

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 214/2016

Sitzung vom 5. Oktober 2016

960. Anfrage (Über als Chance)

Kantonsrätin Judith Bellaiche, Kilchberg, sowie die Kantonsräte Michael Zeugin, Winterthur, und Andreas Hauri, Zürich, haben am 20. Juni 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Mit undifferenzierten Berichterstattungen und tendenziösen Aussagen wurde in den letzten Wochen der Vermittlungsdienst Über ins Visier genommen. In einer parlamentarischen Interpellation wird die gewerkschaftliche Kampfrhetorik übernommen und bereits von «Verstössen» und «Sanktionen» gesprochen.

Hierbei geht es um einen Entscheid der SUVA, von Über vermittelte Fahrer als unselbständig zu qualifizieren. Dies, obwohl Über lediglich eine digitale Vermittlungs-App zur Verfügung stellt, die selbständige Fahrer mit Kunden zusammenführt. Entsprechend sind die wesentlichen Kriterien für eine Einstufung als Selbstständigerwerbende bei Über-Fahrern erfüllt: Sie unterstehen keiner Weisungsbefugnis bezüglich Arbeitszeiten, -pensen oder -organisation, keinem Konkurrenzverbot oder Exklusivitätsanspruch, sie tätigen sämtliche Investitionen und tragen ein allfälliges wirtschaftliches Risiko selbst. In diesem Sinne hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt bestätigt: «Aus steuerlicher Sicht liegt eine selbstständige Erwerbstätigkeit vor, die als Einkommen in der Steuererklärung der natürlichen Person zu deklarieren ist.»

Über ist für die Wirtschaft, aber auch für die künftige Mobilität eine Chance. Das Konzept bietet Selbständigen neue, freie Arbeitsmodelle, wirkt sich qualitätshebend für den Endkunden aus und treibt innovative, verkehrsentlastende Mobilitätsformen voran.

Die unreflektierte Übernahme des SUVA-Entscheids durch die kantonalen Behörden könnte hunderte von digitalen Vermittlungsplattformen in sämtlichen Branchen gefährden und die damit verbundenen Innovationen sowie Errungenschaften für die Endkunden gefährden. Nicht zuletzt würde er sämtliche Taxivermittlungszentralen existenziell treffen.

Eine Einstufung sämtlicher digitaler Vermittlungsplattformen als Arbeitgeber wirkt sich faktisch prohibitiv auf solche Geschäftsmodelle aus und entspricht einem massiven Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie fällt die politische Würdigung des SUVA-Entscheids durch den Regierungsrat aus?
2. Welche Kriterien müssten zusätzlich erfüllt sein, damit sich ein Uberresp. Taxifahrer versicherungstechnisch als selbständig anmelden kann?
3. Wie werden Uber-Fahrer im Kanton Zürich in steuerlicher Hinsicht eingestuft?
4. Inwiefern erkennt der Regierungsrat, unter Berücksichtigung der aktuellen und künftigen Mobilitätsherausforderungen, in den aufkommenden Sharing-Economy-Modellen und insbesondere in digitalen Mobilitätsplattformen wie Uber Pool und Uber Commute eine Chance für den Kanton Zürich?
5. Ist der Regierungsrat insgesamt der Meinung, die bestehenden Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung seien geeignet, um solche Wirtschaftsmodelle in der Zukunft zu beurteilen?
6. Welche Handlungsoptionen sieht der Regierungsrat auf gesetzlicher und Vollzugsbasis, um innovative digitale Wirtschaftsmodelle im Kanton Zürich zu ermöglichen und entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Judith Bellaiche, Kilchberg, Michael Zeugin, Winterthur, und Andreas Hauri, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3:

Ob jemand im rechtlichen Sinne selbstständig oder unselbstständig ist, ist eine Rechtsfrage, die von den Vollzugsbehörden und den Rechtsmittelinstanzen zu entscheiden ist. Dabei muss die Beurteilung nicht für jedes Rechtsgebiet gleich ausfallen, weil jeder Entscheid nach den gesamten Umständen des Einzelfalls sowie unter Berücksichtigung von Zweck und Schutzziel der betroffenen Norm zu beurteilen ist. Ein Entscheid über die Selbstständigkeit kann deshalb im Sozialversicherungsrecht anders ausfallen als im Steuerrecht oder im Arbeitsrecht.

Welche Kriterien für die Einordnung einer Uber-Fahrerin oder eines Uber-Fahrers als selbstständig Erwerbende bzw. Erwerbender erfüllt sein müssen, kann vor diesem Hintergrund nicht allgemein und losgelöst von den konkreten faktischen und rechtlichen Verhältnissen beantwortet

werden. Das Bundesgericht hat in Urteil 8C_357/2014 vom 17. Juni 2014 entschieden, dass ein einer Zentrale angeschlossener Taxifahrer als unselbstständig Erwerbender zu qualifizieren sei. Ob dieses Urteil auf Uber-Fahrerinnen und -Fahrer übertragbar ist, muss den zuständigen Gerichten überlassen werden. Dem Vernehmen nach sollen entsprechende Verfahren hängig sein.

Zu Frage 4:

Die Digitalisierung birgt für den Wirtschaftsstandort Zürich Chancen und Risiken. Die Auswirkungen können heute allerdings kaum abgeschätzt werden. Insgesamt sieht der Regierungsrat in der Digitalisierung Wachstumspotenzial. Sie passt zudem in die Strategie des ICT-Clusters.

Zur digitalen Wirtschaft gehören auch internetbasierte Plattformen für Personentransporte. Diese ermöglichen eine flexible und zeitnahe Vermittlung von Angebot und Nachfrage. Soweit es dabei im Sinne der Sharing Economy um eine gemeinsame zeitlich begrenzte Nutzung von Ressourcen handelt, kann eine solche Vermittlung zu einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Fahrzeuge führen, was aus Sicht der Kapazitätssteuerung, Umweltbelastung und Ressourcenschonung zu begrüssen ist. Ob Uber Pool (Mitfahrzentrale) und Uber Commute (Fahrgemeinschaften) dereinst die Ressourcennutzung verbessern werden oder ob sie aufgrund der verhältnismässig geringen Kosten zu zusätzlichem Verkehrsaufkommen führen, lässt sich derzeit nicht beurteilen, da diese Dienstleistungen in der Schweiz bisher nicht angeboten werden.

Zu Fragen 5 und 6:

Der Regierungsrat hat sich bei der Beantwortung dreier Anfragen zu neuen Technologien bzw. zur digitalisierten Wirtschaft mit der Frage des Regulierungsbedarfs befasst und gelangte dabei jeweils zum Schluss, dass derzeit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Während die Vermittlung bei den neueren Geschäftsmodellen über internetbasierte Plattformen elektronisch erfolgt, steht dahinter grundsätzlich dieselbe Basisdienstleistung (z. B. Personenbeförderung oder Beherbergung) wie bei traditionellen Angeboten (Taxi oder Hotel). Die technologische Grundlage der Vermittlung ist rechtlich unerheblich und es gelten für traditionell und digital angebotene Dienstleistungen dieselben Bewilligungs-, Melde-, Ausweis- oder Abgabepflichten (KR-Nrn. 256/2014 betreffend Neue Technologien als rechtliche Herausforderung, 112/2015 betreffend Neue Technologien als rechtliche Herausforderung zum Zweiten und 91/2016 betreffend Gleiche Spiesse für herkömmliche und digitalisierte Wirtschaft). Dies gilt nach derzeitigem Kenntnisstand auch für Uber Pool und Uber Commute, die grundsätzlich denselben Vorschriften unterliegen wie traditionelle Mitfahrzentralen bzw. Fahrgemeinschaften.

ten. Das geltende Recht verbietet daher keine digitalen Unternehmens- bzw. Sharing-Economy-Modelle im Allgemeinen oder digitale Mobilitätsplattformen im Besonderen. Zumindest auf kantonaler Ebene besteht demnach derzeit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass auf künftige Veränderungen der Märkte – z. B. infolge technischer oder anderer heute noch nicht absehbarer Entwicklungen – zu gegebener Zeit Antworten zu suchen sein werden.

Die Basisdienstleitungen im Bereich des Personentransports unterstehen überwiegend dem Bundesrecht – so z. B. bezüglich der Bewilligung für den berufsmässigen Personentransport, der Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeiten und der Ausstattung des Fahrzeugs mit einem Fahrschreiber. Die Frage, ob es im Bereich des Bundesrechts Regulierungsbedarf gibt, wird zurzeit von einer Arbeitsgruppe des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) untersucht. Die Ergebnisse werden in einen Bericht des Bundesrates zur Digitalen Wirtschaft einfließen. Sodann beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Annahme zweier Motionen zum Thema neue Personentransportdienstleistungen (Motionen 16.3066 und 16.3068). In der Begründung teilte der Bundesrat die Auffassung der Motionäre, dass die Vorschriften betreffend das Mitführen von fremden Personen in Fahrzeugen aufgrund von neuen (teilweise berufsmässigen und teilweise nicht berufsmässigen) Angeboten zu überprüfen seien. Der Nationalrat nahm die Motionen am 17. Juni bzw. 12. September 2016 an, während der Ständerat noch nicht darüber abgestimmt hat.

Der Vollzug verunmöglicht innovative digitale Wirtschaftsmodelle nicht, hat aber sicherzustellen, dass die Basisdienstleistungen dieselben gesetzlichen Bestimmungen erfüllen wie entsprechende traditionelle Dienstleistungen. Während beispielsweise die Angebote UberBLACK und UberX in der Regel keinen Anlass zu Beanstandungen geben, wurden 2015 64 und von Januar bis März 2016 75 UberPop-Fahrerinnen und -Fahrer an die für die Verfolgung von Übertretungen zuständigen Stathalter- bzw. Stadtrichterämter verzeigt, weil sie berufsmässige Personentransporte ausführten (d. h. zwei oder mehr Fahrten in weniger als 16 Tagen), ohne die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Dabei ist der Nachweis der Regelmässigkeit des Personentransports und des wirtschaftlichen Erfolgs nur schwer bzw. mit grossem Aufwand durch Auswertung von Smartphonedaten, Kreditkartenabrechnungen und Kontoauszügen zu erbringen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die geltende Rechtsordnung innovative digitale Wirtschaftsmodelle grundsätzlich zulässt. Wie der Beantwortung der Fragen 1–3 zu entnehmen ist, besteht die Herausforderung aufgrund der technischen Dimension eher darin, die bestehenden

Schutznormen auf die neuen Modelle anzuwenden bzw. einen angemessenen Ausgleich zwischen Wirtschaftsfreiheit und Schutzbedürfnis der Arbeitnehmenden bzw. Konsumentinnen und Konsumenten zu finden. Zudem müssen den Vollzugsbehörden technische Instrumente zur Verfügung gestellt werden, die ihnen gleich lange Spiesse im Vollzug verschaffen. Ziel muss sein, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen die verschiedenen Angebote weder benachteiligen noch bevorzugen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi