

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 279-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.739

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Kullmann (Hilterfingen, EDU) (Sprecher/in)
Köpfl (Bern, glp)
Grägi (Walperswil, BDP)
Jost (Thun, EVP)
Reinhard (Thun, FDP)
Schlatter (Thun, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 670/2019 vom 19. Juni 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffern 1-3: Annahme als Postulat
Ziffer 4: Annahme

Moderne und effiziente Mobilität fördern: Ride-Sharing-Apps sollen auch im Kanton Bern benutzt werden können

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. den gewerbsmässigen Personentransport von der Taxiverordnung auszuklammern, sofern ein Strassenfahrzeug nicht explizit als Taxi beschriftet ist
2. die Taxiverordnung zu liberalisieren und den modernen Gegebenheiten anzupassen
3. das Taxiwesen abschliessend auf kantonaler Ebene zu regeln (Ausnahmen sollen nur möglich sein, wenn Gemeinden Taxis spezielle staatliche Privilegien erlauben)
4. in der Verkehrs- und Raumplanungspolitik des Kantons Bern die «Sharing Economy» als zentrales Element aufzunehmen und konsequent zu berücksichtigen

Begründung:

Das Pendlerauto ist im Schnitt mit 1,12 Personen besetzt (1). Gelingt es, diesen Durchschnittswert zu erhöhen, liesse sich das Stauproblem elegant entschärfen oder sogar weitgehend lösen. Auch aus ökologischer Sicht wäre dies sehr zu begrüßen. Eine naheliegende Massnahme wäre die Förderung von Fahrgemeinschaften. Lange Zeit war die Organisation von Fahrgemeinschaften jedoch relativ aufwendig und bedeutete für interessierte Personen eine Einschränkung der Flexibilität. In einer nicht-repräsentativen Online-Umfrage (N=3990) wurde der grosse Aufwand auch als Haupthinderungsgrund für das Bilden von Fahrgemeinschaften identifiziert.¹



Mit der technologischen Entwicklung der letzten paar Jahre hat sich die Organisation von Fahrgemeinschaften allerdings deutlich vereinfacht. Sogenannte Ride-Sharing-Apps können Anbieter und Nachfrager von Mitfahrgelegenheiten innerhalb weniger Minuten zu günstigen Tarifen vernetzen. Damit entfällt der bisherige Organisationsaufwand weitgehend. Dank den finanziellen Anreizen, die ein freier Markt hier bieten würde, dürfte die Zahl der Fahrgemeinschaften stark zunehmen.

Zu den einzelnen Forderungen:

- 1) Die geltende Taxiverordnung im Kanton Bern ist die restriktivste in der Schweiz und kommt bezüglich Nutzung von Ride-Sharing-Apps einem Technologieverbot gleich. Anders als der Name «**Taxi**verordnung» vermuten lässt, reguliert die kantonale Taxiverordnung weit mehr als nur Taxis. Sie reguliert jegliche gewerbsmässige Personenbeförderung (Art. 1 Abs. 2 TaxiV), sei es per Taxi, bestelltem Limousinenservice oder sogar Fahrradrikscha oder Pferdekutsche. Einen solch umfassenden Geltungsbereich kennt kaum ein Taxigesetz in der Schweiz. So regulieren Zürich, Basel oder Luzern nur traditionelle Taxis mit Taxilampe, die Privilegien geniessen, wie Taxistandplätze auf öffentlichem Grund oder spezielle Fahrspuren. Bürgerinnen und Bürger, die lediglich effiziente und bezahlte Mitfahrgelegenheiten anbieten möchten, sollten nicht unter die Bestimmungen der kantonalen und/oder kommunalen Taxiverordnungen fallen. Wer die nationalen Anforderungen an den gewerbsmässigen Personentransport erfüllt und einen sauberen Strafregisterauszug vorweisen kann, soll im Kanton Bern unkompliziert Mitfahrgelegenheiten anbieten können.
- 2) Die folgende Übersicht zeigt, warum die Taxiregulierung des Kanton Bern nicht mehr zeitgemäss ist:
 - Sie verlangt eine **Ortskundeprüfung** (Art. 5 Abs. 2 Bst. f TaxiV) und **Sprachkenntnistests** (Art. 5 Abs. 2 Bst. d) für jeden Fahrer. In Zeiten von GPS und Apps, über die die Bestellung inklusive Zieleingabe erfolgen kann, ist dies nicht mehr nötig. Gerade die Sprachprüfung ist für Personen, die aufgrund ihrer Sprachkenntnisse den Einstieg in den Arbeitsmarkt bis jetzt verpasst haben, eine hohe Hürde.
 - Personen, die eine Taxihalterbewilligung erlangen möchten, müssen **vierzig Wochen pro Jahr** die **Transportbereitschaft** aufrechterhalten (Art. 4 Abs. 2. Bst. f). Für jemanden, der flexibel und selbstständig Taxidienstleistungen anbieten möchte, ist dies kaum

¹ <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Pendler-wollen-allein-im-Auto-sitzen/story/15232287>

machbar. Dadurch werden kartellähnliche Zustände gefördert. Dies ist nicht im Interesse von Personen, die vermehrt Mobilität in Fahrgemeinschaften suchen.

- Basierend auf der kantonalen Taxiregulierung schreibt die **Stadt Bern millimetergenau** vor, wie gross der **Preis aussen angeschrieben** sein muss (Art. 9 Abs. 2 BTR) und dass Tarifänderungen der Behörde gemeldet werden müssen (Art. 10 Abs. 1 BTR).

Viele dieser Vorschriften sind in der heutigen Zeit überflüssig oder zu streng gefasst. Sie schützen nicht die Fahrgäste, sondern verhindern neue und viel effizientere Mobilitätsformen. Taxis werden jedoch noch lange ihren Platz im Mobilitätsmix haben, und die traditionelle Taxibranche soll von einer liberaleren Regelung des Taxigewerbes profitieren dürfen.

- 3) Mobilität macht nicht vor Gemeindegrenzen halt. Entsprechend sollte das Taxiwesen auf kantonaler Stufe umfassend geregelt sein. Nur so werden Angebote über die Gemeindegrenzen hinweg möglich. Eine Ausnahme bildet die Nutzung des öffentlichen Raums. Wo Gemeinden den Taxis spezielle staatliche Privilegien (wie die Benutzung von Standplätzen am Bahnhof oder von Busspuren) erlauben, macht eine Regulierung Sinn. Deshalb soll es dem Kanton und auch den Gemeinden in diesen Fällen weiterhin möglich sein, das klassische Taxiwesen zu regulieren. Es muss aber jederzeit möglich sein, Personenbeförderung ohne diese Privilegien anzubieten und entsprechend ohne unter eine allfällige Taxiregulierung zu fallen.
- 4) Zur Förderung einer effizienteren Mobilität sollen nicht nur die regulatorischen Hindernisse für die Nutzung von Ride-Sharing-Apps beseitigt werden. Vielmehr müssen diese neuen Mobilitätsformen in der Verkehrs- und Raumplanungspolitik des Kantons Bern als zentrale Elemente aufgenommen und konsequent berücksichtigt werden. Während der Ausbau des öffentlichen Verkehrs und des Individualverkehrs den Kanton jährlich viele hundert Millionen Franken kostet, ist eine effizientere Nutzung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur praktisch kostenneutral. Angesichts der angespannten kantonalen Finanzlage sollten innovative Lösungsansätze zur Effizienzsteigerung besonders berücksichtigt werden. Gerade auch der ländliche Raum würde von einer niederschwellig zugänglichen und kostengünstigen Mobilität profitieren.

Antwort des Regierungsrats

Zu den Ziffern 1 bis 3

Ein Technologieverbot besteht im Kanton Bern wegen der Regulierung der Taxibranche keineswegs. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass die grossen Taxidienstleisterinnen in der Stadt Bern Services per App anbieten. Wie die Motionäre richtig festhalten, erfasst die kantonale Taxiverordnung nur den *gewerbsmässigen* Personentransport. Sämtliche Mitfahrgelegenheiten und Pendlergemeinschaften, die ohne Gewinnstreben angeboten werden, und sporadische entgeltliche Transportdienste fallen nicht darunter.

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass von staatlichen Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit nur mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht werden sollte. Ausgangspunkt eines jeden solchen Eingriffs ist der Schutz von Polizeigütern im Sinne eines überwiegenden öffentlichen Interesses und die Wahrung der Verhältnismässigkeit. Die Ausübung gewerblicher Tätigkeiten darf gemäss dem Gesetz über Handel und Gewerbe vom 4. November 1992 (HGG; BSG 930.1) ex-

plizit zum Schutz des Publikums vor unlauterem Geschäftsgebaren eingeschränkt werden. Der gewerbsmässige Personentransport ist durchaus geeignet, ein solches Schutzbedürfnis zu begründen. Namentlich die Erbringung einer Taxidienstleistung weckt die berechnete Erwartung der Kundschaft, dass die Taxiführerin oder der Taxiführer über gute Fahr- und Orts- sowie hinreichende Sprachkenntnisse verfügt. Ebenso wird erwartet, dass die Taxidienstleisterinnen und -dienstleister Auto- und Betriebshaftpflichtversicherungen abschliessen, die Deckung für die gewerblichen Tätigkeiten bietet. Zudem werden von der Kundschaft zu Recht Anforderungen an die Integrität der Person am Lenkrad gestellt. Insbesondere gilt dies im Taxigewerbe, das als ergänzendes Angebot zum öffentlichen Verkehr gilt, und zu welchem zu Randzeiten auch nur wenige oder keine Alternativen bestehen. Insofern lässt sich eine staatliche Regulierung zweifelsohne rechtfertigen. Wie intensiv sie auszufallen hat, hat sich ebenso nach den vorhandenen Schutzinteressen richten. Erwähnenswert erscheint dem Regierungsrat in diesem Zusammenhang, dass namentlich der in der Motion als Beispiel herangezogene Kanton Zürich jüngst auch Bestrebungen zeigte, sog. Limousinendienste einer gesetzlichen Regulierung zu unterstellen.

Zur Frage, welche Art von Dienstleistung unter eine solche Regulierung fallen soll, ist nach Auffassung des Regierungsrats nicht die Bezeichnung oder das Anpreisen durch die dienstleistungserbringende Person massgebend – wie es Ziffer 1 der Motion fordert –, sondern das Schutzbedürfnis, das von der Dienstleistungserbringung ausgeht. Gleichartige Tätigkeiten sind nur schon aufgrund rechtsstaatlicher Grundsätze gleich zu behandeln. Es kann nicht im Belieben der dienstleistungserbringenden Person stehen, ob ihre Dienstleistung unter eine staatliche Regulierung fällt. Der Regierungsrat erachtet eine Regulierung im Sinne des Wortlauts von Ziffer 1 daher nicht als tauglich. Die Absicht der Motion ist aber wohl eine andere. Auch der Regierungsrat erachtet es als angezeigt, die heutige Taxiregulierung einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Dabei kann es durchaus sachgerecht sein, zwischen „klassischem“ Taxi (Standplatz, Rufen auf Handzeichen) und einer Transportdienstleistung „auf Bestellung“ hin (App, Telefon, etc.) zu unterscheiden.

Zu bedenken gilt dabei, dass eine weitreichende Liberalisierung bedeutende Konsequenzen für das Taxigewerbe und seine Kundschaft hätte. Neben positiven Effekten wären zweifelsohne auch zahlreiche negative zu gegenwärtigen. Die bisherigen Erfahrungen der hauptbetroffenen Gemeinden mit dem geltenden Recht sind überwiegend positiv. Es bietet eine Handhabe, die ein gewisses Schutzniveau für die Kundschaft und damit auch eine gewisse Qualität gewährleistet. Ohne eine solche Regulierung wäre die Kundschaft weitgehend auf sich allein gestellt. Es trifft zu, dass online-Bewertungssysteme wie z.B. auf Taxi-Apps eine staatliche Kontrolle teilweise kompensieren. Eine nach wie vor breite Bevölkerungsschicht, allen voran ältere Menschen, verfügt jedoch nicht immer über entsprechende Kenntnisse, sich die nötigen Informationen selbstständig zu beschaffen. Der Regierungsrat strebt daher eine gesetzliche Regelung an, die die Interessen einer möglichst breiten Öffentlichkeit berücksichtigt.

Auch der Regierungsrat erachtet es als erstrebenswert, dass die Rechtsgrundlagen zum Taxiwesen technologische Entwicklungen und veränderte Kundenbedürfnisse nicht behindern oder einschränken. Er ist deshalb bereit, das Spannungsfeld aus Liberalisierung und berechtigten Schutzbedürfnissen der Bevölkerung im Rahmen einer Revision der kantonalen Taxiverordnung genauer zu prüfen. In diesem Rahmen kann auch untersucht werden, in welchem Umfang noch ergänzende kommunale Regeln erforderlich sind.

Der Regierungsrat beantragt die Annahme von Ziffer 1 bis 3 als Postulat.

Zu Ziffer 4

Bei Ziffer 4 der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Regierungsrat anerkennt die Bedeutung der Sharing-Economy und ist bereit, diese in seine Überlegungen und sein weiteres Handeln einzubeziehen. Sie bietet sowohl ökonomisch wie auch ökologisch Vorteile und kann helfen, das bestehende Infrastrukturnetz im Kanton Bern effizienter zu nutzen, wenn dadurch der Besetzungsgrad der Fahrzeuge erhöht und die Anzahl Fahrten reduziert werden.

Der Regierungsrat unterstützt daher die Annahme von Ziffer 4 im Sinne einer Richtlinienmotion. Die konkrete Umsetzung wird der Regierungsrat an geeigneter Stelle prüfen und wo angezeigt an die Hand nehmen.

Verteiler

- Grosser Rat