

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 189-2016
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion:
 Geschäftsnummer: 2016.RRGR.891

Eingereicht am: 13.09.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: de Meuron (Thun, Grüne) (Sprecher/in)
 Rudin (Lyss, glp)
 Kohli (Bern, BDP)
 Müller (Langenthal, SP)
 Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP)
 Müller (Bern, FDP)

Weitere Unterschriften: 9

Dringlichkeit verlangt: Nein
 Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 184/2017 vom 22. Februar 2017
 Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**

Dank neuer Technologien wachsende Sharing Economy – Wo steht der Kanton Bern?

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine kantonale Strategie Sharing Economy zu erarbeiten und dazu in einem kurzen Bericht Chancen wie auch Herausforderungen für den Kanton Bern aufzuzeigen.

Der verlangte Bericht soll insbesondere aufzeigen:

1. Auswirkungen auf Volkswirtschaft (Chancen: neue Geschäftsfelder; Herausforderungen: fehlende Steuern und Sozialleistungen)
2. Empfehlungen für allenfalls nötige Regulierungsmassnahmen und Regelung der Zuständigkeit

Begründung:

Sharing Economy ist in aller Munde. Gemeint ist damit der gemeinsame Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen. Bei einigen als Sharing genannten Anbietern wie Uber und Airbnb handelt es sich nicht um Sharing im eigentlichen Sinne. Hinter diesen Plattformen stehen zum Teil kom-

merzielle Anbieter, die eine Leistung auf Bestellung anbieten und nicht im eigentlichen Sinne Ressourcen teilen.

Ob echtes Sharing oder nicht, es ist anzunehmen, dass dank der neuen Technologien solche Angebote weiterwachsen werden und neue Geschäftsmodelle entstehen. Diese könnten auf der einen Seite zu Wettbewerbsverzerrungen führen, aber auf der anderen Seite können sie auch einen positiven Effekt auf die Nachhaltigkeit und den Ressourcenverbrauch haben. Sicher ist, unsere Gesellschaft wird sich entsprechend verändern, und der Staat muss sich dazu eine Meinung bilden und Position beziehen. Es stellt sich die Frage, welche Strategie der Kanton bei diesem Thema verfolgt. Welche Handlungsfelder liegen in seiner Kompetenz, welche in der Kompetenz des Bundes oder der Gemeinden? Wo sind allenfalls Regulierungen nötig und wo nicht, damit die Vorteile überwiegen und dank Sharing Economy eine nachhaltige Entwicklung gefördert wird?

Antwort des Regierungsrates

Güter und Dienstleistungen zu teilen, ist keine neue Idee der Sharing Economy. Die Digitalisierung und die zunehmende Vernetzung ermöglichen aber neue Geschäftsmodelle und verändern die Rollen von Unternehmen und Haushalten. Unter dem Begriff der Sharing Economy werden die Modelle zusammengefasst, bei denen das gemeinsame Nutzen vorhandener Güter im Mittelpunkt steht. Über elektronische Plattformen können unmittelbar und über grosse Distanzen Anbieter und Nachfrager zusammen gebracht, die Kosten für die Suche und die Vermittlung massiv gesenkt und neue Geschäftsmodelle entwickelt werden. Private können ohne grossen Aufwand nicht nur Güter und Dienstleistungen beschaffen, sondern auch eigene Güter und Dienstleistungen anbieten. Unternehmen nutzen die Möglichkeiten der Sharing Economy, um ihre Waren und Dienstleistungen zu vertreiben. Zur Sharing Economy gehören deshalb sowohl Angebote unter Privaten als auch Angebote von Unternehmen an Private. Nach dieser Umschreibung sind sowohl Uber als auch airbnb Teil der Sharing Economy.

Mögliche Chancen und Herausforderungen der Sharing Economy hat der Bund in einem kürzlich veröffentlichten umfassenden Bericht über die digitale Wirtschaft analysiert (der Kanton Bern hat in der Arbeitsgruppe Beherbergungsplattformen an der Erarbeitung mitgearbeitet).¹ Der Bericht enthält Aussagen nicht nur für die Ebene des Bundes, sondern auch für die der Kantone. Die Aussagen treffen auch für den Kanton Bern zu, weshalb die Abklärungen des Bundes übernommen werden können und nicht wiederholt werden müssen. Die in der Motion aufgeworfenen Fragen lassen sich darauf gestützt folgendermassen beantworten:

Chancen der Sharing Economy

Angebote der Sharing Economy haben das Potenzial, sowohl den individuellen als auch den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand zu erhöhen. Dies aus folgenden Gründen:

- **Zusätzliche Angebote:** Die geringen Such- und Transaktionskosten von elektronischen Plattformen ermöglichen es, dass bisher ungenutzte Ressourcen vermarktet werden. Damit können zusätzliche Märkte und Angebote entstehen, die aufgrund einer geringen Zahlungsbereitschaft und/oder hohen Matching-Kosten bisher nicht erschlossen wurden.

¹ Bericht des Bundesrats vom 11. Januar 2017: Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft. Link: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46892.pdf>

- Grösserer Nutzen für Konsumenten: Die Konsumentinnen und Konsumenten profitieren von zahlreicheren und teilweise auch günstigeren Angeboten.
- Effizientere Nutzung von Ressourcen: Mit der gemeinsamen Nutzung vorhandener Ressourcen können die damit verbundenen Kosten auf mehrere Nutzer verteilt werden. Das vergünstigt den Gebrauch für den Einzelnen und erhöht damit den Wohlstand. Gleichzeitig kann damit ein Beitrag an die nachhaltige Entwicklung geleistet werden, da der Bedarf an gemeinsam genutzten Gütern geringer ausfällt.
- Stärkung des Wettbewerbs: Die Markteintrittsschranken für Angebote der Sharing Economy sind tief. Dies erlaubt neuen Anbietern, rasch in Konkurrenz zu etablierten Unternehmen zu treten. Dieser Wettbewerbsdruck erhöht die volkswirtschaftliche Effizienz und fördert Innovationen.

Herausforderungen der Sharing Economy:

- Reduktion des Arbeitnehmerschutzes: Wenn die Betreiber der elektronischen Plattformen lediglich als Vermittler und nicht als Arbeitgeber gelten, sind die vermittelten Personen Selbstständige. Damit tragen sie die wirtschaftlichen Risiken (z.B. Unfall, Krankheit, Altersvorsorge) und die Vorschriften zum Arbeitnehmerschutz sind nicht anwendbar (z.B. Arbeits- und Ruhezeiten). Ob ein Plattformbetreiber Arbeitgeber oder Vermittler ist, muss im Einzelfall geprüft werden.
- Mangelnder Konsumentenschutz: Die Einhaltung der Vorschriften zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten ist nur schwer sicherzustellen (z.B. Hygiene der Privatwohnungen, Zustand der privaten Fahrzeuge). Aufgrund der grossen Zahl an (unbekannten) Anbietern sind Kontrollen schwierig und teuer. Bewertungs- und Rückmeldungsfunktionen der Plattformen können diese Gefahr jedoch entschärfen, ohne dass neue Regulierungen nötig sind.
- Wettbewerbsverzerrung: Aufgrund von Netzwerkeffekten² setzt sich nur ein einziger oder einige wenige Anbieter durch. Die dadurch entstehenden Monopole oder Oligopole wirken sich negativ auf den Wohlstand aus. Die tiefen Markteintrittsschranken für elektronische Plattformen und die geringen Wechselkosten für die Nutzerinnen und Nutzer setzen einem möglichen Missbrauch der Marktmacht zumindest mittelfristig Grenzen.
- Negative externe Effekte: Die intensivere Nutzung vorhandener Ressourcen kann sich negativ auf Dritte auswirken. Beispielsweise erhöhen günstigere Angebote die Nachfrage nach Mobilitätsdienstleistungen, was zu zusätzlichem Verkehr und damit zu Einschränkungen für andere Verkehrsteilnehmende führen kann. Auch neue Beherbergungsformen führen zu externen Effekten: Ein regelmässiger Wechsel von Mietern und potenzielle Lärmbelastigungen wirken sich auf die Nachbarschaft aus. Zudem kann die zusätzliche Nutzung von Wohnraum preistreibend sein, bzw. die Verfügbarkeit von Wohnungen reduzieren.

Welche Angebote sich in Zukunft entwickeln und durchsetzen werden, ist offen. Der Staat hat keine besseren Informationen bezüglich der zahlreichen Einflussfaktoren als die Privatwirtschaft. Aussagen über mögliche neue Geschäftsfelder oder Herausforderungen sind deshalb nicht möglich und die Auswirkungen der Entwicklung können nicht quantifiziert werden.

² Bei den elektronischen Plattformen treten positive und negative Netzwerkeffekte auf. Einerseits profitieren die Nutzer davon, wenn möglichst viele Anbieter und Nachfrager auf einer Plattform sind (positiver Effekt). Andererseits steigt mit zunehmender Nutzerzahl auch die Marktmacht der Plattform, was zu steigenden Preisen oder restriktiveren Vorgaben führen kann (negativer Effekt).

Regulierungsmassnahmen

Der erwähnte Bericht des Bundesrats behandelt Regulierungsfragen eingehend. Das Schweizerische Rechtssystem zeichnet sich generell durch flexible Regulierungen aus, die in der Praxis auf neue Angebote angewandt werden können. Die gesetzlichen Vorschriften gelten unabhängig von der Art der Vermittlung und gelten deshalb auch für die Sharing Economy. Vorschriften zum Schutz bestehender Unternehmen vor neuen Angeboten erachtet der Bundesrat als unerwünscht. Ziel müsse es vielmehr sein, für alle Anbieterinnen und Anbieter möglichst gute Rahmenbedingungen zu schaffen, die ihnen eine ungestörte Entwicklung ermöglichen und auf überflüssig gewordene Regelungen verzichten. So können technologische Innovationen den Regulierungsbedarf reduzieren: Navigationssysteme machen detaillierte Ortskenntnisse überflüssig. Gegenseitige Bewertungssysteme schaffen Vertrauen und reduzieren damit das Problem der ungleich verteilten Information. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Beurteilung des Bundesrats an.

Wesentliche Teile des Wirtschaftslebens sind durch Bundesgesetze geregelt, so etwa das Arbeits- und das Sozialversicherungsrecht. In diesen Bereichen besteht für die Kantone von vornherein kein Handlungsbedarf. Anders als in anderen Ländern erfasst das Schweizer System der Sozialleistungen sowohl selbständige als auch unselbständige Erwerbstätigkeit. Die Auswirkungen der Sharing Economy auf das Sozialsystem sind deshalb überschaubar. Ob eine Tätigkeit als selbständig oder als unselbständig eingestuft wird, ist anhand verschiedener Kriterien im Einzelfall zu beurteilen. Eine generelle Zuordnung ist weder möglich noch sinnvoll. Die bestehenden Kriterien zur Abgrenzung, die auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten abstellen, ermöglichen auch für neue Arbeitsformen eine sachgerechte Zuordnung.

Heute sind zwei Bereiche der Sharing Economy im Kanton Bern von praktischer Bedeutung, auf die auch im Bericht des Bundesrats vertieft eingegangen wird.

Beherbergungsplattformen

Beherbergungsplattformen wie zum Beispiel airbnb vermitteln Übernachtungsmöglichkeiten. Dies können sowohl klassische Angebote von Beherbergungsbetrieben sein als auch Ferienwohnungen oder Wohnungen und einzelne Zimmer in Wohnungen von Privatpersonen. Sowohl Ferienwohnungen als auch Privatwohnungen/-zimmer zur Miete gibt es im Kanton Bern seit langer Zeit, neu ist nur die Art der Vermittlung. In den meisten Bereichen, so bei der Meldepflicht ausländischer Gäste, Lebensmittelhygiene, Brandschutz, Behindertengleichstellungsgesetz, Raumplanung und Zweitwohnungsgesetz sowie Steuern sieht der Bund keinen Anpassungsbedarf. Der Bericht des Bundesrats kommt zum Schluss, dass auf Stufe Bund allenfalls beim Mietrecht Anpassungen der Gesetze geprüft werden müssen.³ Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung; eine allfällige Anpassung des Mietrechts zieht keinen Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene nach sich.

Die drei Abgaben im Bereich der Beherbergung, nämlich die kantonale Beherbergungsabgabe, die kommunale Kurtaxe und die Tourismusförderungsabgabe, sind unabhängig von der Art der Vermittlung geschuldet. Die rechtlichen Grundlagen dieser drei Abgaben müssen deshalb für airbnb und ähnliche Plattformen nicht angepasst werden. Zurzeit sind im Kanton Bern keine grösseren Probleme mit der Leistung dieser Abgaben bekannt. Nötigenfalls können Kontrollen

³ Konkret nennt der Bericht die Frage nach den Zustimmungsmodalitäten des Vermieters in Bezug auf die regelmässige Untervermietung und die Frage, ob die durch die regelmässige Nutzung einer Plattform betroffenen Nachbarn bzw. Mitglieder einer Eigentümergemeinschaft durch die im Privatrecht eingeräumten Rechte ausreichend geschützt sind.

verstärkt oder Anreize für die korrekte Abrechnung geschaffen werden, beispielsweise über attraktive Angebote mit der Gästekarte, die nur bei einer korrekten Anmeldung abgegeben wird.

Mobilitätsdienstleistungen

Mobilitätsdienstleistungen werden von Autovermietern, Carsharing-Unternehmen, von Limousinendiensten und von Taxi-Unternehmen erbracht. Das bekannteste Unternehmen der Sharing Economy in diesem Bereich ist Uber, das im Kanton Bern (noch) nicht aktiv ist. Gemäss einem Zeitungsinterview aus dem Jahr 2015 prüft Uber eine Lancierung in der Stadt Bern; konkrete Schritte sind aber noch keine erfolgt.⁴

Vorschriften gibt es im eidgenössischen Recht für Fahrerinnen und Fahrer sowie für die Ausrüstung von Fahrzeugen. Diese finden sich einerseits in der Strassenverkehrsgesetzgebung, andererseits im Arbeitsrecht. Der Bericht des Bundesrats identifiziert Handlungsbedarf im Bundesrecht, insbesondere im Arbeitsrecht, entsprechende Vorstösse sind im eidgenössischen Parlament überwiesen worden. Zurzeit wird geprüft, wie die Vorstösse umgesetzt werden sollen. Längerfristig sieht der Bund Handlungsbedarf, um Transportketten über verschiedene Anbieter von Transportdienstleistungen zu vereinfachen (Austausch von Mobilitätsdaten und Zugang zu den Reservations- und Vertriebssystemen).

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob die Fahrerinnen und Fahrer von Uber als selbständig oder als angestellt gelten. Es zeichnet sich jedoch eine Klärung ab: Die Schweizerische Unfallversicherung Suva kommt in einem Entscheid zum Schluss, dass Uber als Arbeitgeber einzustufen ist, der Sozialabgaben abrechnen muss.⁵ Gemäss den oben gemachten Ausführungen zu den Sozialversicherungen geht es um eine Klärung im Einzelfall und nicht um regulatorische Anpassungen.

Im Kanton Bern ist das Taxigewerbe in einer Verordnung des Regierungsrats geregelt, die sich auf eine Grundlage im Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG) abstützt.⁶ Die Gemeinden können ergänzende Vorschriften erlassen. Der Kanton Bern unterscheidet nicht zwischen Taxi- und Limousinendiensten und beschränkt sich auf wirtschaftspolizeiliche Vorschriften. Bestimmungen zum Schutz des Gewerbes gibt es im Kanton Bern seit langer Zeit keine mehr. Die rechtliche Grundlage im HGG muss nicht angepasst werden, weil sie allgemein gefasst ist. Auch in der Taxiverordnung ist zurzeit kein Anpassungsbedarf ersichtlich.

Der Bericht des Bundesrats enthält eine umfassende Darstellung zur Sharing Economy. Die vorliegende Motionsantwort beinhaltet die gewünschte kurze Berichterstattung zuhanden des Grossen Rats. Insgesamt kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass für den Grossen Rat kein Handlungsbedarf besteht. Deshalb kann der Vorstoss angenommen und als erfüllt abgeschrieben werden. Der Regierungsrat wird jedoch die Entwicklung weiter beobachten und bei Bedarf die nötigen Anpassungen im Vollzug vornehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

⁴ vgl. <http://www.derbund.ch/bern/stadt/Taxifahrten-sind-zu-teuer/story/13479198>

⁵ vgl. <http://www.derbund.ch/wirtschaft/suva-stuft-fahrdienst-uber-als-arbeitgeber-ein/story/25409002>

⁶ Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG) vom 4.11.1992 (BSG 930.1)