

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00009 vom 27. Januar 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-01-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2015.00009

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00009 du 27 janvier 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00009 del 27 gennaio 2016

Regeste

Taxiverordnung/Tarifregelung | Abstrakte Kontrolle des Taxitarifs der Stadt Zürich. Gehörsverletzung der Vorinstanz, die bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen ist (E. 2). Die Taxiverordnung ermächtigt den Stadtrat, in der Tarifordnung zwischen verschiedenen Höchstarifen zu differenzieren; ob die Bestimmung solche Differenzierungen zwingend vorschreibt, kann offenbleiben, weil der Taxitarif diese Anforderung erfüllen würde, da er zwischen Grund-, Fahrt- und Wartezeittaxe unterscheidet und zwischen Fahrzeugkategorien differenziert (E. 4). Die streitigen Höchstarife und Zuschläge lassen einen Preiswettbewerb zu; sie brauchen grundsätzlich nicht ausgeschöpft zu werden (E. 6.2). Sie sind auch differenziert genug, um zu gestatten, dass Taxiunternehmen mit verschiedenen Fahrzeugtypen die Möglichkeit haben, sich im Wettbewerb mit besonderen Angeboten zu positionieren. Auch werden Grossraumtaxis damit nicht gegenüber anderen Taxis benachteiligt (E. 6.3). Die Höchstarife können die Taxifahrenden in der Konkurrenz mit (dem günstigeren Preisen anbietenden) UberPop nicht benachteiligen; sofern dieses überhaupt als direkte Konkurrenz zum Taxigewerbe gilt, sind die behördlichen Vorschriften durch das Motiv des Kundschaftschutzes gerechtfertigt (E. 7). Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird.

Erwägungen

E. 7.1

Der Beschwerdeführer äussert sich eingehend zur Konkurrenz durch Limousinendienste sowie namentlich durch das amerikanische Unternehmen Uber, wobei unklar bleibt, welche Anträge er aus diesen Ausführungen ableiten will.

E. 7.2

Als Limousinendienste gelten Fahrten auf Bestellung; Uber vermittelt per Smartphone-App Fahrten zwischen Fahrerinnen bzw. Fahrern und Fahrgästen, wobei das Unternehmen in Zürich drei Dienste anbietet, nämlich UberX, UberBlack und UberPop. Die beiden erstgenannten sind gemäss der Einschätzung des Regierungsrats den Limousinendiensten zuzurechnen. UberPop vermittelt Fahrten zwischen nicht berufsmässigen, privaten Fahrerinnen bzw. Fahrern und Fahrgästen, wobei schwer zu kontrollieren ist, ob Personen berufsmässig Dienstleistungen anbieten, ohne dazu berechtigt zu sein oder über entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge zu verfügen (zum Ganzen: Weisung TG, Ziff. 3.5). Gemäss der Ansicht des Stadtrats brauchen für alle diese Dienstleistungen nach dem Städtzürcher Recht die Anforderungen an Taxis nicht erfüllt zu sein, selbst wenn sie gewerbsmässig erfolgen (vgl. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats vom 18. März 2015, Beschluss Nr. 248: Schriftliche Anfrage betreffend Taxiservice "Uber", Anwendung der

Vorschriften der Verordnung über das Taxiwesen, GR [Gemeinderat] Nr. 2014/373]; vgl. auch Weisung TG, Ziff. 3.5). Das Verwaltungsgericht hat bereits festgestellt, dass Fahrdienste wie Limousinenservices, Hoteltransfers und andere nicht der Taxiverordnung unterstehende Beförderungsdienstleistungen keine direkte Konkurrenz zu Taxis darstellen, da sie nur bestellte Fahrten ausführen können, während nur Taxis mit Betriebsbewilligung gemäss Art. 13 Abs. 1 und 3 TaxiV zum Anbieten von Fahrten und zum Warten auf Aufträge auf öffentlichen und privaten Standplätzen aufgestellt werden sowie auf Begehren von Passantinnen und Passanten halten und Fahrgäste mitnehmen dürfen. Das Angebot von Hotelfahrten, Limousinen- oder Shuttleservices richtet sich zudem – wenigstens teilweise – an ein anderes Publikum als Taxidienste (VGr, 5. September 2013, AN.2013.00002, E. 5.4.2). Dies gilt grundsätzlich ungeachtet dessen, dass manche Unternehmen versuchen, den spezifischen Taxidienstleistungen möglichst nahe zu kommen, wie der Beschwerdeführer belegt. Selbst wenn es sich bei einzelnen Fahrdienstleistungen um direkte Konkurrenz zu den Taxidiensten handeln sollte, würde dies am Ergebnis des vorliegenden Verfahren übrigens nichts ändern, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt.

E. 7.3

Der Beschwerdeführer vertritt anscheinend die Unterstellung von Limousinendiensten, insbesondere von Fahrdiensten wie UberPop, unter die Taxiverordnung. Damit wirft er die Fragen der Auslegung von Art. 1 und 24 Abs. 1 TaxiV bzw. einer Neuregelung der gesetzlichen Definition des Taxis und des Umgangs mit allfälligen Umgehungen der Rechtsvorschriften auf. Diese Fragen können nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein, in dem ein kommunaler Taxitarif das Anfechtungsobjekt bildet. Dies gilt auch, wenn der Beschwerdeführer geltend machen wollte, der Beschwerdegegner hätte Art. 1 TaxiV über die Definition des Taxis revidieren müssen: Zwar kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein abstraktes Normenkontrollverfahren wegen Säumnis des Gesetzgebers angestrengt werden. Doch wird vorausgesetzt, dass sich aus einer besonderen Norm des höherrangigen Rechts potenziell ein klarer und bestimmter Auftrag mit inhaltlichen Vorgaben an den Gesetzgeber ergibt (BGE 137 I 305, E. 2.4 f.; Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 84). Im vorliegenden Fall müsste sich dieser Auftrag zudem direkt an den kommunalen Gesetzgeber richten. Alle diese Voraussetzungen sind hier offensichtlich nicht erfüllt. In diesem Zusammenhang kann übrigens angemerkt werden, dass ein regierungsrätlicher Antrag auf Erlass eines kantonalen Taxigesetzes im Kantonsrat hängig ist (vgl. Weisung TG; Kantonsrats-Geschäftsnr. 5256).

E. 7.4

An der Zulässigkeit des angefochtenen Taxitarifs ändert die indirekte Konkurrenz durch die verschiedenen Fahrdienste nichts.

E. 7.4.1

Zwischen der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Konkurrenz durch UberPop und dem Antrag auf Aufhebung der streitigen Höchsttarife und Zuschläge mangels genügender Höhe oder Differenzierung besteht kein nachvollziehbarer Zusammenhang. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, UberPop könne günstigere Tarife anbieten, ist nicht ersichtlich, inwieweit die Höchsttarife die Taxifahrenden in der Konkurrenz mit UberPop benachteiligen könnten. Dies gilt auch in Bezug auf das Vorbringen des Beschwerdeführers, dass Uber ein an Angebot und Nachfrage orientiertes

Tariffberechnungsmodell verwendet, das je nach den Umständen – namentlich in den Stosszeiten – zu hohen Preisen führen kann: Ob derartige Preisforderungen in der Konkurrenz bestehen könnten, ist fraglich, und die Erhöhung oder Differenzierung der Höchsttarife wäre jedenfalls keine adäquate Gegenmassnahme. Überdies stehen auch den Taxihaltern mindestens beschränkte Möglichkeiten offen, ihre Preise differenziert zu gestalten, sofern sie die Höchstpreise nicht überschreiten. Die Rechtsfragen, die der Beschwerdeführer in Bezug auf Uber aufwirft – etwa in Bezug auf die rechtliche Qualifikation der dortigen Beschäftigungsverhältnisse – sind für das vorliegende Verfahren nicht relevant.

E. 7.4.2

Die Konkurrenz mit Hotelfahrten, Limousinen- oder Shuttleservices und ähnlichen Fahrdienstleistungen könnte durch die Höchsttarife und Zuschläge insofern beeinflusst werden, als sie die Rentabilität von Investitionen in Taxidienstleistungen des gehobeneren Segments beschränken dürften. Weil nur ein Teil der Taxidienstleistungen betroffen ist und es sich folglich nur um indirekte Konkurrenz handelt, ist dies jedoch nicht relevant. Im Übrigen steht es dem Beschwerdeführer frei, derartige Dienste ausserhalb des von der Taxiverordnung erfassten Bereichs anzubieten.

E. 7.4.3

Selbst wenn es sich bei den Fahrdienstleistungen, die nicht der Taxiverordnung unterstehen, um direkte Konkurrenz zum Taxigewerbe handeln würde, würde dies an der Zulässigkeit des Taxitarifs nichts ändern. Die Höchsttarife und Zuschlagsbeschränkungen dürfen nicht mit isolierten Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit gleichgesetzt werden, die den Wettbewerb verzerren, weil sie einige Anbietende treffen und andere nicht (vgl. BGr, 17. Mai 2011, 2C_804/2010, E. 4.4 mit Beispielen; BGE 128 II 292 E. 5; 125 I 335 E. 5). Sie sind vielmehr Bestandteil einer umfassenden Reglementierung des Taxigewerbes, wobei die Anbietenden in der Wahl frei sind, ob sie sich mit reglementierten Diensten, mit von der Reglementierung nicht erfassten Diensten oder mit beiden am Wettbewerb beteiligen wollen. Im Rahmen des reglementierten Angebots sind zum Schutz der Kundschaft zahlreiche gesetzliche Anforderungen an das Unternehmen, das Fahrzeug und dessen Ausrüstung, den Chauffeur bzw. die Chauffeurin sowie die Modalitäten der Fahrt einzuhalten (Art. 2 ff. TaxiV). Im Gegenzug werden den Anbietenden gesetzlich einige Vorteile eingeräumt wie die Benutzung von Standplätzen, die Möglichkeit zur Aufnahme von Fahrgästen auf Begehren von Passantinnen und Passanten sowie die Benutzung von Tram- und Busspuren (Art. 13 Abs. 1 und 3, Art. 20 TaxiV). Namentlich sollte ihnen aber das Vertrauen der Kundschaft zugutekommen, das sich aus den behördlichen Vorschriften sowie deren Einhaltung und Kontrolle ergeben sollte. Das Motiv des Kundschaftsschutzes wird durch die Zulassung von Dienstleistungen ausserhalb des reglementierten Bereichs nicht seines Sinns entleert – nicht zuletzt, weil der Kundschaft das reglementierte Angebot als Vergleichsobjekt und Alternative zur Verfügung steht. Demnach stellt die nicht der Taxiverordnung unterstehende Konkurrenz die Zulässigkeit weder der Reglementierung im Allgemeinen noch der Höchsttarife und Zuschlagsbeschränkungen im Besonderen infrage.

E. 8.1

Schliesslich hält der Beschwerdeführer Art. 2 Abs. 4 Taxitarif für unzulässig, wonach die Taxuhr auch bei Pauschalfahrten einzuschalten ist, damit der Fahrgast den vereinbarten Preis überprüfen kann. Es greife unverhältnismässig in die Wirtschaftsfreiheit ein, wenn der

Taxameter Umsätze aufzeichne, die man nicht erzielen könne. Weder die Kundschaft noch die Polizei könne den programmierten Tarif kontrollieren. Auch Taxifahrzeugen müsse es erlaubt sein, Pauschalfahrten auszuführen.

E. 8.2

Art. 2 Abs. 4 Taxitarif schliesst Pauschalfahrten nicht aus. Die Bestimmung dient dem Schutz der Kundschaft vor Übervorteilung: Die Kundschaft soll kontrollieren können, ob der vereinbarte Pauschalpreis nicht unzulässigerweise höher ist, als es der nach Tarifen berechnete Preis wäre. Dieser Zweck ist zulässig, und die Massnahme ist hierfür geeignet und erforderlich. Der Beschwerdeführer macht dagegen sinngemäss geltend, dass der Taxameter auf diese Weise Umsätze aufzeichne, die nicht erzielt worden seien, was die Aufzeichnung der Einnahmen gegenüber den Steuerbehörden verfälsche. Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als die fälschliche Aufzeichnung zu hoher Einnahmen korrigiert werden muss, doch kann dies etwa durch die Ausstellung von Quittungen geschehen. Der Beschwerdeführer selber betont, dass eine allgemeine Quittungspflicht zumutbar wäre. Die Verpflichtung gemäss Art. 2 Abs. 4 Taxitarif bringt demnach zwar einen gewissen Mehraufwand bei der Ertragsabrechnung mit sich, doch ist dieser angesichts des verfolgten Zwecks verhältnismässig. Weshalb sie wegen Manipulationsgefahr nicht zweckmässig sein soll, wie der Beschwerdeführer vorzubringen scheint, ist nicht ersichtlich. Ein Widerspruch zu höherrangigem Recht ist nicht auszumachen. Somit kann dem Beschwerdegegner gefolgt werden, wenn er die Massnahme als geeignet, notwendig und ohne Weiteres zumutbar bezeichnet.

E. 9.1

Die Vorbringen des Beschwerdeführers erweisen sich als unbegründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Die Kosten des Verfahrens sind grundsätzlich dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 9.2

Im vorliegenden Fall ist dem Umstand angemessen Rechnung zu tragen, dass das Verwaltungsgericht eine von der Vorinstanz verursachte Gehörsverletzung geheilt hat. Die Kosten sind daher nicht ausschliesslich entsprechend dem Unterliegen, sondern insoweit nach dem Verursacherprinzip aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG; BGr, 24. Juli 2014, 1C_41/2014, E. 7.3 mit Hinweisen). Es rechtfertigt sich daher, die Gerichtskosten der Vorinstanz zur Hälfte zu auferlegen (vgl. zur Kostenaufgabe an die Vorinstanz: VGr, 27. Januar 2016, VB.2015.00564, E. 2.2.4 und 7.1; VGr, 11. Februar 2004, VB.2003.00400, E. 4 ; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 59).

E. 9.3

Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Von der Zusprechung einer Parteientschädigung an den Beschwerdegegner ist ebenfalls abzusehen: In der Regel haben grössere und leistungsfähigere Gemeinwesen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört. Eine Ausnahme ist zu machen, wenn die Beantwortung des Rechtsmittels mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden ist (VGr, 27. Januar 2016, VB.2015.00564, E. 5.3 mit weiteren Hinweisen; zum Ganzen Plüss, § 17 N. 50 ff.). Für das vorliegende Verfahren musste jedoch kein besonderer Aufwand betrieben werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.