

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00016 vom 14. März 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2023.00016

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00016 du 14 mars 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00016 del 14 marzo 2024

Regeste

Verordnung über den Personentransport mit Taxis und Limousinen | Abstraktes Normenkontrollverfahren: Die Stadt Zürich verlangt beschwerdeweise die Aufhebung von § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 2 und § 20 der Verordnung des Regierungsrats über den Personentransport mit Taxis und Limousinen vom 24. Mai 2023 (PTLV; LS 935.511). Rechtliche Ausführungen zur Gemeindeautonomie (E.2), zur Gesetzesdelegation (E. 4) und detailliert zu den Gemeindekompetenzen (E. 5): Den zürcherischen Gemeinden kommen nach Massgabe des kantonalen Rechts sowohl in Bezug auf Anzahl und Lage der Parkplätze auf öffentlichem Grund wie auch auf deren engere Zweckumschreibung (etwa durch Kenntlichmachung als weisse, blaue oder einer besonderen Benutzergruppe vorbehaltene gelbe Parkfelder) sowie der Modalitäten ihrer Benützung (namentlich, wenn es um das Dauerparkieren geht) weitreichende Regelungs- und Anordnungs-kompetenzen zu (E. 5.2). Im angefochtenen § 17 Abs. 2 PTLV wird die Anwerbung von Kunden durch Taxis auf öffentlichen Parkplätzen ausserhalb der eigentlichen Taxistandplätze geregelt. Einerseits begründet diese Bestimmung neue Verbote (und je nach Auslegung der Bestimmung im Umkehrschluss vermeintlich auch neue Rechte) für die Taxifahrerinnen und Taxifahrer, andererseits greift sie in die Kompetenzen der Beschwerdeführerin bei der Regelung der Nutzung der allgemeinen Parkierungsflächen ein. Es handelt sich damit bei § 17 Abs. 2 PTLV klarerweise nicht um eine blossе Vollzugsverordnung, sondern um eine gesetzesvertretende Verordnung. Als solche bedürfte die Bestimmung einer Delegationsnorm im PTLG. Indes hat sich der formelle Gesetzgeber weder in § 5 PTLG noch sonst im Rahmen des PTLG zur Anwerbung von Kunden durch Taxis auf öffentlichen Parkplätzen ausserhalb der eigentlichen Taxistandplätze oder durch Limousinendienste geäussert. Demnach verstösst § 17 Abs. 2 PTLV gegen die kantonale Kompetenzordnung im Strassenbereich. Er verletzt das Legalitäts- bzw. Gewaltenteilungsprinzip und die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin. Dies führt zur Aufhebung von § 17 Abs. 2 PTLV (E. 5.4). Der Passus "auf einem öffentlichen Parkplatz in Sichtweite eines Taxistandplatzes abgestellt oder" in § 16 Abs. 2 PTLV teilt das rechtliche Schicksal von § 17 Abs. 2 PTLV und ist ebenfalls aufzuheben (E. 6.1.2). Eine Aufhebung von § 20 PTLV als Verweismorm ist demgegenüber nicht angezeigt (E. 6.2). Teilweise Gutheissung der Beschwerde, Aufhebung von § 17 Abs. 2 PTLV sowie des genannten Passus von § 16 Abs. 2 PTLV.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2023.00016 Urteil der 3. Kammer vom 5. Dezember 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser,

Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Ersatzrichter Moritz Seiler, Gerichtsschreiber Samuel Boller. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat, dieser vertreten durch die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Verordnung über den Personentransport mit Taxis und Limousinen, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 24. Mai 2023 erliess der Regierungsrat die Verordnung über den Personentransport mit Taxis und Limousinen (PTLV; LS 935.511) und setzte sie zusammen mit dem Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen vom 25. März 2019 (PTLG; LS 935.51) und den Änderungen der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates vom 18. Juli 2007 (VOG RR; LS 172.11) sowie der Kantonalen Ordnungsbussenverordnung vom 10. Dezember 2019 (KOBV; LS 321.2) vorbehältlich der Ergreifung eines Rechtsmittels auf den 1. Januar 2024 in Kraft. Dieser Beschluss wurde am 9. Juni 2023 im Amtsblatt publiziert (ABI 2023-06-09, Meldungsnummer RS-ZH03-0000000651). Die PTLV enthält unter anderem folgende Bestimmungen: § 16 Taxilampe 1 Werden Taxifahrten angeboten oder ausgeführt, ist die Taxilampe am Fahrzeug anzubringen. 2 Wird das Fahrzeug auf einem öffentlichen Parkplatz in Sichtweite eines Taxistandplatzes abgestellt oder für Privatfahrten verwendet, ist die Taxilampe auszuschalten. § 17 Anwerbeverbot 1 Taxifahrerinnen und Taxifahrer dürfen Fahrgäste nicht durch Zurufe, Winken oder auf ähnliche Weise anwerben. 2 Sie dürfen öffentliche Parkplätze in Sichtweite von Taxistandplätzen nicht nutzen, um auf Fahrgäste oder Fahraufträge zu warten. § 20 Anwerbeverbot Für Limousinenfahrerinnen und Limousinenfahrer gilt das Anwerbeverbot gemäss § 17 sinngemäss. II. Mit Eingabe vom 3. Juli 2023 erhob die Stadt Zürich beim Verwaltungsgericht Beschwerde. Sie beantragte, die Bestimmungen von § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 2 und § 20 PTLV seien aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Neuentscheidung bzw. zum Neuerlass an den Kanton zurückzuweisen. Zudem beantragte sie, die Kosten- und Entschädigungsfolgen dem Kanton aufzuerlegen. Mit Beschwerdeantwort vom 11. September 2023 beantragte die Volkswirtschaftsdirektion namens des Regierungsrats, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, dies unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Mit Vernehmlassung vom 20. September 2023 nahm die Stadt Zürich erneut Stellung. Mit Eingabe vom 4. Oktober 2023 erklärte die Volkswirtschaftsdirektion, dass sie an ihren Anträgen festhalte und im Übrigen auf eine weitere Stellungnahme verzichte. Mit Beschluss vom 27. September 2023 setzte der Regierungsrat die PTLV – mit Ausnahme von § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 2 und § 20 – auf den 1. Januar 2024 in Kraft (ABI 2023-09-29, Meldungsnummer RS-ZH03-0000000688). Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) sowie Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verordnungen des Regierungsrats. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). 1.2 Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, zur Beschwerdeführung legitimiert zu sein, weil die angefochtenen Bestimmungen die Gemeindeautonomie verletzen. Überdies werde sie bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen auch anderweitig verletzt. 1.2.1 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 2 und § 21 Abs. 2 lit. b VRG kann eine Gemeinde einen Erlass anfechten, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Ebenso steht ihr die Legitimation zu, wenn sie bei der Erfüllung

von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt wird, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- und Verwaltungsvermögen (§ 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 2 und § 21 Abs. 2 lit. c VRG), oder wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG). Bei der Anwendung dieser Legitimationsvoraussetzungen ist zu beachten, dass Art. 111 in Verbindung mit Art. 89 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) Minimalanforderungen für die Legitimation des Gemeinwesens aufstellt und sich die Regelung von § 21 VRG an Art. 89 BGG orientiert (VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00008, E. 1.3; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 102, 118, 122). Die Zulässigkeit der Autonomiebeschwerde der Gemeinde hängt nicht davon ab, dass sie im betroffenen Gebiet über qualifizierte Entscheidungs- und Ermessensfreiheit verfügt. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist nämlich keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00008, E. 1.3.1; Bertschi, § 21 N. 118).

1.2.2 Nach der Darstellung der Beschwerdeführerin greifen die angefochtenen Bestimmungen in die Gemeindeautonomie ein, weil die Beschwerdeführerin danach neu zu dulden habe, dass Taxis und Limousinen auf öffentlichen Parkplätzen im Stadtgebiet ihre Dienste anbieten können, sofern sie sich nicht in Sichtweite eines Taxistandplatzes befinden. Ob dies effektiv zutrifft, ist im Rahmen der materiellen Beurteilung zu prüfen. Für die Frage der Beschwerdelegitimation genügt die Darstellung der Beschwerdeführerin jedenfalls. Auf die Beschwerde ist einzutreten. 1.3 Dem Zweck der abstrakten Normenkontrolle entsprechend hat das Verwaltungsgericht eine rein kassatorische Entscheidungsbefugnis. Aufgrund der Gewaltenteilung und der Aufgabenteilung in der Rechtsetzung ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, den rechtsetzenden Behörden verbindliche Weisungen zum Inhalt einer Rechtsnorm zu erteilen (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 100). Das Gericht hat sich bei Gutheissung der Beschwerde darauf zu beschränken, die rechtswidrigen Verordnungsbestimmungen aufzuheben. Der Entscheid darüber, wie und gegebenenfalls ob der Regierungsrat im Fall der Aufhebung einer Verordnungsbestimmung die Verordnung an das übergeordnete Recht anpassen will, bleibt diesem vorbehalten (VGr, 31. März 2021, AN.2020.00002, E. 1.2; 7. Juli 2015, AN.2015.00001, E. 1.3). Dementsprechend erwiese sich selbst die von der Beschwerdeführerin eventualiter verlangte Rückweisung der Sache an den Beschwerdegegner zur Neuentscheidung bzw. zum Neuerlass als unzulässiger Antrag und wäre entsprechend nicht darauf einzutreten (vgl. VGr, 2. März 2023, AN.2022.00005–7, je E. 1.5; anders vereinzelt noch die frühere Rechtsprechung VGr, 26. Februar 2020, VB.2019.00003, E. 1.4 mit Hinweisen).

1.4 Im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens ist die Vereinbarkeit des angefochtenen Erlasses bzw. der angefochtenen Bestimmung(en) mit dem übergeordneten Recht zu prüfen (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; Art. 79 Abs. 2 KV). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen. Prüfungsmassstab bilden insbesondere das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das gesamte Bundesrecht (VGr, 17. September 2024, AN.2024.00002, E. 2; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 76 in Verbindung mit § 20 N. 94). 2. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern

ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 145 I 52; BGE 141 I 36 E. 5.3 mit Hinweisen). Die Gemeindeautonomie ist ein kantonales verfassungsmässiges Recht (vgl. Art. 85 KV; BGr, 12. Oktober 2009, 1C_202/2009, E. 2.2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, N. 1902).

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass § 17 Abs. 2 und § 20 PTLV nicht mit § 5 PTLG vereinbar seien, weil ihr durch diese Verordnungsbestimmung die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit genommen werde, eine Bewilligungspflicht für (Taxi-)Standplätze vorzusehen, wenn sie sich ausserhalb der Sichtweite von (gemeint: bereits bewilligten) Taxistandplätzen befänden. Darin sieht die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), nachdem die infrage stehenden Bestimmungen nicht in Übereinstimmung mit dem PTLG ergangen seien und sich Regelungsinhalte anmassten, die dem Gesetzgeber vorbehalten seien. Ausserdem greife der Kanton in unzulässiger Weise in ihre Gemeindeautonomie ein.

E. 3.2

Der Beschwerdegegner stellte sich demgegenüber auf den Standpunkt, es sei unstrittig, dass die Städte und Gemeinden betreffend die Regelung der gewerblichen Nutzung öffentlicher Parkplätze respektive des gesteigerten Gemeingebrauchs durch Taxis und Limousinen auch dann autonom blieben, wenn das kantonale Anwerbeverbot in der PTLV in Kraft treten sollte. Namentlich bliebe es ihnen grundsätzlich unbenommen, das Parkieren auf öffentlichen Parkplätzen ausserhalb der Sichtweite von Taxistandplätzen einzuschränken. Zur Einhaltung des Legalitätsprinzips bzw. des Gewaltenteilungsprinzips äusserte sich der Beschwerdegegner nicht.

E. 4.1

In Art. 3 in Verbindung mit Art. 38 KV ist der Grundsatz der Gewaltenteilung auf kantonaler Ebene verankert. Insbesondere bestimmt Art. 38 Abs. 1 KV, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, und zählt auf, welche Regelungen einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedürfen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte (lit. b). Die Kantonsverfassung weist die Zuständigkeit zum Erlass von Gesetzen dem Kantonsrat und dem Stimmvolk zu (vgl. Art. 29, 32 f., 54 KV). Gesetzesdelegation ist grundsätzlich zulässig, auch wenn damit das Gewaltenteilungsprinzip durchbrochen wird (VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00008, E. 5.2, mit Hinweisen).

E. 4.2

Bei einer Gesetzesdelegation werden gesetzesvertretende Verordnungen erlassen. Sie beruhen auf einer Ermächtigung durch ein Gesetz, das noch keine vollständige materielle Regelung enthält. Solche Verordnungen fügen der weitmaschigen Regelung im Gesetz neue Normen hinzu. Reine Vollziehungsverordnungen demgegenüber dürfen weder die Rechte der Bürgerinnen und Bürger (zusätzlich) beschränken noch ihnen (weitere) Pflichten auferlegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 94–99; VGr, 8. Februar 2024, VB.2022.00296, E. 3.5.2). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Gesetzesdelegation nur zulässig, wenn folgende vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein; die Delegationsnorm muss in einem Gesetz enthalten sein; die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken, Blankodelegationen sind unzulässig; die Grundzüge der delegierten Materie, d. h. die wichtigen Regelungen, insbesondere Zweck, Gegenstand und Umfang der übertragenen Befugnisse, müssen in einem Gesetz umschrieben sein (Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 368 mit Verweis unter anderem auf BGE 144 II 376 sowie BGE 142 I 227 = Pra 107 [2018] Nr. 25 S. 9; VGr, 17. April 2019, VB.2018.00648, E. 3.5).

E. 4.3

Was als wichtig bzw. wesentlich erscheint und deshalb vom Gesetzgeber selbst im Sinn der "Grundzüge der delegierten Materie" festzulegen ist, ergibt sich aus den Umständen des Einzelfalls. Dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung wird auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Nachachtung verschafft. Es bedeutet namentlich, dass Bestimmungen, die in einem Gesetz im formellen Sinn stehen müssen, nicht durch andere Organe erlassen werden dürfen, es sei denn aufgrund gültiger Gesetzesdelegation (BGE 147 I 478 E. 3.1.1 mit Hinweisen). Das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV bzw. Art. 2 Abs. 1 KV besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Nicht verlangt ist, dass sich die rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn findet; eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung genügt grundsätzlich. Das Erfordernis der Gesetzesform kann jedoch aufgrund anderer Verfassungsnormen massgeblich sein (VGr, 23. Juli 2020, AN.2020.00003, E. 3.3; zum Ganzen: VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00008, E. 5.2).

E. 5.1

Gemäss § 5 Abs. 1 PTLG können die Gemeinden eine Bewilligungspflicht für Taxistandplätze auf öffentlichem Grund vorsehen (Standplatzbewilligung). Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung sind die Standplatzbewilligungen von den Gemeinden diskriminierungsfrei und transparent mittels Ausschreibung zuzuteilen und dürfen insbesondere nicht von einer Ortskundeprüfung abhängig gemacht werden. Sie sind zu befristen. Die Benutzung der Taxistandplätze wurde als Privileg für die Kategorie Taxis bezeichnet (Protokoll des Zürcher Kantonsrates der Sitzung vom 3. Dezember 2018, S. 11919, Votum Kantonsrat Alex Gantner). Mit dem Beschwerdegegner ist ein Taxistandplatz nach allgemeinem Sprachverständnis als eine ausgewiesene Fläche zu verstehen, die von anderen Verkehrsteilnehmern nicht zum Parkieren genutzt werden darf und dementsprechend markiert wird (vgl. Art. 79 Abs. 5 i. V. m. Art. 79a Abs. 1 und Anhang 2 Markierung Ziff. 6.23 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]).

E. 5.2

Mit Blick auf die (kantons-)verfassungsrechtliche Kompetenzordnung, welche dem Kanton lediglich die Hoheit über die Staatsstrassen vorbehält (Art. 104 Abs. 2 KV; zur Einteilung der Strassen in Staats- und Gemeindestrassen § 5 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 [StrG; LS 722.1]), obliegt die Bau- und Unterhaltungspflicht bei Gemeindestrassen den Gemeinden (so denn auch § 6 Abs. 1 und § 26 Abs. 1 StrG). Die Städte Zürich und Winterthur sind überdies auch zuständig für Erstellung, Ausbau und Unterhalt der Strassen von überkommunaler Bedeutung (§ 43 Abs. 1 StrG), mithin auch jener Strassen, welche zu den Staatsstrassen zu zählen sind (vgl. § 43 Abs. 2 i. V. m. § 5 Abs. 1 StrG). Den genannten Städten kommt überdies auch die Kompetenz zur Anordnung dauernder Verkehrsanordnungen auf allen dieser Strassen zu (§ 27 i. V. m. §§ 5 und 10 der Kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 [KSigV; LS 741.2]). Als solche funktionellen Verkehrsanordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) gelten etwa auch das Schaffen (durch Markierung) von Parkfeldern auf öffentlichen Strassen sowie der Erlass von Parkbeschränkungen (letzteres etwa auch zugunsten von besonderen Benutzergruppen) bis hin zu Park- und Halteverboten durch entsprechende Signale und/oder Markierungen (vgl. Art. 30, 48 ff. und 79 f. SSV; vgl. etwa VGr, 27. Juni 2024, VB.2022.00498 sowie VB.2022.00486, je E. 2.2 Abs. 2 mit Hinweisen). Nach § 39 Abs. 1 StrG stellen Staat und Gemeinden, soweit ein Bedürfnis besteht und das Planungs- und Baugesetz keine abschliessende Ordnung trifft, sodann auch Polizeivorschriften (u. a.) über das Strassengebiet und seine Benützung auf. Entsprechend der vorgenannten Verteilung der Strassenhoheit ist es regelmässig den zürcherischen Gemeinden überlassen, über das Strassengebiet und dessen Benützung in eigener Kompetenz (Polizei-)Vorschriften zu erlassen, wobei ihnen in diesem Bereich Autonomie zukommt (vgl. VGr, 27. August 2019, VB.2019.00453, E. 4.2; BGE 126 I 133 E. 2; Tobias Jaag, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 85 N. 11). Im Besonderen sind die Gemeinden auch zuständig für die Normierung des gesteigerten Gemeingebrauchs, namentlich des längerfristigen (sog. Dauer-)Parkierens (vgl. VGr, 20. März 2019, VB.2018.00443, E. 2 mit weiteren Hinweisen). Sie können für entsprechende Beanspruchungen eine Gebührenordnung erlassen (vgl. VGr, 28. Juli 2023, VB.2022.00329, E. 3 und VGr, 20. November 2018, VB.2017.00390, E. 3.1; allgemein VGr, 16. Dezember 2021, VB.2020.00592, E. 2.1; mit Bezug auf § 231 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1] VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 6.1) und für das Parkieren in der Blauen Zone beispielsweise ein Parkkartensystem einführen (vgl. VGr, 16. November 2006, VB.2006.00350, E. 2.1 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt es sich nicht ausschliessen, dass eine Nutzung allgemeiner Parkierungsflächen durch Taxis für Kundenwerbung als gesteigerter Gemeingebrauch zu qualifizieren ist (vgl. BGE 99 Ia 394 E. 2b/bb). Auch der Beschwerdegegner anerkennt, dass es sich dabei um gesteigerten Gemeingebrauch handelt. Eine solche Nutzung ist deshalb über das ganz kurzfristige Parkieren hinaus (wie bei Kundschaftswechseln) nicht ohne Weiteres bewilligungsfrei zulässig. Für entsprechende Regelungen über die Bewilligung, unter Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Gewerbetreibenden, wären entsprechend die Gemeinden zuständig (vgl. betreffend die Stadt Zürich auch BGE 122 I 279 E. 8). Nach dem Gesagten kommen den zürcherischen Gemeinden nach Massgabe des kantonalen Rechts sowohl in Bezug auf Anzahl und Lage der Parkplätze auf

öffentlichem Grund wie auch auf deren engere Zweckumschreibung (etwa durch Kenntlichmachung als weisse, blaue oder einer besonderen Benutzergruppe vorbehaltene gelbe Parkfelder) sowie die Modalitäten ihrer Benützung (namentlich, wenn es um das Dauerparkieren geht) weitreichende Regelungs- und Anordnungs Kompetenzen zu.

E. 5.3

Das Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen (PTLG), als dessen Ausführungserlass sich die infrage stehende Verordnung (PTLV) versteht, enthält im Grundsatz keine Bestimmungen zur Benützung des öffentlichen Grundes durch die Taxifahrerinnen und -fahrer. Der (kantonale) Taxiausweis (Taxifahrerbewilligung) nach § 3 PTLG stellt im Prinzip eine reine gewerbepolizeiliche Berufszulassungsbewilligung dar, ohne besondere Ermächtigung zur bevorzugten Benutzung irgendwelcher öffentlicher Strassenflächen oder -einrichtungen. Umgekehrt statuiert das PTLG aber auch keine zusätzlichen Einschränkungen oder Auflagen für Taxifahrerinnen und Taxifahrer im Verhältnis zu den übrigen Verkehrsteilnehmenden, wenn es um die Benützung von Parkflächen geht. Es gilt mithin für die Taxis im ruhenden Verkehr (nebst den diesbezüglichen allgemeinen Vorgaben des Strassenverkehrsrechts) das nach Massgabe der oben erläuterten Zuständigkeitsordnung namhaft von den Gemeinden geprägte örtliche Strassenbenützungsregime. Nichts anderes lässt sich im Prinzip aus § 5 PTLG ableiten: Die erwähnte Bestimmung erlaubt es den Gemeinden, die Benützung der örtlichen Taxistandplätze auf öffentlichem Grund einer (kommunalen) Bewilligungspflicht zu unterstellen, und macht den Gemeinden in Bezug auf die Modalitäten der Erteilung solcher Bewilligungen gewisse Vorgaben (diskriminierungsfrei, nach vorgängiger Ausschreibung, nicht abhängig von einer Ortskundeprüfung, befristet). Damit obliegt es zunächst den Gemeinden, zu bestimmen, ob sie auf ihrem Gebiet auf öffentlichem Grund überhaupt besondere Taxistandplätze ausscheiden wollen. Tun sie dies, können sie diese entweder allen Taxifahrenden voraussetzungslos zur freien Benützung (im Rahmen der vorhandenen Kapazität) zur Verfügung stellen oder aber (unter Beachtung der Vorgaben von § 5 PTLG) ein kommunales Bewilligungsregime einführen. Die diesbezüglichen Vorgaben von § 5 PTLG betreffen aber nach klarem Wortlaut dieser Bestimmung allein die Taxistandplätze, mithin die gelb markierten, der besonderen Benutzergruppe der Taxis vorbehaltenen Parkfelder oder in ähnlicher Weise ausgeschiedene, zur exklusiven Benützung durch Taxis bestimmte Standflächen auf öffentlichem Grund. Zur Art und Weise der Benützung von allgemeinen Parkflächen auf öffentlichen Strassen durch Taxis, namentlich die weiss oder blau markierten Parkfelder (vgl. Art. 79 Abs. 2 gegenüber Abs. 5 i. V. m. Art. 79a Abs. 1 SSV), lässt sich § 5 PTLG nichts entnehmen, und zwar weder, dass ihnen deren Benützung – generell oder für bestimmte (z. B. Anwerbe-)Zwecke – gestattet, noch untersagt wäre.

E. 5.4

Im angefochtenen § 17 Abs. 2 PTLV wird demgegenüber gerade die Anwerbung von Kunden durch Taxis auf öffentlichen Parkplätzen ausserhalb der eigentlichen Taxistandplätze geregelt. Einerseits begründet diese Bestimmung neue Verbote (und je nach Auslegung der Bestimmung im Umkehrschluss vermeintlich auch neue Rechte) für die Taxifahrerinnen und Taxifahrer, andererseits greift sie in die umschriebenen gesetzlichen Kompetenzen der Beschwerdeführerin bei der Regelung der Nutzung der allgemeinen Parkierungsflächen ein. Daran ändert nichts, dass es den Gemeinden nach Ansicht des Beschwerdegegners unbenommen bleibt, das Parkieren auf öffentlichen Parkplätzen ausserhalb der Sichtweite von Taxistandplätzen einzuschränken. Denn selbst wenn es sich –

dieser Ansicht folgend – nur um eine "Minimalregelung" handeln sollte, müsste zumindest eine Gemeinde, die über keine eigene kommunale Regelung verfügt, aufgrund von § 17 Abs. 2 PTLV eine Kundenanwerbung durch Taxis auf öffentlichen Parkplätzen ausserhalb der Sichtweite von Taxistandplätzen tolerieren; umgekehrt hätte sie es hinzunehmen, dass Taxifahrenden das Anwerben von Kunden auf öffentlichen Parkfeldern in Sichtweite eines Taxistandplatzes auch dann (kantonal) untersagt wäre, wenn die Gemeinde dies zulassen wollte. Es handelt sich damit bei § 17 Abs. 2 PTLV klarerweise nicht um eine blosser Vollzugsverordnung, sondern um eine gesetzvertretende Verordnung (vgl. oben, E. 4.2). Als solche bedürfte die Bestimmung einer Delegationsnorm im PTLG. Indes hat sich der formelle Gesetzgeber – wie erwähnt – weder in § 5 PTLG noch sonst im Rahmen des PTLG zur Anwerbung von Kunden durch Taxis auf öffentlichen Parkplätzen ausserhalb der eigentlichen Taxistandplätze oder durch Limousinendienste geäussert. Der Gesetzgeber hat demnach das Anwerbeverbot weder selbst im PTLG geregelt noch die betreffende Regelungskompetenz an den Regierungsrat delegiert. Demnach verstösst § 17 Abs. 2 PTLV gegen die kantonale Kompetenzordnung im Strassenbereich. Er verletzt das Legalitäts- bzw. Gewaltenteilungsprinzip und die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin. Dies führt zur Aufhebung von § 17 Abs. 2 PTLV.

E. 6.1

Der mitangefochtene § 16 Abs. 2 PTLV regelt zwei Sachverhalte.

E. 6.1.1

Einerseits besagt er, dass bei privater Nutzung des Taxifahrzeugs die Taxilampe auszuschalten ist. Dabei handelt es sich um eine blosser Betriebsvorschrift für Taxis. § 16 Abs. 2 PTLV bildet insofern eine Vollzugsverordnung zu § 2 PTLG über die Kennzeichnungspflicht der Fahrzeuge mit der Taxilampe und zu § 7 PTLG über die kantonale Regelungsbefugnis über die Taxilampe. Insofern wurde § 16 Abs. 2 PTLV kompetenzgemäss durch den Regierungsrat erlassen und ist nicht zu beanstanden.

E. 6.1.2

Andererseits besagt § 16 Abs. 2 PTLV, dass bei einem Abstellen des Taxifahrzeugs auf einem öffentlichen Parkplatz in Sichtweite eines Taxistandplatzes die Taxilampe auszuschalten ist. Insofern soll diese Vorschrift das in § 17 Abs. 2 PTLV statuierte, nunmehr aufzuhebende Anwerbeverbot in Sichtweite der Taxistandplätze absichern. Dies läuft ebenfalls auf ein Verbot der Nutzung für Kundenwerbung in dieser Konstellation hinaus. Der Passus "auf einem öffentlichen Parkplatz in Sichtweite eines Taxistandplatzes abgestellt oder" in § 16 Abs. 2 PTLV teilt demnach das rechtliche Schicksal von § 17 Abs. 2 PTLV und ist infolge Verstosses gegen die kantonale Kompetenzordnung ebenfalls aufzuheben. Die hier vorzunehmende Streichung nur eines Passus von § 16 Abs. 2 PTLV ist mit der kassatorischen Natur der abstrakten Normenkontrolle (oben E. 1.3) vereinbar, da der verbleibende Teil der Bestimmung – die Pflicht, die Taxilampe auf Privatfahrten auszuschalten – einen eigenständigen und unveränderten Regelungsgehalt hat.

E. 6.2

Schliesslich ficht die Beschwerdeführerin § 20 PTLV an. Gemäss dieser Bestimmung gilt das Anwerbeverbot gemäss § 17 PTLV für Limousinenfahrerinnen und Limousinenfahrer sinngemäss. Zwar ist § 17 Abs. 2 PTLV aufzuheben, doch bleibt § 17 Abs. 1 PTLV bestehen. Somit verweist § 20 PTLV nurmehr auf § 17 Abs. 1 PTLV. Eine Aufhebung von § 20 PTLV ist daher nicht angezeigt.

E. 6.3

Unsubstantiiert geblieben ist das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie sei vom Verordnungsgeber in Verletzung von Art. 85 Abs. 3 KV nicht genügend in den Gesetzgebungsprozess eingebunden worden (vgl. zum Ganzen BGr, 3. November 2022, 1C_477/2021 und 1C_479/2021, E. 4). Die Volkswirtschaftsdirektion hat in ihrer Stellungnahme plausibel dargelegt, dass die Stadt hinreichend Gelegenheit gehabt habe, sich im Gesetzgebungsprozess einzubringen, dies aber unterlassen bzw. sich sogar widersprüchlich verhalten habe. Die Beschwerdeführerin zieht diese Darstellung der Ereignisse in ihrer erneuten Stellungnahme nicht in Zweifel und wiederholt den Vorwurf der Verletzung von Art. 85 Abs. 3 KV auch nicht mehr. Unter diesen Umständen erübrigen sich Weiterungen zur Frage, welche Auswirkungen die Verletzung von Art. 85 Abs. 3 KV für die Gültigkeit einer Verordnung des Regierungsrats haben könnte.

E. 6.4

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. § 17 Abs. 2 PTLV sowie der Passus "auf einem öffentlichen Parkplatz in Sichtweite eines Taxistandplatzes abgestellt oder" in § 16 Abs. 2 PTLV sind aufzuheben. Die letztgenannte Bestimmung lautet mithin fortan wie folgt: "Wird das Fahrzeug für Privatfahrten verwendet, ist die Taxilampe auszuschalten." Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem ganz überwiegend unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin beantragt eine Parteientschädigung. Den Gemeinwesen ist gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung lediglich in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, eine solche zuzusprechen. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens entfällt in der Regel, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört, der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren jenen nicht wesentlich übersteigt, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (VGr, 14. März 2024, AN.2022.00008, E. 6 mit Hinweisen). Ein Ausnahmefall liegt nicht vor, weshalb der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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