

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00143 vom 19. Juni 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-06-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00143

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00143 du 19 juin 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00143 del 19 giugno 2008

Regeste

Fahrausweiskontrolle | Rechtmässigkeit einer Gross- bzw. Schwerpunktskontrolle durch die VBZ ausserhalb des Fahrzeugs. Ausgangspunkt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers, nicht seine Aufsichtsbeschwerde. Streitgegenstand bildet allein die konkrete Fahrausweiskontrolle vom 28. Oktober 2004. Die generelle Praxis der VBZ ist im Rahmen der vom Beschwerdeführer erhobenen Aufsichtsbeschwerde zu prüfen (E. 2). Es kann davon ausgegangen werden, dass die beim Beschwerdeführer vorgenommene Kontrolle nur einige wenige Minuten gedauert hat. Dabei ist zu beachten, dass er sich zunächst weigerte, den Fahrausweis zu zeigen, was zu einer zeitlichen Verlängerung der Kontrolle geführt hat (E. 4). Bei einer Kontrolle von wenigen Minuten handelt es sich um einen leichten Eingriff in die durch Art. 10 Abs. 2 BV garantierte Bewegungsfreiheit (E. 5.2). Als leichter Eingriff bedarf eine derartige Kontrolle keiner Regelung in einem formellen Gesetz. Die Regelung von Art. 1 Abs. 1 TV verletzt das Gewaltprinzip nicht, da sie auf einer zulässigen Gesetzesdelegation beruht (E. 5.3). Die Regelung ist auch genügend bestimmt (E. 5.4). Die Auslegung von Art. 1 Abs. 1 TV dahingehend, dass unmittelbar beim Verlassen des Fahrzeugs oder unmittelbar danach auf dem Trottoir Ausweiskontrollen vorgenommen werden dürfen, ist weder willkürlich noch sonst rechtsverletzend (E. 5.5). Effiziente Fahrausweiskontrollen liegen in einem öffentlichen Interesse (E. 5.6). Es ist nicht einzusehen, weshalb die Kontrolle auf dem Trottoir einen stärkeren Eingriff in die persönliche Freiheit des Fahrgastes bewirken soll als die Kontrolle innerhalb eines Fahrzeugs, das während der Kontrolle nicht weiterfährt (E. 5.8). Das öffentliche Interesse an einer Fahrausweiskontrolle, wie sie hier zur Beurteilung steht, überwiegt das private Interesse der Fahrgäste an einer möglichst ungehinderten Fortsetzung der Fahrt (E. 5.9). Abweisung der Beschwerde und Kostenaufgabe an den Beschwerdeführer (E.6).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2008.00143 Entscheid der 3. Kammer vom 19. Juni 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Fahrausweiskontrolle, hat sich ergeben: I. A wurde im Rahmen einer so genannten Gross- bzw. Schwerpunktskontrolle am 28. Oktober 2004 nach dem Aussteigen aus dem Bus an der Haltestelle L-Strasse der Buslinie 01 auf dem Trottoir von einem Kundenberater der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) dazu angehalten, den Fahrausweis (Ticket) vorzuweisen, welcher Aufforderung er nach einer verbalen Auseinandersetzung nachkam. Gleichentags

beschwerte er sich bei den VBZ und bei der Ombudsfrau der Stadt Zürich über die durchgeführte Kontrolle und erkundigte sich insbesondere danach, auf welche gesetzliche Grundlage eine derartige Kontrolle ausserhalb des öffentlichen Verkehrsmittels gestützt werde. Beide Stellen beurteilten in ihrer Antwort vom 5. bzw. 11. November 2004 das beanstandete Vorgehen als rechtmässig; der Leiter vom Kundendienst VBZ entschuldigte sich zudem beim Rekurrenten für den schroffen Ton, den der Mitarbeiter der VBZ gegenüber diesem angeschlagen habe. II. Am 22. Dezember 2004 erhob A beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde bezüglich des Vorfalles vom 28. Oktober 2004. Er beantragte, es sei festzustellen, dass die Praxis der VBZ, Fahrausweiskontrollen im Sinn von Schwerpunktkontrollen ausserhalb des Fahrzeuges nach Beendigung der Fahrt auf öffentlichem Grund vorzunehmen, Bundesrecht widerspreche und keine genügende gesetzliche Grundlage aufweise (1); die verantwortlichen Dienststellen seien sofort anzuweisen, von Kontrollen ausserhalb der Fahrzeuge abzusehen (2); ferner seien diese Dienststellen anzuweisen, die entsprechenden Regelungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (3). Am 17. Januar 2006 beschwerte sich A bei der Volkswirtschaftsdirektion über die Verfahrensdauer und ersuchte nochmals um Beantwortung der Aufsichtsbeschwerde. Falls der Beschwerde keine Folge gegeben werde, beantrage er den Erlass einer Feststellungsverfügung, worin festzustellen sei, dass der beanstandete Realakt (Schwerpunktkontrolle ausserhalb des Fahrzeuges) nicht grundrechtskonform sei. Am 20. März 2006 erhob er beim Verwaltungsgericht Rechtsverweigerungsbeschwerde mit dem Antrag, der Regierungsrat sei zum Erlass einer Feststellungsverfügung darüber zu verpflichten, ob der mit der Aufsichtsbeschwerde vom 22. Dezember 2004 beanstandete Realakt (Schwerpunktkontrolle ausserhalb des Fahrzeuges) grundrechtskonform bzw. grundrechtswidrig sei. Mit Urteil VB.2006.00143 vom 4. Mai 2006 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Es hielt jedoch fest, dass über das am 17. Januar 2006 gestellte Feststellungsbegehren noch förmlich entschieden werden müsse (vorab über das Vorliegen eines schutzwürdigen Feststellungsinteresses und gegebenenfalls über die Grundrechtskonformität der mit dem Begehren als grundrechtswidrig beanstandeten Grosskontrolle), wobei als zuständige Behörde nebst dem Regierungsrat auch ein Organ der stadtzürcherischen VBZ oder ein solches des kantonalen Verkehrsverbundes in Frage komme. Mit Verfügung vom 29. September 2006 sistierte die Volkswirtschaftsdirektion das Verfahren der Aufsichtsbeschwerde bis zur rechtskräftigen Erledigung des Feststellungsbegehrens und überwies letzteres Begehren zuständigkeitshalber der Direktion der VBZ. III. Der Direktor der VBZ traf in der Angelegenheit am 24. Januar 2007 eine förmliche Verfügung. Er bejahte ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse und trat dementsprechend auf das Feststellungsbegehren ein (Dispositiv-Ziffer 1). Sodann stellte er fest, dass die von den Verkehrsbetrieben durchgeführten Grosskontrollen grundrechtskonform seien (Dispositiv-Ziffer 2). Die dagegen am 14. Februar 2007 erhobene Einsprache wies der Stadtrat Zürich am 20. Juni 2007 ab. Den dagegen am 27. Juni 2007 erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat Zürich am 6. März 2008 ab. IV. Mit Beschwerde vom 6. April 2008 beantragte A dem Verwaltungsgericht, in Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide vom 24. Januar 2007, 20. Juni 2007 und 6. März 2008 seinem Feststellungsbegehren zu entsprechen. Der Stadtrat Zürich ersuchte am 14. Mai 2008 um Abweisung der Beschwerde. Der Bezirksrat Zürich verzichtete auf Vernehmlassung. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom

24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich – unter dem nachstehenden Vorbehalt (E. 2) – einzutreten. 2. Mit seiner Aufsichtsbeschwerde vom 22. Dezember 2004 an den Regierungsrat hatte der Beschwerdeführer einen aufsichtsrechtlichen Feststellungsentscheid darüber verlangt, ob die Praxis der VBZ, Fahrausweiskontrollen im Sinn von Schwerpunktkontrollen ausserhalb des Fahrzeuges nach Beendigung der Fahrt auf öffentlichem Grund durchzuführen, bundesrechtswidrig sei. Mit seiner Eingabe vom 17. Januar 2006 an die Volkswirtschaftsdirektion beantragte der Beschwerdeführer – eventualiter zur nach wie vor aufrechterhaltenen Aufsichtsbeschwerde – einen förmlichen (anfechtbaren) Feststellungsentscheid darüber, ob "der beanstandete Realakt (Schwerpunktkontrolle ausserhalb des Fahrzeuges) grundrechtskonform" sei (vgl. die nämliche Formulierung in der Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 20. März 2006 an das Verwaltungsgericht im Verfahren VB.2006.00143). Die beiden Formulierungen unterscheiden sich insbesondere darin, dass laut der Aufsichtsbeschwerde vom 22. Dezember 2004 die Rechtmässigkeit der "Praxis der VBZ" überprüft werden soll, während laut dem (subsidiär gestellten) Feststellungsbegehren vom 17. Januar 2006 "der beanstandete Realakt" (nämlich die am 28. Oktober 2004 beim Beschwerdeführer durchgeführte Kontrolle an der Haltestelle L-Strasse der Buslinie 01) auf seine Rechtmässigkeit hin überprüft werden soll. Der Direktor der VBZ stellte in seiner Verfügung vom 24. Januar 2007 fest, dass die von den Verkehrsbetrieben durchgeführten Grosskontrollen grundrechtskonform seien. Er nahm damit Bezug auf die weitergehende Formulierung in der Aufsichtsbeschwerde vom 22. Dezember 2004, obwohl Ausgangspunkt des Verfahrens vor den VBZ gestützt auf die Überweisungsverfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 29. September 2006 das Feststellungsbegehren vom 17. Januar 2006 bilden musste. Entsprechend dem weiter gefassten Feststellungsentscheid der Direktion der VBZ formulierte der Beschwerdeführer in den anschliessenden Rechtsmitteln (Einsprache vom 14. Februar 2007, Rekurs vom 27. Juli 2007, Beschwerde vom 6. April 2008) sein Begehren (wiederum entsprechend seiner Aufsichtsbeschwerde vom 22. Dezember 2004) dahin, dass ein Feststellungsentscheid darüber zu treffen sei, ob "die Praxis der VBZ", Fahrzeugausweiskontrollen im Sinne von Schwerpunktskontrollen ausserhalb des Fahrzeuges nach Beendigung der Fahrt auf öffentlichem Grund vorzunehmen, bundesrechtswidrig sei. Es ist daher vorab klarzustellen, dass Ausgangspunkt des jetzigen Beschwerdeverfahrens das Feststellungsbegehren vom 17. Januar 2006 bzw. die dort gewählte – engere – Formulierung bilden muss. Nur bezüglich der Überprüfung des damit beanstandeten konkreten Realaktes (Ausweiskontrolle beim Beschwerdeführer am 28. Oktober 2004 an der Haltestelle L-Strasse) ist denn auch ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse zu bejahen, und nur über die Rechtmässigkeit dieses Realaktes ist in einem förmlichen (Verfügungscharakter aufweisenden) Feststellungsentscheid mit daran anschliessendem Rechtsmittelverfahren zu befinden. Soweit die Direktion der VBZ in ihrer Verfügung vom 24. Januar 2006 in einem weitergehenden (der Aufsichtsbeschwerde entsprechenden) Umfang ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse bejahte und einen Feststellungsentscheid traf, hat sie damit den Streitgegenstand mit jenem der Aufsichtsbeschwerde gleichgesetzt; diese Erweiterung ist für das Verwaltungsgericht im jetzigen Beschwerdeverfahren nicht massgebend. Das Verwaltungsgericht ist nicht Aufsichtsinstanz über die Verwaltungsbehörden; die Behandlung der vom Beschwerdeführer gegen die VBZ erhobenen Aufsichtsbeschwerde obliegt abschliessend der Volkswirtschaftsdirektion oder dem Regierungsrat, wo sie zurzeit sistiert ist. Auf die

Behandlung dieser Aufsichtsbeschwerde besteht kein förmlicher Anspruch; andererseits setzt deren Behandlung auch kein schutzwürdiges Feststellungsinteresse voraus (vgl. dazu Urteil VB.2006.00143 vom 4. Mai 2006, E. 1.2). Gegenstand eines förmlichen, im Rechtsmittelverfahren überprüfbaren Feststellungsentscheids (vgl. dazu Urteil VB.2006.00143 vom 4. Mai 2006, E. 1.3) kann demgegenüber nur eine konkrete Angelegenheit sein; unzulässig sind Feststellungsbegehren zur Klärung theoretischer oder abstrakter Rechtsfragen; insbesondere darf das Institut der Feststellungsverfügung nicht dazu dienen, auf indirektem Weg eine abstrakte Normenkontrolle herbeizuführen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 61). An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten; weder die Rechtsweggarantie von Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999/8. Oktober 1999 (BV) noch jene von Art. 77 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) gebieten im Zusammenhang mit Feststellungsbegehren und mit Realakten einen weitergehenden richterlichen Rechtsschutz (zum Rechtsschutz gegen Realakte, insbesondere mittels Feststellungsbegehren vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 10; Markus Müller, Rechtsschutz gegen Realakte, in: Pierre Tschannen, Neue Bundesrechtspflege: Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, BTJP 2006, Bern 2007, S. 313 ff; Art. 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968/17. Juni 2005). Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet demnach die vom Beschwerdeführer mit dem Feststellungsbegehren vom 17. Januar 2006 verlangte Überprüfung des beanstandeten Realaktes vom 28. Oktober 2004 und nicht eine generelle Überprüfung der diesbezüglichen Praxis der VBZ bei Grosskontrollen. Letztere kann nur im Rahmen der vom Beschwerdeführer erhobenen Aufsichtsbeschwerde überprüft werden, und ein diesbezüglicher Bescheid der Aufsichtsbehörde kann nicht mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Wohl besteht zwischen dem Aufsichtsbegehren des Beschwerdeführers und dessen Feststellungsbegehren ein enger sachlicher Zusammenhang, indem sich die Vorinstanzen auf den Standpunkt stellen, der beanstandete Realakt entspreche der Praxis der VBZ bei Grosskontrollen und diese Praxis sei bundesrechtskonform. Gleichwohl ist der unterschiedliche Streitgegenstand aus den dargelegten Gründen zu beachten; der Unterschied ist denn auch namentlich bezüglich der Rügen des Beschwerdeführers betreffend die Sachverhaltsermittlung (nachstehend E. 4) von praktischer Relevanz.

E. 3.1

Gemäss Art. 15 des Bundesgesetzes über den Transport im öffentlichen Verkehr vom 4. Oktober 1985 (Transportgesetz, TG, SR 742.40) verpflichtet sich die Unternehmung, einen Reisenden gegen Entgelt zwischen bestimmten Stationen zu transportieren (Abs. 1). Der Vertrag berechtigt den Reisenden, die im Fahrplan veröffentlichten Kurse und die öffentlichen Zusatzkurse zu benützen (Abs. 2). Wer keinen gültigen Fahrausweis vorweisen kann, muss ausser dem Fahrpreis einen Zuschlag bezahlen; bezahlt er nicht sofort, so muss er eine entsprechende Sicherheit leisten; andernfalls kann er von der Weiterfahrt ausgeschlossen werden (Art. 16 Abs. 1 TG). Die Tarife legen die Höhe des Zuschlags fest; sie regeln die Ausnahmefälle sowie die Rückerstattung (Art. 16 Abs. 2 TG). Gemäss Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den Transport im öffentlichen Verkehr vom 5. November 1986 (Transportverordnung, TV, SR 741.401) muss der Reisende einen gültigen Fahrausweis besitzen. Er muss ihn für die Dauer der Fahrt aufbewahren und auf Verlangen jedem mit der Kontrolle betrautem Bediensteten vorweisen. Das kantonale Gesetz über den öffentlichen

Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG, LS 740.1) regelt in § 17 als eine Aufgabe des Verkehrsverbundes (§§ 10 ff.), dem die VBZ angehören, den so genannten Verbundtarif. Gemäss § 17 Abs. 4 PVG erlässt der Verkehrsverbund Richtlinien über den Fahrausweisverkauf und die Fahrausweiskontrolle. Deren Durchführung obliegt den Transportunternehmen. Von der Richtlinie 7 "Fahrausweiskontrolle" liegt ein (unvollständiges) Exemplar bei den Akten. Darauf nehmen zwei ebenfalls bei den Akten liegende Merkblätter der VBZ Bezug ("Schwerpunktkontrollen in den VBZ-Fahrzeugen", "Ansage von Schwerpunktkontrollen").

E. 3.2

Die Ausführungen der Vorinstanzen beziehen sich auf den Ablauf gemäss diesen Merkblättern. Danach findet eine Grosskontrolle – anders als eine normale Kontrolle, die von einem drei- oder vierköpfigen Team innerhalb des fahrenden Fahrzeuges durchgeführt wird – inner- und ausserhalb des Fahrzeuges statt, wobei die VBZ 12 bis 16 Kundenberater/innen in Uniform und mit Namensschild an einer Haltestelle einsetzen. Vor dem Halt bittet die Fahrerin/der Fahrer die Fahrgäste, das Ticket bereitzuhalten, da bei der nächsten Haltestelle eine Kontrolle durchgeführt werde; beim Anhalten wird diese Durchsage wiederholt. Wer aussteigen möchte, wird ausserhalb des Fahrzeuges an der Haltestelle kontrolliert; die anderen Fahrgäste haben das Ticket im Fahrzeug vorzuweisen. Damit dieses nicht länger als nötig anhalten muss, müssen Fahrgäste, die kein Ticket haben, zwecks Aufnahme der Personalien bzw. Bezahlung des Zuschlages aussteigen.

E. 3.3

Laut einem Amtsbericht der Volkswirtschaftsdirektion vom 16. Juli 1991 zur Frage der Ermächtigung des Personals von Busbetrieben zur Vornahme von Fahrausweiskontrollen stellen solche Kontrollhandlungen keine polizeiliche Massnahmen zum Schutze der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dar, unabhängig davon, ob der Beförderungsvertrag öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur ist. Vielmehr lasse die Verkehrsunternehmung durch ihr im Anstellungs- oder Auftragsverhältnis stehendes Personal abklären, ob die Fahrgäste ihrer Vertragspflicht, der Leistung eines Entgeltes, nachgekommen seien. Auch die Einziehung des Tarifzuschlages, der im Transportgesetz nicht als Ordnungsbusse bezeichnet werde, sondern als Entschädigung für den Verwaltungsaufwand der Transportunternehmung, könne, soweit der Zuschlag freiwillig entrichtet werde, nicht als polizeiliche Handlung aufgefasst werden. Für die Einsetzung von Fahrausweiskontrollen bei Busunternehmen sei demnach keine "Inpflichtnahme" im Sinn von Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend Handhabung der Bahnpolizei vom 18. Februar 1878 (SR 742.147.1) erforderlich; eine Ermächtigung im Sinn von Art. 32 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) reiche aus. Soweit es ferner um die Frage der Ermächtigung des Kontrollpersonals zur Vornahme von Zwangshandlungen bei ordnungswidrigem Verhalten von Fahrgästen gehe, biete das genannte Bundesgesetz ohnehin keine Grundlage für die Ausübung der Bahnpolizeihöhe, die in Konkurrenz zu den Befugnissen der Kantons- und der Gemeindepolizei treten könnte.

E. 4

Der Beschwerdeführer macht geltend, in der Praxis würden Grosskontrollen oft anders als nach der Beschreibung im Merkblatt ablaufen. Zudem lasse das Merkblatt schon nach seinem Wortlaut ein Vorgehen zu, das bezüglich Eingriffsintensität über den Ablauf hinausgehe, welcher der Bezirksrat seiner Beurteilung zugrunde gelegt habe. Insbesondere

sei dessen Annahme unzutreffend, dass eine solche Kontrolle beim Aussteigen innert Sekunden durchgeführt werde. In Tat und Wahrheit könne eine solche Kontrolle bis zu 45 Minuten dauern, wobei auch der rechtschaffene Fahrgast, der – wie der Beschwerdeführer – über einen gültigen Fahrausweis verfüge, an der Haltestelle zu Kontrollzwecken festgehalten werde. Wie dargelegt (E. 2), ist hier weder allgemein über die Rechtmässigkeit der Praxis der VBZ (die laut Behauptung des Beschwerdeführers über den im Merkblatt abgesteckten Rahmen hinausgeht) noch allgemein darüber zu befinden, ob das Vorgehen gemäss Merkblatt in jeder Hinsicht rechtmässig sei. Zu befinden ist über die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Grundrechtswidrigkeit der Kontrolle vom 28. Oktober 2004, in welche er selber involviert war. Der Beschwerdeführer behauptet nicht, dass er dabei während 45 Minuten am Weitergehen behindert worden sei. Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um wenige Minuten gehandelt hat. Dabei dürfte auch die verbale Auseinandersetzung mit dem Kontrolleur zur Dauer beigetragen haben, für die sich die Direktion der VBZ beim Beschwerdeführer nachträglich ausdrücklich entschuldigt hat. Im Übrigen liesse sich sogar der Standpunkt vertreten, es sei jene Zeit nicht mitzurechnen, welche die Kontrolle gegenüber dem Beschwerdeführer deswegen in Anspruch nahm, weil er sich offenbar zunächst weigerte, seinen Fahrausweis vorzuzeigen. Dagegen lässt sich nicht einwenden, dieses Verhalten habe auf seiner Überzeugung beruht, dass die Kontrolle am fraglichen Ort unrechtmässig und er daher nicht zum Vorzeigen des Tickets verpflichtet sei. Denn das Feststellungsbegehren, mit welchem er die Rechtmässigkeit der fraglichen Kontrolle beurteilt haben will, hätte er auch dann einreichen können, wenn er das Ticket anlässlich der Kontrolle sofort vorgezeigt hätte. Demnach ist bei der folgenden rechtlichen Beurteilung von einer Behinderung des Beschwerdeführers in der Grössenordnung von wenigen Minuten auszugehen. Wie schliesslich angemerkt werden kann, dürfte sich die Kontrolle lediglich für Fahrgäste markant in die Länge ziehen, die (kumulativ) über keinen gültigen Fahrausweis verfügen und sich zudem weigern, ihre Personalien anzugeben, mit der Folge, dass die Polizei zur Stelle gerufen werden muss.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer macht wie schon vor Vorinstanzen geltend, mit dem Vorgehen anlässlich der Grosskontrolle vom 28. Oktober 2004 an der Haltestelle L-Strasse sei in die ihm gemäss Art. 10 Abs. 2 BV zustehende persönliche Freiheit bzw. die in dieser Garantie mitenthaltene Bewegungsfreiheit eingegriffen worden. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz bilde Art. 1 Abs. 1 TV in Verbindung mit Art. 15 f. TG keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die bei ihm nach Beendigung der Fahrt ausserhalb des Fahrzeuges auf öffentlichem Grund vorgenommene Kontrolle. Damit sei das Legalitätsprinzip verletzt worden. Soweit die Vorinstanz für das beanstandete Vorgehen eine hinreichende gesetzliche Grundlage in § 17 Abs. 4 PVG erblicke, werde mangels rechtsgenügender Delegation das Gewaltenteilungsprinzip verletzt. Art. 1 Abs. 1 TV verpflichte den Fahrgast zur Aufbewahrung des Fahrausweises und zu dessen Vorweisung gegenüber dem kontrollierenden Bediensteten "während der Dauer der Fahrt"; die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung, wonach die Bestimmung auch eine Kontrolle nach dem Aussteigen auf dem Trottoir ermögliche, sei unhaltbar und verstosse gegen das Willkürverbot von Art. 9 BV. Zu Unrecht rechtfertige der Bezirksrat eine Kontrolle nach dem Verlassen des Fahrzeuges mit dem Interesse an einer effizienten Fahrausweiskontrolle; diesem Anliegen komme als bloss fiskalisches Interesse nicht die Qualität eines öffentlichen Interesses zu, welches den damit verbundenen Eingriff in die Bewegungsfreiheit zu rechtfertigen vermöge. Schliesslich erweise sich eine Kontrolle

ausserhalb der Fahrzeuge jedenfalls als unverhältnismässig. Die Grosskontrolle auf dem Trottoir sei keine geeignete Methode, um Schwarzfahrten und die dadurch bewirkten Einnahmeverluste zu verhindern; geeignet wäre vielmehr eine umfassende und systematische Kontrolle bei Antritt oder während der Dauer der Fahrt durch den Wagenführer oder durch Kontrollpersonal. Die Grosskontrolle auf dem Trottoir sei sodann nicht erforderlich, um das angestrebte Ziel zu erreichen; das gelte um so mehr, als während der Dauer der Kontrolle, da diese für die weiterfahrenden Gäste im Innern des Wagens durchgeführt werde, eine Weiterfahrt gleichwohl nicht möglich sei; es treffe somit nicht zu, dass dank der Kontrolle auf dem Trottoir eine Verzögerung in der Weiterfahrt vermieden werde. Schliesslich sei das beanstandete Vorgehen auch unvereinbar mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinn; das Interesse an einer effizienten Erfassung der Schwarzfahrer und der Vermeidung entsprechender Einnahmeherausfälle vermöge die mit der Kontrolle verbundene Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit nicht zu rechtfertigen, insbesondere nicht gegenüber jenen rechtschaffenen Fahrgästen, die weiterfahren wollten, jedoch innerhalb des geschlossenen Fahrzeuges kontrolliert und so an einer fahrplanmässigen Weiterfahrt gehindert würden.

E. 5.2

Mit den Vorinstanzen ist davon auszugehen, dass es sich bei einer Kontrolle von Fahrgästen, welche in zeitlicher Hinsicht eine Verzögerung von wenigen Minuten (vgl. E. 4) bei der Weiterfahrt, beim Aussteigen oder unmittelbar danach auf dem Trottoir vor dem Fahrzeug) bringt, um einen leichten Eingriff in die Bewegungsfreiheit handelt (vgl. BGE 109 Ia 146 = Pra 72/1983 Nr. 281; Felix Baumann, Inhalt und Tragweite der Bewegungsfreiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV, ZBl 105/2004 S. 505, insbesondere S. 522 ff.).

E. 5.3

Als leichter Eingriff bedarf eine derartige Kontrolle keiner Regelung in einem formellen Gesetz. Allerdings muss eine entsprechende Regelung in einer Verordnung entweder (als vollziehende Verordnung) in die gesetzliche vorgesehene Vollzugskompetenz des Verordnungsgebers fallen oder (als gesetzesvertretende Verordnung) auf einer hinreichenden Gesetzesdelegation beruhen (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. A., Zürich 2005 N. 310 f.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich 2006 Rz. 394). Bei der bundesrätlichen Transportverordnung handelt es sich um eine Vollziehungsverordnung, die sich unter anderem auf Art. 52 TG stützt. Vollziehungsverordnungen dürfen die durch das Gesetz begründeten Verpflichtungen und Berechtigungen näher ausführen, sie dürfen jedoch weder die Rechte der Betroffenen einschränken noch diesen neue Pflichten auferlegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 138). Die Regelung von Art. 1 Abs. 1 TV hält sich in diesem (insbesondere durch Art. 16 Abs. 1 TG vorgegebenen) Rahmen. Die Rüge des Beschwerdeführers, mit dieser Regelung werde das Gewaltenteilungsprinzip verletzt, ist insofern unbegründet. Keine Verletzung dieses Prinzips kann ferner darin erblickt werden, dass die Fahrzeugkontrollen gemäss § 17 Abs. 4 PVG näher in Richtlinien des Verkehrsverbundes geregelt werden und deren Durchführung – allenfalls unter Konkretisierung in weiteren Richtlinien – den Transportunternehmungen obliegt. Bei solchen Richtlinien handelt es sich zwar lediglich um behördenverbindliche Verwaltungsverordnungen, die nicht direkt anfechtbar sind; jedoch sind sie in Rechtsmittelverfahren, in denen ihre Anwendung streitig ist, für die Rechtsmittelinstanz, insbesondere für ein Gericht, nicht verbindlich, das heisst überprüfbar (Kölz/Bosshart/Röhl,

§ 50 N. 46 ff.).

E. 5.4

Nach Auffassung des Beschwerdeführers vermag die Regelung von Art. 1 Abs. 1 TV hinsichtlich der streitbetroffenen Kontrolle dem Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes nicht zu genügen (zu diesem Erfordernis vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 386 ff.). Der Vorwurf ist unbegründet; der Beschwerdeführer scheint dabei von der unzutreffenden Vorstellung auszugehen, dass jede Bestimmung, die über ihren Wortlaut hinaus auslegungsbedürftig ist, einen unzureichenden Detaillierungsgrad aufweise.

E. 5.5

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist es weder willkürlich noch sonst rechtsverletzend, wenn Art. 1 Abs. 1 TV dahin ausgelegt wird, dass Ausweiskontrollen nicht nur im Innern des Wagens (während dieser fährt oder anhält), sondern auch unmittelbar beim Verlassen des Fahrzeuges oder unmittelbar danach auf dem Trottoir vorgenommen werden dürfen. Das gilt jedenfalls bei einem Ablauf, wie er, ausgehend von der beanstandeten Kontrolle am 28. Oktober 2004, für die hier vorzunehmende Beurteilung massgebend ist (dazu vorn E. 4). Bereits der Wortlaut der Bestimmung ("während der Fahrt") schliesst eine derart weitergreifende Auslegung nicht aus. Zudem kann eine Bestimmung selbst gegen ihren klaren Wortlaut ausgelegt werden, sofern dafür aufgrund weiterer Auslegungsmethoden triftige Gründe sprechen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 22; Häfelin/Haller, N. 124 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 217 f.). Solche könnten hier aufgrund einer teleologischen Auslegung im Zweck der Bestimmung erblickt werden.

E. 5.6

Was die Frage eines hinreichenden öffentlichen Interesses an Fahrausweiskontrollen anbelangt, ist hier vorab festzuhalten, dass nicht ersichtlich ist und vom Beschwerdeführer auch nicht dargelegt wird, weshalb es unter diesem Gesichtswinkel relevant sein soll, ob die Kontrolle nur im Fahrzeug oder auch beim Aussteigen und unmittelbar danach auf dem Trottoir durchgeführt wird. Mit den Vorinstanzen ist davon auszugehen, dass effiziente Fahrausweiskontrollen im öffentlichen Interesse liegen. Dabei geht es nicht nur um die Vermeidung der beim Schwarzfahren bewirkten Einnahmenverluste, sondern – über dieses fiskalische Interesse hinaus – darum, Personen zu erfassen, die mit ihrem Verhalten allenfalls den Straftatbestand von Art. 150 StGB erfüllen. Effiziente Fahrausweiskontrollen tragen damit auch dazu bei, dass in der Bevölkerung der Eindruck vermieden wird, ein solches Verhalten werde toleriert; darin liegt ein über den bloss fiskalischen Aspekt hinausführender Beweggrund. Im Übrigen darf der in der Rechtsprechung entwickelte Grundsatz, wonach bloss fiskalische Interessen keine hinreichende Grundalge im Sinn von Art. 36 Abs. 2 BV für einen Eingriff in Grundrechte bilden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 552), nicht verabsolutiert werden. Soweit ersichtlich, hat die Rechtsprechung diesen Grundsatz in Fällen entwickelt, die bezüglich Eingriffsintensität mit dem vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt (dazu vorn E. 4) nicht vergleichbar sind (vgl. etwa 119 Ia 41, 44 f., 120 Ia 303, 205).

E. 5.7

Fahrausweiskontrollen sind – unabhängig davon, ob sie nur innerhalb des Fahrzeuges oder auch beim Aussteigen und unmittelbar danach auf dem Trottoir vorgenommen werden – geeignet, das dargelegte, im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Der Beschwerdeführer legt nicht dar, weshalb diese Eignung fehlen soll; was er in diesem

Zusammenhang vorbringt, betrifft nicht die Frage der Eignung, sondern jene der Erforderlichkeit.

E. 5.8

Freiheitsbeschränkende Massnahmen müssen im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; das bedeutet in erster Linie, dass eine Massnahme zu unterbleiben hat, wenn eine gleich geeignete mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 591 ff.). Es ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer nicht dargetan, weshalb der in Frage stehende Ablauf (dazu vorstehend E. 4) stärker in die Bewegungsfreiheit der Fahrgäste eingreifen würde als eine Kontrolle, die ausschliesslich im Fahrzeug vorgenommen würde. Das gilt um so mehr dann, wenn entgegen der insoweit unzutreffenden, vom Beschwerdeführer zu Recht gerügten Darstellung des Bezirksrats davon ausgegangen wird, dass bei Grosskontrollen auch innerhalb des Fahrzeuges kontrolliert wird und Letzteres erst nach Abschluss der Kontrolle weiterfährt. Soweit aber der Beschwerdeführer sinngemäss auch die gleichzeitig innerhalb des Fahrzeuges stattfindende Kontrolle als unverhältnismässig rügt, ist darauf schon deswegen nicht näher einzugehen, weil er mit seinem Feststellungsbegehren lediglich die Kontrolle ausserhalb des Fahrzeuges nach Beendigung der Fahrt auf dem Trottoir rügt. Wie in diesem Zusammenhang angemerkt werden kann, ist nicht einzusehen, weshalb die Kontrolle auf dem Trottoir einen stärkeren Eingriff in die persönliche Freiheit des Fahrgastes bewirken soll als die Kontrolle innerhalb eines Fahrzeuges, das während der Kontrolle nicht weiterfährt.

E. 5.9

Werden die öffentlichen Interessen an einer Fahrausweiskontrolle, die auf eine Weise abgewickelt wird, wie sie hier zur Beurteilung steht (dazu vorstehend E. 4), gegenüber den privaten Interessen der Fahrgäste an einer möglichst ungehinderten Fortsetzung der Fahrt im Bus oder ihrer Fortbewegung nach Verlassen des Wagens abgewogen, so überwiegt das öffentliche Interesse. Eine Kontrolle mit dem hier zu beurteilenden Ablauf (dazu E. 4) erweist sich damit als verhältnismässig im engeren Sinn; sie vermag den geringfügigen Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit zu rechtfertigen. Wie anzumerken ist, beruft sich der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang zu Unrecht auf die vom Bezirksrat eingeholte Stellungnahme eines Mitarbeiters des Bundesamts für Verkehr. Als stossend wird darin nämlich lediglich ein Ablauf bezeichnet, bei welchem die Fahrgäste, die an der betreffenden Haltestelle aussteigen wollen, daran gehindert würden. Ein solcher Ablauf steht hier nicht in Frage; vielmehr wird nach der fraglichen Richtlinie und wurde auch im Fall des Beschwerdeführers so vorgegangen, dass jene Fahrgäste die aussteigen wollen, beim Verlassen des Fahrzeuges oder unmittelbar danach auf dem Trottoir kontrolliert werden.

E. 6

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Gerichtskosten sind dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Es besteht kein Anlass, den Beschwerdeführer, wie dieser beantragt, trotz Unterliegens von den Kosten zu entlasten; daran vermag der Umstand, dass hier – seiner Meinung nach – eine grundsätzliche Rechtsfrage geklärt werden musste, nichts zu ändern. Ebenso wenig steht ihm als Unterliegenden eine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 VRG zu. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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