

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00522 vom 3. Dezember 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-12-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00522

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00522 du 3 décembre 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00522 del 3 dicembre 2009

Regeste

Entzug der Taxibetriebsbewilligung | Entzug von Taxibetriebsbewilligungen wegen Nichtbezahlung der Bewilligungsgebühren. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs hätte das Statthalteramt dem Beschwerdeführer die Rekursvernehmlassung des Beschwerdegegners zustellen müssen (E. 4.2). Der Entzug der Bewilligungen greift in die Wirtschaftsfreiheit ein (E. 5.1). Er stützt sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage (E. 5.3). Die für die Betriebsbewilligung zu entrichtende Abgabe ist teilweise eine Benützungsgebühr. Erscheint die Gebühr aber zumindest teilweise als Gegenwert für eine staatliche Leistung, so ist nicht zu beanstanden, wenn die Leistung nur gegen Entrichtung der Gebühr erbracht wird. Die Gebühr wird zudem nicht nur aus rein fiskalischen Interessen erhoben (E. 5.4). Aufgrund des Verhaltens des Beschwerdegegners erweist sich der Entzug der Bewilligungen vorliegend aber als unverhältnismässig (E. 5.5). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2009.00522 Entscheid der 3. Kammer vom 3. Dezember 2009 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Entzug der Taxibetriebsbewilligung, hat sich ergeben: I. Die Stadtpolizei Zürich erteilte A mit Verfügung vom 27. September 2007 45 Taxibetriebsbewilligungen mit einer Gültigkeit für die Zeit vom 1. Juli 2007 bis 30. Juni 2010. Am 21. Januar 2008 stellte die Stadtpolizei die Bewilligungsgebühren für das Jahr 2008 in der Höhe von Fr. 35'100.- in Rechnung. Da A den Betrag schuldig blieb, leitete sie am 26. Juni 2008 die Betreibung ein. Am 26. November 2008 verfügte die Stadtpolizei, dass A aufgrund ausstehender Forderungen in der Höhe von Fr. 36'850.- (Fr. 35'100.-, abzüglich geleisteter Zahlungen in der Höhe von Fr. 4'100.-, zuzüglich einer offenen Rechnung für die Monate Mai/Juni 2007 in der Höhe von Fr. 5'850.-) die 45 Taxibetriebsbewilligungen mit sofortiger Wirkung entzogen würden. Einer allfälligen Einsprache wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Am 2. Dezember 2008 erteilte das Bezirksgericht Zürich der Stadtpolizei die definitive Rechtsöffnung im Betrag von Fr. 35'100.-, abzüglich bereits geleisteter Zahlungen in der Höhe von Fr. 4'100.-, zuzüglich Betreibungskosten. Auf Begehren von A hin hob der Stadtrat von Zürich am 10. Dezember 2008 die Verfügung der Stadtpolizei vom 26. November 2008 insoweit auf, als einer allfälligen Einsprache die aufschiebende Wirkung entzogen wurde. In der Sache wies der Stadtrat am 4. März 2009 die von A am 24. Dezember 2008 erhobene Einsprache ab und bestätigte den Entzug der Taxibetriebsbewilligungen. II. Mit Rekurs vom 16. April 2009 beantragte A dem

Statthalteramt des Bezirks Zürich, die Verfügung der Stadtpolizei vom 26. November 2009 aufzuheben. Das Statthalteramt wies den Rekurs am 6. August 2009 ab. III. Dagegen erhob A am 21. September 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte, dass die Verfügung der Stadtpolizei vom 26. November 2009 aufzuheben sei. Ihm sei für das Rekursverfahren vor dem Statthalteramt eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Stadtrats von Zürich. Das Statthalteramt verzichtete am 8. Oktober 2009 auf Vernehmlassung, während die Vorsteherin des Polizeidepartements am 30. Oktober 2009 namens des Stadtrats von Zürich die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kosten und Entschädigungsfolgen zulasten von A beantragte. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Gemäss Art. 2 Abs. 1 der Taxivorschriften der Stadt Zürich vom 20. September 2000/28. März 2001 (TaxiV) setzt das Führen eines Taxibetriebs in der Stadt Zürich eine Betriebsbewilligung der Verwaltungspolizei voraus. Die Betriebsbewilligung berechtigt die Inhaberinnen und Inhaber, mit den zugelassenen Fahrzeugen von öffentlichen und privaten Standplätzen aus Taxifahrten durchzuführen (Art. 3 Abs. 1 TaxiV). Die Bewilligung wird gemäss Art. 8 Abs. 1 TaxiV entzogen, wenn die Personen mit Betriebsbewilligung bzw. die für den Taxibetrieb Verantwortlichen die für die Erteilung der Bewilligung erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllen (lit. a), bei Konkurs oder fruchtloser Pfändung von natürlichen und juristischen Personen mit Betriebsbewilligung (lit. b) oder wenn die Bewilligungsgebühren nicht innert 90 Tagen nach Rechnungstellung bezahlt werden (lit. c).

E. 3.1

Das Statthalteramt führte in seinem Rekursentscheid aus, dass durch den Entzug der Taxibetriebsbewilligungen in die durch Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) geschützte Wirtschaftsfreiheit des Beschwerdeführers eingegriffen werde. Die Verfügung stütze sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage. Es bestehe ein gewichtiges Interesse am Bewilligungsentzug, da es dem Gemeinwesen nicht zuzumuten sei, Bewilligungen aufrechterhalten zu müssen, welche vom Bewilligungsinhaber nicht innert einer angemessenen Frist bezahlt würden. Schliesslich erweise sich der Entzug als verhältnismässig, da der Beschwerdeführer anscheinend nicht ernsthaft gewillt sei, seine Schulden freiwillig zu bezahlen, weshalb seine privaten Interessen am Erhalt seiner Bewilligungen gegenüber den Interessen des Beschwerdegegners auf Begleichung der dafür geschuldeten Gebühren nicht überwiegen würden.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass von den in der angefochtenen Verfügung genannten Beträgen lediglich noch Fr. 27'500.- offen seien. Der Beschwerdegegner habe in der Rekursvernehmlassung darauf hingewiesen, dass er Fr. 66'100.- an Bewilligungsgebühren schulde. Es sei offensichtlich, dass sich die Vorinstanz von diesem Betrag habe beeindrucken lassen. Indessen sei es unerfindlich, wie der Beschwerdegegner auf diesen Betrag komme. Dessen Rekursvernehmlassung sei ihm nicht zugestellt worden, worin eine klare Verletzung des rechtlichen Gehörs liege. Geldforderungen seien auf dem Betreuungsweg geltend zu machen. Der Entzug der Betriebsbewilligungen sei dazu nicht der richtige Weg, da dem Beschwerdeführer so die wirtschaftliche Grundlage entzogen

würde. Es bestehe kein öffentliches Interesse am Bewilligungsentzug, da rein fiskalische Interessen keine öffentlichen Interessen darstellen würden. Der Entzug erweise sich schliesslich auch nicht als verhältnismässig.

E. 3.3

Der Beschwerdegegner führt aus, dass der Beschwerdeführer die neue Rechnung vom 19. Januar 2009 über Fr. 35'100.- nicht bezahlt habe, weshalb der Zahlungsrückstand im Zeitpunkt der Rekursantwort neu Fr. 66'100.- betragen habe, da die Zahlungen vom Mai 2009 in der Höhe von insgesamt Fr. 3'500.- noch nicht bekannt gewesen seien. Der Beschwerdeführer habe die neue Rechnung entgegengenommen und ein Gesuch um Gewährung von Ratenzahlungen gestellt. Demnach habe er die Höhe der geschuldeten Beträge gekannt, weshalb von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht die Rede sein könne. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers würden auch fiskalische Interessen zu den öffentlichen Interessen zählen. Das öffentliche Interesse liege vorliegend weder in der Vermeidung einer Gefährdung der Taxikundschaft noch im Zahlungsrückstand des Beschwerdeführers an sich. Es bestehe dagegen ein erhebliches öffentliches Interesse daran, gegenüber Schuldnern die Bezahlung ihrer offenen Rechnungen durchzusetzen bzw. ihnen eine Berechtigung zu entziehen, wenn die geschuldeten Zahlungen ausbleiben. Es könne nicht angehen, dass private Personen städtische Leistungen auf Kosten der Allgemeinheit in Anspruch nehmen würden, ohne das hierfür geschuldete Entgelt zu entrichten. Dieses öffentliche Interesse sei auch im präventiven Sinn zu verstehen, da sich Gesuchstellende bereits vor der Beantragung von Taxibetriebsbewilligungen Rechenschaft darüber ablegen sollten, ob sie die damit verbundenen Gebühren bezahlen könnten. Das öffentliche Interesse bestehe zudem in einem funktionierenden Taxigewerbe, in dem alle Inhaber von Taxibetriebsbewilligungen zu den gleichen staatlichen Bedingungen ihr Gewerbe ausüben können und nicht einzelne bevorzugt werden. Insgesamt erweise sich die Regelung von Art. 8 Abs. 1 lit. c TaxiV wie auch deren Durchsetzung im vorliegenden Fall als gerechtfertigt und verhältnismässig.

E. 4.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird durch Art. 29 Abs. 2 BV garantiert. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bei der Konkretisierung dieses Anspruchs die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich, dass jede Partei Anspruch hat auf Zustellung und auf Stellungnahme zu den Vernehmlassungen der Gegenpartei; dies unabhängig davon, ob diese Eingaben neue und erhebliche Gesichtspunkte enthalten (BGE 133 I 100 E. 4.5, mit Hinweisen).

E. 4.2

Der Beschwerdegegner reichte im Rekursverfahren am 18. Mai 2009 seine Vernehmlassung ein. Er begründete dabei seinen Antrag auf Abweisung des Rekurses und wies unter anderem darauf hin, dass der Beschwerdeführer ihm mittlerweile den Betrag von Fr. 66'100.- schulde. Gemäss unbestritten gebliebener Darstellung des Beschwerdeführers wurde ihm die Rekursvernehmlassung nicht zugestellt. Dem Beschwerdeführer musste zwar – wie der Beschwerdegegner zu Recht geltend macht – aufgrund der von ihm in Empfang genommenen Rechnung vom 19. Januar 2009 bewusst sein, dass sich seine Ausstände um Fr. 35'100.- erhöht hatten; indessen ändert dies nichts daran, dass ihm die Rekursvernehmlassung hätte zugestellt werden müssen. Indem die Vorinstanz dies

unterliess, verletzte sie seinen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinn von Art. 29 Abs. 2 BV. Von einer Rückweisung der Sache an das Statthalteramt kann jedoch abgesehen werden, da die Beschwerde, wie nachfolgend zu zeigen ist, ohnehin gutzuheissen ist.

E. 5.1

Die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV garantiert das Recht des Einzelnen, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich etc. 2008, Rz. 628). Durch den Entzug einer bereits erteilten Bewilligung für eine privatwirtschaftliche Tätigkeit wird in die Wirtschaftsfreiheit eingegriffen. Der Beschwerdeführer, dem seine Taxibetriebsbewilligungen entzogen wurden, ist demnach in seiner Wirtschaftsfreiheit tangiert. Einschränkungen von Grundrechten sind nach Art. 36 BV nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen (Abs. 1), durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig (Abs. 3) sind.

E. 5.2

Der Beschwerdegegner begründete in der Verfügung vom 26. November 2008 den Entzug der Taxibetriebsbewilligungen damit, dass ihm der Beschwerdeführer Bewilligungsgebühren für die Jahre 2007 und 2008 in der Höhe von Fr. 36'850.- schulde, welche länger als 90 Tage ausstehend seien. Der Beschwerdeführer leistete in der Folge einige Teilzahlungen, weshalb sich der Betrag auf Fr. 27'500.- reduzierte, allerdings blieb er in der Folge auch die Gebühren für das Jahr 2009 in der Höhe von Fr. 35'100.- schuldig, weshalb von einer Gesamtschuld in der Höhe von Fr. 62'600.- auszugehen ist.

E. 5.3

Art. 8 Abs. 1 lit. c TaxiV sieht vor, dass Betriebsbewilligungen entzogen werden können, wenn die Bewilligungsgebühren nicht innert 90 Tagen nach Rechnungstellung bezahlt werden. Der Entzug der Bewilligungen lässt sich demnach auf eine gesetzliche Grundlage stützen.

E. 5.4

Näher zu prüfen ist, ob der Entzug der Bewilligungen in einem öffentlichen Interesse liegt. Der Beschwerdegegner führt in seiner Beschwerdeantwort aus, dass durch den Entzug der Bewilligungen nicht etwa die Taxikundschaft geschützt werde, sondern es darum gehe, gegenüber Schuldnern die Bezahlung offener Rechnungen durchzusetzen. Er geht davon aus, dass es sich dabei um ein rein fiskalisches Interesse handelt, macht aber geltend, dass auch die fiskalischen Interessen zu den öffentlichen Interessen zu zählen seien. Es trifft zwar zu, dass nach neuerer Lehre auch die sogenannten fiskalischen Interessen zu den öffentlichen Interessen zählen. Allerdings besteht in Lehre und Rechtsprechung Konsens darüber, dass rein fiskalische Interessen grundsätzlich keine Eingriffe in die Freiheitsrechte zu rechtfertigen vermögen (vgl. Martin Philipp Wyss, Öffentliche Interessen, Bern 2001, S. 360 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 552; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, S. 148 f.; BGE 128 I 3 E. 4; 128 I 280 E. 4.2). Vorliegend ist aber zu beachten, dass die Betriebsbewilligungen die Inhaber unter anderem dazu berechtigen, mit den zugelassenen Fahrzeugen von öffentlichen Standplätzen aus Taxifahrten durchzuführen. Die Benützung der öffentlichen Standplätze ist gesteigerter Gemeingebrauch (BGE 97 I 653 E. 5a; BGr, 5. Oktober 2009, 2C_61/2009 E. 4.1,

www.bger.ch). Die für die Betriebsbewilligung zu entrichtende Abgabe ist demnach teilweise eine Benützungsgebühr. Sie ist damit partiell Entgelt für das Zurverfügungstellen des öffentlichen Grundes für Standplätze (vgl. dazu BGE 121 I 129 E. 3a). Erscheint die Gebühr aber zumindest teilweise als Gegenwert für eine staatliche Leistung, so ist nicht zu beanstanden, wenn die Leistung nur gegen Entrichtung der Gebühr erbracht wird. So würde es dem Beschwerdegegner grundsätzlich gar freistehen, die Erteilung von Taxibetriebsbewilligungen vom Nachweis der Bezahlung der entsprechenden Gebühren abhängig zu machen. Dass er eine den Taxifahrern entgegenkommende Regelung getroffen hat, indem die Bewilligungen zunächst erteilt – und so den Bewilligungsinhabern bereits die Erzielung eines Einkommens ermöglicht wird – und erst entzogen werden, wenn die Gebühren innert 90 Tagen nach Rechnungstellung nicht bezahlt werden, kann nicht zu seinem Nachteil gereichen. Insofern erweist sich die Regelung als zulässig und vermag einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit zu rechtfertigen. Im Übrigen trifft es nicht zu, dass die Gebühr aus rein fiskalischen Interessen erhoben wird. Es besteht nämlich auch ein öffentliches Interesse daran, dass pro Taxibetreiber nur so viele Bewilligungen eingelöst werden, wie von ihm auch finanziert werden können. Es gilt nämlich zu verhindern, dass Bewilligungen gehortet und damit andere Interessenten von der Ausübung des Taxi-Gewerbes abgehalten werden (vgl. dazu etwa Art. 6 TaxiV).

E. 5.5

Die grundsätzlich zulässige Regelung von Art. 8 Abs. 1 lit. c TaxiV entbindet den Beschwerdegegner hingegen nicht davon, im Einzelfall zu prüfen, ob der Entzug der Betriebsbewilligungen verhältnismässig ist. Vorliegend fällt dabei sein Verhalten besonders ins Gewicht. In der Verfügung vom 26. November 2008 wurde einer allfälligen Einsprache die aufschiebende Wirkung entzogen. Am 27. November 2008 liess der Beschwerdeführer Einsprache beim Stadtrat erheben mit dem Begehren, seiner Einsprache superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Gleichwohl wies die Stadtpolizei bereits am 1. Dezember 2008 Chauffeure des Beschwerdeführers darauf hin, dass sie für ihn nicht mehr fahren dürften, wenn sie keine Verzeigung riskieren wollten. Im damaligen Zeitpunkt war aber gerade die Frage des Entzugs der aufschiebenden Wirkung der Einsprache noch hängig. Mit Entscheid vom 10. Dezember 2008 erteilte der Stadtrat der Einsprache denn auch die aufschiebende Wirkung wieder. Am 24. Dezember 2008 erfolgte dann die Einsprache in materieller Hinsicht. Dieses übereilte Vorgehen der Stadtpolizei, welches den Beschwerdeführer in der Ausübung seiner Tätigkeit behinderte, war nicht gerechtfertigt. Mindestens hätte der Ablauf der Einsprachefrist vor weiteren Schritten abgewartet werden müssen. Daneben wurde bereits beim Bewilligungsentzug im Jahr 2005 wegen angeblich mangelhafter Deutschkenntnisse des Beschwerdeführers, welcher schliesslich durch das Verwaltungsgericht aufgehoben wurde (VGr, 16. November 2006, VB.2006.00230, www.vgrzh.ch), die aufschiebende Wirkung im Rahmen der Einsprachemöglichkeit entzogen (und erst später wieder erteilt). Bis zur Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung war der Beschwerdeführer somit nicht in der Lage, sein Taxigewerbe weiter zu betreiben. Es ist damit nicht von der Hand zu weisen, dass – wie er geltend macht – seine heute aktuellen Zahlungsschwierigkeiten zumindest teilweise darauf zurückzuführen sind. Schliesslich ist auch zu beachten, dass er am 18. Februar 2009 ein Gesuch um Bewilligung der Ratenzahlung gestellt hat, das anscheinend nicht ernsthaft geprüft wurde. Berücksichtigt man diese Umstände und das existenzielle Interesse des Beschwerdeführers am Erhalt der Bewilligungen, so erweist sich der Entzug der Bewilligungen zumindest als unverhältnismässig, wenn nicht das Verhalten des Beschwerdegegners gar als treuwidrig zu

bezeichnen ist.

E. 5.6

Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Rekursentscheid des Statthalteramts des Bezirks Zürich vom 6. August 2009, der Einspracheentscheid des Stadtrats von Zürich vom 4. März 2009 sowie die Verfügung der Stadtpolizei Zürich vom 26. November 2008 sind aufzuheben. Die Kosten des Rekursverfahrens in der Höhe von Fr. 559.- sind dem Beschwerdegegner aufzuerlegen.

E. 5.7

Der Beschwerdeführer ist aber immerhin darauf hinzuweisen, dass sich das vorliegende Urteil nur auf den Bewilligungsentzug vom 26. November 2008 erstreckt. Sollte er die Bewilligungsgebühren weiterhin schuldig bleiben, steht einem Entzug seiner Bewilligungen bzw. einer Nichtwiedererteilung nach Ablauf allfällig weiterer, in angemessener Weise angesetzter Zahlungsfristen nichts im Weg.

E. 6

Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ihm steht von vornherein keine Parteientschädigung zu. Hingegen ist er zu verpflichten, den Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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