

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00245 vom 28. Oktober 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00245

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00245 du 28 octobre 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00245 del 28 ottobre 2010

Regeste

Taxiverordnung | Taxiverordnung: Verbindliche Tarifordnung und Verbot, Fahraufträge vom Gebiet der Stadt Zürich aus Chauffeuren ohne Betriebsbewilligung oder Taxiausweis zu vermitteln (Art. 16 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 TaxiV). Zuständigkeit und Besetzung des Verwaltungsgerichts (E. 1.1). Legitimation der beschwerdeführenden Stadt Zürich (E. 1.2). Die Taxiverordnung erfüllt die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn (E. 3.2.2). Durch die Vorgabe einer verbindlichen Tarifordnung sollen in erster Linie Taxikunden vor einer Übervorteilung geschützt werden. Dies liegt in einem öffentlichen Interesse (E. 3.2.3). Es besteht lediglich ein schwaches öffentliches Interesse an der Festsetzung einer verbindlichen Tarifordnung, da der Kunde auch durch die Festsetzung von Höchsttarifen vor Übervorteilung geschützt werden kann und den übrigen, von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Interessen kein besonderes Gewicht zukommt. Hingegen besteht ein erhebliches privates Interesse an einer möglichst freien Preisgestaltung. Insgesamt erweist sich Art. 16 Abs. 1 TaxiV als unverhältnismässig (E. 3.2.4). Die Grundrechte sind auch bei der Festsetzung von Normen des Verwaltungsstrafrechts zu beachten (E. 4.2.1). Soweit sich das Vermittlungsverbot auf ortsansässige Vermittlungszentralen bezieht, ist es verhältnismässig. Dies gilt nicht hinsichtlich der auswärtigen Vermittlungszentralen, da sich hier der Kunde bewusst ist, dass die Ortskundigkeit des Taxichauffeurs in der Stadt Zürich nicht mit Sicherheit gegeben ist. Art. 24 Abs. 2 TaxiV erweist sich in der vorliegenden Form als unverhältnismässig (E. 4.2.4 und 4.2.5). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Die Strafbestimmungen kantonaler und eidgenössischer Erlasse bleiben vorbehalten." Die amtliche Publikation der Taxiverordnung erfolgte am 15. Juli 2009. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. II. Mit Gemeindebeschwerde vom 14. August 2009 beantragte die A AG dem Bezirksrat Zürich die Aufhebung von Art. 3 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 TaxiV. In der Replik vom 23. November 2009 präzisierte sie ihr Rechtsbegehren und beantragte neu die Aufhebung von Art. 3 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 TaxiV. Der Bezirksrat Zürich hiess die Gemeindebeschwerde am 15. April 2010 teilweise gut und hob Art. 16 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 TaxiV auf. Die Sache wurde zur Überarbeitung und neuen Beschlussfassung an den Gemeinderat zurückgewiesen. III. Dagegen erhob der Stadtrat von Zürich am 12. Mai 2010 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats Zürich vom 15. April 2010; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A AG. Mit Präsidialverfügung vom 18. Mai 2010 sistierte das Verwaltungsgericht das Verfahren bis

zum Vorliegen des Beschlusses des Gemeinderats der Stadt Zürich darüber, ob beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Bezirksratsentscheid vom 15. April 2010 erhoben werden soll. Am 14. Juli 2010 stimmte der Gemeinderat der Stadt Zürich der Beschwerdeerhebung im Sinn von § 155 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG) zu. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 28. Juli 2010 auf Vernehmlassung. Die A AG beantragte am 20. September 2010 die Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Am 1. Juli 2010 ist das Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts in Kraft getreten. Im Zug der Revision wurde auch das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG) überarbeitet. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gebieten die intertemporalrechtlichen Regeln zum Verfahrensrecht, neues Prozessrecht sofort anzuwenden, sofern die Übergangsbestimmungen nichts anderes vorsehen und die Kontinuität des bisherigen Rechts dadurch nicht gefährdet wird (BGE 126 III 431 E. 2b). Bezüglich der Zuständigkeit kommt es hingegen auf das geltende Recht in jenem Zeitpunkt an, in welchem ein Rechtsmittel anhängig gemacht wird (RB 2004 Nr. 8, mit Hinweisen). Die vorliegende Beschwerde ist am 12. Mai 2010 erhoben worden. Massgebend für die Zuständigkeit ist deshalb die bis Ende Juni 2010 geltende Fassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes: Nach § 41 Abs. 1 VRG in der damaligen Fassung konnten nur Anordnungen, nicht aber Erlasse beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Entscheide des Bezirksrats über Gemeindebeschwerden waren beim Regierungsrat anfechtbar. Gemäss Art. 87 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) muss jedoch, sofern das kantonale Recht ein Rechtsmittel gegen Erlasse vorsieht, als letzte kantonale Instanz ein oberes Gericht eingesetzt werden. Die Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG zur Anpassung des kantonalen Rechts an Art. 86 Abs. 2 BGG lief Ende 2008 ab, weshalb seit dem 1. Januar 2009 – und somit schon vor Inkrafttreten des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts – die durch den Bezirksrat im Rahmen einer Gemeindebeschwerde getroffenen Entscheide beim Verwaltungsgericht anfechtbar sind (vgl. VGr, 30. April 2009, VB.2009.00055, E. 1.3, www.vgrzh.ch). Demgemäss ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Neben der Zuständigkeit richtet sich vorliegend auch die Besetzung des Verwaltungsgerichts nach der bis Ende Juni 2010 geltenden Fassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Demzufolge kommt der seit 1. Juli 2010 in Kraft stehende § 38a Abs. 1 VRG, welcher für Entscheide über Rechtsmittel gegen Erlasse eine Fünferbesetzung vorsieht, nicht zum Tragen, weshalb die vorliegende Beschwerde in Dreierbesetzung zu entscheiden ist (vgl. dazu auch die Übergangsbestimmung zum Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 30. August 2004, welche in Abs. 2 vorsieht, dass sich die Zuständigkeit und die Zusammensetzung des Organs, bei dem ein Verfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens rechtshängig ist, nach bisherigem Recht richtet [OS 50, 409]).

1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG sind Gemeinden unter anderem beschwerdeberechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder die Bundesverfassung gewährleistet. Die Beschwerdeführerin rügt, durch die Aufhebung der strittigen Normen der Taxiverordnung sei sie in ihrer durch Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) und Art. 85 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) garantierten Gemeindeautonomie verletzt worden. Ihre Legitimation zur Beschwerdeerhebung ist folglich ohne Weiteres zu bejahen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.3 Der Bezirksrat

hob in Disp.-Ziff. I seines Rekursentscheids Art. 16 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 TaxiV auf. Damit handelt es sich beim Rekursentscheid um einen Endentscheid. Unklar bleibt, weshalb der Bezirksrat in Disp.-Ziff. II die Sache an den Gemeinderat zur Überarbeitung und neuen Beschlussfassung zurückwies. Selbst wenn die Beschwerde abzuweisen wäre, bleibt es jedenfalls in der Kompetenz der Beschwerdeführerin, selbständig über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Insofern kommt Disp.-Ziff. II des Rekursentscheids keine eigenständige Bedeutung zu. 2. Art. 27 Abs. 1 BV garantiert die Wirtschaftsfreiheit. Gemäss Art. 94 Abs. 4 BV sind Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Grundsatzwidrig und daher, besondere Ermächtigung vorbehalten, unzulässig sind sogenannte wirtschaftspolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen bzw. um das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu lenken (René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, § 4 N. 48). Entscheidende Bedeutung bei der Beurteilung, ob eine Massnahme grundsatzkonform oder grundsatzwidrig ist, kommt dabei dem Eingriffsmotiv zu. Eine Massnahme ist nämlich nicht allein deshalb grundsatzwidrig, weil sie erhebliche Auswirkungen auf den freien Wettbewerb zeitigt (Walter Haller/Ulrich Häfelin/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich etc. 2008, Rz. 659). Grundsatzkonforme Massnahmen sind unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig.

E. 3.1

Der Bezirksrat führte zu Art. 16 Abs. 1 TaxiV aus, eine verbindliche Tarifordnung sei zwar geeignet, die Kunden vor Übervorteilung zu schützen. Ein Höchsttarif, die Pflicht, eine Taxiuhr zu verwenden, sowie die Pflicht zur Bekanntgabe der Preise würden aber für den Schutz der Kunden ausreichen. So gebe es denn auch in den Städten Basel und Bern keine verbindliche Tarifordnung. Da sich demnach eine solche Tarifordnung als nicht erforderlich erweise, stelle Art. 16 Abs. 1 TaxiV einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Die Beschwerdeführerin ist hingegen der Auffassung, eine verbindliche Tarifordnung sei für den Schutz der Kunden notwendig. Einheimische wie auch Touristen sollten auf einen verbindlichen Tarif vertrauen dürfen. Ohne Tarifordnung bestehe die Gefahr, dass Taxifahrende der Kundschaft preislich sehr günstige Angebote unterbreiten würden, dann aber durch unlauteres Verhalten den Preisausfall wieder zu kompensieren versuchten, indem sie beispielsweise Umwege fahren würden. Die Stadt Kloten und die Stadt Zürich hätten zudem einen gemeinsamen Taxitarif geschaffen, da es Fluggäste nicht verstanden hätten, dass sie für die Fahrt vom Flughafen in die Stadt Zürich einen anderen Taxitarif als für die Rückfahrt hätten bezahlen müssen. Durch einen verbindlichen Taxitarif lasse sich zudem vermeiden, dass es in Bereichen mit hoher Taxifrequenz durch Feilschen um den Taxipreis zu unerwünschten Verzögerungen und Behinderungen komme. Ferner sei darauf hinzuweisen, dass die Städte Bern und Basel mit ihren liberalen Regelungen nicht glücklich seien. Schliesslich müsse auch erwähnt werden, dass die Kontrolle des Fahrpreises durch die Stadtpolizei Zürich bei einem System mit Höchsttarif kaum möglich sei. Erstatte ein Fahrgast beispielsweise eine Anzeige, weil der Fahrpreis nicht dem im Taxi angeschriebenen Tarif entsprochen habe, sei der entsprechende Nachweis nicht mehr zu erbringen. So kämen auch die Fachexperten der Stadtpolizei Zürich zum Schluss, dass ohne verbindliche Tarifordnung die Qualität im Stadtzürcher Taxigewerbe noch weiter sinken werde. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, eine

verbindliche Tarifordnung biete keinen Schutz davor, dass ein Taxichauffeur Umwege fahre. Ein schützenswertes Interesse daran, dass die Fahrt vom Flughafen in die Stadt Zürich gleich viel koste wie die Rückfahrt, bestehe nicht. Nicht einsehbar sei, weshalb bei unterschiedlichen Tarifen eine Überprüfung des Fahrpreises nicht möglich sein sollte. Eine einfachere Überprüfbarkeit stelle jedenfalls kein Interesse dar, welches alleine eine verbindliche Tarifordnung rechtfertigen würde.

E. 3.2.1

Die Vorgabe einer verbindlichen Tarifordnung greift in die Wirtschaftsfreiheit ein, gewährleistet diese doch unter anderem die freie Gestaltung der Geschäftsbeziehungen, worunter auch Vertragsbedingungen wie der Preis für eine Dienstleistung fallen (vgl. Häfelin/Haller/Keller, Rz. 645). Die Beschwerdeführerin bezweckt mit ihrem Eingriff nicht eine staatliche Wirtschaftslenkung oder eine Bevorzugung von gewissen Gewerbezweigen, sondern in erster Linie den Schutz der Taxikunden. Damit handelt es sich bei der vorgesehenen Festsetzung einer verbindlichen Tarifordnung um eine grundsatzkonforme Massnahme. Demnach ist der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig.

E. 3.2.2

Es gehört zu den Grundpfeilern der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, dass die Gegenleistung für die zu erbringende Dienstleistung frei verhandelbar ist. Setzt der Staat wie vorliegend einen fixen Tarif für die Dienstleistung fest, handelt es sich dabei regelmässig um einen schweren Grundrechtseingriff. Schwere Grundrechtseingriffe müssen gemäss Art. 36 Abs. 1 BV in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein. Erlasse autonomer Körperschaften, wozu die Gemeinden zählen, werden als autonome Satzungen bezeichnet. Sie sind zwar keine Gesetze im formellen Sinn, dennoch erfüllen sie die Anforderungen an gesetzliche Grundlagen im formellen Sinn, wenn sie kompetenzgemäss erlassen worden sind und wenn die Stimmberechtigten an deren Erlass mitwirken konnten. Es handelt sich dann um "formelle Gesetze niedriger Stufe". Diese Voraussetzungen sind bei jenen kommunalen Erlassen erfüllt, die in der Gemeindeversammlung oder in einer Urnenabstimmung verabschiedet wurden; Erlasse von Gemeindeparlamenten erfüllen die Voraussetzungen dann, wenn sie dem fakultativen Referendum unterstehen (Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2005; Rz. 432 ff., 2609 f.). Die strittige Taxiverordnung wurde durch den Gemeinderat, die Legislative der Stadt Zürich, erlassen und dem fakultativen Referendum unterstellt. Damit erfüllt sie die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn. Im Übrigen ist die Norm auch genügend bestimmt, geht aus ihr doch klar hervor, dass der Stadtrat eine verbindliche Tarifordnung zu erlassen hat.

E. 3.2.3

Wie dargelegt, bezweckt die Beschwerdeführerin durch die Vorgabe einer verbindlichen Tarifordnung in erster Linie, Taxikunden vor einer Übervorteilung zu schützen. Treu und Glauben im Geschäftsverkehr sind ein anerkanntes Polizeigut, dessen Schutz im öffentlichen Interesse liegt und eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit zu rechtfertigen vermag (Häfelin/Haller/Keller, Rz. 677). Die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 2 BV sind damit erfüllt.

E. 3.2.4

Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass Grundrechtseinschränkungen verhältnismässig sind. Unbestritten ist, dass eine verbindliche Tarifordnung dem Schutz der Taxikunden vor Übervorteilung dient. Die Preise werden durch die Tarifordnung begrenzt, sind voraussehbar und bei einer allfälligen Anzeige des Kunden durch die Polizei leicht überprüfbar. Daneben trifft es zu, dass ein Feilschen um den Taxipreis vermieden werden kann, was insbesondere in Bereichen mit hoher Taxifrequenz Verzögerungen und Behinderungen verhindert. Die Begrenzung der Taxipreise kann jedoch auch durch die Festsetzung von Höchsttarifen erreicht werden. Diesbezüglich ist eine verbindliche Tarifordnung nicht erforderlich. Weiter ist zu beachten, dass die in Art. 16 Abs. 2 und Art. 17 TaxiV vorgeschriebene Pflicht zur Verwendung einer Taxuhr ebenfalls dem Schutz der Taxikunden vor Übervorteilung dient. Demselben Ziel dienen Art. 10 Abs. 1 lit. f, Art. 11 und Art. 12 der bundesrechtlichen Verordnung vom 11. Dezember 1978 über die Bekanntgabe von Preisen (Preisbekanntgabeverordnung [PBV], SR 942.211), welche das Taxigewerbe verpflichtet, die Preise vor der Fahrt bekannt zu geben. Damit ergibt sich, dass die Taxikunden auch ohne verbindliche Tarifordnung weitgehend vor Übervorteilung geschützt werden können. Wenn nun die Beschwerdeführerin beklagt, dass ohne verbindliche Tarifordnung die Fahrt vom Flughafen Kloten in die Stadt Zürich nicht mehr gleich viel koste wie die Rückfahrt, mag dies zutreffen. Das Interesse an einer genau gleich teuren Hin- und Rückfahrt ist aber nicht von starkem Gewicht. Ebenfalls ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die Kontrolle des korrekten Fahrpreises ohne verbindliche Tarifordnung schwieriger ist. Dass sie aber geradezu unmöglich sein soll, ist nicht einleuchtend. Lediglich eine Vergrösserung des administrativen Aufwands vermag aber eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit nicht zu rechtfertigen. Die Befürchtungen der Beschwerdeführerin, dass vermehrt Umwege gefahren würden, um einen günstigen Tarif zu kompensieren, sind hingegen nachvollziehbar. Diesbezüglich von einer grossen Gefahr zu sprechen, geht aber zu weit. Zudem kann ein solches Verhalten, sollte es vermehrt vorkommen, durch Kontrollen – deren Möglichkeit die Beschwerdeführerin nicht substantiiert widerlegt hat – und entsprechende Sanktionen eingedämmt werden. Unsubstantiiert bleiben im Übrigen die Behauptungen der Beschwerdeführerin, dass die Städte Bern und Basel eine verbindliche Tarifordnung bevorzugen würden und dass ohne verbindliche Tarifordnung die Qualität im Stadtzürcher Taxigewerbe sinken werde. Auf der anderen Seite fällt ins Gewicht, dass die Vorgabe einer verbindlichen Tarifordnung wie dargelegt einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellt. Daneben gilt es zu berücksichtigen, dass der Verzicht auf eine feste Tarifvorgabe für die Kunden durchaus auch Vorteile mit sich bringt. So ist es Taxiunternehmen beispielsweise möglich, Stammkunden oder bei grösseren Aufträgen einen Rabatt zu gewähren. Zusammengefasst ergibt sich, dass ein lediglich schwaches öffentliches Interesse an der Festsetzung einer verbindlichen Tarifordnung besteht, da im Wesentlichen der Kunde auch durch die Festsetzung von Höchsttarifen vor Übervorteilung geschützt werden kann und da den übrigen, durch die Beschwerdeführerin aufgeworfenen Interessen kein erhebliches Gewicht zukommt. Das erhebliche private Interesse an der freien Preisgestaltung – allenfalls im Rahmen von Höchsttarifen – überwiegt demnach das öffentliche Interesse, weshalb sich Art. 16 Abs. 1 TaxiV als unverhältnismässig erweist. Demgemäss hat der Bezirksrat durch die Aufhebung von Art. 16 Abs. 1 TaxiV nicht in unrechtmässiger Weise in die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin eingegriffen.

E. 4.1

Bezüglich Art. 24 Abs. 2 TaxiV führte der Bezirksrat im Wesentlichen aus, genügende Ortskenntnisse würden zwar dem Schutz der Kunden dienen. Dieses Interesse werde aber durch die heutigen Navigationsgeräte stark relativiert. Die Beschwerdeführerin sei lediglich befugt, Handlungen mit Polizeibussen zu bestrafen, die auf ihrem Gebiet begangen würden. Diese habe zur Folge, dass bei einer Vermittlungszentrale, die sich in einer Nachbargemeinde befinde, das Verbot wirkungslos bleibe. Schliesslich könnten durch die Vermittlung auswärtiger Taxis Leerfahrten vermieden werden, was dem Schutz der Umwelt diene. Die Beschwerdeführerin macht geltend, mit Art. 24 Abs. 2 TaxiV werde die Taxikundschaft vor Täuschung und Ausbeutung geschützt. Die Kundschaft habe ein Anrecht darauf, dass die Taxilenkenden in der Stadt Zürich ortskundig seien und eine gewisse Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bieten würden. Navigationsgeräte würden erfahrungsgemäss keine einwandfreie Gewähr dafür bieten, dass die Kundschaft immer auf dem kürzesten Weg an den gewünschten Zielort gefahren werden könne. Eine unzulässige Ungleichbehandlung direkter Konkurrenten liege nicht vor. Da der Erfolg der Vermittlungstätigkeit auf Stadtzürcher Gebiet eintrete, seien Sanktionen auch gegen Vermittlungszentralen in Nachbargemeinden möglich. Sodann verletze die Massnahme auch das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (BGBM, SR 943.02) nicht. Schliesslich sei auch fraglich, ob eine Strafnorm wie Art. 24 Abs. 2 TaxiV überhaupt die Voraussetzungen für eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit erfüllen müsse. Die Beschwerdegegnerin hält dafür, durch die Regelung von Art. 24 Abs. 2 TaxiV werde verunmöglicht, dass ein Auswärtiger ein Taxi bei einer Taxizentrale an seinem Wohnort bestelle, während er ein auswärtiges Taxi direkt bestellen dürfe. Es gebe keinen vernünftigen Grund, einen Unterschied zu machen zwischen vermittelten Fahrten in die Stadt Zürich, welche erlaubt sein sollen, und solchen aus der Stadt heraus, welche verboten sein sollen. Andererseits sei es nicht einsehbar, weshalb zwar das Ausführen einer direkt bestellten Fahrt aus der Stadt Zürich erlaubt sein soll, das Ausführen einer vermittelten Fahrt jedoch nicht. Damit würden einerseits direkte Konkurrenten ungleich behandelt, andererseits aufgezeigt, dass es der Beschwerdeführerin um die Abschottung des Markts gehe.

E. 4.2.1

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 35 Abs. 1 BV die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen. Bereits daraus ergibt sich, dass auch Art. 24 Abs. 2 TaxiV als Norm des Verwaltungsstrafrechts keine unzulässige Grundrechtseinschränkung zur Folge haben darf.

E. 4.2.2

Unbestritten ist, dass durch den Kunden direkt bestellte Fahrten vom Gebiet der Stadt Zürich aus auch von auswärtigen Taxichauffeuren ohne Taxibetriebsbewilligung durchgeführt werden dürfen. Hingegen sieht Art. 24 Abs. 2 TaxiV vor, dass vom Gebiet der Stadt Zürich aus keine Fahraufträge an Chauffeurinnen und Chauffeure ohne Betriebsbewilligung oder Taxiausweis der Stadtpolizei Zürich vermittelt werden dürfen, ohne zu differenzieren, ob es sich um in der Stadt Zürich oder auswärts ansässige Vermittlungszentralen handelt. Durch Art. 24 Abs. 2 BV wird in die Wirtschaftsfreiheit eingegriffen, da eine privatwirtschaftliche Tätigkeit eingeschränkt wird. Die Beschwerdeführerin begründet den Eingriff mit dem Schutz der Taxikunden vor Übervorteilung, weshalb von einer grundsatzkonformen Massnahme auszugehen ist, deren Zulässigkeit sich nach Art. 36 BV beurteilt.

E. 4.2.3

Hinsichtlich des Erfordernisses der gesetzlichen Grundlage kann auf E. 3.2.2 verwiesen werden, wonach der Taxiverordnung die Qualität eines Gesetzes im formellen Sinn zukommt. Damit genügt die gesetzliche Grundlage unabhängig davon, ob ein schwerer oder ein leichter Grundrechtseingriff vorliegt.

E. 4.2.4

Indem die Beschwerdeführerin Vermittlungszentralen untersagt, Fahraufträge von der Stadt Zürich aus an Chauffeurinnen oder Chauffeure ohne Betriebsbewilligung oder Taxiausweis der Stadtpolizei Zürich zu vermitteln, will sie für genügende Ortskenntnisse sorgen. Der Taxiausweis wird nämlich nur nach Bestehen einer Fachprüfung (Art. 11 Abs. 2 TaxiV), deren Bestandteil unter anderem der Nachweis genügender Ortskenntnisse ist, erteilt. Der Taxiausweis bildet sodann Voraussetzung für das Erlangen einer Betriebsbewilligung (Art. 4 Abs. 1 lit. a TaxiV). Soweit eine Vermittlungszentrale ihren Sitz in der Stadt Zürich hat oder sonst wie – etwa durch entsprechende Telefonbucheinträge – den Anschein erweckt, in der Stadt Zürich ansässig zu sein, geht der Kunde davon aus, dass der vermittelte Taxichauffeur über ausgewiesene Ortskenntnisse verfügt. Würde den ortsansässigen Vermittlungszentralen die Vermittlung auswärtiger Taxichauffeure erlaubt, bestünde die Gefahr einer Übervorteilung der Taxikundschaft. Zwar sind heute die meisten Taxis mit Navigationsgeräten ausgerüstet, wie die Beschwerdeführerin aber zu Recht geltend macht, vermögen solche Geräte solide Ortskenntnisse nicht zu ersetzen. Das in Art. 24 Abs. 2 TaxiV vorgesehene Verbot dient demnach dem Schutz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, einem anerkannten polizeilichen Interesse. Soweit sich das Verbot auf ortsansässige Vermittlungszentralen bezieht, ist es auch verhältnismässig. Dem Schutz der Kundschaft davor, dass ein ortsunkundiger Taxichauffeur vermittelt wird, kommt eine hohe Bedeutung zu. Für die ortsansässige Vermittlungszentrale ist es auf der anderen Seite ohne Weiteres möglich, von ihren Taxichauffeuren den Erwerb des Taxiausweises der Stadtpolizei Zürich zu verlangen, weshalb der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit als eher gering einzustufen ist. Problematisch ist das in Art. 24 Abs. 2 TaxiV vorgesehene Verbot hingegen insoweit, als es sich auch auf auswärtige Vermittlungszentralen bezieht. Bestellt ein Kunde ein Taxi bei einer auswärtigen Vermittlungszentrale, ist er sich bewusst und nimmt es in Kauf, dass die Ortskundigkeit des Taxichauffeurs in der Stadt Zürich nicht mit Sicherheit gegeben ist. Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht geltend macht, bestehen denn auch keine nennenswerten Unterschiede zwischen der zulässigen direkten Bestellung eines auswärtigen Taxis und der Bestellung eines Taxis über eine auswärtige Vermittlungszentrale. Ein öffentliches Interesse, auswärtigen Vermittlungszentralen zu verbieten, für Fahrten vom Gebiet der Stadt Zürich aus Taxichauffeure ohne Betriebsbewilligung oder Taxiausweis der Stadtpolizei Zürich zu vermitteln, besteht demnach nicht. Selbst wenn man aber ein öffentliches Interesse am auch für die auswärtigen Vermittlungszentralen geltenden Verbot bejahen wollte, käme diesem jedenfalls nur ein geringes Gewicht zu, da die Gefahr der Übervorteilung von Kunden wie dargelegt kaum oder nur in geringer Weise besteht. Das erhebliche Interesse auswärtiger Vermittlungszentralen, von denen kaum verlangt werden kann, Taxichauffeure mit einer Bewilligung der Stadtpolizei Zürich einzustellen, auch Fahrten aus dem Gebiet der Stadt Zürich aus vermitteln zu dürfen, würde klar überwiegen.

E. 4.2.5

Damit ergibt sich, dass das in Art. 24 Abs. 2 TaxiV vorgesehene Verbot einen ungerechtfertigten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit auswärtiger Vermittlungszentralen zur Folge hat. Zulässig wäre es hingegen, die Norm nur auf ortsansässige Vermittlungszentralen anzuwenden. Da hier ein besonderes Bedürfnis hinsichtlich des Schutzes von Taxikunden vor Übervorteilung besteht, würde eine solche, auf wichtigen und sachlichen Gründen beruhende Differenzierung das Gebot der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten nicht verletzen. Auch binnenmarktrechtlich wäre die Differenzierung nicht relevant, da das Binnenmarktgesetz nur dem Schutz vor Schlechterstellung ortsfremder Anbieter dient, weshalb sich die ortsansässigen Vermittlungszentralen hingegen nicht auf das Binnenmarktgesetz stützen könnten (vgl. Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 BGBM). Dem Verwaltungsgericht bleibt es aber verwehrt, selber eine Differenzierung vorzunehmen und Art. 24 Abs. 2 TaxiV nur teilweise die Anwendung zu versagen. Es hat lediglich zu entscheiden, ob die strittige Norm mit übergeordnetem Recht vereinbar ist, was bezüglich Art. 24 Abs. 2 TaxiV in der vorhandenen Form nach dem Dargelegten nicht der Fall ist.

E. 5

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Aufhebung von Art. 16 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 TaxiV durch den Bezirksrat nicht rechtsverletzend ist. Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr von vornherein nicht zu, hingegen hat sie eine solche der obsiegenden Beschwerdegegnerin auszurichten (§ 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.