

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00246 vom 28. Oktober 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00246

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00246 du 28 octobre 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00246 del 28 ottobre 2010

Regeste

Taxiverordnung | Taxiverordnung: Fester Wohnsitz in der Schweiz als Voraussetzung für den Erwerb eines Taxiausweises (Art. 11 Abs. 2 lit. d 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). Eine Wohnsitzpflicht in der Schweiz ist für die Gewährleistung eines guten Leumunds der Taxichauffeure weder geeignet noch erforderlich. Durch diese Voraussetzung wird demnach in unverhältnismässiger Weise in die Wirtschaftsfreiheit eingegriffen (E. 3.2.3). Die Beschwerdegegnerin durfte sämtliche Verstösse gegen das übergeordnete Recht - und damit auch gegen das Freizügigkeitsabkommen - rügen (E. 3.3). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2010.00246 Entscheid der 3. Kammer vom 28. Oktober 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen Stadt Zürich, Beschwerdeführerin, gegen A AG, vertreten durch RA B, Beschwerdegegnerin, betreffend Taxiverordnung, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschloss am 8. Juli 2009 eine neue Taxiverordnung (TaxiV), welche die bisherigen Taxivorschriften vom 20. September 2000 (ASZ 935.460) ablösen soll. In Art. 11 Abs. 2 TaxiV regelte der Gemeinderat folgende Voraussetzungen für den Erwerb eines Taxiausweises: "Dieser Ausweis wird erteilt, wenn die Bewerberinnen oder Bewerber a) im Besitz des Führerausweises zum berufsmässigen Personentransport sind; b) die Fachprüfung bestanden haben; c) sich über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache ausweisen können und d) über einen festen Wohnsitz in der Schweiz verfügen." Die amtliche Publikation der Taxiverordnung erfolgte am 15. Juli 2009. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. II. Die A AG erhob gegen die Taxiverordnung am 14. August 2009 Gemeindebeschwerde beim Bezirksrat Zürich und beantragte, der Gemeinderat sei anzuweisen, Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV ersatzlos zu streichen. Der Bezirksrat hiess die Beschwerde am 15. April 2010 gut und hob Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV auf. Die Sache wurde zur Überarbeitung und neuen Beschlussfassung an den Gemeinderat zurückgewiesen. III. Dagegen gelangte der Stadtrat von Zürich mit Beschwerde vom 12. Mai 2010 ans 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 19. 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 Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder die Bundesverfassung gewährleistet. Die Beschwerdeführerin rügt, durch die Aufhebung von Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV 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 Satz 2 seines Rekursentscheids Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV auf. Damit

handelt es sich beim Rekursentscheid um einen Endentscheid. Unklar bleibt, weshalb der Bezirksrat in Disp.-Ziff. I Satz 3 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. I Satz 3 keine eigenständige Bedeutung zu. 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 kantonale Regalrechte begründet sind. Grundsatzwidrig und daher, besondere Ermächtigung vorbehalten, unzulässig sind sogenannte wirtschaftspolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbebezüge 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 im Wesentlichen aus, die für die Erlangung des Taxiausweises festgesetzte Wohnsitzpflicht in der Schweiz sei nicht geeignet, um die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Interessen der öffentlichen Sicherheit und des Schutzes von Treu und Glauben zu gewährleisten. Die Beschwerdeführerin sei zudem den Nachweis schuldig geblieben, dass grenzüberschreitende Leumundsabklärungen kaum möglich seien oder einen unverhältnismässigen Aufwand generieren würden. Die Massnahme verstosse sowohl gegen die Wirtschaftsfreiheit als auch gegen das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (FZA, SR 0.142.112.681). Die Beschwerdeführerin stellt infrage, ob sich die Beschwerdegegnerin überhaupt auf das Freizügigkeitsabkommen berufen könne, da dieses bloss Grenzgänger, nicht aber Unternehmen, die Grenzgänger anstellen möchten, schütze. Durch die Wohnsitzpflicht in der Schweiz werde eine Leumundsabklärung gemäss Art. 22 TaxiV ermöglicht. Abgesehen von einem aktuellen Strafregisterauszug seien grenzüberschreitende Leumundsabklärungen kaum möglich bzw. würden einen unverhältnismässigen Aufwand generieren. Dies könne zu Informationslücken und damit zu einer Ungleichbehandlung von Gesuchstellenden mit Wohnsitz in der Schweiz führen, bei denen die erwähnten Leumundsabklärungen leichter durchzuführen und demnach Verweigerungsgründe für einen Taxiausweis einfacher aufzudecken seien. Grenzgängern könne schliesslich zugemutet werden, sich in der Schweiz niederzulassen, sodass sie keiner Benachteiligung ausgesetzt seien. Die Beschwerdegegnerin führt aus, auch der Leumund von im Ausland wohnhaften Taxifahrern könne mit einem verhältnismässigen Aufwand geprüft werden. Eine Wohnsitzpflicht in der Schweiz sei deshalb nicht nötig, um die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit in der Stadt Zürich zu gewährleisten. Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV verstosse zudem gegen das Freizügigkeitsabkommen, auf welches sich die Beschwerdegegnerin berufen dürfe.

E. 3.2.1

Zu Recht unbestritten ist, dass die Wohnsitzpflicht gemäss Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdegegnerin eingreift, welcher faktisch verunmöglicht wird, Grenzgänger einzustellen. Die Beschwerdeführerin bezweckt mit der Wohnsitzpflicht, eine ausreichende Prüfung des Leumunds sicherzustellen. Dass Inhabende eines Taxiausweises einen guten Leumund haben, liegt im öffentlichen Interesse der Sicherheit sowie in demjenigen des Schutzes von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Die Massnahme ist deshalb grundsatzkonform, weshalb sie unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig ist.

E. 3.2.2

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. Damit wird dem Erfordernis der Gesetzesform unabhängig davon, ob man den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit als leicht oder schwer bezeichnen will, Genüge getan. Im Übrigen ist die Norm auch genügend bestimmt, geht aus ihr doch klar hervor, dass für die Erlangung des Taxiausweises ein fester Wohnsitz in der Schweiz notwendig ist.

E. 3.2.3

Wie dargelegt wurde, liegt die Massnahme im öffentlichen Interesse der Sicherheit und des Schutzes von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, da durch sie ein guter Leumund der Taxichauffeure sichergestellt werden soll. Mit der Vorinstanz ist jedoch die Eignung der Massnahme bzw. deren Erforderlichkeit zu verneinen. Es überzeugt nicht und bleibt auch weitgehend unsubstanziert, wenn die Beschwerdeführerin ausführt, der Leumund von Grenzgängern könne nicht oder nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand überprüft werden. Wie der Bezirksrat richtig ausführte, könnte ein Strafregisterauszug problemlos auch von Bewerbern mit Wohnsitz im Ausland eingefordert werden. Möglich wäre es auch, weitere Dokumente einzufordern, so etwa Bestätigungen über das Verhalten an früheren Arbeitsplätzen. Der Beschwerdeführerin stünde es dabei offen festzulegen, welche Nachweise sie für erforderlich hält. Daneben räumt die Beschwerdeführerin selbst ein, dass die Zahl der Grenzgänger in der Stadt Zürich vernachlässigbar sei, weshalb ein allfällig erhöhter administrativer Aufwand kaum ins Gewicht fällt. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Fachausweis gemäss der Darstellung der Beschwerdeführerin ohne Wohnsitz in der Schweiz erlangt werden kann. Damit würde es aber ausreichen, wenn ein Bewerber seinen Wohnsitz kurz vor dem Gesuch um einen Taxiausweis in die Schweiz verlegen würde. Dann bliebe aber die Überprüfung gleich aufwendig, wie wenn der Bewerber seinen Wohnsitz weiterhin im benachbarten Ausland hätte, kommt doch in einem solchen Fall das

Verhalten des Bewerbers vor der Wohnsitznahme in der Schweiz für die Beurteilung des Leumunds erhebliche Bedeutung zu. Zutreffend mag zwar sein, dass bei Taxichauffeuren mit Wohnsitz in der Schweiz einfacher registriert werden kann, wenn sie ausserhalb ihrer beruflichen Tätigkeit hinsichtlich ihrer Berufsausübung relevante Verstösse begehen. Dies allein vermag aber eine Wohnsitzpflicht in der Schweiz nicht zu rechtfertigen, zumal die Beschwerdeführerin diesem Problem etwa dadurch begegnen könnte, dass sie von Taxichauffeuren ohne Wohnsitz in der Schweiz Leumundsnachweise in zeitlich wiederkehrenden Abständen verlangen würde. Schliesslich ist die Beschwerdeführerin darauf hinzuweisen, dass auch in anderen Berufen ein guter Leumund verlangt wird, eine Wohnsitznahme in der Schweiz allein wegen der Überprüfung des Leumunds aber nicht vorgesehen ist. So sieht beispielsweise das Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006 (MedBG, SR 811.11) vor, dass für die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung – beispielsweise als Arzt – die Vertrauenswürdigkeit des Bewerbers Voraussetzung bildet, von einer Wohnsitzpflicht in der Schweiz sieht es hingegen ab (Art. 36). Ergibt sich aber, dass die in Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV vorgesehene Wohnsitzpflicht in der Schweiz für die Gewährleistung eines guten Leumunds der Taxichauffeure weder geeignet noch notwendig ist, erweist sich der Eingriff in die durch Art. 27 BV geschützte Wirtschaftsfreiheit als unverhältnismässig und somit rechtswidrig. Der Bezirksrat hat demnach durch die Aufhebung von Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV kein Recht verletzt, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 3.3

Damit muss die Vereinbarkeit von Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht mehr geprüft werden. Die Beschwerdeführerin ist aber immerhin darauf hinzuweisen, dass ihre Annahme, die Beschwerdegegnerin hätte sich im vorinstanzlichen Verfahren nicht auf das Freizügigkeitsabkommen berufen können, fehlgeht. Die Beschwerdeführerin vermischt in ihrer Argumentation die Frage nach der Rechtsmittellegitimation mit derjenigen nach den zulässigen Beschwerdegründen. Die Beschwerdegegnerin ist durch Art. 11 Abs. 2 lit. d TaxiV unstreitig betroffen und hatte ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung der strittigen Norm, weshalb sie zur Beschwerdeerhebung im vorinstanzlichen Verfahren gemäss § 151 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ohne Weiteres legitimiert war. In der Beschwerde durfte sie sämtliche Verstösse gegen das übergeordnete Recht rügen (§ 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG; für das Verfahren vor Verwaltungsgericht: § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG). Damit konnte sie auch rügen, die Norm verstosse gegen das Freizügigkeitsabkommen, und dies unabhängig davon, ob das Freizügigkeitsabkommen auf sie selbst Anwendung findet oder nicht.

E. 4

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 zu bezahlen (§ 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.