

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00231 vom 4. September 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-09-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2013.00231](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00231)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00231 du 4 septembre 2014

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00231 del 4 settembre 2014

## Regeste

Verbot der Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxis | Verbot der Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxis (Der Stadtrat Kloten wies das Gesuch einheimischer Taxichauffeure ab, es sei festzustellen, dass die gewerbmässige Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure am Flughafen Zürich-Kloten widerrechtlich sei. Der Bezirksrat Bülach hiess den Rekurs einheimischer Taxichauffeure gut und stellte die Widerrechtlichkeit antragsgemäss fest. Dagegen erhoben deutsche und österreichische Taxichauffeure Beschwerde beim Verwaltungsgericht.) Der Feststellungsbeschluss des Bezirksrats ist eine Allgemeinverfügung (E. 1.2). Legitimation der beschwerdeführenden Taxichauffeure aus der deutschen Grenzregion (E. 1.3). Nichteintreten auf die über den Beschwerdegegenstand hinausgehenden Feststellungsanträge (E. 1.4). Gegen den Beschluss des Stadtrats Kloten im Bereich Ortspolizei wäre Rekurs beim Statthalteramt statt beim Bezirksrat zu erheben gewesen. Auf eine Überweisung kann angesichts der Aufhebung des Bezirksratsbeschlusses verzichtet werden (E. 2). Für das Feststellungsinteresse der einheimischen Taxichauffeure gelten dieselben Voraussetzungen wie für die Rekurslegitimation (E. 3.1). Für eine Konkurrentenbeschwerde ist eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe notwendig, die sich aus der anwendbaren gesetzlichen Ordnung ergibt (z.B. bei Kontingenten oder Monopolen; E. 3.2). Taxibetriebe unterstehen der Wirtschaftsfreiheit und dem Binnenmarktgesetz, es besteht kein Monopol (E. 3.3). Demnach bestand mangels schutzwürdiger besonderer Beziehungsnähe kein Feststellungsinteresse der einheimischen Taxichauffeure, weshalb der Stadtrat Kloten nicht auf deren Begehren hätte eintreten dürfen und der Bezirksrat den Rekurs hätte abweisen müssen. Demnach sind die Beschwerden gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Beschluss des Bezirksrats ist aufzuheben (E. 3.4). Eventualerwägungen: Selbst wenn ein Feststellungsinteresse der Beschwerdegegnerschaft bejaht würde, wären die Beschwerden mindestens teilweise gutzuheissen (E. 4). Unrechtmässigkeit des Bezirksratsbeschlusses in Bezug auf Taxichauffeure mit Bewilligungen anderer Staaten als Deutschland und Österreich (E. 4.1). Die Beschwerdeführenden können sich als ausländische natürliche Personen im Umfang von 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr für Fahrten auf Bestellung ab dem Flughafen Zürich-Kloten nach Destinationen in Deutschland auf die Dienstleistungsfreiheit des Freizügigkeitsabkommens und damit auf die Wirtschaftsfreiheit berufen (E. 5, 6). Für einen Eingriff in Letztere fehlt es in diesem Umfang bereits an der gesetzlichen Grundlage. Die Rechtslage im Bereich über 90 Tage kann offenbleiben (E. 7). Gutheissung der Beschwerden soweit Eintreten

## Erwägungen

### E. 3

G,

### **E. 3.1**

Vorab ist zu prüfen, ob die Vorinstanzen zu Recht ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdegegnerschaft an der Feststellung der Widerrechtlichkeit der Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure bejahten. Gemäss § 10c Abs. 1 lit. c VRG kann diejenige Person, die ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. Die Beschwerdegegnerschaft sah in der Duldung der unzulässigen Fahrgastaufnahme am Flughafen Zürich-Kloten durch ausländische Taxichauffeure eine Unterlassung des Mitbeteiligten, welche einen Realakt darstelle. Voraussetzung eines Realakts in Form einer Unterlassung ist eine Handlungspflicht der Behörde. Ob eine solche bestand, ist fraglich, kann an dieser Stelle jedoch offenbleiben. Dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung ist jedenfalls nur dann zu entsprechen, wenn die gesuchstellende Person ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung nachweist. Dabei sind wie bei der allgemeinen Feststellungsverfügung grundsätzlich dieselben Kriterien wie für die Rekurslegitimation (§ 21 Abs. 1 VRG) massgebend (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 10c N. 21; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 24).

### **E. 3.2**

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdegegnerschaft beantragte dem Mitbeteiligten die Feststellung der Widerrechtlichkeit des Verhaltens der ausländischen Taxichauffeure und damit von Konkurrierenden. Nach der Bundesgerichtspraxis zur Konkurrentenbeschwerde begründen die blossen Konkurrierendenstellung bzw. die Befürchtung, verstärkter Konkurrenz ausgesetzt zu sein, kein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung von Erlassen und Anordnungen, die andere Konkurrierende begünstigen. Diese Art von Berührtsein entspricht vielmehr dem Prinzip des freien Wettbewerbs. Erforderlich ist eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe, die sich aus der anwendbaren gesetzlichen Ordnung ergibt. Eine solche wird in folgenden Konstellationen bejaht: Zum einen, wenn sie aus einer wirtschaftspolitischen oder sonstigen besonderen Regelung folgt, mit der gerade das Konkurrenzverhältnis zwischen verschiedenen Gewerbetreibenden geregelt wird; zum andern, wenn das Gebot der Gleichbehandlung der Konkurrierenden angerufen wird, indem geltend gemacht wird, gesetzliche Vorschriften würden Konkurrierende ungleich behandeln oder ungleich auf sie angewendet. Bei der besonderen gesetzlichen Regelung, die eine genügende Beziehungsnähe schafft, kann es sich um eine Regelung handeln, die gerade dem Schutz der betreffenden Wirtschaftssubjekte dient. Dies trifft beispielsweise bei Kontingenten, Monopolen oder Bedürfnisklauseln zu. Im Übrigen lässt die Praxis die Beschwerde Konkurrierender nur zu, soweit sich diese auf das Gebot der Gleichbehandlung der Konkurrierenden berufen können und geltend machen, Konkurrierende würden privilegiert, also rechtsungleich behandelt. Die Rüge muss darauf hinauslaufen, es werde der Konkurrenz etwas erlaubt, was der beschwerdeführenden Person selber verwehrt werde (Bertschi, a. a. O., § 21 N. 70 ff.).

### **E. 3.3**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das Taxigewerbe zwar auf die Benützung des öffentlichen Grunds angewiesen, auf dem das Gemeinwesen ein faktisches Monopol hat, und auch angesichts der Funktion als dem Publikum allgemein zugängliche Ergänzung zu den öffentlichen Transportbetrieben steht das Taxigewerbe funktionell einem öffentlichen Dienst nahe. Diese Besonderheiten rechtfertigen aber keine Monopolisierung der Taxibetriebe. Letztere unterstehen vielmehr der Wirtschaftsfreiheit, welche u. a. die Funktion hat, einen schweizerischen Wirtschaftsraum zu gewährleisten (BGr, 17. Mai 2011, 2C\_940/2010). Dies wird durch das Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995 (BGBM) sichergestellt, das Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt zusichert (Art. 1 Abs. 1 BGBM; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 BGBM). Gestützt auf das Binnenmarktgesetz hat die Wettbewerbskommission (WEKO) in ihrer Empfehlung vom 27. Februar 2012 betreffend Marktzugang für ortsfremde Taxidienste festgestellt, viele kantonale und kommunale Erlasse enthielten unzulässige Marktzutrittsschranken für ortsfremde Taxidienste. Dabei dürfe ein ortsfremder Taxidienst, der an seinem Herkunftsort in der Schweiz rechtmässig Taxidienstleistungen erbringe, auch in anderen Gemeinden der Schweiz u. a. Kunden auf Bestellung hin aufnehmen und an einen beliebigen Zielort transportieren (Empfehlung S. 3). Die Beschwerdegegnerschaft machte sodann nicht geltend, es werde den ausländischen Taxichauffeuren etwas erlaubt, was ihr verwehrt werde. Sie will mit ihrem Feststellungsbegehren vielmehr erreichen, dass den ausländischen Taxichauffeuren etwas verwehrt wird, was ihr erlaubt ist. Dies stellt jedoch kein schutzwürdiges Interesse dar. So genügt ein direktes Konkurrenzverhältnis für sich allein auch unter umgekehrten Vorzeichen nicht, weshalb beispielsweise der Konkurrenz erteilte Polizeibewilligungen, die den Marktzutritt gestatten, nicht angefochten werden können (vgl. Bertschi, a. a. O., § 21 N. 73).

#### **E. 3.4**

Demnach ergibt sich aus der anwendbaren gesetzlichen Ordnung keine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe, weshalb der Mitbeteiligte mangels Feststellungsinteresse auf die Begehren der Beschwerdegegnerschaft nicht hätte eintreten dürfen und die Vorinstanz den Rekurs im Ergebnis hätte abweisen müssen. Nach dem Gesagten sind die Beschwerden daher gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Beschluss des Bezirksrats Bülach vom 7. Februar 2013 ist aufzuheben. 4. Selbst wenn ein Feststellungsinteresse der Beschwerdegegnerschaft bejaht würde, wären die Beschwerden mindestens teilweise gutzuheissen, wie im Folgenden darzulegen ist.

#### **E. 4**

H,

##### **E. 4.1**

Der Feststellungsbeschluss des Bezirksrats Bülach richtet sich nach dem Wortlaut gegen sämtliche ausländischen Taxichauffeure, wurde aber mit Bestimmungen in Staatsverträgen zwischen Deutschland und der Schweiz sowie Österreich und der Schweiz betreffend den grenzüberschreitenden Strassenverkehr begründet (vgl. zu Inhalt und Anwendbarkeit E. 6). Da diese Verträge lediglich im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den genannten Staaten zur Anwendung kommen können, ist der Feststellungsbeschluss des Bezirksrats von vornherein insoweit nicht rechtmässig, als er auch ausländische Taxichauffeure anderer

Staaten als Deutschland und Österreich erfasst. Aus den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses ergibt sich sodann, dass sich die Feststellung gegen in Deutschland und Österreich zugelassene Taxifahrer richtet. Der Feststellungsbeschluss knüpft demzufolge nicht an die Staatsangehörigkeit der Taxifahrerinnen und Taxifahrer, sondern an den Staat ihrer Zulassung bzw. Bewilligung an.

#### **E. 4.2**

Aus dem Dispositiv des angefochtenen Beschlusses geht nicht hervor, ob sich die Feststellung der Widerrechtlichkeit der Fahrgastaufnahme lediglich auf Fahrten vom Flughafen Zürich-Kloten nach Deutschland bzw. Österreich bezieht oder auch auf Fahrten innerhalb der Schweiz. Dessen Erwägungen lässt sich jedoch entnehmen, dass der Feststellungsbeschluss auch Fahrten von in Deutschland bzw. Österreich zugelassenen Taxifahrern vom Flughafen Zürich-Kloten zu Zielen innerhalb der Schweiz erfasst. Die Beschwerdeführenden fechten den Feststellungsbeschluss indessen lediglich insoweit an, als er Fahrten vom Flughafen Zürich-Kloten "auf direktem Weg nach Destinationen in Deutschland" betrifft. Sie machen denn auch nur geltend, Taxifahrten zwischen Konstanz und dem Flughafen Zürich-Kloten, insbesondere vom Flughafen nach Konstanz, durchzuführen. Sie nehmen zudem in der Beschwerdeschrift an verschiedenen Stellen auf Fahrten vom Flughafen Zürich-Kloten ins Ausland und auf grenzüberschreitenden Taxiverkehr Bezug. Demnach ist in den folgenden Eventualerwägungen die Rechtmässigkeit der Feststellung der Widerrechtlichkeit der Fahrgastaufnahme lediglich in Bezug auf Taxichauffeure mit deutschen Taxibewilligungen und Fahrten auf Bestellung hin vom Flughafen Zürich-Kloten nach Destinationen in Deutschland zu prüfen.

#### **E. 5**

I, alle vertreten durch RA J, Beschwerdegegnerschaft, und Stadtrat Kloten, Mitbeteiligter, betreffend Verbot der Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxis, hat sich ergeben: I. A. Aufgrund einer Petition von 136 Taxichauffeuren, die am Flughafen Zürich-Kloten tätig sind, informierte der Stadtrat Kloten mit Schreiben vom 9. Juni 2010 über folgende Praxisänderung: "Das Abholen von Gästen am Flughafen Zürich-Kloten durch Taxis, Limousinen und Personenwagen (bis 9 Plätze) aus Deutschland und Österreich ist gemäss den Staatsvereinbarungen auch auf Bestellung hin verboten, da der Flughafen Zürich-Kloten deutlich weiter als 5 km von der Grenze zu Deutschland bzw. 10 km zu Österreich entfernt ist". Widerhandlungen würden ab dem 1. Januar 2011 geahndet. Darauf bat das Bundesamt für Verkehr (BAV) den Stadtrat Kloten mit Schreiben vom 5. Juli 2010, vom genannten Verbot abzusehen. In der Folge erarbeiteten das Bundesamt für Migration (BFM) und das BAV im Auftrag aller beteiligten Bundesämter eine rechtliche Abklärung betreffend gewerbliche Personentransporte am Flughafen Zürich-Kloten (Schreiben vom 11. August 2010). Gestützt darauf wurde eine Koordinationsgruppe mit Vertretern des Bundes, des Kantons Zürich, der Stadt Kloten und des Flughafens eingesetzt, die sich an ihrer Sitzung vom 8. Juli 2011 bezüglich grenzüberschreitender Taxifahrten vom und zum Flughafen Zürich-Kloten darauf einigte, dass ausländische Taxis einen Rechtsanspruch darauf hätten, während 90 Tagen pro Kalenderjahr Passagiere zum Flughafen zu bringen und von dort abzuholen. Über die 90 Tage hinaus dürften deutsche und österreichische Taxifahrer Passagiere nur zum Flughafen bringen, aber dort ab 1. Juli 2012 keine neuen Fahrgäste aufnehmen (Medienmitteilung des BAV vom 13. Juli 2011). Aufgrund von Verhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz wurde die Inkraftsetzung der neuen Vorschriften bis auf Weiteres aufgeschoben. B. Mit Eingabe vom 12. April 2012 ersuchten

E, F, G, H und I (alle hauptberufliche Taxichauffeure und Inhaber von Taxichaufferausweisen der Stadt Kloten) den Stadtrat Kloten um Feststellung, dass die gewerbsmässige Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure mit Limousinen und/oder Personenwagen bis zu 9 Plätzen am Flughafen Zürich-Kloten widerrechtlich sei. Zur Sicherstellung seien alle notwendigen Massnahmen zu treffen, insbesondere öffentliche Bekanntmachung mit Androhung von Sanktionen bei Widerhandlungen, Bestrafung von ausländischen Taxichauffeuren bei Widerhandlungen, Androhung und Vollzug von Einfahr- bis zu Berufsverboten bei wiederholten Widerhandlungsfällen. Es sei eine entsprechende Anordnung zu erlassen und den Gesuchstellern schriftlich zu eröffnen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gemeinde. Der Stadtrat Kloten wies die Anträge auf Feststellung der Widerrechtlichkeit und Ergreifen entsprechender Massnahmen mit Beschluss vom 21. August 2012 ab und nahm die Verfahrenskosten auf die Stadtkasse.

II. Dagegen rekurrirten E, F, G, H und I mit Eingabe vom 24. September 2012 beim Bezirksrat L. Sie beantragten die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und wiederholten ihre vorinstanzlichen Rechtsbegehren. Eventualiter zum Hauptfeststellungsbegehren sei festzustellen, dass die gewerbsmässige Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure widerrechtlich sei, soweit sie während mehr als 90 Tagen pro Jahr erfolge. Bei Gutheissung dieses Eventualantrags seien die entsprechenden genannten Massnahmen anzuordnen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Kloten. Der Bezirksrat Bülach hiess den Rekurs mit Beschluss vom 7. Februar 2013 gut und stellte fest, dass die gewerbsmässige Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure mit Limousinen und/oder Personenwagen bis neun Personen ab dem Flughafen Zürich-Kloten widerrechtlich sei. Er wies die Stadt Kloten an, alle Massnahmen zu treffen, welche sicherstellten, dass die unrechtmässige gewerbsmässige Fahrgastaufnahme nicht mehr erfolge. Dabei sei zu prüfen, ob eine angemessene Übergangsfrist zu gewähren sei. Dieser Beschluss wurde am 22. Februar 2013 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert.

III. A. A und B erhoben dagegen am 14. bzw. 21. März 2013 beim Verwaltungsgericht Beschwerde. Am 8. April 2013 reichten sie – inzwischen anwaltlich vertreten – zusammen mit einigen anderen Beschwerdeführenden (auf deren Beschwerden konnte mangels Leistung eines Prozesskostenvorschusses nicht eingetreten werden) eine neue Beschwerdeschrift ein, welche die früher eingereichten Beschwerdeschriften sowohl hinsichtlich Anträgen als auch Begründung ersetzte. Sie beantragten, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie berechtigt seien, a) regelmässig mit als solche gekennzeichneten Taxis bis maximal neun Personen gegen Entgelt von allen Orten in der Schweiz, insbesondere aber vom Flughafen Zürich-Kloten, auf direktem Weg nach Destinationen in Deutschland zu befördern, und b) regelmässig und unabhängig davon, ob dies mit gekennzeichneten Taxis erfolgt, im Auftrag von in Deutschland domizilierten Auftraggebern (z. B. Unternehmungen, Hotels etc.) gegen Bezahlung durch die Auftraggeber maximal neun Personen von allen Orten in der Schweiz, insbesondere aber vom Flughafen Kloten, auf direktem Weg nach Destinationen in Deutschland zu befördern. Eventualiter stellten sie dieselben Rechtsbegehren wie oben unter lit. a und b, jedoch jeweils während 90 Tagen im Jahr und unabhängig von der Anzahl Fahrten; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Beschwerdegegnerschaft. Mit Präsidialverfügung vom 24. April 2013 vereinigte das Verwaltungsgericht die Beschwerdeverfahren und setzte den Beschwerdeführenden eine Frist an zur Zahlung eines Prozesskostenvorschusses von je Fr. 1'500.-, ansonsten auf die

jeweilige Beschwerde nicht eingetreten werde. Die Beschwerdeführenden leisteten den Prozesskostenvorschuss rechtzeitig. B. Der Bezirksrat Bülach reichte am 6. September 2013 eine Vernehmlassung ein. E, F, G, H und I beantragten mit Eingabe vom 16. Oktober 2013 die Abweisung der Beschwerden; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. Der Stadtrat Kloten verzichtete mit Eingabe vom 19. Juli 2013 auf Stellungnahme. Mit Eingabe vom 9. Januar 2014 hielten A und B an ihren Anträgen fest. Auch E etc. hielten mit Eingabe vom 24. Februar 2014 an ihren Anträgen fest. Diese Eingabe wurde A und B mit Frist zur freigestellten Stellungnahme bis 19. März 2014 zugestellt. Am 24. März 2014 (Datum des Poststempels) hielten sie erneut an ihren Anträgen fest. Auf die Zustellung dieser verspäteten Eingabe an E etc. wurde verzichtet. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Angefochten ist ein Beschluss des Bezirkrats L, mit welchem dieser den Rekurs der Beschwerdegegnerschaft gegen den Beschluss des Mitbeteiligten guthiess. Zudem entschied der Bezirksrat in der Hauptsache reformatorisch und hiess das Feststellungsbegehren der Beschwerdegegnerschaft gut, indem er feststellte, dass die gewerbsmässige Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure mit Limousinen und/oder Personenwagen bis neun Personen ab dem Flughafen Zürich-Kloten widerrechtlich sei. Demnach ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung der Beschwerden gegen den Rekursentscheid nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. 1.2 Beim Feststellungsbeschluss handelt es sich um eine Allgemeinverfügung und nicht um einen Erlass, denn er richtet sich an alle ausländischen Taxichauffeure (und ist damit generell), beschränkt sich aber sachlich auf die Fahrgastaufnahme und örtlich auf den Flughafen Zürich-Kloten (im Unterschied zum gesamten Gemeindegebiet) und erweist sich somit als konkret. Die Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nicht individuell bestimmten (unbestimmten oder bestimmbar) Personenkreis richtet, jedoch lediglich eine bestimmte Situation ordnet. Mit Bezug auf den Rechtsschutz ist sie grundsätzlich den gewöhnlichen Verfügungen gleichgestellt (Martin Bertschi/Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 21; vgl. zur Abgrenzung zwischen Verfügung, Allgemeinverfügung und Erlass in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich: Überblick und Vergleich mit der Einzelaktkontrolle, in ZBl 115/2014, S. 403 ff.). Demzufolge entscheidet das Verwaltungsgericht in Dreierbesetzung (§ 38 Abs. 1 VRG). 1.3 Die Beschwerdeführenden sind als Inhaber von Einzelunternehmen in Konstanz, welche regelmässig Taxifahrten zwischen Konstanz und dem Flughafen Zürich-Kloten ausführen, vom Feststellungsbeschluss des Bezirkrats Bülach unmittelbar betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist grundsätzlich auf die Beschwerden einzutreten. 1.4 Soweit jedoch die Beschwerdeführenden neben dem Hauptantrag auf Aufhebung des bezirksrätlichen Beschlusses verschiedene darüber hinausgehende eigene Feststellungsanträge stellen, betrifft dies nicht den Beschwerdegegenstand. Dieser beschränkt sich auf die Feststellungsbegehren der Beschwerdegegnerschaft vor dem Mitbeteiligten. Im Lauf des Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand verengen, aber grundsätzlich nicht erweitern oder inhaltlich verändern (Martin Bertschi in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 48, m. w. H.). Demnach ist auf die Beschwerden bezüglich der über den Beschwerdegegenstand hinausgehenden Feststellungsanträge nicht einzutreten. 2. Das Polizeiwesen liegt im Kompetenzbereich der Gemeinden, wobei es sich

sowohl um Rechtsetzungs- als auch Vollzugsaufgaben handelt (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, N. 2621). Gemeindeintern steht dem Gemeinderat (Exekutive) die Besorgung der gesamten Ortspolizei zu (§ 74 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, GG). Demnach war der Mitbeteiligte zur Behandlung der Feststellungsanträge der Beschwerdegegnerschaft zuständig. Der Rekurs gegen diesen Beschluss wäre jedoch entgegen der dortigen Rechtsmittelbelehrung nicht an den Bezirksrat L, sondern an das Statthalteramt des Bezirks Bülach zu richten gewesen, da dieses bei Anordnungen der politischen Gemeinden des Bezirks u.a. im Bereich der Ortspolizei zuständige Rekursinstanz ist (§ 19b Abs. 2 lit. d VRG). Auf eine Überweisung an das Statthalteramt kann jedoch verzichtet werden, da der Bezirksratsbeschluss ohnehin aufzuheben ist, wie sogleich darzulegen ist. 3.

### **E. 5.1**

Nach Art. 27 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufs sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Abs. 2). Die Taxibetriebe unterstehen der Wirtschaftsfreiheit (BGE 121 I 129 E. 3b; BGr, 17. Mai 2011, 2C\_940/2010, E. 4.8). Die Feststellung der Widerrechtlichkeit der Fahrgastaufnahme stellt eine Einschränkung einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit dar und tangiert damit die Wirtschaftsfreiheit (vgl. VGr, 28. Oktober 2010, VB.2010.00245, E. 4.2.2).

### **E. 5.2**

Ausländische natürliche Personen können sich dann auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, wenn sie fremdenpolizeilich niedergelassen sind oder gestützt auf das Ausländergesetz bzw. einen Staatsvertrag – wie beispielsweise das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (im Folgenden Freizügigkeitsabkommen, FZA) – einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung haben (BGE 125 I 182 E. 5a; 131 I 223 E. 1.1). Nachdem das Bundesgericht die Frage lange offengelassen hatte, ob sich ausländische juristische Personen ebenfalls auf die Wirtschaftsfreiheit berufen können, bejahte es dies für ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland, das im Bereich der Prozessfinanzierung tätig ist, gestützt auf Art. 5 Abs. 1 FZA. Nach diesem wird einem Dienstleistungserbringer einschliesslich Gesellschaften gemäss Anhang I des FZA das Recht eingeräumt, Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu erbringen, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet. Das Bundesgericht qualifizierte die Prozessfinanzierung als Dienstleistung und folgerte daraus, dass das Unternehmen habe einen staatsvertraglichen Anspruch auf wirtschaftliche Betätigung in der Schweiz, weshalb es sich rechtfertige, ihm zumindest im Umfang der durch das Freizügigkeitsabkommen eingeräumten Rechte eine Berufung auf Art. 27 BV zuzugestehen (BGE 131 I 223 E. 1.1). Dies muss für natürliche Personen als Dienstleistungserbringer umso mehr gelten.

### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführenden haben ihren Wohnsitz in Deutschland und sind Inhaber von Einzelunternehmen in Konstanz. Sie können sich zwar nicht wie ausländische natürliche Personen, die niedergelassen sind oder einen Anspruch auf Erteilung einer

Aufenthaltsbewilligung haben, direkt auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, da sie sich nicht in der Schweiz niederzulassen beabsichtigen, doch können sie sich insoweit auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, als sie gestützt auf die Dienstleistungsfreiheit gemäss Art. 5 Abs. 1 FZA einen Anspruch auf wirtschaftliche Betätigung in der Schweiz haben. Demnach ist im Folgenden zu prüfen, ob Art. 5 Abs. 1 FZA vorliegend zur Anwendung kommt.

### **E. 6.1**

Die Vorinstanz verneinte die Anwendbarkeit dieser Bestimmung. Das Freizügigkeitsabkommen enthalte keine Definition des Begriffs der Dienstleistung, weshalb die Begriffsbestimmungen den einschlägigen EU-Verträgen zu entnehmen seien. Zwar handle es sich bei der Personenbeförderung durch Taxis um eine Dienstleistung im Sinn von Art. 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), aber Art. 58 Abs. 1 AEUV nehme den Bereich der Verkehrsdienstleistungen aus der allgemeinen Regelung der Dienstleistungsfreiheit aus und unterstelle ihn den besonderen Bestimmungen des AEUV über den Verkehr (Art. 90 ff. AEUV). Da die Bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) mangels expliziter Regelung keine weitergehende Regelung schaffen könnten, als sie innerhalb der EU vorliege, sei nicht auf die Bestimmungen des FZA, sondern allenfalls auf diejenigen des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (im Folgenden Landverkehrsabkommen, LVA) zurückzugreifen. In diesem fehle jedoch eine Regelung über den Personentransport durch Taxis. Als Fahrzeug im Sinn von Art. 3 Abs. 1 4. Spiegelstrich LVA gelte nur ein im Gebiet einer Vertragspartei amtlich zugelassenes Kraftfahrzeug, das nach seiner Bauart und Ausstattung dazu bestimmt und geeignet sei, mehr als neun Personen, einschliesslich des Fahrers, zu befördern. Das entsprechende EU-Recht enthalte jedoch keine Regelung über die Beförderung von Personen in Fahrzeugen mit weniger als neun Personen. Dieser Teil des Personenverkehrs unterliege somit nicht der Liberalisierung des Verkehrsbereichs durch die EU. Es sei daher davon auszugehen, dass der vorliegend infrage stehende Bereich in der EU grundsätzlich nationalem Recht bzw. einschlägigen internationalen Abkommen unterliege. Auf den vorliegenden Sachverhalt finde demzufolge allein der einschlägige Staatsvertrag der Schweiz mit Deutschland Anwendung. Die in Deutschland zugelassenen Taxifahrer seien lediglich befugt, Fahrgäste zum Flughafen Zürich-Kloten zu befördern, nicht jedoch, dort neue aufzunehmen und sie an Ziele innerhalb der Schweiz oder nach Deutschland zu befördern. Die Vorinstanz stütze ihre Erwägungen auf eine Abklärung des Europainstituts Zürich. Die Beschwerdeführenden machen dagegen geltend, das Freizügigkeitsabkommen erstrecke sich auch auf den Taxiverkehr, da keine entsprechende Ausnahme ersichtlich sei. Die EU und die Schweiz hätten diesen Verkehrsbereich im Landverkehrsabkommen nicht geregelt, da er bereits vom Freizügigkeitsabkommen erfasst sei. Im Übrigen sei der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auch im Bereich der Verkehrsdienstleistungen anwendbar, weshalb ein Verbot wie das von der Vorinstanz erlassene in der EU ebenfalls unzulässig wäre.

### **E. 6.2**

§ 1 Abs. 1 der Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement und dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland über den gewerblichen Strassenpersonen- und -güterverkehr vom 17. Dezember 1953 (nachfolgend Staatsvertrag; SR 0.741.619.136) nimmt unter der

Marginale "Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen" Unternehmer des Gelegenheitsverkehrs (Ausflugswagen- und Mietwagenverkehr), die ihren Sitz in einem der beiden Staaten haben, für Ausflugswagen- und Mietwagenfahrten in und durch das Gebiet des anderen Staats unter gewissen Voraussetzungen von der Bewilligungspflicht aus. Unter dem Randtitel "Gelegenheitsverkehr mit Personenkraftwagen (Droschken und Mietwagen)" wird in § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags festgehalten, dass die für die Kraftomnibusse geltenden Beschränkungen für die Personenkraftwagen keine Anwendung finden (Satz 1). Die Beförderung mit Droschken und Mietwagen ist jedoch nur gestattet, wenn der Unternehmer im Besitz eines Ausweises seines Heimatstaats ist und eine Aufnahme von neuen Fahrgästen im anderen Vertragsstaat unterbleibt (Satz 2). Nach § 3 Abs. 2 des Staatsvertrags gilt das Verbot der Aufnahme von neuen Fahrgästen im anderen Vertragsstaat nicht für Unternehmer, die ihren Betriebssitz innerhalb einer Zone von 10 Kilometern beiderseits der Grenze haben, wenn die Fahrten auf Bestellung sowie nur in einem Bereich von nicht mehr als fünf Kilometern diesseits und jenseits der Grenze durchgeführt und die Fahrgäste nicht im anderen Vertragsstaat abgesetzt werden.

### **E. 6.3**

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die ausgeführten Bestimmungen des Staatsvertrags vorliegend zur Anwendung kommen oder ob sie durch diesen vorgehende Regelungen im Landverkehrs- oder im Freizügigkeitsabkommen verdrängt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass es sich bei der Stellungnahme des Europainstituts, auf welche sich die Vorinstanz stützte, lediglich um eine fünfseitige "Abklärung" im Auftrag der IG K, vertreten durch den Beschwerdegegner 1, handelt. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts ist Parteigutachten nicht die Qualität von Beweismitteln, sondern von blossen Parteibehauptungen beizumessen (BGE 135 III 670 E. 3.3.1).

#### **E. 6.3.1**

Das Landverkehrsabkommen regelt u. a. den grenzüberschreitenden Strassenpersonenverkehr mit Kraftomnibussen (Titel II, Art. 17 ff. LVA). Diesen Begriff definiert das Landverkehrsabkommen zwar nicht, doch ergibt sich aus der Definition des Fahrzeugs in Art. 3 Abs. 1 4. Spiegelstrich LVA, dass Taxis davon nicht erfasst sind, denn sie umfasst Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung dazu bestimmt und geeignet sind, mehr als neun Personen, einschliesslich des Fahrers, zu befördern. Demzufolge kommt das Landverkehrsabkommen vorliegend nicht zur Anwendung.

#### **E. 6.3.2**

Art. 5 Abs. 1 FZA räumt Dienstleistungserbringern das Recht ein, Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu erbringen, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet. Art. 17 lit. a Anhang I FZA untersagt die Beschränkung entsprechender grenzüberschreitender Dienstleistungen im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei. Gemäss Art. 19 Anhang I FZA kann der Dienstleistungserbringer, der zur Erbringung von Dienstleistungen berechtigt ist, seine Tätigkeit vorübergehend im Staat der Erbringung der Dienstleistung nach Massgabe der Anhänge I–III unter denselben Bedingungen ausüben, wie dieser Staat sie für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt. Das allgemeine Prinzip der Nichtdiskriminierung verlangt, dass die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung des Freizügigkeitsabkommens gemäss den Anhängen I–III nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden (Art. 2 FZA). Ebenso wenig

darf sich das Unterscheidungsmerkmal des "Wohnsitzes" bzw. des "Gesellschaftssitzes" im genannten Sinn diskriminierend auswirken (siehe E. 5.2/6.4) Das Freizügigkeitsabkommen lässt die Abkommen zwischen der Schweiz und einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in anderen Bereichen als der sozialen Sicherheit und der Doppelbesteuerung – z. B. Abkommen betreffend den kleinen Grenzverkehr – insoweit unberührt, als sie mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbar sind. Sind die betreffenden Abkommen nicht mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbar, so ist Letzteres massgebend (vgl. Art. 22 Abs. 1 und 2 FZA).

### **E. 6.3.3**

Der Dienstleistungsbegriff wird im Freizügigkeitsabkommen nicht definiert. Gemäss Art. 57 AEUV umfasst er "Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen". Bei der Personenbeförderung durch Taxis handelt es sich unbestritten um Dienstleistungen im Sinn des Freizügigkeitsabkommens. Ebenso unbestritten ist, dass das Landverkehrsabkommen auf Personenverkehr mit Taxis nicht anwendbar ist. Umstritten ist jedoch, ob sich Erbringer von Taxiverkehrsdienstleistungen auf das Freizügigkeitsabkommen berufen können oder nicht.

### **E. 6.3.4**

Das Landverkehrsabkommen erfasst – wie bereits ausgeführt – die Personenbeförderung durch Fahrzeuge mit einer Kapazität von weniger als neun Personen nicht. Diesem Abkommen lässt sich kein Hinweis darauf entnehmen, dass damit eine abschliessende Regelung für alle Arten von Personentransporten auf dem Landweg beabsichtigt war. Demnach schliesst das Landverkehrsabkommen die Anwendung des Freizügigkeitsabkommens nicht aus. Dieses wiederum nimmt den Verkehrsbereich nicht von seinem Anwendungsbereich aus. So enthält das Freizügigkeitsabkommen keine Art. 58 AEUV entsprechende Bestimmung, welche die Verkehrsdienstleistungen aus dem Regelungsbereich der allgemeinen Dienstleistungsfreiheit ausnehmen würde. Zudem wurde der Verkehrsbereich bei den Ausnahmen vom Beschränkungsverbot grenzüberschreitender Dienstleistungen und vom Gleichbehandlungsgebot von Art. 17 und 19 Anhang I FZA im Unterschied zu Arbeitsvermittlungsunternehmen und genehmigungspflichtigen Finanzdienstleistungen nicht erwähnt (Art. 22 Abs. 3 Anhang I FZA). Daraus ist zu schliessen, dass die Vertragsparteien den vorliegend betroffenen Verkehrsbereich nicht vom Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens ausnehmen wollten. So kommen auch die rechtliche Abklärung des Bundesamts für Migration und des Bundesamts für Verkehr vom 11. August 2010 und die Stellungnahme der Delegation der Europäischen Union für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein zum Schluss, das Freizügigkeitsabkommen komme zur Anwendung (vgl. dazu auch Roland Bieber, Zur Vereinbarkeit von Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit für EU-Taxifahrer mit dem Freizügigkeitsabkommen EU/CH [Fall Zürich-Kloten], in: Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2013, Bern 2013, S. 435 ff., 438 f.).

### **E. 6.3.5**

Dieselbe Rechtslage gilt im Ergebnis innerhalb der EU (vgl. zur Beachtung der Rechtsprechung des EuGH durch das Bundesgericht allgemein BGE 139 II 393 E. 4.1.1 und zur europakompatiblen Auslegung der bilateralen Verträge Matthias Oesch, Grundrechte als Elemente der Wertegemeinschaft Schweiz-EU, in ZBl 115/2014, S. 171 ff., 195 ff.).

Zwar sprach sich der Europäische Gerichtshof mehrfach gegen die direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im Verkehrsbereich aus, da diese durch die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden müssten (vgl. z. B. EuGH, 22. Mai 1985, Rs. 13/83, Parlament/Rat, Slg. 1985 S. 1556 ff., Rn. 62 f.). Doch hielt er ebenso wiederholt fest, dass die spezifischen Bestimmungen über die gemeinsame Verkehrspolitik die Anwendung der allgemeinen Grundsatzbestimmungen der Verträge wie den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs nicht ausschliessen (vgl. z. B. EuGH, 4. April 1974, Rs. 167/73, Kommission/Französische Republik, Slg. 1974 S. 360 ff., Rn. 24 ff.; 6. Februar 2003, Rs. C-92/01, Stylianakis, Slg. 2003 S. I-1303 ff., Rn. 23; vgl. auch Christian Jung, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert [Hrsg.], Kommentar EUV/AEUV, 4. A., München 2011, Art. 90 AEUV N. 16). Dies bestätigte der EuGH in einem neueren Urteil und hielt fest, die Personenbeförderung mit Heissluftballons sei zwar von der Gesetzgebung der EU für den Luftverkehr bisher nicht erfasst. Der Gesetzgeber habe sie aber damit nicht gänzlich vom Anwendungsbereich des Vertrags ausnehmen wollen. Vielmehr unterliege sie den allgemeinen Bestimmungen des Vertrags, insbesondere dem Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 Abs. 1 AEUV (EuGH, 25. Januar 2011, Rs. C-382/08, Neukirchinger, Slg. 2011 S. I-162 ff., Rn. 21, 28 f.). Diese Argumentation lässt sich auch auf Dienstleistungen im Strassenverkehr übertragen (vgl. Bieber, a. a. O., S. 441 f.). Die Europäische Kommission führte in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage betreffend grenzüberschreitenden Taxiverkehr zwischen Deutschland und Frankreich im Saarland ebenfalls aus, die Rechtsvorschriften der EU im Bereich des Strassenverkehrs fänden auf Taxi- bzw. Limousinendienste keine Anwendung, doch müssten die Mitgliedstaaten bei der Regelung dieser Dienstleistungen und bei der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts beachten wie die Verhältnismässigkeit, die Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und die Niederlassungsfreiheit (Anfrage Nr. P-9070/2010 von Jorgo Chatzimarkakis, ABl. EU 2011 Nr. C 249 E, S. 81). An der Analyse der Situation betreffend Taxiverkehr in der EU vermögen die von der Beschwerdegegnerschaft eingereichten Fachgruppennews der Wirtschaftskammer Wien vom Juli 2009 nichts zu ändern. Gemäss diesen hat das österreichische Verkehrsministerium mit Ungarn, Slowenien und der Slowakei Sondervereinbarungen betreffend den grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Taxifahrzeugen abgeschlossen, nach denen Leereinfahrten genehmigungspflichtig sind. Deren Vereinbarkeit mit dem EU-Recht braucht vorliegend nicht geprüft zu werden. Immerhin sehen diese Vereinbarungen – im Unterschied zum angefochtenen Rekursentscheid – kein Verbot der Fahrgastaufnahme vor.

#### **E. 6.4**

Nach dem Gesagten können sich die Beschwerdeführenden auf das Freizügigkeitsabkommen berufen, welches ihnen das Recht einräumt, Dienstleistungen in der Schweiz zu erbringen, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet (Art. 5 Abs. 1 FZA). Die Feststellung der Widerrechtlichkeit der gewerbsmässigen Fahrgastaufnahme durch Chauffeure mit deutscher Taxibewilligung am Flughafen Zürich-Kloten stellt eine Verletzung des Diskriminierungsverbots gemäss Art. 2 FZA dar. Dieses entspricht inhaltlich dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot von Art. 18 AEUV, weshalb die Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen ist (BGE 136 II 241 E. 12; BGr, 18. Juli 2012, 2C\_1049/2011, E. 5.3). Nach dessen konstanter Praxis führt das Unterscheidungsmerkmal des Wohnsitzes (bzw. des Sitzes bei Gesellschaften) zum

gleichen Ergebnis wie eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, weil die Gefahr besteht, dass es sich hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirkt, da Gebietsfremde meist Ausländer sind (vgl. z.B. EuGH, 29. April 1999, Rs. C-224/97, Ciola, Slg. 1999, S. I-2530 ff., Rn. 14; 25. Januar 2011, Rs. C-382/08, Neukirchinger, Slg. 2011 S. I- ff., Rn. 33 f.). Die Feststellung der Widerrechtlichkeit der Fahrgastaufnahme verstösst überdies gegen Art. 17 lit. a und Art. 19 Anhang I FZA (vgl. dazu Rechtliche Abklärung des BFM/BAV vom 11. August 2010, S. 3; Bieber, a. a. O., S. 441 f.). Angesichts der Unvereinbarkeit der von der Vorinstanz festgestellten Widerrechtlichkeit der Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxifahrerinnen und -fahrer mit dem Freizügigkeitsabkommen ist Letzteres massgebend, und der Staatsvertrag kommt im Umfang der 90-Tages-Dienstleistungsfreiheit nicht zur Anwendung (Art. 22 Abs. 2 FZA). Die Frage, ob der Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz nach den gesetzlichen Bestimmungen beider Länder vereinbart wurde, ob sich aus § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags ein Verbot der Aufnahme neuer Fahrgäste ableiten lässt, ob es sich dabei um eine unmittelbar anwendbare (self-executing) Bestimmung handelt und ob diese noch in Kraft ist oder durch langanhaltende Nichtanwendung (desuetudo) ausser Kraft getreten ist, kann damit für diesen Bereich offenbleiben. Demnach fehlt es im Bereich der 90-Tages-Dienstleistungsfreiheit bereits an einer gesetzlichen Grundlage zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit. In diesem Umfang wären die Beschwerden demzufolge selbst unter der Annahme eines genügenden Feststellungsinteresses (vgl. E. 3) gutzuheissen. Im Rahmen der vorliegenden Eventualerwägung kann die Rechtslage im Bereich von über 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr offenbleiben, auf welchen das Freizügigkeitsabkommen nicht zur Anwendung kommt. Diesbezüglich sei immerhin auf die Rechtliche Abklärung des BFM/BAV vom 11. August 2010 verwiesen, welche die Einführung einer kantonalen Lizenz bzw. Bewilligung mit der diskriminierungsfrei auszugestaltenden Verpflichtung zur Einhaltung des örtlichen Taxireglements empfiehlt.

#### **E. 7**

Nach dem Gesagten sind die Beschwerden im Sinn der Erwägungen (E. 3) gutzuheissen, soweit auf diese einzutreten ist, und der Beschluss des Bezirksrats Bülach vom 7. Februar 2013 ist aufzuheben.

#### **E. 8**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen, und den Beschwerdeführenden sind die geleisteten Prozesskostenvorschüsse von je Fr. 1'500.- zurückzuerstatten. Die Beschwerdegegnerschaft ist zu verpflichten, den Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG, § 17 Abs. 2 VRG).

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