

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00252 vom 4. September 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-09-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00252

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00252 du 4 septembre 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00252 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). Legitimationsvoraussetzungen (E. 2.2). Der Beschwerdeführer führt ein Mietwagenunternehmen ohne Taxibewilligung und befördert vorwiegend Angestellte bestimmter Unternehmen. Mietwagen trifft keine Beförderungspflicht, und sie dürfen die den Taxis vorbehaltenen Zeichen nicht verwenden (E. 2.4). Der Beschwerdeführer wird demnach nicht vom Feststellungsbeschluss des Bezirksrats erfasst und ist deshalb nicht zur Beschwerde legitimiert (E. 2.6). Nichteintreten auf die Beschwerde

Erwägungen

E. 3

E,

E. 4

F,

E. 5

G, alle vertreten durch RA H, 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

Bunds, 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 einigten, 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 C, D, E, F und G (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 rekurrerten C, D, E, F und G mit Eingabe vom 24. September 2012 beim Bezirksrat Bülach. 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 sicherstellen, 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, Inhaber des Einzelunternehmens I Personentransporte, erhob dagegen am 25. März 2013 beim Verwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, es sei festzustellen, dass er vom Regelungsbereich des Beschlusses des Bezirksamts Bülach vom 7. Februar 2013 nicht betroffen sei und aus diesem Grund nicht auf die Beschwerde eingetreten werde. Eventualiter sei die Beschwerde materiell gutzuheissen, falls er betroffen sein sollte; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Bezirksamts Bülach. Mit Präsidialverfügung vom 24. April 2013 setzte das Verwaltungsgericht dem Beschwerdeführer eine Frist zur Zahlung eines Prozesskostenvorschusses von Fr. 1'500.- an, ansonsten auf die Beschwerde nicht eingetreten werde. Der Beschwerdeführer leistete den Prozesskostenvorschuss rechtzeitig. B. Der Bezirksrat Bülach reichte am 6. September 2013 eine Vernehmlassung ein. C, D, E, F und G beantragten mit Eingabe vom 16. Oktober

2013, auf die Beschwerde sei einzutreten, und diese sei vollumfänglich abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers. Der Stadtrat Kloten verzichtete mit Eingabe vom 19. Juli 2013 auf Stellungnahme. Mit Eingabe vom 12. Dezember 2013 hielt A an seinen Anträgen fest. Auch C etc. hielten mit Eingabe vom 15. Januar 2014 an ihren Anträgen fest. Diese Eingabe wurde A zur freigestellten Stellungnahme zugestellt. Dieser liess sich innert Frist nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Angefochten ist ein Beschluss des Bezirksrats Bülach, mit welchem dieser den Rekurs der Beschwerdegegnerschaft gegen den Beschluss des Stadtrats Kloten guthiess. Zudem entschied der Bezirksrat in der Hauptsache reformatorisch und hiess das Feststellungs-begehren 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. Denach 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 bestimmbaren) 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, ZBI 115/2014, S. 403 ff.). Demzufolge entscheidet das Verwaltungsgericht in Dreierbesetzung (§ 38 Abs. 1 VRG).

1.3 Mit heutigem Datum hob das Verwaltungsgericht den angefochtenen Beschluss des Bezirksrats Bülach vom 7. Februar 2013 auf (Verfahren VB.2013.00231/234 und VB.2013.00274). Mangels Rechtskraft dieser beiden Urteile kann das vorliegende Beschwerdeverfahren nicht als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden.

2. 2.1 Vorab zu prüfen ist die Legitimation des Beschwerdeführers, der Inhaber eines Einzelunternehmens in Friedrichshafen ist. Er beantragt, aus Gründen der Verfahrenseffizienz und der Rechtssicherheit solle das Verwaltungsgericht entscheiden, ob er vom Beschluss des Bezirksrats Bülach vom 7. Februar 2013 erfasst werde. Seiner Ansicht nach sei dies nicht der Fall, sodass er durch den Beschluss nicht beschwert sei, weshalb auf seine Beschwerde nicht einzutreten sei. Er führe nicht ein Taxi-, sondern ein Mietwagen-unternehmen, das ausschliesslich Zubringer- und Abholdienste für Mitarbeitende zweier Vertragspartner, zweier Unternehmen mit Sitz in Friedrichshafen – mithin einen beschränkten Personenkreis – u. a. zum und vom Flughafen Zürich-Kloten ausführe. Mit diesen beiden Unternehmen bestünden fixe Rahmenverträge bzw. Pauschalpreise, welche die Dienstleistung ganzjährig zu einem vorab fixierten Preis sicherstellten. Im Unterschied zum Taxigewerbe bestehe zwischen dem Fahrgast und dem Mietwagenunternehmen keine Vertragsbeziehung, der Fahrauftrag werde von den Partnerunternehmen und nicht vom Fahrgast erteilt sowie bezahlt, und die Dienstleistung beginne und ende am Sitz des Mietwagenunternehmens. In

der Regel führe es Sammelfahrten mit zwei oder drei Personen zum und vom Flughafen Zürich-Kloten durch, sodass die Firmenpassagiere nach der Landung am Flughafen unter Umständen mehrere Stunden warten müssten, bis sämtliche Passagiere gelandet seien, was normale Taxikunden nicht akzeptieren würden. Bei seinem Einzelunternehmen handle es sich mithin um den ausgelagerten Fahrdienst seiner beiden Vertragspartner. Die Beschwerdegegnerschaft entgegnet, der Beschwerdeführer fasse den Begriff des Taxichauffeurs zu eng. Die Vorinstanz habe die regelmässige Beförderung von Personen gegen Entgelt erfassen wollen, und der Beschwerdeführer befördere unbestrittenermassen Personen gegen Entgelt vom und zum Flughafen. Die rein begriffliche Unterscheidung zwischen Mietwagen- und Taxiunternehmen genüge nicht, um sich der Wirkung des Staatsvertrags zu entziehen. Ob das Entgelt pauschal oder nach Aufwand und vom Auftraggeber oder vom Fahrgast entrichtet werde, sei nicht entscheidend. Zudem biete der Beschwerdeführer gemäss seiner Homepage auch Privatpersonen die Beförderung von zu Hause bzw. vom Flughafen zu namhaften Feriendomizilen in der Schweiz, mithin klassische Taxidienstleistungen, an. Demzufolge sei auf die Beschwerde einzutreten. 2.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Bei der Anfechtung von Allgemeinverfügungen richtet sich die Legitimation nach den Grundsätzen der Anfechtung von Verfügungen und nicht nach den Regeln über die Anfechtung von Erlassen (Martin Bertschi, in Kommentar VRG, § 21 N. 37, m. w. H.). Demnach muss die beschwerdeführende Person stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitgegenstand stehen. Zudem muss sie einen eigenen, persönlichen praktischen Nutzen an der Rechtsmittelerhebung dartun können (Bertschi, a. a. O., § 49 N. 2 in Verbindung mit § 21 N. 14 ff.). 2.3 Der Bezirksrat Bülach stellte fest, die gewerbsmässige Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure mit Limousinen und/oder Personenwagen bis neun Personen ab dem Flughafen Zürich-Kloten sei widerrechtlich. Eine Definition des Taxibegriffs lässt sich dem angefochtenen Beschluss nicht entnehmen. In seiner Vernehmlassung vom 6. September 2013 führte der Bezirksrat jedoch aus, dass auch gemäss seiner Auffassung auf die Beschwerde nicht einzutreten sei, da die Mietwagenunternehmung des Beschwerdeführers für Mitarbeitende von Vertragspartnern tätig und somit vom angefochtenen Beschluss nicht betroffen sei. 2.4 Der Beschwerdeführer verfügt für sein Einzelunternehmen über eine "Genehmigung zur Ausführung von Verkehr mit Mietwagen" nach § 49 des deutschen Personenbeförderungsgesetzes vom 21. März 1961. Gemäss § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG dürfen mit Mietwagen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Nach Ausführung des Beförderungsauftrags hat der Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren (...). Den Taxen vorbehaltenen Zeichen und Merkmale dürfen für Mietwagen nicht verwendet werden, und die Betriebspflicht sowie die Beförderungspflicht gelten im Unterschied zu Taxiunternehmen nicht (vgl. § 49 Abs. 4 vorletzter und letzter Satz PBefG). Gemäss der vom Beschwerdeführer eingereichten Gewerbe-Ummeldung vom 23. November 2006 ist er seit dem 1. Juli 2006 nicht mehr als Taxi-Unternehmer, sondern nur noch als Mietwagen-Unternehmer tätig. Die Mietwagenunternehmen nach deutschem Recht unterscheiden sich in zentralen Punkten von den Taxiunternehmen. So trifft sie insbesondere keine Beförderungspflicht, und sie dürfen die den Taxis vorbehaltenen Zeichen nicht verwenden. Diese Elemente sind jedoch – entgegen den Ausführungen der

Beschwerdegegnerschaft – auch für Taxis der Stadt Zürich zentral. Dies geht zwar nicht aus dem von ihr zum Vergleich beigezogenen Taxibegriff in Art. 1 der Taxiverordnung der Stadt Zürich vom

E. 8

Juli 2009 (TaxiV; AS 935.460) hervor, welcher ein Taxi definiert als "Personenwagen, der ohne Fahrplan oder Linienführung dem gewerbsmässigen Transport von Personen und Waren gegen ein in der Tarifordnung festgesetztes Entgelt dient". Doch statuieren sowohl Art. 19 TaxiV als auch Art. 76 Abs. 2 der Polizeiverordnung der Stadt Kloten vom 8. Juni 2004 (PolizeiV) eine Beförderungspflicht. Zudem sehen beide Verordnungen eine Pflicht zur Kennzeichnung der Taxis mit einer Kennlampe vor (Art. 78 PolizeiV; Art. 10 Abs. 2 TaxiV in Verbindung mit Art. 2 der Ausführungsbestimmungen zur TaxiV [AS 935.461]). Schliesslich sehen beide Regelungen von den Behörden festgesetzte bzw. genehmigte Tarife vor. So erlässt der Stadtrat von Zürich eine Tarifordnung mit verbindlichen Höchstarifen (Art. 16 Abs. 1 TaxiV), und in Kloten haben die Inhaber von Betriebsbewilligungen einen gemeinsamen, festen Fahrтарif aufzustellen, der vom Stadtrat Kloten genehmigt werden muss (Art. 80 Abs. 1 PolizeiV). Im Unterschied dazu handelt der Beschwerdeführer seine Pauschalpreise differenziert nach Fahrziel und Fahrzeugkategorie jeweils jährlich mit seinen Auftraggebern aus. Der Hauptunterschied liegt jedoch darin, dass den Beschwerdeführer keine allgemeine Beförderungspflicht trifft. So erbringt er primär Fahrdienste im Auftrag bestimmter Unternehmen. Dass er daneben gemäss Angaben auf seiner Homepage auch Privatkunden zu seinen Stammkunden zählt, ändert nichts daran, dass er im Unterschied zu einem Taxi keiner allgemeinen Beförderungspflicht mit offenem Kundenkreis unterliegt.

2.5 Für die Auslegung, dass Mietwagenunternehmen von der Feststellung des Bezirksrats nicht erfasst werden, spricht neben dessen eigener Vernehmlassung auch die Formulierung der Feststellungsbegehren der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerschaft vor dem Mitbeteiligten und der Vorinstanz ("gewerbsmässige Fahrgastaufnahme durch ausländische Taxichauffeure mit Limousinen und/oder Personenwagen bis zu neun Plätzen"). Bei dieser klaren Ausgangslage kann auf die Auslegung des Begriffs "Personenkraftwagen (Droschken und Mietwagen)" gemäss § 3 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 (SR 0.741.619.136) verzichtet werden. Dies dürfte denn auch schwierig sein, handelt es sich doch um eine inzwischen über 60-jährige zwischenstaatliche Vereinbarung, zu der keine Materialien ersichtlich sind und die gemäss Aussagen des Mitbeteiligten, der Vorinstanz und des BFM/BAV in der erwähnten rechtlichen Abklärung nie bzw. seit vielen Jahren nicht mehr angewendet wurde.

2.6 Nach dem Gesagten wird das Einzelunternehmen des Beschwerdeführers von der Feststellung der Vorinstanz nicht erfasst, weshalb er nicht zur Beschwerde legitimiert ist. Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

3. Dieser Verfahrensausgang entspricht zwar dem Hauptantrag des Beschwerdeführers, doch kommt das Nichteintreten praxisgemäss nicht einem überwiegenden Obsiegen gleich. Eine Kostenaufgabe an den Beschwerdeführer ist auch aufgrund des Verursacherprinzips gerechtfertigt, rechnete er doch selbst mit einem Nichteintreten auf die Beschwerde. Demnach sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen, und es steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG; § 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegnerschaft ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen, beantragte sie doch im Hauptantrag ausdrücklich das Eintreten auf die

Beschwerde und unterliegt demzufolge.

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