

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00731 vom 7. April 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-04-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00731

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00731 du 7 avril 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00731 del 7 aprile 2016

Regeste

Sondernutzungskonzession (Taxistandplätze) | Sondernutzungskonzession: Kündigung von Taxistandplätzen. Die Beschwerdeführerin wehrt sich gegen die Kündigung des Mietvertrags dreier Taxistandplätze durch die Stadt X, welche diese wieder einer gemeinverträglichen Nutzung zuführen und in einem ersten Schritt allen Taxibetreibern zur Verfügung stellen wollte. Die Vorinstanz bejahte das öffentliche Interesse an dieser Kündigung (E. 3). Basis der Sondernutzungskonzession bilden die Mietverträge zwischen den Parteien, welche ein gegenseitiges freies Kündigungsrecht auf Ende jedes Kalendermonats vorsehen. Damit begründet die verliehene Sondernutzungskonzession kein Vertrauen darauf, dass die Rechtsbeziehung zwischen den Parteien über den nächsten Monat hinaus unverändert bleibt (E. 4.2). Die Kündigung der Sondernutzungskonzession darf jedoch nur bei gegebenem öffentlichem Interesse und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit erfolgen (E. 4.3). Das öffentliche Interesse liegt in der Rückgewinnung der Hoheitsmacht über die vergebenen Verkehrsflächen (E. 4.3.1). Die Kündigung greift auch nicht in wettbewerbsverzerrender Weise in den Markt ein, da die Stadt X gestützt auf Art. 3 Abs. 2 des Binnenmarktgesetzes ortsfremden Anbietern den freien Marktzugang nicht verweigern darf (E. 4.3.2). Die Kündigung ist ein geeignetes und erforderliches Mittel, um die Verfügungsmacht über den öffentlichen Grund wiederzuerlangen (E. 4.3.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Die Beschwerdegegnerin begründete die Kündigung damit, dass sie die drei Taxistandplätze wieder einer gemeinverträglichen Nutzung zuführen und sie in einem ersten Schritt allen Taxibetreibern zu Verfügung stellen möchte. Heute bestehe für sie weder die Gewähr noch die Handhabe, dass diese drei Plätze als Taxistandplätze genutzt und freiwillig anderen Taxis zur Verfügung gestellt würden. Die Beschwerdeführerin werde durch die Kündigung von der Mietzinszahlung entbunden, könne die Plätze aber weiterhin nutzen oder könne auch auf dem freien Markt andere Parkplätze mieten. Die Kündigung sei vereinbarungskonform und verhältnismässig. Der Statthalter bejahte das öffentliche Interesse an der Kündigung ebenfalls. Damit erlange die Beschwerdegegnerin wieder die Hoheit über die öffentliche Verkehrsfläche, könne darüber neu verfügen und beispielsweise eine Taxiverordnung erlassen. Die Beschwerdegegnerin wolle mit ihrem Vorgehen dadurch bereits bekannte Probleme bei der Benützung der Strassen lösen. Auch die Beschwerdeführerin habe im April 2014 auf die bestehenden unzumutbaren Verhältnisse zur Nachtzeit hingewiesen. Die Aufrechterhaltung der polizeilichen Ordnung sei insbesondere auf dem Bahnhofsareal zum Schutz der Bürger wesentlich. Die Kündigung

diene dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden, nachdem die Beschwerdeführerin jahrelang einen Marktvorteil gehabt habe. Die Kündigung sei auch geeignet und erforderlich, um die Verfügungsmacht über die konzessionierten Verkehrsflächen wiederzuerlangen. Sie sei der Beschwerdeführerin auch zumutbar, da sie zu Beginn der Sondernutzung keine erheblichen Investitionen habe tätigen müssen, die im Zeitpunkt der Kündigung noch nicht amortisiert gewesen seien. Zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands sei einzig das Entfernen der befestigten Tafel nötig. Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Auffassung, die Kündigung greife in ihre wohlerworbenen Rechte als Konzessionärin ein; diese Rechte dürften ihr nur auf dem Weg der formellen Enteignung entzogen werden. Da keine ewige Konzession, sondern eine kündbare vorliege, müsse die Beschwerdegegnerin ihre Handlungsfähigkeit nicht über eine Kündigung wiedererlangen. Die polizeiliche Ordnung sei derzeit nicht gefährdet und würde es erst durch die Kündigung, denn die Beschwerdegegnerin wolle die Plätze einer unbeschränkten Anzahl an Taxiunternehmen der Region ohne Rahmenordnung zur Verfügung stellen. Sie selbst stelle die fraglichen Standplätze heute schon den ortsansässigen Taxiunternehmen zur Verfügung, was bisher problemlos funktioniert habe. Sie werde dies auch weiterhin tun, weshalb der Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten gewahrt sei. Mit dem Vorhaben der Beschwerdegegnerin würden die Standplätze den Taxiunternehmen aus anderen Gemeinden der Region I zur Verfügung gestellt, die ortsansässigen Unternehmen hätten umgekehrt aber keinen Zugang zu auswärtigen Standplätzen. Der Eingriff verstosse gegen die Rechtsgleichheit, da er den Wettbewerb verzerre. Die Untermieterin habe in ihr Unternehmen im Vertrauen auf die Sondernutzungskonzession mehr als Fr. 120'000.- investiert und werde nach der Kündigung und dem Öffnen der Standplätze für alle Taxiunternehmen im Kanton Zürich massive Ertragseinbussen erleiden und aus dem lokalen Markt hinausgedrängt. Mangels Ortsansässigkeit könne sie auch nicht in anderen Gemeinden eine Betriebsbewilligung erlangen. Mit der Kündigung würde auch faktisch ein anderes ortsansässiges Taxiunternehmen bevorzugt, das drei Standplätze am Bahnhof von ... gemietet habe. Die Kündigung gefährde die Existenz der Beschwerdeführerin bzw. der Untermieterin, was gemessen an den von der Beschwerdegegnerin verfolgten Interessen unverhältnismässig sei.

E. 4.1

Basis der Sondernutzungskonzession bilden die beiden zwischen der Beschwerdegegnerin und der C GmbH geschlossenen Mietverträge vom 28. Dezember 2005, die ein gegenseitiges freies Kündigungsrecht auf Ende jedes Kalendermonats vorsehen. Umstritten ist, ob und unter welchen Voraussetzungen die Beschwerdegegnerin von diesem Kündigungsrecht Gebrauch machen darf.

E. 4.2

Zu verwerfen ist vorab die Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach die Kündigung der Sondernutzungskonzession in ihre wohlerworbenen Rechte eingreife und nur unter den Voraussetzungen einer formellen Enteignung entzogen werden dürfe. Als wohlerworben gelten nach Lehre und Rechtsprechung jene vermögenswerten Ansprüche von Privaten gegenüber dem Staat, die sich durch eine besondere Rechtsbeständigkeit auszeichnen und unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen. Sie entstehen durch Gesetz oder verwaltungsrechtlichen Vertrag bzw. Konzession und sind grundsätzlich unwiderruflich, können jedoch – allenfalls gegen Entschädigung – eingeschränkt werden, wenn ein

besonders wichtiges öffentliches Interesse dies erfordert (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Rz. 1237 ff.). Die der Beschwerdeführerin verliehene Sondernutzungskonzession ist ohne weitere Voraussetzung jederzeit unter Wahrung einer einmonatigen Frist auf das Monatsende hin kündbar und begründet damit im Gegensatz zu Konzessionen, die angesichts grösserer Investitionen auf Jahrzehnte hinaus verliehen werden, gerade kein Vertrauen darauf, dass die Rechtsbeziehung zwischen den Parteien über den nächsten Monat hinaus unverändert bleibt. Mit der Kündigung wurde daher nicht in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführerin eingegriffen; ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse ist dafür nicht erforderlich.

E. 4.3

Die Parteien sowie die Vorinstanz gehen jedoch zu Recht davon aus, die Kündigung der Sondernutzungskonzession dürfe nur bei gegebenem öffentlichem Interesse und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit erfolgen. Diese Anforderungen ergeben sich aus den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben für alles staatliche Handeln (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]). Massgebend sind im Weiteren das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), die Wahrung der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden und die Wettbewerbsneutralität (Art. 94 Abs. 1 und 4 BV).

E. 4.3.1

Das öffentliche Interesse an der Kündigung der Konzession liegt hier in erster Linie in der Rückgewinnung der Hoheitsmacht über die vergebenen Verkehrsflächen. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, überzeugt nicht. Indem der Vertrag das jederzeitige Kündigungsrecht auf das Monatsende vorsah, musste beiden Parteien von Anfang an klar sein, dass sich die Interessenlage, die im Jahr 2005 zur Vergabe der Konzession geführt hatte, auf beiden Seiten jederzeit ändern und eine Vertragsauflösung herbeiführen konnte. Wenn die Beschwerdegegnerin heute ihr Interesse an den fraglichen Verkehrsflächen bekundet und ein eigenes bzw. anderes Regime für den Taxibetrieb installieren will, so entspricht dies einer im Rahmen der Gemeindeautonomie getroffenen neuen Einschätzung eigener öffentlicher Interessen, die von der Beschwerdeführerin nicht weiter hinterfragt werden kann. Insbesondere geht es nicht an, dass die von der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Untermieterin bisher geübte Praxis bei der Vergabe ihrer Standplätze an andere Taxiunternehmen mit der mutmasslich künftigen Praxis der Beschwerdegegnerin verglichen wird. Aus diesem Grund kommt es auch nicht darauf an, ob die Benutzung durch die Beschwerdeführerin bzw. ihre Untermieterin bisher tatsächlich zu Problemen oder polizeilichen Missständen geführt hat. Immerhin scheint die Situation in den Nächten von Donnerstag bis Samstag, wo viele Taxifahrer auf Klienten aus den S-Bahnen warten, auch aus Sicht der Beschwerdeführerin bzw. deren Untermieterin problematisch zu sein.

E. 4.3.2

Soweit die Beschwerdeführerin einen Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot zufolge Wettbewerbsverzerrung beklagt, ist ihr ebenfalls nicht zu folgen. Die Kündigung trifft die Beschwerdeführerin als Inhaberin einer Konzession, die ihr bzw. ihrer Rechtsvorgängerin seit mehr als 10 Jahren einen Marktvorteil gegenüber allen anderen Taxiunternehmen verschafft hat. In welchem Umfang sie diesen Marktvorteil tatsächlich wahrnahm und ob sie diesen durch Untervermietung und ein freiwilliges Zurverfügungstellen der Standplätze mit anderen lokalen Taxiunternehmen teilte, spielt dabei keine Rolle. Für die

Beschwerdegegnerin besteht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine Verpflichtung, ortsansässige Taxiunternehmen gegenüber anderen Taxiunternehmen, die ihre Dienste ebenfalls vor Ort anbieten wollen, zu bevorzugen oder zu schützen. Vielmehr darf sie ortsfremden Anbietern den freien Marktzugang gestützt auf Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM) gerade nicht verweigern (vgl. VGr, 28. Oktober 2010, VB.2010.00245, E. 4.2.5; BGr, 17. Mai 2011, 2C_940/2010, E. 3 und 5.3.3) und hat sich insgesamt gegenüber allen Anbietern von Taxidienstleistungen wettbewerbsneutral zu verhalten (vgl. etwa BGE 129 II 497 E. 5.4.7). Die Kündigung greift daher nicht in wettbewerbsverzerrender Weise in den Markt ein, sondern bewirkt nachgerade erst eine für alle Marktteilnehmer gleichermassen geltende Marköffnung und steht damit im Dienst der gebotenen Gleichbehandlung der Konkurrenten. Der Beschwerdegegnerin kann sodann nicht angelastet werden, dass die SBB drei Standplätze beim Bahnhof dauerhaft an ein bestimmtes Taxiunternehmen vermietet. Grundsätzlich steht es allen Taxianbietern frei, auf Privatgrundstücken in der Nähe des Bahnhofs Standplätze anzumieten; die Beschwerdegegnerin hat lediglich die Hoheit über die Vergabe des öffentlichen Grundes. Es wird im Übrigen an der Beschwerdegegnerin liegen, angesichts der künftigen Erfahrungen zu entscheiden, ob sie das Taxigewerbe wie andere Zürcher Gemeinden generell abstrakt regeln will oder ob der regelungsfreie Markt genügend spielt, um den Taxibenützern zuverlässige und kostengünstige Transporte zu gewährleisten. Angesichts dieser Rechtslage erweist es sich als für den Verfahrensausgang nicht relevant, wie es derzeit um das Taxiwesen in der fraglichen Region steht und welche Auswirkungen die strittige Kündigung auf den regionalen Taximarkt hat. Das Verwaltungsgericht hat daher keinen Anlass, ein Gutachten zu dieser Frage einzuholen, wie die Beschwerdeführerin dies beantragt.

E. 4.3.3

Die Kündigung erweist sich sodann auch ohne Weiteres als verhältnismässig. Sie ist ein geeignetes und erforderliches Mittel für die Beschwerdegegnerin, um die Verfügungsmacht über den öffentlichen Grund wiederzuerlangen. Sie ist für die Beschwerdeführerin auch ohne Weiteres zumutbar, da die Benutzung der Parkplätze mit keinen wesentlichen Investitionen verbunden war und die Entfernung der aufgestellten Tafeln keine grossen Kosten verursachen wird. Wenn die Beschwerdeführerin oder ihre Untermieterin ihr Unternehmen trotz der bestehenden monatlichen Kündigungsmöglichkeit auf eine längere Nutzung der Parkplätze ausrichtete, so tat sie dies auf eigenes Risiko. Im Übrigen treffen die beklagten Einbussen nach den Ausführungen der Beschwerdeführerin offenbar nicht einmal sie selbst, sondern ausschliesslich ihre Untermieterin, die ihrerseits in gar keinem Konzessionsverhältnis zur Beschwerdegegnerin steht.

E. 5

Dies führt zur Abweisung der Beschwerde. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr als unterliegende Partei von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin hat keine solche für sich beantragt.