

Zürich, den
11. Januar 2012

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 13. Juli 2011 reichten Gemeinderätin Tamara Lauber (FDP) und Gemeinderat Marc Bourgeois (FDP) folgende Motion, GR Nr. 2011/289, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine vollständige neue Taxiverordnung zu erlassen, die sich an folgenden Leitlinien orientiert:

- Sicherstellung einer angemessenen, nicht überhöhten Anzahl Taxis durch höhere Qualitätsanforderungen aber ohne die Einführung eines Kontingents.
- Ermöglichung einer weitgehenden Selbstregulierung des Taxigewerbes durch Kompetenzdelegation an die Taxikommission, insbesondere in den Bereichen Zulassung und Qualitätssicherung.
- Zulassung eines Spielraumes in der Preisgestaltung und einer Differenzierung im Angebot durch die einzelnen Taxibetreiber.

Dabei ist insbesondere auch eine Koordination der gesetzlichen Grundlagen mit den angrenzenden Gemeinden oder dem Kanton Zürich zu prüfen.

Begründung:

Das Bundesgericht hat jüngst die TaxiV von 2009 gerügt und festgehalten, dass einzelne Bestimmungen die Wirtschaftsfreiheit in unzulässiger Weise verletzen und den Wettbewerb verzerren. Wesentliche Bestimmungen der TaxiV werden mit diesem Urteil aufgehoben, so dass der eigentliche Sinn und Zweck dieser Verordnung entfällt. Die Änderung/Aufhebung nur einzelner Bestimmungen kann dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers nicht mehr gerecht werden. Die Taxifahrer kommen so durch einen einseitig nach unten liberalisierten Preis sowie eine weitere Benachteiligung gegenüber auswärtigen Taxianbietern noch mehr unter Druck. Weitere Einbussen in der Dienstleistungsqualität sind so unvermeidbar.

Das Taxigewerbe stellt heute einen staatlich regulierten Tieflohnmarkt mit unbefriedigender Dienstleistungsqualität und prekären Arbeitsbedingungen dar. Weder Kunden noch das Gewerbe selber können der aktuellen Situation etwas abgewinnen. Die geplanten, marginalen Änderungen der TaxiV aufgrund des vorliegenden BGE's werden die Situation weiter verschärfen. Gesamthaft liegt hier offensichtlich ein typischer Fall von Staatsversagen vor. Die folgenden Punkte sind an der aktuellen Situation besonders stossend:

- Unbefriedigende Dienstleistungsqualität mangels wirksamer Mindestanforderungen und Dienstleistungsstandards.
- Taxifahrer werden durch das Missverhältnis zwischen Standplätzen und Taxis zu Gesetzesüberschreitungen sowie teilweise mafiosen Methoden gedrängt und verursachen durch unnötiges Herumfahren eine vermeidbare Umweltbelastung.
- Massive Regulierung im Niedriglohn- und Tiefpreissegment der Taxis, während dem parallel dazu konkurrierende Limousinenservices ihren Teilmarkt weitgehend unreguliert abschöpfen können.
- Fragwürdige Regulierungen, die niemandem dienen.
- Willkür bei der Erteilung von Taxilizenzen.
- Prekäre Einkommenssituation von Taxifahrern.
- Wettbewerbsverzerrung durch Taxifahrer, die zugleich Sozialhilfegelder beziehen.
- Benachteiligung der städtischen Taxis, da der Taximarkt naturgemäss nicht an der Stadtgrenze halt macht. Und dies, ohne dass sich die Zürcher Taxis optisch klar von fremden Anbietern unterscheiden dürfen.

- Tourismusschädigende Zustände am Hauptbahnhof.

Deshalb ist jetzt der Zeitpunkt für einen Neuanfang gekommen. Das Taxigewerbe soll mit einer weitgehenden Selbstregulierung wieder die Möglichkeit erhalten, auf die Qualität der angebotenen Dienstleistung Einfluss nehmen zu können. Eine wesentlich schlankere Verordnung soll nun eine weitgehende Kompetenzdelegation zugunsten der Taxikommission vorsehen. Nur so kann flexibel auf die sich rasch wandelnden Rahmenbedingungen und Bedürfnisse reagiert werden. Vom einseitigen Erlass eines Höchsttarifs ist abzusehen. Angebot (Dienstleistungsqualität, differenzierte Angebote) und Nachfrage sollen die jeweiligen Preise bestimmen. Ein Höchsttarif vermag Kundinnen und Kunden nicht vor einzelnen schwarzen Schafen zu schützen, was Erfahrungen aus der Praxis zeigen. Ein solcher Schutz kann mit weniger wettbewerbsverzerrenden Massnahmen erreicht werden, beispielsweise durch eine Preisanschreibpflicht an der Aussenfläche der Taxis sowie durch die Einführung eines Qualitätslabels durch die Tarifkommission selber.

Es versteht sich von selber, dass in Sicherheitsfragen keine Selbstregulierung angestrebt werden soll.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Eine Motion ist auch zulässig, welche einen Gemeinderats- oder Volksbeschluss ändern bzw. aufheben will. Denn auch das Fassen solcher Beschlüsse ist motionsfähig (Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 88). Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 8. Juli 2009 (GRB Nr. 2008/520) dem Erlass einer Verordnung über das Taxiwesen (Taxiverordnung) zugestimmt, mit dem die zurzeit noch geltenden Taxivorschriften (ASZ 935.460) ersetzt werden sollen. Obschon der vorliegende Vorstoss demnach grundsätzlich motionsfähig ist, lehnt der Stadtrat aus den nachfolgend aufgeführten Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat.

Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Allgemeines

Das Taxigewerbe gibt in allen Städten auf der ganzen Welt immer wieder Anlass zu heftigen Diskussionen und auch Konflikten. Selbstverständlich kann auch eine Taxiverordnung nicht alle im Zusammenhang mit diesem Gewerbe auftretenden Probleme lösen. Die Stadt Zürich hat seit vielen Jahren einen liberalen Weg gewählt und keine Kontingentierung der Taxibetriebsbewilligungen eingeführt. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass jede staatliche Einschränkung der Anzahl Bewilligungen zu einer Abschottung der Inhabenden von Bewilligungen gegenüber Neubewerbenden und einem Schwarzmarkt für Bewilligungen führen würde. Länder mit abgeschotteten Taximärkten wie Griechenland und Italien müssen grosse Widerstände des Taxigewerbes überwinden, um das Taxiwesen zu liberalisieren. Taxihaltende verteidigen ihr Pfründe mit allen Mitteln (z. B. Streiks, Blockaden).

Mit dem eidgenössischen Binnenmarktgesetz (BGBM; SR 943.02) fördert der Bund die Liberalisierung des Gewerbes in der Schweiz. Inhabende von Gewerbebetrieben haben grundsätzlich das Recht ihr Gewerbe in der ganzen Schweiz auszuüben. Kantone und Gemeinden haben nur noch wenig Spielraum, Gewerbebewilligungen zu erteilen. Einschränkungen sind ausschliesslich zum Schutze der so genannten Polizeigüter (Sicherheit, Gesundheit, Treu und Glauben um Geschäftsverkehr) möglich.

Die staatlichen Massnahmen beschränken sich in der Taxiverordnung auf die hoheitlichen Aufgaben, d. h. die Kontrolle der Bewilligungsinhabenden und der Taxilenkenden zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und dem Schutz der Kundinnen und Kunden vor Überverteilung. Die Qualität des Taxigewerbes muss dem Markt überlassen werden. Dieser soll aufgrund des Angebotes darüber entscheiden, welche Firmen und Fahrzeuge ausgewählt werden. Deshalb gilt in der Stadt Zürich auch die freie Taxiwahl bzw. freie Auswahl an Taxifahrzeugen, welche bedauerlicherweise beim HB wegen dem Bau der Durchmesserlinie teil-

weise eingeschränkt ist.

Die städtische Taxiverordnung ist auf den soeben ausgeführten Grundsätzen aufgebaut.

Nicht zu verneinen sind die aktuellen Probleme im Zürcher Taxiwesen. So besteht aufgrund der liberalen Bewilligungspraxis ein grosser Druck auf die Standplätze in der Innenstadt, insbesondere beim Hauptbahnhof. Die Situation hat sich wegen der Baustelle der Durchmesserlinie in den letzten Jahren verschärft. Eine gemeinsam vom Taxigewerbe und der Stadt in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahre 2001 zur «Sicherheit und Belegung der Taxistandplätze im Stadtzentrum Zürich» kam zum Schluss, dass es bei 80 Prozent der 5 Mio. Zufahrten zu Taxistandplätzen keine Hinweise auf gravierende Probleme aus Sicht der Verkehrssicherheit gibt. Nur bei den Standplätzen beim «Rechen» des Hauptbahnhofes und beim Bellevue stellte das Gutachten einzelne Konflikte zwischen den Verkehrsteilnehmenden fest. Weder die Anzahl Taxibetriebsbewilligungen (von rund 1400 im Jahr 2001 bis 1475 per Ende 2010) noch die Anzahl Standplätze haben sich wesentlich verändert. Dass ein Missverhältnis zwischen Standplätzen und Betriebsbewilligungen die Taxifahrenden zu Gesetzesüberschreitungen drängen sollen, ist daher nicht nachvollziehbar.

Es ist dem Stadtrat bekannt, dass die Einkommenssituation im Taxigewerbe schwierig ist. Es ist zudem auch nicht von der Hand zu weisen, dass einzelne Sozialhilfeempfänger im Taxigewerbe tätig sind. Ob diese Tatsache zu «Wettbewerbsverzerrungen» führt, kann nicht beurteilt werden.

Bundesgerichtsurteile

Das Bundesgericht hat im erwähnten Urteil vom 17. Mai 2011 (Urteil 2C_940/2010) aufgrund von Rekursen folgende zwei Bestimmungen der Taxiverordnung für verfassungswidrig erklärt: Art. 16 Abs. 1 «Der Stadtrat erlässt nach Anhörung der Taxikommission eine verbindliche Tarifordnung.» sowie Art. 24 Abs. 2 «Ebenso wird mit Polizeibusse bestraft, wer Fahraufträge vom Gebiet der Stadt Zürich aus an Chauffeurinnen und Chauffeure ohne Betriebsbewilligung oder Taxiausweis der Stadtpolizei vermittelt.». Die Bestimmung über die Verwendung von ökologischen Taxifahrzeugen, welche ebenfalls angefochten wurde, hat das Bundesgericht als rechtmässig erachtet.

Nach Auffassung des Stadtrates ist es nicht nötig, eine vollständig neue Taxiverordnung zu erlassen, da entgegen der Meinung der Motionäre durch die Bundesgerichtsurteile «der eigentliche Sinn und Zweck dieser Verordnung» nicht entfällt. Art. 16 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 betreffen partielle Bereiche des Taxiwesens. Die Änderung bzw. Aufhebung der vorgenannten Artikel vermag den Zweck der verbleibenden rund zwei Dutzend Bestimmungen der neuen Verordnung nicht in Frage zu stellen. Die Taxiverordnung wurde zusammen mit dem Gewerbe erarbeitet und entspricht weitgehend den Anforderungen und Bedürfnissen des Taxigewerbes.

Aufgrund der im Zusammenhang mit den soeben genannten Vorschriften durchgeführten Rechtsmittelverfahren war die Inkraftsetzung der Taxiverordnung bisher nicht möglich. Sobald der Gemeinderat Art. 16 Abs. 1 inhaltlich neu beschlossen hat, kann die neue Taxiverordnung in Kraft gesetzt werden.

Sicherstellung einer hohen Dienstleistungsqualität

Die beiden Motionäre bemängeln die Dienstleistungsqualität aufgrund zu tiefer Mindestanforderungen bei der Erteilung von Taxibetriebsbewilligungen. Die Sicherstellung der Dienstleistungsqualität eines Gewerbes liegt nicht in der Kompetenz einer Gemeinde. Qualitätssicherung im vorgenannten Sinn ist die Kernkompetenz privatwirtschaftlichen Handelns. Die Taxiverordnung lässt dem Taxigewerbe zahlreiche Möglichkeiten für eine Qualitätssteigerung offen (z. B. Kundenservice, Auswahl der Fahrzeuge).

Ermöglichung einer Selbstregulierung

Es ist Sache der Taxifahrenden, ob und wie weit sie dem Taxigewerbeverband Kompetenzen im Bereich der Qualitätssicherung zugestehen wollen. Bei der Erteilung eines Qualitätslabels könnte sicher eine zusätzliche Hürde betreffend Dienstleistungsqualität (obligatorischer Kurs oder dergleichen) analog des Deutschzertifikats B1 eingeführt werden. Ein solches Vorhaben wäre auf privater Basis zu realisieren und müsste vom Gewerbe selber durch einen anerkannten Verband (z. B. Nutzfahrzeugverband ASTAG) durchgeführt werden.

Anders verhält es sich bei der Zulassung zum Taxigewerbe: Hier stehen öffentliche Interessen zum Schutz der so genannten Polizeigüter (öffentliche Ordnung und Sicherheit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr) auf dem Spiel, was sich auch ohne weiteres aus den einschlägigen Bestimmungen der Taxiverordnung ergibt, so dass die Zuständigkeit bei der Stadt bleiben muss. Eine Bewilligungserteilung durch die Kommission aus Branchenvertreterinnen und -vertretern mit wirtschaftlichen Interessen würde mit Sicherheit zu einer kartellartigen Situation mit einer künstlichen Verknappung der Bewilligungen führen. Etwas anderes vorzusehen wäre auch deshalb problematisch, weil z. B. die Nichterteilung von Taxibetriebsbewilligungen anfechtbar sein muss. Es wäre bei einer Kompetenzabtretung an Private unklar, durch wen die Rechtsmittelfälle bearbeitet werden müssten. Gegen eine Zuständigkeit Privater spricht auch das Binnenmarktgesetz, das Beschränkungen für ortsfremde Taxidienste nur unter bestimmten und öffentlichen Interessen währenden Voraussetzungen zulässt und entsprechend eine Entscheidung der städtischen Behörden notwendig macht (siehe Art. 3 Abs. 1 Binnenmarktgesetz; BGBM; SR 943.02).

Gemäss Art. 21 Abs. 1 Satz 1 der neuen Taxiverordnung ernennt der Stadtrat eine Taxikommission zur Beratung aller mit dem Taxigewerbe zusammenhängenden Fragen. Die Taxikommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Gewerbes zusammen und hat insbesondere ein Mitspracherecht beim Erlass der Tarifordnung sowie aller Vollzugsvorschriften und Vereinbarungen, die, gestützt auf die Taxiverordnung, zu erlassen sind (Art. 21 Abs. 2). Diese grundsätzlichen Regelungen hält der Stadtrat für sachgerecht, weshalb daran festgehalten werden sollte.

Zulassung eines Spielraums in der Preisgestaltung

Der Stadtrat hat dem Gemeinderat mit StRB Nr. 672 vom 15. Juni 2011 einen Neuerlass von Art. 16 Abs. 1 der Taxiverordnung beantragt, wonach der Stadtrat nach Anhörung der Taxikommission einen verbindlichen Höchsttarif anstelle eines Fixtarifs erlässt. Es steht dem Gemeinderat aber selbstverständlich frei, nach Beratung der entsprechenden Bestimmungen eine andere, der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung tragende Lösung zu beschliessen.

Die Zulassung eines zu grossen Spielraums in der Gestaltung des Taxitarifs würde nach Meinung des Stadtrates die Situation nicht nachhaltig verbessern. Der grösste Teil der Taxikundschaft will einfach und möglichst schnell ans Ziel gefahren werden. Diese Fahrgäste würden nicht verstehen, wenn sie für die gleiche Fahrt grosse Preisdifferenzen bezahlen müssen. Es bleibt nun abzuwarten, wie sich die Preise nach der Aufhebung des Fixtarifs und der Festlegung eines Höchsttarifs entwickeln werden. Falls eine Preiserfall-Tendenz beobachtet wird, schliesst der Stadtrat auch eine Anpassung des Höchsttarifs nicht aus.

Mit dem Limousinenservice kann das Taxigewerbe nicht verglichen werden. Der Limousinenservice bietet in der Regel ein nicht mit einer Kennlampe versehenes Luxusfahrzeug und hat eine eigene Kundschaft, die bereit ist, auch mehr für diesen Luxus zu bezahlen. Mit diesen Fahrzeugen können in der Stadt Zürich nur bestellte Fahrten ausgeführt werden. Es besteht keine Möglichkeit, in der Stadt Zürich irgendwo zu stehen und auf Kundschaft mit Fahraufträgen zu warten. Die Limousinenfahrer unterstehen ebenfalls der Arbeits- und Ruhezeitverordnung ARV2. Somit kann auch auf diese Art und Weise der Markt nicht weitgehend unreguliert

abgeschöpft werden. Taxiunternehmen steht es frei, in diese Branche zu diversifizieren.

Weitere Bemerkungen

Die beiden Motionäre stellen teilweise falsche Behauptungen auf. So werden Taxilizenzen (Taxibetriebsbewilligungen) durch die Stadtpolizei nicht willkürlich erteilt. Jedes Gesuch wird durch die Mitarbeitenden des Taxibüros seriös geprüft. Sofern alle Auflagen und Bedingungen durch den Gesuchsteller erfüllt sind, muss die Bewilligung erteilt werden. Dabei wird stets auf die rechtsgleiche Behandlung aller Gesuchstellenden geachtet. Es ist auch nicht so, dass sich die Stadtzürcher Taxis optisch nicht von fremden Anbietern unterscheiden dürfen. Durch die Taxiverordnung ist sogar vorgeschrieben, dass die Taxikennlampe vorne blau/ weiss (Zürcher Wappen) sein muss. Dieses Lampenmodell darf nur von den Stadtzürcher Taxis verwendet werden. Selbstverständlich ist es den städtischen Taxihaltenden auf freiwilliger Basis aber möglich, ihre Fahrzeuge einheitlich zu kennzeichnen. Des Weiteren ist dem Vorwurf der Motionäre, dass Taxifahrer zu Gesetzesüberschreitungen gedrängt werden, zu widersprechen.

Unklar bleibt, was die Motionäre mit einer «Differenzierung im Angebot durch die einzelnen Taxibetreiber» sowie «mafiösen Methoden» meinen.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Dem Gemeinderat wird empfohlen, zuerst die Weisung 672 zu behandeln, um Rechtssicherheit zu schaffen. Ob sich danach weitere Änderungen aufdrängen, ist mit der Taxikommission zu prüfen. Der Stadtrat ist gerne bereit, weitere Änderungen mit der Taxikommission zu diskutieren.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Ralph Kühne