



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 1/2009
<b>Datum des Entscheids:</b>	6. Januar 2009
<b>Rechtsgebiet:</b>	Öffentlicher Personenverkehr
<b>Stichwort:</b>	Fahrausweiskontrollen
<b>verwendete Erlasse:</b>	Art. 10 Abs. 2 Bundesverfassung Art. 16 Transportgesetz § 17 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr

### Zusammenfassung:

Wer ein öV-Fahrzeug benützt muss ein gültiges Billett besitzen, dieses bis zum Ende der Fahrt aufbewahren und auf Verlangen (dazu berechtigten) Kontrollpersonen vorweisen. Dieses Vorweisenkönnen dient der Beweissicherung der Fahrberechtigung.

Die Beweisführung muss allerdings nicht vor Ende der Fahrt abgeschlossen, sondern bloss eingeleitet sein. Dass das Transportunternehmen durch Kontrollen sicherstellen will, dass die transportierte Person ihr Entgelt bezahlt hat, stellt keinen (schweren) Eingriff in Freiheitsrechte dar (leichte Beschränkung der Bewegungsfreiheit, Art. 10 Abs. 2 BV) und liegt im öffentlichen Interesse (Defizitdeckung durch öffentliche Hand).

Solange Grosskontrollen im Rahmen der Reglemente (leichte Grundrechtseingriffe erfordern kein formelles Gesetz) erfolgen sowie rasch und effizient durchgeführt werden, besteht kein Grund, sie infrage zu stellen, und zwar unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb von öV-Fahrzeugen erfolgen.

### Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Mit Eingabe vom 22. Dezember 2004 erhob A. beim Regierungsrat des Kantons Zürich Aufsichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:
- «1. Es sei festzustellen, dass die Praxis der VBZ, Fahrausweiskontrollen im Sinne von Schwerpunktkontrollen ausserhalb des Fahrzeuges nach Beendigung der Fahrt auf öffentlichem Grund (Trottoir)
    - a) bundesrechtswidrig sind und
    - b) keine genügende gesetzliche Grundlage aufweisen.
  2. Es seien die verantwortlichen Dienststellen sofort anzuweisen, die entsprechenden Regelungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.»
- B. Die Beschwerde wurde zunächst der Volkswirtschaftsdirektion zur Erledigung zugewiesen. Nach vertieften Abklärungen zur Zuständigkeit wurde festgestellt, dass gestützt auf das Personenverkehrsgesetz (PVG; LS 740.1) der Regierungsrat und nicht die Volkswirtschaftsdirektion zuständig ist. Daraufhin wurde die Volkswirtschaftsdirektion mit der Antragstellung an den Regierungsrat beauftragt.



- C. Am 17. Januar 2006 rügte der Beschwerdeführer die Dauer des Verfahrens und verlangte den Erlass einer Feststellungsverfügung, worin festzustellen sei, dass der beanstandete Realakt (Schwerpunktkontrolle ausserhalb des Fahrzeugs) nicht grundrechtskonform sei. Ausserdem erhob der Beschwerdeführer am 20. März 2006 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Rechtsverzögerungsbeschwerde, welche mit Urteil vom 4. Mai 2006 abgewiesen wurde, soweit darauf eingetreten worden ist (VB.2006.000143 [www.vgrzh.ch]).
- D. Mit Verfügung vom 29. September 2006 veranlasste die Volkswirtschaftsdirektion die Überweisung des Feststellungsbegehrens vom 17. Januar 2006 aus Gründen der Zuständigkeit an die Direktion der Zürcher Verkehrsbetriebe VBZ und sistierte das Verfahren betreffend die Aufsichtsbeschwerde bis zur rechtskräftigen Erledigung des Feststellungsbegehrens durch die VBZ.
- E. Mit Verfügung vom 24. Januar 2007 bejahte der Direktor der VBZ ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse und stellte fest, dass die von der VBZ durchgeführten Grosskontrollen grundrechtskonform seien. Die dagegen vom Beschwerdeführer am 14. Februar 2007 erhobene Einsprache wies der Stadtrat Zürich mit Beschluss vom 20. Juni 2007 ab. Den gegen diesen Beschluss erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat mit Entscheidung vom 6. März 2008 ab.
- F. Mit Beschwerde vom 6. April 2008 beantragte der Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht die Aufhebung der Entscheide vom 24. Januar 2007, 20. Juni 2007 und 6. März 2008 sowie die Gutheissung seines Feststellungsbegehrens. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 19. Juni 2008 ab, soweit darauf eingetreten worden ist (VB.2008.00143 [www.vrgzh.ch]).

Es kommt in Betracht:

1. Ursache für das vorliegenden Verfahrens ist eine Fahrausweiskontrolle. Der Beschwerdeführer musste am 28. Oktober 2004 einem Kundenberater der VBZ nach dem Verlassen eines Busses auf dem Trottoir den Fahrausweis vorweisen. Da ihm die Frage nach den gesetzlichen Grundlagen für eine Kontrolle ausserhalb des Fahrzeugs nicht zu seiner Zufriedenheit beantwortet worden war, schrieb er gleichentags die VBZ sowie die Ombudsfrau der Stadt Zürich an und beschwerte sich über die Kontrolle. Mit der vorliegenden Aufsichtsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer das Fehlen von gesetzlichen Grundlagen für die Schwerpunktkontrollen.
2. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein förmliches Rechtsmittel sondern ein Rechtsbehelf, der sich aus der Aufsichtsbefugnis der hierarchisch übergeordneten Verwaltungsbehörde über die untere ableitet. Die Aufsichtsbeschwerde ist im Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG; LS 175.2) nicht geregelt und bedarf auch keiner gesetzlichen Grundlage (ALFRED KÖLZ / JÜRIG BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum VRG, 2. Aufl., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28, N. 29 ff.). Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde kann jede Art staatlichen Handelns sein. Erfasst werden auch Vollzugsakte, Realakte, organisatorische Massnahmen und interne Richtlinien sowie nichthoheitliches, rechtsgeschäftliches Verwaltungshandeln. Die Aufsichtsbeschwerde kann sich sowohl gegen die Handlung einer Behörde oder Amtsstelle als auch gegen das Verhalten von einzelnen Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen richten. Ein aufsichts-



rechtliches Einschreiten ist aber nur zulässig, wenn klares Recht oder wesentliche prozessuale Vorschriften verletzt oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind.

3. Mit der vorliegenden Aufsichtsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer das Fehlen von gesetzlichen Grundlagen für die Schwerpunktkontrollen. Er macht einen Verstoss der ZVV-Richtlinien gegen Bundesrecht geltend. Diese Richtlinien werden vom ZVV erlassen, weshalb sich die Aufsichtsbeschwerde gegen den ZVV richtet. Gestützt auf § 13 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (LS 740.1) ist der Regierungsrat Aufsichtsbehörde über den ZVV. Der Regierungsrat ist somit zuständig für die Behandlung der Aufsichtsbeschwerde.

4. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerdeschrift geltend, das Anhalten eines Reisenden durch Kontrolleure ausserhalb des Fahrzeugs stelle eine Verletzung der persönlichen Freiheit und damit einen schweren Grundrechtseingriff dar. Für ein solches Vorgehen liege weder eine ausreichende gesetzliche Grundlage noch ein genügendes öffentliches Interesse vor, noch sei die Verhältnismässigkeit gegeben.

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, die Transportverordnung schreibe vor, dass der Reisende den Fahrausweis für die Dauer der Fahrt aufbewahren müsse. Aus Art. 15 des Transportgesetzes (TG, SR 742.40) liest der Beschwerdeführer heraus, dass als Fahrt die Dauer zwischen der Anfangs- und Endstation gemeint sein könne, wobei einschränkend hinzu komme, dass sich der Reisende im Transportmittel befinde. Eine Fahrausweiskontrolle vor oder nach Beendigung der Fahrt widerspreche dem Transportgesetz und der Transportverordnung (TV, 742.401) und erweise sich als bundesrechtswidrig. Zudem müsse sich jedes Verwaltungshandeln auf das Legalitätsprinzip stützen, weshalb ein schwerer Eingriff wie eine Personen-/Fahrausweiskontrolle immer eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn erfordere. Weiter sei die Durchführung von Fahrausweiskontrollen auf dem Trottoir wegen fehlender Hoheitsgewalt nicht zulässig. Innerhalb der Fahrzeuge könne man davon ausgehen, dass die VBZ die Hoheitsgewalt habe und deshalb zur Kontrolle berechtigt sei. Die Kontrollen ausserhalb der Fahrzeuge am Trittbrett fänden aber auf öffentlichem Grund statt und damit auf «VBZ-fremdem Territorium». Abschliessend verlangt der Beschwerdeführer die Veröffentlichung der relevanten Richtlinien und Dienstanweisungen zur Fahrausweiskontrolle.

5. a) Das Verwaltungsgericht hat in seinen Erwägungen zum Urteil vom 19. Juni 2008 festgehalten, dass es im Verfahren vor Verwaltungsgericht lediglich um die vom Beschwerdeführer mit dem Feststellungsbegehren vom 17. Januar 2006 verlangte Überprüfung des beanstandeten Realaktes vom 28. Oktober 2004 und nicht um eine allgemeine Überprüfung der diesbezüglichen Praxis der VBZ bei Grosskontrollen gehe. Die allgemeine Grundrechtskonformität von Grosskontrollen könne nur im Rahmen der vom Beschwerdeführer erhobenen Aufsichtsbeschwerde überprüft werden.

Der verwaltungsgerichtliche Entscheid vom 19. Juni 2008 ist inzwischen in Rechtskraft erwachsen. Damit ist die vorliegende Aufsichtsbeschwerde gegenstandslos geworden, soweit sie sich gegen die Grundrechtskonformität der konkret beanstandeten Schwerpunktkontrolle vom 28. Oktober 2004 (Realakt) richtet; in diesem Umfang ist das Verfahren abzuschreiben.



- b) Mit Schreiben vom 13. April 2007 ist der Beschwerdeführer vom ZVV informiert worden, dass die Richtlinien betreffend Fahrausweiskontrollen unter [www.zvv.ch/richtlinienzvv.asp](http://www.zvv.ch/richtlinienzvv.asp) veröffentlicht sind. Zudem wurden dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 27. Juni 2007 die am 28. Oktober 2004 geltenden Richtlinien zu Grosskontrollen in Kopie zugestellt. Damit ist auch Ziffer 2 des Antrags zur vorliegenden Aufsichtsbeschwerde erfüllt und das Verfahren ist in diesem Umfang als gegenstandslos geworden abzuschreiben.
- c) Gegenstand des vorliegenden Aufsichtsbeschwerdeverfahrens ist folglich nur noch die Prüfung einer genügenden gesetzlichen Grundlage der von den VBZ durchgeführten Grosskontrollen im Allgemeinen. Die Sistierung des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens ist aufzuheben.
6. a) Das Departement der Industriellen Betriebe der Stadt Zürich beantragt in seiner Stellungnahme es sei der Aufsichtsbeschwerde keine Folge zu geben. Begründet wurde dies wie folgt: Gemäss Art. 16 Abs. 1 TG und Art. 1 TV muss der Fahrgast über einen gültigen Fahrausweis verfügen und diesen für die Dauer der Fahrt aufbewahren sowie auf Verlangen jedem mit der Kontrolle Bediensteten vorweisen. Eine Kontrolle nach Beendigung der Fahrt sei zulässig, wenn der Fahrgast vorher angesprochen worden sei und sich durch das Aussteigen möglicherweise oder offensichtlich der Kontrolle entziehen wolle. Selbstverständlich sei die Kontrolle möglichst im Fahrzeug durchzuführen. Dies sei aber wegen des oftmals grossen Fahrgastwechsels an einer Haltestelle organisatorisch nicht immer durchführbar, weshalb die Kontrollen auch an der Haltestelle in unmittelbarer Nähe des Trittbretts durchgeführt oder fortgesetzt werden könne. Dies empfehle sich insbesondere, wenn sich bei einzelnen Personen Verzögerungen ergäben und dadurch andere, die ihre Fahrberechtigung problemlos nachweisen könnten, am Aussteigen hindern würden. Die sogenannten Schwerpunktkontrollen seien im ZVV-Tarif ausdrücklich geregelt (Ziffer 7.44 gemäss Tarif mit Gültigkeit bis 12. Dezember 2004, Ziffern 7.14 und 7.44 gemäss aktuellem Tarif). Die Ermächtigung zum Erlass des Tarifs finde sich in Art. 16 Abs. 2 TG und § 17 Abs. 1 PVG, diejenige zum Erlass von Richtlinien über den Fahrausweis und die Fahrausweiskontrolle in § 17 Abs. 4 PVG.

Zur Verhältnismässigkeit der Durchführung von Schwerpunktkontrollen bringt das Departement der Industriellen Betriebe der Stadt Zürich vor, dass es sich bei diesen Kontrollen um ein effizientes Mittel zur Einkommenssicherung handle. Daher seien die Schwerpunktkontrollen geeignet und notwendig, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel, nämlich die wirtschaftliche Erschliessung des Kantonsgebietes durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr (§ 1 PVG), zu verwirklichen. Die kurze Zeitverzögerung, welche sich bei der Kontrolle ergeben könne, dürfe durchaus als verhältnismässig bezeichnet werden.

- b) Der ZVV bringt in seiner Stellungnahme vor, der Reisende habe neben der Pflicht, einen gültigen Fahrausweis zu besitzen auch eine Aufbewahrungs- und Beweispflicht. Die Beweispflicht sei insofern an die Aufbewahrungspflicht gekoppelt, als sie eine Aufbewahrung des Fahrausweises voraussetze. Der Beweisvorgang müsse deshalb noch während der Aufbewahrungspflicht eingeleitet werden. Letztere bestehe während der Dauer der Fahrt, weshalb auch die Beweispflicht noch während der Dauer der Fahrt eingeleitet werde. Art. 1 TV schreibe aber nicht vor, dass die Beweispflicht während



der Dauer der Fahrt abgeschlossen sein müsse. Dies wäre auch nicht sinnvoll, denn ein Fahrgast, der im Fahrzeug zum Vorweisen des Fahrausweises aufgefordert werde und das Vorweisen verzögere bis er das Fahrzeug verlassen habe, könne sich nicht auf den Standpunkt stellen, dass mit dem Verlassen des Fahrzeuges auch die Beweispflicht hinfällig geworden sei. Die Beweispflicht beginne somit spätestens mit der Aufforderung zur Vorweisung des gültigen Fahrausweises und ende frühestens mit der Prüfung desselben durch den Kontrolleur. Indem bei Schwerpunktkontrollen die Aufforderung zur Vorweisung des Fahrausweises jeweils während der Dauer der Fahrt im Fahrzeug über die Lautsprecher erfolge, sei der Beweisvorgang während der Dauer der Aufbewahrungspflicht und damit rechtzeitig erfolgt. Die unmittelbar daran anschließende Kontrolle beim Verlassen des Fahrzeugs beende den Kontrollvorgang. Da weder die Transportverordnung noch sonst eine bundesrechtliche Regelung besage, dass der Beweis oder Kontrollvorgang während der Dauer der Fahrt abgeschlossen sein müsse, liege kein Verstoss gegen Bundesrecht vor, wenn der rechtzeitig eingeleitete Kontrollvorgang ausserhalb des Fahrzeugs beendet werde. Damit könne auch offengelassen werden, wann genau die Fahrt als beendet zu gelten habe, weil der Beweisvorgang jedenfalls im Fahrzeug und während der Fahrt eingeleitet worden sei.

Dass Schwerpunktkontrollen einen Eingriff in die persönliche Freiheit der Reisenden darstellen, verneint der ZVV in seiner Stellungnahme. Die Leistung der Unternehmung bestehe im Transport der Reisenden, die Leistung des Reisenden im Entrichten eines Entgelts. Der Reisende gehe freiwillig einen Vertrag ein, der ihn zu einer Gegenleistung verpflichte. Die Prüfung, ob diese Gegenleistung erbracht sei, stelle keinen schweren Eingriff in die Freiheitsrechte der Reisenden dar, sofern die Prüfung verhältnismässig erfolge. Zweck der Kontrolle der Fahrausweise sei die Einnahmensicherung für die Leistungen des öffentlichen Verkehrs. Jährlich resultierten mindestens 15 Mio. Franken Einnahmeverluste durch Fahrgäste ohne gültigen Fahrausweis. Dies erhöhe die Kostenunterdeckung des ZVV, die von Kanton und Gemeinden getragen werden müssten (§ 24 lit. d PVG). Damit sei erstellt, dass die Einnahmensicherung im öffentlichen Interesse liege. Die Schwerpunktkontrollen würden dank entsprechendem Personalaufgebot kaum zu verlängerter Reisezeit führen. Die Fahrausweiskontrolle erweise sich als geeignetes wie auch angemessenes Mittel zur Zielerreichung; der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sei gewahrt. Damit liege kein schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit vor.

7. Das Verwaltungsgericht hat sich im Urteil vom 19. Juni 2008 eingehend mit der Grundrechtskonformität des Realaktes vom 28. Oktober 2004 befasst. Im fraglichen Urteil ging das Verwaltungsgericht davon aus, dass die beim Beschwerdeführer vorgenommene Kontrolle nur einige wenige Minuten gedauert hat. Bei einer solchen Kontrolle handle es sich um einen leichten Eingriff in die durch Art. 10 Abs. 2 Bundesverfassung (BV; SR 101) garantierte Bewegungsfreiheit (E. 5.2). Als leichter Eingriff bedürfe eine derartige Kontrolle keiner Regelung in einem formellen Gesetz. Die Regelung von Art. 1 Abs. 1 TV verletze das Gewaltprinzip nicht, da sie auf einer zulässigen Gesetzesdelegation beruhe (E. 5.3). Die Regelung sei auch genügend bestimmt (E. 5.4). Die Auslegung von Art. 1 Abs. 1 TV dahingehend, dass unmittelbar beim Verlassen des Fahrzeugs oder unmittelbar danach auf dem Trottoir Ausweiskontrollen vorgenommen werden dürfen, sei weder willkürlich noch sonst rechtsverletzend (E. 5.5). Effiziente



Fahrausweiskontrollen würden in einem öffentlichen Interesse liegen (E. 5.6). Es sei deshalb nicht einzusehen, weshalb die Kontrolle auf dem Trottoir einen stärkeren Eingriff in die persönliche Freiheit des Fahrgastes bewirken solle, als die Kontrolle innerhalb eines Fahrzeugs, das während der Kontrolle nicht weiterfährt (E. 5.8). Das öffentliche Interesse an einer Fahrausweiskontrolle, wie sie hier zur Beurteilung steht, überwiege das private Interesse der Fahrgäste an einer möglichst ungehinderten Fortsetzung der Fahrt (E. 5.9).

Diese Erwägungen beziehen sich auf die Kontrolle vom 28. Oktober 2004 als Realakt. Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs des Aufsichts- und des Feststellungsbegehrens können diese Erwägungen auch für die Prüfung der Aufsichtsbeschwerde herangezogen werden, da sich die Kontrolle unwidersprochen auf die geltenden Reglemente stützte. Auf jeden Fall kann nicht gesagt werden, dass die Reglemente an einem grundlegenden Mangel leiden bzw. dass für die Grosskontrollen keine genügende gesetzliche Grundlage bestehe, ansonsten eine grundrechtskonforme Kontrolle von vornherein nicht möglich gewesen wäre. Solange die Kontrollen im Rahmen der Reglemente effizient und rasch durchgeführt werden, besteht kein Grund, diese infrage zu stellen, unabhängig davon, ob sie im oder ausserhalb der Fahrzeuge stattfinden. Eine Verletzung der Grundrechte im Einzelfall ist zwar nicht auszuschliessen (z. B. durch eine überlange Kontrolle), dies liegt indessen nicht an den Reglementen, sondern an deren Anwendung im Einzelfall. In solchen Fällen steht es den Betroffenen frei, den Realakt anzufechten.

8. Zusammenfassend ergibt sich, dass Gross- bzw. Schwerpunktkontrollen ausserhalb von Fahrzeugen weder klares Recht verletzen noch öffentliche Interessen offensichtlich missachten. Der Aufsichtsbeschwerde ist somit keine Folge zu geben. Weil der Beschwerdeführer keine ausschliesslich persönlichen Anliegen verfiicht, sind die Verfahrenskosten von der Staatskasse zu tragen.