

BGE 121 I 129

Bundesgericht (BGE), 1995-06-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_121 I 129](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_121_I_129)

FR: ATF 121 I 129

IT: DTF 121 I 129

Regeste

Regeste Art. 4 und 31 BV; Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden (Wettbewerbsneutralität staatlicher Massnahmen) im Zusammenhang mit einer fiskalischen Belastung von Taxihaltern. Rechtsnatur einer als Gebühr bezeichneten Abgabe, die die Benützung öffentlichen Bodens durch Taxis entgelten und gleichzeitig durch einen unterschiedlichen Gebührensatz Taxis mit Funkanschluss fördern soll (E. 3a). Ableitung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden; Art. 31 BV bietet einen über Art. 4 BV hinausreichenden Schutz (E. 3b-d). Prüfung der fraglichen Gebührendifferenzierung auf Wettbewerbsneutralität beziehungsweise Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden (E. 4).

Erwägungen

E. 3

a) Der Regierungsrat anerkennt unter Verweis auf den Stadtrat von Zürich, dass der angefochtenen Gebührendifferenzierung zwischen Taxis mit und solchen ohne Funkanschluss in erster Linie die Funktion zukomme, besonders im öffentlichen Interesse liegende Dienstleistungen zu honorieren. Damit hat die vorgesehene Abgabeordnung einen gewissen Förderungs- und Lenkungscharakter, auch wenn es, wie der Stadtrat von Zürich vor dem Regierungsrat geltend gemacht hat, jedem Taxihalter freigestellt bleibt, ob er sich einer Funkzentrale anschliessen will oder nicht. Die vorgesehene Abgabe stellt somit nur teilweise eine Gegenleistung für die Benützung der öffentlichen Strassen dar und ist nur insoweit eine Kausalabgabe. Es handelt sich um eine Abgabe, die sich teilweise aus einer kausalen, teilweise aus einer Lenkungs Komponente zusammensetzt. Ob sie zu den sogenannten Gemengsteuern zu zählen ist (vgl. dazu BGE 118 Ib 60 E. 3a; BGE 103 Ia 85 E. 5a; Urteil des Bundesgerichts vom 8. August 1989 i.S. M., in: ZBGR 72/1991, S. 310, E. 2a; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, 6. Aufl., Basel/Stuttgart 1986, und RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, jeweils Nr. 110 B I; HÄFLIN/MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz. 2091 ff.), kann ebenso offenbleiben wie die Fragen nach der Geltung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips (vgl. dazu BGE 120 Ia 171 ; ZBGR 72/1991, S. 310, E. 2a; HÄFLIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2091) sowie des Vorliegens einer genügenden gesetzlichen Grundlage (vgl. dazu insbesondere ZBI 89/1988, S. 219 ff.). Die Beschwerdeführerin beruft sich nämlich nicht auf diese Grundsätze. Hingegen macht sie geltend, die vorgesehene Differenzierung bei der Abgabenhöhe beruhe nicht auf einem zulässigen öffentlichen Interesse und sei nicht wettbewerbsneutral, weshalb sie gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstosse; ausserdem erweise sich die Abgabeordnung als rechtswidrig und willkürlich. b) Die Kantone beziehungsweise Gemeinden sind befugt,

unter Wahrung bestimmter Voraussetzungen die Handels- und Gewerbefreiheit von Taxihaltern in verschiedener Hinsicht zu beschränken. Ein Eingriff muss im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und die Grundsätze der Verhältnismässigkeit sowie der Rechtsgleichheit wahren. Gemäss Art. 31 Abs. 2 BV dürfen zudem kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und BGE 121 I 129 S. 132 Gewerben den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Zulässig sind polizeilich und sozialpolitisch motivierte Eingriffe (BGE 120 Ia 126 E. 4a; BGE 119 Ia 59 E. 6a S. 68; BGE 118 Ia 175 E. 1 mit Hinweisen). Hingegen sind wirtschaftspolitische oder standespolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, unzulässig (BGE 118 Ia 175 E. 1 mit Hinweisen). Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden sind Massnahmen verboten, welche den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren (BGE 120 Ia 236 E. 1a) beziehungsweise nicht wettbewerbsneutral sind (BGE 119 Ia 59 E. 6a). Als direkte Konkurrenten gelten die Angehörigen der gleichen Branche, die sich mit gleichen Angeboten an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen (BGE 119 Ia 433 E. 2b S. 436; BGE 106 Ia 267 E. 5a S. 274 mit Hinweisen). Eine solche direkte Konkurrenz ist bei den im vorliegenden Fall wesentlichen verschiedenen Kategorien von Taxihaltern mit Betriebsbewilligung A in der Stadt Zürich gegeben. c) Fraglich ist indessen, ob es sich bei der angefochtenen Regelung um eine eigentliche wirtschaftspolitische Massnahme handelt oder nicht. Wohl verfolgt die vorgesehene Differenzierung nicht in erster Linie ein wirtschaftspolitisches Ziel, sie greift aber als fiskalische Lenkungsmassnahme doch in den freien Wettbewerb zwischen verschiedenen Kategorien von Taxihaltern ein, die miteinander in direkter Konkurrenz stehen. Ob eine eigentliche wirtschaftspolitische Massnahme vorliegt oder ob die Abgabe lediglich wirtschaftspolitische Nebenwirkungen zeitigt, kann aber offenbleiben. Selbst im letzteren Falle hätte sie jedenfalls das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden zu wahren. Das Bundesgericht hat den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden in seiner früheren langjährigen Rechtsprechung entweder ausschliesslich aus Art. 31 BV (zum Beispiel BGE 108 Ia 135 E. 4; BGE 91 I 98 E. 2a; BGE 89 I 27 E. 2 S. 31 f.; BGE 73 I 97 E. 2 S. 101) oder sowohl aus dieser Bestimmung als auch aus Art. 4 BV (etwa BGE 88 I 231 E. 3 S. 236 f.; BGE 87 I 446 E. 6b; BGE 61 I 321 E. 2 S. 328 ; 49 I 228 E. 2b S. 230) abgeleitet. Aus der umfangreichen Praxis lassen sich vor allem folgende Fallkategorien unterscheiden: In etlichen Fällen war über Regelungen von Ladenöffnungszeiten und ähnliche Vorschriften zu entscheiden (so zum Beispiel BGE 91 I 98 ; BGE 89 I 27 ; BGE 88 I 231 ; BGE 87 I 446 ; BGE 73 I 97 ; BGE 49 I 228 ; 44 I BGE 121 I 129 S. 133

E. 4

a) Die städtischen und kantonalen Behörden berufen sich für die angefochtenen unterschiedlichen Ansätze der Abgaben für Taxis mit und solche ohne Funkanschluss unter anderem auf Gesichtspunkte wie die Intensität der Benützung der öffentlichen Taxistandplätze und die Anzahl von Leerfahrten auf der Suche nach Fahrgästen auf den öffentlichen Strassen. Im angefochtenen Entscheid wird zwar angeführt, das Ausmass der tatsächlichen Beanspruchung des öffentlichen Grundes sei für die Zulässigkeit der Abgabedifferenzierung nicht wesentlich. In der Vernehmlassung des Regierungsrates an das Bundesgericht wird aber auch geltend gemacht, für Halter von Taxis ohne Funkanschluss sei "der Bereitschaftsdienst auf öffentlichen Strassen in ausgeprägterem Masse *conditio sine qua non* für die Geschäftstätigkeit". Wären diese Kriterien tatsächlich

ausschlaggebend, so wäre der Vorwurf der Beschwerdeführerin, es läge insofern eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung vor beziehungsweise es sei ihr das rechtliche Gehör verweigert worden, weil ihre diesbezüglichen Beweisofferten nicht abgenommen worden seien, auch unter Berücksichtigung eines gewissen Ermessensspielraumes im Hinblick auf die örtlichen Besonderheiten nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Indessen waren diese Gesichtspunkte selbst für die unteren Instanzen nicht entscheidungswesentlich, sondern sie wurden nur beiläufig aufgeführt. Insbesondere stützt sich der angefochtene Entscheid selber nicht darauf. Ebenso wenig waren im vorliegenden Fall Kapazitätsfragen - wie das beschränkte Vorhandensein von Standplätzen - von Bedeutung, welche gewisse staatliche Differenzierungen, die sich für einzelne Konkurrenten zwangsläufig nachteilig auswirken würden, erfordern könnten. Ausschlaggebend war vielmehr das Ziel der Abgaberegulierung, den Anschluss der Taxis an eine Funkzentrale zu fördern und den beträchtlichen BGE 121 I 129 S. 137 Anschlusskosten an eine Zentrale Rechnung zu tragen. Unter diesen Umständen erweisen sich die von der Beschwerdeführerin gerügten Mängel bei der Sachverhaltsfeststellung beziehungsweise bei der Beweisabnahme als unbegründet. b) Hingegen fragt es sich, ob das als massgeblich bezeichnete Unterscheidungskriterium zulässig ist. Mit der angefochtenen Abgaberegulierung greift der Staat in den Wettbewerb ein, wie er zwischen den verschiedenen Taxifahrern mit Betriebsbewilligung A, die trotz der vorhandenen Unterschiede als direkte Konkurrenten auftreten, funktioniert. Es ist ein unternehmerischer Entscheid jedes einzelnen Taxihalters, ob er sich einer Zentrale anschliesst und dabei zwar gewisse Anschlusskosten in Kauf nimmt, gleichzeitig aber seine Erreichbarkeit und Marktpräsenz vergrössern will. Selbst der Regierungsrat anerkennt in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht, dass ein Funkanschluss höhere Verdienstmöglichkeiten eröffnet. Insofern spielt der Markt bereits in die Richtung, die auch mit der angefochtenen Abgaberegulierung verfolgt wird. Durch eine Abgabeordnung, welche diese Markttendenzen verstärkt, wird der Wettbewerb im Taxigewerbe zusätzlich beeinflusst. Die angefochtene Regelung greift somit in den Wettbewerb ein und hat insofern, auch wenn dies nicht ihre Hauptstossrichtung ist, wirtschaftspolitische Auswirkungen. Wohl scheint der Unterschied in der Belastung mit Fr. 660.-- pro Jahr absolut gesehen nicht ausgesprochen hoch zu sein. Taxis ohne Funkanschluss haben im Vergleich mit solchen mit Funkanschluss aber doch rund den zweieinhalbfachen Betrag zu entrichten. Die Differenzierung fällt daher durchaus ins Gewicht. Die angefochtene Abgabeordnung rechtfertigt sich auch nicht dadurch, dass es im öffentlichen Interesse liegen mag, den Anschluss aller Taxis an Funkzentralen zu fördern. Zwar wird damit eine höhere Erreichbarkeit und schnellere Verfügbarkeit der Taxis für die Kundschaft angestrebt, was für die Konsumenten durchaus von Interesse sein könnte. Im Hinblick auf die fragliche Differenzierung bei der angefochtenen Abgabe genügt dies aber nicht. Die vorgesehene Unterscheidung verschafft vielmehr einer bestimmten Kategorie von Taxis mit Betriebsbewilligung A im Vergleich zu einer andern, mit welcher sie in direkter Konkurrenz steht, einen zusätzlichen Marktvorteil, der mit dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht vereinbar ist. Ist die Abgabeordnung in diesem Sinne nicht wettbewerbsneutral, verstösst sie gegen Art. 31 BV .

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