

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2013.00002 vom 5. September 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-09-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2013.00002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2013.00002)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2013.00002 du 5 septembre 2013

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2013.00002 del 5 settembre 2013

## Regeste

Taxiverordnung | Abstrakte Normenkontrolle. Keine Durchführung einer mündlichen Verhandlung (E. 2). Die Höhe der zur Zeit geltenden Tarife ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (E. 3). Der vorgesehene Art. 16 Abs. 1 der Taxiverordnung, wonach der Stadtrat nach Anhörung der Taxikommission eine Tarifordnung mit Höchsttarifen erlässt, stellt eine grundsatzkonforme Massnahme dar, die dem Übervorteilungsschutz der Kunden dient (E. 5.2). Die Delegationsnorm muss zumindest die Grundzüge der zu regelnden Materie selbst enthalten und genügend bestimmt sein, was unter den vorliegenden Umständen noch erfüllt ist (E. 5.3.1). Der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit ist im öffentlichen Interesse und verhältnismässig (E. 5.3.2 f.). Die Delegationsnorm bewirkt keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten (E. 5.4). Die in Art. 16 Abs. 2 TaxiV vorgesehene Aussenansreibungspflicht der Tarife stellt keinen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (E. 6). Abweisung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 3

C,

### E. 3.1

Das Bundesgericht hat entschieden, dass die Festsetzung von verbindlichen Tarifen für das Taxiwesen sich direkt gegen den Wettbewerb richtet und eine Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit darstellt (BGr, 17. Mai 2011, 2C\_940/2010, E. 4.7). Die Beschwerdeführer rügen, dass trotz dieses Entscheids, die Beschwerdegegnerin weiterhin auf den Taxitarif vom 5. Mai 2008 abstelle und die fixen Tarife (Grundtaxe von Fr. 6.- und Fahrtaxe von Fr. 3.80 pro Kilometer) einfach in Höchsttarife umwandle. Der Taxitarif (Verfügung der Vorsteherin des Polizeidepartements) vom 5. Mai 2008 stützt sich auf die Taxivorschriften der Stadt Zürich (nachfolgend: Taxivorschriften). Nach deren Art. 17 ist der Stadtrat ermächtigt, auf Antrag der Vorsteherin oder des Vorstehers des Polizeidepartements nach Anhörung der Taxikommission eine verbindliche Tarifordnung zu erlassen. Mit Schreiben vom 14. Juni 2011 informierte die Stadtpolizei Zürich die Inhaber von Taxibetriebsbewilligungen, dass die in der Verfügung der Vorsteherin des Polizeidepartements vom 5. Mai 2008 festgelegten Tarife aufgrund des genannten Bundesgerichtsentscheids neu im Sinn von Höchsttarifen gelten würden. Am 1. Januar 2013 trat die neue Taxiverordnung (mit Ausnahme von Art. 16 Abs. 1 und 2) in Kraft. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ist jedoch Art. 17 Abs. 1 der bisherigen Taxivorschriften weiterhin gültig (vgl. Fussnote 2 der TaxiV), womit auch die darauf beruhende

Tarifordnung in Kraft bleibt.

### **E. 3.2**

Die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Auslegung von Art. 17 Abs. 1 der Taxivorschriften im Sinn des genannten Bundesgerichtsurteils ist im vorliegenden Verfahren nicht zu überprüfen. Die Beschwerdeführer sind gegen das Schreiben der Stadtpolizei vom 14. Juni 2011 nicht vorgegangen. Dieses enthielt zwar keine Rechtsmittelbelehrung, was grundsätzlich nicht zu Nachteilen der Betroffenen führen darf (BGE 138 I 49 E. 8.3.2). Aber auch bei einer mangelhaften Rechtsmittelbelehrung müssen Betroffene sich zumindest innert vernünftiger Frist nach einem Rechtsmittel erkundigen (vgl. auch VGr, 8. Mai 2013, VB.2012.00694, E. 2.1; 10. Oktober 2012, VB.2012.00442, E. 2.1), was nicht im vorliegenden Verfahren nachgeholt werden kann. Auf die entsprechenden Rügen ist somit nicht einzutreten.

### **E. 4**

D, alle vertreten durch RA E, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch den Stadtrat, Beschwerdegegnerin, betreffend Taxiverordnung, hat sich ergeben: I. A. Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschloss am 8. Juli 2009 eine neue Verordnung über das Taxiwesen (Taxiverordnung, TaxiV) zur Ablösung der Taxivorschriften der Stadt Zürich vom 20. September 2000. Hinsichtlich der Tarife regelte er in Art. 16 Abs. 1 TaxiV, dass der Stadtrat nach Anhörung der Taxikommission eine verbindliche Tarifordnung erlässt. Auf Beschwerde hin hob der Bezirksrat Zürich Art. 16 Abs. 1 TaxiV mit Beschluss vom 15. April 2010 auf. Dieser Entscheid wurde im Ergebnis vom Verwaltungsgericht und vom Bundesgericht bestätigt (VGr, 28. Oktober 2010, VB.2010.00245, bzw. BGr, 17. Mai 2011, 2C\_940/2010). B. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 25. Mai 2012 wurde Art. 16 TaxiV wie folgt angepasst: 1 Der Stadtrat erlässt nach Anhörung der Taxikommission eine Tarifordnung mit verbindlichen Höchsttarifen. 2 Die wesentlichen Elemente des Tarifs sind aussen, der vollständige Tarif ist innen am Fahrzeug gut sichtbar bekannt zu geben. Der Stadtrat regelt nach Anhörung der Taxikommission die Details. (...) Diese Änderung wurde am 30. Mai 2012 amtlich publiziert. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. II. Gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 25. Mai 2012 erhoben A, B, C und D am 28. Juni 2012 Gemeindebeschwerde beim Bezirksrat Zürich. Sie beantragten die Aufhebung von Art. 16 Abs. 1 und 2 der geänderten Taxiverordnung. Der Bezirksrat wies die Beschwerde mit Beschluss vom 11. April 2013 ab, soweit er darauf eintrat. III. Dagegen reichten A, B, C und D am 15. Mai 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein und beantragten die Aufhebung von Ziff. I und II des Bezirksratsbeschlusses vom 11. April 2013 sowie von Art. 16 Abs. 1 und 2 der mit Gemeinderatsbeschluss vom 23. Mai 2012 geänderten Taxiverordnung; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadtkasse Zürich. Der Bezirksrat Zürich verzichtete mit Eingabe vom 5. Juni 2013 auf eine Vernehmlassung. Auf Einladung des Gemeinderats beantragte der Stadtrat Zürich am 3. Juli 2013 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführer. Mit Eingabe vom 23. August 2013 hielten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Im Streit liegt eine generell-abstrakte kommunale Verordnung und damit ein Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Beschwerden gegen solche Akte beurteilt als letzte kantonale Instanz das Verwaltungsgericht (§ 41 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG). Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das

Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). 1.2 Beschlüsse des Grossen Gemeinderats können nach § 151 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 unter anderem von denjenigen Personen, die gemäss § 21 VRG dazu berechtigt sind, durch Beschwerde angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, oder wenn sie offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge haben, oder wenn sie Rücksichten der Billigkeit in ungebührlicher Weise verletzen. 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. Zur Erhebung eines Begehrens um abstrakte Normenkontrolle ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung legitimiert, wer zumindest virtuell in schutzwürdigen tatsächlichen Interessen berührt ist. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4). Die Beschwerdeführer verfügen unbestrittenermassen alle über eine Taxibetriebsbewilligung der Stadt Zürich. Damit sind sie von der angefochtenen Änderung der Taxiverordnung betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführer beantragen die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Nach § 59 Abs. 1 VRG kann auf Antrag der Parteien oder von Amtes wegen eine mündliche Verhandlung angeordnet werden. Diese Bestimmung verleiht den Beteiligten indes keinen Rechtsanspruch auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Da das Gericht den Entscheid vorliegend aufgrund der Akten fällen kann, besteht kein Anlass zur Anordnung einer mündlichen Verhandlung im Sinn von § 59 Abs. 1 VRG. In individuell-konkreten zivil- oder strafrechtlichen Streitverfahren gewährt Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) grundsätzlich ein Recht auf mündliche Verhandlung. Ob eine Betroffenheit der Beschwerdeführer im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK einen Anspruch auf mündliche Verhandlung bewirkt, ist davon abhängig, ob die Norm auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche unmittelbar einwirkt (vgl. BGE 132 V 299 E. 4.3.2; 132 V 6 E. 2.3.2). Dies ist im vorliegenden Verfahren der abstrakten Kontrolle einer Delegationsnorm nicht der Fall. Konkrete Beeinträchtigungen ergeben sich allenfalls durch den Erlass der Tarifordnung. Im Übrigen kann auch aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV kein Recht auf eine persönliche mündliche Anhörung oder auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung abgeleitet werden (vgl. VGr, 13. Januar 2013, VB.2012.00641, E. 1.2; RB 1998 Nr. 38). Dem Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung ist somit nicht zu entsprechen. 3.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Neufassung von Art. 16 Abs. 1 TaxiV stelle eine grundsatzwidrige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar. Die konkreten Auswirkungen auf den Markt seien vollständig ausgeblendet worden. Die Kostendeckung sei längst nicht mehr gewährleistet. Für den äusserst schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit fehle es an einer genügenden gesetzlichen Grundlage, da die vorgesehene Norm zu unbestimmt sei. Die vorgesehene Regelung sei auch unverhältnismässig: Höchstarife seien nicht nötig, da wegen des Konkurrenzdrucks die Preise nicht beliebig nach oben getrieben werden könnten. Höchstarife würden zudem die städtischen Taxifahrer gegenüber auswärtigen sowie anderen Fahrservices wie Limousinenservice, Hoteltransfers und Sharingtaxis benachteiligen.

## **E. 4.2**

Die Vorinstanz erachtete ein en Höchsttarif zum Schutz der Kunden aufgrund der speziellen Situation im Taxigewerbe als eine grundsatzkonforme Einschränkung der Wirtschaft s freiheit. Selbst falls ein Höchsttarif eine geringfügige Benachteiligung gegenüber auswärtigen Taxifahrern darstell t e, würden die Interessen des Schutzes der Kunden vor Übervorteilung überwiegen. Bei den anderen Fahrservices wie Limousinenservice etc. handle es sich nicht um Taxis, die sich mit den gleichen Angeboten an dasselbe Publikum richteten, weshalb keine Ungleichbehandlung von direkten Konkurrenten vorliege.

## **E. 5.1**

Der Personen- bzw. Warentransport durch Taxis ist eine unmittelbar auf Erwerb oder Gewinn gerichtete, privatwirtschaftliche Tätigkeit und fällt daher in den sachlichen Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV). Verbindliche Höchsttarife stellen einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar, denn diese gewährleistet unter anderem die freie Gestaltung der Geschäftsbeziehungen, worunter auch Vertragsbedingungen wie der Preis für eine Dienstleistung fallen (vgl. Walter Haller/Ulrich Häfelin/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich etc. 2012, Rz. 645).

## **E. 5.2**

Gemäss Art. 94 Abs. 4 BV sind Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Grundsatzwidrig sind sogenannte wirtschaftspolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbebezüge oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen bzw. um das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu lenken ( BGE 131 I 223 E. 4.2; Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, S. 493 ). Grundsatzkonform sind dagegen andere im öffentlichen Interesse begründete Massnahmen, wie gewerbepolizeilich oder sozialpolitisch begründete Einschränkungen. Bei der Beurteilung, ob eine Massnahme grundsatzkonform oder grundsatzwidrig ist, ist grundsätzlich auf das Eingriffsmotiv ab zu stellen (Häfelin/Haller/Keller , Rz. 659). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind zudem die tatsächlichen Auswirkungen einer Massnahme zu berücksichtigen (BGr, 17. Mai 2011, 2C\_940/2010, E. 3.2; vgl. dazu Johannes Reich, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen der Regulierung des Taxigewerbes, in: Jusletter 18. Juli 2011, Rz. 35 ff.). Die Beschwerdegegnerin bezweckt mit ihrem Eingriff nicht eine staatliche Wirtschaftslenkung oder eine Bevorzugung von gewissen Gewerbebezügen, sondern in erster Linie den Schutz der Taxikunden. Die angefochtene Bestimmung sieht keinen festen Tarif vor, so dass der Preis für die Taxifahrt noch verhandelbar ist. Die Beschwerdeführer rügen zwar, dass mit der Umwandlung des bisherigen Fixtarifs in einen Höchsttarif faktisch weiterhin ein verbindlicher Tarif bestehe, der einen Wettbewerb verunmögliche. Die konkreten Beträge der Höchsttarife sind allerdings nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Erst wenn der Stadtrat gestützt auf Art. 16 Abs. 1 TaxiV die Höchsttarife festgelegt hat, kann allenfalls eine Überprüfung der Tarife stattfinden. Vorher können auch die tatsächlichen Auswirkungen auf den Markt nicht differenziert abgeschätzt werden. Die Festlegung von Maximaltarifen schliesst jedoch das Bestehen von Wettbewerb nicht aus. Da der objektive Regelungszweck im Schutz der Kundschaft vor Übervorteilung liegt, stellt die vorgesehene Festsetzung einer Tarifordnung mit verbindlichen Höchsttarifen insgesamt eine

grundsatzkonforme Massnahme dar.

### **E. 5.3**

Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit durch grundsatzkonforme Massnahmen sind unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig.

#### **E. 5.3.1**

Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Die freie Preisfestlegung für die zu erbringende Dienstleistung gehört zu den Grundpfeilern der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (VGr, 28. Oktober 2010, VB.2010.00245, E. 3.2.2). Setzt der Staat Höchsttarife für die Dienstleistung fest, ist der Private in seinen Vertragsverhandlungen stark eingeschränkt. Die gesetzliche Grundlage wird durch die angefochtene Bestimmung gerade geschaffen. Die strittige Taxiverordnung wurde durch den Gemeinderat, die Legislative der Stadt Zürich, erlassen und dem fakultativen Referendum unterstellt. Damit erfüllt sie die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn (vgl. Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012; Rz. 432 ff., 2609 f.). Als Delegationsnorm, die die Exekutive mit der Festsetzung der Höchsttarife beauftragt, muss Art. 16 Abs. 1 TaxiV zumindest die Grundzüge der zu regelnden Materie selbst enthalten (vgl. BGE 130 I 26 E. 5.1). Art. 38 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) verlangt zudem, dass alle wichtigen Rechtssätze in Gesetzesform zu erlassen sind, wozu namentlich auch die wesentlichen Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte gehören (Art. 38 Abs. 1 lit. b KV). Diese Bestimmung gilt sinngemäss für das kommunale Recht. Die Taxiverordnung als formell-gesetzliche Grundlage regelt vorliegend einzig, dass es verbindliche Höchsttarife geben soll. Die Festlegung der Tarife wird dem Stadtrat überlassen, wobei keine genaueren Vorgaben bezüglich Zweck und Ausgestaltung der Tarife sowie zur Tarifhöhe im Gesetz vorhanden sind. Die Intensität des Eingriffs und die Erhöhung der Akzeptanz der Regelung sprechen vorliegend eher für eine präzise Fassung der Delegationsnorm (vgl. dazu Tobias Jaag, Die Verordnung im schweizerischen Recht, ZBl 12/2011, S. 629 ff., 646, auch zum Folgenden). Hingegen sind bei der Überprüfung des Bestimmtheitsgrads auch die Flexibilitätsbedürfnisse zu beachten. Regelungen, die ständiger Anpassungen an veränderte Verhältnisse – beispielsweise an wirtschaftliche oder technische Entwicklungen – bedürfen, können in einer Verordnung statt in einem Gesetz im formellen Sinn getroffen werden (vgl. BGE 131 II 13 E. 6.5.1). Aufgrund der wünschenswerten Anpassungsfähigkeit von Tarifen, beispielsweise an die Teuerung, ist die Festlegung der Beträge in einer Verordnung durch den Stadtrat gerechtfertigt. Der Stadtrat hat dabei die Taxikommission anzuhören, wodurch die Prüfung der Argumente der Taxifahrer gewährleistet wird. Zudem dürfen die Ansprüche an den Bestimmtheitsgrad der Norm reduziert werden, wenn es sich um eine übliche Regelung handelt (BGE 125 I 173 E. 6e). Die Gestaltung der Tarife ist sowohl bisher in der Stadt Zürich als auch in anderen Städten oder Kantonen der Exekutive überlassen, die jeweils Grundtaxen, Fahrtaxen und Wartezeittaxen festlegt (vgl. bspw. Art. 24 der Verordnung über das Taxiwesen der Stadt Winterthur vom 11. Januar 1989; § 16 des Gesetzes über den Betrieb von Taxis des Kantons Basel-Stadt vom 17. Januar 1996). Der Stadtrat hat bei der Ausgestaltung der Tarifordnung den Zweck des Übervorteilungsschutzes zu beachten. Dabei hat er nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip auch dafür besorgt zu sein, dass die Regelung nicht mehr als nötig in die Freiheit der Taxiunternehmen zur Ausgestaltung ihres Dienstleistungsangebots eingreift und namentlich

nicht – wie von den Beschwerdeführern befürchtet – bestimmte Dienstleistungsformen wie Grossraumtaxis oder Sharingtaxis verunmöglicht oder benachteiligt. Um nicht übermässig in die Wirtschaftsfreiheit einzugreifen, wird der Stadtrat den Höchsttarif so ansetzen müssen, dass Taxibetriebe in unterschiedlichen Unternehmensformen wirtschaftlich betrieben werden können und dass kein faktischer Zwang aus wirtschaftlichen Gründen besteht, die Höchsttarife anzuwenden, denn dadurch würde der Höchsttarif faktisch zu einem festen Tarif. Unter diesen Umständen stellt Art. 16 Abs. 1 TaxiV insgesamt noch eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar.

### **E. 5.3.2**

Die Beschwerdegegnerin beabsichtigt, durch die Vorgabe einer verbindlichen Tarifordnung Taxikunden vor einer Übervorteilung zu schützen. Treu und Glauben im Geschäftsverkehr ist ein Polizeigut, dessen Schutz im öffentlichen Interesse liegt und eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit zu rechtfertigen vermag (Häfelin/Haller/Keller, Rz. 677). Die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 2 BV sind damit erfüllt.

### **E. 5.3.3**

Art. 36 Abs. 3 BV verlangt sodann, dass Grundrechtseinschränkungen verhältnismässig sind. Eine verbindliche Tarifordnung ist geeignet, Taxikunden vor Übervorteilung zu schützen. Die Preise werden durch die Tarifordnung begrenzt, sind voraussehbar und bei einer allfälligen Anzeige des Kunden durch die Polizei leicht überprüfbar. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann die besondere Stellung des Taxigewerbes und die damit verbundene Gefahr von Überforderungen eine behördliche Kontrolle der Taxiberechnung rechtfertigen (vgl. BGE 99 Ia 389 E. 3b; 79 I 334 E. 4b). Auch wenn aufgrund einer Freigabe der Tarife in der vorliegenden Konkurrenzsituation eine allzu starke Erhöhung der Tarife nicht anzunehmen ist, ist eine verbindliche Festlegung von Maximalansätzen erforderlich, um eine wirksame Überwachung der Taxiberechnung zu ermöglichen. Es ist den Taxifahrern der Stadt Zürich auch zumutbar, sich an Höchsttarife zu halten. Die Beschwerdeführer stören sich denn auch nicht an der Geltung von Höchsttarifen an sich, wie sich aus ihrem Vorschlag für den Gesetzestext ergibt. Vielmehr befürchten sie, dass aufgrund zu tief angesetzter Höchsttarife die Taxifahrer der Stadt Zürich wirtschaftlich nicht überleben können. Die genaue Ausgestaltung der Höchsttarife wird jedoch Sache des Stadtrats sein und ist – wie bereits dargelegt – nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. vorn E. 5.3.1). Nach Inkrafttreten der Delegationsnorm hat der Stadtrat eine neue Tarifordnung zu erlassen, und es darf nicht weiter auf die bisherigen Tarife abgestellt werden.

### **E. 5.4.1**

Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden sind Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind, namentlich wenn sie bezwecken, in den Wettbewerb einzugreifen, um einzelne Konkurrenten oder Konkurrentengruppen gegenüber anderen direkten Konkurrenten zu bevorzugen oder zu benachteiligen (BGE 123 II 16 E. 10, 125 I 431 E. 4b/aa mit weiteren Hinweisen, auch zum Folgenden). Als direkte Konkurrenten gelten Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen. Die Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot: Sie gewährt einen

Schutz vor staatlichen Ungleichbehandlungen, die zwar auf ernsthaften, sachlichen Gründen beruhen mögen, gleichzeitig aber, ohne in der Hauptstossrichtung wirtschaftspolitisch motiviert zu sein, einzelne Konkurrenten namentlich durch unterschiedliche Belastungen oder staatlich geregelten Marktzugang bzw. -ausschluss begünstigen oder benachteiligen (BGE 121 I 129 E. 3d).

#### **E. 5.4.2**

Die stadtzürcher Taxifahrer verfügen über eine Betriebsbewilligung der Stadtpolizei Zürich. Die Bewilligung berechtigt die Inhaberinnen und Inhaber, mit den zugelassenen Fahrzeugen vom Gebiet der Stadt Zürich aus Taxifahrten durchzuführen (Art. 2 und 3 TaxiV). Bei anderen Fahrservices wie Limousinenservice, Hoteltransfers und andere nicht der Taxiverordnung unterstehende Beförderungsdienstleistungen handelt es sich nicht um direkte Konkurrenten zu Taxis, da mit diesen nur bestellte Fahrten ausgeführt werden können. Nur Taxis mit Betriebsbewilligung der Stadtpolizei Zürich dürfen gemäss Art. 13 Abs. 1 TaxiV zum Anbieten von Fahrten und zum Warten auf Aufträge auf öffentlichen und privaten Standplätzen aufgestellt werden. Zudem richtet sich das Angebot von Limousinen-, Hotelfahrten oder Shuttleservices an ein anderes Publikum als Taxidienste.

#### **E. 5.4.3**

Ortsfremde Taxis führen zwar teilweise dieselben Dienste wie die stadtzürcher Taxifahrer aus, denn gemäss der Empfehlung der Wettbewerbskommission (WEKO) vom 27. Februar 2012 darf ein ortsfremder Taxidienst, der an seinem Herkunftsort in der Schweiz rechtmässig Taxidienstleistungen erbringt, auch in der Stadt Zürich Kunden absetzen und auf dem direkten Rückweg einen neuen Kunden auf Begehren hin aufnehmen, sofern der Zielort ausserhalb der Stadt Zürich liegt, sowie Kunden auf Bestellung hin aufnehmen und an einen beliebigen Zielort transportieren. Die Betriebsbewilligung der Stadt Zürich berechtigt die Inhaber jedoch nicht nur, vom Gebiet der Stadt Zürich aus Taxifahrten durchzuführen (Art. 3 Abs. 1 TaxiV), sondern erlaubt ihnen auch das Benutzen von Standplätzen in der Stadt Zürich. Die zürcherischen Gemeinden sind befugt, den Taxibetrieb auf ihrem Gebiet zu regeln (Art. 83 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 KV). Damit einher geht, dass auf den verschiedenen Gemeindegebieten auch unterschiedliche Regelungen bestehen können. Taxifahrer, die die Vorteile eines Standplatzes in der Stadt Zürich nutzen, müssen auch die entsprechenden Bedingungen befolgen und können diese nicht umgehen, indem sie sich darauf berufen, andere Gemeinden sähen bessere Bedingungen vor. Hinzu kommt, dass die ortsfremden Taxifahrer eine Zusatzbewilligung der Stadt Zürich benötigen, wenn sie in der Stadt Zürich nicht bestellte Fahrten ausführen wollen. Damit müssen sie sich an dieselben Tarifbestimmungen halten. Unter diesen Umständen stellt die Delegationsnorm zum Erlass von Höchsttarifen keinen Verstoss gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden dar.

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführer rügen, dass die Aussenanschreibungspflicht gemäss Art. 16 Abs. 2 TaxiV ebenfalls gegen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verstosse. Die Regelung gehe zudem deutlich über die bundesrechtlichen Vorgaben hinaus. Die Detailregelung werde schliesslich in unzulässiger Weise dem Stadtrat überlassen.

#### **E. 6.2**

Preise im Taxigewerbe müssen laut Art. 10 Abs. 1 lit. f und Art. 11 Abs. 1 der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen vom 11. Dezember 1978 (Preisbekanntgabeverordnung,

PBV) leicht zugänglich und gut lesbar sein. Die genaue Ausgestaltung dieser Vorgabe ist nicht geregelt. Damit lässt die Preisbekanntgabeverordnung einen Spielraum für den Erlass weiterer konkretisierender Bestimmungen, wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat. Die Kantone oder Gemeinden können somit auch Bestimmungen erlassen, die über die Angaben eines Informationsblatts des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 10. September 1982 hinausgehen, wonach die Preisbekanntgabe so zu gestalten ist, dass sie für den Kunden sowohl vom vorderen als auch vom hinteren Sitz des Wagens aus gut lesbar ist. Die von der Stadt Zürich vorgesehene Konkretisierung darf jedoch keinen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen.

### **E. 6.3**

Bei der Aussenanschreibungspflicht handelt es sich um eine grundsatzkonforme Massnahme zum Schutz der Taxikunden. Worin dabei ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Taxidienstleister liegt, machen die Beschwerdeführer nicht geltend. Die höchstens geringfügige Beeinträchtigung ist jedenfalls gerechtfertigt, da die Regelung mit Art. 16 Abs. 2 TaxiV in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten und genügend bestimmt ist, enthält doch bereits die Delegationsnorm die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie. Die Detailregelung darf der Exekutive überlassen werden, da es sich dabei nicht um wichtige Bestimmungen handelt (vgl. Art. 38 KV). Die Vorschrift dient dem Schutz der Kunden vor Übervorteilung, damit diese sich bereits vor Fahrtantritt über die Tarife informieren können. Die Pflicht, die wesentlichen Elemente des Tarifs aussen am Fahrzeug anzubringen, ist dafür erforderlich, weil keine mildere Massnahme den genannten Zweck gleich erfüllen würde. Die Beschwerdeführer bringen nichts vor, was gegen die Zumutbarkeit der Aussenanschreibungspflicht sprechen würde, und es sind auch keine Gründe dafür ersichtlich. Folglich liegt keine unzulässige Verletzung der Wirtschaftsfreiheit vor.

### **E. 7**

Zusammenfassend erweisen sich die Einwendungen der Beschwerdeführer als unbegründet, sodass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen, je unter solidarischer Haftung für das Ganze, aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG). Den unterliegenden Beschwerdeführern steht keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

### **E. 7.1**

Die Beschwerdegegnerin verlangt mit ihrer Beschwerdeantwort die Zusprechung einer Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen steht in der Regel keine Parteientschädigung zu. Vor allem grössere Gemeinwesen haben sich so zu organisieren, dass sie Verwaltungsstreitsachen selber bewältigen können (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 f.). Von der Zusprechung einer Parteientschädigung ist deshalb abzusehen.

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