

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00003 vom 8. Dezember 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-12-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2014.00003

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00003 du 8 décembre 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00003 del 8 dicembre 2016

Regeste

Taxiverordnung | Abstrakte Normenkontrolle: Taxiverordnung der Stadt Winterthur. Für die Rechtsunterworfenen ist nicht hinreichend klar bestimmt, welche Formen von Taxidienstleistungen einer Bewilligungspflicht nach der Taxiverordnung unterstehen und welche Tätigkeiten davon ausgenommen sind. Der Geltungsbereich der Bewilligungspflicht muss jedoch für die Normadressaten insbesondere aufgrund der damit einhergehenden erheblichen Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit klar abgrenzbar und vorhersehbar sein, um dem Gebot der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zu entsprechen. Art. 2 TV erweist sich mit Blick auf das in Art. 5 BV verankerte Legalitätsprinzip als zu unbestimmt, weshalb er aufzuheben ist (E. 3). Die Regelung von Art. 10 TV in Bezug auf die Beschränkung der Anzahl Betriebsbewilligungen gilt gleichermaßen für ortsansässige und nicht ortsansässige Personen. Die Beschränkung der Bewilligungen ist zudem zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich und verhältnismässig. Sie stellt darüber hinaus keine verdeckte Marktzutrittschranke zu Gunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen dar. Es liegt somit auch keine Verletzung des Binnenmarktgesetzes vor (E. 4). Die Beschränkung der Anzahl der einsetzbaren Fahrzeuge für Inhaberinnen und Inhaber einer Firmenbetriebsbewilligung in Art. 4 Abs. 1 TV ist gegen den Wettbewerb gerichtet, stellt eine Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit dar und erweist sich als unzulässig (E. 5). Die in Art. 8 Abs. 1 TV vorgesehene Geltungsdauer von längstens sechs Jahren für persönliche Betriebsbewilligungen und Firmenbetriebsbewilligungen verzerrt den Wettbewerb nicht und verstösst nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot (E. 6). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2014.00003 Urteil der 3. Kammer vom 8. Dezember 2016 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Ersatzrichterin Patricia Egli, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen 1. A AG, 2. B AG, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführerinnen, gegen Stadt Winterthur, Sozialbehörde, vertreten durch Stadtrat Winterthur, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Taxiverordnung, hat sich ergeben: I. Der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur beschloss am 10. Dezember 2012 eine neue Taxiverordnung (TV) zur Ablösung der Verordnung über das Taxiwesen vom 11. Januar 1989. Gegen diesen am 13. Dezember 2012 publizierten Beschluss reichten die A AG und die B AG mit Eingabe vom 14. Januar 2013 Beschwerde beim Bezirksrat Winterthur ein und beantragten die Aufhebung der Art. 1, Art. 2, Art. 4, Art. 6, Art. 8, Art. 10 und Art. 30–32 TV. Da das fakultative

Referendum gegen die Taxiverordnung ergriffen wurde, sistierte der Bezirksrat mit Präsidentialverfügung vom 27. Februar 2013 das Verfahren bis zur Rechtskraft des Abstimmungsergebnisses. II. Die neue Taxiverordnung wurde in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 angenommen. Mit Eingabe vom 12. Juli 2013 erhoben die A AG und die B AG mit gleichlautenden Rechtsbegehren Beschwerde beim Bezirksrat Winterthur gegen die mit der Abstimmung angenommene Taxiverordnung. Der Bezirksrat wies die vereinigten Beschwerden mit Beschluss vom 13. Juni 2014 ab. III. Dagegen reichten die A AG und die B AG am 2. September 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein und beantragten die Aufhebung des Entscheids des Bezirkrates Winterthur vom 13. Juni 2014 sowie von Art. 1, Art. 2, Art. 4, Art. 8 und Art. 10 der Taxiverordnung der Stadt Winterthur vom 10. Dezember 2012 bzw. 9. Juni 2013; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Stadt Winterthur. Der Bezirksrat Winterthur beantragte am 12. September 2014 die Abweisung der Beschwerde und verwies im Übrigen auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Die Stadt Winterthur beantragte innert zwei Mal erstreckter Frist am 11. Dezember 2014 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerinnen. Mit Eingabe vom 12. Januar 2015 hielten die Beschwerdeführerinnen an ihren Anträgen fest. Innert erstreckter Frist reichte die Beschwerdegegnerin am 13. Februar 2015 eine Eingabe ein, mit der sie an ihren Anträgen festhielt. Die Beschwerdeführerinnen liessen sich am 2. März 2015 erneut vernehmen. 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 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG). Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). 1.2 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 Beschwerdeführerinnen verfügen unbestrittenermassen über Taxibetriebsbewilligungen der Stadt Winterthur. Damit sind sie von den angefochtenen Bestimmungen der Taxiverordnung betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 20 Abs. 2 in Verbindung mit § 50 VRG). Dabei ist zu beachten, dass den kommunalen Behörden aufgrund der Gemeindeautonomie (Art. 85 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV]) im Bereich der Rechtsetzung ein gewisses Ermessen zukommt, weshalb die Rechtsmittelbehörden in diesen Fällen bei der Überprüfung Zurückhaltung üben (Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 59 mit Hinweisen, § 50 N. 95, N. 103). Die kommunale Kompetenz zum Erlass eines Taxitarifs steht nicht infrage (Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 83 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 KV; vgl. BGr, 17. Mai 2011, 2C_940/2010, E. 2.1). Weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht regeln das Taxigewerbe, weshalb vorliegend der

Gemeinde eine gewisse Autonomie bei der Regelung zukommt.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, der Umfang der in der Taxiverordnung statuierten Bewilligungspflicht sei völlig unklar. Dies führe zu einer rechtsstaatlich nicht tragbaren Rechtsunsicherheit, was eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 1 BV darstelle. Art. 1 und Art. 2 TV seien daher für ungültig zu erklären.

E. 3.2.1

Das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Legalitätsprinzip, das für den Bereich der Besteuerung zudem in Art. 127 Abs. 1 BV Niederschlag gefunden hat, verlangt eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Um diesem Bestimmtheitsgebot zu genügen, müssen Rechtssätze so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 139 I 280 E. 5.1; BGE 139 II 243 E. 10; Benjamin Schindler in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich etc. 2014, Art. 5 N. 33, je mit Hinweisen). Das Erfordernis der Bestimmtheit steht im Dienste der Rechtssicherheit sowie der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich dabei nicht abstrakt festlegen. Der Bestimmtheitsgrad hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 139 I 280 E. 5.1; BGE 139 II 243 E. 10; BGE 135 I 169 E. 5.4.1).

E. 3.2.2

Ausgangspunkt für die Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung abgestellt werden, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (BGE 131 II 697 E. 4.1 mit Hinweisen). Die Materialien sind dabei für die Gesetzesinterpretation weder verbindlich noch für die Auslegung unmittelbar entscheidend. Insbesondere sind Äusserungen von Stellen oder Personen, die bei der Vorbereitung mitgewirkt haben, nicht massgebend, wenn sie im Gesetzestext nicht selber zum Ausdruck kommen. Das bedeutet nun nicht, dass die Gesetzesmaterialien methodisch unbeachtlich wären; sie können namentlich bei neueren Texten dann, wenn eine Bestimmung unklar ist oder verschiedene, einander widersprechende Auslegungen zulässt, ein wertvolles Hilfsmittel sein, um den Sinn der Norm zu erkennen. Wo die Materialien keine klare Antwort geben, sind sie als Auslegungshilfe jedoch nicht dienlich (BGE 139 III 368 E. 3.2; BGE 137 V 167 E. 3.2).

E. 3.3.1

Unter der Marginalie "Bewilligungspflicht" bestimmt Art. 1 Abs. 1 TV Folgendes: "Wer in der Stadt Winterthur Taxidienstleistungen anbieten will, benötigt eine Betriebsbewilligung des Kommandos der Stadtpolizei." Der Begriff der bewilligungspflichtigen "Taxidienstleistungen" wird in der Verordnung nicht weiter definiert. Neben dem Wortlaut der Bestimmung ist jedoch auf ihren Zweck abzustellen, zu dessen Ermittlung die Materialien herangezogen werden können. In der Weisung des Stadtrates vom 18. April 2012 an den Grossen Gemeinderat wird ausgeführt, dass Anbieterinnen und Anbieter von

Fahrdiensten, die ausschliesslich auf telefonische Bestellung oder Weitervermittlung via Telefon oder Funk und nicht ab öffentlichen Standplätzen erfolgen würden, nicht bewilligungspflichtig seien. In diesen Fällen könne davon ausgegangen werden, dass die Bestellerin oder der Besteller das aufgebotene Fahrdienstunternehmen kenne und bewusst ausgewählt habe, weshalb kein besonderes Schutzbedürfnis der Kundschaft bestehe. Diese Ausnahme von der Bewilligungspflicht wird auch in den Beratungen des Grossen Gemeinderates bestätigt, indem darauf hingewiesen wird, dass nicht bewilligungspflichtige Taxis, nämlich Ruftaxis (Protokoll der 15. und 16. Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 10. Dezember 2012, S. 338), respektive nicht bewilligungspflichtige Dienstleistungen (Fahrten auf Anruf) angeboten werden könnten (Protokoll der 15. und 16. Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 10. Dezember 2012, S. 340). Aus den Materialien folgt dementsprechend, dass der kommunale Gesetzgeber Fahrdienstleistungen von der in Art. 1 TV statuierten Bewilligungspflicht ausnehmen wollte, die ausschliesslich auf telefonische Bestellung oder Weitervermittlung via Telefon oder Funk und nicht ab öffentlichen Standplätzen erfolgen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass via Telefon oder Funk bestellte Fahrdienstleistungen insbesondere ab privaten Standplätzen oder auch ab öffentlichen Strassen und Plätzen bewilligungsfrei zulässig sein sollten.

E. 3.3.2

Dieses Auslegungsergebnis steht jedoch im Widerspruch zu Art. 2 TV, gemäss dem die Betriebsbewilligung die Inhaberinnen und Inhaber berechtigt, ab öffentlichen und privaten Standplätzen sowie ab öffentlichem Grund Taxifahrten auszuführen. Mit Blick auf diese Bestimmung bleibt zum einen rechtlich offen, ob via Telefon oder Funk bestellte Fahrdienstleistungen ab privaten Standplätzen einer Betriebsbewilligung bedürfen oder von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind. Unklar ist zum anderen, ob via Telefon oder Funk bestellte Taxis ihre Passagiere ohne Betriebsbewilligung auf öffentlichen Strassen oder Plätzen aufnehmen dürfen. Im Übrigen bleibt klärungsbedürftig, ob Ruftaxis generell nicht in den Anwendungsbereich der Taxiverordnung fallen sollen oder aber beispielsweise die Bestimmungen unter Abschnitt IV betreffend Pflichten der Taxifahrerinnen und Taxifahrer oder die Normen in Abschnitt II in Bezug auf Taxifahrzeuge, die auch die Ausrüstung und Kennzeichnung von Taxis regeln, Geltung für Ruftaxis haben sollen. Dies wäre insofern naheliegend, als – wie die Beschwerdegegenerin einräumt – der Begriff "Taxi" auch für die bewilligungsfreie Tätigkeit zulässig ist. Die Materialien geben auf diese offenen Fragen in Bezug auf den Geltungsbereich der Bewilligungspflicht keine klaren Antworten. Für die Rechtsunterworfenen ist daher nicht hinreichend klar bestimmt, welche Formen von Taxidienstleistungen einer Bewilligungspflicht nach der Taxiverordnung unterstehen und welche Tätigkeiten davon ausgenommen sind. Der Geltungsbereich der Bewilligungspflicht muss jedoch für die Normadressaten insbesondere aufgrund der damit einhergehenden erheblichen Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit klar abgrenzbar und vorhersehbar sein, um dem Gebot der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zu entsprechen. Insoweit Art. 2 TV in Verbindung mit Art. 8 TV zudem Taxidienstleistungen unter Benutzung privater Standplätze und des öffentlichen Grundes von einer kontingentierte Bewilligung abhängig macht, stellt sich weiter die Frage, ob die Bestimmung mit der Wirtschaftsfreiheit im Einklang steht (BGE 97 I 653 E. 5b/bb). Zusammenfassend erweist sich Art. 2 TV mit Blick auf das in Art. 5 BV verankerte Legalitätsprinzip als zu unbestimmt, weshalb er aufzuheben ist.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerinnen bringen weiter vor, die vorgesehene Kontingentierung der Einheitsbewilligung in Art. 10 TV stelle eine wirtschaftspolitische Massnahme dar, welche vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweiche und Art. 27 BV sowie Art. 94 Abs. 1 BV verletze. Der Staat dürfe den Taxiberuf als Gesamtes nicht einer zahlenmässigen Beschränkung unterwerfen. Eine Begrenzung der Benutzer von öffentlichen Standplätzen sei nur möglich, wenn eine Gemeinde das duale System mit A- und B-Bewilligungen vorsehe. Die Kontingentierung der Einheitsbewilligung sei zudem aus binnenmarktrechtlicher Sicht unzulässig, weil damit der Anspruch auf Marktzugang ortsfremder Taxidienste unverhältnismässig eingeschränkt werde. Art. 10 TV verletze daher übergeordnetes Recht und sei für ungültig zu erklären.

E. 4.2.1

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 BV. 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 namentlich Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, oder sonst wie den Wettbewerb verzerren, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen oder eine staatliche Bedürfnislenkung zu betreiben, oder generell Massnahmen mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung (BGE 132 I 282 E. 3.5; BGE 131 I 223 E. 4.2; BGE 130 I 26 E. 4.5). Keine Abweichungen und damit unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig sind dagegen andere im öffentlichen Interesse begründete Massnahmen, wie namentlich gewerbepolizeilich, sozialpolitisch, umweltpolitisch und gleichwertig begründete Einschränkungen (BGE 131 I 223 E. 4.2; BGE 130 II 87 E. 3; BGE 125 I 417 E. 4a). Bei der Beurteilung, ob eine grundsatzkonforme Einschränkung oder eine grundsatzwidrige Abweichung vorliegt, ist grundsätzlich auf das Eingriffsmotiv des Gesetzgebers abzustellen (BGr, 25. Mai 2000, 2P.167/1999, E. 3b). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind zudem die Auswirkungen der betreffenden Regelung zu beurteilen (BGr, 17. Mai 2011, 2C_940/2010, E. 3.2 mit Hinweisen).

E. 4.2.2

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (BGBM) gewährleistet, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben (Art. 1 Abs. 1 BGBM). Jede Person hat das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist (Art. 2 Abs. 1 BGBM). Ortsfremden Anbieterinnen und Anbietern darf der freie Zugang zum Markt nicht verweigert werden. Beschränkungen sind in Form von Auflagen oder Bedingungen auszugestalten und nur zulässig, wenn sie gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten, zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich und verhältnismässig sind (Art. 3 Abs. 1 BGBM). Beschränkungen, die nach Art. 3 Abs. 1 BGBM zulässig sind, dürfen in keinem Fall eine verdeckte Marktzutrittsschranke zugunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen

enthalten (Art. 3 Abs. 3 BGBM).

E. 4.3.1

Mit der neuen Taxiverordnung wird die bisherige Unterscheidung zwischen A-Bewilligungen, die zur Benutzung der öffentlichen Standplätze berechtigten, und B-Bewilligungen, die nur für Fahrten ab privaten Standplätzen und öffentlichem Grund genutzt werden durften, zugunsten einer einheitlichen Bewilligungskategorie aufgehoben. Die Zahl dieser Einheitsbewilligungen wird gemäss Art. 10 Abs. 1 TV beschränkt. Art. 10 Abs. 1 TV bestimmt, dass der Stadtrat die Zahl der persönlichen Betriebsbewilligungen und Firmenbetriebsbewilligungen festlegt, wobei er insbesondere die Nachfrage nach Taxidienstleistungen und die zur Verfügung stehenden Standplätze berücksichtigt. Der Stadtrat kann gestützt auf Art. 10 Abs. 2 TV zusätzlich befristete Spezialbewilligungen insbesondere für ergänzende Angebote erteilen. In der Weisung des Stadtrates vom 18. April 2012 an den Grossen Gemeinderat wird die in Art. 10 TV vorgesehene Beschränkung der Bewilligungsanzahl zum einen damit gerechtfertigt, dass eine Übernutzung der öffentlichen Standplätze verhindert werden soll. Zum anderen werden weitere öffentliche Interessen für die Beschränkung genannt, namentlich die Aufrechterhaltung eines gut funktionierenden Strassenverkehrs, die Vermeidung einer zusätzlichen Belastung des Strassennetzes im Stadtzentrum durch leer umherfahrende Taxis, sozialpolitische Motive wie die Gewährleistung eines Existenz sichernden Einkommens oder die Entschärfung zeitweise eskalierender Rivalitäten unter Taxifahrern. In den Beratungen des Grossen Gemeinderates wurden diese Ziele, namentlich die Verhinderung der übermässigen Belastung des öffentlichen Grundes und der Erwerbsarmut im Taxiwesen, in mehreren Voten bestätigt (Protokoll der 15. und 16. Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 10. Dezember 2012, S. 335, S. 338 f., S. 342).

E. 4.3.2

Mit Blick auf diese in den Materialien genannten Motive des Gesetzgebers stellt die Beschränkung der Anzahl von Einheitsbewilligungen somit im Wesentlichen keine wirtschaftspolitische Massnahme dar, die sich gegen den Wettbewerb im Taxigewerbe richtet. Vielmehr begründet der kommunale Gesetzgeber die Beschränkung der Einheitsbewilligungen mit öffentlichen Interessen, die vorwiegend verkehrspolizeilicher und sozialpolitischer Natur und damit grundsatzkonform sind. Diese öffentlichen Interessen sind schlüssig begründet und werden darüber hinaus auch in der bisherigen Rechtsprechung für die Beschränkung der Anzahl von Taxibewilligungen, welche die Erlaubnis zum gesteigerten Gemeindegebrauch von öffentlichem Grund beinhalten, als zulässige Motive anerkannt (BGr, 25. Mai 2000, 2P.167/1999, E. 2a, 3c; 28. Juni 2001, 2P.77/2001, E. 2a; BGE 97 I 653 E. 5b/bb). Da die Einheitsbewilligung die Berechtigung zur Nutzung von reservierten öffentlichen Standplätzen mitumfasst, ist insbesondere eine Beschränkung der Bewilligungsanzahl mit dem Ziel, die Übernutzung der öffentlichen Standplätze zu verhindern, zulässig (vgl. BGE 108 Ia 135 E. 3; BGE 97 I 653 E. 5b; BGr, 15. Januar 2016, 2C_829/2015, E. 4.3 je mit weiteren Hinweisen). Die Taxiverordnung zielt im Übrigen nicht darauf, den Taxiberuf als Ganzes einer zahlenmässigen Beschränkung zu unterwerfen, wie die Beschwerdeführerinnen geltend machen (vgl. vorstehend E. 3.2.1). Die Auswirkungen der Beschränkung der Bewilligungsanzahl werden sich darüber hinaus in Grenzen halten, da nach den Ausführungen in den Materialien als Bemessungsgrundlage für die künftige Bewilligungszahl die heutigen Verhältnisse und damit die bestehende Anzahl von A- und B-Bewilligungen dienen werden. Sowohl mit Blick auf die

Eingriffsmotive des kommunalen Gesetzgebers als auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der vorliegend zu beurteilenden Regelung stellt daher Art. 10 TV eine grundsatzkonforme Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar.

E. 4.4

Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit durch grundsatzkonforme Massnahmen sind unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig. Sie müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein sowie den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit wahren.

E. 4.4.1

Es ist unbestritten, dass die Taxiverordnung die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn erfüllt und damit auch schwerwiegende Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit zu begründen vermag (vgl. auch VGr, 28. Oktober 2010, VB.2010.00245, E. 3.2.2).

E. 4.4.2

Die Beschränkung der Bewilligungsanzahl in Art. 10 TV ist zudem durch öffentliche Interessen gerechtfertigt, namentlich dient sie der Verhinderung der Übernutzung der öffentlichen Standplätze, der Aufrechterhaltung eines gut funktionierenden Strassenverkehrs, der Vermeidung einer zusätzlichen Belastung des Strassennetzes im Stadtzentrum durch leer umherfahrende Taxis, sowie sozialpolitischen Motiven wie die Gewährleistung eines Existenz sichernden Einkommens oder die Entschärfung zeitweise eskalierender Rivalitäten unter Personen, die Taxidienstleistungen anbieten (vorstehend E. 4.3).

E. 4.4.3

Die Beschränkung der Anzahl Betriebsbewilligungen erweist sich sodann als verhältnismässige Massnahme zur Erreichung der vorgenannten öffentlichen Interessen. Zunächst ist die Bewilligungskontingentierung geeignet, um die von der Beschwerdegegnerin verfolgten und im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu erreichen. Darüber hinaus stellt sie mit Blick auf die angestrebten Ziele eine erforderliche Massnahme dar und geht in sachlicher und zeitlicher Beziehung nicht über das Notwendige hinaus. In sachlicher Hinsicht legt Art. 10 TV keine fixe Anzahl Bewilligungen fest, sondern erweist sich als flexibles Instrument, da der Stadtrat die Zahl unter Berücksichtigung der Nachfrage nach Taxidienstleistungen und der zur Verfügung stehenden Standplätze festlegt (Art. 10 Abs. 1 TV) und zusätzliche befristete Spezialbewilligungen erteilen kann (Art. 10 Abs. 2 TV). In zeitlicher Hinsicht gilt es zu berücksichtigen, dass die persönlichen Betriebsbewilligungen und Firmenbetriebsbewilligungen eine Geltungsdauer von längstens sechs Jahren haben (Art. 8 Abs. 1 TV). Nach sechs Jahren wird es dementsprechend der Behörde ermöglicht, eine Bewilligung anderen Bewerbenden zu erteilen, womit verhindert wird, dass die beschränkte Bewilligungsanzahl einem immer gleichen Kreis von Anbietenden vorbehalten bleibt. Mit Blick auf die Zumutbarkeit ist festzuhalten, dass die vom kommunalen Gesetzgeber verfolgten verkehrspolizeilichen und sozialpolitischen Ziele gewichtige öffentliche Interessen darstellen. Demgegenüber verschafft die Wirtschaftsfreiheit anerkanntermassen keinen Anspruch auf eine beliebige Benützung des öffentlichen Grundes für private Aktivitäten (BGE 142 I 99 E. 4.2.4; BGE 138 I 274 E. 2.2.2; BGE 127 I 164 E. 3c und 5b). Vor diesem Hintergrund vermögen die gewichtigen öffentlichen Interessen die involvierten persönlichen Interessen an einer unbeschränkten

Ausübung des Taxigewerbes aufzuwiegen. Da der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit schliesslich gewahrt wird, ist die in Art. 10 TV vorgesehene Beschränkung der Anzahl Bewilligungen als zulässige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit zu beurteilen.

E. 4.5

Die Regelung von Art. 10 TV in Bezug auf die Beschränkung der Anzahl Betriebsbewilligungen gilt gleichermassen für ortsansässige und nicht ortsansässige Personen. Wie vorstehend dargelegt (vorstehend E. 4.4) ist die Beschränkung der Bewilligungen zudem zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich und verhältnismässig. Sie stellt darüber hinaus keine verdeckte Marktzutrittsschranke zugunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen dar. Es liegt somit keine Verletzung des Binnenmarktgesetzes vor.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter, die in Art. 4 TV vorgesehene Beschränkung auf fünf Taxifahrzeuge pro Firmenbetriebsbewilligung stelle eine grundsatzwidrige Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit oder zumindest eine unzulässige Einschränkung derselben dar. Mit dieser Beschränkung werde die maximale Unternehmensgrösse gesetzlich festgeschrieben, womit zugunsten der Einzelhalter und zulasten der Unternehmen eine unzulässige Strukturpolitik betrieben werde. Aufgrund der Befristung der Betriebsbewilligungen sei die Beschränkung der Fahrzeuganzahl zudem nicht erforderlich und daher unverhältnismässig. Die Beschränkung der maximal einsetzbaren Fahrzeuge führe zudem zu einer Schlechterstellung der Winterthurer Taxiunternehmen im Vergleich zu auswärtigen Taxiunternehmen. Es liege daher eine Verletzung des Binnenmarktgesetzes und des Gebots der Gleichbehandlung der Konkurrerenden vor.

E. 5.2

Neben persönlichen Betriebsbewilligungen für natürliche Personen (Art. 3 TV) sieht die neue Taxiverordnung auch Firmenbetriebsbewilligungen vor. Gemäss Art. 4 Abs. 1 TV berechtigt eine Firmenbetriebsbewilligung die Inhaberin oder den Inhaber, Chauffeurinnen und Chauffeure anzustellen und mit fünf Taxifahrzeugen gleichzeitig und rund um die Uhr Taxifahrten anzubieten. Gemäss der Weisung des Stadtrates vom 18. April 2013 an den Grossen Gemeinderat wird mit der besonderen Bewilligungskategorie für Taxiunternehmen einem Anliegen aus dem Vernehmlassungsverfahren Rechnung getragen. Der Möglichkeit, Chauffeurinnen und Chauffeure anstellen zu können, stehe die Verpflichtung gegenüber, rund um die Uhr Taxidienstleistungen anzubieten. Die Möglichkeit, Chauffeure anzustellen, entbinde den Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin von der Verpflichtung, selber Taxi zu fahren. Sie solle aber nicht dazu berechtigen, beliebig viele Taxifahrzeuge gleichzeitig einzusetzen. Ein solcher Wettbewerbsvorteil zugunsten einzelner Taxiunternehmen widerspräche den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Rechtsgleichheit und Wirtschaftsfreiheit, die eine möglichst breite Streuung der Taxibetriebsbewilligungen verlangen würden. In diesem Zusammenhang sei auch zu berücksichtigen, dass Firmenbetriebsbewilligungen dem Markt in der Regel längerfristig entzogen würden, weil sie nicht zwingend an eine natürliche Person gebunden seien, sondern auch juristischen Personen erteilt werden könnten. Um im Taxiwesen der Stadt Winterthur auf Dauer ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Taxifirmen und Einzelhaltern/innen zu gewährleisten und monopolartige Verfestigungen zugunsten von mehr Wettbewerb zu verhindern, sei die Zahl der Taxifahrzeuge, die mit einer Firmenbetriebsbewilligung gleichzeitig rund um die

Uhr eingesetzt werden könnten, auf maximal fünf zu beschränken. Es stehe den Taxiunternehmen jedoch frei, zusätzlich Einzelhalter/innen mit eigener Bewilligung zu beschäftigen.

E. 5.3.1

Die Regelung von Art. 4 Abs. 1 TV ist im Zusammenhang mit der in Art. 10 TV vorgesehenen Beschränkung der Anzahl Bewilligungen zu sehen. Die Beschränkung der Bewilligungsanzahl hat zur Folge, dass die Gemeinde eine Auswahl unter den Bewerbenden um die vorhandenen Bewilligungen vornehmen muss. Dabei verlangt der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit von der Gemeinde ein wettbewerbsneutrales Verhalten. Dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität entspricht das grundsätzliche Verbot, Regelungen zu treffen, die den Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerren oder den Wettbewerb sogar ganz verunmöglichen (Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 27 N. 32, 23; Klaus Vallender in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich etc. 2014 [St. Galler Kommentar], Art. 94 N. 6 je mit Hinweisen). In Bezug auf die Erteilung und Erneuerung von Bewilligungen für Taxidienste, welche die Erlaubnis zum gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichem Grund mitumfassen, hat das Bundesgericht daher erwogen, dass nicht alle Taxibewilligungen bei einem kleinen Kreis von immer gleichen Personen konzentriert werden dürften, sondern dass – gerade auch im Interesse der verfassungsmässig durch Art. 27 BV garantierten Gleichbehandlung der Konkurrierenden – eine gewisse Streuung der Bewilligungen nach objektiven Kriterien auf mehrere, auch neue, Bewerbende vorzunehmen sei (BGE 108 Ia 135 E. 4 und 5; BGr, 15. Januar 2016, 2C_829/2015, E. 4.3; 5. Oktober 2009, 2C_61/2009, E. 4.2 und 4.3). Um diesen Kriterien gerecht zu werden, ist beispielsweise ein gewisses Rotationssystem (BGr, 29. August 2006, 2P.8/2006, E. 2.2; 28. Juni 2001, 2P.77/2001, E. 2b) oder die Befristung der Bewilligungen, die zum gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichem Grund berechtigen, denkbar (BGr, 15. Januar 2016, 2C_829/2015, E. 4.4).

E. 5.3.2

Den vorerwähnten verfassungsrechtlich geforderten Kriterien für die Zuteilungspraxis von Taxibetriebsbewilligungen, welche die Erlaubnis zum gesteigerten Gemeingebrauch umfassen, wird die neue Taxiverordnung mit der beschränkten Geltungsdauer der Bewilligungen gerecht. Gemäss Art. 8 Abs. 1 TV haben persönliche Betriebsbewilligungen und Firmenbetriebsbewilligungen gleichermassen eine Geltungsdauer von sechs Jahren. Dies bedingt sowohl bei den persönlichen als auch bei den Firmenbetriebsbewilligungen eine Neubeurteilung nach sechs Jahren. Nach dieser Dauer wird somit auch neuen Bewerbenden die Möglichkeit eröffnet, eine Bewilligung zu erhalten, womit eine gewisse Streuung derselben erreicht werden soll. Bei dem konkreten Zuteilungsentscheid können auch sachliche Differenzen zwischen den sich um eine Bewilligung bewerbenden Einzelhalterinnen und Einzelhaltern sowie Taxiunternehmen berücksichtigt werden (BGr, 25. Mai 2000, 2P.167/1999, E. 4). Zu diesen sachlichen Unterschieden zählt insbesondere die gemäss dem einzureichenden Businessplan vorgesehene Anzahl Taxifahrzeuge einer Taxiunternehmung (vgl. Art. 4 Abs. 3 TV). Im konkreten Fall wird die Bewilligungsbehörde daher in Ausübung ihres pflichtgemässen Ermessens und in Kenntnis aller Unterlagen der Bewerbenden entscheiden können, welchen Taxiunternehmen und welchen Einzelhalterinnen und Einzelhaltern eine Bewilligung zu erteilen ist, um eine breite Streuung der Bewilligungen zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist nicht schlüssig,

warum – wie vom kommunalen Gesetzgeber geltend gemacht – für eine breite Streuung der Bewilligungen zusätzlich in der Verordnung eine Beschränkung auf fünf Taxifahrzeuge für die Inhaberinnen und Inhaber einer Firmenbetriebsbewilligung erforderlich sein soll. Eine derart einschneidende Beschränkung der Anzahl Taxifahrzeuge und damit der Betriebsmittel eines Taxiunternehmens bewirkt vielmehr eine Benachteiligung einer bestimmten Konkurrierendengruppe auf dem Taximarkt, um Wettbewerbsvorteile zu verhindern. In der Weisung des Stadtrates vom 18. April 2012 an den Grossen Gemeinderat wird denn auch in Bezug auf die Beschränkung der Anzahl der Taxifahrzeuge in Art. 4 Abs. 1 TV explizit darauf verwiesen, dass die Möglichkeit, beliebig viele Taxifahrzeuge gleichzeitig einzusetzen, einen Wettbewerbsvorteil zugunsten einzelner Taxiunternehmen darstellen würde. Nach den Grundsätzen von Art. 94 BV ist es jedoch nicht Sache des Staates, in den Wettbewerb zwischen Privaten auf dem Taximarkt einzugreifen und bestimmte Bewirtschaftungsformen durch die Beschränkung der Betriebsmittel zu benachteiligen, um die Struktur des Marktes zu beeinflussen. Es ist vielmehr eine unternehmerische Entscheidung, ob man die Taxidienstleistung als Inhaber einer persönlichen Betriebsbewilligung oder einer Firmenbetriebsbewilligung erbringen möchte und mit wie vielen Investitionen in die Betriebsmittel während der sechs Jahre geltenden Bewilligung die Taxidienstleistungen angeboten werden sollen.

E. 5.3.3

Die Beschränkung der Anzahl der einsetzbaren Fahrzeuge für Inhaberinnen und Inhaber einer Firmenbetriebsbewilligung in Art. 4 Abs. 1 TV ist daher gegen den Wettbewerb gerichtet und stellt eine Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit dar. Da diese grundsatzwidrige Massnahme nicht durch kantonale Regalrechte begründet ist (BGr, 17. Mai 2011, 2C_940/2010, E. 4.8), erweist sie sich als unzulässig. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen und Art. 4 Abs. 1 TV insoweit aufzuheben, als Firmenbetriebsbewilligungen dazu berechtigen, lediglich mit fünf Taxifahrzeugen gleichzeitig Taxifahrten anzubieten.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerinnen machen zudem geltend, die in Art. 8 TV festgelegte Geltungsdauer der persönlichen sowie der Firmenbetriebsbewilligungen von maximal sechs Jahren widerspreche der Wirtschaftsfreiheit sowie der Rechtsgleichheit bzw. dem Prinzip der Gleichbehandlung der Konkurrierenden. Die gleich lange Geltungsdauer der persönlichen sowie der Firmenbetriebsbewilligung berücksichtige das unterschiedliche Investitionsvolumen sowie die Unterschiede in der Betriebsführung von Firmen und Einzelhaltern nicht. Zudem sei die Geltungsdauer hinsichtlich Dauer eine unverhältnismässige Massnahme. Die Bewilligungen könnten im Übrigen bei Missständen jederzeit entzogen werden.

E. 6.2.1

Art. 8 Abs. 1 BV umfasst sowohl ein Gleichbehandlungs- als auch ein Differenzierungsgebot für rechtsetzende Behörden. Nach dem Differenzierungsgebot verletzt ein Erlass den Grundsatz der Rechtsgleichheit, wenn er hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 138 I 225 E. 3.6.1; BGE 136 I 1 E. 4.1). Aus dem Rechtsgleichheitsgebot ergibt sich jedoch kein Anspruch auf Berücksichtigung jeder Differenz. Dem Gesetzgeber ist es erlaubt, auf einfache und praktikable Unterscheidungskriterien abzustellen, selbst

wenn daraus gewisse Ungleichheiten resultieren (Rainer Schweizer, St. Galler Kommentar, Art. 8, N. 22; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1630).

E. 6.2.2

Das Rechtsgleichheitsgebot in Art. 8 Abs. 1 BV wird durch den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrierenden ergänzt, der einen darüber hinausreichenden Schutz bietet. Mit Blick auf das Gebot der Gleichbehandlung der Konkurrierenden sind Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkt Konkurrierenden verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind, namentlich wenn sie bezwecken, in den Wettbewerb einzugreifen, um einzelne Konkurrierende oder Konkurrierendengruppen gegenüber anderen direkten Konkurrierenden zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Als direkte Konkurrierende gelten die Angehörigen der gleichen Branche, die sich mit gleichen Angeboten an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen (BGE 125 I 431 E. 4b/aa; BGE 121 I 129 E. 3b). Aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrierenden ergibt sich insbesondere, dass die Nutzung des öffentlichen Grundes nicht einem beschränkten Kreis von immer gleichen Personen vorbehalten bleiben darf, sondern dass mehrere Bewerbende abwechselnd berücksichtigt werden müssen. Dabei ist ein Ausgleich anzustreben zwischen dem Interesse der neuen Bewerbenden, ebenfalls Nutzungsmöglichkeiten zu erhalten, und dem Interesse der bisherigen Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber an Rechtssicherheit und am Schutz ihrer getätigten Investitionen (BGE 142 I 99 E. 2.4.2; in Bezug auf das Taxiwesen vgl. BGr, 15. Januar 2016, 2C_829/2015, E. 4.3; BGer, 29. August 2006, 2P.8/2006, E. 2.4).

E. 6.3

Unter der Marginalie "Geltungsdauer" bestimmt Art. 8 Abs. 1 TV, dass persönliche Betriebsbewilligungen und Firmenbetriebsbewilligungen eine Geltungsdauer von längstens sechs Jahren haben. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Entzug. In der Weisung des Stadtrates Winterthur an den Grossen Gemeinderat vom 18. April 2012 wird zu dieser Bestimmung ausgeführt, die fehlende Befristung der Betriebsbewilligungen habe in der Vergangenheit dazu geführt, dass eine periodische Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen in der Praxis sehr schwierig gewesen sei. Mindestens alle sechs Jahre solle nun künftig überprüft werden können, ob die bisherigen Bewilligungsinhaber die Voraussetzungen nach wie vor erfüllten. Gegebenenfalls würden ihre Bewilligungen erneuert. Falls nicht, würden sie neu vergeben. Die Geltungsdauer werde auf längstens sechs Jahre festgelegt, da in dieser Zeit Investitionen (hauptsächlich Fahrzeuge), welche mit der Bewilligung zusammenhängen würden, amortisiert werden könnten. Gemäss der in der Autobranche gängigen Eurotax-Bewertung sei ein Fahrzeug bei durchschnittlicher Kilometerleistung nach sechs Jahren vollständig abgeschrieben. Taxifahrzeuge, mit welchen in der Regel überdurchschnittlich viele Kilometer zurückgelegt würden, wären demnach schon früher amortisiert.

E. 6.4

Die von der Beschwerdegegnerin vorgebrachte Begründung zur Festsetzung der Geltungsdauer von allen Kategorien von Betriebsbewilligungen auf sechs Jahre stützt sich auf sachliche Kriterien. Die Beschwerdegegnerin orientiert sich bei der Festlegung der Geltungsdauer zunächst an der Abschreibungsdauer für Fahrzeuge gemäss Eurotax-Bewertung. Da es sich bei den Fahrzeugen um die für die Erbringung von

Taxidienstleistungen zentrale Investition handelt, ist dies ein objektiv nachvollziehbarer Ausgangspunkt. Die Beschwerdegegnerin hält jedoch zu Recht fest, dass Taxifahrzeuge, mit welchen in der Regel überdurchschnittlich viele Kilometer zurückgelegt würden, schon vor dem Ablauf von sechs Jahren amortisiert seien. Indem sie dennoch die Geltungsdauer auf sechs Jahre festlegt, hat die Beschwerdegegnerin entsprechend berücksichtigt, dass weitere Investitionen getätigt und amortisiert werden müssen. Die Beschwerdegegnerin hat daher zu Recht erwogen, dass die im Taxiwesen erforderlichen Investitionen auf längere Sicht hinaus getätigt werden und dass demzufolge Personen mit einer Bewilligung die daraus entspringenden Vorteile während einer angemessenen Zeitdauer ausnützen können sollten. Es liegen jedenfalls keine substantiierten Anhaltspunkte vor, dass für die Erbringung von Taxidienstleistungen wesentliche technische Investitionen von Inhaberinnen und Inhabern von Firmenbetriebsbewilligungen im Unterschied zu Inhaberinnen und Inhabern von persönlichen Betriebsbewilligungen in dieser Zeitspanne nicht amortisiert und laufende Betriebskosten für Büroräumlichkeiten oder die Personaladministration nicht eingestellt werden könnten. Insbesondere gilt es zu bedenken, dass die Investitions- und Aufwandstrukturen auch bei Inhaberinnen und Inhabern von Firmenbetriebsbewilligungen je nach ihren unternehmerischen Entscheiden unterschiedlich ausgestaltet sein können. Eine Unterscheidung der Geltungsdauer für Firmenbetriebsbewilligungen einerseits und persönliche Betriebsbewilligungen andererseits drängt sich aufgrund der Verhältnisse daher nicht auf, weshalb keine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV vorliegt.

E. 6.5

Inhaberinnen und Inhaber von persönlichen Betriebsbewilligungen für die Erbringung von Taxidienstleistungen und solche von Firmenbetriebsbewilligungen stehen trotz allenfalls vorhandener Unterschiede betreffend Investitionsvolumen und Betriebsführung in einem direkten Konkurrenzverhältnis (vgl. auch BGE 121 I 129 E. 3b und 4b). Insoweit hat die Regelung von Art. 8 Abs. 1 TV auch den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrerenden zu wahren. Dieser gebietet, dass der Staat mit seiner Regelung nicht in den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern eingreifen darf. Indem Art. 8 Abs. 1 TV die Geltungsdauer sowohl für persönliche Bewilligungen als auch für Firmenbetriebsbewilligungen gleichermassen auf sechs Jahre festlegt, werden die direkten Konkurrerenden gleich behandelt und damit der Wettbewerb nicht verzerrt. Es ist auch nicht ersichtlich, dass durch die Regelung einzelne Konkurrerende durch unterschiedliche Belastungen benachteiligt oder begünstigt würden (vorstehend E. 6.4). Im Übrigen bezweckt die vorliegende allgemeine Beschränkung der Geltungsdauer gerade, dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrerenden gerecht zu werden, indem alle Bewilligungen nach Ablauf von sechs Jahren überprüft und allenfalls nicht mehr erneuert werden, damit auch neue Bewerbende eine Taxibetriebsbewilligung erhalten können. Im Unterschied dazu stellt die Möglichkeit des jederzeitigen Entzugs der Taxibetriebsbewilligung beim Fehlen der erforderlichen Voraussetzungen in Art. 9 Abs. 1 TV ein Instrument im Einzelfall dar, welches auf den Schutz der Taxikundschaft und nicht auf die Gleichbehandlung der Konkurrerenden zielt. Der von der Beschwerdegegnerin in Art. 8 Abs. 1 TV getroffene Ausgleich zwischen dem Interesse von neuen Bewerbenden an Nutzungsmöglichkeiten und dem Interesse der bisherigen Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhabern an Rechtssicherheit und am Schutz ihrer getätigten Investitionen erscheint daher im Rahmen der vorliegend vorzunehmenden abstrakten Normenkontrolle hinsichtlich Umfang und Dauer als verhältnismässig.

E. 7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinn der Erwägungen teilweise gutzuheissen und Art. 2 der Taxiverordnung vollständig und Art. 4 Abs. 1 TV insoweit aufzuheben, als Firmenbetriebsbewilligungen dazu berechtigen, mit fünf Taxifahrzeugen gleichzeitig Taxifahrten anzubieten. Der Beschluss des Bezirksrats Winterthur vom 13. Juni 2014 ist insoweit aufzuheben, als damit die Beschwerden betreffend die vorgenannten Bestimmungen abgewiesen wurden. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 8

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten sowie die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftung füreinander je zu 1/4 und der Beschwerdegegnerin zu 1/2 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VGR sowie § 14 VRG; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 11). Parteientschädigungen sind dementsprechend keine zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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