Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 804/2010

Urteil vom 17. Mai 2011
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Karlen,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
1. Y._____ AG,
2. A._____,
3. B._____,
4. C._____,
Beschwerdeführer,
alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Roger Lerf,

gegen

Stadt Zürich,
handelnd durch den Gemeinderat von Zürich,
vertreten durch den Stadtrat von Zürich,
vertreten durch den Vorsteher des Polizeidepartements, Amtshaus I, Bahnhofquai 3, Postfach, 8021 Zürich,

Bezirksrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Taxiverordnung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Kammer, vom 26. August 2010.
Sachverhalt:

A.
Der Gemeinderat (Parlament) der Stadt Zürich erliess am 8. Juli 2009 eine neue Taxiverordnung (TaxiV). Diese wurde am 15. Juli 2009 unter Hinweis auf das Referendumsrecht amtlich publiziert. Das Referendum wurde nicht ergriffen.
Die Taxiverordnung enthält unter anderem einen Art. 23, der wie folgt lautet:
"Art. 23 Gebühren
1 Die auf Grund dieser Vorschriften zu erhebenden Gebühren werden durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des Polizeidepartements festgesetzt.
2 Wenn Inhaberinnen oder Inhaber einer Betriebsbewilligung nachweisen, dass sie während des ganzen Kalenderjahrs Taxifahrten ausschliesslich mit anerkannt schadstoffarmen und energieeffizienten Fahrzeugen gefahren

sind, wird ihnen ein Teil der Gebühr rückvergütet. Bei Inkrafttreten der Verordnung beträgt die Rückvergütung für benzin- oder gasbetriebene Fahrzeuge der Energieeffizienzkategorie A oder für dieselbetriebene Fahrzeuge der Energieeffizienzkategorie A, die mit Partikelfiltern oder einer gleichwertigen Abgasminderungstechnologie ausgerüstet sind, 50 % der vollen Gebühr. Für Fahrzeuge der Energieeffizienzkategorie A mit Elektro- oder Hybridantrieb werden 75 % der vollen Gebühr rückvergütet. Alle anderen Fahrzeuge erhalten keine Rückvergütung.
3 Der Stadtrat wird ermächtigt, diese Regelung künftigen Verschärfungen anzupassen."

B.
Die Y._____ AG, A._____, B._____, C._____, D._____ sowie E._____ erhoben am 13. August 2009 Gemeindebeschwerde an den Bezirksrat Zürich mit dem Antrag auf Aufhebung von Art. 23 TaxiV. Der Bezirksrat wies die Beschwerde am 15. April 2010 ab.

C.
Die Y._____ AG, A._____, B._____ und C._____ erhoben dagegen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats und von Art. 23 TaxiV. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 26. August 2010 ab.

D.
Die Y._____ AG, A._____, B._____ und C._____ erheben gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Verwaltungsgerichts und Art. 23 Abs. 2 TaxiV seien aufzuheben.

E.
Das Verwaltungsgericht und die Stadt Zürich beantragen Abweisung der Beschwerde. Der Bezirksrat Zürich hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid betreffend einen kommunalen Erlass ist zulässig (Art. 82 lit. b sowie Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer leiten ihre Legitimation aus ihrer Eigenschaft als Besitzer einer Taxibetriebsbewilligung oder als stimmberechtigte Personen ab. Die Eigenschaft als Stimmberechtigte begründet jedoch nur in Stimmrechtssachen eine Legitimation (Art. 89 Abs. 3 BGG). Die Beschwerdeführer fechten die TaxiV nicht wegen Mängeln im Zusammenhang mit einer Volksabstimmung an, sondern wegen behaupteter inhaltlicher Rechtswidrigkeit. Dabei handelt es sich nicht um eine Stimmrechtssache (Art. 82 lit. c BGG), sondern um die Anfechtung eines Erlasses im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle (Art. 82 lit. b BGG). Dazu ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat, d.h. von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit in seinen schutzwürdigen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen unmittelbar betroffen ist (BGE 136 I 17 E. 2.1
S. 21). Das trifft mindestens für die Y._____ AG offensichtlich zu, so dass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2.
Strittig ist einzig noch Art. 23 Abs. 2 TaxiV. Die vor der Vorinstanz ebenfalls noch angefochtenen Abs. 1 und 3 derselben Bestimmung sind nicht mehr Verfahrensgegenstand.

3.
Die streitige Bestimmung bildet nicht selber die Grundlage für eine Gebührenerhebung, sondern regelt die Rückvergütung von Gebühren, die aufgrund anderer Bestimmungen erhoben werden. Es handelt sich dabei nach den nicht bestrittenen Feststellungen der Vorinstanz einzig um die Gebühr für die öffentlichen Taxistand-

plätze. Ebenfalls unbestritten ist die vorinstanzliche Feststellung, wonach diese Gebühr zur Zeit Fr. 780.– pro Taxi und Jahr beträgt, womit die streitige Reduktion somit Fr. 390.– bzw. Fr. 585.– pro Taxi und Jahr ausmacht.

4.
Die Beschwerdeführer rügen, die beanstandete Bestimmung verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und insbesondere gegen den darin enthaltenen Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen.

4.1 Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen schützt als Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit vor Massnahmen, die den Wettbewerb zwischen direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind (BGE 136 I 1 E. 5.5.2 S. 16; 121 I 129 E. 3b S. 132). Er gewährt einen verfassungsrechtlichen Schutz vor staatlichen Ungleichbehandlungen, die an sich auf ernsthaften, sachlichen Gründen beruhen, gleichzeitig aber, ohne in der Hauptstossrichtung wirtschaftspolitisch motiviert zu sein, einzelne Konkurrenten namentlich durch unterschiedliche Belastungen oder staatlich geregelten Marktzugang beziehungsweise -ausschluss begünstigen oder benachteiligen (BGE 131 II 271 E. 9.2.2 S. 291; 125 II 129 E. 10b S. 149; 121 I 129 E. 3d S. 134 f.). Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen gilt sowohl bezüglich grundsatzkonformer als auch grundsatzwidriger (soweit solche überhaupt zulässig sind; vgl. Art. 94 Abs. 4 BV) Vorkehren (BGE 125 I 431 E. 4b/aa S. 436; KLAUS A. VALLENDER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 2. Aufl., 2008, N. 28 zu Art. 27 BV). Er gilt auch für die Benützung des öffentlichen Grunds; der Staat darf bei dessen Benutzung einzelnen Gewerbetreibenden gegenüber ihren direkten
Konkurrenten nicht ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile verschaffen (BGE 132 I 97 E. 2.2 S. 100 ff.; 128 I 136 E. 4.1 S. 145 ff.; 128 II 292 E. 5 S. 297; 108 Ia 135 E. 4 S. 138). Analoges gilt für staatliche Förderungsmassnahmen sowie für Abgaben (BGE 131 II 271 E. 9.2.2 S. 291; 121 I 129 E. 3d S. 135; GEORG MÜLLER, Sind "service public-Abgaben" im Bereich der Versorgung mit elektrischer Energie zulässig?, in: ZBl 105/2004 S. 461 ff., 472 f.; XAVIER OBERSON, Le droit fiscal cantonal en tant qu'instrument de protection de l'environnement, in: URP 1993 S. 52 ff., 66), namentlich auch für Taxistandgebühren. Die Gebühr für öffentliche Taxistandplätze ist eine Benützungsgebühr für gesteigerten Gemeingebrauch (Urteil des Bundesgerichts 2P.184/1999 vom 25. Mai 2000 E. 2a). Sie unterliegt - soweit sie direkte Konkurrenten betrifft - dem Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen (BGE 121 I 129 E. 3 und 4 S. 131 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2P.184/1999 vom 25. Mai 2000 E. 3a). Unterschiedliche Gebühren müssen durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden, z.B. durch höhere Kosten (BGE 131 II 271 E. 9 S. 290 ff.).

4.2 Im Zusammenhang mit Taxistandplätzen hat das Bundesgericht eine Regelung der Stadt Zürich für unzulässig erklärt, welche unterschiedliche Ansätze für Taxis mit und ohne Funkanschluss vorsah. Die Stadt wollte mit dieser Regelung im Sinne einer Lenkungskomponente Taxis fördern, welche sich einer Funkzentrale anschliessen. Dadurch wurde eine höhere Erreichbarkeit und schnellere Verfügbarkeit der Taxis für die Kundschaft angestrebt. Das Bundesgericht erwog, es sei ein unternehmerischer Entscheid jedes einzelnen Taxihalters, ob er sich einer Zentrale anschliessen und dabei zwar gewisse Anschlusskosten in Kauf nehmen, gleichzeitig aber seine Erreichbarkeit und Marktpräsenz vergrössern wolle. Die Abgaberegelung greife in den Wettbewerb ein und habe damit, auch wenn das nicht ihre Hauptstossrichtung sei, wirtschaftspolitische Auswirkungen (BGE 121 I 129).

4.3 Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen gilt nicht absolut; polizeilich oder umweltpolitisch gerechtfertigte Massnahmen sind mit der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen vereinbar, auch wenn sie dazu führen, dass die Marktteilnehmer nach Massgabe ihrer unterschiedlichen Umweltbelastung unterschiedlich behandelt werden (BGE 136 I 1 E. 5.5.2 S. 16; 125 I 182 E. 5e S. 200; 125 II 129 E. 10b S. 150; OBERSON, a.a.O., S. 66; XAVIER OBERSON, Fiscalité et liberté économique, in: Knapp/Oberson [Hrsg.], Problèmes actuels de droit économique, Mélanges en l'honneur du Professeur Charles-André Junod, 1997, S. 351 f.; HANSJÖRG SEILER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., 1999, N. 28 f. zu Art. 35a). Desgleichen ist eine Abgabe, welche sich für verschiedene Wirtschaftssubjekte je nach der durch sie verursachten Umweltbeeinträchtigung unterschiedlich auswirkt, keine unzulässige Ungleichbehandlung, sondern sie ist gerade der legitime Zweck der Massnahme (BGE 136 I 1 E. 5.5.2 S. 16; 125 I 182 E. 5e S. 201; MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, 1999, S. 156 ff.; VALLENDER, a.a.O., N. 30 zu Art. 27 BV). Ebenfalls vereinbar mit der Wirtschaftsfreiheit ist eine Regelung, welche die Abgabe für die Ablagerung oder

Ausfuhr von Abfällen (vgl. Art. 32e USG) unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem, ob die Ablagerung in einer Untertagedeponie oder einer Reststoffdeponie erfolgte, soweit diese Differenzierung auf unterschiedliche Ablagerungskosten zurückzuführen ist (BGE 131 II 271 E. 9 S. 290 ff.).

4.4 Indessen ist eine Ungleichbehandlung nicht schon dadurch gerechtfertigt, dass die Behörde geltend macht, sie diene dem Umweltschutz (BGE 125 I 431 E. 4d/bb S. 437 f.); erforderlich ist vielmehr, dass die von der Behörde gewählten Massnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen (BGE 128 II 292 E. 5.1 S. 297 f.). Zu vermeiden sind spürbare Wettbewerbsverzerrungen, was eine Abwägung der widerstrebenden Interessen voraussetzt (BGE 125 I 431 E. 4b/aa S. 436; 125 II 129 E. 10b S. 150). So wurde eine den Wettbewerb zwischen verschiedenen Helikopterunternehmen verzerrende Zuweisung von Einsatzgebieten in einer bestimmten Region von den Behörden zwar mit dem Interesse des Lärmschutzes begründet, erwies sich aber als untauglich zur Zielerreichung, weil die betreffenden Gebiete auch von anderen Regionen aus angeflogen werden konnten; da nur für einen oder wenige Betreiber von Heliports Einsatzgebiete ausgeschieden und damit deren Betätigungsfeld eingeschränkt wurde, während die übrigen Betreiber frei blieben, stellte diese
Massnahme für die Betroffenen eine mit Art. 8 und Art. 27 BV unvereinbare wirtschaftliche Benachteiligung dar (BGE 128 II 292 E. 5 S. 297 ff.). Unzulässig, und zwar nicht nur nach dem strengeren Massstab von Art. 27 BV, sondern schon nach Massgabe der allgemeinen Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), ist auch eine Reduktion der grundsätzlich auf dem Gebäudeversicherungswert berechneten Wasser- und Abwasseranschlussgebühr bei Minergie- und Passivhausbauten, wenn eine analoge Reduktion bei anderen Fällen nicht gewährt wird, in denen auch Mehrkosten ohne Einfluss auf den Wasser- bzw. Abwasseranfall entstehen (Urteil 2C 847/2008 vom 8. September 2009 E. 2.3 und 2.4). Umgekehrt beurteilte das Bundesgericht eine nur für Geschäfte in Zentren des öffentlichen Verkehrs geltende Verlängerung der Ladenöffnungszeiten als gerechtfertigt; dies wurde damit begründet, gewisse Ausnahmen von einer generellen Ladenöffnungsregelung seien sachimmanent und bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung sei eine gewisse Zurückhaltung geboten, da die kantonalen Instanzen die lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse besser kennten als das Bundesgericht, so dass die Wettbewerbsverzerrung noch als haltbar erscheine (BGE 125 I 431 E. 4e S. 439 f.). Desgleichen wurde
die Auferlegung einer Parkplatzbewirtschaftungspflicht an Einkaufszentren gebilligt mit der Begründung, es entstehe keine spürbare Wettbewerbsverzerrung, da in der betreffenden Ortschaft kein anderer Anbieter mit vergleichbar grosser Verkaufs- und Parkierungsfläche vorhanden sei; es sei sachlich gerechtfertigt, einen grösseren Verursacher einer Umweltbelastung einer stärkeren Einschränkung zu unterstellen als einen kleinen (BGE 125 II 129 E. 10b S. 150).

5.
5.1 Vorliegend wird die unterschiedliche Höhe der Standgebühr nicht damit begründet, dass diejenigen Taxis, welche nicht in den Genuss der Reduktion kommen, höhere Kosten für den Taxistand verursachen. Es geht auch nicht um eine Ungleichbehandlung, die sich aus der begrenzten Zahl der verfügbaren Standplätze zwangsläufig ergibt (vgl. BGE 132 I 97 E. 2.2 S. 100 ff.; Urteil 2C 61/2009 vom 5. Oktober 2009 E. 4). Die Stadt Zürich will vielmehr mit der Differenzierung der Abgabe den Einsatz energieeffizienter Taxis fördern und damit einen Beitrag an den sparsamen Energieverbrauch und den Umweltschutz leisten. Die Gebührenreduktion hat somit einen umwelt- und energiepolitisch motivierten Lenkungszweck.

5.2 Die Vorinstanz hat erwogen, die Reduktion sei von relativ geringer Tragweite. Bedeutend einschneidender wäre beispielsweise eine Gebührenerhöhung für besonders schädliche Fahrzeuge oder gar ein Verbot solcher Fahrzeuge. Demgegenüber bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse am Umweltschutz und an der öffentlichen Gesundheit. Dieses Interesse sei stärker zu gewichten als der für einen Teil der Taxifahrer entstehende Wettbewerbsnachteil.
5.2.1 Das Argument, es gehe nicht um eine Gebührenerhöhung für besonders schädliche, sondern eine Reduktion für umweltfreundliche Fahrzeuge, überzeugt nicht: Verpönt ist im Lichte von Art. 27 BV die Ungleichbehandlung als solche; ob diese dadurch zustande kommt, dass die Grundgebühr für die einen reduziert oder für die anderen erhöht wird, ist unerheblich.
5.2.2 Die angefochtene Massnahme lässt sich auch nicht dadurch rechtfertigen, dass sie weniger einschneidend

ist als ein Verbot von Fahrzeugen. Technische Vorschriften über Bau und Ausrüstung von Motorfahrzeugen, namentlich über Energieverbrauch und Emissionen, liegen sowohl unter umweltrechtlichen als auch strassenverkehrsrechtlichen Aspekten in der umfassenden, nachträglich derogatorischen Zuständigkeit des Bundes, der davon abschliessend Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 74 und Art. 82 Abs. 1 BV; Art. 8 und Art. 106 Abs. 3 SVG; Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge [VTS; SR 741.41]; Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger [TAFV 1; SR 741.412]; Art. 12 und 65 USG; vgl. BGE 133 II 64 E. 5.2; Urteil 1A.14/2006 vom 18. August 2006 E. 2.3, in: URP 2006 S. 815). Der Bundesgesetzgeber schreibt vor, dass die Energieeffizienzkategorien von Motorfahrzeugen festzulegen und zu deklarieren sind (Art. 8 Abs. 1 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 [EnG; SR 730.0], Art. 7 und 11 sowie Anhang 3.6 Ziff. 2.2 der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 [EnV; SR 730.01]; Verordnung des UVEK über Angaben auf der Energieetikette von neuen Personenwagen [VEE-PW; SR 730.011.1]). Er hat aber davon abgesehen, Fahrzeuge mit tieferer Energieeffizienz zu verbieten. Die Gemeinde wäre nicht zuständig für solche Verbote. Die streitige Regelung kann deshalb nicht schon damit gerechtfertigt werden, sie sei milder als ein Verbot.

5.3 Zu prüfen ist vielmehr, ob die Gemeinde ihre Taxistandgebühren mit einer Lenkungskomponente versehen darf, um ein Ziel zu erreichen, das der zuständige Bundesgesetzgeber nicht vorgegeben hat und das sie mit verbindlichen Vorschriften nicht anstreben dürfte.
5.3.1 Lenkungsabgaben sind ein alternatives Steuerungsmittel zu verbindlichen Vorschriften. Die Zuständigkeit zur Erhebung von Lenkungsabgaben ist mit der Sachzuständigkeit verbunden: Nach weit überwiegender Auffassung ist z.B. der Bund zuständig, reine Lenkungsabgaben zu erheben in Sachbereichen, in denen er eine Sachzuständigkeit hat (VALÉRIE DONZEL, Les redevances en matière écologique, 2002, S. 186 ff.; SEILER, a.a.O., N. 15 ff. Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c sowie N. 15 zu Art. 35a; je mit zahlreichen Hinweisen). Umgekehrt kann sich fragen, ob ein Gemeinwesen Lenkungsabgaben erheben darf in Bereichen, in denen es zum Erlass von Verhaltensvorschriften nicht zuständig wäre. Die Rechtsprechung bejaht gestützt auf Art. 3 BV die Befugnis der Kantone zur Erhebung von Sonderabgaben, welche bestimmte Gewerbe belasten, sofern sie nicht prohibitiv sind oder wirtschaftspolitische Ziele verfolgen, indem sie gewisse Gewerbeformen aus protektionistischen Gründen stärker belasten als andere; als zulässig erachtet wurden beispielsweise aus gesundheitspolitischen Gründen erhobene Steuern auf alkoholischen Getränken (BGE 128 I 102 E. 6 S. 110 ff.; bestätigt in Urteil 2C 467/2008 vom 10. Juli 2009 E. 5 und 6.2).
5.3.2 Vorliegend geht es indessen nicht um eine reine Lenkungsabgabe, sondern darum, dass eine Abgabe, zu deren Erhebung die Gemeinde in der Sache zuständig ist (Gebühr für die Benutzung öffentlicher Sachen), mit einer Lenkungskomponente versehen wird (Lenkungskausalabgabe; vgl. BGE 125 I 182 E. 4c und d S. 194 f.; Urteil 2C 467/2008 vom 10. Juli 2009 E. 3.2.3, mit Hinweisen). Trotz Lenkungskomponente bleibt der Gebührencharakter insgesamt gewahrt, und es ist grundsätzlich nicht strittig, dass das Äquivalenzprinzip eingehalten wird. Wie es sich insofern verhielte, würden reine Lenkungszuschläge erhoben, kann aufgrund des hier überwiegenden Gebührencharakters offen bleiben.
5.3.3 Im Lichte der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) ist es nicht ausgeschlossen, dass Kantone (und Gemeinden) in ihrem Zuständigkeitsbereich ergänzende Regelungen erlassen. Dies gilt selbst dann, wenn diese zum Ziel haben, bestimmte Verhaltensweisen zu beeinflussen oder einzuschränken, die bundesrechtlich nicht verboten sind, oder wenn ein gewisser Zielkonflikt besteht, solange sie dadurch nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (vgl. z.B. BGE 133 I 110 E. 4 S. 115 ff.; 133 II 64 E. 5.3 S. 67; 131 I 223 E. 3.2 S. 228; ALEXANDER RUCH, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 2. Aufl., 2008, N. 17 zu Art. 49). Namentlich trifft das auch für die Regelung der Benützung öffentlicher Sachen (Urteil des Bundesgerichts 2P.191/2004 vom 10. August 2005 E. 2.4, in: ZBl 107/2006 S. 254) und für die Erhebung von Abgaben zu, soweit die damit verfolgten Ziele im Einklang mit bundesrechtlichen Zielen stehen oder deren Realisierung nicht übermässig behindern (Urteil des Bundesgerichts 2P.229/2006 vom 14. Mai 2007 E. 4.4 und 4.5, in: ZBl 109/2008 S. 311). Analoges kann gelten für die Frage, wie weit es mit der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen vereinbar ist, in Wahrnehmung kantonaler oder kommunaler Kompetenzen direkte Konkurrenten ungleich zu behandeln.
5.3.4 In BGE 125 I 182, auf den sich der Gemeinderat der Stadt Zürich beruft, hat das Bundesgericht eine emissionsabhängige Landegebühr für Flugzeuge mit der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen als vereinbar

erachtet; zur Begründung wurde ausgeführt, die Gebühr bezwecke den Schutz von Umweltgütern, die keinen Marktwert hätten und deshalb in marktwirtschaftlich orientierten unternehmerischen Entscheiden sonst nicht berücksichtigt würden (BGE 125 I 182 E. 5e S. 201). Dabei war massgeblich, dass schon der Bundesgesetzgeber verbindlich vorschreibt, der Flugplatzhalter habe bei der Ausgestaltung der Flugplatzgebühren auch die unterschiedliche Lärmerzeugung und Schadstoffemission der Luftfahrzeuge zu berücksichtigen (Art. 39 Abs. 2 LFG; BGE 125 I 182 E. 2c/aa S. 187). Desgleichen wurde eine kantonale Regelung, die von Reaktordeponien höhere Abgaben verlangt als von Kehrichtverbrennungsanlagen, als zulässig erklärt, weil damit auf ein Ziel hingewirkt wird, das auch von der Bundesgesetzgebung vorgeschrieben ist, nämlich das Verbot von Reaktordeponien; die unterschiedliche Belastung sei daher nicht wirtschaftspolitisch, sondern umweltpolitisch begründet (nicht in der Amtlichen Sammlung publizierte E. 5 von BGE 125 I 449). Auch in BGE 125
II 129 ging es um den Vollzug einer bundesrechtlichen Norm, nämlich um die Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen im Rahmen eines Massnahmenplans Luftreinhaltung (vgl. Art. 11 Abs. 3 und Art. 44a USG). Verbindliche sachverhaltliche Ausgangslage war zudem, dass die Massnahme eine positive Wirkung hatte, indem zusätzliche Autofahrten vermieden oder vermindert werden konnten (BGE 125 II 129 E. 7 S. 138 ff. und E. 9a S. 146).

5.3.5 Anders als in den erwähnten Entscheiden entspricht vorliegend die Differenzierung der Gebühr nicht einer verbindlichen bundesrechtlichen Vorgabe. Dass die Vorschriften über Bau und Ausrüstung von Motorfahrzeugen abschliessend bundesrechtlich geregelt sind (vgl. E. 5.2.2), hat vielmehr auch eine Binnenmarktkomponente: Wer ein Fahrzeug kauft oder besitzt, das den bundesrechtlichen Vorschriften entspricht, soll dieses Fahrzeug in der ganzen Schweiz verwenden dürfen. Das schliesst zwar nicht aus, dass im Rahmen der kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten der Motorfahrzeugverkehr eingeschränkt wird, auch z.B. aus Gründen des Umweltschutzes (vgl. Art. 3 Abs. 4 SVG). Ebenso ist es im Rahmen der allgemeinen Rechtsgleichheit zulässig, bei der Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs oder der Sondernutzung von öffentlichem Grund umweltpolitischen Aspekten Rechnung zu tragen. Der Massstab von Art. 27 BV ist aber strenger: Es gehört zu den unternehmerischen Entscheiden der Taxibetriebe, unter den bundesrechtlich zulässigen Fahrzeugen das ihnen zusagende zu wählen. Eine Lenkung dieser unternehmerischen Entscheidung auf dem Wege einer unterschiedlichen Standgebühr ist nur zulässig, wenn sie sich mit sachlichen Überlegungen begründen
lässt; je gravierender die Ungleichbehandlung ist, desto gewichtiger müssen die dafür geltend gemachten Gründe sein (BGE 121 I 279 E. 6d/aa S. 289; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., 2011, S. 116).

5.3.6 Der Gemeinderat der Stadt Zürich macht nicht einen konkreten, quantifizierten umwelt- oder energiepolitischen Nutzen der streitigen Gebührendifferenzierung geltend. Er behauptet auch nicht, die Gebührenregelung bilde Teil eines Massnahmenplans im Sinne von Art. 44a USG. Nach den unbestrittenen Angaben der Beschwerdeführer gibt es in der Stadt Zürich rund 1'500 Taxis. Es ist nicht bekannt, wie viele davon einen öffentlichen Standplatz benützen und durch die Massnahme veranlasst werden könnten, auf energieeffizientere Fahrzeuge zu wechseln. Es ist daher ungewiss, ob die Massnahme wirklich einen spürbaren umweltpolitischen Lenkungseffekt hat, so dass sie fragwürdig erscheinen mag (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2C 467/2008 vom 10. Juli 2009 E. 5.6; DONZEL, a.a.O., S. 135). Umgekehrt ist aber der streitige Gebührenunterschied von Fr. 390.– bzw. Fr. 585.– pro Taxi und Jahr zwar nicht gerade vernachlässigbar (vgl. BGE 121 I 129 E. 4b S. 137), aber doch gering. Die Wettbewerbsverzerrung, die sich daraus ergibt, dürfte kaum spürbar sein. Anders als etwa die betroffenen Helikopterbetriebe in BGE 128 II 292 werden die benachteiligten Taxibetreiber nicht in einem wesentlichen Ausmass eingeschränkt. Angesichts dieser geringen
Ausmasse und der kommunalen Autonomie (Art. 50 BV) bei der Regelung der Benützung des öffentlichen Grundes erweist sich die Gebührendifferenzierung noch als verfassungsmässig. Nicht ins Gewicht fällt dabei, dass die energieeffizienten Taxis auch bereits bei der kantonalen Motorfahrzeugsteuer in den Genuss einer Reduktion gelangen. Denn diese Begünstigung betrifft nicht in besonderer Weise die Konkurrenten, sondern alle Motorfahrzeughalter und bemisst sich daher nicht nach Art. 27 BV.

6.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die unterliegenden Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens unter Solidarhaft (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Die obsiegenden Gemeindebehörden haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'500.– werden den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Stadt Zürich sowie dem Bezirksrat Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Mai 2011
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zünd Uebersax