Urteilskopf

121 I 129

19. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Juni 1995 i.S. Margot Knecht gegen Stadtrat von Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 und 31 BV; Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen (Wettbewerbsneutralität staatlicher Massnahmen) im Zusammenhang mit einer fiskalischen Belastung von Taxihaltern.

Rechtsnatur einer als Gebühr bezeichneten Abgabe, die die Benützung öffentlichen Bodens durch Taxis entgelten und gleichzeitig durch einen unterschiedlichen Gebührensatz Taxis mit Funkanschluss fördern soll (E. 3a).

Ableitung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen; Art. 31 BV bietet einen über Art. 4 BV hinausreichenden Schutz (E. 3b-d).

Prüfung der fraglichen Gebührendifferenzierung auf Wettbewerbsneutralität beziehungsweise Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 4 et 31 Cst.; principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique (neutralité concurrentielle des mesures étatiques) en rapport avec une imposition fiscale des détenteurs de taxis.

Nature juridique d'une redevance, intitulée taxe, qui compense l'utilisation du domaine public par les taxis et qui, simultanément, doit favoriser, au moyen d'un tarif différent, les taxis au bénéfice d'une liaison radio (consid. 3a).

Conséquences tirées du principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique; l'art. 31 Cst. offre une meilleure protection que l'art. 4 Cst. (consid. 3b-d).

Examen de la différence de tarif en cause à la lumière de la neutralité concurrentielle et de sa compatibilité avec le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 4 e 31 Cost.; principio della parità di trattamento tra i concorrenti (neutralità concorrenziale dei provvedimenti statali) in relazione con un onere fiscale dei detentori di tassì.

Natura giuridica di una tassa designata come emolumento, la quale compensa l'uso del dominio pubblico da parte dei tassì e, nel contempo, favorisce, mediante una tariffa differenziata, i tassì che dispongono di una radio (consid. 3a).

Conseguenze derivanti dal principio della parità di trattamento tra i concorrenti; l'art. 31 Cost. offre una migliore protezione dell'art. 4 Cost. (consid. 3b-d).

Esame della tariffa differenziata litigiosa in base alla neutralità concorrenziale, rispettivamente alla sua compatibilità con il principio della parità di trattamento tra i concorrenti (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 130

BGE 121 I 129 S. 130

Der Stadtrat von Zürich beschloss am 19. Dezember 1990 eine Änderung der Gebührenordnung für das Taxiwesen (Stadtratsbeschluss Nr. 3994/1990). Sah die frühere Regelung im Abschnitt I eine einheitliche Benützungsgebühr für das Aufstellen von Taxifahrzeugen mit Betriebsbewilligung A auf öffentlichem Grund von Fr. 50.– pro Fahrzeug und Monat vor, wird neu danach unterschieden, ob das Fahrzeug über einen Funkanschluss an eine Zentrale mit 24-Stunden-Betrieb verfügt; trifft dies zu, beträgt die Gebühr pro Fahrzeug und Monat Fr. 35.–, andernfalls beläuft sie sich auf Fr. 90.–.
Dagegen erhoben verschiedene Taxiunternehmer, unter anderem Margot Knecht, erfolglos Rekurs an den Bezirksrat Zürich und im Anschluss daran an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 23. Juni 1993 an das Bundesgericht stellt Margot Knecht unter anderem den Antrag, der Beschluss des Regierungsrates vom 5. Mai 1993 sowie der Stadtratsbeschluss Nr. 3994/1990, Abschnitt I, seien aufzuheben. Zur Begründung ihres Antrages beruft sich Margot Knecht im wesentlichen darauf, die neue Gebührenordnung treffe willkürliche Unterscheidungen, weshalb sie gegen Art. 4 BV verstosse; sie verletze, weil der vorgesehenen Differenzierung kein zulässiges öffentliches Interesse zugrundeliege, auch die Handels- und Gewerbefreiheit nach Art. 31 BV. Weiter macht Margot Knecht geltend, der Regierungsrat habe ihr das rechtliche Gehör verweigert, indem er die von ihr angebotenen Beweise nicht abgenommen habe. Der Stadtrat von Zürich und der Regierungsrat des Kantons Zürich schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

BGE 121 I 129 S. 131

Erwägungen

aus den folgenden Erwägungen:

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

gesehene Differenzierung bei der Abgabenhöhe beruhe nicht auf einem zulässigen öffentlichen Interesse und sei nicht wettbewerbsneutral, weshalb sie gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstosse; ausserdem erweise sich die Abgabeordnung als rechtsungleich und willkürlich. b) Die Kantone beziehungsweise Gemeinden sind befugt, unter Wahrung bestimmter Voraussetzungen die Handels- und Gewerbefreiheit von Taxihaltern in verschiedener Hinsicht zu beschränken. Ein Eingriff muss im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und die Grundsätze der Verhältnismässigkeit sowie der Rechtsgleichheit wahren. Gemäss Art. 31 Abs. 2 BV dürfen zudem kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und

BGE 121 I 129 S. 132

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

BGE 121 I 129 S. 133

4). Vereinzelt ging es um Fragen der fiskalischen Belastung (so in BGE 61 I 321; 45 I 347) oder des gesteigerten Gemeingebrauchs (vgl. insbesondere BGE 108 Ia 135). In all diesen Fällen standen ähnlich wie im vorliegenden Regelungen oder Massnahmen zur Beurteilung, die Auswirkungen auf den freien Wettbewerb zeitigten, ohne dass sie in ihrer Hauptstossrichtung wirtschaftspolitisch motiviert waren. Gegen diese bundesgerichtliche Rechtsprechung erhob sich in der Lehre Kritik. Entgegengehalten wurde ihr vor allem, sie tendiere dazu, direkten Konkurrenten zu Chancengleichheit im wirtschaftlichen Wettbewerb zu verhelfen, was zu einer Überspannung der Handels- und Gewerbefreiheit führe. Zudem habe das Bundesgericht gestützt auf das Gebot

der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen auf Strukturerhaltung ausgerichtete, somit wirtschaftspolitische und an sich verbotene, Massnahmen zugelassen (vgl. dazu HANS HUBER, Die Gleichbehandlung der Gewerbegenossen, in: Festschrift für WALTHER HUG, Bern 1968, S. 454 ff.; HANS MARTI, Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel/Stuttgart 1976, S. 76 f.; RENÉ A. RHINOW, in Kommentar BV, N. 176 ff., insbesondere N 185, zu Art. 31 BV; PETER SALADIN, Grundrechte im Wandel, Bern 1982, S. 220 ff.). Daran anschliessend folgerte ein Teil der Lehre, Art. 31 BV könne nicht einen weitergehenden Gleichheitsanspruch verschaffen als das allgemeine Gleichbehandlungsgebot nach Art. 4 BV (so insbesondere MARTI, a.a.O., S. 74; DANIEL WYSS, Die Handels- und Gewerbefreiheit und die Rechtsgleichheit, Zürich 1971, S. 36 f.). Vereinzelt fand sich auch der Standpunkt, der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen gehe zwar aus Art. 4 BV hervor, habe aber auf dem Gebiete der gewerblichen Konkurrenz eine besondere Bedeutung (so schon WALTHER BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 236; ANTOINE FAVRE, Droit constitutionnel suisse, 2. Aufl., Fribourg 1970, S. 382). In der Folge liess das Bundesgericht unter Hinweis auf die in der Literatur erhobene Kritik regelmässig offen, ob Art. 31 BV einen besonderen Anspruch auf Gleichbehandlung gewährleiste, der nicht schon aus dem allgemeinen, für den Bereich der Wirtschaftsfreiheit allenfalls sachbezogen zu konkretisierenden Gleichbehandlungsgebot von Art. 4 BV folgt (so insbesondere BGE 119 Ia 433 E. 2b S. 436 und 445 E. 3a S. 450; BGE 112 Ia 30 E. 3a S. 34 f.; BGE 106 Ia 267 E. 5a S. 275). In BGE 120 Ia 236 E. 1a und b hat sich das Bundesgericht seiner früheren Praxis jedoch wieder angenähert und erkennen lassen, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung der

Gewerbegenossen doch weiterreichen müsse als das allgemeine Gleichbehandlungsgebot, ohne dies allerdings ausdrücklich festzustellen (vgl. dazu PAUL RICHLI, Bemerkungen zu BGE 120 Ia 236, in AJP 1995, S. 222). In der neueren Literatur ist die Frage umstritten (für eine Ableitung aus Art. 31 BV: ETIENNE GRISEL, Liberté du commerce et de l'industrie, Bd. I, Bern 1993, Rz. 320 ff., S. 125 ff., und Bd. II, Bern 1995, Rz. 826, S. 157; PAUL RICHLI, Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze und zum Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik und Handels- und Gewerbefreiheit, Bern 1983, S. 108, Anm. 55; RENÉ A. RHINOW, a.a.O., N. 176 ff., insbesondere N. 183, zu Art. 31 BV; für eine Abstützung auf Art. 4 BV: ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 239 f.; PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. I, Bern 1988, S. 392 f.; GEORG MÜLLER, in Kommentar BV, N. 29 zu Art. 4 BV; LEO SCHÜRMANN, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 1994, S. 57; vgl. zur Problematik im übrigen auch FRITZ GYGI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, S. 155; HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993, Rz. 1435 f.; YVO HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. II: Grundrechte, Zürich 1982, S. 187 f.; JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991, S. 362, Anm. 59). d) Gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt ein Erlass, wie er im vorliegenden Fall zu beurteilen ist, das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 4 BV, wenn er Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger, sachlicher Grund ersichtlich ist (BGE 119 Ia 123 E. 2b S. 128) beziehungsweise - in anderer Formulierung - wenn er gleiche oder im wesentlichen gleichgelagerte Sachverhalte ohne ausreichende sachliche Begründung unterschiedlich regelt (BGE 120 Ia 126 E. 6b S. 144 f. mit Hinweis). Für eine zulässige Unterscheidung genügen somit ernsthafte, sachliche Gründe, die unter anderem auch wirtschaftspolitisch ausgerichtet sein können. Mehr verlangt das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nicht. Daher kann ihm ohne Rückgriff auf die Handels- und Gewerbefreiheit auch nicht entnommen werden, Ungleichbehandlungen dürften nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen beziehungsweise gegen die Wettbewerbsneutralität verstossen. Demgegenüber verbietet Art. 31 Abs. 2 BV staatliche Massnahmen, die dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit zuwiderlaufen. Staatliche

Hoheitsakte können somit Unterscheidungen treffen, die auf vernünftigen, sachlichen Gründen beruhen, und damit vor Art. 4 BV standhalten, aber gegen Art. 31 BV verstossen, weil die Differenzierung den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt. Insoweit dieser Gesichtspunkt beim Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen wesentlich ist, kann er sich nicht aus Art. 4 BV ergeben, sondern leitet er sich aus Art. 31 BV ab. In diesem Sinne ergänzt die Handels- und Gewerbefreiheit das allgemeine Gleichbehandlungsgebot und bietet einen darüber hinausreichenden Schutz. Der in der Literatur erhobenen Kritik ist zwar zugutezuhalten, dass dieser Grundsatz nicht zu einer staatlich gewährleisteten absoluten Chancengleichheit aller direkten Konkurrenten führen kann und auch nicht selbst als Mittel zu einer strukturerhaltenden Politik verwendet werden darf. Inhaltlich gewährt das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen aber doch 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. Der Staat darf insbesondere nicht bei der Benutzung öffentlichen Grundes einzelnen Gewerbetreibenden gegenüber ihren direkten Konkurrenten ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile verschaffen (vgl. GRISEL, a.a.O., Bd. I, Rz. 325, S. 128; TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in: ZBl 93/1992, S. 162; vgl. im Zusammenhang mit Taxistandplätzen insbesondere BGE 108 Ia 135 E. 3, bestätigt in einem unveröffentlichten Urteil des Bundesgerichts vom 2. Juni 1989 i.S. B.). Analoges gilt bei staatlichen Förderungsmassnahmen (GRISEL, a.a.O., Bd. II, Rz. 827 ff., S. 157 ff.; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., Rz. 1454) sowie bei fiskalischen Belastungen (vgl. BGE 61 I 321; BGE 45 I 347; GRISEL, a.a.O., Bd. II., Rz. 910 ff., S. 193 f.; HANS MARTI, Die Handels- und Gewerbefreiheit nach den neuen Wirtschaftsartikeln, Bern 1950, S. 248 f.). Im vorliegenden Fall erlangt das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen unter allen diesen drei Gesichtspunkten Bedeutung. e) Das Bundesgericht prüft grundsätzlich frei, ob die Bedingungen für eine zulässige Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit vorliegen und insbesondere ob sie mit dem Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen zu vereinbaren sind. Bei der Gewährung von Betriebsbewilligungen A für

Taxifahrzeuge gesteht es allerdings den kommunalen und kantonalen Behörden aus verschiedenen Gründen, insbesondere im Hinblick auf Kapazitätsfragen oder örtliche Besonderheiten, einen Ermessensspielraum zu (BGE 108 Ia 135 E. 3). Im Zusammenhang mit der unterschiedlichen abgabemässigen Belastung der Benützung von Taxistandplätzen sind einzelne dieser Gründe, insbesondere Kapazitätsfragen, jedoch nicht massgeblich. Das Bundesgericht hat sich daher nur insoweit eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, als bei solchen Entscheidungen örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind, in welchen sich die kommunalen und kantonalen Behörden besser auskennen als das Bundesgericht.

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

der Vorwurf der Beschwerdeführerin, es läge insofern eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung vor beziehungsweise es sei ihr das rechtliche Gehör verweigert worden, weil ihre diesbezüglichen Beweisofferten nicht abgenommen worden seien, auch unter Berücksichtigung eines gewissen Ermessensspielraumes im Hinblick auf die örtlichen Besonderheiten nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Indessen waren diese Gesichtspunkte selbst für die unteren Instanzen nicht entscheidwesentlich, sondern sie wurden nur beiläufig aufgeführt. Insbesondere stützt sich der angefochtene Entscheid selber nicht darauf. Ebensowenig waren im vorliegenden Fall Kapazitätsfragen - wie das beschränkte Vorhandensein von Standplätzen - von Bedeutung, welche gewisse staatliche Differenzierungen, die sich für einzelne Konkurrenten zwangsläufig nachteilig auswirken würden, erfordern könnten. Ausschlaggebend war vielmehr das Ziel der Abgaberegelung, den Anschluss der Taxis an eine Funkzentrale zu fördern und den beträchtlichen

Anschlusskosten an eine Zentrale Rechnung zu tragen. Unter diesen Umständen erweisen sich die von der Beschwerdeführerin gerügten Mängel bei der Sachverhaltsfeststellung beziehungsweise bei der Beweisabnahme als unbegründet. b) Hingegen fragt es sich, ob das als massgeblich bezeichnete Unterscheidungskriterium zulässig ist. Mit der angefochtenen Abgaberegelung greift der Staat in den Wettbewerb ein, wie er zwischen den verschiedenen Taxifahrern mit Betriebsbewilligung A, die trotz der vorhandenen Unterschiede als direkte Konkurrenten auftreten, funktioniert. Es ist ein unternehmerischer Entscheid jedes einzelnen Taxihalters, ob er sich einer Zentrale anschliessen und dabei zwar gewisse Anschlusskosten in Kauf nehmen, gleichzeitig aber seine Erreichbarkeit und Marktpräsenz vergrössern will. Selbst der Regierungsrat anerkennt in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht, dass ein Funkanschluss höhere Verdienstmöglichkeiten eröffne. Insofern spielt der Markt bereits in die Richtung, die auch mit der angefochtenen Abgaberegelung verfolgt wird. Durch eine Abgabeordnung, welche diese Markttendenzen verstärkt, wird der Wettbewerb im Taxigewerbe zusätzlich beeinflusst. Die angefochtene Regelung greift somit in den Wettbewerb ein und hat insofern, auch wenn dies nicht ihre Hauptstossrichtung ist, wirtschaftspolitische Auswirkungen. Wohl scheint der Unterschied in der Belastung mit Fr. 660.– pro Jahr absolut gesehen nicht ausgesprochen hoch zu sein. Taxis ohne haben im Vergleich mit solchen mit Funkanschluss aber doch rund den zweieinhalbfachen Betrag zu entrichten. Die Differenzierung fällt daher durchaus ins Gewicht. Die angefochtene Abgabeordnung rechtfertigt sich auch nicht dadurch, dass es im öffentlichen Interesse liegen mag, den Anschluss aller Taxis an Funkzentralen zu fördern. Zwar wird damit eine höhere Erreichbarkeit und schnellere Verfügbarkeit der Taxis für die Kundschaft angestrebt, was für die Konsumenten durchaus von Interesse sein könnte. Im Hinblick auf die fragliche Differenzierung bei der angefochtenen Abgabe genügt dies aber nicht. Die vorgesehene Unterscheidung verschafft vielmehr einer bestimmten Kategorie von Taxis mit Betriebsbewilligung A im Vergleich zu einer andern, mit welcher sie in direkter Konkurrenz steht, einen zusätzlichen Marktvorteil, der mit dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht vereinbar ist. Ist die Abgabeordnung in diesem Sinne nicht wettbewerbsneutral, verstösst sie gegen Art. 31 BV.