



|                           |                                           |
|---------------------------|-------------------------------------------|
| <b>Fall-Nr.:</b>          | DIGS411-761                               |
| <b>Stelle:</b>            | Generalsekretariat Departement des Innern |
| <b>Inстанz:</b>           | Departement des Innern                    |
| <b>Publikationsdatum:</b> | 18.02.2026                                |
| <b>Entscheiddatum:</b>    | 10.03.2025                                |

## Entscheid Departement des Innern vom 10. März 2025

**Gemeinderecht, Abstimmungsbeschwerde, Art. 163 GG. Abstrakte Normenkontrolle. Beschluss des Stadtparlaments St.Gallen vom 25. Juni 2024 betreffend Totalrevision des Taxireglements vom 27. September 1994, neues Reglement über die Personenbeförderung. Anfechtungsobjekt bildet Art. 16 Abs. 5 RPB (Erw. 1.3.1). Gemäss Art. 16 Abs. 5 RPB legt der Stadtrat die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen fest. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit und Einhaltung der Voraussetzungen zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vom Stadtparlament an den Stadtrat (Erw. 3). Abweisung der Abstimmungsbeschwerde, soweit darauf eingetreten wird.**

Den Entscheid DIGS411-761 vom 10. März 2025 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



DIGS411-761

## Entscheid vom 10. März 2025

---

Beschwerdeführerin

**A.\_\_\_\_AG,**  
vertreten durch B.\_\_\_\_

gegen

---

Vorinstanz

**Politische Gemeinde St.Gallen,**  
vertreten durch den Stadtrat St.Gallen, Rathaus, 9001 St.Gallen

---

Betreff

**Beschluss des Stadtparlaments St.Gallen vom 25. Juni 2024** betreffend Totalrevision des Taxireglements vom 27. September 1994, neues Reglement über die Personenbeförderung; Abstimmungsbeschwerde



## Sachverhalt

**A.** Die politische Gemeinde St.Gallen unterzog das Taxireglement vom 27. September 1994 (SRS 713.1) einer Totalrevision. Mit Beschluss vom 25. Juni 2024 erliess das Stadtparlament St.Gallen das Reglement über die Personenbeförderung (RPB). Art. 16 RPB lautet wie folgt:

« <sup>1</sup> Wer öffentliche Standplätze benutzt, benötigt eine Standplatzbewilligung.

<sup>2</sup> Die Standplatzbewilligungen sind auf maximal sechs Jahre befristet. Der Stadtrat regelt die Geltungsdauer.

<sup>3</sup> Die Standplatzbewilligung kann mit Bedingungen oder Auflagen erteilt werden, insbesondere hinsichtlich Mindestbetrieb, Erreichbarkeit, Preiskennzeichnung der Fahrzeuge oder Nutzung der Standplätze.

<sup>4</sup> Es werden Standplatzbewilligungen für Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer sowie für Taxigesellschaften erteilt.

<sup>5</sup> Der Stadtrat legt die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen fest. »

In der Vorlage an das Stadtparlament vom 22. Mai 2024 hatte der Stadtrat zu Art. 16 Abs. 5 RPB festgehalten, vorgesehen sei, die Anzahl Standplatzbewilligungen für Taxigesellschaften auf höchstens 90 und pro Taxigesellschaft auf höchstens 30 Standplatzbewilligungen zu beschränken. Für Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer sei ein Kontingent von 15 Standplatzbewilligungen vorgesehen (act. 1–5).

Der Beschluss des Stadtparlamentes St.Gallen wurde am 28. Juni 2024 publiziert; das Reglement unterstand dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist lief am 29. Juli 2024 ab (act. 1-2). Das Referendum kam nicht zustande (act. 6-3).

**B.** Mit Eingabe vom 9. August 2024 erhob die A.\_\_\_\_AG (nachfolgend Beschwerdeführerin), vertreten durch B.\_\_\_\_, Abstimmungsbeschwerde (act. 1). Sie beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses; unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich MWST). Zur Begründung machte sie im Wesentlichen geltend, mit Art. 16 RPB solle die Anzahl Standplatzbewilligungen für Taxigesellschaften auf höchstens 90 und pro Taxigesellschaft auf höchstens 30 beschränkt werden. Für Einzelfahrerinnen und -fahrer sollten 15 Standplatzbewilligungen erteilt werden können. Dies würde eine Reduktion um 40 Standplatzbewilligungen respektive um rund 30 Prozent bedeuten. Sie (die Beschwerdeführerin) verfüge aktuell über 54 ALizenzen. Sie sei nach ihrer Kenntnis das einzige Unternehmen mit über 30 Standplatzbewilligungen. Die Änderung des Taxireglements erweise sich damit als gezielte Massnahme gegen sie. Diese drastische Senkung sei willkürlich und verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit. Man könnte nun einwenden, dass diese Beschränkung der Standplatzbewilligungen in Art. 16 Abs. 5 RPB überhaupt nicht abgebildet sei. Dies sei an sich zutreffend. Jedoch sei die zahlenmässige Beschränkung klar in der Vorlage an das Stadtparlament so



formuliert worden. Zudem sei diese Beschränkung Teil der parlamentarischen Beratung gewesen. Somit bestehe kein Zweifel, dass diese Beschränkung so umgesetzt werde. Sollte die vorgesehene Standplatzbeschränkung wider Erwarten nicht angefochten werden können, sei die Abstimmungsbeschwerde dennoch gutzuheissen, weil die Delegationsnorm in Art. 16 Abs. 5 RPB rechtswidrig sei. Die vorgesehene Beschränkung der Standplatzbewilligungen stelle einen drastischen Einschnitt in die Wirtschaftsfreiheit dar. Es gehe nicht an, dass ein solcher Eingriff an die Exekutive delegiert werde.

**C.** Der vom Departement des Innern am 15. August 2024 erhobene Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wurde am 19. August 2024 fristgerecht bezahlt (act. 3).

**D.** Mit Vernehmlassung vom 24. September 2024 beantragte die politische Gemeinde St.Gallen, vertreten durch den Stadtrat St.Gallen und dieser in Absprache mit dem Präsidium des Stadtparlaments (nachfolgend Vorinstanz), die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; unter Kostenfolge (act. 5). Sie machte im Wesentlichen geltend, auf die Beschwerde sei mangels Anfechtungsgegenstands insofern nicht einzutreten, als sich diese gegen die anzahlmässige Beschränkung der Standplatzbewilligungen beziehe. In der Vorlage an das Stadtparlament habe der Stadtrat im Sinne der Transparenz seine Absicht dargelegt, im noch zu erlassenden Vollzugsreglement zum RPB die Anzahl Standplatzbewilligungen für Taxigesellschaften auf höchstens 90 und pro Taxigesellschaft auf höchstens 30 zu beschränken. Für Einzelfahrerinnen und -fahrer sei ein Kontingent von 15 Standplatzbewilligungen vorgesehen. Bis anhin habe der Stadtrat weder das Vollzugsreglement zum RPB erlassen noch die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen festgelegt. Umstritten sei, ob die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen – wie es Art. 16 Abs. 5 RPB vorsehe – beschränkt werden könne. Eine Begrenzung der Anzahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen sei sachlich begründet und stelle eine zulässige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit der Taxihalterinnen und -halter dar. Am 27. September 2024 wurden die Akten nachgereicht (act. 6).

**E.** Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Replik (vgl. act. 7).

**F.** Auf weitere Begebenheiten und Ausführungen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

### **1.**



**1.1** Bevor das Departement des Innern die Abstimmungsbeschwerde der inhaltlichen Prüfung unterzieht, ist von Amtes wegen zu prüfen, ob auf diese eingetreten werden kann. Zu den Eintretensvoraussetzungen, die alleamt erfüllt sein müssen, gehören die Zuständigkeit der Beschwerdeinstanz, ein taugliches Anfechtungsobjekt, die Legitimation der Beschwerdeführerin sowie eine frist- und formgerechte Beschwerdeeingabe (Art. 163 ff. des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG] i.V.m. Art. 45 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]).

**1.2** Beschlüsse der Bürgerschaft, ausgenommen Beschlüsse über Einbürgerungen, sowie referendumpflichtige Beschlüsse können von Stimmberechtigten und von anderen Personen, die an der Änderung oder Aufhebung der Beschlüsse ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, wegen Rechtswidrigkeit mit Abstimmungsbeschwerde beim zuständigen Departement angefochten werden (Art. 163 Abs. 1 GG). Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Annahme des angefochtenen Beschlusses oder seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist einzureichen (Art. 163 Abs. 2 GG). Das zuständige Departement kann den Beschluss der Bürgerschaft oder den referendumpflichtigen Beschluss aufheben (Art. 163 Abs. 3 Bst. a GG) oder angemessene Massnahmen treffen; Art. 159 GG wird sachgemäss angewendet (Art. 163 Abs. 3 Bst. b GG).

### **1.3**

**1.3.1** In Gemeinden mit Parlament beschliesst das Parlament über allgemein verbindliche Reglemente, ausgenommen Vollzugsvorschriften (Art. 61 Abs. 1 Bst. f GG). Die allgemein verbindlichen Reglemente unterstehen mit Ausnahme der Gebührentarife dem fakultativen Referendum (Art. 66 Abs. 1 Bst. a GG). Der Beschluss des Stadtparlaments vom 25. Juni 2024 bzw. das Reglement über die Personenbeförderung (RPB) bildet damit ein taugliches Anfechtungsobjekt. Mit der Erhebung der Abstimmungsbeschwerde begehrt die Beschwerdeführerin eine abstrakte Normenkontrolle, nämlich die Überprüfung des RPB auf allfällige Rechtsverletzungen. Mit der Abstimmungsbeschwerde nach Art. 163 GG kann ein kommunaler Erlass einer abstrakten Normenkontrolle unterzogen werden (H.-R. ARTA, PRAXISKOMMENTAR ZUM GESETZ ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE [VRP], ZÜRICH / ST.GALLEN 2020 [NACHFOLGEND PK VRP/SG], ÜBERBLICK Rz. 90; LOOSER / LOOSER-HERZOG, PK VRP/SG, ART. 61 Rz. 8; CAVELTI / VÖGELI, VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ST.GALLEN, 2. AUFL., ST.GALLEN 2003, Rz. 679). Handelt es sich um einen neuen oder vollständig revidierten Erlass, kann jede einzelne Bestimmung angefochten werden (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2C\_756/2015 vom 3. April 2017 Erw. 1.3.1 mit Hinweisen).

Zu klären ist, welche Bestimmungen des RPB die Beschwerdeführerin anfechtet. Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung des angefochtenen



Beschlusses bzw. des (gesamten) RPB. Aus der Begründung, die zur Auslegung der Beschwerdeanträge herangezogen werden kann (Urteil des Bundesgerichtes 2C\_843/2017 vom 8. Oktober 2018 Erw. 1.2.2), ergibt sich, dass sich die Beschwerde lediglich gegen Art. 16 Abs. 5 RPB und gegen die in der Vorlage an das Stadtparlament vorgesehene zahlenmässige Beschränkung der Anzahl Standplatzbewilligungen richtet. Anfechtungsobjekt kann jedoch nur Art. 16 Abs. 5 RPB bilden. Zur Rüge, die in der Vorlage an das Stadtparlament vorgesehene zahlenmässige Beschränkung der Anzahl Standplatzbewilligungen sei willkürlich und verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit ist festzuhalten, dass es diesbezüglich an einem Anfechtungsobjekt fehlt. Die Vorlage an das Stadtparlament bildet kein taugliches Anfechtungsobjekt für eine abstrakte Normenkontrolle. Die Vorinstanz weist zu Recht darauf hin, dass die Rechtmässigkeit der in einer dem RPB untergeordneten Erlass festzulegenden Anzahl Standplatzbewilligungen im Rahmen der Anfechtung einer verweigerten Erteilung einer Standplatzbewilligung überprüft werden könnte (konkrete Normenkontrolle, vgl. VerwGE B 2015/322 vom 28. September 2017). Anfechtungsobjekt bildet demnach allein Art. 16 Abs. 5 RPB. Auf die Abstimmungsbeschwerde ist deshalb insofern nicht einzutreten, als geltend gemacht wird, die in der Vorlage an das Stadtparlament vorgesehene Beschränkung der verfügbaren Standplatzplatzbewilligungen auf höchstens 105 im Total und auf höchstens 30 pro Taxigesellschaft sei rechtswidrig.

**1.3.2** Das Departement des Innern ist für die Behandlung der Abstimmungsbeschwerde zuständig (Art. 163 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 22 Bst. a und c des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR]). Die Abstimmungsbeschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 163 Abs. 2 GG und Art. 165 GG i.V.m. Art. 48 VRP).

**1.3.3** Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Abstimmungsbeschwerde legitimiert ist. Die Beschwerdeführerin ist als Aktiengesellschaft organisiert. Als juristische Person des Privatrechts ist sie in der politischen Gemeinde St.Gallen nicht stimmberechtigt. Die Beschwerdelegitimation setzt somit voraus, dass sie ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Beschlusses dartut (Art. 163 Abs. 1 GG). Ein eigenes schutzwürdiges Interesse liegt grundsätzlich dann vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 137 II 30 Erw. 2.2.2). Die geltend gemachte Beeinträchtigung darf dabei nicht nur subjektiv empfunden werden, sondern muss insofern objektivierbar sein, als die Beschwerdeführerin stärker als jedermann berührt und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen muss. Weiter muss das Anfechtungsinteresse aktuell sein (GEISSER / ZOGG, PK VRP/SG, ART. 45 RZ. 10 FF.; CAVELTI/VÖGELI, A.A.O., RZ. 391 UND 400). Bei der abstrakten Normenkontrolle gelten allerdings erleichterte Anforderungen



an die Beschwerdelegitimation. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110; abgekürzt BGG) ist bei der Anfechtung von kantonalen und damit auch von kommunalen Erlassen zur Beschwerde an das Bundesgericht legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (Urteile des Bundesgerichtes 2C\_131/2023 vom 29. Februar 2024 Erw. 1.3; 1C\_195/2019 vom 29. Januar 2020 Erw. 1.1). In vielen Fällen trifft dies grundsätzlich auf alle Einwohnerinnen und Einwohner des entsprechenden Kantons bzw. der entsprechenden Gemeinde zu. Im Übrigen beurteilt sich die virtuelle Betroffenheit stets in Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen eines Erlasses (B. WALDMANN, BASLER KOMMENTAR BUNDESGERICHTSGESETZ, 3. AUFL. 2018, ART. 89 RZ. 13 M.W.N.). Da die Beschwerdelegitimation im kantonalen Verfahren gemäss Art. 111 BGG nicht enger sein darf als im Verfahren vor Bundesgericht, ist diese Praxis auch auf die Anfechtung von kommunalen Erlassen gemäss Art. 163 GG anzuwenden (vgl. CAVELTI / VÖGELI, A.A.O., RZ. 402; M. BERTSCHI, KOMMENTAR VRG, 3. AUFL., ZÜRICH / BASEL / GENÈVE 2014, § 21 RZ. 32 FF.; KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE DES BUNDES, 3. AUFL., ZÜRICH / BASEL / GENÈVE 2013, RZ. 1686).

Die Beschwerdeführerin betreibt in der Stadt St.Gallen ein Taxiunternehmen und verfügt aktuell über 54 A-Taxi-Lizenzen (act. 1-6) und damit wohl auch über eine Betriebsbewilligung A, mit der sie zur Benutzung der öffentlichen Standplätze befugt ist (vgl. Art. 4 Abs. 1 Taxireglement). Sie ist von Art. 16 Abs. 5 RPB, der die Delegation der festzulegenden Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen an den Stadtrat normiert, somit virtuell berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (zur Beschwerdelegitimation bei der Anfechtung einer Delegationsnorm vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich PB.2010.00026 vom 3. Januar 2011 Erw. 2.4 mit Verweis auf Entscheid des Bundesgerichtes 2P.192/2001 vom 15. März 2002 Erw. 1b). Sie ist damit zur Beschwerde legitimiert.

**1.3.4** Auf die Abstimmungsbeschwerde ist demnach einzutreten, soweit sich diese auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit von Art. 16 Abs. 5 RPB bezieht. Soweit sich die Abstimmungsbeschwerde gegen die in der Vorlage an das Stadtparlament genannten Zahlen der vorgesehenen Beschränkung der Anzahl Standplatzbewilligungen (im Total und pro Unternehmen) richtet, ist mangels eines Anfechtungsobjekts darauf nicht einzutreten.



## **2.**

**2.1** Die Vertreterin der Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend (act. 1), gemäss den Ausführungen in der Vorlage an das Stadtparlament seien aktuell 133 Standplatzbewilligungen vergeben, wobei gemäss geltendem Vollzugsreglement 145 Bewilligungen vergeben werden könnten. Die vorgesehene Reduktion der Standplatzbewilligungen als Ganzes sowie die Beschränkung der Standplatzbewilligungen pro Unternehmen stellten einen drastischen Einschnitt in die Wirtschaftsfreiheit dar. Die gesamte geplante Reduktion solle auf ihrem Rücken ausgetragen werden. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich habe eine Beschränkung der Firmenbetriebsbewilligung auf fünf Fahrzeuge in der Taxiverordnung der Stadt Winterthur zu Recht als gegen den Wettbewerb gerichtet sowie als Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit und damit als gesetzwidrig beurteilt (AN.2014.00003 vom 8. Dezember 2016 Erw. 5.3.3). Es gehe nicht an, dass ein solcher Eingriff an die Exekutive delegiert werde. Art. 16 Abs. 5 RPB erweise sich deshalb als unzulässige Delegationsnorm.

**2.2** Die Vorinstanz führt zusammengefasst aus (act. 5), das Recht zur Nutzung von öffentlichem Grund als Taxistandplatz gelte gemäss Lehre und Rechtsprechung als gesteigerter Gemeingebrauch und könne einer Bewilligungspflicht unterstellt werden, wenn dies zur Koordination der verschiedenen Nutzungsansprüche oder zum Schutz von Polizeigütern erforderlich sei. Die Wirtschaftsfreiheit vermittle einen bedingten Anspruch auf Nutzung von öffentlichem Grund zwecks Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Bei Taxistandplätzen in städtischen Gebieten sei es regelmässig der Fall, dass die Nachfrage das Angebot weit übersteige. Aus Gründen der Raumplanung und der Koordination der Nutzung von öffentlichem Grund sei es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung deshalb gerechtfertigt, die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen unter Berücksichtigung der Grundsätze der Rechtsgleichheit bzw. der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden und der Verhältnismässigkeit zu begrenzen (Urteile des Bundesgerichtes 2C\_61/2009 vom 5. Oktober 2009 Erw. 4.1; 2P.8/2006 vom 29. August 2006 Erw. 2.2). In der Stadt St.Gallen gebe es derzeit 43 Taxistandplätze. Die Gesamt-Anzahl der zugelassenen A-Taxis sei heute auf 145 Fahrzeuge begrenzt. Aktuell seien 133 Standplatzbewilligungen vergeben. Die beschränkte Verfügbarkeit von Standplätzen führe zu einem regen Suchverkehr nach einem freien Platz und letztlich zu einem Mehrverkehr in der Stadt. Die Schaffung neuer Standplätze sei insbesondere in der Innenstadt nicht möglich. Eine Begrenzung der Anzahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen – wie es Art. 16 Abs. 5 RPB vorsehe – erscheine deshalb sachlich begründet. Die Beschwerdeführerin erkenne, dass es sich bei der Firmenbetriebsbewilligung in der Stadt Winterthur im Vergleich zur vorliegend interessierenden Standplatzbewilligung um eine andersartige Bewilligung handle. In der Stadt Winterthur sei eine zahlenmässige Beschränkung sämtlicher Taxifahrzeuge eines Taxiunternehmens



und damit seiner Betriebsmittel beabsichtigt gewesen. Das RPB sehe demgegenüber keine Beschränkung der Anzahl städtischer Fahrzeugbewilligungen vor (vgl. Art. 5 RPB), welche zusammen mit einer Fahrbewilligung das Anbieten und Durchführen von Personentransporten von privatem Grund aus erlaube.

**2.3** Streitgegenstand bildet die Vereinbarkeit von Art. 16 Abs. 5 RPB mit dem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit und damit zusammenhängend die Einhaltung der Voraussetzungen zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vom Stadtparlament an den Stadtrat. Festzuhalten ist, dass Art. 16 Abs. 5 RPB, der die Festlegung der Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen durch den Stadtrat vorsieht, die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen an sich, also der Umstand, dass nur eine beschränkte Anzahl Standplatzbewilligungen zur Verfügung steht, enthält.

### **3.**

**3.1** Nach Art. 27 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; abgekürzt BV) ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Die Ausübung des Taxigewerbes ist eine auf die Erzielung eines Gewinnes gerichtete, privatwirtschaftliche Tätigkeit und wird vom Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit erfasst (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 2C\_712/2017 vom 25. Juni 2018 Erw. 4.1; 2C\_564/2009 vom 26. Februar 2010 Erw. 6.1; 2C\_61/2009 vom 5. Oktober 2009 Erw. 4.1). Die Beschwerdeführerin ist als juristische Person des Privatrechts Trägerin der Wirtschaftsfreiheit. Die in Art. 16 Abs. 5 RPB statuierte Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen mit der Delegation an den Stadtrat, die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen festzulegen, stellt einen Eingriff in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit dar, denn die Taxigesellschaften und die Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer (vgl. Art. 16 Abs. 4 RPB, wonach Standplatzbewilligungen für Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer sowie für Taxigesellschaften erteilt werden) werden in ihrer unternehmerischen Freiheit, ihre Dienstleistungen frei anzubieten, eingeschränkt. Dieser Eingriff ist unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV und dem aus dem Grundrecht abgeleiteten Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten zulässig. Darüber hinaus ist Art. 94 Abs. 4 BV beachtlich, wonach Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, nur zulässig sind, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechts begründet sind (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 2C\_230/2020 vom 25. März 2021 Erw. 5.; 2C\_712/2017 vom 25. Juni 2018 Erw. 4.1).

**3.2** Als erstes ist zu prüfen, ob es sich bei der in Art. 16 Abs. 5 RPB statuierten Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen mit der



Delegation an den Stadtrat, die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen festzulegen, um einen grundsatzkonformen oder grundsatzwidrigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit handelt.

**3.2.1** Nach Art. 94 Abs. 4 BV sind insbesondere Massnahmen grundsatzwidrig, die sich gegen den Wettbewerb richten. Dazu gehören Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbebezüge oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, oder sonst wie den Wettbewerb verzerren, um gewisse Gewerbebezüge oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen oder eine staatliche Bedürfnislenkung zu betreiben, oder generell Massnahmen mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung (BGE 138 I 394 Erw. 8.3; Urteil des Bundesgerichtes 2C\_940/2010 vom 17. Mai 2011 Erw. 3.2 mit Hinweisen). 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. Bei der Beurteilung, ob eine grundsatzkonforme Einschränkung oder eine grundsatzwidrige Abweichung vorliegt, sind nicht nur die Motive der betreffenden Regelung, sondern auch deren Auswirkungen zu beurteilen (Urteil des Bundesgerichtes 2C\_940/2010 vom 17. Mai 2011 Erw. 3.2 mit Hinweisen).

**3.2.2** In der Stadt St.Gallen gibt es aktuell 43 Taxistandplätze. Das Angebot an Taxistandplätzen ist also begrenzt. Die Benutzung von Taxistandplätzen auf öffentlichem Grund stellt nach der Rechtsprechung gesteigerten Gemeingebrauch dar (Urteile des Bundesgerichtes 2C\_564/2009 vom 26. Februar 2010 Erw. 7.2; 2C\_61/2009 vom 5. Oktober 2009 Erw. 4.1). Die Vorinstanz ist befugt, den gesteigerten Gemeingebrauch – also die Benutzung der Taxistandplätze – einer Bewilligungspflicht zu unterstellen (vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 8. AUFL., ZÜRICH 2020, Rz. 2285), was sie in Art. 16 Abs. 1 RPB entsprechend geregelt hat und was von der Beschwerdeführerin – wie die Vorinstanz zu Recht festhält – nicht in Abrede gestellt wird (zur Bewilligungspflicht des gesteigerten Gemeingebrauchs vgl. auch Art. 21 des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]). Die Wirtschaftsfreiheit vermittelt einen bedingten Anspruch auf Benutzung des öffentlichen Grundes zur Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. Die Bedeutung von Art. 27 und 94 BV liegt in diesem Zusammenhang aber vor allem darin, die Gleichbehandlung der Konkurrenten sicherzustellen bzw. bei der Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs auf faire Wettbewerbsverhältnisse hinzuwirken. Dies kann namentlich bedeuten, dass die Nutzung des öffentlichen Grundes nicht einem beschränkten Kreis von immer gleichen Bewerbern vorbehalten bleibt, sondern dass mehrere Bewerber abwechselnd berücksichtigt werden, wobei ein Ausgleich anzustreben ist zwischen dem Interesse der neuen Bewerber, ebenfalls Nutzungsmöglichkeiten zu erhalten, und dem Interesse der bisherigen



Bewilligungsinhaber an Rechtssicherheit und am Schutz ihrer getätigten Investitionen (BGE 142 I 112 Erw. 2.4.2 mit Hinweisen).

**3.2.3** Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen in Art. 16 Abs. 5 RPB verfolgt gemäss den Angaben der Vorinstanz das öffentliche Interesse, Mehrverkehr aufgrund von leer fahrenden Taxis, die auf der Suche nach einem freien Standplatz sind, zu verhindern. Im Weiteren soll eine geordnete Nutzung des beschränkt zur Verfügung stehenden öffentlichen Grundes erreicht werden (act. 5). Mit der Verhinderung von Mehrverkehr wird auch das Ziel verfolgt, den Verkehrsfluss in der Stadt bestmöglich aufrechtzuerhalten (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich AN.2014.0003 vom 8. Dezember 2016 Erw. 4.3) und auch umweltpolitische Gründe sind zu nennen (vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. 3 RPG, wonach die Energieeffizienz und Nachhaltigkeit ein Kriterium für die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber bei der Vergabe der Standplatzbewilligungen sind). Die genannten öffentlichen Interessen verfolgen nicht das Motiv, den Wettbewerb im Taxigewerbe – soweit ein solcher aufgrund des beschränkten Angebots an Taxistandplätzen besteht – zu lenken oder zu verzerren, sondern stellen polizeiliche und umweltpolitische Interessen dar. Sie bilden damit legitime öffentliche (grundsatzkonforme) Interessen für einen Eingriff in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit. Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen als solche hat sodann keine wesentlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb, zumal bereits im aktuell geltenden Taxireglement die Befugnis des Stadtrates, die Gesamtzahl der A-Taxi zu begrenzen, normiert ist (Art. 9 Taxireglement) und die Standplatzbewilligungen neu auf höchstens sechs Jahre befristet erteilt werden (Art. 16 Abs. 2 RPB), um die Gleichbehandlung direkter Konkurrenten zu gewährleisten (act. 1–5 S. 9).

Ob die in der Vorlage an das Stadtparlament genannten zahlenmässigen Begrenzungen (im Total und pro Unternehmen) eine grundsatzwidrige oder grundsatzkonforme Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit darstellen, bildet mangels eines Anfechtungsobjekts nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. Erw. 1.3.1). Auf die Rüge der Vertreterin der Beschwerdeführerin, wonach eine Begrenzung der verfügbaren Standplatzbewilligungen pro Taxigesellschaft auf höchstens 30 Standplatzbewilligungen gegen den Wettbewerb gerichtet sei, ist deshalb nicht einzugehen.

### **3.3**

**3.3.1** Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Art. 36 Abs. 1 BV). Bei leichten Eingriffen genügt eine Verordnung, sofern die Verordnung ihrerseits mit übergeordnetem Recht in Einklang steht (HÄFELIN / HALLER / KELLER / THURNHERR, SCHWEIZERISCHES BUNDESSTAATSRECHT, ZÜRICH / GENÈVE, 11. AUFL. 2024, RZ. 809 F.). Neben der Normstufe ist auch die Normdichte relevant. Je schwerer ein Grundrechtseingriff



wiegt, desto bestimmter ist die Eingriffsnorm zu formulieren (BGE 141 I 203 Erw. 4.1; UHLMANN, BASLER KOMMENTAR BUNDESVERFASSUNG, BASEL 2015, ART. 27 RZ. 42 F.; EPINEY, BASLER KOMMENTAR BUNDESVERFASSUNG, BASEL 2015, ART. 36 RZ. 34 FF.). Schwere Eingriffe bedürfen also einer hinreichend klaren, formell-gesetzlichen Grundlage, das heisst, die grundlegenden Elemente der Eingriffsregelung müssen bereits im formellen Gesetz enthalten sein (BGE 130 I 43 Erw. 5.1). Ob ein schwerer Eingriff in ein Grundrecht vorliegt, ist bezogen auf den Einzelfall zu beurteilen (UHLMANN, A.A.O., ART. 27 RZ. 42 MIT HINWEISEN). In der Rechtsprechung wurden etwa folgende Massnahmen als schwere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit beurteilt: Auswirkungen des Rauchverbots in Gaststätten für eine Shisha-Bar (BGE 136 I 24 Erw. 3.3), Einschränkung des Einsatzgebietes des Betreibers eines Helikopterflugfeldes (BGE 128 II 296 Erw. 4), Zulassungsstopp für Ärzte (BGE 130 I 43 Erw. 5.1), Auferlegung einer unbefristeten strafbewehrten Informationsperre gegenüber einer Bank (BGE 131 I 435 Erw. 6.4), Bewilligungspflicht für die Ausübung einer Tätigkeit (BGE 125 I 326 Erw. 3b, Urteil des Bundesgerichtes 2C\_230/2020 vom 25. März 2021 Erw. 6.1), Erfordernis von Fähigkeits- oder Fachausweisen (BGE 117 Ia 446 Erw. 4).

**3.3.2** Art. 16 Abs. 5 RPB wurde vom Stadtparlament verabschiedet und dem fakultativen Referendum unterstellt. Er stellt somit ein Gesetz im formellen Sinn dar. In Bezug auf die Normstufe besteht damit selbst für einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Zu prüfen ist jedoch, ob Art. 16 Abs. 5 RPB hinreichend bestimmt ist. Auch die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an eine Verwaltungsbehörde setzt – neben den Erfordernissen, dass sie durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen ist, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und die Delegationsnorm in einem formellen Gesetz enthalten ist – voraus, dass das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält, soweit die Delegation die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt (VerwGE B 2022/164 vom 2. April 2023 Erw. 3.3.2 mit Verweis auf BGE 118 Ia 245 Erw. 3b; vgl. auch BGE 130 I 43 Erw. 5.1). Die Grundzüge der Regelung bedeutet, dass insbesondere Zweck, Gegenstand und Umfang der übertragenen Befugnisse im Gesetz umschrieben sein müssen (Urteil des Bundesgerichtes 2C\_424/2018 vom 15. März 2019 Erw. 3.2; BGE 128 I 337 Erw. 4.1; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, A.A.O., RZ. 368).

**3.3.3** Die Beschwerdeführerin sowie weitere Taxigesellschaften und Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer werden durch die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen in ihrer unternehmerischen Freiheit, ihre Dienstleistung frei anzubieten, stark eingeschränkt. Wie die Vorinstanz selber festhält, übersteigt die Nachfrage das Angebot an Standplatzbewilligungen weit. Dies zeigt, dass ein erhebliches privates (wirtschaftliches) Interesse am Erhalt einer Standplatzbewilligung besteht. An der Schwere des Grundrechtseingriffs ändert nichts, dass Inhaber einer städtischen Fahrzeugbewilligung



zusammen mit einer Fahrbewilligung Personentransporte von privatem Grund aus – auf Handzeichen hin oder über eine Vermittlungszentrale – anbieten und durchführen dürfen (act. 1–5 S. 3), denn das Anbieten von Personentransporten an öffentlichen Standplätzen gewährleistet gegenüber Fahrten von privatem Grund aus einen erheblichen Wettbewerbsvorteil, was sich auch in den Erwerbseinnahmen niederschlagen dürfte. Dass eine Standplatzbewilligung einen Wettbewerbsvorteil mit sich bringt, zeigt sich auch daran, dass die Standplatzbewilligungen neu befristet erteilt werden (vgl. Art. 16 Abs. 2 RPB). Mit der Befristung wird zwar primär dem Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten Rechnung getragen (act. 1–5 S. 9). Dieser erfordert, dass nicht alle Standplatzbewilligungen bei einem kleinen Kreis von immer gleichen Bewilligungsinhabern konzentriert werden dürfen, sondern dass eine gewisse Streuung der Bewilligungen auf mehrere, auch neue, Bewerber vorzunehmen ist (Urteil des Bundesgerichtes 2C\_829/2015 vom 15. Januar 2016 Erw. 4.3 mit Hinweisen). Würden die Standplatzbewilligungen jedoch keinen erheblichen Wettbewerbsvorteil mit sich bringen, wäre die Nachfrage danach geringer und bedürfte es folglich auch keiner Streuung der Bewilligungen auf verschiedene Taxibetreiber. Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen stellt somit einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar.

**3.3.4** Art. 16 Abs. 5 RPB sieht vor, dass der Stadtrat die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen festlegt. Der Gegenstand und der Umfang der übertragenen Befugnisse werden damit ausreichend umschrieben. Die Regelung enthält allerdings keine Kriterien, welche für die Festlegung der Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen in einem dem RPG untergeordneten Erlass massgebend wären. Denkbare Kriterien wären zum Beispiel – in Anlehnung an Taxireglemente anderer Gemeinden – die Anzahl öffentliche Taxistandplätze, die Nachfrage nach Taxidienstleistungen oder (verkehrs-)polizeiliche Gründe wie die Verkehrssituation (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich AN.2014.0003 vom 8. Dezember 2016 Erw. 4.3.1 betreffend die [nicht in Vollzug gesetzte] Taxiverordnung der Stadt Winterthur; Art. 6 der Verordnung über das Taxiwesen der Stadt Zürich [935.460]; § 10 des Reglements über das Taxiwesen der Stadt Aarau [9.6-1]). Die Vorinstanz hat in Art. 9 Taxireglement denn auch geregelt, dass der Stadtrat die Gesamtzahl der A-Taxi und die Zahl der Betriebsbewilligungen A begrenzen könne, wenn verkehrspolizeiliche Gründe dies erfordern würden. Da Art. 16 Abs. 5 RPB keine Kriterien nennt, bleibt der Zweck der übertragenen Befugnisse unbestimmt.

Die Schwere des Grundrechtseingriffs würde für eine präzisere Formulierung sprechen. Vorliegend ergibt sich der Zweck der übertragenen Befugnisse jedoch aus dem Umstand, dass es sich bei der Nutzung der Taxistandplätze um gesteigerten Gemeingebrauch handelt, dass also der zur Verfügung stehende öffentliche Grund beschränkt und dessen Nutzung zu koordinieren ist.



Die Kriterien zur Festlegung der Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen ergeben sich somit aus der «Natur der Sache». Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass nach der (in der Lehre kritisierten) Rechtsprechung des Bundesgerichtes die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch keiner gesetzlichen Grundlage bedarf bzw. die Sachherrschaft des Gemeinwesens über die öffentliche Sache die gesetzliche Grundlage ersetzt, selbst wenn mit der Bewilligungspflicht in ein Grundrecht eingegriffen wird (BGE 138 I 286 Erw. 3.3; HÄFELIN / HALLER / KELLER / THURNHERR, A.A.O., RZ. 576; TSCHANNEN / MÜLLER / KERN, ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 5. AUFL., BERN 2022, RZ. 1392 FF.; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, A.A.O., RZ. 2286). Die Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit von Art. 16 Abs. 5 RPB, der mit der Bewilligungspflicht im Zusammenhang steht, sind deshalb nicht übermässig hoch anzusetzen.

Art. 16 Abs. 5 RPB ist deshalb als hinreichend bestimmt zu qualifizieren. Er stellt damit eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinn von Art. 36 Abs. 1 BV zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar. Auch die Grundzüge der Regelung als Voraussetzung der Gesetzesdelegation sind in Art. 16 Abs. 5 RPB ausreichend geregelt.

**3.3.5** Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV).

Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen ist durch öffentliche Interessen gerechtfertigt. Sie dient namentlich der Sicherstellung der geordneten Nutzung des beschränkt zur Verfügung stehenden öffentlichen Grundes sowie der Verhinderung von Mehrverkehr und damit der Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses in der Stadt. Im Weiteren können auch umweltpolitische Interessen genannt werden. Damit liegen gewichtige polizeiliche und umweltpolitische Interessen vor (vgl. Erw. 3.2.3).

**3.3.6** Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). Verhältnismässigkeit bedeutet, dass eine staatliche Massnahme geeignet sein muss, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen. Im Weiteren muss sie erforderlich sein, das heisst es darf keine mildere, gleich geeignete Massnahme gegeben sein, mit welcher der angestrebte Zweck erreicht werden könnte. Schliesslich muss die Massnahme für die Betroffenen zumutbar sein, das heisst die öffentlichen und die privaten Interessen sind gegeneinander abzuwägen (BGE 150 I 123 Erw. 4.1.1; HÄFELIN / HALLER / KELLER / THURNHERR, A.A.O., RZ. 336 FF.).

Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen ist geeignet, die genannten im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu erreichen. Sie ist auch



erforderlich. Eine gleich geeignete, mildere Massnahme, mit der die Ziele erreicht werden könnten, ist nicht ersichtlich und wird von der Vertreterin der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht. Die mit der Beschränkung verfolgten gewichtigen öffentlichen Interessen überwiegen die privaten Interessen der Taxigesellschaften und der Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer an einer unbegrenzten Nutzung der Taxistandplätze. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die Wirtschaftsfreiheit keinen Anspruch auf eine beliebige Benutzung des öffentlichen Grundes für private Aktivitäten verschafft (BGE 142 I 112 Erw. 2.4.2 mit Hinweisen). Die in Art. 16 Abs. 5 RPB statuierte Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen mit der Delegation an den Stadtrat, die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen festzulegen, ist für die Betroffenen damit zumutbar. Der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit wird dadurch nicht angetastet.

**3.3.7** Der Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten verbietet Massnahmen, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind. Eine Massnahme darf also nicht einzelne direkte Konkurrenten bevorzugen bzw. benachteiligen. 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 direkten Konkurrenten geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot, gilt aber nicht absolut und schliesst gewisse Differenzierungen, etwa aus Gründen der Sozialpolitik, des Umweltschutzes oder der Kulturpolitik nicht aus. Eine entsprechend begründete Ungleichbehandlung muss jedoch verhältnismässig sein und soll spürbare Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Erforderlich ist eine Interessenabwägung (BGE 142 I 170 Erw. 3.7.2 mit Hinweisen). Im Zusammenhang mit der Zuteilung von öffentlichem Grund hat das Gemeinwesen für möglichst faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Eine absolute Gleichbehandlung aller Bewerber ist jedoch nicht erforderlich. Objektive und sachliche Unterschiede zwischen den Bewerbern dürfen berücksichtigt werden (HÄFELIN / HALLER / KELLER / THURNHERR, A.A.O., RZ. 831).

Vorliegend sind alle Taxigesellschaften sowie Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer von der in Art. 16 Abs. 5 RPB statuierten Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen gleichermassen betroffen. Eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten liegt nicht vor.

**3.3.8** Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen gemäss Art. 16 Abs. 5 RPB stellt damit einen zulässigen Eingriff in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit dar. Die Grundzüge der Regelung als Voraussetzung der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen sind in Art. 16 Abs. 5 RPB ebenfalls ausreichend geregelt. Zu den weiteren Voraussetzungen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, dass sie durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen ist, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt



und die Delegationsnorm in einem formellen Gesetz enthalten ist (VerwGE B 2022/164 vom 2. April 2023 Erw. 3.3.2 mit Verweis auf BGE 118 Ia 245 Erw. 3b), ist festzuhalten, dass ein Ausschluss der Delegation durch das kantonale Recht weder ersichtlich ist noch von der Vertreterin der Beschwerdeführerin geltend gemacht wird. Mit der Delegation der Befugnis zur Festlegung der Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen ist die Delegation zudem auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und sie ist in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten.

**3.3.9** Hinsichtlich der vom Stadtrat gemäss der Vorlage an das Stadtparlament vorgesehenen Beschränkung der Anzahl Standplatzbewilligungen für Taxigesellschaften auf höchstens 30 Standplatzbewilligungen pro Taxigesellschaft ist fraglich, ob Art. 16 Abs. 5 RPB hierfür eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage bilden würde. Eine Beschränkung der Anzahl Standplatzbewilligungen pro Taxigesellschaft ist daraus nicht ersichtlich. In Anbetracht des gemäss Art. 22 RPB durchzuführenden Kriterienwettbewerbs bei der Vergabe der Standplatzbewilligungen würde sich auch die Frage nach der Verhältnismässigkeit einer solchen Beschränkung stellen. Dies wäre jedoch im konkreten Einzelfall im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle zu prüfen und muss vorliegend offenbleiben (vgl. Erw. 1.3.1).

**3.3.10** Die Abstimmungsbeschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen, soweit darauf zutreten ist.

**4.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf die Abstimmungsbeschwerde einzutreten ist, soweit sich diese auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit von Art. 16 Abs. 5 RPB bezieht. Insofern gerügt wird, die in der Vorlage an das Stadtparlament vorgesehene Zahl der Standplatzbewilligungen (im Total und pro Unternehmen) sei rechtswidrig, ist mangels eines Anfechtungsobjekts auf die Abstimmungsbeschwerde nicht einzutreten.

Streitgegenstand bildet die Vereinbarkeit von Art. 16 Abs. 5 RPB mit dem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit und damit zusammenhängend die Einhaltung der Voraussetzungen zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vom Stadtparlament auf den Stadtrat. Gemäss Art. 16 Abs. 5 RPB legt der Stadtrat die Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen fest. Darin enthalten ist die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen als solche. Diese Regelung greift in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) ein, denn diese gewährleistet die freie Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit wie die Ausübung des Taxigewerbes. Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit müssen den Anforderungen gemäss Art. 36 BV und Art. 94 Abs. 4 BV genügen.



Die Benutzung von Taxistandplätzen auf öffentlichen Grund stellt gesteigerten Gemeingebrauch dar. Das Angebot an Taxistandplätzen ist begrenzt. Die Vorinstanz ist befugt, die Nutzung der Taxistandplätze einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Bei der in Art. 16 Abs. 5 RPB statuierten Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen handelt es sich um einen grundsatzkonformen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Die Beschränkung dient der Sicherstellung der geordneten Nutzung des begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Grundes. Im Weiteren soll Mehrverkehr verhindert und damit der Verkehrsfluss in der Stadt aufrechterhalten werden. Auch umweltpolitische Interessen sind zu nennen. Die genannten öffentlichen Interessen verfolgen nicht das Motiv, den Wettbewerb im Taxigewerbe – soweit ein solcher aufgrund des beschränkten Angebots an Taxistandplätzen besteht – zu lenken oder zu verzerren, sondern dienen polizeilichen und umweltpolitischen Zielen. Sie bilden damit legitime öffentliche (grundsatzkonforme) Interessen für einen Eingriff in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit. Die Beschränkung hat sodann keine wesentlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb. Damit liegt kein grundsatzwidriger Eingriff im Sinn von Art. 94 Abs. 4 BV vor.

Art. 16 Abs. 5 RPB stellt eine hinreichend bestimmte, formell-gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen ist zwar als schwerer Eingriff zu qualifizieren, da die Beschwerdeführerin sowie andere Taxigesellschaften und Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer in ihrer unternehmerischen Freiheit, ihre Dienstleistung frei anzubieten, stark eingeschränkt werden. Die Grundzüge der Regelung sind in Art. 16 Abs. 5 RPB jedoch enthalten, denn Gegenstand und Umfang der dem Stadtrat delegierten Befugnis werden ausreichend umschrieben. Der Zweck der übertragenen Befugnis ergibt sich aus dem Umstand, dass es sich bei der Nutzung der Taxistandplätze um gesteigerten Gemeingebrauch handelt, der zu koordinieren ist. Art. 16 Abs. 5 RPB stellt damit eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinn von Art. 36 Abs. 1 BV zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar. Auch die Grundzüge der Regelung als Voraussetzung der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vom Stadtparlament an den Stadtrat sind ausreichend umschrieben.

Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen ist durch öffentliche Interessen im Sinn von Art. 36 Abs. 2 BV gerechtfertigt. Sie ist auch verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV), denn sie ist geeignet, die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele (geordnete Nutzung der beschränkt zur Verfügung stehenden Taxistandplätze, Verhinderung von Mehrverkehr, Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses, umweltpolitische Ziele) zu erreichen. Eine gleich geeignete, mildere Massnahme ist nicht ersichtlich. Die gewichtigen öffentlichen Interessen überwiegen die privaten Interessen der Taxigesellschaften und der Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer an einer unbegrenzten Nutzung



der Taxistandplätze. Die Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen ist für die Betroffenen damit zumutbar. Der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit wird nicht angetastet (Art. 36 Abs. 4).

Der aus der Wirtschaftsfreiheit abgeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten ist nicht verletzt, denn alle Taxigesellschaften sowie Einzelfahrerinnen und Einzelfahrer sind von der in Art. 16 Abs. 5 RPB statuierten Beschränkung der verfügbaren Standplatzbewilligungen gleichermaßen betroffen.

Die Regelung gemäss Art. 16 Abs. 5 RPB stellt damit einen zulässigen Eingriff in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit dar. Die Grundzüge der Regelung als Voraussetzung der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen sind in Art. 16 Abs. 5 RPB ebenfalls ausreichend geregelt. Ein Ausschluss der Delegation durch das kantonale Recht als weitere Voraussetzung ist weder ersichtlich noch wird dies von der Vertreterin der Beschwerdeführerin geltend gemacht. Mit der Delegation der Befugnis zur Festlegung der Zahl der verfügbaren Standplatzbewilligungen ist die Delegation zudem auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und sie ist in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten.

Die Abstimmungsbeschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen, soweit darauf zutreten ist.

## **5.**

**5.1** In Streitigkeiten hat grundsätzlich jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 165 GG i.V.m. Art. 95 Abs. 1 VRP). Entsprechend dem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig. Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'000.– erscheint angemessen (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird angerechnet.

## **5.2**

**5.2.1** Die Beschwerdeführerin beantragt die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Entsprechend dem Verfahrensausgang ist der Antrag abzuweisen. Ohnehin werden bei Abstimmungsbeschwerden in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen (Art. 98 Abs. 3 Bst. c VRP).

**5.2.2** Über eine ausseramtliche Entschädigung für die Vorinstanz ist mangels Antrags nicht zu befinden.



## Entscheid

1. Die Abstimmungsbeschwerde der A.\_\_\_\_AG, vom 9. August 2024 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die A.\_\_\_\_AG hat die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.– zu bezahlen. Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird angerechnet.
3. Der Antrag der A.\_\_\_\_AG auf Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher  
Regierungsrätin