



Fall-Nr.:	VD/G-15.14
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	04.09.2020
Entscheiddatum:	09.12.2015

Rekursentscheid VD; Gewerberecht, Taxibetriebsbewilligung

Die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet die Ausübung des Taxigewerbes und vermittelt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Rahmen des gesteigerten Gemeingebrauchs einen bedingten Anspruch auf Benützung des öffentlichen Grundes bzw. der öffentlichen Taxi-Standplätze (Art. 27 und Art. 94 BV). Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit bedürfen nach Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses, müssen verhältnismässig sein und den Kerngehalt des Grundrechtes beachten. Der Entzug der Taxibetriebsbewilligung A wegen bestehenden Pfändungen, Verlustscheinen oder hängigen Betreibungen lässt sich auf das Taxireglement (TR) abstützen und beruht daher auf einer gesetzlichen Grundlage. Hingegen begründen die genannten Umstände kein genügendes öffentliches Interesse für einen Entzug der Taxibetriebsbewilligung, da die Gefahr von Übervorteilung der Fahrgäste bereits durch andere Bestimmungen des TR ausreichend verhindert wird.

vgl. PDF



VD/G-15.14

Entscheidung vom 9. Dezember 2015

Rekurrent

A.____, vertreten durch RA **B.**____

gegen

Vorinstanz

Stadtpolizei St.Gallen

Betreff

Verfügung vom 26. August 2015 betreffend Entzug der Taxibetriebs-
bewilligung A



Sachverhalt

A. Nach Art. 1 des Taxireglementes der Stadt St.Gallen (sRS 713.1; abgekürzt TR) gelten als Taxi leichte Motorwagen zum gewerbmässigen Personentransport. Die Taxis werden den Kategorien A und B zugeteilt (Art. 2 Abs. 1 TR). Wer auf Stadtgebiet einen Taxibetrieb führen will, benötigt gemäss Art. 3 Abs. 1 TR eine (persönliche und nicht übertragbare) Betriebsbewilligung; die Stadtpolizei erteilt Betriebsbewilligungen A und B (Art. 3 Abs. 3 TR i.V.m. Art. 1 des Reglementes zum Vollzug des TR [sRS 713.11; abgekürzt VR TR]). Die Betriebsbewilligung A berechtigt zur Benützung der öffentlichen Standplätze (Art. 4 Abs. 1 TR); Inhaber der Betriebsbewilligung B sind demgegenüber nicht befugt, öffentliche Standplätze zu benutzen (Art. 4 Abs. 2 TR und Art. 12^{bis} TR).

Nach Art. 5 Abs. 1 TR wird eine Betriebsbewilligung erteilt, wenn der Bewerber das Schweizer Bürgerrecht oder die Niederlassung in der Schweiz besitzt (Bst. a), handlungsfähig ist (Bst. b) sowie Gewähr bietet für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Tätigkeit, insbesondere für eine vorschriftsgemässe Geschäftsführung (Bst. c). Eine Betriebsbewilligung wird daher nach Art. 1c Bst. a VR TR nicht erteilt, wenn die gesuchstellende Person in den letzten fünf Jahren in Konkurs geraten ist oder bei ihr eine fruchtlose Pfändung vollzogen worden ist, wobei vor Ablauf von fünf Jahren eine Betriebsbewilligung nur erhält, wer Gläubiger befriedigt oder nachweist, dass ihre Forderungen verjährt sind. Nach Art. 8 Abs. 1 TR wird die Betriebsbewilligung entzogen, wenn die für die Erteilung der Bewilligung erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.

Taxis dürfen nach Art. 10 Abs. 1 TR nur durch Fahrer gemäss Art. 13 TR geführt werden. Wer auf Stadtgebiet als Fahrer eines Taxis tätig sein will, benötigt eine Fahrbewilligung (Art. 13 Abs. 1 TR). Eine Fahrbewilligung wird nach Art. 13^{bis} TR erteilt, wenn der Bewerber den eidgenössischen Führerausweis für den berufsmässigen Personentransport besitzt, Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet, ausreichende Deutschkenntnisse nachweist, in einer Fachprüfung gute Ortskenntnisse nachweist und die Kenntnis der Vorschriften über das Taxiwesen nachweist. Die Fahrbewilligung wird entzogen, wenn begründete Zweifel an der einwandfreien Berufsausübung bestehen (Art. 13^{ter} Abs. 1 TR).

Nach Art. 9 TR i.V.m. Art. 1d Abs. 1 VR TR kann der Stadtrat die Gesamtzahl der A-Taxis und die Zahl der Betriebsbewilligungen A begrenzen, wenn verkehrspolizeiliche Gründe dies erfordern. Am 24. Mai 2011 begrenzte der Stadtrat die Gesamtanzahl der zugelassenen A-Taxis auf 145 Fahrzeuge. Die Anzahl A-Taxis stieg seit dem Jahr 1995 kontinuierlich an, was bei einer gleichbleibenden Zahl an Standplätzen zu verkehrspolizeilichen Problemen in der Innenstadt führte: 74 Fahrzeuge im Jahr 1995, 187 Fahrzeuge vor der Beschränkung. Derzeit bestehen 30 Betriebsbewilligungen, wobei 153 A-Taxis zugelassen sind.



B. Am 2. Juli 2001 erteilte die Stadtpolizei A.____ die Betriebsbewilligung für ein A-Taxi. Am 28. September 2006 ersuchte er um Bewilligung eines weiteren Fahrzeuges, worauf die Stadtpolizei die Betriebsbewilligung auf zwei A-Taxis erweiterte. Am 5. Juni 2012 teilte A.____ der Stadtpolizei mit, er verzichte per sofort auf das zweite A-Taxi.

C. Im Jahr 2014 stellte die Stadtpolizei fest, dass gegen A.____ Zahlungsbegehren über mehrere Tausend Franken offen waren. Daraus resultierten u.a. Verlustscheine über Fr. 35'983.60, weshalb die Stadtpolizei ein Bewilligungsentzugsverfahren einleitete.

a. An einer Besprechung vom 24. März 2014 führte A.____ gegenüber der Stadtpolizei aus, er habe gesundheitliche Probleme gehabt und sei erst seit Sommer 2013 wieder zu 100 Prozent arbeitsfähig. Zudem befänden sich seine beiden Kinder in Ausbildung, was ihn finanziell belaste.

b. Am 9. April 2014 reichte A.____ der Stadtpolizei zudem eine schriftliche Stellungnahme ein. Darin führte er Folgendes aus:

- Laut Betreibungsregisterauszug vom 7. April 2014 beliefen sich die offenen Forderungen auf Fr. 70'460.65. Es würden verschiedene bezahlte, aber noch nicht gelöschte Forderungen aufgeführt; ferner werde eine Forderung der C.____AG aufgeführt, die an die D.____AG abgetreten und von dieser ebenfalls betrieben worden sei.
- Die Forderungen beliefen sich auf Fr. 35'983.60. Darin enthalten sei ein Zahlungsbefehl der E.____ über Fr. 10'011.40 für das Jahr 2014. Da er und seine Ehefrau aber mit der E.____ eine Zahlungsvereinbarung abgeschlossen hätten, betrage die Summe der aktuellen Forderungen nur Fr. 25'972.20. Diesen Betrag werde er in monatlichen Raten begleichen, da sich seine beiden Kinder noch in Ausbildung befänden.

c. Mit Schreiben vom 28. April 2014 sistierte die Stadtpolizei das Bewilligungsentzugsverfahren bis Ende Oktober 2014 und forderte A.____ gleichzeitig auf, seine Gläubiger bis 31. Oktober 2014 zu befriedigen, wobei ein diesbezüglicher Nachweis zu erbringen sei.

D.

a. Nach Ablauf der Sistierung ersuchte die Stadtpolizei A.____ um Zustimmung eines Nachweises betreffend die Befriedigung seiner Gläubiger. Am 6. November 2014 sprach A.____ bei der Stadtpolizei vor und versicherte, er habe monatliche Zahlungen über Fr. 500.-- (insgesamt Fr. 2000.--) an das Betreibungsamt der Stadt St.Gallen (im Folgenden Betreibungsamt) geleistet. A.____ legte eine entsprechende Dauerauftragsbestätigung der UBS AG vor; Abklärungen beim Betreibungsamt bestätigten die Aussagen von A.____.

b. Am 21. November 2014 forderte die Stadtpolizei einen Betreibungsregisterauszug an. Daraus folgte, dass gegen A.____ nunmehr 16 offene Verlustscheine über insgesamt Fr. 49'109.40 bestanden, weshalb die Stadtpolizei A.____ zur Stellungnahme aufforderte.



c. Mit Schreiben vom 10. Dezember 2014 führte A.____ gegenüber der Stadtpolizei was folgt aus:

- Er habe die Ausbildung seines Sohnes (Bénédict-Schule: Fr. 39'000.--) und teilweise das Studium seiner Tochter finanziert. Da er nicht viel verdiene und auch seine Ehefrau nur einen Mindestlohn erhalte, habe dauernd ein Liquiditätsengpass bestanden. Der Sohn habe seine Ausbildung nun abgeschlossen und arbeite seit einem Jahr zu 100 Prozent; auch die Tochter werde im Jahr 2015 eine Vollzeitstelle antreten.
- In seinem Alter und nach langer Selbständigkeit sei es für ihn kaum möglich, eine neue Stelle zu finden, weshalb die Betriebsbewilligung A für ihn von existenzieller Bedeutung sei. Es sei ihm nochmals eine Frist von 3 Monaten zu gewähren, um dem Betreibungsamt Fr. 20'000.-- zu überweisen, welche ihm ein Familienmitglied zur Verfügung stellen werde. Den Restbetrag werde er in monatlichen Raten abzahlen.

d. Am 5. Januar 2015 sistierte die Stadtpolizei das Entzugsverfahren letztmals bis 28. Februar 2015 unter der Bedingung, dass A.____ dem Betreibungsamt bis Ende Februar 2015 Fr. 20'000.-- zu überweisen und die monatlichen Ratenzahlungen von Fr. 500.-- beizubehalten habe, wobei die Zahlungen bis 2. März 2015 nachzuweisen seien.

E. Am 9. März 2015 teilte A.____ der Stadtpolizei mit, dass er dem Betreibungsamt am 19. Februar 2015 eine Depotzahlung von Fr. 20'000.-- geleistet habe, was die entsprechende Quittung des Betreibungsamtes belege; die restlichen Schulden werde er nach 6 Monaten langsam abzahlen. Den Nachweis über die monatlichen Ratenzahlungen über Fr. 500.-- an das Betreibungsamt erbrachte A.____ nicht.

F. Am 30. März 2015 informierte RA B.____ die Stadtpolizei, dass er A.____ anwaltlich vertrete. Sein Mandant werde sich weiterhin bemühen, auch die restlichen Schulden zu tilgen, weshalb auf den Entzug der Betriebsbewilligung zu verzichten sei.

G. Laut Betreibungsregisterauszug vom 31. März 2015 bestanden gegen A.____ nunmehr – unter Berücksichtigung der Zahlungen vom Februar 2015 – acht offene Verlustscheine über Fr. 38'596.90; die Summe der offenen Forderungen belief sich auf Fr. 70'460.65.

H.

a. Mit E-Mail vom 24. April 2015 teilte der Rechtsvertreter der Stadtpolizei mit, er werde mit seinem Mandanten besprechen, wie derselbe die Ausstände begleichen werde.

b. Mit E-Mail vom 2. Juni 2015 hielt die Stadtpolizei gegenüber dem Rechtsvertreter fest, er habe am 6. Mai 2015 erklärt, dass Verhandlungen mit den Gläubigern aufgenommen würden. Ferner habe er zugesichert, dass eine schriftliche Bestätigung eingereicht werde, wonach A.____ seine Schulden mit monatlichen Zahlungen von Fr. 600.-- abzahlen werde. Die Stadtpolizei forderte



den Rechtsvertreter daher auf, über den aktuellen Verfahrensstand zu orientieren und die in Aussicht gestellte Bestätigung einzureichen.

c. Mit E-Mail vom 22. Juni 2015 erklärte der Rechtsvertreter der Stadtpolizei, dass sein Mandant nur die Schulden bei der E.____ in monatlichen Raten von Fr. 400.-- begleichen werde.

d. Mit E-Mail vom 23. Juni 2015 entgegnete die Stadtpolizei dem Rechtsvertreter, es sei in Aussicht gestellt worden, dass A.____ die übrigen Schulden in monatlichen Raten von Fr. 600.-- abzahlen werde, wobei eine schriftliche Bestätigung nie erfolgt sei. Ursprünglich seien monatliche Ratenzahlungen von Fr. 500.-- vereinbart und auch getätigt worden, erstmals im August 2014. An diesen Ratenzahlungen werde festgehalten.

e. Mit E-Mail vom 3. August 2015 teilte der Rechtsvertreter der Stadtpolizei mit, sein Mandant könne wegen einer Fahrzeugneuanschaffung – für den hierfür aufgenommenen Kredit seien monatlich rund Fr. 800.-- zu leisten – die Schulden nicht abzahlen. Solange keine neuen Schulden anfielen und der Kredit zurückbezahlt werde, sei die Betriebsbewilligung nicht zu entziehen; anderenfalls drohe A.____ der Konkurs.

l. Am 4. August 2015 teilte die Stadtpolizei dem Rechtsvertreter mit, aufgrund der neuerlichen Weigerung von A.____, seine Schulden zu begleichen und somit den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen, scheine es als erwiesen, dass derselbe nicht fähig oder nicht willens sei, die offenen Schulden zu begleichen. Entsprechend werde der Entzug der Betriebsbewilligung A in Erwägung gezogen.

J. Am 20. August 2015 hielt der Rechtsvertreter fest, sein Mandant sei willens, die bestehenden Schulden zu bezahlen. Immerhin habe er dem Betreibungsamt Fr. 20'000.-- bezahlt. Es sei nicht nachvollziehbar, dass nun auch noch eine monatliche Schuldenabzahlung von Fr. 500.-- verlangt werde, zumal es einzig darum gehe, dass keine neuen Beteiligungen eingeleitet würden. Offensichtlich könne sein Mandant seine Erwerbstätigkeit nur dann weiter ausüben, wenn er seine bestehenden Schulden mit monatlichen Zahlungen von Fr. 500.-- reduziere. Sein Mandant sei deshalb bereit, die entsprechenden Zahlungen an das Betreibungsamt zu leisten. Laut Dauerauftragsbestätigung der UBS AG sei eine erste Zahlung am 19. August 2015 erfolgt, weshalb auf den Widerruf der Betriebsbewilligung A zu verzichten sei.



K. Am 26. August 2015 verfügte die Stadtpolizei Folgendes:

1. [...] A.____ [...] wird die Taxibetriebsbewilligung A entzogen.
2. Die Gebühr für diese Verfügung beträgt Fr. 500.-- [...].

Zur Begründung führte die Stadtpolizei was folgt aus:

- Nach Art. 27 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sei die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasse vorab die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Selbständige Taxiunternehmer könnten sich laut Bundesgericht auch dann auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, wenn mit der Ausübung ihres Berufes ein gesteigerter Gemeingebrauch verbunden sei; eine Taxibetriebsbewilligung sei als Bewilligung zum gesteigerten Gemeingebrauch zu qualifizieren. Die Einschränkung von Grundrechten setze nach Art. 36 BV eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse und die Achtung des Gebotes der Verhältnismässigkeit voraus.
- Trotz der Zahlung von Fr. 20'000.-- an das Betreibungsamt hätten in der Zeit vom 13. März 2014 bis 31. März 2015 die offenen Beträge zugenommen. Laut VR TR erfülle eine Person die Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung A nicht mehr, wenn bei ihr in den letzten fünf Jahren eine fruchtlose Pfändung vollzogen worden sei. Es genüge nicht, dass keine weiteren Betreibungen mehr eingeleitet würden; vielmehr seien die offenen Verlustscheine zu beseitigen. Gemäss Art. 8 TR werde die Bewilligung entzogen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben seien. Für den Bewilligungsentzug bestehe folglich eine gesetzliche Grundlage; zudem gebiete das öffentliche Interesse die Umsetzung des geltenden Rechtes. Ferner sei eine Massnahme als verhältnismässig zu qualifizieren, wenn sie geeignet, erforderlich und für den Betroffenen zumutbar sei:
 - Geeignet sei eine Massnahme, wenn sie zumindest dazu beitragen könne, das angestrebte öffentliche Interesse zu verwirklichen. Es liege in der Natur der Bewilligung, dass sie bestimmte Tätigkeiten von bestimmten Voraussetzungen abhängig mache. Seien diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt, sei der Bewilligungsentzug geeignet, um den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen.
 - Erforderlich sei eine Massnahme, wenn es keine mildere, gleich geeignete Massnahme gebe. A.____ sei mehrmals ermöglicht worden, den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Er habe wiederholt versprochen, die offenen Beträge zu begleichen, die Zahlungen an das Betreibungsamt aber immer wieder ausgesetzt. Zudem seien während des Entzugsverfahrens weitere Verlustscheine ergangen. Die Sistierung des Verfahrens habe sich somit als nicht geeignet erwiesen, den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen. Auch die Bestätigung des Dauerauftrages über Fr. 500.-- an das Betreibungsamt stelle nicht sicher, dass A.____ die offenen Verlustscheine nachhaltig tilge. Eine kostenpflichtige Verwarnung als mildere Massnahme sei nicht geeignet, da sie den finanziellen Spielraum nur weiter einschränke. Der Bewilligungsentzug sei daher erforderlich, um den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen.
 - Eine Massnahme sei zumutbar, wenn bei der Abwägung die öffentlichen Interessen die privaten Interessen des Betroffenen überwiegen würden; zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff sei ein vernünftiges Verhältnis zu wahren. Laut Aussage von A.____ finanzierten sich sein Sohn und seine Tochter nunmehr selbst; zudem arbeite seine Ehefrau zu 100 Prozent. Es entspreche somit nicht den Tatsachen, dass A.____ finanzielle Verpflichtungen gegenüber seiner Familie habe. Auch von einem Entzug der Grundlage der Erwerbstätigkeit könne nicht gesprochen werden. Der Entzug der Betriebsbewilligung A führe nicht zum vollständigen Ausschluss aus dem Taxigewerbe. A.____ sei auch Inhaber einer Fahrbewilligung, die es ihm erlaube, als unselbständiger Fahrer in der



Stadt St.Gallen tätig zu sein; zudem könne er ausserhalb der Stadt St.Gallen als selbständiger Taxifahrer tätig sein. Der Entzug der Betriebsbewilligung A sei somit zumutbar.

L. Am 10. September 2015 erhob der Rechtsvertreter von A.____ gegen die Verfügung der Stadtpolizei Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement. Es wurde beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 26. August 2015 sei vollumfänglich aufzuheben, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt:

- Der Rekurrent sei nur in finanzielle Schwierigkeiten geraten, weil er krank geworden sei und ein neues Fahrzeug habe kaufen müssen. Gegen den Rekurrenten seien diverse Betreibungen erhoben worden und es bestünden gegen ihn auch Verlustscheine. Er habe dem Betreibungsamt im Februar 2015 jedoch Fr. 20'000.-- überwiesen und alle im Jahr 2015 eingeleiteten Betreibungen vollständig bezahlt; zudem seien seit der letzten Betreibung vom 26. Februar 2014 keine weiteren Betreibungen ergangen. Entsprechend sei darauf zu verzichten, dem Rekurrenten durch den Entzug der Betriebsbewilligung A die Existenzgrundlage zu entziehen.
- Grundrechte dürften nur eingeschränkt werden, wenn eine genügende gesetzliche Grundlage bestehe. Zudem müssten die Einschränkungen durch ein öffentliches Interesse geboten sein und dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen. Es liege ein schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit des Rekurrenten vor, da demselben verunmöglicht werde, seiner angestammten Erwerbstätigkeit nachzugehen.
- Der Entzug der Betriebsbewilligung A widerspreche vorab dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Eine Massnahme sei dann geeignet und erforderlich, wenn der rechtmässige Zustand nicht mit einer mildereren Massnahme wieder hergestellt werden könne. Die finanziellen Verpflichtungen des Rekurrenten seien erheblich reduziert worden, da seine Kinder ihre Ausbildungen abgeschlossen hätten; entsprechend werde es dem Rekurrenten möglich sein, seine Schulden mit einer monatlichen Zahlung von Fr. 500.-- an das Betreibungsamt kontinuierlich abzubauen; dies gelte umso mehr, als die Kinder des Rekurrenten zugesagt hätten, ihren Vater mit Fr. 500.-- monatlich zu unterstützen. Die Vorinstanz hätte somit die Möglichkeit gehabt, den Rekurrenten zu warnen und ihm den Entzug der Bewilligung anzudrohen, falls er die Abzahlungsvereinbarung nicht einhalten sollte.
- Der Rekurrent sei auf die Betriebsbewilligung A angewiesen. Er sei 58 Jahre alt und werde kaum eine Arbeitsstelle finden, zumal er über keine eigentliche Berufsausbildung verfüge. Auch die Behauptung, der Rekurrent könne ausserhalb der Stadt St.Gallen als selbständiger Taxifahrer tätig sein, treffe nicht zu. Die Kundschaft, welche der Rekurrent seit mehr als 14 Jahren betreue, lebe vorwiegend in der Stadt St.Gallen. Werde es dem Rekurrenten untersagt, seine Tätigkeit in der Stadt St.Gallen auszuüben, komme dies einem Ausschluss vom Taxigewerbe gleich, weil er in-ner vernünftiger Zeit keinen neuen Kundenstamm aufbauen könne.
- Zwischen dem angestrebten Zweck und dem Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen sei ein vernünftiges Verhältnis zu wahren; vorab müsse das öffentliche Interesse an einem rechtmässigen Zustand das private Interesse des Rekurrenten überwiegen. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Die Vorinstanz führe selbst aus, der Rekurrent könne seine selbständige Tätigkeit ausserhalb der Stadt St.Gallen auch dann weiterführen, wenn gegen ihn Betreibungen vorlägen bzw. offene Verlustscheine bestünden. Ein Grund für diese unterschiedliche Behandlung sei nicht ersichtlich; fehle eine nachvollziehbare Begründung, bestehe auch kein öffentliches Interesse, welches das



private Interesse des Rekurrenten überwiege. Mit dem Entzug der Betriebsbewilligung A werde dem Rekurrenten die wirtschaftliche Existenzgrundlage entzogen. Der Rekurrent werde seine Schulden nie abbauen können und er werde Sozialhilfe beantragen müssen, was nicht im öffentlichen Interesse liegen könne.

M. Mit Vernehmlassung vom 28. September 2015 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Es wurde was folgt ausgeführt:

- Der Rekurrent habe im Februar 2015 dem Betreibungsamt Fr. 20'000.-- gezahlt und am 20. August 2015 erklärt, er werde monatlich Fr. 500.-- an das Betreibungsamt leisten. Eine solche Behauptung sei seit der Einleitung des Entzugsverfahrens mehrmals aufgestellt worden, ohne aber die entsprechenden Nachweise zu liefern. So seien z.B. am 6. November 2014 Ratenzahlungen von Fr. 500.--, am 6. Mai 2015 Ratenzahlungen von Fr. 600.-- und am 22. Juni 2015 Ratenzahlungen von Fr. 400.-- versprochen worden, ehe am 3. August 2015 mitgeteilt worden sei, es seien keine Ratenzahlungen möglich. Zudem sei – trotz Aufforderung – nie ein Finanzierungs- oder Schuldensanierungsplan eingereicht worden.
- Selbst wenn die finanziellen Schwierigkeiten des Rekurrenten einzig durch eine Krankheit und eine Fahrzeugneuanschaffung zustande gekommen seien, gebe es keine Garantie dafür, dass sich dies nicht wiederholen werde. Der Rekurrent arbeite – wie die Tagesrapporte für die Zeit vom 12. Dezember 2014 bis 7. Februar 2015 belegten – täglich nur wenige Stunden. Zudem gehöre die Fahrzeugneuanschaffung zu den wiederholenden Aufwänden eines Taxibetriebes, weshalb dafür Rückstellungen zu bilden seien. Die Aussage des Rekurrenten zeige daher, dass er nicht in der Lage sei, ein Taxiunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.
- Die Rekurrent habe die im Jahr 2015 eingeleiteten Betreibungen bezahlt. In den Betreibungsregistrauszügen vom 18. September 2015 nicht aufgeführt seien jedoch die aufgelaufenen Zinsen, die Betreibungskosten und die Inkassogebühren. Die offenen Verlustscheine beliefen sich auf Fr. 38'596.90. Da der Auszug vom 31. März 2015 das gleiche Ergebnis ausweise, habe seit 31. März 2015 keine Verminderung der Schulden stattgefunden. Vielmehr stiegen die Schulden kontinuierlich, was der für das neue Fahrzeug aufgenommene Kredit belege. Zudem könnten die Kinder des Rekurrenten die Unterstützung für ihren Vater jederzeit einstellen.
- Vorliegend sei nicht von einem schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit auszugehen. Der Erwerbstätigkeit als Taxifahrer könne der Rekurrent weiterhin nachgehen, da ihm die Fahrbewilligung nicht entzogen werde. Der Entzug der Betriebsbewilligung A beschränke sich auf die selbständige Tätigkeit. Der Rekurrent könne als angestellter Taxifahrer in der Stadt St.Gallen arbeiten, zumal Taxiunternehmen Schwierigkeiten hätten, gutes Fahrpersonal einzustellen. Seit dem Jahr 2013 bis heute habe die Stadtpolizei 89 Fahrbewilligungen erteilt, davon 24 an Personen über 56 Jahre.
- Der Rekurrent argumentiere, die Möglichkeit, ausserhalb der Stadt St.Gallen als selbständiger Taxifahrer tätig zu sein, negiere ein öffentliches Interesse am Entzug der Betriebsbewilligung A. Dies treffe nicht zu. Laut Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) habe die kommunale Behörde die Nutzung des öffentlichen Raumes und damit den gesteigerten Gemeingebrauch zu regulieren; entsprechend habe die Stadt St.Gallen das öffentliche Interesse mit Blick auf die lokalen Gegebenheiten auszulegen. Konkret werte die städtische Taxigesetzgebung das Interesse an einer guten Geschäftsführung als Mittel zum Schutz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr hoch, was laut BGE 79 I 339 E. 4b zulässig sei.



- Die Auswertung der Tagesrapporte und Tachoscheiben für die Zeit vom 12. Dezember 2014 bis 7. Februar 2015 belege, dass der Rekurrent vorwiegend Fahrten ab den Taxistandplätzen des Bahnhofes St.Gallen getätigt und immer unterschiedliche Ziele angefahren habe, was nicht auf viele Stammkunden hindeute.
- Laut Rekurrent hätte als mildere Massnahme eine Verwarnung ausgesprochen werden können. Tatsächlich sei mit mehreren mildereren Massnahmen versucht worden, den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen. So sei das Verfahren am 31. Oktober 2014 und am 5. Januar 2015 sistiert worden, damit der Rekurrent einen Teil seiner Schulden tilgen und für die restlichen Schulden einen Sanierungsplan vorlegen könne. Diese Massnahmen hätten nicht gefruchtet; vielmehr hätten die Schulden weiter zugenommen. Zudem habe der Rekurrent die verlangten Nachweise für monatliche Ratenzahlungen an das Betreibungsamt nicht erbracht. Da der gesetzmässige Zustand mit einer weiteren Verwarnung nicht hätte wiederhergestellt werden können, sei als einzige Massnahme der Bewilligungsentzug verblieben.

N. Mit Duplik vom 16. Oktober 2015 hielt der Rechtsvertreter an den gestellten Rechtsbegehren fest und führte Folgendes aus:

- Der Rekurrent habe mit der Zahlung von Fr. 20'000.-- an das Betreibungsamt alle Betreibungen aus dem Jahr 2015 vollständig bezahlt; zudem seien seit der letzten Betreibung vom 26. Februar 2014 keine weiteren Betreibungen hinzugekommen. Die finanziellen Schwierigkeiten des Rekurrenten seien z.B. auf seine Krankheit, die Fahrzeugneuanschaffung und die finanzielle Unterstützung seiner Kinder zurückzuführen; Letzteres sei seit kurzer Zeit nicht mehr notwendig, weshalb der Rekurrent seit August 2015 wieder monatlich Fr. 500.-- an das Betreibungsamt zahle, was die Dauerauftragsbestätigung der UBS AG belege.
- Eine Fahrzeugneuanschaffung sei für einen Taxibetrieb unbestritten eine wichtige Geschäftsentscheidung, doch fielen diese Kosten nicht monatlich neu an.
- Die Vorinstanz widerspreche sich selbst, wenn sie festhalte, die offenen Betreibungen seien im Jahr 2015 bezahlt worden, und zugleich ausführe, es hätte keine Schuldverminderung stattgefunden. Unverständlich sei auch, dass die Vorinstanz unter Schuldverminderung nur die vorhandenen Verlustscheine zusammenrechne, während sie die bezahlten Betreibungen nicht berücksichtige. Es sei verständlich, dass der Rekurrent zuerst die offenen Betreibungen bezahlt habe, anstatt die Verlustscheine zu begleichen. Aufgrund der sehr engen Familienbande sei zudem davon auszugehen, dass der Rekurrent nunmehr durch seine Kinder unterstützt werde.
- Der Rekurrent könne wegen eines gesundheitlichen Leidens keine Vollzeitstelle annehmen. Zudem könne er die Arbeitszeit nur als Selbständigerwerbender seinem Gesundheitszustand anpassen. Weiter habe der Rekurrent ein neues Taxi gekauft, das er bei einem Wechsel in die Unselbständigkeit nur mit Verlust verkaufen könne.
- Der von der Vorinstanz zitierte Bundesgerichtsentscheid sei über 60 Jahre alt. Das Taxigewerbe habe sich in der Zwischenzeit stark verändert. Für den Fahrgast sei es ohne Bedeutung, ob gegen den Taxifahrer Betreibungen oder Verlustscheine bestünden, da der Fahrgast in aller Regel erst nach erfolgreicher Fahrt bezahle. Es sei nicht nachvollziehbar, inwieweit in einer solchen Geschäftsbeziehung Treu und Glauben im Geschäftsverkehr zu schützen seien.
- Der Rekurrent führe vorwiegend Fahrten ab den Standplätzen durch. Er habe durch solche Fahrten einen Grossteil seiner Stammkunden kennengelernt, welche auch häufig von den Standplätzen aus sein Taxi benützten.



- Als mildere Massnahme wäre eine Verwarnung des Rekurrenten angezeigt gewesen. Die Vorinstanz habe aber stattdessen zweimal direkt das Entzugsverfahren eingeleitet, welches dann sistiert worden sei. Es gehe nicht, den Entzug als härteste Massnahme aufgrund einer nachfolgenden Sistierung als milde Massnahme auszugeben.

O. Mit Replik vom 6. November 2015 hielt die Vorinstanz an der Abweisung des Rekurses fest und führte Folgendes aus:

- Das Verfahren sei am 5. Januar 2015 bis 28. Februar 2015 sistiert worden, um Fr. 20'000.-- an das Betreibungsamt zu leisten. Aus der Sistierung gehe hervor, dass trotz der Überweisung die monatlichen Ratenzahlungen von Fr. 500.-- hätten beibehalten und der entsprechende Nachweis erbracht werden müssen. Aus den Akten folge, dass für Dezember 2014 kein Nachweis vorliege, während die Ratenzahlungen im Januar und Februar 2015 getätigt worden seien. Von März 2015 bis Juli 2015 seien die Ratenzahlungen ausgesetzt worden, ehe sie nach erfolgter Aufforderung zur Stellungnahme am 19. August 2015 wieder aufgenommen worden seien.
- Das neue Fahrzeug – ein neunjähriges Occasionsfahrzeug – sei am 2. März 2015 beim Strassenverkehrsamt eingelöst worden. Im Taxigewerbe werde das Fahrzeug mehr beansprucht und die Abnutzung sei grösser als im privaten Gebrauch. Es sei davon auszugehen, dass der Rekurrent bereits wieder Rückstellungen für ein Ersatzfahrzeug tätigen müsste, um sich nicht erneut eine Neuverschuldung zu generieren.
- Der Rekurrent beanstande, dass als Schuldverminderung nur die Verminderung der Verlustscheine gewertet werde. Für die Verweigerung bzw. den Entzug einer Betriebsbewilligung A seien nicht Betreibungen, sondern fruchtlose Pfändungen bzw. Verlustscheine relevant. Sollte jedoch die Gesamtschuld des Rekurrenten relevant sein, seien auch der vom Rekurrenten aufgenommene Kredit zur Finanzierung des neuen Fahrzeuges sowie die Finanzierung der an das Betreibungsamt geleisteten Zahlung von Fr. 20'000.-- mitzurechnen. Gesamthaft sei somit eher von einer Schuldverlagerung anstatt von einer Schuldverminderung zu sprechen.
- Die engen Familienbande begründeten keinen rechtlichen Anspruch des Rekurrenten auf finanzielle Unterstützung durch seine Kinder.
- Der Rekurrent beziehe keine IV-(Teil-)Rente und es lägen keine ärztlichen Berichte über eine Arbeitsunfähigkeit vor, weshalb er wohl zu 100 Prozent arbeitsfähig sei. Könne er nicht zu 100 Prozent als selbständiger Taxifahrer arbeiten, generiere er – bei gleich bleibenden Fixkosten (Standplatzgebühr, Strassenverkehrssteuern, Versicherungen, Fahrzeugamortisation, etc.) – einen kleineren Umsatz. Dies wiederum erschwere es dem Rekurrenten, seine finanzielle Situation nachhaltig zu sanieren.
- Der zitierte Bundesgerichtsentscheid sei zwar 62 Jahre alt, doch sei der Grundsatz, das Interesse an einer guten Geschäftsführung als Mittel zum Schutz von Treu und Glauben im Taxigewerbe hoch zu werten, bis heute nicht nachweislich widerrufen worden. Vielmehr sei der Grundsatz im Entscheid 2C_940/2010 wiederum gestützt worden. Weiter habe sich seit dem Jahr 1953 im Taxiwesen viel geändert, nicht aber das Prinzip des Zahlungsmodus. Das Taxigewerbe befinde sich diesbezüglich weiterhin in einer „besonderen Stellung“ mit einer „damit verbundenen Gefahr von Überforderungen“ (vgl. BGE 99 Ia 389 E. 3b). Taxis würden häufig beansprucht, wenn der Fahrgast nicht mehr fahrfähig oder in Eile sei. Der Kunde erwarte, dass er sicher und auf direktem Weg an seinem Ziel ankomme und nicht überzogene Preise für die Dienstleistung bezahlen müsse. Neben der Festlegung von Maximaltarifen werde



dies u.a. dadurch gewährleistet, dass nur solche Personen ein Taxiunternehmen betreiben könnten, die aufgrund ihrer finanziellen Lage einen geringeren Anreiz hätten, die Prinzipien von Treu und Glauben zu verletzen.

- Der Rekurrent bringe vor, er könne die Arbeitszeit nur als Selbständiger seinem Gesundheitszustand anpassen. Diese Aussage stehe im Widerspruch zur (angeblichen) Stammkundschaft; von Stammkundschaft sei nur zu sprechen, wenn die Ausführung einer Fahrt jederzeit gewährleistet sei.
- Es treffe zu, dass vor dem Entzugsverfahren keine schriftliche Verwarnung ausgesprochen worden sei. Im Rahmen der Verhältnismässigkeit sei aber nicht die mildeste mögliche Massnahme, sondern die mildeste geeignete Massnahme zu wählen. Aufgrund der letzten zwei Jahre sei eine Verwarnung nicht geeignet, um den rechtswidrigen Zustand zu beheben; vielmehr hätte eine Verwarnung den finanziellen Spielraum nur weiter eingeschränkt. Die Einleitung des Entzugsverfahrens könne als Verwarnung qualifiziert werden, weil dem Rekurrenten mit der mehrfachen Sistierung die Zeit gegeben worden sei, den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen.

P. Mit Eingabe vom 10. November 2015 nahm der Rechtsvertreter zur Replik der Vorinstanz Stellung. Er hielt an den gestellten Rechtsbegehren vollumfänglich fest und führte Folgendes aus:

- Die monatlichen Zahlungen an das Betreibungsamt seien nicht erst nach der Aufforderungen zur Stellungnahme, sondern mit dem Wegfall der familiären Verpflichtungen des Rekurrenten gegenüber seinen Kindern wieder aufgenommen worden.
- Der Umstand, dass der Rekurrent ein neunjähriges Occasionsfahrzeug gekauft habe, belege, dass er an seiner finanziell prekären Lage arbeiten wolle. Der Rekurrent habe sich gegen einen Neuwagen entschieden, weil ein Neuwagen in den ersten Jahren die grössten Wertabschreibungen erleide.
- Es sei nicht nachvollziehbar, dass nur Verlustscheine für die Verweigerung einer Betriebsbewilligung A relevant sein sollten. Für den finanziellen Spielraum einer Person sei es nämlich irrelevant, ob ein Verlustschein oder eine offene Betreibung im Betreibungsregister vermerkt sei. Es stehe fest, dass sich die betreibungsregisterrechtlichen Schulden des Rekurrenten vermindert hätten.
- Es bestehe kein rechtlicher Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch Familienmitglieder. Vorliegend liege aber eine ausserordentlich enge Familienbande vor, welche im Kulturkreis des Rekurrenten äusserst hochgehalten werde.
- Es gehe dem Rekurrenten nicht primär um eine Vollzeitarbeit. Die Krankheit des Rekurrenten beinhalte nur schwer voraussehbare Schmerzen, weshalb die selbständige und kurzfristige Arbeitstätigkeit für ihn sehr wichtig sei. Das Argument der Vorinstanz, dass die Fixkosten gleich hoch bleiben würden, gehe fehl; so fielen bei weniger Fahrten weniger Benzinkosten an und es seien weniger Abschreibungen zu tätigen.
- Am Prinzip der Barzahlung im Taxigewerbe habe sich seit dem von der Vorinstanz zitierten Bundesgerichtsentscheid nichts geändert; jedoch habe sich die Stellung der Taxifahrer in der Gesellschaft geändert. Im Jahr 1953 hätten noch bei weitem nicht alle Bürger ein motorisiertes Fahrzeug besessen und seien deshalb auf einen Fahrer angewiesen gewesen. Durch den steten Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und die zunehmende Motorisierung der Bevölkerung sei die Anspruchshaltung an einen Taxifahrer stark gesunken. Zudem deute es auf eine Ungleichbehandlung hin, wenn die Ansprüche der Kundschaft betreffend Treu und Glauben im Geschäftsverkehr nur für das Taxigewerbe, nicht aber für andere Dienstleistungssektoren gelten sollten.



- Der Rekurrent verfüge sehr wohl über eine Stammkundschaft, welche sein Taxi gegenüber anderen Taxis bevorzuge, wenn er sich an den Standplätzen aufhalte.
- Die Vorinstanz bestätige mit ihren Ausführungen, dass nicht das mildeste Mittel gewählt worden sei. Wenn die Vorinstanz zudem ausführe, dass eine Verwarnung den finanziellen Spielraum des Rekurrenten nur weiter eingeschränkt hätte, verkenne sie, dass der Entzug der Betriebsbewilligung die gleichen Folgen habe. Das Vorbringen, dass die Eröffnung eines Entzugsverfahrens als Verwarnung qualifiziert werden könne, gehe fehl. Eine Verwarnung diene dazu, dem Adressaten die Möglichkeit zu bieten, den ordnungsgemässen Zustand wieder herzustellen, ohne dass bereits ein Bewilligungsentzug erfolge. Erst wenn die Verwarnung nicht zum Erfolg führe, könne eine härtere Massnahme in Aussicht gestellt werden. Die Eröffnung des Entzugsverfahrens sei gewählt worden, obwohl die Verwarnung als mildere Massnahme zur Verfügung gestanden hätte, weshalb die Verhältnismässigkeit verletzt worden sei.

Q. Mit Schreiben vom 19. November 2015 verzichtete die Vorinstanz auf die Einreichung einer weiteren Stellungnahme.

Erwägungen

1. Die Rekursvoraussetzungen sind sowohl hinsichtlich Zuständigkeit und Rekursberechtigung, als auch in Bezug auf die Form- und Fristenfordernisse erfüllt (Art. 43^{bis} ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1, abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist somit einzutreten.

2. Die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet die Ausübung des Taxigewerbes und vermittelt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Rahmen des gesteigerten Gemeingebrauchs einen bedingten Anspruch auf Benützung des öffentlichen Grundes bzw. der öffentlichen Taxi-Standplätze (Art. 27 und Art. 94 BV). Obwohl sich eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit aus der Tatsache ergibt, dass die Zahl der öffentlichen Standplätze nicht beliebig erhöht werden kann und damit beschränkt ist, müssen die für die Benützung des öffentlichen Grundes zuständigen Kantone und politischen Gemeinden bei der Konkretisierung des vorerwähnten Anspruchs ähnliche Kriterien berücksichtigen, wie sie für einen klassischen Grundrechtseingriff gelten. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit bedürfen somit nach Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses, müssen verhältnismässig sein und den Kerngehalt des Grundrechtes beachten (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der BV von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, Bern 1999, S. 632 ff., vorab S. 652 f.; BGE 2P.315/2005 und BGE 108 Ia 135).

3. In einem ersten Schritt ist somit zu prüfen, ob die vorliegend in Frage stehende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit des Rekurrenten, d.h. der Entzug der Betriebsbewilligung A wegen fruchtloser Pfändungen bzw. Verlustscheinen, auf einer gesetzlichen Grundlage beruht.



a. Der gesteigerte Gemeingebrauch – vorliegend die Benützung des öffentlichen Grundes bzw. der öffentlichen Taxi-Standplätze – bedarf gemäss Art. 21 Abs. 1 StrG der Bewilligung, wobei die politische Gemeinde nach Art. 21 Abs. 2 StrG das dauernde Abstellen von Fahrzeugen durch Reglement der Bewilligungs- und der Gebührenpflicht unterstellen kann. Die Bewilligung wird gemäss Art. 22 Abs. 1 StrG erteilt, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen; sie kann befristet sowie mit Bedingungen und Auflagen versehen (Art. 22 Abs. 2 StrG) und es können Sicherheiten und Vorschüsse verlangt werden (Art. 22 Abs. 3 StrG). Nach Art. 23 StrG kann die Bewilligung entschädigungslos entzogen werden, wenn Vorschriften nicht eingehalten werden (Bst. a) oder wichtige öffentliche oder private Interessen es erfordern (Bst. b).

b. Die Stadt St.Gallen regelt die Ausübung des Taxigewerbes u.a. in Ausführung der Gesetzgebung über den gesteigerten Gemeingebrauch in der städtischen Taxigesetzgebung, wobei es sich beim TR um ein Gesetz im formellen Sinn handelt.

Nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c TR wird eine Betriebsbewilligung A u.a. erteilt, wenn der Bewerber Gewähr bietet für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Tätigkeit, insbesondere für eine vorschriftsgemässe Geschäftsführung. Eine Betriebsbewilligung A wird gemäss Art. 1c Bst. a VR TR nicht erteilt, d.h. es besteht keine Gewähr im vorerwähnten Sinn, wenn die gesuchstellende Person in den letzten fünf Jahren in Konkurs geraten ist oder bei ihr eine fruchtlose Pfändung vollzogen worden ist, wobei vor Ablauf von fünf Jahren eine Betriebsbewilligung nur erhält, wer Gläubiger befriedigt oder nachweist, dass ihre Forderungen verjährt sind. Nach Art. 8 Abs. 1 TR wird die Betriebsbewilligung entzogen, wenn die für die Erteilung der Bewilligung erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.

c. Aus den bei den Akten liegenden Auszügen aus dem Betreibungsregister folgt, dass gegen den Rekurrenten zahlreiche Verlustscheine vorliegen. Der Rekurrent bietet somit im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c TR i.V.m. Art. 1c Bst. a VR TR grundsätzlich keine Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Tätigkeit bzw. für eine vorschriftsgemässe Geschäftsführung. Dies hat zur Folge, dass die für die Erteilung der Betriebsbewilligung A erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind und dem Rekurrenten die Betriebsbewilligung A nach Art. 8 Abs. 1 TR grundsätzlich zu entziehen ist. Die zu beurteilende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit des Rekurrenten beruht somit auf einer gesetzlichen Grundlage.

4. Weiter ist zu prüfen, ob die vorliegend zu beurteilende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit des Rekurrenten bzw. der Entzug der Betriebsbewilligung A durch ein öffentliches Interesse geboten ist.



a. Taxis werden insbesondere dann beansprucht, wenn der Fahrgast nicht ortskundig ist, über keine eigene Fahrerlaubnis verfügt, nicht oder nicht mehr fahrfähig ist, in Eile ist oder nicht auf öffentliche Transportmittel zurückgreifen kann, wobei der Kunde vorab erwartet, dass er sicher und auf direktem Weg an sein Ziel gefahren wird und für die in Anspruch genommene Dienstleistung keinen überzogenen Preis zu zahlen hat. Das Taxigewerbe befindet sich somit in Bezug auf die Bezahlung in der Tat in einer besonderen Stellung mit einer damit verbundenen Gefahr von Überforderungen bzw. Übervorteilungen. Entsprechend erachtet das Bundesgericht eine behördliche Kontrolle der Taxberechnung als notwendig und damit im öffentlichen Interesse liegend (vgl. dazu BGE 99 Ia 393 E. 3.b. und BGE 79 I 340). Die Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Tätigkeit bzw. für eine vorschriftsgemässe Geschäftsführung in Bezug auf die Bezahlung wird insbesondere durch folgende Bestimmungen gewährleistet:

- *Art. 14 TR und Art. 7 VR TR:* Es ist über sämtliche entgeltlichen Fahrten eine Fahrtenkontrolle zu führen, die folgende Aufzeichnungen zu enthalten hat: Bewilligungsnummer oder Kennzeichen des Taxis, Name des Fahrers, Datum, Zeitpunkt von Abfahrt und Ankunft am Fahrziel, Lade- und Bestimmungsort, Fahrpreis sowie Arbeitsbeginn und Arbeitsende.
- *Art. 15 TR:* Der Fahrer eines A-Taxis untersteht der Beförderungspflicht.
- *Art. 8 f. VR TR:* Dem Taxifahrer obliegen bei der Ausführung der Fahrt insbesondere folgende Pflichten: bei Fahrten nach Taxitarif ist die Taxuhr erst nach dem Einsteigen des Fahrgastes einzuschalten; es ist der kürzeste Weg zum Ziel einzuschlagen, wenn der Fahrgast nicht einen anderen Fahrweg wünscht; die Angabe auf der Taxuhr darf erst gelöscht werden, wenn der bezahlende Fahrgast die Taxe entrichtet hat. Zusätzlich hat der Taxifahrer sogenannte Anstandspflichten zu beachten.
- *Art. 19 TR und Art. 13 VR TR:* Weiter sind geregelt: die Bekanntgabe der Taxitarife, die während der Fahrt jederzeitige Erkennbarkeit des geschuldeten Fahrpreises auf der Taxuhr sowie in detaillierter Weise die Taxuhren.
- *Art. 12 VR TR:* Jedes Taxifahrzeug unterliegt einer detailliert geregelten Kennzeichnung und ist damit eindeutig identifizierbar.

b. Aus den vorstehenden Bestimmungen folgt, dass der erwähnten Gefahr von Überforderungen bzw. Übervorteilungen in Bezug auf die Bezahlung im Taxigewerbe ausreichend begegnet und die diesbezügliche Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Tätigkeit bzw. für eine vorschriftsgemässe Geschäftsführung ausreichend gewährleistet wird. Ein darüber hinaus gehendes öffentliches Interesse, wonach der Rekurrent wegen fruchtloser Pfändungen bzw. vorhandener Verlustscheine vom Taxigewerbe auszuschliessen ist, ist jedoch nicht ersichtlich, was auch der nachfolgende, gastwirtschaftsrechtliche Exkurs belegt:

Mit dem Inkrafttreten des geltenden Gastwirtschaftsgesetzes (sGS 553.1; abgekürzt GWG) auf den 1. April 1996 wurde die altrechtliche Bestimmung von Art. 28 Bst. e des Gastwirtschaftsgesetzes vom 1. Dezember 1983 (nGS 19-106; abgekürzt aGWG), wonach der Gesuchsteller um ein Gastwirtschaftspatent mit keinen in den vergangenen fünf Jahren ausgestellten und noch offenen Verlustscheinen belastet sein durfte, ersatzlos gestrichen. Die ersatzlose Streichung von Art. 28 Bst. e aGWG erfolgte, weil



eine solche Vorschrift in erster Linie dem Schutz der Gläubiger im Geschäftsverkehr diene, was nicht zum Aufgabenbereich des Staates zählt, weil den Gläubigern zur Durchsetzung von finanziellen Ansprüchen im Geschäftsverkehr die Zwangsmittel des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs zur Verfügung (SR 281.1; abgekürzt SchKG) stehen. Dies gilt sowohl für Forderungen unter Privatpersonen wie auch für Ansprüche des Staates gegenüber Bürgern. Verlustscheine oder hängige Betreibungen bilden somit nach den Vorschriften des geltenden GWG keinen Grund mehr zur Ablehnung eines Patentgesuchs (Botschaften zum GWG und zum aGWG: ABI 1994, 2463, und ABI 1981, 624).

Die vorstehenden Ausführungen betreffend das Gastgewerbe müssen auch für das Taxigewerbe bzw. für die Nichterteilung oder den Entzug einer Betriebsbewilligung A gestützt auf Art. 1c Bst. a VR TR gelten. Konkurse, fruchtlose Pfändungen, Verlustscheine oder hängige Betreibungen spielen im Taxigewerbe für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Tätigkeit bzw. für eine vorschriftsgemässe Geschäftsführung keine Rolle. Vielmehr stehen den Gläubigern zur Durchsetzung von finanziellen Ansprüchen im Geschäftsverkehr des Taxigewerbes die Zwangsmittel des SchKG zur Verfügung, wobei die Vorinstanz gestützt auf Art. 22 Abs. 3 StrG bei der Erteilung bzw. Erneuerung einer Betriebsbewilligung A einen Kostenvorschuss verlangen kann und damit die Bezahlung der Bewilligungs- und Standplatzgebühren sicherstellen kann.

c. Darüber hinaus wird die Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Tätigkeit bzw. für eine vorschriftsgemässe Geschäftsführung im Taxigewerbe durch weitere Bestimmungen gewährleistet, beispielsweise durch:

- *Art. 10 und Art. 13 ff. TR sowie Art. 6 ff. VR TR:* Es werden die Fahrbewilligungen geregelt (insbesondere Vorliegen eines eidgenössischen Führerausweises für den berufsmässigen Personentransport, Beachtung des bisherigen Verhaltens im Strassenverkehr, Vorlage eines Strafregisterauszuges, Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse, Nachweis guter Ortskenntnisse in einer Fachprüfung und Nachweis der Kenntnisse der Vorschriften über das Taxiwesen).
- *Art. 11 VR TR:* Es wird die Zulassung und Kontrolle der Taxifahrzeuge geregelt, unter Einbezug des kantonalen Strassenverkehrsamtes, wobei die Kontrolle und die Anordnung der Vorführung von Taxifahrzeugen jederzeit möglich ist.
- *Art. 16 TR:* Es besteht eine Strafbestimmung.

d. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass kein öffentliches Interesse daran besteht, dem Rekurrenten wegen fruchtloser Pfändungen bzw. Verlustscheinen die Betriebsbewilligung A gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Art. 8 Abs. 1 TR i.V.m. Art. 1c Bst. a VR TR zu entziehen, weshalb ein Verstoss gegen die Wirtschaftsfreiheit des Rekurrenten vorliegt. Der Rekurs des Rekurrenten ist deshalb vollumfänglich gutzuheissen und die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 26. August 2015 aufzuheben.



Aufgrund dieses Verfahrensausgangs kann offen bleiben, inwieweit die vorliegend zu beurteilende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit des Rekurrenten verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechtes der Wirtschaftsfreiheit beachtet.

5.

5.1. Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Da der Rekurs vollumfänglich gutzuheissen ist, hat die Vorinstanz die amtlichen Kosten zu tragen. Gemäss Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Gebühr für diesen Entscheid auf Fr. 1'500.-- festzusetzen und der Vorinstanz zu auferlegen. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei der Vorinstanz ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

5.2. Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen oder Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) über die Parteientschädigung finden sachgemässe Anwendung (Art. 98^{ter} VRP i.V.m. Art. 95 ff. ZPO). Der Rekurrent stellt das Begehren auf Parteientschädigung. Die Notwendigkeit der anwaltlichen Vertretung ist aufgrund der sich aus tatsächlicher und rechtlicher Sicht stellenden Fragen zu bejahen.

Da der Rekurrent vollumfänglich obsiegt, ist ihm eine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen. Weil der Rechtsvertreter des Rekurrenten keine Kostennote einreichte, ist die ausseramtliche Entschädigung nach Ermessen zuzusprechen (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten [sGS 963.75; abgekürzt HonO]). Im Rekursverfahren vor dem Volkswirtschaftsdepartement beträgt das Honorar pauschal Fr. 500.-- bis Fr. 6'000.-- (Art. 22 Abs. 1 Bst. a HonO). Innerhalb dieses Rahmens ist das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, zu bemessen (Art. 19 HonO). Aufgrund des Verfahrensausgangs hat die Vorinstanz den Rekurrenten für das vorliegende Rekursverfahren mit insgesamt Fr. 1'800.-- (inkl. Barauslagen und MWSt) ausseramtlich zu entschädigen (Cavelti / Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, Rz. 832 ff.).



Entscheid

1. Der Rekurs von A.____, wird vollumfänglich gutgeheissen und die angefochtene Verfügung vom 26. August 2015 wird aufgehoben.
2. Die amtlichen Kosten in Höhe von Fr. 1'500.-- werden der Stadt St.Gallen auferlegt. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten wird verzichtet.
3. Die Stadt St.Gallen entschädigt A.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 1'800.-- (inkl. Barauslagen und MWSt).

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DES KANTONS ST.GALLEN
Der Vorsteher:

Benedikt Würth
Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59^{bis} VRP und – soweit Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird – nach Art. 59^{bis} Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 VRP innert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen (Spisergasse 41, 9001 St.Gallen) erhoben werden.