Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.315/2005 /vje

Urteil vom 18. Mai 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
1. A._____ AG,
2. Gebrüder B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. Erben F._____, vertreten durch G._____,
7. H._____,
8. J.X._____ und K.X._____,
9. L._____,
10. M._____,
11. N._____,
12. Erben O._____, bestehend aus:
a) P._____,
b) Q._____,
13. R._____,
14. S._____,
15. T._____,
16. U._____,
17. V._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Peter Studer,

gegen

Grosser Stadtrat von Luzern, 6002 Luzern,
vertreten durch den Stadtrat Luzern, Stadthaus,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern,
Abteilung für die Prüfung von Erlassen, Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern.

Gegenstand
Art. 9 und 29 BV (Reglement über das Taxiwesen),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern
vom 28. September 2005.

Sachverhalt:
A.
Die am 26. Januar 1911 revidierte Verordnung vom 21. April 1910 des Stadtrates der Stadt Luzern betreffend den Dienst der Automobil-Droschken (Taxameter) verlangte für das Aufstellen und den Betrieb von solchen Fahrzeugen auf bestimmten Plätzen, an Promenaden und Strassen der Stadt Luzern eine Konzession, die jährlich erneuert werden musste. Deren Erteilung setzte voraus, dass der Gesuchsteller zwei bestehende Pferdedroschkenkonzessionen erwarb und löschen liess; in diesem Fall betrug die Konzessionsgebühr Fr. 30.–. Zusätzliche Konzessionen konnten ñach Bedürfnis und Ermessen des Stadtratesv̈on diesem gegen eine erhöhte jährliche Konzessionsgebühr von Fr. 250.– erteilt werden.
In der Folge entwickelten sich Pferdedroschkenkonzessionen zu Handelsobjekten, die zu hohen, kaum noch tragbaren Preisen erworben werden konnten; auch die Taxameterkonzessionen wurden gegen immer höhere Ablösesummen weiterverkauft. Bemühungen des Stadtrates in den Jahren 1932 und 1963, mit entsprechenden Revisionen der Verordnung diesem von ihm als ärgerlich erachteten Zustand ein Ende zu setzen, scheiterten.
Am 12. Juni 2003 beschloss der Grosse Stadtrat von Luzern ein Reglement über das Taxiwesen, welches die bis dahin geltende Verordnung aus den Jahren 1910/11 ersetzte.
Im Anschluss an die Publikation dieses Reglements (im Kantonsblatt vom 21. Juni 2003; Frist für das fakultative Referendum am 20. August 2003 unbenützt abgelaufen) stellten die Inhaber von 15 der noch bestehenden 32 altrechtlichen Konzessionen beim Verwaltungsgericht des Kantons Luzern am 18. Juli 2003 ein Normenprüfungsbegehren. Das Verwaltungsgericht trat auf das Begehren nur ein, als damit sinngemäss die Prüfung und Aufhebung von Art. 26 Abs. 1 des Reglements verlangt wurde, und wies das Begehren am 28. September 2005 insoweit ab.
Art. 26 Abs. 1 (Marginale: Übergangsbestimmung für die bisherigen Konzessionen und Betriebsbewilligungen) lautet:
Die nach altem Recht erworbenen Konzessionen mit den Nummern 1 bis 33 bleiben während der Dauer von 10 Jahren ab In-Kraft-Treten dieses Reglements bestehen und behalten während dieser Dauer uneingeschränkt die bisherige Berechtigung für die Benutzung der Standplätze. Beim Erwerb einer solchen Konzession finden die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 3 und 4 keine Anwendung.
Nach Ablauf von 10 Jahren seit In-Kraft-Treten dieses Reglements werden die Konzessionen mit den Nummern 1 bis 33 auf schriftliches Begehren hin in Taxibetriebsbewilligungen A gemäss Art. 2 Abs. 2 umgewandelt, sofern der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bewilligungsvoraussetzungen nach den Art. 3 und 4 erfüllt.
B. Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 3. November 2005 bzw. Beschwerdeergänzung vom 11. Januar 2006 beantragen 17 Inhaber von altrechtlichen Konzessionsinhabern bzw. deren Rechtsnachfolger dem Bundesgericht, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 28. September 2005 aufzuheben.
Die Stadt Luzern beantragt, die Beschwerde abzuweisen.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, mit welchem das von den Beschwerdeführern gestellte Gesuch um Aufhebung der beanstandeten Reglementsbestimmungen abgelehnt wurde, ist ein kantonal letztinstanzlicher (End-)Entscheid, gegen den auf Bundesebene nur die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 und 86 OG). Die form- und fristgerechte staatsrechtliche Beschwerde ist somit zulässig.
1.2 Nach der Praxis des Bundesgerichts kann mit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen letzinstanzlichen Normenkontrollentscheid auch die Aufhebung der streitigen Reglementsbestimmungen verlangt werden (BGE 128 I 155 E. 1.1). Mangels eines entsprechenden Antrages der Beschwerdeführer innert der Beschwerdefrist wäre bei einer allfälligen Gutheissung der Beschwerde indessen nur das angefochtene Urteil aufzuheben.
1.3 Die 17 Beschwerdeführer sind als Inhaber altrechtlicher Konzessionen durch den angefochtenen Erlass in ihrer Rechtsstellung betroffen und damit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Dies gilt auch für jene Beschwerdeführer, die ihre Konzession erst im Verlauf des vorliegenden Verfahrens erworben haben, zumal seitens der Stadt Luzern gegen den Eintritt der neuen Konzessionäre in das Verfahren keine Einwendungen erhoben worden sind (vgl. Art. 17 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG).
2.

2.1 Im Bericht und Antrag vom 7. November 2001 zum Reglement über das Taxiwesen an den Grossen Stadtrat von Luzern ist der Stadtrat der Stadt Luzern davon ausgegangen, die altrechtlichen Taxikonzessionen seien vermögenswerte subjektive wohlerworbene Rechte, die unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen. Er stützte sich dabei insbesondere auf ein Gutachten von Prof. Dr. Hans Nef vom 15. Dezember 1958. Allfällige Entschädigungsforderungen könnten dadurch vermieden bzw. in ihrer Höhe erheblich geringer gehalten werden, dass die Taxihalter während einer Übergangsfrist von zehn Jahren unverändert von ihrer Konzession - insbesondere vom Standplatzprivileg, d.h. vom Recht zur exklusiven Benützung der Standplätze Bahnhof und Schwanenplatz - Gebrauch machen könnten. Zudem würden die Konzessionen dannzumal in Betriebsbewilligungen umgewandelt, sofern die Bewerber die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllten. Da damit die wesentlichen Inhalte der Konzession aufrechterhalten würden, liege keine entschädigungspflichtige Enteignung vor.
2.2 Das Verwaltungsgericht vertritt demgegenüber im angefochtenen Urteil den Hauptstandpunkt, bei den in Frage stehenden altrechtlichen Konzessionen handle es sich nicht um wohlerworbene, unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehende Rechte (angefochtenes Urteil E. 5).
Die Abschaffung dieser altrechtlichen Konzessionen liege zudem im öffentlichen Interesse, da solche Sonderrechte unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen nicht mehr haltbar seien; sie erschwerten zudem die polizeilichen Kontrollmöglichkeiten. Die vorgesehene Übergangsregelung, wonach die altrechtlichen Konzessionen noch während zehn Jahren ihre Gültigkeit behielten und nachher in ordentliche Taxibewilligungen A umgewandelt werden könnten, lasse den streitigen Eingriff, selbst wenn vom Vorliegen eines konzessionsähnlichen Tatbestandes auszugehen wäre, als verhältnismässig erscheinen, weshalb die Eigentumsgarantie nicht verletzt sei (angefochtenes Urteil E. 6 und 7).
2.3 Die Beschwerdeführer klammern in ihrer Beschwerde diesen letzten Punkt ausdrücklich von der Anfechtung aus. Wenn das angefochtene Urteil wegen unhaltbarer Verneinung des allseits anerkannten wohlerworbenen Rechts aufgehoben werde, werde es als Ganzes und somit auch bezüglich Erwägung sechs aufgehoben.
Das Verwaltungsgericht wirft die Frage auf, ob wegen Nichtanfechtung dieses - von ihm als Eventualbegründung erachteten - Gesichtspunktes überhaupt auf die Beschwerde eingetreten werden kann.
2.4 Aufgrund der in Frage stehenden Ausführungen im angefochtenen Urteil ist nicht ohne weiteres erkennbar, dass es sich bei Erwägung sechs um eine selbständige (tragende) Eventualbegründung für den Fall handelt, dass das Vorliegen eines wohlerworbenen Rechts entgegen der voranstehenden Erwägung fünf zu bejahen wäre. Ob die Beschwerdeführer wegen deren Nichtanfechtung ihr Beschwerderecht verwirkt haben (vgl. BGE 121 IV 94, mit Hinweisen), kann indessen offen bleiben, da sich die Beschwerde ohnehin als unbegründet erweist.
2.5 Soweit die Beschwerdeführer in ihrer Beschwerdeergänzung im zweiten Schriftenwechsel über die Erörterung der Eintretensfrage hinaus neue Anträge stellen und Rügen vorbringen, die bereits in der Beschwerde selber hätten gestellt bzw. vorgebracht werden können, ist darauf nicht einzutreten (vgl. BGE 125 I 71 E. 1d/aa, mit Hinweisen).
3.
3.1 Darin, dass das Verwaltungsgericht die Wohlerworbenheit des streitigen Rechts - entgegen dem von den Verfahrensbeteiligten vertretenen Rechtsstandpunkt - verneinte, liegt weder eine Verletzung des Willkürverbotes (Art. 9 BV) noch ein Verstoss gegen das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Auch wenn sowohl die Stadt Luzern wie auch die Beschwerdeführer bei ihrer Argumentation gestützt auf das Gutachten von Prof. Nef davon ausgingen, bei den fraglichen Konzessionen handle es sich um wohlerworbene Rechte, war es dem Verwaltungsgericht nicht verwehrt, die Zulässigkeit der angefochtenen Reglementsbestimmungen aufgrund einer selbständigen umfassenden Prüfung der Rechtslage zu beurteilen. Die Beschwerdeführer mussten mit dieser Möglichkeit rechnen und hatten insoweit Anlass, ihre Argumentation entsprechend auszugestalten.
3.2 Zu den unter dem Schutz der Eigentumsgarantie oder von Treu und Glauben stehenden wohlerworbenen vermögenswerten Rechten können - von auf historischen Titeln beruhenden oder seit unvordenklicher Zeit bestehenden Rechten abgesehen - auch Rechtspositionen gehören, welche aus Verträgen oder vertragsähnlichen Verhältnissen zwischen Privaten und dem Staat entstanden sind, so insbesondere Rechte aus Konzessionen (vgl. BGE 131 I 321 E. 5.3; 127 II 69 E. 5b; 126 II 171 E. 3b).
3.3 Die vorliegend streitigen Taxameterkonzessionen geben ihren Inhabern nebst der Befugnis zur Führung eines Taxibetriebes das Recht zur exklusiven Benutzung gewisser bevorzugter Standplätze auf dem Gebiet der Stadt Luzern (Bahnhof und Schwanenplatz). Nach heutigem Verständnis und gefestigter bundesgerichtlicher Praxis fällt diese Form der Inanspruchnahme öffentlichen Grundes unter den Begriff des gesteigerten Gemein-

gebrauches (BGE 108 Ia 135 E. 3, 99 Ia 389 E. 3a, 99 Ia 394 E. 2b/aa sowie 121 I 129 unveröffentlichte E. 2b), der zwar Gegenstand einer Bewilligung bildet, aber nicht eine eigentliche Konzession voraussetzt. Da die Beschwerdeführer die betreffenden Standplätze mit anderen hierzu berechtigten Taxihaltern teilen müssen, kann die ihnen erteilte Aufstellberechtigung insoweit nicht als Sondernutzungskonzession qualifiziert werden. Das Bundesgericht hat es dementsprechend in seiner Rechtsprechung stets abgelehnt, A-Taxibewilligungen, welche mit dem Recht auf Benützung öffentlicher Standplätze verbunden sind, als wohlerworbene Rechte einzustufen. Auch wenn beim Entscheid über die periodische Erneuerung solcher Bewilligungen den getätigten Investitionen angemessen Rechnung getragen werden muss, dürfen neue Bewerber aus dem
limitierten möglichen Benützerkreis nicht dauerhaft ausgeschlossen und die einzelnen Betrieben eingeräumte Vorzugsstellung nicht auf unabsehbare Zeit zementiert werden (BGE 108 Ia 135 E. 5a, mit Hinweisen).
Für eine konzessionsähnliche Rechtsposition der Beschwerdeführer lässt sich im vorliegenden Fall zwar anführen, dass die seinerzeitige Erteilung der Taxameterkonzessionen die Handelbarkeit der - gemäss Verordnung zuvor zu erwerbenden und alsdann zu löschenden - Pferdedroschkenkonzessionen voraussetzte und dass die Taxameterkonzessionen in der Folge jeweils immer erneuert und mit Duldung der Behörden ihrerseits als gegen Entgelt übertragbare subjektive Rechte behandelt wurden. Auch wenn die Verordnung aus dem Jahre 1910/11 über die Maximaldauer der jährlich gegen Gebühr zu erneuernden Konzessionen nichts aussagte und auch die Konzessionsverfügungen offenbar keine Befristungen enthielten, kann daraus aber nicht gefolgert werden, die Inhaber der Konzessionen hätten ein wohlerworbenes Recht auf eine zeitlich unbeschränkte gesteigerte (oder gar exklusive) Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes. Nach heutiger Rechtsanschauung muss das Gemeinwesen nach Ablauf einer gewissen (angemessenen) Zeit die Möglichkeit haben, neu darüber zu befinden, ob und inwieweit durch Konzession eingeräumte besondere Nutzungsrechte am öffentlichen Grund mit dem öffentlichen Interesse vereinbar sind; durch das Einräumen ëwigerÑutzungsrechte würde sich das
Gemeinwesen in unzulässiger Weise seiner Hoheit entäussern (so betreffend Wasserrechtskonzessionen: BGE 127 II 69 E. 4c, mit Hinweisen; vgl. auch BGE 125 I 300 E. 3b/bb, betreffend ëwigeĖonzession für eine Grabstätte in einem öffentlichen Friedhof). Der Inhaber eines auf unbefristete Zeit erteilten Sondernutzungsrechts muss daher in Kauf nehmen, dass seine Konzession nachträglich befristet und vom Verleiher nach Ablauf einer angemessenen Konzessionsdauer entschädigungslos aufgehoben wird (BGE 127 II 69 E. 4c; vgl. auch BGE 97 II 392 E. 10).
Der zuständige Gesetzgeber hätte es daher vorliegend sogar selbst dann in der Hand, der Weitergeltung der streitigen Taxameterkonzessionen eine zeitliche Grenze zu setzen, wenn es sich bei der seinerzeit erteilten Befugnis um eine eigentliche Sondernutzung handeln würde; umso mehr muss ihm diese Befugnis bei blossen Bewilligungen zum gesteigerten Gemeingebrauch zustehen. Auch soweit die ursprünglich erteilte Taxameterkonzession die nach heutigem Recht erforderliche gewerbepolizeiliche Bewilligung zur Führung eines Taxibetriebes umfasste, steht es ohne weiteres in der Regelungskompetenz des Gesetzgebers, die Bewilligungsvoraussetzungen neu festzulegen.
Dem Umstand, dass die Handelbarkeit der Taxameterkonzessionen von der Behörde während langer Zeit geduldet wurde, was zu einem erheblichen Marktwert derselben und zu entsprechenden (steuerlich erfassten) Investitionen der Erwerber führte, trägt die angefochtene neue Regelung dadurch angemessen Rechnung, dass sie die Weitergeltung der altrechtlichen Ėonzessionen¨ inklusive deren Handelbarkeit - noch während zehn Jahren anerkennt und im Übrigen den Inhabern grundsätzlich den Anspruch auf Erteilung einer A-Taxibewilligung einräumt. Diese Regelung erscheint unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes umso eher zumutbar, als die städtischen Behörden, was den Beteiligten bekannt sein musste, schon seit langem bestrebt waren, den altrechtlichen Standplatzprivilegien durch Änderung der einschlägigen Vorschriften ein Ende zu setzen; zudem wurde seit rund zwanzig Jahren bei der jährlichen Erneuerung der Konzessionen auf die beabsichtigte Revision der Taxivorschriften hingewiesen. Wenn das Verwaltungsgericht die angefochtene Regelung als mit den angerufenen Grundrechten - insbesondere der Eigentumsgarantie und dem Grundsatz von Treu und Glauben - vereinbar erachtete, lässt sich dies verfassungsrechtlich nicht beanstanden.
4.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt, unter Solidarhaftung.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Grossen Stadtrat von Luzern und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 18. Mai 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: