Urteilskopf

102 Ia 438

63. Auszug aus dem Urteil vom 17. November 1976 i.S. A. Meier-Engler, W. Meier, Gosteli und F. Meier gegen Stadtrat von Zürich, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 4 und 31 BV; Bewilligung für Taxibetrieb.

1. Bei der Verteilung der städtischen Taxistandplätze verletzt die strikte Anwendung des Anciennitätsprinzips verbunden mit der grundsätzlichen Beschränkung auf eine Bewilligung pro Taxihalter Art. 4 und 31 BV nicht (E. 3-6).

2. Die abweichende Behandlung von Taxiunternehmern, die schon vor Erlass der anwendbaren Taxiverordnung über mehrere Bewilligungen verfügten, verstösst nicht gegen das Gebot rechtsgleicher Behandlung (E. 8).

3. Vertrauensschutz bei der Erneuerung einer befristeten Bewilligung (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 4 et 31 Cst.; autorisations délivrées aux entreprises de taxis.

1. Il n'est pas contraire aux art. 4 et 31 Cst. de répartir les places de stationnement de taxis en ville en appliquant strictement la règle de l'ancienneté, le détenteur de taxi ne recevant en principe qu'une autorisation (consid. 3-6).

2. Un traitement différent réservé aux exploitants qui disposaient de plusieurs autorisations avant que ne soit édictée la réglementation applicable ne viole pas le principe de l'égalité de traitement (consid. 8).

3. Protection de la confiance en cas de renouvellement d'une autorisation de durée limitée (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 4 e 31 Cost.; autorizzazione per l'esercizio di un'impresa di tassi.

1. Non è contrario agli art. 4 e 31 Cost. ripartire in città i posteggi per tassi applicando strettamente la regola dell'anzianità e accordando in linea di principio a un detentore di tassi una sola autorizzazione (consid. 3-6).

2. Un trattamento differente riservato agli esercenti che disponevano di più autorizzazioni prima che fosse emanata la disciplina applicabile non viola il precetto dell'uguaglianza di trattamento (consid. 8).

3. Tutela della buona fede in caso di rinnovo di un'autorizzazione di durata limitata (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 439

Die Taxiverordnung der Stadt Zürich vom 18. November 1959/6. September 1961 (TaV) regelt in den Art. 1-11 die Bewilligungspflicht für Taxibetriebe. Es werden zwei Bewilligungsarten unterschieden: Die Betriebsbewilligung A gibt dem Inhaber das Recht zur Benützung der städtischen Taxistandplätze, die Betriebsbewilligung B erlaubt den Taxibetrieb ohne Benützung der städtischen Standplätze (Art. 1 TaV). Über die Zuteilung der verfügbaren Betriebsbewilligungen A unter den die besonderen Voraussetzungen (Art. 4 TaV) erfüllenden Gesuchstellern enthält die Taxiverordnung lediglich in Art. 6 folgende Vorschrift: "Bei einer Erhöhung der Anzahl der Betriebsbewilligungen A sind Taxichauffeure, die sich in diesem Beruf besonders bewährt haben, angemessen zu berücksichtigen." Gemäss Art. 7 TaV ist die Betriebsbewilligung persönlich und unübertragbar. Durch Stadtratsbeschlüsse wurden in Ergänzung der TaV zur Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis bestimmte Zuteilungsgrundsätze festgelegt. Während der Stadtrat 1953 die Vergebung der A-Bewilligungen durch Losentscheid beschlossen hatte, wurde am 5. August 1960 in zustimmendem Sinne davon Kenntnis genommen, dass die Verteilung der im Zusammenhang mit der Taxiverordnung vom 18. November 1959 zu schaffenden A-Bewilligungen nach dem Grundsatz der Anciennität erfolgt sei. Danach war bei alten bewährten Taxichauffeuren die Zahl der Berufsjahre massgebend, bei B-Taxihaltern die Zahl der Jahre des ununterbrochenen Besitzes einer B-Betriebsbewilligung. Am 16. März 1962 beschloss der Stadtrat den Grundsatz der Anciennität etwas zu lockern; in Ausnahmefällen könne auf besonders geartete Verhältnisse Rücksicht genommen werden. Wegen Schwierigkeiten in der Einhaltung einer rechtsgleichen Praxis beschloss der Stadtrat am 11. Dezember 1970: "Bis zum Inkrafttreten der neuen Taxiverordnung werden nur noch Übertragungen von A-Betriebsbewilligungen mit höchstens einem zugeteilten A-Taxi an den Ehegatten oder an Nachkommen eines Bewilligungsinhabers vorgenommen, sofern diese die Voraussetzungen für die Erteilung der

Bewilligung erfüllen."
Andere freiwerdende A-Betriebsbewilligungen sollten bis zum Inkrafttreten der neuen TaV vom Polizeiamt nicht mehr erteilt werden. Nachdem die Vorlage einer neuen Taxiverordnung in der Volksabstimmung vom 17. März 1974 verworfen worden war und die vom Stadtrat im Hinblick auf diese Neuregelung vorbereiteten Richtlinien für die Zuteilung von A-Taxibetriebsbewilligungen nicht in Kraft treten konnten, wurden am 17. Juli 1974 neue Richtlinien beschlossen und die bisherigen Beschlüsse mit sofortiger Wirkung aufgehoben. In diesen neuen Richtlinien wird am Auswahlkriterium der Anciennität grundsätzlich festgehalten. Arnold Meier-Engler und Werner Meier sind Komplementäre der Firma A. u. W. Meier & Co. Arnold Meier-Engler, der seit dem 7. Mai 1968 bereits Inhaber der A-Bewilligung 202 (später gegen Nr. 147 ausgetauscht) ist, erhielt am 8. November 1968 zusätzlich die bisher von Johann Furer ausgeübte Bewilligung A Nr. 208. Der Polizeivorstand erneuerte diese Bewilligung A Nr. 208 am 19. November 1970 letztmals bis 31. März 1971. Werner Meier, der keine A-Taxibetriebsbewilligung besitzt, stellte am 25. Juni 1970 das Gesuch, es sei ihm die bisher von Ernst Fleckenstein ausgeübte Bewilligung A Nr. 243 zuzuteilen. Der Polizeivorstand lehnte das Gesuch am 28. Mai 1973 ab. Edgar Gosteli ist seit dem Jahre 1960 Inhaber der Bewilligung A Nr. 151. Der Polizeivorstand der Stadt Zürich erteilte ihm am 5. Februar 1969 zusätzlich die Bewilligung A Nr. 129, die früher von seinem 1964 verstorbenen Vater und hernach von seiner Mutter genutzt worden war. Die Bewilligung A Nr. 129 erhielt Gosteli zuerst für die Jahre 1968/69; dann wurde sie ihm für 1970/71 und für 1972/73 erneuert. Zur Zeit übt Edgar Gosteli die A-Taxibetriebsbewilligungen Nr. 129 und Nr. 151 in der Firma Taxameter AG aus, deren Aktionär er ist. Am 9. August 1973 verfügte der Polizeivorstand, dass die zusätzliche Bewilligung A Nr. 129 für die Zeit nach dem 31. Dezember 1973 nicht erneuert werde. Ferdinand Meier ist seit dem Jahre 1945 Inhaber der A-Taxibetriebsbewilligung Nr. 92 und seit dem Jahre 1952 der B-Taxibetriebsbewilligung Nr. 744. Am 16. Mai 1968 erteilte ihm der Polizeivorstand für die Jahre 1968 und 1969 zusätzlich

die A-Betriebsbewilligung Nr. 85. Ferdinand Meier trat am 1. August 1973 als Kommanditär in die Firma A. u. W. Meier & Co. ein, deren Komplementäre seine beiden Neffen sind. Zur Zeit übt er die beiden A-Taxibetriebsbewilligungen Nr. 85 und 92 innerhalb dieser Firma aus. Durch Verfügung vom 7. Oktober 1970 stellte der Polizeivorstand fest, dass die Bewilligung Nr. 85 nur noch bis 31. März 1971 letztmals erneuert werde. Die von Arnold Meier-Engler, Werner Meier, Edgar Gosteli und Ferdinand Meier erhobenen Einsprachen und Beschwerden gegen die Nichterteilung bzw. Nichterneuerung der in Frage stehenden A-Bewilligungen wurden vom Zürcher Stadtrat, Statthalter, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich allesamt abgewiesen. Das Bundesgericht hat die gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts erhobenen staatsrechtlichen Beschwerden in einem Verfahren beurteilt und weist sie ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Dass die Zahl der A-Taxibewilligungen aus sachlichen Gründen, weil die öffentlichen Standplätze nicht beliebig vermehrt werden können, begrenzt sein muss, wird von den Beschwerdeführern nicht in Frage gestellt. Bei einer derartigen Begrenzung der möglichen Bewilligungen hat die zuständige Behörde unter den geeigneten Interessenten eine gewisse Auswahl zu treffen. In der TaV wird nicht gesagt, nach welchen Kriterien die Zuteilung zu erfolgen hat, wenn mehr Gesuchsteller, welche die in Art. 2 und 4 TaV umschriebenen Voraussetzungen erfüllen, vorhanden sind, als freie A-Bewilligungen zur Verfügung stehen. Aus den Bestimmungen ergibt sich lediglich, dass Betriebsbewilligungen nicht übertragbar sind, also nicht Gegenstand von Kauf, Tausch oder Schenkung bilden können (Art. 7 TaV) und dass bei einer Erhöhung der Zahl der A-Bewilligungen bewährte Taxichauffeure angemessen berücksichtigt werden sollen (Art. 6 TaV). Eine Regel über die Zuteilung der aus irgendeinem Grunde frei werdenden A-Bewilligungen enthält die TaV nicht. Wie sich aus den verschiedenen Stadtratsbeschlüssen ergibt, wurde diese Regelungslücke im Interesse einer einheitlichen

Praxis durch gewisse Richtlinien ausgefüllt. Dabei haben sich zwei Grundsätze klar herausgeschält: a) Massgebend für die Erteilung von A-Bewilligungen soll die Anciennität sein, d.h. die Dauer der Tätigkeit im Zürcher Taxigewerbe. Dieses Prinzip findet sich in allen einschlägigen Stadtratsbeschlüssen. b) Das Anciennitätsprinzip wird ergänzt durch die Regel, dass pro Person grundsätzlich nur eine A-Bewilligung zu erteilen ist. Von den beiden Regeln wurden immer wieder gewisse Abweichungen zugelassen, wobei die Praxis in bezug auf die Ausnahmen offenbar ziemlich stark schwankte von der Beschränkung auf die "Übertragung" an nächste Angehörige (Ehegatte, Nachkommen) bis zur entscheidenden Berücksichtigung irgendwelcher freundschaftlicher Verbindungen zwischen bisherigem Inhaber und Gesuchsteller. Die Beschwerdeführer beanstanden die Zuteilungsgrundsätze und vertreten vor allem die Auffassung, das Auswahlkriterium der Anciennität verbunden mit der Regel, dass nur eine A-Bewilligung pro Person erteilt werde, lasse sich vor Art. 4 und Art. 31 BV nur halten, wenn im Sinne der in den Jahren 1968-69 geübten Praxis in grosszügiger Weise Ausnahmen von der starren Anwendung gemacht würden. Im folgenden ist zunächst die Verfassungsmässigkeit der grundsätzlichen Zuteilungskriterien zu prüfen und anschliessend abzuklären, ob sich aus der Bundesverfassung allenfalls ein Anspruch auf gewisse Ausnahmen von der gewählten Zuteilungsordnung ableiten lässt.

4. Wenn wegen der beschränkten Zahl von A-Bewilligungen eine Auswahl unter den an sich geeigneten Be-

werbern notwendig ist, dann darf dabei auch auf Kriterien abgestellt werden, die nicht polizeilicher Natur sind, doch muss es sich um sachgerechte, nicht willkürliche Gesichtspunkte handeln, die eine rechtsgleiche Bewilligungspraxis gewährleisten (BGE 99 Ia 399, vgl. Urteil des Bundesgerichtes vom 20. November 1973, publiziert im ZBl 75/1974 S. 270; GRISEL, Droit administratif Suisse, S. 300 f.). Die Dauer der beruflichen Tätigkeit im Zürcher Taxigewerbe ist ein naheliegendes, objektives Kriterium. Dass freie A-Bewilligungen in erster Linie an langjährige Taxichauffeure, die sich selbständig machen wollen, oder an langjährige Taxihalter mit B-Bewilligung

zuzuteilen seien, ist eine sachlich vertretbare Richtlinie, die zwar über Art. 6 TaV hinausgeht, aber den dort zum Ausdruck kommenden Gedanken folgerichtig auf die nicht geregelte Frage der Zuteilung frei werdender Bewilligungen anwendet. Das Anciennitätsprinzip ist keineswegs willkürlich und gewährleistet in hohem Mass eine rechtsgleiche Bewilligungspraxis. Dass einer Person in der Regel nicht mehr als eine A-Bewilligung erteilt werden soll, wurde in den Stadtratsbeschlüssen nicht immer ausdrücklich gesagt, drängt sich aber als Ergänzung des Anciennitätsprinzips auf. Nur auf diesem Wege lässt sich die der Zuteilungsordnung zugrunde liegende, sachlich mit guten Gründen vertretbare Idee, die privilegierenden A-Bewilligungen sollten unter möglichst viele im Taxigewerbe hauptberuflich Tätige verteilt werden, einigermassen durchsetzen. Im übrigen ist nicht erkennbar, wie die zuständige Behörde in befriedigender Weise über die Zulässigkeit der Konzentration mehrerer A-Bewilligungen in einer Hand entscheiden könnte. Unter dem Aspekt von Art. 4 BV sind die in Zürich angewandten Zuteilungskriterien somit nicht zu beanstanden. Wohl mag es zutreffen, dass die Bildung grösserer Taxiunternehmen, die durch die neuere Zuteilungspraxis erschwert wird, für die Organisation eines leistungsfähigen und rentablen Taxidienstes gewisse Vorteile bietet. Durch gemeinsame organisatorische Massnahmen kann aber auch eine Mehrzahl kleiner Taxihalter einen einwandfreien 24-Stunden-Betrieb sicherstellen. Auf jeden Fall lässt sich nicht behaupten, durch die geschilderte Zuteilungsordnung sei ein leistungsfähiges Taxiwesen nicht gewährleistet, die Taxiverordnung sei damit sinnwidrig und willkürlich ausgelegt und die gewählten Kriterien erwiesen sich als nicht sachgerecht. Trotz gewissen Vorteilen des grösseren Betriebes ist es dem Gemeinwesen nicht von Verfassungs wegen verwehrt, bei der nur beschränkt möglichen Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs eine die Schaffung von grossen Unternehmen eher erschwerende, eine breite Streuung der Bewilligungen fördernde Praxis zu befolgen. Eine solche Bewilligungspraxis verstösst auch nicht gegen Art. 31 BV. Wird im Sinne der neueren Doktrin und Praxis - abweichend von der langjährigen Rechtsprechung - bei der

Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs eine Berücksichtigung der Handels- und Gewerbefreiheit bejaht (BGE 101 Ia 479 ff. E. 5, insbesondere 481; vgl. IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Bd. II, Nr. 118, S. 829 f., Ziff. III a), so lässt sich aus diesem Freiheitsrecht nicht ableiten, die Gemeinde dürfe nicht durch die Regel, dass pro Person nur eine A-Bewilligung erteilt werde, die Konzentration von A-Bewilligungen in einem grösseren Taxiunternehmen erschweren. Eine breite Streuung der A-Bewilligungen nach einem objektiven Kriterium entspricht dem Gehalt von Art. 31 BV besser als eine schwer in rechtlich befriedigender Weise zu regelnde Häufung von privilegierenden Bewilligungen in einer Hand.

5. Auch die Beschwerdeführer anerkennen im Grunde, dass die Zuteilung nach Anciennität als Grundregel durchaus sachgerecht ist; aber sie postulieren eine grosszügigere Ausnahmepraxis: Beim Bestehen geschäftli-

cher oder freundschaftlicher Beziehungen zwischen bisherigem Bewilligungsinhaber und Gesuchsteller sollte eine "Übertragung" der Bewilligung ausserhalb der Anciennitätsreihe möglich sein. Auch der "Erwerb" einer zweiten Bewilligung wäre nach Auffassung der Beschwerdeführer je nach den Verhältnissen zu ermöglichen.
Die bisherige Erfahrung der Zürcher Behörden zeigt, dass ein Abweichen von der klaren Zuteilungsordnung nach Anciennität die Gefahr rechtsungleicher Behandlung mit sich bringt und Kritik hervorruft. Taxiführer, die nach der Anciennität zum Zuge kämen, müssen warten. Sobald mit einer "Übertragung" auf einen befreundeten Berufskollegen ausserhalb der Anciennitätsordnung gerechnet werden kann, besteht ein grosser Anreiz zum Handel mit Bewilligungen; Art. 7 TaV wird damit umgangen. Der Stadtrat hat in seinem Beschluss vom 16. März 1962 deutlich auf diese Gefahr hingewiesen.
Eine restriktive, möglichst auf objektivierbare Elemente (Verwandtschaft) abstellende Praxis bezüglich der Ausnahmen vom Anciennitätsprinzip ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Aus den angerufenen Bestimmungen der Bundesverfassung ergibt sich demnach kein Anspruch auf eine Abweichung von der gewählten Zuteilungsordnung.

6. Verletzt somit die strikte Anwendung des Anciennitätsprinzips verbunden mit der grundsätzlichen Beschränkung auf eine A-Bewilligung pro Taxihalter die Bundesverfassung

BGE 102 Ia 438 S. 445

nicht, so führt dies hinsichtlich der einzelnen hier zu beurteilenden staatsrechtlichen Beschwerden zu folgenden Ergebnissen: a) Werner Meier kann nach der Anciennität keine A-Bewilligung beanspruchen. Die Abweisung seines Gesuches verstösst gegen keine Verfassungsnorm. Dass die kantonalen Instanzen in den Jahren vor Einreichung dieses Gesuchs zum Teil solche Bewilligungsübertragungen unter befreundeten Partnern genehmigten, macht die angefochtene Bewilligungsverweigerung nicht verfassungswidrig. Der Polizeivorstand konnte 1973 aufgrund der gegen die vorher geübte grosszügigere Bewilligungspraxis vorgebrachten Kritik die Anforderungen verschärfen, und die Abweichungen vom Anciennitätsprinzip eng begrenzen, um eine klarere, die Rechtsgleichheit besser gewährleistende Ordnung zu erreichen. Einer solchen sachlich begründeten Praxisänderung steht keine Verfassungsnorm entgegen (BGE 96 I 201 E. 2 und 376 E. 6b, 98 Ia 636 E. 5). Dass die zuständigen Instanzen nicht nur im konkreten Einzelfall willkürlich einen strengen Massstab anlegten, sondern zu einer grundsätzlichen Korrektur der Zuteilungspraxis entschlossen waren, ergibt sich deutlich aus dem Stadtratsbeschluss vom 11. Dezember 1970, durch welchen eine eigentliche Bewilligungssperre (bis zum Inkrafttreten der neuen TaV) angeordnet wurde. In den Beschwerden wird auch nicht behauptet, noch zur Zeit der Behandlung des Gesuches von W. Meier sei in vergleichbaren Fällen eine Ausnahme vom Anciennitätsprinzip gemacht worden. Die Verwerfung der neuen TaV in der Gemeindeabstimmung hat die sachlich begründete Änderung der Bewilligungspraxis nicht aufgehoben. Gestützt auf das geltende Recht - die TaV von 1959/61 - konnten die Abweichungen vom Anciennitätsprinzip auf wirkliche Ausnahmesituationen beschränkt werden. Ob die im Dezember 1970 angeordnete "Sperre" bis zum Erlass der neuen Richtlinien (Juli 1974) aufrecht blieb, ist hier nicht zu prüfen; denn weder dem Gesuchsteller W. Meier noch den andern Beschwerdeführern ist nur wegen dieses vorläufigen Ausschlusses jeder Bewilligungserteilung (ausser an Ehegatten und Nachkommen) die verlangte Bewilligung verweigert worden; auch bei Wegfall

BGE 102 Ia 438 S. 446

der eigentlichen Sperre kam wegen der Aufgabe der vorherigen Praxis einer grosszügigen Anerkennung von Ausnahmesituationen eine Gutheissung der umstrittenen Gesuche nicht mehr in Frage. Ohne bei der Anwen-

dung der TaV in Willkür zu verfallen und ohne in anderer Weise eine Verfassungsnorm zu verletzen, konnte aber der Polizeivorstand 1973 zu einer strikteren Einhaltung des Anciennitätsprinzips zurückkehren, "Bewilligungsübertragungen" auch bei Bestehen eines freundschaftlichen Verhältnisses unter den Beteiligten ablehnen und Konzentrationen von A-Bewilligungen in einer Hand vermeiden. Die staatsrechtliche Beschwerde des Werner Meier ist daher abzuweisen. Bei strikter Einhaltung der als massgebend betrachteten, nicht verfassungswidrigen Zuteilungsregeln durfte ihm die verlangte, von E. Fleckenstein "übernommene" A-Bewilligung nicht ausserhalb der Anciennitätsreihe zugeteilt werden. b) Auch Arnold Meier-Engler, Edgar Gosteli und Ferdinand Meier können nicht die Erneuerung ihrer umstrittenen zusätzlichen A-Bewilligungen mit der Begründung beanspruchen, die Änderung der Bewilligungspraxis verstosse gegen die Bundesverfassung. Vorweg ist hervorzuheben, dass die Stadtratsbeschlüsse über Zuteilungsrichtlinien nicht Erlasse mit Rechtssatzcharakter sind, sondern Weisungen des obersten kommunalen Vollzugsorgans über die Anwendung der TaV. Gewisse Wandlungen der Praxis während der Geltungsdauer eines solchen Stadtratsbeschlusses, sogar Abweichungen vom Wortlaut des Beschlusses sind also nicht unzulässig, soweit sie im Rahmen einer vertretbaren, sinngemässen Anwendung der TaV bleiben. Aber selbst wenn man den Stadtratsbeschlüssen in gewissem Sinne die Wirkung von Erlassen beimessen könnte (vgl. BGE 98 Ia 510 f. E. I 1), so würde dies zur Begründung der Beschwerdebegehren nichts beitragen; denn in keinem Stadtratsbeschluss ist eine derart weitgehende Lockerung des Anciennitätsprinzips festgelegt, wie sie dann in der Praxis der Jahre 1968/69 offenbar vorgenommen wurde und von den Beschwerdeführern als richtig betrachtet wird. Insbesondere kann der Stadtratsbeschluss 1962, der gewisse Ausnahmen ermöglichen wollte, nicht in dem Sinne verstanden werden, dass durch persönliche Beziehungen zwischen bisherigem Bewilligungsinhaber und Gesuchsteller bereits eine Ausnahme

vom Anciennitätsprinzip gerechtfertigt werde. Die Erteilung einer zusätzlichen A-Bewilligung an einen Taxihalter, der bereits eine A-Bewilligung besitzt, wurde damals vom Stadtrat gar nicht in Erwägung gezogen. - Aus den Stadtratsbeschlüssen lässt sich somit nicht ableiten, in den hier in Frage stehenden Fällen bestehe ein Anspruch auf eine von der grundsätzlichen Zuteilungsordnung abweichende Behandlung. Auch zum Stadtratsbeschluss 1962 steht die sachlich begründete Verschärfung der Bewilligungspraxis, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, nicht im Widerspruch. Die Beschwerdeführer können mit keinem stichhaltigen Argument geltend machen, die grosszügige Bewilligungspraxis der Vorjahre müsse auf jeden Fall weitergeführt werden. c) Im Fall des Beschwerdeführers Edgar Gosteli handelt es sich um eine A-Bewilligung, die vorher vom Vater und dann von der Mutter des Gesuchstellers ausgeübt wurde. Diese enge verwandtschaftliche Beziehung vermöchte an sich wohl auch bei einer restriktiven Ausnahmepraxis eine Bewilligungsübertragung ausserhalb der Anciennitätsreihe zu rechtfertigen. Es ist aber keine willkürliche Auslegung der TaV und der einschlägigen Stadtratsbeschlüsse, wenn der Polizeivorstand davon ausgeht, dass auch die "Übertragung" auf einen fachlich geeigneten Nachkommen des bisherigen Bewilligungsinhabers grundsätzlich nur zu bewilligen sei, sofern der Gesuchsteller selber nicht bereits eine A-Bewilligung besitze. Auch durch "Übertragung innerhalb der Familie" soll eine Konzentration von A-Bewilligungen nicht möglich sein. Aus der bestehenden verwandtschaftlichen Beziehung kann daher Edgar Gosteli, der bereits eine A-Bewilligung besitzt, keinen Anspruch auf eine Sonderbehandlung ableiten. Dass die umstrittene zweite A-Bewilligung im Zuge der Übernahme des von seiner Mutter geführten Geschäftes auf Edgar Gosteli "überging", ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung des angefochtenen Entscheides ohne Belang. Auch eine Geschäftsübernahme verschafft nicht von Verfassungs wegen einen Anspruch auf Übertragung der im übernommenen Geschäft ausgeübten A-Bewilligung, vor allem wenn einer solchen Übertragung die Regel entgegensteht, dass einem Taxihalter, der schon eine A-Bewilligung hat, keine zweite solche Bewilligung erteilt werden soll, solange geeignete Interessenten ohne A-Bewilligung vorhanden sind.

7. Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführer Arnold Meier-Engler, Edgar Gosteli und Ferdinand Meier unter irgendeinem Aspekt einen besonderen rechtlichen Schutz geniessen, weil ihnen die in Frage stehenden A-Bewilligungen früher ohne Vorbehalt erteilt und in der Folge bis zur angefochtenen Verweigerung auch regelmässig erneuert wurden. a) Die Taxibetriebsbewilligungen werden gemäss Art. 8 TaV nur auf die Dauer von zwei Jahren erteilt. Wird nach Ablauf der Bewilligungsdauer die Bewilligung nicht erneuert, so handelt es sich formell weder um einen Bewilligungsentzug (Art. 9 TaV) noch um den Widerruf einer erteilten Bewilligung (vgl. hiezu IMBODEN/RHINOW, a.a.O., Bd. I, S. 272 f., Ziff. II). Wie das Verwaltungsgericht zutreffend feststellt, schafft die Erteilung einer Taxibetriebsbewilligung kein wohlerworbenes Recht; auch die mehrfache Erneuerung gibt dem Bewilligungsinhaber grundsätzlich keinen Anspruch auf unveränderte Fortsetzung des Bewilligungsverhältnisses bei Ablauf der Bewilligungsdauer. b) Obschon also ein "ehehaftes" oder wohlerworbenes Recht fehlt und auch die Regeln über den Widerruf von Verwaltungsakten nicht direkt anwendbar sein können (vgl. FORSTHOFF, Verwaltungsrecht, Bd. I, 10. Aufl., S. 272), fragt sich, ob die Auffassung des Zürcher Verwaltungsgerichtes, wonach die Bewilligungsbehörde bei der Erneuerung einer Taxibetriebsbewilligung in gleicher Weise wie bei deren erstmaliger Erteilung die Voraussetzungen frei zu prüfen und auf die Tatsache der bisher bestehenden und vom Gesuchsteller ausgeübten Bewilligung keine Rücksicht zu nehmen habe (in diesem Sinne auch: IMBODEN/RHINOW, a.a.O., Bd. I, S. 272, Ziff. II. b. 1), der effektiven Interessenlage gerecht wird. Ein Taxibetrieb erfordert Investitionen und organisatorische Massnahmen, die sich nicht lohnen, wenn nicht zu erwarten ist, dass - bei gleichbleibenden Verhältnissen - die Bewilligung immer wieder erneuert wird. Vernünftigerweise lässt sich nicht die Regel aufstellen, der Taxihalter habe mit der Nichterneuerung jeweilen nach Ablauf von zwei Jahren zu rechnen und müsse seine geschäftlichen Dispositionen entsprechend treffen. Auf der andern Seite wird mit der zeitlichen Beschränkung der Bewilligung gerade bezweckt, der Bewilligungsbehörde nach Ablauf der Frist eine neue, nötigenfalls abweichende Würdigung des Sachverhaltes zu ermöglichen,

sei es in Anpassung an veränderte Verhältnisse, sei es aufgrund einer nach den Umständen gebotenen Praxisänderung, die dem Sinn und Zweck der zugrundeliegenden Vorschriften besser entspricht. Im vorliegenden Fall erlaubt die Begrenzung der Bewilligungsdauer auf zwei Jahre (Art. 8 TaV) eine periodische Überprüfung und die Erhebung einer Gebühr. Es kann aber vernünftigerweise nicht Sinn dieser Bestimmung sein, der Bewilligungsbehörde nach Ablauf der Frist ein von jeder Interessenabwägung freies Ermessen einzuräumen. Trotz der zeitlichen Beschränkung der Bewilligung darf somit der Bewilligungsempfänger ein gewisses berechtigtes Vertrauen haben, dass die Erneuerung der Bewilligung nur dann verweigert wird, wenn das öffentliche Interesse an einer von der bisherigen Praxis abweichenden Nichterneuerung das private an der Weiterführung der bisherigen Bewilligungspraxis überwiegt. Damit wird die Abgrenzung zwischen der Erneuerung einer befristeten und dem Widerruf einer unbefristeten Bewilligung (BGE 97 I 752 E. 4b) nicht in Frage gestellt, andererseits aber auch zwischen der Erneuerung und der erstmaligen Erteilung einer Bewilligung sachgemäss unterschieden (vgl. für den Rechtsschutz des Bundesbeamten analog: Art. 3 lit. b VwVG). Die im Vertrauen auf die regelmässige Erneuerung der Bewilligung in angemessener Weise getroffenen Dispositionen können allerdings im Einzelfall im Laufe der Zeit ein derartiges Gewicht erhalten, dass die Rechtsstellung des Bewilligungsinhabers faktisch die gleiche ist, wie wenn ihm die Bewilligung unbefristet auf Dauer erteilt worden wäre (vgl. KLOEPFER, Kettenverwaltungsakte und Widerrufsvorbehalt, DVBl. 1972 S. 371 ff.). Mit der TaV von 1959/61 wollte man keine Strukturveränderung im Taxigewerbe herbeiführen. Es lässt sich diesem Erlass nicht entnehmen, die Konzentrationen von A-Bewilligungen seien durch Nichterneuerung aufzulösen. Die zurückhaltende Formulierung von Art. 6 TaV zeigt im Gegenteil, dass man unter Wahrung der bestehenden Verhältnisse lediglich im Falle der Erhöhung der Zahl der A-Bewilligungen eine angemessene Berücksichtigung bewährter Taxichauffeure anstrebte. Es ist, wie oben dargelegt wurde, nicht willkürlich, den Gedanken einer Berücksichtigung bewährter

Taxichauffeure in der Form des Anciennitätsprinzips durchzuführen und auch bei der in der TaV nicht geregelten Neuerteilung frei

BGE 102 Ia 438 S. 450

werdender A-Bewilligungen zu beachten. Mit der TaV nicht vereinbar wäre aber - entgegen der Auffassung des Zürcher Verwaltungsgerichts - eine plötzliche Änderung der Struktur des Zürcher Taxigewerbes durch Nichterneuerung der zusätzlichen A-Betriebsbewilligungen in allen Fällen, in denen der Träger mehr als eine solche Bewilligung hat, und Neuverteilung der auf diese Weise frei werdenden Bewilligungen nach dem Anciennitätsprinzip. Für eine solche Massnahme bildet die TaV keine genügende gesetzliche Grundlage. Ob ein derartiger Eingriff im übrigen vor Art. 4 und 31 BV bei ausdrücklicher gesetzlicher Regelung standhielte, ist hier nicht zu prüfen. c) In den hier zu beurteilenden Fällen der Nichterneuerung geht es nicht um eine nachträgliche Änderung der schon beim Inkrafttreten der TaV bestehenden Verhältnisse, sondern um die Korrektur der in den Sechzigerjahren vorgenommenen, nach einer konsequenten, restriktiven Ausnahmepraxis unbegründeten Abweichungen von dem seit 1960 als Grundregel anerkannten Anciennitätsprinzip. Diese nachträgliche Korrektur einzelner unbegründeter Abweichungen von der sachgerechten Zuteilungsordnung liegt im öffentlichen Interesse; auf jeden Fall ist es nicht willkürlich, dies anzunehmen. Das entgegenstehende private Interesse ergibt sich aus der Möglichkeit, die gestützt auf die erteilten Bewilligungen in guten Treuen getätigten Investitionen während einer angemessenen Zeit nutzen und amortisieren zu können. Die Beschwerdeführer A. Meier-Engler, Edgar Gosteli und Ferdinand Meier, die sich im Sinne der vorstehenden Erwägung auf einen gewissen Vertrauensschutz berufen können, waren alle vor Erteilung der hier in Frage stehenden Bewilligung bereits im Taxigewerbe tätig, die zusätzliche A-Bewilligung gab ihnen eine weitere Verdienstmöglichkeit und veranlasste sie vermutlich zu gewissen Investitionen. Hingegen war die umstrittene, jetzt nicht mehr erneuerte A-Bewilligung nicht die Grundlage einer eigentlichen beruflichen Umstellung. Die drei umstrittenen zusätzlichen A-Bewilligungen wurden 1968 (16. Mai: F. Meier, 8. Nov.: A. Meier) und 1969 (5. Februar: E. Gosteli) erstmals erteilt. Die Verfügungen über die Nichterneuerung datieren vom 7. Oktober 1970 (F. Meier), 19. November 1970 (A. Meier) und 9. August 1973 (E. Gosteli). Aus den Akten ist zu entnehmen, dass die Bewilligungen während der ganzen Dauer des Verfahrens bis heute genutzt werden konnten, d.h.

BGE 102 Ia 438 S. 451

gesamthaft rund 7 bis 8 Jahre und nach Mitteilung der Nichterneuerung noch 6 bzw. 3 Jahre. Es ist anzunehmen, dass die vernünftigerweise im Hinblick auf die zusätzliche A-Bewilligung gemachten Investitionen jetzt amortisiert sind. Vorhandene Fahrzeuge lassen sich im übrigen wohl in den Taxiunternehmen der Beschwerdeführer zweckmässig verwenden, auch wenn die zusätzliche A-Bewilligung nicht erneuert wird. Aus den Akten ergibt sich kein konkreter Anhaltspunkt für einen drohenden Schaden, der ernstlich als Grund für eine weitere Erneuerung dieser A-Bewilligungen in Frage käme. Das Verwaltungsgericht konnte auf jeden Fall ohne Willkür davon ausgehen, dass der "Korrektur" einer vom Anciennitätsprinzip abweichenden Bewilligungserteilung durch Nichterneuerung kein überwiegendes privates Interesse der seinerzeitigen Bewilligungsempfänger entgegensteht. Auch unter dem Aspekt der Rechtssicherheit bzw. des Vertrauensschutzes wurde Art. 4 BV nicht verletzt.

8. Es ist unbestritten, dass einigen Taxihaltern, die schon lange eine Mehrzahl von A-Bewilligungen besitzen, diese Bewilligungen auch in den letzten Jahren immer erneuert worden sind. Der Polizeivorstand hat also in diesen Fällen nicht versucht, auf dem Wege der Verweigerung der Erneuerung eine Reduktion auf eine A-

Bewilligung pro Taxihalter zu erreichen. Dass den Beschwerdeführern A. Meier, E. Gosteli und F. Meier die zusätzliche A-Bewilligung nicht mehr erneuert wurde, während man andern Taxihaltern, die schon seit längerer Zeit mehrere A-Bewilligungen besitzen, deren Erneuerung nicht verweigerte, stellt nach der Begründung des Urteils des Verwaltungsgerichtes an sich eine rechtsungleiche Behandlung dar. Das Verwaltungsgericht nimmt jedoch an, der Stadtrat werde als oberstes Exekutivorgan die vom Polizeivorstand vorgenommene Differenzierung nicht decken, was bedeuten würde, dass inskünftig alle Taxihalter durch Nichterneuerung zusätzlicher Bewilligungen auf eine A-Bewilligung zu beschränken wären. Ob der Stadtrat eine solche Strukturänderung bestehender Betriebe vorzunehmen gedenkt, ergibt sich aus den Akten nicht. Für einen solchen Eingriff würde wohl de lege lata die gesetzliche Grundlage fehlen (s. oben E. 7b). Die Rüge rechtsungleicher Behandlung ist aber von vornherein unbegründet, weil zwischen einem Taxiunternehmer, der schon vor Erlass der TaV von 1959/61 mit mehreren A-Bewilligungen

arbeitete und dieses Geschäft seither in guten Treuen weiterführte und einem Taxihalter, der 1968/69 in unbegründeter Abweichung vom damals bereits geltenden Anciennitätsprinzip eine zusätzliche A-Bewilligung erhielt, ein rechtserheblicher Unterschied besteht. Wie bereits oben dargelegt wurde, bildet die TaV von 1959/61 keine Grundlage für eine Umverteilung der vorhandenen A-Bewilligungen; die damals bestehenden Verhältnisse sollten nicht geändert werden. Die Unterscheidung zwischen Taxihaltern, die 1968/69 in ungenügender Beachtung der geltenden Zuteilungsordnung eine zweite A-Bewilligung erhielten und Taxihaltern, die schon vor 1959 Träger von zwei oder mehreren A-Bewilligungen waren, ist durchaus vertretbar. Ohne Willkür kann die TaV von 1959/61 im Sinne einer gewissen "Besitzstandsgarantie" für die damals vorhandenen Taxiunternehmer interpretiert werden. Die Nichterneuerung später erteilter, zusätzlicher A-Bewilligungen verstösst wegen der Verschiedenheit der Rechtslage nicht gegen Art. 4 BV, auch wenn dem herkömmlichen Träger mehrerer A-Bewilligungen die Bewilligungserneuerung nicht verweigert wird.