Urteilskopf

88 I 57

11. Urteil vom 23. Mai 1962 i.S. Mosimann gegen Einwohnergemeinde Muri und Regierungsrat des Kantons Bern.
Regeste (de):
Monopol für Hausinstallationen. Art. 31 BV.

1. Ist es mit Art. 31 BV vereinbar, dass eine Gemeinde das tatsächliche Monopol der Belieferung mit Wasser, Gas oder Elektrizität auf die Ausführung von Hausinstallationen ausdehnt? (Erw. 3).

2. Wenn eine Gemeinde sich mit Hausinstallationen überhaupt nicht befasst, diese ganz dem privaten Gewerbe überlässt und sich darauf beschränkt, Installationsvorschriften zu erlassen, deren Einhaltung zu kontrollieren und die Ausführung von Installationen der Bewilligungspflicht zu unterwerfen, kann von einem Monopol nicht die Rede sein und geniesst das Installationsgewerbe den Schutz des Art. 31 BV (Erw. 4, 5).

3. Eine solche Gemeinde darf die Erteilung der Bewilligung für Wasserinstallationen an einen in einer Nachbargemeinde ansässigen Installateur nicht davon abhängig machen, dass er in der Gemeinde einen im Handelsregister eingetragenen Geschäftssitz (Hauptsitz oder Zweigniederlassung) aufweise und eine Werkstätte besitze (Erw. 6).

Regeste (fr):
Monopole pour les installations d'eau, de gaz ou d'électricité à l'intérieur des maisons. Art. 31 Cst.

1. Est-il compatible avec l'art. 31 Cst. qu'une commune étende le monopole de fait concernant la fourniture de l'eau, du gaz et de l'électricité à l'exécution des installations à l'intérieur des maisons? (consid. 3).

2. Lorsqu'une commune ne s'occupe absolument pas de faire les installations à l'intérieur des maisons, mais qu'elle laisse ce soin aux entrepreneurs privés et se borne à édicter des prescriptions relatives à ces installations, à contrôler leur observation et à soumettre l'exécution des installations à une autorisation, il ne peut être question d'un monopole et les installateurs sont protégés par l'art. 31 Cst. (consid. 4, 5).

3. Une telle commune ne peut, lorsqu'un installateur domicilié dans une commune voisine lui demande l'autorisation d'exécuter des installations d'eau, faire dépendre l'octroi du permis de la condition que le requérant possède dans la commune un siège inscrit au registre du commerce (établissement principal ou succursale) et un atelier (consid. 6).

Regesto (it):
Monopolio per le istallazioni interne dell'acqua del gas o dell'elettricità. Art. 31 CF.

1. È conciliabile con l'art. 31 CF l'estensione da parte di un comune, del monopolio di fatto per la distribuzione dell'acqua del gas o dell'elettricità, alle istallazioni interne? (consid. 3).

2. Nei casi in cui il Comune non si occupa in alcun modo di istallazioni interne e le lascia all'attività delle aziende private, limitandosi in proposito ad emanare le relative prescrizioni e a sottoporre l'esecuzione dei lavori ad una autorizzazione ed a controllo, non può essere questione di monopolio, per cui gli istallatori sono protetti dall'art. 31 CF (consid. 4 e 5).

3. In un siffatto caso il Comune non può far dipendere il rilascio dell'autorizzazione ad eseguire istallazioni di acqua potabile, richiesta da un istallatore del comune viciniore, dall'istituzione nel Comune di una sede is-

critta nel registro di commercio (sede principale o succursale) e di un laboratorio (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 58

BGE 88 I 57 S. 58

A.- Die Einwohnergemeinde Muri hat eine öffentliche Wasserversorgung erstellt, um die Bewohner des Gemeindegebietes mit Trink- und Brauchwasser zu versorgen und eine genügende Wassermenge für Feuerlöschzwecke bereitzustellen. Nach dem von der Gemeinde erlassenen und vom Regierungsrat des Kantons Bern genehmigten Wasserversorgungsreglement vom 1. Juni 1959 (WVR) umfasst die Wasserversorgung alle der Gemeinde gehörenden Quellen, Wasserfassungen, Pumpanlagen, Leitungen und der Wasserversorgung dienenden übrigen Einrichtungen (Art. 1 WVR). Im Abschnitt über die "Wasserleitungen und Installationen" (Art. 13-25 WVR) wird unterschieden

BGE 88 I 57 S. 59

zwischen den in der Regel in das öffentliche Strassennetz gelegten "Hauptleitungen", den von diesen zu den Wassermessern in den Gebäuden führenden "Hauszuleitungen" und den "Hausinstallationen", als welche alle Leitungen und Anlagen nach dem Wassermesser im Gebäude gelten. Für die (zu Lasten des Wasserbezügers gehende) Erstellung der Hausinstallationen gelten die jeweiligen "Leitsätze für die Erstellung von Wasserinstallationen" des Schweiz. Vereins von Gas- und Wasserfachmännern; überdies kann der Gemeinderat besondere Installationsvorschriften erlassen (Art. 25). Aus dem Abschnitt über die "Konzessionierung von Installateuren" (Art. 37-43 WVR) sind folgende Bestimmungen hervorzuheben: "Art. 37. Grundsatz; Konzession I und II. Arbeiten an Hauptleitungen, die Erstellung und der Unterhalt von Hauszuleitungen sowie das Einsetzen von Wassermessern dürfen nur durch einen Installateur ausgeführt werden, der im Besitze einer von der Gemeinde erteilten Konzession I ist und für die einzelne Arbeit den Auftrag oder die besondere Bewilligung vom Bauinspektorat erhalten hat. Die Erstellung, Änderung, Instandstellung oder Erweiterung von Hausinstallationen darf nur durch einen Installateur ausgeführt werden, der im Besitze einer von der Gemeinde erteilten Konzession II ist. Konzessionen werden auf Antrag der Baukommission vom Gemeinderat erteilt. Art. 38. Voraussetzungen der Konzessionserteilung.
Konzessionen dürfen nur an eidgenössisch diplomierte Installateure im Gas- und Wasserfach erteilt werden. Die Konzessionäre müssen in bürgerlichen Rechten und Ehren stehen, in der Gemeinde einen im Handelsregister eingetragenen Geschäftssitz (Hauptsitz oder Zweigniederlassung) aufweisen und eine gut ausgebaute und den technischen Anforderungen entsprechende Werkstätte besitzen. Sie müssen die einschlägigen Installationsvorschriften der Gemeinde sowie die geltenden "Leitsätze für die Erstellung von Wasserinstallationen" des schweiz. Vereins von Gas- und Wasserfachmännern kennen und sich über die zur selbständigen Führung eines Installationsgeschäftes notwendigen finanziellen Mittel ausweisen können. Art. 39. Konzessionsgesuch und Urkunde.
(Abs. 3) Die Konzession I wird nur an Bewerber erteilt, die im Besitze einer Konzession II sind. Der Gemeinderat kann die Erteilung von Konzessionen I beschränken. Art. 41. Kaution.
Jeder Inhaber einer Konzession II hat eine Kaution von 2000.– Franken zu leisten. ....

Art. 42. Meldepflicht.
Jeder Konzessionär hat dem Bauinspektorat jeweils per 1. Januar und 1. Juli ein genaues schriftliches Verzeichnis einzureichen über alle von ihm im abgelaufenen Halbjahr ausgeführten Arbeiten, Änderungen, Erweiterungen und Instandstellungen von Hauptleitungen, Hauszuleitungen, Wassermessern und Hausinstallationen."

B.- Der Beschwerdeführer Hans Mosimann hat im Jahre 1950 die eidgenössische Meisterprüfung für Gas- und Wasserinstallationen bestanden. Er betreibt seit 1. Januar 1959 eine Spenglerei an der Altenbergstrasse Nr. 8a in Bern und beschäftigt über 20 Arbeiter. Am 3. Oktober 1960 ersuchte er die Baukommission von Muri um Erteilung der Konzession II zur Erstellung von Hausinstallationen. Die Baukommission wies das Gesuch am 15. Oktober 1960 ab, weil Mosimann in Muri keinen Geschäftssitz habe und keine Werkstätte besitze.
Mosimann führte hiegegen beim Regierungsstatthalter von Bern Beschwerde. Dieser wies die Beschwerde mit Verfügung vom 14. Februar 1961 ab, im wesentlichen aus folgenden Gründen: Die Gemeinde Muri habe die Wasserversorgung zur öffentlichen Aufgabe (Monopol) gemacht, besitze damit auch das Monopol für die Ausführung von Hausinstallationen und teile sich mit einer beschränkten Anzahl von Konzessionären in diese Tätigkeit. Das habe nach BGE 81 I 257 zur Folge, dass die Ausführung von Hausinstallationen nicht unter dem Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit stehe und nur zu prüfen sei, ob die Verweigerung der nachgesuchten Konzession gegen Art. 4 BV verstosse. Das sei jedoch, wie näher ausgeführt wird, nicht der Fall.
Mosimann rekurrierte gegen diese Verfügung an den Regierungsrat, wurde aber durch Beschluss vom 18. Mai 1961 abgewiesen, und zwar aus folgenden Gründen: Die Gemeinde Muri verfüge über keine eigene Installationsabteilung und habe daher die Zahl der Konzessionen II mit Recht nicht von vorneherein beschränkt. Da sie mit der Übernahme der Wasserversorgung als Gemeindeaufgabe

jedoch auch für die richtige Ausführung der Hausinstallationen verantwortlich sei, müsse sie dafür sorgen, dass die auf ihrem Gebiet tätigen privaten Installateure der behördlichen Kontrolle unterliegen, das Wasserverteilungssystem gut kennen und der Bevölkerung jederzeit zur Verfügung stehen. Diesen Zwecken dienten die Konzessionsbedingungen. Das in Art. 38 WVR aufgestellte Erfordernis des Geschäftssitzes und der Werkstätte in der Gemeinde bezwecke vor allem die Sicherstellung einer ständigen Kontrolle der Installateure durch die Gemeindebehörden, worauf eine Gemeinde, die wie Muri darauf verzichte, Hausinstallationen durch eigenes Personal auszuführen, in besonderm Masse angewiesen sei. Ferner veranlasse jenes Erfordernis den Installateur, sich mit dem örtlichen Wasserverteilungsnetz vertraut zu machen, was allein ihm ermögliche, jederzeit die richtigen technischen Massnahmen zu treffen. Schliesslich sei der Installateur dank der vorgeschriebenen Werkstätte auch besser in der Lage, bei Notfällen rasche und wirksame Hilfe zu leisten. Die streitige Voraussetzung der Konzessionserteilung erweise sich damit als solche wasserversorgungstechnischer Natur, halte vor dem Gebot der Handels- und Gewerbefreiheit stand und sei auch keineswegs willkürlich.

C.- Mit der staatsrechtlichen Beschwerde stellt Hans Mosimann den Antrag, der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 18. Mai 1961 sei aufzuheben. Er beruft sich auf die Art. 31 und 4 BV und macht im wesentlichen geltend: a) Die Gemeinde besitze zwar das faktische Monopol der Wasserversorgung. Dieses erstrecke sich jedoch, wie sich aus Art. 1, 37 und 39 Abs. 3 WVR ergeben, nicht auf die Erstellung und den Unterhalt der Hausinstallationen, weshalb es sich bei der Konzession II rechtlich um eine Polizeibewilligung handle. Das Installationsgewerbe unterstehe daher dem Schutz des Art. 31 BV und dürfe nur aus polizeilichen Gründen eingeschränkt werden. Das Erfordernis des Geschäftssitzes und einer Werkstätte im Gemeindegebiet

verstosse gegen Art. 31 BV, da es, obwohlöffentlichen Interessen dienend, durch weniger weitgehende Massnahmen ersetzt werden könne (wird näher ausgeführt). b) Da für jenes Erfordernis überhaupt keine sachlichen Gründe beständen, sei die Verweigerung der Konzession auch willkürlich und verstosse gegen Art. 4 BV. c) Der Regierungsrat habe dem Beschwerdeführer dadurch das rechtliche Gehör verweigert, dass er ihm die Vernehmlassung der Gemeinde zu seinem Rekurs nicht zur Stellungnahme zugestellt habe (BGE 43 I 5, 64, I 148).

D.- Der Regierungsrat des Kantons Bern beantragt die Abweisung der Beschwerde und hält daran fest, dass Art. 38 WVR gewerbepolizeilichen Charakter habe und daher vor Art. 31 BV standhalte. Die Einwohnergemeinde Muri beantragt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Sie versucht in längeren Ausführungen darzutun, dass sie die Wasserversorgung mit Inbegriff der Hausinstallationen als Monopol zur Gemeindeaufgabe gemacht habe, auch wenn sie die Ausführung der Installationsarbeiten konzessionierten Privatunternehmen überlasse und nur die Kontrolle sowie die Gesamtplanung durch eigene Fachorgane ausüben lasse. Dieser Umfang des (tatsächlichen) Monopols ergebe sich aus seinem Zweck, der dahin gehe, das Funktionieren der Wasserversorgung sicherzustellen. Bei der in Art. 38 WVR vorgesehenen Konzession handle es sich somit nicht um eine Polizeibewilligung, sondern um eine echte Konzession, für deren Erteilung nicht Art. 31 BV, sondern nur Art. 4 BV gelte. Dieser aber sei vorliegend nicht verletzt.

E.- In der Replik und Duplik halten der Beschwerdeführer und die Einwohnergemeinde Muri an ihren Anträgen und deren Begründung fest.

F.- Der Instruktionsrichter hat sich beim Schweiz. Verein der Gas- und Wasserfachmänner über Fragen der Konzessionspflicht für Hausinstallationen erkundigt und den Parteien Gelegenheit gegeben, sich zur erhaltenen Auskunft zu äussern. Sie haben hiervon keinen Gebrauch gemacht.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Rüge der Verweigerung des rechtlichen Gehörs ist offensichtlich unbegründet. Die Beschwerde nennt keine Vorschrift des kantonalen Rechts, die den Regierungsrat verpflichtet hätte, die Vernehmlassung der Gemeinde Muri zum Rekurs des Beschwerdeführers diesem vor der Beurteilung des Rekurses zur Stellungnahme zuzustellen. Unmittelbar aus Art. 4 BV aber lässt sich eine solche Pflicht nicht ableiten. Der in den angerufenen UrteilenBGE 43 I 5undBGE 64 I 148aufgestellte Grundsatz, dass die durch einen Entscheid bestimmte Rechtsstellung einer Partei nicht zu ihren Ungunsten verändert werden darf, ohne dass sie angehört wurde, ist vom Regierungsrat nicht verletzt worden, da er die Verfügung des Regierungsstatthalters nicht zu Ungunsten des Beschwerdeführers abgeändert, sondern vielmehr durch Abweisung des dagegen erhobenen Rekurses im Ergebnis bestätigt hat.

2. Der Regierungsstatthalter hat auf Grund des WVR angenommen, die Gemeinde Muri besitze das Monopol für die Ausführung von Hausinstallationen, und hat hieraus geschlossen, dass sie bei der Erteilung von Konzessionen für diese Tätigkeit, in die sie sich mit einer beschränkten Anzahl von Privaten teile, Art. 31 BV nicht zu beachten habe. Der Regierungsrat dagegen hat, freilich ohne es ausdrücklich zu sagen, offenbar ein solches Monopol der Gemeinde verneint und jene Konzessionen als blosse Polizeibewilligungen betrachtet. Das ergibt

sich sowohl aus der Feststellung des Regierungsrates, dass die Gemeinde richtigerweise die Zahl der Konzessionen nicht von vorneherein beschränkt habe, wie auch daraus, dass er prüfte, ob die Konzessionsbedingungen vor Art. 31 BV standhalten. Obwohl der angefochtene Entscheid demnach, was die Frage des Monopols sowie der Rechtsnatur der streitigen Konzession betrifft, auf dem gleichen Boden steht wie der Beschwerdeführer, kann bei der Beurteilung der Beschwerde nicht einfach von der Betrachtungsweise des Regierungsrates ausgegangen werden. Die Frage, ob es sich

um eine auf Grund eines Monopols erteilte echte Konzession oder um eine blosse Polizeibewilligung handle, ist vorliegend vom Bundesgericht zu prüfen. Einmal hängt davon ab, inwieweit der vom Beschwerdeführer in erster Linie angerufene Art. 31 BV anwendbar ist. Sodann beruht die gesamte, der Beschwerde in der Antwort und Duplik entgegengehaltene Argumentation der Gemeinde Muri auf der Annahme eines zur Erteilung echter Konzessionen führenden Installationsmonopols.

3. Wenn eine Gemeinde die Verteilung von Wasser, Gas oder Elektrizität im Gemeindegebiet in der Form eines öffentlichen Dienstes besorgt, besitzt sie hiefür ein faktisches Monopol, da sie nicht verhalten werden kann, einem Konkurrenzunternehmen die für diese Verteilung unumgängliche Benützung ihres öffentlichen Eigentums zu gestatten. Dieses tatsächliche Monopol, das nicht gegen Art. 31 BV verstösst (BGE 58 I 240ff. und 298 ff.), erstreckt sich, da es sich auf die Herrschaft über den öffentlichen Boden stützt, an sich nur soweit, als solcher Boden für die Wasser-, Gas- und Elektrizitätsleitungen in Anspruch genommen wird. Das Bundesgericht hat jedoch wiederholt entschieden, dass die Gemeinde dieses Monopol ohne Verletzung des Art. 31 BV auf die sog. Hausinstallationen, d.h. die Erstellung und den Unterhalt der an ihr Verteilernetz angeschlossenen Leitungen und Anlagen im Innern der Gebäude der Bezüger ausdehnen darf (BGE 47 I 252ff.,BGE 38 I 64ff.), und zwar könne sie die Ausführung der Hausinstallationen entweder unter Ausschluss jeder Konkurrenz sich selber vorbehalten oder aber sich in diese Tätigkeit teilen mit einigen Privaten, denen sie Konzessionen einräume, wobei die Verweigerung solcher Konzessionen nur wegen Verletzung des Art. 4 BV angefochten werden könne (BGE 41 I 377, BGE 81 I 260 Erw. 2; nicht veröffentlichte Urteile vom 14. Juni 1924 i.S. Rüegger, 27. Januar 1940 i.S. Schweizer, 21. Februar 1951 i.S. Minder, 17. Dezember 1952 i.S. Wild AG, 16. Dezember 1953 i.S. Electroinstallations AG Interlaken und 10. Juli

1957 i.S. Electroval SA). Die Ausführung von Hausinstallationen geniesst dagegen den Schutz des Art. 31 BV, wenn die Gemeinde auf diese Tätigkeit verzichtet, sie dem privaten Gewerbe überlässt und sich damit begnügt, Installationsvorschriften zu erlassen, deren Einhaltung zu kontrollieren und die Ausführung von Hausinstallationen der Bewilligungspflicht zu unterwerfen (BGE 39 I 195ff., BGE 81 I 260). In der Rechtslehre wird die Ausdehnung des Belieferungsmonopols auf die Erstellung von Hausinstallationen seit langem als mit Art. 31 BV unvereinbar bezeichnet (FLEINER, Bundesstaatsrecht S. 382 Anm. 27; SIEBENMANN, Das Recht auf Erstellung und Reparatur von elektr. Hausinstallationen, 1952, S. 59 ff.; ABDERHALDEN, Wirtschaft und Recht 1952 S. 147/8 und 1954 S. 241/2; HUBER, ZBJV 1957 S. 492/3; WALTHER PFISTER, Hausinstallationsmonopol und -konzessionen, in Rechtsprobleme der Stadtgemeinden, 1961, S. 200 ff.), während der Regierungsrat des Kantons Zürich das Installationsmonopol nur noch dann als zulässig betrachtet, wenn das Werk der Gemeinde ohne dieses Monopol finanziell oder personell sich nicht erhalten könnte (ZBl 1951 S. 343 ff. und 1961 S. 245 ff.). Ob an der bisherigen Rechtsprechung festzuhalten sei, müsste vorliegend nur dann

geprüft werden, wenn das tatsächliche Monopol der Gemeinde Muri (und nur ein solches Monopol steht in Frage) sich auf die Erstellung von Hausinstallationen erstreckte. Das ist jedoch nicht der Fall.

4. Die Annahme des Regierungsstatthalters, die Gemeinde teile sich mit einer beschränkten Anzahl von Privatunternehmungen in die Ausführung von Hausinstallationen, ist offensichtlich irrig. Die Wasserversorgung von Muri hat vielmehr, wie im angefochtenen Entscheid festgestellt und unbestritten ist, auf die Ausführung von Hausinstallationen durch eigenes Personal verzichtet und verfügt über keine eigene Installationsabteilung. Befasst sich aber die Gemeinde überhaupt nicht mit Hausinstallationen

und überlässt sie diese ganz dem privaten Gewerbe, so kann von einem Monopol der Gemeinde nicht die Rede sein. Soweit im nicht veröffentlichten Urteil vom 18. März 1959 i.S. Groux eine andere Auffassung vertreten wurde, kann daran nicht festgehalten werden. Die Ausdehnung des für die Lieferung von Wasser, Gas oder Elektrizität durch Leitungen über öffentliches Eigentum beanspruchten faktischen Monopols auf die Erstellung und den Unterhalt von Hausinstallationen kann nur darin bestehen, dass die Gemeinde auch diese Installationen selber ausführt und private Konkurrenz nur insoweit zulässt, als sie selber der Nachfrage nicht zu genügen vermag. Die Erwägungen, aus denen das Bundesgericht das (allenfalls mit einer beschränkten Anzahl von Konzessionären geteilte) Installationsmonopol der Gemeinden als mit Art. 31 BV vereinbar zugelassen hat, beruhen denn auch alle auf der Annahme, dass die Gemeinde ein eigenes Installationsgeschäft betreibe (vgl. insbesondereBGE 47 I 252/54 und die bereits erwähnten nicht veröffentlichten Urteile i.S. Wild AG, Elektroinstallations AG Interlaken und Electroval SA). Der Standpunkt der Gemeinde Muri, das Monopol bestehe auch ohne eigenen Installationsbetrieb auf Grund ihrer Beaufsichtigung und Kontrolle des privaten Installationsgewerbes, ist unhaltbar. Die Ausübung zahlreicher Berufe und Gewerbe ist der Bewilligungs- und Kautionspflicht sowie einer behördlichen Aufsicht unterstellt und durch öffentlichrechtliche Vorschriften beschränkt (vgl. z.B. die in BGE 81 I 119 ff. beurteilten Vorschriften über den Betrieb von Drogerien), ohne dass diese Berufe und Gewerbe dadurch dem Bereich der Privatwirtschaft entzogen und monopolisiert wären. Auch die im Wasserversorgungsreglement von Muri enthaltenen Vorschriften über das Installationsgewerbe ändern daher nichts daran, dass die Ausführung von Hausinstallationen in dieser Gemeinde ganz den privaten Unternehmungen überlassen ist und somit den Schutz des Art. 31 BV geniesst. Insbesondere ist die Bezeichnung der dafür erforderlichen Bewilligung als

"Konzession" bedeutungslos; nach der rechtlichen Natur, die dieser Bewilligung im Rahmen der getroffenen Ordnung zukommt, kann es sich nur um eine Polizeibewilligung handeln.

5. Steht die Ausführung von Hausinstallationen aber in Muri unter dem Schutz der durch Art. 31 BV gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit, so ist die Gemeinde nur befugt, diese Tätigkeit aus polizeilichen Gründen, im Interesse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Sittlichkeit und Gesundheit zu beschränken. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten, d.h. es dürfen diese Einschränkungen nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um den Zweck zu erreichen, durch den sie gedeckt sind. Überschreiten sie diese Grenze, so verstossen sie gegen Art. 31 BV (BGE 87 I 453 Erw. 3 mit Verweisungen). Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die Ausführung von Hausinstallationen der Bewilligungspflicht unterworfen werden

kann. Diese Beschränkung lässt sich aus gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Gründen rechtfertigen, weil die unsachgemässe Ausführung von Wasserinstallationen zu Verunreinigungen des Trinkwassers, Unterbrechungen der Wasserversorgung und grossen Wasserschäden in Gebäuden führen kann. Bemerkt sei immerhin, dass verschiedene grössere Gemeinden (wie Genf, Vevey-Montreux, Pully) auf eine Bewilligung verzichten, ohne dass dies Unzukömmlichkeiten zur Folge hätte.
Nach Art. 38 WVR ist die Erteilung der (als Konzession bezeichneten) Bewilligung von verschiedenen Voraussetzungen abhängig (bei deren Wegfall die Konzession gemäss Art. 40 lit. d dahinfällt). Der Beschwerdeführer bestreitet die Zulässigkeit der beiden Voraussetzungen, dass der Installateur "in der Gemeinde einen im Handelsregister eingetragenen Geschäftssitz (Hauptsitz oder Zweigniederlassung) aufweisen und eine gut ausgebaute und den technischen Anforderungen entsprechende Werkstätte besitzen" müsse. Im nicht veröffentlichten Urteil vom

21. Februar 1951 i.S. Minder hat das Bundesgericht das Erfordernis des Geschäftssitzes in der Gemeinde als zulässig erachtet. Indessen besass die Gemeinde dort (wie auch im Falle BGE 81 I 257 ff., wo es um das Erfordernis des Hauptsitzes ging) das Monopol und war daher die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts auf Willkür beschränkt. Im vorliegenden Falle dagegen ist frei zu prüfen, ob die streitigen Erfordernisse mit Art. 31 BV vereinbar sind, d.h. dem Schutz polizeilicher Interessen dienen und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung ihres Zweckes erforderlich ist.

6. Im angefochtenen Entscheid werden die Erfordernisse des Geschäftssitzes und der Werkstätte in der Gemeinde damit begründet, dass sie die ständige Kontrolle der auf dem Gemeindegebiet tätigen Installationsfirmen durch die Gemeindebehörden sicherstellen, die Installateure veranlassen, sich mit dem örtlichen Wasserverteilungssystem vertraut zu machen, und bewirken, dass sie der Bevölkerung jederzeit zur Verfügung stehen und besser in der Lage sind, bei Notfällen rasche und wirksame Hilfe zu leisten.
a) Aus den die Bewilligungspflicht rechtfertigenden gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Gründen muss den Behörden von Muri zweifellos die Befugnis zugestanden werden, die Hausinstallationen im Gemeindegebiet daraufhin zu überprüfen, ob sie den dafür geltenden Vorschriften, insbesondere den nach Art. 25 WVR massgebenden "Leitsätzen" des schweiz. Vereins von Gas- und Wasserfachmännern, entsprechen und auch sonst fachgemäss ausgeführt sind. Ebenso klar ist aber, dass die Notwendigkeit dieser Kontrolle das Erfordernis eines Geschäftssitzes und einer Werkstätte in der Gemeinde nicht rechtfertigt, da die Arbeiten dort zu kontrollieren sind, wo sie ausgeführt worden sind. Die den Installateuren auferlegte Pflicht, dem Bauinspektorat alle ausgeführten Arbeiten halbjährlich schriftlich zu melden (Art. 42 WVR), das den Behörden zustehende Recht, sämtliche Leitungen

und Anlagen jederzeit zu kontrollieren (Art. 26 WVR), und die Befugnis des Gemeinderates, die dem Installateur erteilte Bewilligung jederzeit zurückzuziehen, wenn seine Arbeitsweise zu Klagen Anlass gibt oder wenn den Vorschriften des WVR nicht nachgelebt wird (Art. 40 Abs. 2 WVR), ermöglichen eine hinreichende Beaufsichtigung der Installateure. Soweit eine "persönliche Kontaktnahme" zwischen Gemeindeorganen und Installateuren erforderlich sein sollte, lässt sie sich auf andere Weise als durch das Erfordernis von Geschäftssitz und Werkstätte im Gemeindegebiet herbeiführen, insbesondere durch die in § 52 der "Leitsätze" vorgesehene Verpflichtung der Installateure, die ihnen übertragenen Arbeiten dem Gemeindewerk schon vor der Ausführung

zu melden. Sollte schliesslich der Regierungsrat mit der "Kontrolle der Installationsfirmen" auch die Besichtigung ihrer Büros, Werkstätten und Warenlager meinen, so ist die Notwendigkeit einer solchen Besichtigung in keiner Weise dargetan. b) Dass die Installateure mit dem "örtlichen Wasserverteilungssystem" vertraut sein müssen, leuchtet ein. Eine genaue Kenntnis des Ortsnetzes ist vor allem für die den Inhabern der "Konzession I" vorbehaltenen Arbeiten an Hauptleitungen und Hauszuleitungen erforderlich. Diejenigen Kenntnisse aber, die es zur Ausführung der dem Inhaber der streitigen "Konzession II" allein gestatteten Hausinstallationen bedarf, kann sich ein eidgenössisch diplomierter Installateur zweifellos auch dann ohne Schwierigkeiten verschaffen, wenn er wie der Beschwerdeführer den Geschäftssitz und die Werkstätte in einer Nachbargemeinde hat. Die streitigen Erfordernisse gehen auch unter diesem Gesichtspunkt zu weit und werden durch die damit allfällig verfolgten gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Zwecke nicht mehr gedeckt. c) Den Installateuren obliegt nicht nur die Erstellung der Hausinstallationen, sondern auch die Vornahme von Reparaturen und die Behebung von Störungen. Diese Arbeiten müssen, zur Vermeidung von Unterbrechungen

in der Wasserversorgung und von umfangreichen Wasserschäden in Wohnungen und Gebäuden, gelegentlich unverzüglich ausgeführt werden. Es bestehen daher triftige, auch im öffentlichen Interesse liegende Gründe, von den Installateuren zu verlangen, dass sie jederzeit in der Lage seien, dringende Reparaturen sofort auszuführen. Und zwar darf dies aus Gründen der Rechtsgleichheit und weil die Ausführung von Reparaturen in erster Linie Sache des Erstellers der Anlage ist, allen im Gemeindegebiet tätigen Installateuren zugemutet werden, sodass es vorliegend unerheblich ist, dass in der Gemeinde Muri bereits sieben Installateure ansässig sind, welche die Konzession II besitzen und der Bevölkerung für Reparaturen zur Verfügung stehen. Die Möglichkeit zur sofortigen Ausführung dringender Reparaturen besteht indes nicht nur innert der Grenzen des (grösseren oder kleineren) Gebietes einer Gemeinde, sondern erstreckt sich so weit, als die Entfernungen und Strassenverhältnisse zwischen der Werkstätte des Installateurs und dem Kunden sowie die dem Installateur zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel ein rasches Eingreifen in Notfällen gestatten. Wenn ein solches Eingreifen vom Geschäftssitz aus nicht möglich ist, erscheint es als zulässig, die Erteilung der Bewilligung für Hausinstallationen davon abhängig zu machen, dass der Installateur im Gemeindegebiet eine Werkstätte unterhält und sich dort ständiges Personal befindet. Vorliegend ist dies ganz offensichtlich nicht erforderlich. Da die Werkstätte des Beschwerdeführers nur 2-3 km von der Gemeindegrenze von Muri entfernt ist und er unbestrittenermassen über mehrere Motorfahrzeuge verfügt, steht es ausser Zweifel, dass es ihm ohne weiteres möglich ist, dringende Reparaturen in Muri unverzüglich auszuführen. Bei so geringen Entfernungen genügt die (in § 51 der erwähnten "Leitsätze" vorgesehene) Verpflichtung des Installateurs, auf Verlangen der Wasserbezüger bei Störungen an Wasserinstallationen sofort Abhilfe zu schaffen oder Reparaturen an ihnen auszuführen, während das (in den "Leitsätzen"

nicht vorgesehene) Erfordernis des Geschäftssitzes und der Werkstätte im Gemeindegebiet zu weit geht und durch den damit verfolgten Zweck nicht mehr gedeckt wird (im gleichen Sinne Entscheidungen der Regierungsräte von St. Gallen und Zürich in ZBl 1953 S. 22 und 1961 S. 249 lit. c sowie PFISTER a.a.O. S. 207/8). d) Nach der Auskunft des Schweiz. Vereins von Gas- und Wasserfachmännern bezweckt dieses Erfordernis auch den Schutz des ortsansässigen Gewerbes gegen auswärtige Konkurrenz. Ferner ergibt sich aus der Auskunft und der vom Verein herausgegebenen Schrift "Die Installationskonzession im Gas- und Wasserfach" (S. 19/20), dass benachbarte Gemeinden gelegentlich durch "Gegenrechtsabkommen" für ihre Bewohner auf die

Erfordernisse des Geschäftssitzes und der Werkstätte verzichten. Das zeigt, dass diese Erfordernisse jedenfalls im Verhältnis zwischen benachbarten Gemeinden wie Bern und Muri sich nicht auf sicherheits- oder gesundheitspolizeiliche Gründe stützen können, sondern eine wirtschaftspolitische Beschränkung darstellen und daher vor Art. 31 BV unhaltbar sind.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 18. Mai 1961 aufgehoben.