Urteilskopf

99 Ia 381

43. Urteil vom 10. Oktober 1973 i.S. Taxi Herold AG gegen Gemeinderat der Stadt St. Gallen und Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen.
Regeste (de):
Taxigewerbe; Übertragbarkeit der Betriebsbewilligung bei juristischen Personen.

1. Es ist verfassungsrechtlich zulässig, die Bewilligung zum Führen eines Taxibetriebes nur an die verantwortlichen natürlichen Personen zu erteilen und juristische Personen als Bewilligungsträger auszuschliessen (Erw. 2 und 3).

2. Wieweit kann bei einer solchen Regelung ein als juristische Person organisiertes Taxiunternehmen, dessen Geschäftsführer und Bewilligungsinhaber aus dem Betrieb ausscheidet, von Verfassungswegen beanspruchen, dass dem neuen Geschäftsführer die zur Benützung öffentlicher Standplätze berechtigende Bewilligung wieder erteilt wird? (Erw. 4).

Regeste (fr):
Entreprise de taxis; transmissibilité de l'autorisation d'exploiter dans le cas de personnes morales.

1. Il est admissible, au regard de la constitution, de n'accorder l'autorisation d'exploiter une entreprise de taxis qu'à la personne physique responsable et d'exclure les personnes morales comme titulaires de l'autorisation (consid. 2 et 3).

2. Dans quelle mesure une entreprise de taxis organisée en personne morale peut-elle, sous ce régime, se fonder sur la constitution pour exiger que l'autorisation d'utiliser des places de stationnement publiques soit accordée, après le départ de son chef d'exploitation titulaire de l'autorisation, au nouveau chef d'exploitation? (consid. 4).

Regesto (it):
Azienda di tassì; trasferibilità dell'autorizzazione nel caso di persone giuridiche.

1. Dal punto di vista costituzionale è ammissibile accordare l'autorizzazione d'esercire un'azienda di tassi solamente alla persona fisica responsabile ed escludere quali titolari dell'autorizzazione le persone giuridiche (consid. 2 e 3).

2. Jn che misura può, con una tale disciplina, un'azienda di tassi organizzata quale persona giuridica fondarsi sulla costituzione per esigere che l'autorizzazione di utilizzare posteggi pubblici sia accordata, dopo la partenza del responsabile dell'esercizio titolare dell'autorizzazione, al nuovo responsabile? (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 382



A.- a) Der Gemeinderat der Stadt St. Gallen erliess am 13. März 1973 ein neues Taxi-Reglement (TR). Dieses

Reglement wurde am 12. April 1973 vom Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen genehmigt und trat nach der Genehmigung und nach unbenütztem Ablauf der Referen dumsfrist in Kraft. b) Die in diesem Reglement getroffene Ordnung des Taxiwesens in der Stadt St. Gallen beruht auf der auch in andern Städten üblichen Unterscheidung zwischen A-Bewilligungen, welche dem Inhaber die Befugnis geben, seine Fahrzeuge zur Entgegennahme von Aufträgen auf öffentlichem Grund an bezeichneten Taxistandplätzen aufzustellen, und B-Bewilligungen, die einen Taxibetrieb unter Benützung privater Stand plätze erlauben. Die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung werden folgendermassen umschrieben: Art. 6 (sachliche Voraussetzungen)
"Eine Betriebsbewilligung A wird erteilt, wenn der Bewerber die

BGE 99 Ia 381 S. 383

in Art. 7 vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt und die zur Verfügung stehenden Standplätze auf öffentlichem Grund mcht voll ausgelastet sind. Eine Betriebsbewilligung B wird erteilt, wenn der Bewerber die in Art. 7 vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt und sich über eine genügende, verkehrstechnisch geeignete Abstellfläche auf privatem Grund ausweist." Art. 7 (persönliche Voraussetzungen)
"Der Bewerber muss handlungsfähig sein, einen guten Leumund besitzen, für einen vorschrifts- und sachgemässen Geschäftsbetrieb Gewähr bieten und den Wohn- oder Geschäftssitz in der Regel in der Politischen Gemeinde St. Gallen haben. Die Betriebsbewilligung ist insbesondere zu verweigern, wenn der Bewerber a) von einem Dritten, der die Voraussetzungen zur Erlangung der Betriebsbewilligung nicht erfüllt, vorgeschoben ist; b) sich grober Verletzungen von Verkehrsvorschriften oder von Bestimmungen zum Schutze der Arbeitnehmer schuldig gemacht hat." c) Die Betriebsbewilligung ist persönlich und unübertragbar (Art. 10 Abs. 1 TR). Zwei Vorschriften beziehen sich auf die besondern Verhältnisse in der von einer juristischen Person betriebenen Taxiunternehmung: - Gemäss Art. 8 Ziff. 4 erlischt die Betriebsbewilligung, "wenn der Inhaber als Geschäftsführer einer juristischen Person ausscheidet, vorbehältlich Art. 10 Abs. 4". - Art. 10 Abs. 4 TR regelt die Möglichkeit der Übertragung von Betriebsbewilligungen A folgendermassen: "Scheidet ein Geschäftsführer einer Gesellschaft des Privatrechts als Bewilligungsinhaber aus, so kann der Polizeivorstand freigewordene Betriebsbewilligungen A ohne Ausschreibung auf den neuen Geschäftsführer der Gesellschaft übertragen, sofern dieser die Voraussetzungen des Art. 7 erfüllt." Gemäss der Übergangsbestimmung in Art. 31 sind alle bisher auf juristische Personen ausgestellten Bewilligungen innert drei Monaten nach Inkrafttreten des neuen Reglementes auf den verantwortlichen Geschäftsführer zu übertragen.

B.- Die Firma Taxi Herold AG, St. Gallen, hat das neue Reglement fristgemäss mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten. Sie beantragt, Art. 8 Ziff. 4 und Art. 10 Abs. 4 des Reglementes seien aufzuheben, eventuell sei der Erlass als Ganzes aufzuheben. Zur Begründung wird ausgeführt, es verstosse gegen Art. 4

BGE 99 Ia 381 S. 384

und Art. 31 BV, dass die Taxibewilligung nicht mehr wie bis anhin auch auf eine juristische Person, sondern nur noch auf den verantwortlichen Geschäftsführer persönlich lauten könne. Vollends untragbar sei es, die Bewilligung beim Ausscheiden des Geschäftsführers erlöschen zu lassen und es durch die Kann-Vorschrift des Art. 10 Abs. 4 TR in das Ermessen des Polizeivorstandes zu stellen, ob er die frei gewordenen A-Bewilligungen ohne Ausschreibung auf den neuen Geschäftsführer übertragen wolle. Es bestehe keine polizeiliche Notwendigkeit, einer Gesellschaft des Privatrechts die unmittelbare Bewilligung zur Führung eines Taxigeschäftes zu verweigern; die frühere Regelung, wonach für die Erteilung einer Betriebsbewilligung an juristische Personen

die persönlichen Voraussetzungen vom Geschäftsführer erfüllt sein müssten, genüge vollauf.

C.- Der Stadtrat St. Gallen und das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen beantragen die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerdeführerin ficht die getroffene Ordnung des Taxiwesens nicht grundsätzlich an, sondern beschränkt sich sinngemäss auf folgende zwei Rügen: a) In erster Linie wird als Verletzung von Art. 4 und Art. 31 BV beanstandet, dass Gesellschaften (juristische Personen) nicht mehr Inhaber von Taxibewilligungen sein können. b) In zweiter Linie wird unter Berufung auf die gleichen Verfassungsnormen gerügt, dass im Rahmen der neuen Regelung gemäss Art. 10 Abs. 4 TR die Übertragung der dem ausscheidenden Geschäftsführer einer Gesellschaft erteilten Bewilligung auf den neuen Geschäftsführer bloss durch eine Kann-Vorschrift ermöglicht, aber nicht zwingend vorgeschrieben sei. Der Eventualantrag auf Aufhebung der ganzen Verordnung ist nicht in einer ausreichenden Weise begründet (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG); es kann daher auf diesen Antrag von vornherein nicht eingetreten werden.

2. Die Bewilligungspflicht und die Voraussetzungen der Bewilligungserteilung bilden nicht Gegenstand der Beschwerde. Mit den vorgebrachten Rügen wird im wesentlichen geltend gemacht, die Bestimmungen, deren Aufhebung beantragt wird, hätten eine sachlich nicht gerechtfertigte Benachteiligung der



in Form einer juristischen Person organisierten Taxiunternehmungen und somit eine Rechtsungleichheit zur Folge. Praktische Auswirkungen kann die angefochtene Regelung nur bei A-Bewilligungen haben. Bei den B-Bewilligungen dürfte es im Ergebnis ohne Belang sein, ob die Bewilligung, welche ein als juristische Person organisiertes Taxiunternehmen betrifft, gestützt auf die persönlichen Voraussetzungen des Geschäftsführers diesem persönlich erteilt wird oder ob sie auf die Gesellschaft lautet, aber selbstverständlich nur gelten kann, solange der Geschäftsführer im Unternehmen bleibt. Scheidet der Geschäftsführer aus, so muss die B-Bewilligung jedem neuen Geschäftsführer erteilt werden, der die persönlichen Voraussetzungen erfüllt. Demgegenüber unterliegen die A-Bewilligungen, anders als die B-Bewilligungen, faktisch einer zahlenmässigen Beschränkung, und beim grundsätzlichen Erlöschen einer A-Bewilligung infolge Ausscheidens des die Bewilligung tragenden Geschäftsführers aus einer juristischen Person besteht nach dem Wortlaut der angefochtenen Vorschriften die Möglichkeit, die frei gewordene A-Bewilligung nicht auf den neuen Geschäftsführer zu übertragen, sondern sie auszuschreiben und allenfalls irgendeinem andern Bewerber zuzuteilen. Diese Möglichkeit eines "Bewilligungsentzuges" beim Geschäftsführerwechsel der juristischen Person bildet den eigentlichen Anlass der zu beurteilenden Beschwerde. Ob sich die Beschwerdeführerin gegenüber dieser Regelung ausser auf Art. 4 BV auch auf die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) berufen kann oder ob man entsprechend der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes annehmen will, dass Bewilligungen zur Benützung öffentlichen Bodens zu gewerblichen Zwecken nicht in den Wirkungsbereich des Art. 31 BV fallen (BGE 97 I 655; SALADIN, Grundrechte im Wandel, S. 250, mit Hinweis auf weitere Urteile), kann hier offen bleiben, da dies - wie sich zeigen wird - für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der angefochtenen Regelung nicht entscheidend ist.

3. Wenn die Erteilung einer gewerbepolizeilichen Bewilligung unter anderem von Voraussetzungen abhängig ist, welche nur eine natürliche Person erfüllen kann (wie guter Leumund, bestimmte Kenntnisse und Fähigkei-

ten, usw.), dann schliesst dies nicht aus, dass die bewilligungspflichtige gewerbliche Tätigkeit auch von einem als juristische Person organisierten

BGE 99 Ia 381 S. 386

Unternehmen ausgeübt wird; die speziellen persönlichen Voraussetzungen müssen jedoch vom verantwortlichen Leiter des Betriebes erfüllt sein. Für die Bewilligungserteilung gibt es in diesem Fall zwei Wege: a) Die Bewilligung kann formell auf die Gesellschaft, d.h. auf die juristische Person lauten, wird aber erst nach Prüfung der persönlichen Voraussetzungen des für den Betrieb verantwortlichen Geschäftsführers erteilt und stillschweigend oder ausdrücklich an die Bedingung geknüpft, dass diese natürliche Person ihre leitende Funktion behält und dass jeder künftige personelle Wechsel in der verantwortlichen Leitung der Bewilligungsbehörde zur Genehmigung gemeldet werden muss (Beispiel einer solchen Regelung: VV zum Bankengesetz vom 30. August 1961 Art. 30 ff. betr. Revisionsstellen).
b) Die Bewilligung kann aber auch auf die Person lauten, welche als Leiter des Betriebes der Gesellschaft die persönlichen Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung erfüllt. Die gesetzgebungspolitische Wahl der einen oder andern Gestaltungsform dürfte weitgehend von Überlegungen der Praktikabilität, vom Gewicht der persönlichen Voraussetzungen und von den Verhältnissen in der betreffenden Branche abhängen. Die Stadt St. Gallen entschied sich im neuen Taxi-Reglement für die zweite Lösung (b), während vorher eine Regelung im Sinne von lit. a galt. Dass polizeilich begründete und im vorliegenden Fall nicht angefochtene Bewilligungsvoraussetzungen persönlicher Art auch bei einem als Gesellschaft organisierten Taxiunternehmen gegeben sein müssen, steht ausser Zweifel. Beide oben umschriebenen Wege zur Kontrolle und Gewährleistung solcher persönlicher Voraussetzungen im Rahmen einer Gesellschaft sind an sich verfassungsrechtlich zulässig. Die Wahl der Rechtsform der bewilligungspflichtigen Unternehmung wird dadurch nicht in einer sachlich ungerechtfertigten Weise behindert oder eingeengt; beide Lösungen wollen lediglich gewährleisten, dass auch bei der bewilligungspflichtigen Tätigkeit einer Gesellschaft die erforderlichen persönlichen Voraussetzungen vorhanden sind.

4. Werden nur natürliche Personen als Bewilligungsträger anerkannt, so entsteht eine besondere Problematik, wenn der Geschäftsführer als Bewilligungsinhaber aus dem rechtlich als Gesellschaft organisierten Unternehmen ausscheidet. Die Schöpfer des neuen TR haben diese Problematik erkannt. Durch

BGE 99 Ia 381 S. 387

Art. 8 Ziff. 4 wird verhindert, dass der ausscheidende Geschäftsführer die auf ihn lautenden Bewilligungen "mitnehmen" kann; seine Bewilligung ist an seine Tätigkeit in der juristischen Person gebunden. Inwiefern diese Vorschrift eine Verfassungsnorm verletzen soll, lässt sich der Beschwerdebegründung nicht entnehmen. Bei Beibehaltung des Systems, wonach nur natürliche Personen Taxi-Bewilligungen bekommen können, bildet Art. 8 Ziff. 4 eine unerlässliche Korrektur zum Schutze der in Gesellschaftsform organisierten Unternehmen. An der Aufhebung dieser Bestimmung ohne vollständige Änderung des Systems kann die Beschwerdeführerin kein Interesse haben; eine solche isolierte Aufhebung von Art. 8 Ziff. 4 TR wäre für sie nur nachteilig. Dass aber die im Taxi-Reglement getroffene Lösung, welche juristische Personen als Bewilligungsträger ausschliesst, verfassungsrechtlich zulässig ist, wurde bereits dargelegt. Zu prüfen bleibt die Frage, ob Art. 10 Abs. 4 TR eine gegen Art. 4 und Art. 31 BV verstossende Diskriminierung der als Gesellschaft organisierten Taxiunternehmen darstellt. Diese Vorschrift ermöglicht einerseits die Übertragung einer A-Bewilligung auf den neuen Geschäftsführer einer Gesellschaft ohne Ausschreibung. Diese positive Konsequenz der Bestimmung ist hier

nicht angefochten. Aus der Formulierung, der Polizeivorstand könne freigewordene Betriebsbewilligungen A auf den neuen Geschäftsführer übertragen, lässt sich aber ableiten, dass die Übertragung auch verweigert werden kann, obwohl der neue Geschäftsführer die Voraussetzungen von Art. 7 TR erfüllt. Wäre diese aus dem Wortlaut sich ergebende Entscheidungsmöglichkeit etwa in dem Sinne zu verstehen, dass der Polizeivorstand ohne weitern Grund jeden Geschäftsführerwechsel zum Anlass nehmen dürfte, um der ein Taxiunternehmen betreibenden Gesellschaft die Betriebsbewilligung A zu entziehen, dann könnte ein so interpretierter Art. 10 Abs. 4 TR der verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten; denn er würde für die im Taxiwesen tätigen juristischen Personen ohne polizeiliche Notwendigkeit in bezug auf eine wesentliche Voraussetzung ihrer Aktivität eine grosse Unsicherheit schaffen und dadurch die Möglichkeit, ein Taxiunternehmen als juristische Person zu betreiben, ernstlich in Frage stellen. In den Vernehmlassungen des kantonalen Volkswirtschaftsdepartementes und des Stadtrates wird nun aber in überzeugender



Weise dargetan, dass die Kann-Vorschrift in Art. 10 Abs. 4 keineswegs einen willkürlichen, nicht durch sachliche Motive begründeten Bewilligungsentzug erlauben soll. Bei einem normalen Geschäftsführerwechsel wird die Bewilligung ohne Ausschreibung zu übertragen sein, sofern der neue Leiter des Unternehmens die Voraussetzungen von Art. 7 TR erfüllt. Die Kann-Vorschrift von Art. 10 Abs. 4 TR lässt sich allerdings nicht damit begründen, dass bei einem solchen Wechsel gewissermassen eine Überprüfung der gesamten Bewilligungsvoraussetzungen am Platze sei und daher die Bewilligung allenfalls wegen Mängeln verweigert werden müsste, die nichts mit der Eignung des neuen Geschäftsführers zu tun hätten. Sind irgendwelche sachlichen Entzugsgründe gegeben (Art. 9 TR), so braucht selbstverständlich auch eine Übertragung nicht bewilligt zu werden, selbst wenn keine Kann-Vorschrift den Weg zur Verweigerung der Übertragung öffnen würde. In den Vernehmlassungen kommt jedoch die Befürchtung zum Ausdruck, es könnte hinter einem Geschäftsführerwechsel unter Umständen ein eigentlicher Verkauf der nicht übertragbaren Betriebsbewilligung A verdeckt sein (z.B.: der Bewilligungsinhaber wandelt sein Taxiunternehmen in eine Aktiengesellschaft um, verkauft die Aktien und tritt dann als Geschäftsführer zurück). Es ist offensichtlich, dass die Gefahr der Umgehung des Verbots der Bewilligungsübertragung durch Schaffung juristischer Personen besteht. Wird das "kann" in Art. 10 Abs. 4 in dem Sinne verstanden, dass ein dem verdeckten Bewilligungsverkauf dienender Geschäftsführerwechsel nicht anerkannt werden muss, sondern dass in einem solchen Fall die Bewilligungsübertragung verweigert werden darf, so verstösst diese etwas unbestimmte Formulierung nicht gegen Art. 4 oder Art. 31 BV. Die in der Kann-Vorschrift liegende Ermächtigung zur allfälligen Ablehnung einer Bewilligungsübertragung soll dem Polizeivorstand also lediglich die Möglichkeit geben, einen Missbrauch von Art. 10 Abs. 4 TR für verpönte Geschäfte mit Bewilligungen zu verhindern. Wird die angefochtene Bestimmung in diesem Sinne angewendet, so verstösst sie gegen keine Verfassungsnorm. Von einer Aufhebung der Bestimmung kann daher abgesehen werden, obschon der Wortlaut weit ist und eine verfassungswidrige, die juristischen Personen diskriminierende Praxis nicht von vornherein ausschliesst. Gegen eine nicht verfassungskonforme Handhabung der Vorschrift steht



den Betroffenen jedoch stets die staatsrechtliche Beschwerde offen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.