Urteilskopf

99 Ia 394

45. Urteil vom 10. Oktober 1973 i.S. Geiger und Mitbeteiligte gegen Kanton Basel-Stadt.
Regeste (de):
Taxihalterbewilligung; Handels- und Gewerbefreiheit bei Benützung öffentlichen Bodens.

1. Legitimation zur Anfechtung allgemeinverbindlicher Erlasse; Beschwerdelegitimation von Verbänden (Erw. 1).

2. Wirkungsbereich des Art. 31 BV bei Benützung öffentlichen Bodens zu gewerblichen Zwecken. Zulässigkeit einer Vorschrift, wonach der Taxihalter im Kanton seinen Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung haben muss (Erw. 2).

3. Es ist verfassungsrechtlich zulässig, die Bewilligung zur Benützung öffentlicher Standplätze (A-Bewilligung) nur solchen Taxiunternehmen zu erteilen, welche für einen 24-stündigen Bestell- und Fahrdienst während des ganzen Jahres Gewähr bieten (Erw. 3).

Regeste (fr):
Taxis; liberté du commerce et de l'industrie en cas d'utilisation du domaine public.

1. Qualité pour attaquer des arrêtés de portée générale; qualité des associations (consid. 1).

2. Portée de l'art. 31 Cst. en cas d'utilisation du domaine public à des fins lucratives. Admissibilité d'une disposition prescrivant au détenteur de taxi d'avoir son domicile d'affaires ou une succursale dans le canton (consid. 2).

3. Il est admissible, au regard de la constitution, de n'accorder l'autorisation d'utiliser les places de stationnement sur le domaine public (autorisation A) qu'aux entreprises de taxis qui peuvent assurer un service d'appel et de transport 24 heures sur 24 et durant toute l'année (consid. 3).

Regesto (it):
Tassì; libertà di commercio e d'industria in caso d'utilizzazione del suolo pubblico.

1. Legittimazione per impugnare norme di carattere generale; legittimazione ricorsuale delle associazioni (consid. 1).

2. Portata dell'art. 31 CF in caso d'utilizzazione del suolo pubblico a fini lucrativi. Ammissibilità di una disposizione che prescrive al detentore di tassì d'avere il suo domicilio d'affari o una succursale nel cantone (consid. 2).

3. È ammissibile sotto il profilo costituzionale accordare l'autorizzazione di utilizzare i posteggi su suolo pubblico (autorizzazione A) soltanto alle aziende di tassì in grado di garantire un servizio di chiamata e di trasporto che copra l'arco delle 24 ore durante tutto l'anno (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 395

BGE 99 Ia 394 S. 395

A.- Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschloss am 30. Juni 1972 ein "Gesetz betreffend den Betrieb von Taxis und Gesellschaftswagen im Kanton Basel-Stadt" (im folgenden: Taxi-Gesetz). Durch Referendum wurde die Volksabstimmung verlangt. Mit 37 898 Ja gegen 36 023 Nein haben die Stimmberechtigten das Gesetz in der Volksabstimmung vom 1. bis 3. Dezember 1972 angenommen.

B.- Das Taxi-Gesetz unterstellt den Betrieb von Taxis auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt der Bewilligungspflicht (§ 3). Es werden zwei Bewilligungsarten unterschieden (§ 4): a) Taxihalterbewilligungen A für den Betrieb von Taxis mit Inanspruchnahme öffentlicher Standplätze. b) Taxihalterbewilligungen B für den Betrieb von Taxis ohne Inanspruchnahme öffentlicher Standplätze. § 5 umschreibt die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen. Unter anderm wird verlangt, dass der Bewerber den Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung im Kanton Basel-Stadt hat (Abs. 1 Ziff. 4). Voraussetzung für die Taxihalterbewilligung A

BGE 99 Ia 394 S. 396

ist gemäss Abs. 1 Ziff. 8, dass der Bewerber "selbständig oder auf Grund eines gesellschaftsrechtlichen Zusammenschlusses Gewähr für einen 24-stündigen Bestell- und Fahrdienst während des ganzen Jahres bietet".

C.- Werner Geiger und Alfred Abt, zwei selbständig erwerbende Taxihalter, sowie der Verband Unabhängiger Taxihalter und Grossrat Hansjürg Weder haben gemeinsam staatsrechtliche Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, es seien die Ziff. 4 und 8 von § 5 Abs. 1 des Taxi-Gesetzes aufzuheben.

D.- Namens des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt beantragt das Polizeidepartement Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. a) Zur Anfechtung allgemeinverbindlicher Erlasse ist jeder legitimiert, auf den die angefochtenen Rechtssätze zur Zeit anwendbar sind oder künftig angewendet werden könnten; es genügt ein virtuelles Betroffensein (BGE 99 Ia 264 E.I, BGE 97 I 915 E. 4a, BGE 88 I 175 E. 1, BGE 85 I 52 E. 2, BGE 82 I 98 E. 1b). Die Legitimation der beiden Taxihalter Geiger und Abt ist zum vornherein gegeben. Zur Beschwerde ist aber auch Hansjürg Weder befugt. Zwar ist er nicht Taxihalter; doch wäre er, wenn er sich je als Taxihalter betätigen möchte, von den angefochtenen Gesetzesbestimmungen betroffen. Die Beschwerde ist auch insoweit zulässig, als sie sich gegen die in § 5 Abs. 1 Ziff. 4 des Taxi-Gesetzes enthaltene Domizilklausel richtet. Obschon offenbar alle Beschwerdeführer im Kanton Basel-Stadt niedergelassen sind, ist diese Vorschrift auf sie virtuell anwendbar; denn sie hätte konkrete Auswirkungen, sobald einer der Beschwerdeführer inskünftig sich um eine Taxihalterbewilligung bewerben wollte, ohne seinen Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung im Kanton Basel-Stadt zu haben. b) Verbänden wird die Beschwerdelegitimation zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder zugestanden, wenn die beschwerdeführende Organisation eine juristische Person ist, die einzelnen Mitglieder zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert wären und die Wahrung der durch ein verfassungsmässiges Recht geschützten Interessen zu den statutarischen Aufgaben der Organisation gehört (BGE 81 I 121, 88 1175, BGE 93 I 175 und 516, BGE 94 I 4). Der Verband Unabhängiger Basler Taxihalter ist ein Verein und bezweckt laut § 2 der Statuten "die Sicherung

und Verbesserung der Existenzgrundlagen seiner Mitglieder". Die Mitglieder wären zur Anfechtung des Taxi-Gesetzes mit staatsrechtlicher Beschwerde befugt. Dass der Verband diese Interessen der Mitglieder vertritt, entspricht seinem statutarischen Zweck. Die Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation des Verbandes sind somit erfüllt.

2. Entgegen dem ursprünglichen Antrag des Regierungsrates hat die Grossratskommission in dem in der Folge vom Grossen Rat und vom Volk angenommenen Gesetzestext sowohl für die A- als auch für die B-Bewilligungen das Erfordernis aufgestellt, dass der Bewerber den Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung im Kanton Basel-Stadt haben müsse (§ 5 Abs. 1 Ziff. 4). Diese Vorschrift wird zunächst damit begründet, dass die erforderliche Beaufsichtigung des Taxibetriebes ein "Domizil" im Kantonsgebiet notwendig mache; im übrigen rechtfertige auch "die Knappheit der auf der Allmend zur Verfügung stehenden Standplätze eine Einschränkung der Zahl ihrer Benützer auf diejenigen Taxihalter, die in Basel den Geschäftssitz oder wenigstens eine Zweigniederlassung haben" (vgl. Bericht der Grossratskommission S.9 und 11). a) Das Fehlen eines Geschäftssitzes oder einer Zweigniederlassung im Kantonsgebiet bildet an sich kein Hindernis für die Kontrolle der eingesetzten Fahrzeuge und die Beaufsichtigung der im Kanton Basel-Stadt ausgeübten beruflichen Tätigkeit. Die in der Vernehmlassung aufgezeigte Möglichkeit einer Meinungsverschiedenheit zwischen den Experten, welche das Fahrzeug im Standortkanton prüfen, und den Experten des Kantons Basel-Stadt, vermag auf jeden Fall das Erfordernis eines baselstädtischen Domizils nicht zu begründen. Selbst beim Bestehen eines Geschäftssitzes oder einer Zweigniederlassung im Kanton Basel-Stadt ist an sich die Verwendung von Fahrzeugen, die ausserhalb des Kantons immatrikuliert sind, nicht ausgeschlossen; anderseits könnte ein Unternehmen ohne Basler Geschäftsdomizil seine Taxifahrzeuge in Basel unterbringen und dementsprechend auch in Basel-Stadt immatrikulieren (SVG Art. 22 Abs. 1). Die abstrakte Gefahr einer interkantonalen Meinungsverschiedenheit der Experten wird also nicht durch das Fehlen eines baselstädtischen Geschäftsdomizils hervorgerufen, sondern ergibt sich bei ausserkantonaler Immatrikulation des in Basel verwendeten Taxifahrzeuges.

Eine eigentliche Betriebskontrolle mit Prüfung der Unterlagen über die Geschäftstätigkeit während eines längern Zeitraumes ist mit gewissen Schwierigkeiten verbunden, wenn das Taxi-Unternehmen weder seinen Geschäftssitz noch eine Zweigniederlassung im Kantonsgebiet hat. Zwar könnte der Bewilligungsinhaber verpflichtet werden, seine Bücher und Aufzeichnungen der zuständigen Instanz des Kantons Basel-Stadt auf entsprechende Aufforderung hin vorzulegen. Eine überraschende, unangemeldete Kontrolle in den ausserhalb des Kantons gelegenen Geschäftsräumen wäre jedoch nur auf dem Wege der Rechtshilfe oder mit Zustimmung der Behörden des andern Kantons möglich. Diese Schwierigkeiten lassen sich aber durch entsprechende Abmachungen weitgehend beseitigen. Die Domizilklausel im Sinne von § 5 Abs. 1 Ziff. 4 ist als Mittel zur Erleichterung der gewerbepolizeilichen Aufsicht unverhältnismässig. Wohl müssen Taxi-Unternehmungen dauernd beaufsichtigt werden. Diese Aufsicht dürfte sich aber doch vorwiegend im Tätigkeitsgebiet abspielen (Kontrolle der Fahrzeuge, der Taxuhren und der Tarifberechnung) und eher selten eine Kontrolle in den Betriebsräumen erfordern. Die geltend gemachten polizeilichen Gründe vermögen daher die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, die sich aus dem Erfordernis einer geschäftlichen Niederlassung ergibt, nicht zu rechtfertigen. b) Es bleibt zu prüfen, ob und inwiefern das in der Vernehmlassung nicht erwähnte, aber aus dem Bericht der Grossratskommission sich ergebende Argument, auch die Knappheit der auf der Allmend vorhandenen Standplätze rechtfertige den Ausschluss ausserkantonaler Taxihalter, für die Verfassungsmässigkeit der angefochtenen Do-

mizilklausel von Belang ist. aa) Die A-Taxihalter sind berechtigt, ihre Fahrzeuge auf den öffentlichen Taxi-Standplätzen, die gemäss §lo des Taxi-Gesetzes vom Polizeidepartement bestimmt werden, aufzustellen. Die Benützung öffentlicher Taxi-Standplätze stellt einen gesteigerten Gemeingebrauch dar, und nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes gibt Art. 31 BV keinen Anspruch auf die Benützung öffentlichen Bodens zu gewerblichen Zwecken (BGE 97 I 655; BGE 81 I 18 /19 mit Hinweisen auf frühere Urteile). Diese Rechtsprechung, welche jede Auswirkung der Handels- und Gewerbefreiheit im Bereich der Verfügungen über öffentlichen Grund und Boden ausschliesst, wurde

BGE 99 Ia 394 S. 399

von einzelnen Autoren kritisiert (MARTI, Handels- und Gewerbefreiheit S. 141, SALADIN, Grundrechte im Wandel, S. 250/52). Saladin fordert, dass die Handels- und Gewerbefreiheit auf staatliche Verfügungen über Grund und Boden ausstrahlen müsse (a.a.O. S. 251). Diese Kritik kann wohl nur in dem Sinne verstanden werden, dass die gewerbliche Tätigkeit auf öffentlichem Grund nicht willkürlich und ohne dass dies im öffentlichen Interesse notwendig wäre, eingeschränkt werden soll. Bei der Benützung öffentlicher Taxi-Standplätze ergibt sich aus den räumlichen Verhältnissen von vornherein eine gewisse Einschränkung. Die Zahl der Standplätze kann nicht beliebig vermehrt werden, und zur Vermeidung von Verkehrsstörungen und Auseinandersetzungen darf die Zahl der benützungsberechtigten Taxihalter nicht unbegrenzt erhöht werden (BGE 97 I 657). Im Kanton Basel-Stadt ist zwar zur Zeit noch kein "numerus clausus" der A-Bewilligungen vorgesehen, d.h. die Behörden möchten nach Möglichkeit alle Bewerber, welche die Voraussetzungen erfüllen, zur Benützung der öffentlichen Standplätze zulassen; die faktisch notwendige Beschränkung soll sich offenbar aus den gesetzlichen Voraussetzungen (§ 5) ergeben, ohne dass mit problematischen individuellen Erwägungen einzelne Bewerber abgelehnt werden müssen. Die angefochtene Vorschrift in § 5 Abs. 1 Ziff. 4 des Taxi-Gesetzes dient diesem Zweck. Ist bei der Erteilung von Bewilligungen zur gewerblichen Benützung öffentlichen Bodens eine Auswahl notwendig, weil die Zahl der Bewerber grösser ist als die Zahl der nach den konkreten Verhältnissen möglichen Bewilligungen, so muss das Gemeinwesen bei dieser unvermeidlichen Auswahl auch Kriterien berücksichtigen dürfen, die nicht polizeilicher Natur sind. Nur willkürliche, sachlich nicht vertretbare Gesichtspunkte sind verfassungsrechtlich unzulässig (GRISEL, Droit administratif suisse S. 301). Dass ein Kanton den nicht unbeschränkt möglichen gesteigerten Gemeingebrauch öffentlichen Strassenareals in erster Linie denjenigen Unternehmungen einräumt, die in seinem Gebiet niedergelassen sind und als Steuerzahler die öffentlichen Lasten tragen helfen, ist nicht willkürlich; es handelt sich dabei um einen zwar nicht polizeilich begründeten, aber sachlich vertretbaren Gesichtspunkt, dessen Beachtung bei einer notwendigen Limitierung der Bewilligungsträger im Bereich der Verfügungen über öffentlichen Grund und Boden keine Verfasserungsnorm verletzt.

BGE 99 Ia 394 S. 400

Wenn auch im Kanton Basel-Stadt zur Zeit kein "numerus clausus" der A-Bewilligungen besteht, so ist doch offensichtlich, dass diese problematische Massnahme nur vermieden werden kann, wenn der Kreis der möglichen Bewilligungsempfänger durch gesetzliche Voraussetzungen begrenzt wird. Im Rahmen dieses Systems erscheint es nicht als verfassungswidrig, eine Reduktion des Kreises der möglichen Bewerber dadurch zu erreichen, dass durch Gesetz ausserkantonale Taxiunternehmungen ohne Niederlassung im Kanton Basel-Stadt von der Benützung der nur in beschränkter Zahl vorhandenen öffentlichen Standplätze ausgeschlossen werden.
bb) Diese Überlegung trifft auf die B-Bewilligungen nicht in gleichem Masse zu. Auf Grund des Taxi-Gesetzes könnte man sogar annehmen, Inhaber von B-Bewilligungen seien überhaupt nicht berechtigt, durch Aufstellen auf öffentlichem Grund Kunden anzuwerben, sie müssten sich einen privaten Standplatz beschaffen oder seien auf telephonische Bestellungen angewiesen. Wenn dem so wäre, so gäbe die B-Bewilligung keinen An-

spruch auf gesteigerten Gemeingebrauch, und das Argument, wegen der räumlichen Verhältnisse sei eine Beschränkung der Zahl der Bewilligungen anzustreben, wäre in bezug auf diese Bewilligungskategorie verfehlt. Aus der Verordnung des Regierungsrates vom 9. April 1973 zum Taxi-Gesetz ergibt sich, dass auch B-Taxis zur Kundenwerbung auf öffentlichem Grund aufgestellt werden dürfen. Sie sind zwar ausgeschlossen von der Benützung der speziell bezeichneten öffentlichen Taxistandplätze, aber es ist ihnen gestattet, ausserhalb einer bestimmten Zone (Stadtzentrum) allgemein zugängliche öffentliche Parkflächen für gewerbliche Zwecke zu benützen (§ 1 der Verordnung). Auch diese Art der Benützung des Strassenareals ist nach der Praxis des Bundesgerichtes eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs (BGE 97 I 655; BGE 81 I 19). Die B-Bewilligung enthält also ebenfalls eine Verfügung über öffentlichen Grund und Boden, nämlich die Erlaubnis, vorhandene Parkierungsmöglichkeiten zur Kundenwerbung zu benützen und damit vorübergehend dem allgemeinen Gebrauch zu entziehen. Die Notwendigkeit, die Zahl dieser Bewilligungen im öffentlichen Interesse zu beschränken, ist hier nicht so offensichtlich wie bei den A-Bewilligungen. Immerhin sollte im öffentlichen Interesse auch die temporäre Beanspruchung von Parkflächen durch wartende Taxis ein

gewisses, allerdings objektiv schwer bestimmbares Mass nicht überschreiten. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts ist auch diese Form der Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs vom Verfassungsrichter nur unter dem Gesichtswinkel von Art. 4 BV zu prüfen. Doch selbst wenn im Sinne der erwähnten Kritik eine gewisse Ausstrahlung von Art. 31 BV in den Bereich der Verfügungen über öffentlichen Grund und Boden angenommen wird, so hindert die Handels- und Gewerbefreiheit das Gemeinwesen nicht, einen gesteigerten Gemeingebrauch von Strassen und Plätzen zu gewerblichen Zwecken den in seinem Gebiet niedergelassenen Unternehmungen vorzubehalten, um durch diese objektive Bedingung die erforderliche Begrenzung der Zahl der möglichen Bewerber zu erreichen. Auch für die B-Bewilligungen erscheint somit die Domizilklausel nicht als verfassungswidrig. Zwar lässt sie sich mit dem geltend gemachten polizeilichen Zweck nicht hinreichend begründen; als Mittel, um den Kreis der möglichen Bewerber für die nicht in unbegrenzter Zahl erteilbaren Taxi-Bewilligungen einzuschränken, ist sie jedoch haltbar.

3. Die Gewähr für einen 24-stündigen Bestell- und Fahrdienst ist gemäss § 5 Abs. 1 Ziff. 8 des Taxi-Gesetzes eine zusätzliche Voraussetzung, welche vom A-Taxihalter erfüllt werden muss. Mit der A-Bewilligung wird dem Inhaber die Befugnis erteilt, die in beschränkter Zahl vorhandenen öffentlichen Taxi-Standplätze zu benützen. Wie bereits dargelegt wurde, kann diese offenbar sehr begehrte Erlaubnis eines gesteigerten Gemeingebrauchs qualifizierter Art nicht unbegrenzt vielen Bewerbern erteilt werden. Die unvermeidliche Limitierung soll nach sachlichen Kriterien, nicht willkürlich erfolgen. Weitergehende verfassungsmässige Ansprüche der Bewerber können weder aus Art. 4 noch aus Art. 31 BV abgeleitet werden. Das Erfordernis der Gewähr für einen 24-stündigen Bestell- und Fahrdienst während des ganzen Jahres knüpft den wirtschaftlichen Vorteil einer Benützung der öffentlichen Taxistandplätze an eine im öffentlichen Interesse liegende Bedingung. Wenn der Staat auf diese Weise dafür besorgt ist, dass jederzeit - auch während "unbeliebter" Stunden - Taxis zur Verfügung stehen, so ist dies sachlich begründet. Dass derjenige, der nicht bereit oder nicht in der Lage ist, einen 24-stündigen

Bestell- und Fahrdienst zu gewährleisten, keine A-Bewil ligung erhalten kann, verletzt kein verfassungsmässiges Recht. Es ist zwar nicht notwendig, dass sämtliche Taxi-Unterneh mungen einen 24-stündigen Betrieb

garantieren, aber eine genügende Anzahl solcher Taxis ist unerlässlich. Dass ein Kanton oder eine Gemeinde die Erfüllung dieses Bedürfnisses durch eine entsprechende Bedingung mit der Bewilligung zur Benützung öffentlicher Standplätze verknüpft, ist sachgemäss und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.