

Verkehr und Kommunikation Transports et communications

KGVS A1 06 177

KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) vom 21. Dezember 2006 i.S. A. c. Staatsrat und Gemeinde Zermatt

Zuteilung von Taxi-Bewilligungen

- Verfassungswidrige Regelung der Gemeinde Zermatt hinsichtlich der Erteilung zahlenmässig beschränkter Bewilligungen für den professionellen Personentransport.
- Feststellung der rechtswidrigen Regelung und Aufforderung an die Gemeinde, innert Frist einen verfassungskonformen Zustand für die Erteilung der A-Bewilligung zu schaffen (Appellentscheid).

Octroi de concessions de taxi

- Inconstitutionnalité de la réglementation communale zermattoise prévoyant une limitation numérique des autorisations de transport professionnel de personnes.
- Constat de l'invalidité de cette réglementation, la commune étant invitée à y remédier dans un délai raisonnable, à légiférer de manière conforme à la Constitution (décision incitative).

Gekürzter Sachverhalt

Nach dem Taxireglement der Gemeinde Zermatt erfordert die Nutzung kommunaler Standplätze pro Elektrotaxi eine vom Gemeinderat erteilte Betriebsbewilligung A (A-Bewilligung). Deren Höchstzahl hängt von der Menge vorhandener Standplätze, von den Verkehrsbedürfnissen, der allgemeinen Sicherheit, den Platzverhältnissen sowie den Ansprüchen der Bevölkerung und Gäste ab. Eine Person kann über etliche Bewilligungen verfügen. A. ist seit 1983 als Taxichauffeur in Zermatt angestellt und stellte verschiedentlich den Antrag auf Erteilung einer A-Bewilligung. Am 27. Februar 2006 erhielt er von der Gemeinde erneut eine abschlägige Antwort mit der Begründung, die Anzahl Taxistandplätze sei beschränkt. Die von A. dagegen eingereichte Beschwerde wies der Staatsrat am 03. April 2006 ab. Er hielt die Gemeinde für befugt, die notwendigen gewerbepolizeilichen Beschränkungen und die Handhabung des gesteigerten Gemeindegebrauchs für das Taxigewerbe zu reglementieren. Sie habe die örtlichen Verhältnisse, insbesondere die Kapazität an geeigneten, dem kommunalen Verkehrskonzept entsprechenden Standplätzen bei der Bewilli-

gungsverweigerung berücksichtigt und somit ihr Ermessen nicht verletzt. Die dagegen beim Kantonsgericht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess die öffentlichrechtliche Abteilung am 21. Dezember 2006 grundsätzlich gut.

Erwägungen

(...)

2.1 Wer berufsmässig und öffentlich Personentransporte (Taxitransporte) ausführen will, bedarf einer vorgängigen Bewilligung jener Gemeinde, in der er diese Tätigkeit auszuüben gedenkt. Die Behörde überprüft dabei, ob der Bewerber die moralischen und beruflichen Voraussetzungen erfüllt und ob das oder die Dienstfahrzeuge den Erfordernissen entsprechen (Art. 154 Abs. 1 Strassengesetz vom 03. September 1965 [StrG; SGS/VS 725.1]). Die Benutzung öffentlicher Taxistandplätze stellt zudem einen gesteigerten Gemeingebrauch dar und kann der Bewilligungspflicht unterworfen werden (Art. 154 Abs. 3 StrG; Urteil [des Bundesgerichts] 2P.315/2005 vom 18. Mai 2006; BGE 97 I 653 E. 5a; ZBl 75 S. 270; Tschannen / Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 50 N 11). Die Gemeinden sind im Rahmen des übergeordneten eidgenössischen und kantonalen Rechts ermächtigt (Art. 154 Abs. 5 StrG; Urteil [des Kantonsgerichts] vom 18. September 2002 i.S. A. D. c. Staatsrat), Regeln über die Beschränkung der Bewilligungen zu treffen, wenn die Zahl der tauglichen Bewerber grösser ist als die Menge der nach den konkreten Verhältnissen möglichen Bewilligungen (ZBl 75 [1974] S. 270).

2.2 Die Gemeindeautonomie wird insbesondere durch die verfassungsrechtlich geschützte Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) eingeschränkt. Dieser Verfassungsartikel garantiert grundsätzlich die Gleichbehandlung der Konkurrenten (BGE 132 I 97 E. 21; Vallender, St. Galler Kommentar zu Art. 27 BV Rz. 23). Ein System, welches die Aufnahme neuer Taxibetreiber komplett blockiert und jedem Interessierten den Beginn dieser Erwerbstätigkeit innert angemessener Frist verunmöglicht, ist verfassungswidrig (Urteile [des Bundesgerichts] 2P.8/2006 vom 29. August 2006 E. 2.2; 2P.77/2001 vom 28. Juni 2001 E. 2a und 2b mit Hinweisen). Die Gemeinde darf insbesondere die Tätigkeit des Taxibetreibers nicht einem Numerus clausus unterstellen, dessen Umfang sich ausschliesslich nach dem öffentlichen Bedarf richtet. Es ist hingegen zulässig, die reservierten Standplätze zu

beschränken. Ein Bewilligungssystem, das nur einem beschränkten und geschlossenen Kreis das Benützen der reservierten Standplätze zugesteht, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zur Wirtschaftsfreiheit jedoch verfassungswidrig (Urteil [des Bundesgerichts] 2P.315/2005 vom 18. Mai 2006; ZBI 75 [1974] S. 270).

2.3 Das kommunale Reglement unterwirft die Ausübung des Taxigewerbes der Bewilligung durch den Gemeinderat (Art. 3), definiert die persönlichen Voraussetzungen für die Bewilligung (Art. 4), unterscheidet die Bewilligung A für Elektrotaxis, die auf den von der Gemeinde als Elektrotaxistandplätzen bezeichneten Standorten stationieren können, und die Bewilligung B für Pferdetaxis (Art. 7), erklärt, die Benützung des öffentlichen Grundes bzw. der offiziellen Standplätze sei in der Bewilligung mit enthalten (Art. 8 Abs. 1). Die Zahl der Taxis mit Stationierungsrecht hänge von der Zahl der Plätze ab, bei deren Festlegung die Gemeindeverwaltung den Verkehrsbedürfnissen, der allgemeinen Sicherheit, der Grösse des ihr zur Verfügung stehenden Platzes sowie den Bedürfnissen der Bevölkerung und Gäste Rechnung trage (Art. 8 Abs. 2). Die Anzahl der Bewilligungen A und B wird durch den Gemeinderat nach seinem Ermessen festgesetzt (Art. 10 Ziff. 1). Die Bewilligung erlöscht nach Reglement mit der Aufgabe des Taxigeschäfts, durch Entzug, Tod des Inhabers, sofern die Bewilligung nicht auf den Ehegatten oder die Nachkommen übertragen wird, oder bei Ausscheiden des Inhabers aus einer juristischen Person, ausser sie werde einer andern verantwortlichen Person der Unternehmung übertragen (Art. 11). Des Weiteren enthält das Reglement u.a. Bestimmungen über die jährlich zu zahlenden Gebühren, die Fahrzeuge, die Taxihalter und Taxichauffeure, die Pferdehaltung und Pferdeführung sowie Strafbestimmungen.

Aus der kommunalen Regelung geht klar hervor, dass die hier relevanten Bewilligungen A zahlenmässig beschränkt sind und die einmal erteilten Bewilligungen bis zum Tod des Taxihalters, unter Vorbehalt des Entzugs, gültig bleiben. Dieses System bewirkt, dass gegenwärtig sämtliche A-Bewilligungen gleichmässig auf vier Betreiber aufgeteilt sind, obwohl derzeit mehrere Neugesuche anderer Bewerber vorliegen. Die abschlägigen Entscheide gegenüber dem Beschwerdeführer werden mit dem Mangel an Standplätzen begründet. Dies deckt sich mit der im Reglement vorgesehenen System des Numerus clausus. Sofern nicht die Standplätze erhöht werden, wofür gegenwärtig keine Anzeichen vorhanden sind, hat somit ein Gesuchsteller keine Möglichkeit, eine Bewilligung zu erhalten. Dieses System aber wider-

spricht aufgrund der vorhergehenden rechtlichen Ausführungen der verfassungsmässig geschützten Wirtschaftsfreiheit und ist deshalb widerrechtlich. Die bisherige Vergabepraxis der A-Bewilligung muss somit geändert werden. Eine allfällige Revision des kommunalen Reglements sowie eine Überprüfung, inwiefern ein Teil der bereits erteilten A-Bewilligungen an andere Bewerber übertragen werden können bzw. wie der Zugang zu den Bewilligungen im Sinne der Wirtschaftsfreiheit für alle potentiellen Bewerber ermöglicht werden kann, ist unter den vorliegenden Umständen notwendig (vgl. BGE 108 Ia 135; Urteil [des Bundesgerichts] 2P.8/2006 vom 29. August 2006 E. 2.2). In diesem Sinne ist die Rüge des Beschwerdeführers begründet.

3. Es stellt sich somit die Frage nach dem weiteren Vorgehen.

3.1 Der Richter kann auf das Aufheben einer verfassungswidrigen Norm verzichten, wenn dadurch nicht bloss ein verhältnismässig unbedeutendes Regelungsdefizit entstünde, sondern ein eigentlich rechtsfreier Raum geschaffen würde, der eine komplexe Regelungsmaterie insgesamt aus den Angeln hebt (Urteil [des Bundesgerichts] 2P.279/1999 vom 03. November 2000; ZBl 88 [1987] S. 306 E. 3b) und eine Regelungslücke hinterlässt, welche der Richter wegen seiner beschränkten funktionellen Eignung nicht im Rahmen fallbezogener richterlicher Beurteilung auszufüllen vermag (BGE 123 I 56 E. 3c; 117 V 318 E. 6; URP 1998 S. 739 E. 3a). Das Gericht kann in diesem Fall die zuständige Behörde beauftragen, innert nützlicher Frist für eine verfassungskonforme Regelung zu sorgen. Zwischenzeitlich kann die verfassungswidrige Norm weiterhin angewendet werden («Appellentscheid»; BGE 112 Ia 311 E. 2c; Urteil [des Bundesgerichts] 1P.487/2003 vom 27. Januar 2004 E. 4.1).

3.2 Dies trifft für den vorliegenden Fall zu. Das Reglement kann nicht aufgehoben werden, da es durchaus eine verfassungskonforme Verteilung der Bewilligungen ermöglicht und da die A-Bewilligungen grundsätzlich einer zahlenmässigen Beschränkung unterworfen werden können. Denn ohne Einschränkungen des Taxigewerbes entstünden in der verkehrsfreien Gemeinde ernsthafte Verkehrsprobleme. Die Ergänzung des Reglements oder die Änderung der Praxis bei der Neuzuteilung der Bewilligung sind zudem nicht Aufgabe der Gerichtsbehörde, zumal dazu weitere Abklärungen notwendig sind, verschiedene Varianten bei der verfassungskonformen Verteilung der Bewilligung möglich sind und der Gemeinde ein weites Ermessen zusteht, wie sie

das Taxigewerbe in der Gemeinde verfassungskonform regeln und praktizieren will. Die Gemeinde wird jedoch beauftragt, innert nützlicher Frist einen verfassungskonformen Zustand bei der A-Bewilligungserteilung zu schaffen. Sie muss dazu überprüfen, inwiefern ein Teil der bereits erteilten A-Bewilligungen an andere fähige Bewerber übertragen werden können und, soweit dies notwendig ist, das Reglement entsprechend ändern (Urteile [des Bundesgerichts] 2P.8/2006 vom 29. August 2006; 2P.77/2001 vom 28. Juni 2001 E. 2b; BGE 108 Ia 135 E. 4 und 5).