

LU_GERICHTE P 03 1 vom 28. September 2005

LU Gerichte, 2005-09-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_P_03_1

FR: LU_GERICHTE P 03 1 du 28 septembre 2005

IT: LU_GERICHTE P 03 1 del 28 settembre 2005

Regeste

Die Luzerner Taxameter-Konzessionen sind rechtlich gesehen Bewilligungen zum gesteigerten Gemeindegebrauch und haben keine wohlerworbenen Rechte begründet. Die Abschaffung dieser altrechtlichen "Konzessionen" greift daher nicht in die Eigentumsrechte der Inhaber, zumal die Aufhebung der damit einhergehenden Privilegien im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. | Erlassprüfung

Erwägungen

E. 4

Die Antragsteller ersuchen sinngemäss um die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Art. 26 Abs. 1 des Reglements über das Taxiwesen vom 12. Juni 2003, in Kraft seit 1. Januar 2004. Dieser lautet wie folgt: Übergangsbestimmung für die bisherigen Konzessionen und Betriebsbewilligungen 1 Die nach altem Recht erworbenen Konzessionen mit den Nummern 1 bis 33 bleiben während der Dauer von 10 Jahren ab In-Kraft-Treten dieses Reglements bestehen und behalten während dieser Dauer uneingeschränkt die bisherige Berechtigung für die Benützung der Standplätze. Beim Erwerb einer solchen Konzession finden die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 3 und 4 keine Anwendung. Nach Ablauf von 10 Jahren seit In-Kraft-Treten dieses Reglements werden die Konzessionen mit den Nummern 1 bis 33 auf schriftliches Begehren hin in Taxibetriebsbewilligungen A gemäss Art. 2 Abs. 2 umgewandelt, sofern der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bewilligungsvoraussetzungen nach den Art. 3 und 4 erfüllt. 2 ... 3 ... a) Die Antragsteller wie der Stadtrat Luzern gehen zwar übereinstimmend davon aus, dass die Verleihung der so genannten Taxameterkonzessionen wohlerworbene Rechte begründet hätten, leiten daraus jedoch unterschiedliche Folgen ab. Das Verwaltungsgericht ist indessen an die rechtliche Würdigung des Sachverhalts durch die Parteien nicht gebunden, sondern es entscheidet frei, ob im vorliegenden Fall das angerufene verfassungsmässige Recht der Eigentumsgarantie überhaupt betroffen ist. b) Da geltend gemacht wird, dass die zu überprüfenden Regelungen in die Eigentumsrechte der Gesuchstellenden eingreifen würden, muss vorab geklärt werden, ob und inwiefern Rechte bestehen und welcher Natur diese sind. Danach muss klargelegt werden, ob allenfalls bestehende Rechte durch die umstrittenen Normen überhaupt in verfassungswidriger Weise tangiert werden oder ob eine verfassungsmässige Auslegung der jeweiligen Norm grundsätzlich möglich ist. Somit ist die Frage, ob wohlerworbene Rechte vorhanden sind, von Amtes wegen zu beurteilen. Es handelt sich dabei nicht um eine Tatsachenfeststellung, die bestritten werden oder unbestritten bleiben kann, sondern um eine Rechtsfrage, welche im vorliegenden Prüfungsverfahren zu entscheiden ist.

E. 5

Wohlerworbene Rechte sind eigentumsähnliche Rechtspositionen, welche für die Betroffenen zum Zeitpunkt einer Gesetzesänderung bestanden haben und die durch die Gesetzesänderung nicht - oder zumindest nicht entschädigungslos - zum Nachteil der Rechtsunterworfenen verändert werden können (Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 2.2.2004, VPB 68 [2004] N. 85, S. 1105f.). Das bedeutet, dass vertrauensbegründenden Akten oder Handlungen Bestandekraft gegenüber Gesetzesänderungen zugebilligt wird. Es handelt sich damit um einen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch des Bürgers auf den Bestand einer ihm vom Staat eingeräumten Rechtsposition (Kölz, Das wohlerworbene Recht - immer noch aktuelles Grundrecht?, SJZ 1978 S. 65ff., S. 66). Dabei lässt sich die Frage, ob eine Rechtsposition als wohlerworbenes Recht zu qualifizieren ist, nicht einzig aufgrund ihrer Entstehung und losgelöst von der aktuellen Rechtslage beurteilen (Klett, Verfassungsrechtlicher Schutz "wohlerworbener Rechte" bei Rechtsänderungen, Bern 1984, S. 224ff., 233). Die Anerkennung eines wohlerworbenen Rechts ist vielmehr das (typisierte) Ergebnis einer Interessenabwägung. Bei einer Anerkennung derartiger wohlerworbener Rechte wird den Rechten, welche durch eine frühere Rechtsordnung eingeräumt worden sind, der Vorrang gegeben gegenüber denjenigen öffentlichen Interessen, welche mit einer Rechtsänderung angestrebt werden. Dabei ist das konkret fassbare Rechtssicherheitsinteresse des Rechtsinhabers nach den aktuellen Verhältnissen zu gewichten (Klett, a.a.O., S. 233ff.). a) Die Antragsteller machen geltend, sie hätten - zurückgehend auf die ursprüngliche Konzessionserteilung im Jahre 1910 und den nachfolgenden käuflichen Erwerb - subjektive Rechte übertragen erhalten, welche heute ein wohlerworbenes Recht darstellten. Dabei stützen sie sich auf das Gutachten von Prof. Dr. Hans Nef aus dem Jahre 1958, welches die Polizeidirektion im Jahre 1957 in Auftrag gegeben hat. Darin wird die Auffassung vertreten, dass in der Stadt Luzern eine einzigartige und besondere Situation vorliege, welche wohlerworbene Rechte habe entstehen lassen, und diese seien nur gegen Entschädigung ablösbar. Somit muss geklärt werden, welche "Rechte" mit einer so genannten "Taxikonzession" überhaupt auf einen "Konzessionsnehmer" übergehen können. b) Vorab stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur der als Konzessionen bezeichneten Bewilligungen. Die Verordnung betreffend den Dienst der Automobildroschken hält dazu in Art. 1 Abs. 1 fest: Die Konzessionen für das Aufstellen und den Betrieb von Automobil-Droschken (Taxameter) auf bestimmten Plätzen, an Promenaden und Strassen der Stadt Luzern werden vom Stadtrate erteilt und zwar je auf die Dauer eines Jahres. Die "Konzession" erlaubt es den Taxihaltern somit einerseits, ein Taxi zur Beförderung von Personen zu betreiben. Andererseits vermittelt sie das Recht, das Taxi auf speziellen öffentlichen Flächen - den designierten Standplätzen - aufzustellen. Der Verordnung ist auch die heutige Exklusivität der Standplätze Hauptbahnhof und Schwanenplatz (im Wechsel) für die Taxibetreiber mit weissem Schild entnehmbar. Die Konzession wird nach dem Wortlaut der Verordnung jeweils nur für die Dauer eines Jahres erteilt und unterscheidet sich damit insgesamt nicht von einer üblichen Bewilligung zum gesteigerten Gemeingebrauch. c) Bei der Benutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch wird unterschieden zwischen schlichtem Gemeingebrauch, gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung. Der schlichte Gemeingebrauch ist kumulativ bestimmungsgemäss und gemeinverträglich und unterliegt keiner Bewilligungspflicht. Beim gesteigerten Gemeingebrauch ist entweder der bestimmungsgemässe Gebrauch überschritten oder die Gemeinverträglichkeit fehlt. Dadurch ergibt sich die Notwendigkeit einer Koordination und Prioritätensetzung zwischen den Nutzungsberechtigten und den Nutzungsarten und damit eine Bewilligungspflicht,

welche auch mit einer Benutzungsgebühr verbunden sein kann. Das Gemeinwesen überträgt dabei, anders als bei Konzessionen, kein ihm selbst zustehendes Recht auf den Gesuchsteller, sondern gestattet diesem lediglich die Inanspruchnahme der öffentlichen Sache für eine grundsätzlich erlaubte Tätigkeit. Die Rechtsnatur der Bewilligung unterscheidet sich damit von der Polizeierlaubnis einerseits und von der Konzession andererseits. Sie wird als Bewilligung eigener Art (*sui generis*) aufgefasst, welche in der Regel auch keine wohlerworbenen Rechte verschafft. Die Sondernutzung schliesslich ist derjenige Gebrauch einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch, der nicht bestimmungsgemäss ist und bei welchem die Berechtigten eine ausschliessliche Verfügung über einen Teil der Sache erhalten. Sie setzt die Erteilung einer Konzession voraus. Eine solche Monopol- oder Sondernutzungskonzession begründet ein wohlerworbenes Recht, was zur Folge hat, dass die Substanz des Rechts nur auf dem Weg der formellen Enteignung und gegen Entschädigung entzogen oder eingeschränkt werden kann. Die Abgrenzung zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung fällt allerdings oft schwer (zum Ganzen: Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 2371ff. und 2594; Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 1992 S. 145ff.). d) Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat über Jahrzehnte hinweg bis in die jüngste Zeit daran festgehalten, dass die Bewilligung, einen Taxibetrieb auszuüben, welche das Recht einschliesst, Standplätze auf öffentlichem Grund zu benützen, eine Bewilligung zum gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichem Grund, verbunden mit einer Polizeibewilligung, darstellt. Diese Bewilligung kann nicht als öffentlich-rechtlicher Vertrag angesehen werden und auch nicht als Konzession. Sie verleiht weiter auch keine wohlerworbenen Rechte (BG-Urteil vom 28.5.1996 in SJ 1996 533ff., BGE 108 Ia 135, BG-Urteil vom 22.3.1978 in: ZBl 1978 275ff.; BGE 102 Ia 438, 99 Ia 394, 97 I 653, 81 I 16). Selbst die mehrfache Erneuerung gibt dem Bewilligungsinhaber grundsätzlich keinen Anspruch auf unveränderte Fortsetzung des Bewilligungsverhältnisses bei Ablauf der Bewilligungsdauer (BGE 102 Ia 438, 448 Erw. 7a). Bei der Erneuerung bzw. der Nichterneuerung einer Taxibetriebsbewilligung ist allerdings denjenigen Dispositionen Rechnung zu tragen, welche im begründeten Vertrauen auf die Fortsetzung der bisherigen Bewilligungspraxis getroffen worden sind (BGE 108 Ia 135, 139 Erw. 5a; BGE 102 Ia 438, 448 Erw. 7b; PVG 1995, S. 109). e) Die Antragsteller machen - gestützt auf das Gutachten Nef - geltend, dass sich in Luzern, anders als in anderen Städten, historisch eine Besonderheit bei den Taxameterkonzessionen herausgebildet habe. Dies daher, weil die Konzessionen ursprünglich gegen den Erwerb und die anschliessende Löschung zweier Pferdedroschkenkonzessionen erworben werden mussten (Art. 1 Abs. 2 der Taxameterverordnung). Damit sei ein subjektives Recht an die Konzessionsnehmer übergegangen, welches ein wohlerworbenes Recht darstelle und nicht, oder zumindest nicht entschädigungslos, entzogen werden könne. Mit dem Ausdruck "subjektives Recht" ist letztlich nichts anderes als eine Vertrauensposition gemeint: Verwaltungsrechtliche Verträge und feste Zusicherungen können eine Art (zivilrechtlich verstandene) "subjektive" Rechte begründen. Vertragliche Rechtspositionen und feste Zusicherungen sind dann durch das verfassungsrechtliche Geltungsvertrauen geschützt und auch unabhängig von einer allfälligen Bezeichnung als subjektive Rechte zu schützen (Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR, Band 102, 1983/II. Halbband, S. 197). Vorab ist nochmals auf den ursprünglichen Gesetzeswortlaut zu verweisen. Gemäss Art. 1 Abs. 1 der Verordnung betreffend den Dienst der Automobildroschken wurde die Konzession lediglich für die Dauer eines Jahres verliehen. Dies anerkennen auch die Antragsteller, sprechen sie doch

selbst von der jährlich zu erneuernden Konzession. Die Praxis hat diese Konzessionen jährlich erneuernd bestätigt, sodass bei den Konzessionsnehmern der Eindruck einer reinen Formalität oder eines Automatismus und damit eines Anspruchs auf Erneuerung entstehen konnte. Dem ist jedoch nicht so. Wie oben bereits erwähnt, wurde schon in BGE 102 Ia 438, 448 Erw. 7, festgehalten, dass auch die mehrfache Erneuerung dem Bewilligungsinhaber grundsätzlich keinen Anspruch auf unveränderte Fortsetzung des Bewilligungsverhältnisses bei Ablauf der Bewilligungsdauer gibt (vgl. auch Zürcher, Das Taxigewerbe aus verwaltungsrechtlicher Sicht, Diss. Zürich 1978, S. 61). Es wird allerdings im selben Bundesgerichtsentscheid auch angesprochen, dass die Bewilligungspraxis der effektiven Interessenlage gerecht werden sollte und getätigte Investitionen und geschäftliche Dispositionen bei einer erneuten Bewilligungsvergabe berücksichtigt werden müssen. Dem wird wiederum gegenübergestellt, dass eine zeitliche Beschränkung der Bewilligung den Bewilligungsbehörden die Möglichkeit gibt, eine abweichende Würdigung des Sachverhalts im Rahmen des öffentlichen Interesses vorzunehmen. Somit ist der jährlichen Erneuerungspflicht eine weit erheblichere Tragweite beizumessen, als dies im Gutachten Nef getan wurde, welches die Jahresfrist als blossen Formalismus beiseite schiebt. f) Die Antragsteller behaupten, die geschichtliche Entwicklung zeige, dass die Konzessionen zu wohlerworbenen Rechten geworden bzw. als solche gehandhabt und anerkannt worden seien. Es sei ebenfalls anerkannt, dass ein Entzug dieser Konzessionen eine Entschädigungspflicht nach sich rufe. Dem kann so nicht zugestimmt werden. Seitdem im Jahre 1911 der unerwünschte Handel mit den Pferdedroschkenkonzessionen zur Kenntnis genommen wurde wie auch anlässlich der Revisionsversuche von 1932 und 1963, hat sich die Stadt Luzern stets gegen die Handelbarkeit der Konzessionen ausgesprochen. Es ist zwar richtig, dass wohl gerade die bis heute offen gebliebene Frage einer möglichen Entschädigung die vorangegangenen Revisionsversuche zum Scheitern gebracht hat. Daraus jedoch zu schliessen, dass wohlerworbene Rechte und gleich auch eine Entschädigungspflicht anerkannt worden seien, wäre indessen zu weit gegriffen. Weiter ist im Rechtsgutachten Nef unberücksichtigt geblieben, dass die Handelbarkeit der Taxameterkonzessionen selbst von der Stadt Luzern stets nur geduldet worden ist. Eine Genehmigung in Bezug auf den Verkaufspreis, wie das beispielsweise in Genf der Fall war (vgl. BGE vom 28.5.1996 in: SJ 1996, S. 533ff.), hat es in Luzern nie gegeben. Auch aus der faktischen Duldung der Übertragung gegen Entgelt von derartigen Konzessionen können die Antragsteller nichts für sich ableiten, bestand doch letztlich - nach dem oben Ausgeführten - nie ein Anspruch darauf, dass die zuständige Behörde die Betriebsbewilligung auch an den neuen Konzessionsnehmer verleihen würde, selbst wenn sie das stets getan hat. Einzig eine abrupte Praxisänderung nach lang andauernder, gleich währender Praxis wäre allenfalls im verfassungsrechtlichen Sinn bedenklich gewesen. g) Weiter scheinen die Antragsteller - gestützt auf das Gutachten Nef - die Taxameterkonzessionen mit so genannten "ewigen Rechten" gleichzusetzen. Dies ist jedoch schon im Ansatz falsch. Die historischen, auf alten Titeln beruhenden ewigen oder ehehaften Rechte lassen sich als Zeugen unbewältigter juristischer Vergangenheit bezeichnen. Sie resultierten daraus, dass man sich bei der Schaffung neuen Rechts (aus verschiedenen Gründen) gescheut hat, alte, subjektive Rechtspositionen abzuschaffen. Beispiele solcher ewiger oder ehehaften Rechte sind Tavernenrechte, Fischereirechte oder Wasserentnahmerecht. (vgl. Kölz, Das wohlerworbene Recht - immer noch aktuelles Grundrecht?, SJZ 1978, S. 65ff., S. 65f.). Im Rahmen einer Konzession sind bereits zum damaligen Zeitpunkt keine ewigen Rechte verliehen worden. Dies zeigt nur schon Art. 1

Abs. 1 der Taxameterverordnung, der festhält, dass die Konzession jeweils nur auf die Dauer eines Jahres erteilt werden sollte. Wohlerworbene Rechte ausserhalb der oben erwähnten Sonderrechte wurden stets nur im Rahmen einer bestimmten Vertrauensschutzsituation anerkannt. Insbesondere dann, wenn ein Investor im Vertrauen auf eine bestimmte Betriebsdauer oder einen bestimmten Betriebsumfang Investitionen getätigt hatte. Selbst im Wasserbaurecht mit ungleich höheren Investitionen in kostspielige Wasserkraftwerke wird die zeitlich unbeschränkte Konzessionsdauer in höchstrichterlicher Rechtsprechung abgelehnt (BGE 127 II 69ff., Erw. 5). Dabei hielt das Bundesgericht fest, dass es in höchstem Masse dem öffentlichen Interesse widerspricht, Sondernutzungskonzessionen auf unbeschränkte Dauer zu erteilen. Damit wäre das durch Konzession dem Privaten eingeräumte Recht an der Nutzung eines öffentlichen Gutes eine Entäusserung der Hoheitsrechte des Gemeinwesens, was nach heutiger Rechtsauffassung dem Grundsatz der Unveräusserlichkeit der öffentlichen Gewalt zuwider läuft (BGE 127 II 75 und 77). Dies hat im hier strittigen Fall - auch wenn es lediglich um den gesteigerten Gemeingebrauch geht - sinngemäss gleich zu gelten. Einzig aus der Duldung der Handelbarkeit kann nicht abgeleitet werden, dass sich dadurch die Stadt auf immer ihrer Hoheitsrechte entledigt hätte. h) Gleichzeitig wurde im eben genannten Bundesgerichtsentscheid darauf hingewiesen, dass innerhalb einer Konzession gerade diejenigen Rechte als wohlerworbene einzustufen sind, welche nicht durch einen Rechtssatz, sondern aufgrund freier Vereinbarung der Parteien entstanden sind und insofern ebenfalls zivilrechtliche Überlegungen einfließen. Darum könne nicht unberücksichtigt bleiben, dass es auch zivilrechtlich ausgeschlossen ist, obligatorische Verträge auf "ewige" Zeiten abzuschliessen und aufrecht zu erhalten (BGE 127 II 77, mit weiteren Hinweisen). Im Übrigen ist es verfehlt, aus dem ursprünglichen Erwerb von Pferdedroschkenkonzessionen vor fast 100 Jahren, von denen jeweils zwei für den Erhalt einer Taxameterkonzession gelöscht werden mussten, heute noch etwas ableiten zu wollen. Dabei wurde in erster Linie, um die übrig gebliebenen Pferdedroschkenkonzessionäre wirtschaftlich zu schonen, eine spezielle momentane Situation der Handelbarkeit von deren Konzessionen geschaffen. Die damaligen Erwerber einer Taxameterkonzession hätten allenfalls dazumal geltend machen können, sie seien in ihrem Vertrauen getäuscht worden, wenn die Stadt beispielsweise bereits nach einem Jahr Bewilligungen nicht mehr erneuert hätte und damit die "Investition" oder das Startkapital für den Erwerb der zu löschenden Droschkenkonzessionen nicht hätte amortisiert werden können. i) Nach heutigem Rechtsverständnis ist eine polizeiliche Betriebsbewilligung persönlich und unübertragbar. Weil die Stadt Luzern einerseits den sich jeweils präsentierenden Konzessionären die Bewilligung stets erteilt hat, ohne die Konzessionen für eine eigene Vergabe zurückzufordern und damit indirekt die Übertragbarkeit zugelassen hat, und weil andererseits die Konzessionen mit den Standplatzprivilegien zahlenmässig beschränkt waren, hat sich ein so genannter "Marktpreis" oder "Verkehrswert" für die Ablösung eingeschpielt. Dieser Marktwert ist jedoch rechtlich unerheblich (vgl. Zürcher, a.a.O., S. 62). Es muss daher auch auf die Frage nach der Höhe des Verkehrswerts, welcher von den Antragstellern darüber hinaus lediglich behauptet, aber nicht belegt wird, nicht eingegangen werden. Die Ablösesummen für die Konzessionen wurden von Privaten an Private geleistet. Die Konzessionäre waren nur bereit, ihre Konzession käuflich zu erwerben, weil sie sich dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil versprochen haben, d.h. sie rechneten mit einer Amortisation dieser anfänglichen "Betriebskosten" innert einer sinnvollen und überblickbaren Frist. Viele Konzessionäre konnten während Jahrzehnten Nutzen aus den mit den Konzessionen verbundenen

Privilegien ziehen. Zwar hofften wohl die Privaten, welche eine derartige Konzession erwarben, dass die Stadt Luzern aufgrund der bisherigen Praxis die Konzessionen nach wie vor auf lange Zeit jährlich erneuern würde; eine individuelle Zusicherung an die einzelnen Käufer wurde jedoch nie abgegeben, und solches ist auch nicht geltend gemacht worden. Im Gegenteil, seit rund 20 Jahren wird bei der jährlichen Konzessionserneuerung auf eine Rechtsänderung mit einem Hinweis aufmerksam gemacht (vgl. B+A 40/2001, S. 8; Protokolle über die Verhandlungen der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrates von Luzern: Nr. 17 vom Donnerstag, 21.2.2002, S. 34 und Nr. 23 vom 29.8.2002, S. 16). Die Konzessionäre wussten also darum, dass eine Rechtsänderung geplant war und bevorstand. Dementsprechend fanden während 12 Jahren keine Übertragungen von Konzessionen mehr statt. Im Jahr 2003 wurden aber wieder drei Taxikonzessionen veräussert. Damit kann jedoch auch nicht geltend gemacht werden, dass Investitionen im Vertrauen auf eine staatliche Zusicherung vorgenommen worden seien. Diejenigen, welche ihre Konzessionen vor mehr als 12 Jahren erworben haben, hatten und haben lange Jahre Zeit, den Kaufpreis wieder zu erwirtschaften. Die letzten drei Erwerber tätigten ihren Kauf in Kenntnis der Gesetzesänderung und konnten dementsprechend Kaufpreis und Amortisationsmöglichkeit klar abschätzen. Selbst wenn also aufgrund der besonderen Umstände eine konzessionsähnliche Situation angenommen würde, läge durch die nachträgliche zeitliche Begrenzung kein entschädigungspflichtiger Eingriff in die Eigentumsgarantie vor. Schliesslich ist auch der Hinweis auf die Besteuerung der Konzessionen unbehelflich. Zum einen ist das Verwaltungsgericht an eine steuerrechtliche Beurteilung nicht gebunden, zumal die Betroffenen diesbezüglich offenbar nie Zweifel hatten und daher auch nie den Rechtsweg beschritten und damit ein richterliches Urteil erwirkt haben. Zum andern wurden die Konzessionen bis zur Rechtsänderung wie Wertobjekte gehandelt und als solche betrachtet. Entsprechend konnten zur damaligen Zeit mit An- und Verkauf steuerrechtsrelevante Tatbestände erfüllt werden. Beim angeführten Fall der Erbschaftssteueranlagung betreffend Taxikonzession Nr. X handelte es sich beispielsweise um eine Erbauseinandersetzung, bei welcher sämtliche Vermögenswerte zu erfassen sind. Wird nun aber - wie hier geschehen - etwas vererbt, was monatliche "Mieteinnahmen" erbringt, so muss für die Erbauseinandersetzung dieser Tatbestand betragsmässig erfasst werden, was man mit einer Kapitalisierung erreicht. Daraus kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass eine Entschädigungspflicht bestehe (vgl. Votum Schumacher im Protokoll Nr. 17 über die Verhandlungen der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrates von Luzern vom Donnerstag, 21.2.2002, S. 36). j) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass es sich bei den in Frage stehenden Bewilligungen nicht um subjektive Rechte handelt, welche wohlverworbene Rechte hätten entstehen lassen können.

E. 6

Die Antragsteller verneinen auch das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit der getroffenen Regelung. a) Soweit das öffentliche Interesse an einer Änderung der Bewilligungsordnung wie auch an der Abschaffung der altrechtlichen Konzessionen in Frage gestellt wird, ist dem nicht beizupflichten. Wie die Stadt Luzern in ihrer Stellungnahme richtig festhält, sind die Sonderrechte der strittigen Betriebsbewilligungen unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit nicht mehr haltbar. Der Staat hat sich gegenüber den Bürgern rechtsgleich zu verhalten (Art. 8 Abs. 1 BV) und hat für die Verwirklichung der Grundrechte besorgt zu sein (Art. 35 Abs. 1 BV). Insbesondere bei der Erteilung von Bewilligungen zum gesteigerten Gemeindegebrauch, verbunden mit der Gewerbefreiheit, hat

sich die Bewilligungserteilung auch an der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden zu orientieren (BGE 128 I 136ff., 121 I 279ff.). Das System des privaten Verkaufs der Konzessionen (und damit einer willkürliche Bestimmung über die Benützung des öffentlichen Grundes) an den Meistbietenden vermag dem nicht zu genügen. Wichtig sind auch die Argumente bezüglich der polizeilichen Kontrollmöglichkeiten. Eine Konzession, welche während 24 Stunden pro Tag genutzt werden kann, und zwar von verschiedenen Personen, ist kaum mehr kontrollierbar, wie der Vorfall mit den mehrfachen Kopien eines Taxischilds zeigte (vgl. B+A 40/2001, S. 12; Protokoll Nr. 17 über die Verhandlungen der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrates von Luzern, Donnerstag, 21.2.2002, S. 37). Die Abschaffung der altrechtlichen Konzessionen liegt also durchaus im öffentlichen Interesse. b) Die bereits mehrfach angesprochene Übergangsregelung in Art. 26 Abs. 1 des Taxireglements ist grosszügig ausgestaltet und darauf ausgerichtet, dass diejenigen Konzessionäre, welche selbst das Taxi betreiben, ihren Beruf weiterhin ausüben können. So behalten die altrechtlichen Konzessionen für 10 Jahre ab In-Kraft-Treten des Taxireglements ihre Gültigkeit. Während dieser Zeit sind sie uneingeschränkt handelbar, da beim Erwerb einer solchen Konzession die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 3 und 4 des Taxireglements keine Anwendung finden (anders, als es im Kanton Genf der Fall war, wo die Handelbarkeit mit dem Erlass des neuen Taxireglements zeitgleich aufgehoben wurde und gar so vor Bundesgericht Bestand hatte, BGE vom 28.5.1996 in: SJ 1996, S. 533ff.). Nach Ablauf dieser 10 Jahren können die Konzessionen auf schriftliches Begehren hin in Taxibetriebsbewilligungen A gemäss Art. 2 Abs. 2 des Taxireglements umgewandelt werden, sofern die gesuchstellende Person die Bewilligungsvoraussetzungen nach den Art. 3 und 4 des Taxireglements erfüllt. Die Inhaber einer Konzession, welche diese Voraussetzungen erfüllen, haben damit Anspruch auf die Erteilung einer Betriebsbewilligung. Den betroffenen Taxihaltern werden demnach nicht die Berufsausübungsbewilligungen selbst entzogen, sondern lediglich die Standplatz-Privilegien. Ebenfalls nach Ablauf der zehnjährigen Übergangsfrist wird mit der Umwandlung in eine persönliche, unübertragbare Betriebsbewilligung auf schriftliches Begehren hin dann auch die Handelbarkeit dahinfallen. Diese Handelbarkeit jedoch war - wie oben dargelegt - nie ein als Bestandteil der Bewilligung verliehenes Recht. Selbst diejenigen, welche heute nicht mehr selber ein Taxi betreiben, aber im Besitz einer Konzession sind und diese vermieten, werden vor Ablauf der Übergangsfrist die Konzession verkaufen können, besteht doch für A-Bewilligungen wegen der zahlenmässigen Begrenzung eine Warteliste. Für diese Konzessionsinhaber wird die Konzession bis zum Ablauf der Zehnjahresfrist einen gewissen Markt- oder Verkehrswert haben. Für die Grössenordnung, in welcher sich dieser Wert bewegen wird, kann aber die Stadt Luzern nicht verantwortlich gemacht werden. Damit erweist sich Art. 26 Abs. 1 des Taxireglements auch als verhältnismässig. (Das Bundesgericht hat die dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde am 18. Mai 2006 abgewiesen.)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.