

TE Vfgh Erkenntnis 1988/6/23 V29/88, V102/88

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 23.06.1988

Index

50 Gewerberecht

50/03 Personen- und Güterbeförderung

Norm

B-VG Art18 Abs2

StGG Art6 Abs1 / Erwerbsausübung

Kundmachung des Landeshauptmannes von Tirol vom 29.05.87 über die Höchstzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes (Taxi-Gewerbes) im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen (verlautbart im Boten für Tirol) Nr 548/1987.

Verordnung des Landeshauptmannes von Tirol vom 26.05.87, LGBl 33/1987, mit der die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen, festgelegt wird

Tir Landes-VerlautbarungsG LGBl 8/1982 §2 und §7

GelVerkG §10 Abs2 zweiter Satz idF der Nov 1987

Leitsatz

Gesetz iS weitestmöglicher Erwerbsausübungsfreiheit auszulegen - Einschränkungen nur aus schwerwiegenden, durch detaillierte Feststellungen belegten, öffentlichen Interessen TaxiV Innsbruck, LGBl. 33/1987; unzureichendes Ermittlungsverfahren - Gesetzwidrigkeit der Verhältniszahl TaxiKdm. Innsbruck vom 29.05.87 - gesetzwidrig; Berechnungsgrundlage für die Zahl der höchstens zulässigen Taxikonzessionen ua. die (gesetzwidrige) Verhältniszahl der TaxiV Innsbruck; Kundmachungsmangel - iS des §7 Abs2 lita Tir. Landes-VerlautbarungsG als RechtsV des Landeshauptmannes von Tirol in einer Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung im LGBl. und nicht im Boten für Tirol kundzumachen

Spruch

Als gesetzwidrig werden aufgehoben:

1. die V des Landeshauptmannes von Tirol vom 26. Mai 1987, LGBl. Nr. 33/1987, mit der die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen, festgelegt wird,
2. die Kundmachung des Landeshauptmannes von Tirol vom 29. Mai 1987 über die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes (Taxi-Gewerbes) im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen (verlautbart im Boten für Tirol, Nr. 548/1987).

Die Aufhebungen treten mit Ablauf des 30. November 1988 in Kraft.

Der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr ist verpflichtet, diese Aussprüche unverzüglich im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim VfGH ist zu B14/88 ein Verfahren über eine auf Art144 B-VG gestützte Beschwerde anhängig, der folgender Sachverhalt zugrundeliegt:

Der Landeshauptmann von Tirol verweigerte dem Bf. mit dem im Instanzenzug ergangenen Bescheid vom 21. Oktober 1987 die beantragte Verleihung einer Konzession zur Ausübung des Taxigewerbes, beschränkt auf die Ausübung mit einem Personenkraftwagen in einem bestimmten Standort in Innsbruck.

Der Bescheid wurde im wesentlichen damit begründet, daß die in der V des Landeshauptmannes von Tirol vom 26. Mai 1987, LGBl. Nr. 33/1987, mit der die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen, festgelegt wird, (TaxiV Innsbruck), bestimmte Höchstzahl der Taxifahrzeuge im Stadtgebiet Innsbruck bereits erreicht sei. Der Bescheid wird erkennbar weiters auf die Kundmachung des Landeshauptmannes von Tirol vom 29. Mai 1987 über die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes (Taxi-Gewerbes) im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen (verlautbart im Boten für Tirol, Nr. 548/1987), (TaxiKdm. Innsbruck), gegründet.

Gegen diesen Berufungsbescheid wendet sich die erwähnte Beschwerde an den VfGH.

2. Der VfGH beschloß aus Anlaß dieser Beschwerde, gemäß Art139 Abs1 B-VG die Gesetzmäßigkeit der TaxiV Innsbruck und der TaxiKdm. Innsbruck von Amts wegen zu prüfen.

a) Die Rechtsgrundlagen

aa) Die TaxiV und die TaxiKdm. werden auf §10 Abs2 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 (GelVerkG) idF der Nov. 1987, BGBl. 125, gestützt.

Der VfGH hatte mit Erkenntnis vom 23. Juni 1986, G 14/86 u.a. Zlen. = VfSlg.10932/1986, (kundgemacht im BGBl. 427/1986) eine bestimmte Stelle im §5 Abs1 sowie den gesamten§5 Abs4 GelVerkG idF der Nov. BGBl. 486/1981 als verfassungswidrig aufgehoben; dies deshalb, weil die dort u.a. für die Erteilung einer Taxikonzession vorgesehene Bedarfsprüfung wegen Verstoßes gegen die Erwerbsausübungsfreiheit (Art6 StGG) verfassungswidrig war. Für das Inkrafttreten der Aufhebung setzte der Gerichtshof eine Frist bis 31. Mai 1987.

In der Folge wurde das GelVerkG mit der oben zitierten Nov. 1987 geändert.

Die hier in Betracht zu ziehenden Bestimmungen des GelVerkG in der dzt. geltenden Fassung lauten:

"§3. (1) Konzessionen für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (§2 Abs1) dürfen nur erteilt werden für folgende Arten des gewerbsmäßigen Gelegenheitsverkehrs:

1.

2.

3. für die Personenbeförderung mit Personenkraftwagen,

die zu jedermanns Gebrauch an öffentlichen Orten bereitgehalten

werden oder durch Zuhilfenahme von Fernmeldeeinrichtungen

angefordert werden (mit Kraftfahrzeugen betriebenes

Platzfuhrwerks-Gewerbe (Taxi-Gewerbe)); oder

4."

"§5. (1) Die Konzession darf nur erteilt werden, wenn

die Voraussetzungen für die Ausübung eines konzessionierten

Gewerbes (§25 GewO 1973) erfüllt sind. Wenn es sich nicht um die Erteilung einer Konzession für das Hotelwagen-Gewerbe handelt, muß die Leistungsfähigkeit des Betriebes gegeben sein.

(2) Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Betriebes hat die Behörde darauf Bedacht zu nehmen, daß die wirtschaftliche Lage des Bewerbers, insbesondere seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse, die ordnungsgemäße Gewerbeausübung erwarten läßt.

(3)"

"§10. (1) Der Bundesminister für Verkehr (nunmehr Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr) kann für die diesem BG unterliegenden Gewerbe mit V Vorschriften erlassen über

1. die nach der Eigenart des Gewerbes erforderlichen Eigenschaften der im Fahrdienst tätigen Personen hinsichtlich ihrer Ausbildung, Gesundheit und Zuverlässigkeit;
2. die nach der Eigenart des Gewerbes erforderliche Beschaffenheit, Ausrüstung und Kennzeichnung der bei der Gewerbeausübung verwendeten Fahrzeuge hinsichtlich ihrer Betriebssicherheit und Eignung, insbesondere auch für Zwecke des Fremdenverkehrs;
3. die nach der Eigenart des Gewerbes erforderlichen Betriebs- und Beförderungsbedingungen; im Platzfuhrwerks-Gewerbe kann Beförderungspflicht und die Anbringung eines Fahrpreisanzeigers vorgeschrieben werden,

(2) Erforderlichenfalls hat der Landeshauptmann im Interesse einer geordneten Gewerbeausübung und im Interesse der die Leistungen des betreffenden Gewerbes in Anspruch nehmenden Personen unter besonderer Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten weitere Vorschriften, insbesondere über ein Verbot oder eine Beschränkung des Auffahrens auf Standplätzen (§96 Abs4 StVO 1960) einer Gemeinde mit Taxifahrzeugen, die auf Grund von Konzessionen mit einem Standort außerhalb der betreffenden Gemeinde eingesetzt werden, über eine bestimmte Reihenfolge im Auffahren auf Standplätzen, über die Entgegennahme von Fahrtaufträgen mittels Standplatztelefon oder Funk sowie über den Nachtdienst durch V festzulegen.

(Verfassungsbestimmung) Weiters hat der Landeshauptmann im Interesse einer geordneten Gewerbeausübung sowie unter Bedachtnahme auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs unter Berücksichtigung der Anzahl und Lage der in einer Gemeinde vorhandenen Standplätze (§96 Abs4 StVO) sowie der Anzahl und Dauer der durchschnittlich durchgeführten Fahrten für jeweils drei Jahre durch V festzulegen, daß in Gemeinden, in denen Standplätze eingerichtet sind und für deren Gebiet ein verbindlicher Tarif gemäß §10a Abs1 oder 2 verordnet wurde, Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes nur bis zu jener Höchstzahl erteilt werden dürfen, die einer in der V bestimmten Verhältniszahl, bezogen auf die Zahl der vorhandenen Auffahrmöglichkeiten auf Standplätzen, entspricht; die sich so ergebenden Höchstzahlen von für das Betreiben des Platzfuhrwerk-Gewerbes zuzulassenden Kraftfahrzeugen sind entsprechend kundzumachen.

(3)"

Der im §10 Abs2 GelVerkG bezogene §96 Abs4 StVO

1960 bestimmt:

"§96. (1)

(4) Die Behörde hat unter Bedachtnahme auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs auf Antrag der gesetzlichen Interessenvertretung die Standplätze von Fahrzeugen des Platzfuhrwerks-Gewerbes (Taxi-Gewerbes) sowie des Ausflugswagen-(Stadtrundfahrten-)Gewerbes festzusetzen. Dabei hat

sie unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden
Abstellflächen und deren beste Ausnützung für diese Standplätze
entweder nur das Parken oder für den ganzen Bereich des Standplatzes
oder nur für einen Teil desselben auch das Halten zu verbieten. Die
Standplätze sind durch die Vorschriftszeichen nach §52 Z. 13a bzw.
13b mit den entsprechenden Zusatztafeln, zum Beispiel mit der
Aufschrift 'AUSGENOMMEN TAXI', zu kennzeichnen. . . .".

bb) Aufgrund des §10 Abs2 (letzter Satz) GelVerkG idF der Nov. 1987 erließ der Landeshauptmann von Tirol die TaxiV Innsbruck und die TaxiKdm. Innsbruck (nähere Zitate s.o. I.1.).

Die TaxiV Innsbruck besagt:

"§1

Die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen, wird mit dem 1,284fachen der Anzahl der in diesem Gebiet vorhandenen Auffahrmöglichkeiten auf den nach §96 Abs4 der Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl. Nr. 159, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl. Nr. 105/1986, festgesetzten Standplätzen festgelegt.

§2

Diese V tritt mit 1. Juni 1987 in Kraft und mit dem Ablauf des 31. Mai 1990 außer Kraft."

Die TaxiKdm. Innsbruck lautet:

"Auf Grund des §10 Abs2 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. Nr. 85/1982" (richtig: BGBl. Nr. 85/1952) "in der Fassung des Gesetzes BGBl. Nr. 125/1987 wird kundgemacht, daß auf Grund der V des Landeshauptmannes vom 26. Mai 1987, LGBl. Nr. 33, mit der die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen, festgelegt wird, die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes (Taxi-Gewerbes) im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen, 167 beträgt."

b) Die verfassungsrechtlichen Bedenken

Der VfGH ging in den Einleitungsbeschlüssen vorläufig davon aus, daß die beiden in Prüfung gezogenen, als Verordnungen gewerteten Rechtsvorschriften präjudiziell seien. Er äußerte ob deren Gesetzmäßigkeit die folgenden Bedenken:

aa) Die Bedenken zur TaxiV Innsbruck

"a) Der letzte Satz des §10 Abs2 GelVerkG wurde durch Artl Z9 der Nov. 1987 als Verfassungsbestimmung eingefügt. Diese beruht auf einem Initiativantrag (14/A), der - nach einem Hinweis auf das Erkenntnis des VfGH vom 23. Juni 1986 auszugsweise wie folgt begründet ist:

'Die vorliegende Nov. soll nunmehr dem Verfassungsgerichtshof-Erkenntnis entsprechend alle Bestimmungen über die Bedarfsprüfung eliminieren, gleichzeitig aber mit straßenpolizeilichen bzw. gewerbepolizeilichen Vorschriften sicherstellen, daß es im Bereich der Gelegenheitsverkehrsgewerbe zu keiner unkontrollierten Entwicklung kommt.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Ziffer 1:

Zu Ziffer 9' (betrifft den dem §10 Abs2 GelVerkG angefügten Satz)

'Durch die Festlegung einer Verhältniszahl, bezogen auf die in einer Gemeinde vorhandenen Auffahrmöglichkeiten auf Standplätzen für Taxis, soll bewirkt werden, daß jene Taxis, die nicht gerade eine Beförderung durchführen oder sich auf der Fahrt zu einem Kunden befinden, Auffahrmöglichkeiten vorfinden und nicht durch Umherfahren den Verkehr

behindern und die Umwelt unnötigerweise belasten. In Großstädten ist wegen der in der Regel geringen zur Verfügung stehenden Anzahl von Standplätzen eine analoge Regelung auch für das Ausflugswagen-(Stadtrundfahrten-)Gewerbe sowie für die Fiaker unentbehrlich.

Zu Ziffer 10:'

Dem Bericht des Verkehrsausschusses (43 BlgNR XVII. GP) zufolge wurde dieser Initiativantrag am 4. März 1987 behandelt. Bei der Abstimmung im Ausschuß wurde der im Initiativantrag enthaltene Gesetzesvorschlag einstimmig angenommen. Weitere Erläuterungen finden sich im Ausschußbericht nicht; insbesondere wird nicht erörtert, weshalb vorgeschlagen wird, Artl Z9 der Nov. 1987 als Verfassungsbestimmung zu erlassen.

b) Diesen parlamentarischen Materialien ist - so nimmt der VfGH vorläufig an - die Absicht des Gesetzgebers zu entnehmen, eine dem wiederholt zitierten Erkenntnis des VfGH entsprechende Neuregelung u.a. für die Verleihung von Taxikonzessionen zu treffen. Die Verfassungsbestimmung intendierte also anscheinend gerade nicht, dieses Erkenntnis zu unterlaufen; Artl Z9 der Nov. 1987 (mit der §10 Abs2 GelVerkG ergänzt wurde), ist anscheinend nicht etwa deshalb als Verfassungsbestimmung erlassen worden, um dadurch eine Aufhebung auch der neuen Bestimmungen wegen Verletzung der Erwerbsausübungsfreiheit durch den VfGH zu verhindern.

Unabhängig davon, was einzelne Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften persönlich gemeint haben mögen, scheint sich diese objektiv erkennbare Absicht des Verfassungsgesetzgebers zum einen aus der oben wiedergegebenen Begründung des Initiativantrages zu ergeben, mit der sich der Ausschußbericht identifiziert haben dürfte. Zum anderen geht diese Absicht - so meint der VfGH vorläufig - daraus hervor, daß im Zweifel einer Norm (auch einer Verfassungsbestimmung) kein Inhalt beigemessen werden darf, der sie rechtswidrig erscheinen läßt. Daher wäre es wohl unzulässig, dem Verfassungsgesetzgeber zu unterstellen, es sei ihm darum gegangen, im gegebenen Zusammenhang die Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH einzuschränken und die Grundrechtsordnung zu durchlöchern, weil solche wenngleich hier bloß partiell wirkende Maßnahmen - gehäuft vorgenommen - anscheinend zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung führen könnten, die nur nach Durchführung einer Volksabstimmung zulässig wäre.

c) Auf dem Boden der vorläufigen Annahme, daß die wiederholt zitierte Verfassungsbestimmung auf eine mit der Erwerbsausübungsfreiheit harmonisierende Weise auszulegen ist, hegt der VfGH ob der Gesetzmäßigkeit der zu prüfenden V die folgenden Bedenken:

Anscheinend beruht die in der V erfolgte Festlegung der Verhältniszahl zumindest primär darauf, daß die Anzahl der zum Zeitpunkt der Verordnungserlassung in der betreffenden Gemeinde bestehenden Taxistandplätze und Taxis festgestellt und sodann die Zahl der konzessionierten Taxis durch jene der Standplätze dividiert wurde. Dies aber führt dazu, daß die nach der V künftig zulässige Höchstzahl von Taxis ident mit der Zahl der dzt. tatsächlich betriebenen Taxis ist. Diese Verhältniszahl (1:1,284) ist derart klein, daß es unwahrscheinlich scheint, sie entspreche den tatsächlichen Verhältnissen, von denen nach der zitierten Verfassungsbestimmung auszugehen ist.

Wie immer §10 Abs2 zweiter Satz GelVerkG idF der Nov. 1987 im Detail auszulegen sein mag, scheint diese auf eine Versteinerung der Zahl der Taxikonzessionen hinauslaufende Anwendung des Gesetzes dem Gesetzessinn geradezu diametral entgegenzulaufen. Wie oben dargetan wurde, liegt dieser nämlich darin, dem Erkenntnis des VfGH vom 23. Juni 1986 Rechnung tragend die Erwerbsausübungsfreiheit weitestmöglich zu sichern und sie im gegebenen Zusammenhang nur aus schwerwiegenden, nachgewiesenen öffentlichen Interessen - hier vor allem jenen der Straßenpolizei - einzuschränken. Entsprechend detailliert belegte Feststellungen scheinen jedoch hier unterlassen worden zu sein.

.".

bb) Die Bedenken zur TaxiKdm. Innsbruck

Diese formulierte der VfGH wie folgt:

"Die TaxiKdm. Innsbruck legt iS des letzten Halbsatzes des §10 Abs2 GelVerkG idF der Nov. 1987 für Innsbruck die Höchstzahl der Taxikonzessionen fest; diese Höchstzahl ist den vorangehenden Gesetzesbestimmungen zufolge durch Multiplikation der vorhandenen Auffahrmöglichkeiten auf Taxi-Standplätzen mit der in der TaxiV Innsbruck bestimmten Verhältniszahl zu errechnen.

Sollten die gegen die Gesetzmäßigkeit der TaxiV Innsbruck geäußerten Bedenken zutreffen, so wäre offenbar auch die TaxiKdm. Innsbruck gesetzwidrig, da sie auf der in der TaxiV Innsbruck bestimmten (und - träfen die Bedenken zu gesetzwidrigen) Verhältniszahl aufbaut.

Darüber hinaus hegt der VfGH das Bedenken, daß es dem §7 Abs2 lit a des (Tiroler) Landes-Verlautbarungsgesetzes, LGBl. 8/1982, widerspricht, die TaxiV und die TaxiKdm. Innsbruck in verschiedenen Kundmachungsorganen zu publizieren, obgleich diese Verordnungen denselben räumlichen, zeitlichen und persönlichen Geltungsbereich haben dürften."

c) Die Äußerungen des Landeshauptmannes von Tirol und des zuständigen Bundesministers

aa) Der Landeshauptmann von Tirol erstattete im Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der TaxiV Innsbruck eine Äußerung, in der er den Bedenken des VfGH im wesentlichen folgendes entgegenhält:

"Der VfGH geht mit seiner Annahme, daß den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende, detailliert belegte Feststellungen über die Verhältnisse auf dem Gebiet des Taxiwesens vor der Erlassung der V unterblieben seien, offensichtlich von seiner ständigen Rechtsprechung aus, wonach die Fehlerhaftigkeit einer V auch darin liegen kann, daß die tatsächlichen Voraussetzungen, die für die Erlassung einer V geboten sind, nicht ausreichend erhoben wurden (vgl. dazu die Erkenntnisse VfSlg. Nr. 9582/1982, 9591/1982 und 9871/1983). Ein derartiger Vorwurf besteht jedoch aus folgenden Überlegungen nicht zu Recht:

1. Im Jänner 1986 erstellte der Vorstand des Institutes für Straßenbau und Verkehrswesen an der Technischen Universität Wien, Herr Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. H. Knoflacher im Auftrag des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr einen Befund und ein Gutachten zur Frage der Konzessionsansuchen für Taxis in der Landeshauptstadt Innsbruck. Der Sachverständige kam unter Heranziehung der Zahl der Taxis in vergleichbaren Städten der Bundesrepublik Deutschland, aus den Erfahrungen einer zehntägigen Erhebungsserie (auch in einer katastrophenähnlichen Situation) und unter Berücksichtigung der besonderen Situation Innsbrucks als Landeshauptstadt und als bedeutender Fremdenverkehrsort zum Ergebnis, daß die wirtschaftliche Tragbarkeit des Ist-Zustandes an der oberen Grenze liegt. Aus der Tatsache, daß an den Standplätzen in keinem einzigen Fall wartende Personen registriert worden sind, ist davon auszugehen, daß man ohne Wartezeit jederzeit an einem der Standplätze ein Taxi erreichen kann, sodaß das Angebot den Bedarf übersteigt. Bei der telefonischen Bestellung eines Taxis ergibt sich eine länger als fünfminütige Wartezeit in Einzelfällen dann, wenn es zu Verkehrsstauungen kommt oder wenn die Anfahrtstrecken sehr lang sind. Auch durch die Verleihung zusätzlicher Taxikonzessionen könnten Wartezeiten in derartigen Fällen nicht verhindert werden, zumal erhebliche Leistungsreserven (von über 100 Prozent) bereits derzeit vorhanden sind. Schließlich sind durch die Bestrebungen der Stadt Innsbruck, höhere Verkehrsanteile auf den öffentlichen Verkehr zu verlagern und den Radverkehr zu fördern, Einbußen aus dem Bestand der Taxikonzessionen zu erwarten.

Bereits am 17. März 1987, also drei Wochen vor der Kundmachung des BG BGBl. Nr. 125/1987, fand die erste Beratung mit Vertretern der Fachgruppe für die Beförderungsgewerbe mit Personenkraftwagen in der Sektion Verkehr der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Tirol und mit Vertretern der Innsbrucker Taxiunternehmer über die Höhe der künftigen Verhältniszahl statt (siehe OZl. 154). Mit Schreiben vom 26. März 1987 erstattete die genannte Fachgruppe einen ersten Vorschlag.

Auf Grund des Ergebnisses der Besprechung am 1. April 1987 legte die Fachgruppe für die Beförderungsgewerbe mit Personenkraftwagen mit Schreiben vom 22. April 1987 eine zweite äußerst detaillierte Berechnung der Verhältniszahl vor, bei der insbesondere die durchschnittliche Fahrtlänge, der Aufschlag für Leerfahrten, die durchschnittliche Geschwindigkeit, die Anzahl der Standplätze und Reservestandplätze, die Anzahl der durchschnittlich nicht betriebenen Taxis und die Anzahl der durchschnittlichen Fahrten je zwölf Stunden berücksichtigt wurden. Die Höhe der Verhältniszahl wurde gegenüber dem ersten Entwurf auf 1 : 1,284 revidiert, sodaß die Höchstanzahl der Fahrzeuge, für die Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes (Taxi-Gewerbes) im Gebiet der Landeshauptstadt Innsbruck erteilt werden dürfen, 167 betragen würde (siehe dazu OZl. 161).

Auf dieser Grundlage wurde - vorbehaltlich der Bekanntgabe der endgültigen Anzahl der nach §96 Abs4 der Straßenverkehrsordnung 1960 verordneten Standplätze durch die Landeshauptstadt Innsbruck - ein Verordnungsentwurf ausgearbeitet und dem Begutachtungsverfahren unterzogen. Der Tiroler Gemeindeverband und

die Landeslandwirtschaftskammer für Tirol erhoben keine Einwendungen, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol regte eine geringfügige Erhöhung der Höchstanzahl an. Nachdem in der Besprechung am 25. Mai 1987 (siehe OZl. 171) Klarheit über die Anzahl der in Betracht kommenden Standplätze geschaffen wurde (26 Standplätze mit Beschränkung der Auffahrmöglichkeit auf die Nachtzeit sind bei der Berechnung der Verhältniszahl nicht zu berücksichtigen) wurde der Verordnungsentwurf vom Landeshauptmann am 29. Mai 1987 genehmigt.

2. Die Annahme des VfGH, daß die nach der in Prüfung gezogenen V künftig zulässige Höchstanzahl von Taxis identisch mit der Zahl der im Zeitpunkt der Verordnungserlassung tatsächlich betriebenen Taxis ist, ist richtig. Unzutreffend ist hingegen die Einschätzung, daß die Verhältniszahl derart klein sei, daß sie den tatsächlichen Verhältnissen, von denen nach §10 Abs2 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes auszugehen ist, nicht entspricht. Hier sei lediglich darauf hingewiesen, daß sich Innsbruck mit seinen nunmehr ca. 125.000 Einwohnern in bezug auf die Verhältniszahl von anderen Landeshauptstädten (ausgenommen Wien) nicht wesentlich unterscheidet. So beträgt zum Beispiel die Verhältniszahl in der 139.426 Einwohner zählenden Stadt Salzburg 1,2 (LGBl. Nr. 42/1987), in Klagenfurt mit 87.321 Einwohnern 1,08 (LGBl. Nr. 35/1987) und in Graz mit 243.166 Einwohnern auch nur 1,3 (LGBl. Nr. 36/1987). Die genannten Einwohnerzahlen von Salzburg, Klagenfurt und Graz beruhen auf dem Ergebnis der letzten allgemeinen Volkszählung 1981.

Unzutreffend ist auch die Ansicht, daß die Versteinerung der Zahl der Taxikonzessionen dem Sinn der Verfassungsbestimmung im §10 Abs2 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes geradezu diametral entgegenlaufe. Nach dieser Verfassungsbestimmung hat der Landeshauptmann im Interesse einer geordneten Gewerbeausübung sowie unter Bedachtnahme auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs unter Berücksichtigung der Anzahl und Lage der in einer Gemeinde vorhandenen Standplätze (§96 Abs4 StVO) sowie der Anzahl und Dauer der durchschnittlich durchgeführten Fahrten für jeweils drei Jahre durch V festzulegen, daß in Gemeinden, in denen Standplätze eingerichtet sind und für deren Gebiet ein verbindlicher Tarif gemäß §10a Abs1 oder 2 verordnet wurde, Konzessionen zur Ausübung des mit Kraftfahrzeugen betriebenen Platzfuhrwerk-Gewerbes nur bis zu jener Höchstzahl erteilt werden dürfen, die einer in der V bestimmten Verhältniszahl, bezogen auf die Zahl der vorhandenen Auffahrmöglichkeiten auf Standplätzen, entspricht. Die Festschreibung des Status quo war auf Grund der besonderen Situation, in der sich Innsbruck befindet, gerade unter Bedachtnahme auf diese Kriterien unerlässlich.

Im Jahre 1982 wurden für den Bereich der Landeshauptstadt Innsbruck entsprechend der im Erkenntnis des VfGH Slg. Nr. 9206/1981 zum Ausdruck gebrachten Rechtsansicht Konzessionen für den Betrieb von 20 und in der Folge für weitere 16, also insgesamt für 36 Taxis erteilt. Innsbruck verfügt somit, bezogen auf je 1.000 Einwohner über rund doppelt so viele Taxis als Städte vergleichbarer Größe (siehe dazu S. 4 des unter Punkt 1 genannten Gutachtens). Es bedarf keiner näheren Ausführungen, daß bei einem schon bestehenden Überangebot an Taxis im Interesse der geordneten Gewerbeausübung die Verhältniszahl von vornherein nicht zu hoch angesetzt werden darf. Bei der Erlassung der V war weiters davon auszugehen, daß für den Bereich der Landeshauptstadt Innsbruck insgesamt 156 Standplätze für Taxis zur Verfügung stehen, wovon allerdings 26 wegen der Beschränkung der Auffahrmöglichkeit auf die Nachtzeit bei der Berechnung der Verhältniszahl nicht zu berücksichtigen waren. Die Verteilung der Standplätze wird auf S. 2 des erwähnten Gutachtens als gut bewertet. Die durchschnittliche Fahrtlänge je Auftrag beträgt ca. 3 km, der Aufschlag für Leerfahrten (Anfahrt zum Kunden und Rückfahrt zum Standplatz) kann mit 135 % angenommen werden. Die durchschnittliche Geschwindigkeit, mit der sich ein Taxi bewegt, beträgt ca. 30 km/h und die durchschnittliche Anzahl der Aufträge in 24 Stunden bei der Vermittlung durch Taxizentralen etwa 15 (siehe dazu S. 2 und 5 des genannten Gutachtens). Im Hinblick darauf, daß ein großer Teil der Aufträge direkt an den zentralen Standplätzen entgegengenommen wird, dürfte die durchschnittliche Anzahl der Aufträge etwa 15 in zwölf Stunden betragen. Entsprechend den bei den großen Innsbrucker Reparaturbetrieben durchgeführten Umfragen und unter Bedachtnahme auf den Umstand, daß auch fahrbereite Taxis wegen Krankheit, Urlaub oder Pausen nicht immer in Betrieb sind (sehr viele Konzessionsinhaber verfügen nur über ein Taxi), ist weiters anzunehmen, daß ca. sieben Fahrzeuge pro Tag nicht betrieben werden. Schließlich wurde auch berücksichtigt, daß sich fünf Standplätze (Flughafen und DEZ-Einkaufszentrum) auf Privatgrund befinden. Im Interesse der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs und im Interesse des Umweltschutzes ist es schließlich unerlässlich, daß Auffahrmöglichkeiten als Reserve bereitgehalten werden. Werden nämlich alle Standplätze der Berechnung der Verhältniszahl zugrunde gelegt, so

müßte jeweils bei einem ankommenden Taxi eines die Reihe der wartenden Taxis verlassen. Daß dies in der Regel nicht der Fall ist, entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung, weshalb zumindest eine Auffahrmöglichkeit je Standplatz (das sind 21 von 130) bei der Berechnung unberücksichtigt bleiben muß.

Unter Zugrundelegung dieser Prämissen stellt sich die Berechnung der Verhältniszahl wie folgt dar:

Bei 15 auszuführenden Aufträgen je zwölf Stunden a 3 km beträgt die Strecke, auf der Kunden befördert werden, 45 km. Einschließlich eines 135%igen Leerfahrtzuschlages ergibt sich eine Gesamtkilometerleistung von 105,75 km. Bei einer durchschnittlichen Fahrgeschwindigkeit von 30 km/h beträgt die reine Fahrzeit in zwölf Stunden 3,525 Stunden und die reine Stehzeit 8,475 Stunden oder 70,625 Prozent. In Innsbruck stehen 130 in Betracht kommende Standplätze zur Verfügung, wovon allerdings 21 als Reservestandplätze abzuziehen sind. Auf den letztlich 109 in Betracht kommenden Standplätzen müssen 70,625 Prozent der Fahrzeuge Auffahrmöglichkeiten vorfinden. In Innsbruck könnten daher unter Bedachtnahme auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs Konzessionen für höchstens 154,33 (aufgerundet 155) Taxis erteilt werden. Da aber, wie bereits erwähnt, insgesamt sieben Fahrzeuge pro Tag nicht im Dienst sind und fünf Fahrzeuge auf Privatstandplätzen auffahren können, beträgt die höchstzulässige Anzahl von Taxifahrzeugen in Innsbruck 167 und die Verhältniszahl 1 : 1,284.

Diese im bereits erwähnten Schreiben der Fachgruppe für die Beförderungsgewerbe mit Personenkraftwagen vorgebrachten Daten würden - soweit es nicht schon anläßlich der V über den Innsbrucker Taxitarif geschehen ist - gewissenhaft geprüft und für zutreffend befunden. Die Verhältniszahl wurde in nachvollziehbarer Weise unter genauer Beachtung der Kriterien des §10 Abs2 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes ermittelt und entspricht den tatsächlichen Verhältnissen im Bereich der Landeshauptstadt Innsbruck. Als Folge der im Jahre 1982 erteilten Konzessionen für insgesamt 36 Taxis wurden in Innsbruck neue Standplätze auf Grund des §96 Abs4 der Straßenverkehrsordnung 1960 verordnet. Die Grundflächen für die Ausweisung weiterer Taxistandplätze sind mittlerweile jedoch erschöpft. Zur Vermeidung von Rechtsnachteilen für die Rechtsnachfolger von Konzessionsinhalten konnte der Verordnungsgeber nur zu einem Ergebnis kommen, daß dem bestehenden Überangebot an Taxis gerecht wird."

Der Landeshauptmann von Tirol stellt den Antrag, die TaxiV Innsbruck nicht als gesetzwidrig aufzuheben.

bb) Der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr erstattete eine Äußerung, die sich darauf beschränkt, auf die Stellungnahme des Landeshauptmannes von Tirol zu verweisen.

II. Der VfGH hat erwogen:

1. Die Anlaßbeschwerde ist zulässig. Der VfGH wird daher über sie in der Sache zu entscheiden haben. Dabei hätte er sowohl die TaxiV Innsbruck als auch die TaxiKdm. Innsbruck anzuwenden. Beide - als Verordnungen zu qualifizierende Rechtsvorschriften sind sohin präjudiziell.

Da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, sind die Verordnungsprüfungsverfahren zulässig.

2. Die geäußerten Bedenken (s.o. I.2.b) haben sich als zutreffend erwiesen; sie wurden durch die Äußerung des Landeshauptmannes (s.o. I.2.c) nicht zerstreut:

a) Zur TaxiV Innsbruck

aa) Gegen die vorläufige Annahme des Einleitungsbeschlusses, daß §10 Abs2 zweiter Satz GelVerkG idF der Nov. 1987 (auf den die V gegründet wird) im Sinne einer weitestmöglichen Erwerbsausübungsfreiheit auszulegen ist und diese Freiheit nur aus schwerwiegenden - durch detaillierte Feststellungen belegten - öffentlichen Interessen (vor allem jenen der Straßenpolizei) eingeschränkt werden darf, wurde im Verordnungsprüfungsverfahren nichts vorgebracht. Diese vorläufige Annahme hat sich als zutreffend herausgestellt.

Aus dem vom Landeshauptmann vorgelegten Verordnungsakt, Zl. Ila-115/203, geht hervor, daß der TaxiV Innsbruck einerseits ein Gutachten von O.Univ.-Prof. Dipl.Ing. Dr. H. Knoflacher (TU Wien) vom Jänner 1986 zugrundeliegt. Dieses Gutachten befaßt sich mit der Frage des Bedarfes nach zusätzlichen Taxikonzessionen aufgrund der Rechtslage vor dem die Bedarfsregelung aufhebenden hg. Erk. VfSlg. 10932/1986. Zlen. Dieses Gutachten weist für dieses Verordnungsprüfungsverfahren also nichts nach. Allenfalls kann daraus, daß der Landeshauptmann sich darauf bezieht, geschlossen werden, daß er der - unrichtigen - Meinung anhängt, auch nach Änderung der Rechtslage sei auf den Bedarf Bedacht zu nehmen.

Zum anderen - und dies ist offenkundig die wesentlichste Grundlage der TaxiV Innsbruck - stützt sie sich auf ein

Schreiben der Fachgruppe für die Beförderungsgewerbe mit Personenkraftwagen für Tirol vom 22. April 1987. Die im Verordnungsprüfungsverfahren erstattete Äußerung des Landeshauptmannes (s.o. I.2.c) gibt nahezu wörtlich den Inhalt dieses Schreibens wieder.

Außerdem hat der Stadtmagistrat Innsbruck über die Anzahl der bestehenden Taxistandplätze berichtet.

bb) Gemäß §10 Abs2 zweiter Satz GelVerkG idF der Nov. 1987 ist bei Bestimmung der Verhältniszahl auf folgende Umstände Bedacht zu nehmen:

- o das Interesse an einer geordneten Gewerbeausübung

- o die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs

- o die Anzahl und Lage der in einer Gemeinde vorhandenen Taxistandplätze

- o die Anzahl und Dauer der durchschnittlich durchgeführten Fahrten.

Schon deshalb, weil - wie dargetan - hiebei im Sinne der weitestmöglichen Wahrung der Erwerbsausübungsfreiheit vorzugehen ist, ist der Ordnungsgeber verhalten, diese Umstände sorgfältig und detailliert zu ermitteln und dies - um eine Überprüfung der Gesetzmäßigkeit zu gewährleisten - auch aktenkundig zu machen.

Dieser Verpflichtung ist der Ordnungsgeber hier nicht nachgekommen:

Der Magistrat stellte bloß die Zahl der vorhandenen Taxistandplätze durch ausreichende Erhebungen fest. Hinsichtlich der übrigen maßgebenden Umstände verließ sich der Ordnungsgeber auf die Mitteilung der Interessenvertretung der Inhaber von (bestehenden) Taxikonzessionen, ohne die Angaben auch nur annäherungsweise zu überprüfen. Er beauftragte zwar am 30. April 1987 den Stadtmagistrat Innsbruck, die Richtigkeit der von der Fachgruppe gemachten Angaben zu kontrollieren. Der Magistrat kam diesem Auftrag mit Bericht vom 14. Mai 1987 aber lediglich bezüglich der Anzahl der Taxistandplätze nach. Dennoch erließ der Landeshauptmann, ohne weitere Informationen einzuholen, die erwähnte V.

Besonders ins Gewicht fällt hiebei, daß der Landeshauptmann auch ungeprüft die den Annahmen der Fachgruppe zugrundeliegende Ausgangsposition übernahm, mit Ausnahme von wenigen gerade in Reparatur befindlichen Fahrzeugen seien jeweils alle zugelassenen Taxis gleichzeitig im Einsatz. Der Landeshauptmann ließ es offen, ob diese Prämisse bei einer Durchschnittsbetrachtung wenigstens approximativ zutrifft. Dies ist zumindest bei jenen Taxis offenkundig nicht der Fall, für die kein Turnusdienst eingerichtet ist (etwa bei solchen, deren Konzessionsinhaber keine angestellten Fahrer beschäftigen). Außerdem prüfte der Ordnungsgeber nicht, ob (ungeachtet des §44 Abs1 der Betriebsordnung für den nichtlinienmäßigen Personenverkehr 1986, BGBl. 163) tatsächlich - abgesehen von fünf auf Privatparkplätzen parkenden - für alle nicht gerade auf Fahrt befindlichen Taxis aus straßenpolizeilichen Gründen ausschließlich auf Taxistandplätzen eine Abstellmöglichkeit gewährleistet sein muß.

Schließlich berücksichtigte der Ordnungsgeber bei Bestimmung der Verhältniszahl nicht, ob Funktaxis überhaupt auf Standplätze angewiesen sind und ob sie nach Beendigung der einen Fahrt einen Standplatz anfahren oder nicht vielmehr häufig unmittelbar darauf den nächsten Auftraggeber abholen.

Die TaxiV Innsbruck ist daher schon aus den dargelegten Gründen gesetzwidrig.

b) Zur TaxiKdm. Innsbruck

Die mit der TaxiV Innsbruck bestimmte Verhältniszahl ist sohin gesetzwidrig. Da sie - wie im Einleitungsbeschluß zutreffend angenommen - einer der beiden Faktoren für die Berechnung der in der TaxiKdm. Innsbruck festgestellten Zahl der höchstens zulässigen Taxikonzessionen ist, erweist sich auch die TaxiKdm. als gesetzwidrig.

Darüber hinaus widersprach die Verlautbarung der TaxiKdm. im Boten für Tirol dem (Tiroler) Landes-Verlautbarungsgesetz, LGBl. 8/1982, (T-LVG).

§2 Abs2 lita und §7 Abs2 lita T-LVG treffen nahtlos ineinander übergehende Regelungen derart, daß - sofern der (Bundes- oder Landes-)Materiengesetzgeber keine anderslautenden Bestimmungen erläßt (vgl. VfSlg. 10911/1986)

Rechtsverordnungen des Landeshauptmannes in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich im Landesgesetzblatt kundzumachen sind; lediglich bei einem eingeschränkten Geltungsbereich ist, wenn eine solche Publikation zweckmäßig erscheint, auch eine Verlautbarung im Boten für Tirol zulässig. Sowohl die TaxiV als auch die TaxiKdm. ergingen vom Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung. Die TaxiV hat keinen eingeschränkten Geltungsbereich iS des §7 Abs2 lita T-LVG und war nach dem Gesagten im Landesgesetzblatt kundzumachen; dieser Pflicht kam der Verordnungsgeber auch nach. Die TaxiKdm. weist keinen anderen Geltungsbereich auf; der Landeshauptmann war demnach verhalten, auch sie im Landesgesetzblatt (und nicht im Boten für Tirol) zu publizieren; diesem Gesetzesauftrag kam er nicht nach.

3. Die beiden in Prüfung gezogenen Verordnungen sind aus den geschilderten Gründen gesetzwidrig und daher aufzuheben.

Die übrigen Aussprüche gründen sich auf Art139 Abs5 B-VG.

Schlagworte

Gewerberecht, Gelegenheitsverkehr, Verordnung, Kundmachung

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1988:V29.1988

Dokumentnummer

JFT_10119377_88V00029_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at