

**Gericht**

Verfassungsgerichtshof

**Entscheidungsdatum**

23.06.1986

**Geschäftszahl**

G14/86,G25/86,G69/86,G78/86,G95/86,G96/86,G99/86,G100/86

**Sammlungsnummer**

10932

**Leitsatz**

Art140 Abs1 B-VG; mangelnde Präjudizialität des §5 Abs4 GelVerkG in Verfahren vor dem VwGH bei Entscheidung über die das Mietwagen-Gewerbe und das Ausflugswagen-Gewerbe betreffenden Beschwerden

GelVerkG; in §5 Abs1 und §5 Abs4 idF BGBl. 486/1981 enthaltene Bestimmung über die Bedarfsprüfung bei der Verleihung von Taxi-Konzessionen sowie von Konzessionen für das Mietwagen- und das Ausflugswagen-Gewerbe - absolut ungeeignetes Mittel zur Durchsetzung öffentlicher Interessen; Verstoß der Regelung gegen den Grundsatz der Erwerbsausübungsfreiheit

**Spruch**

I. Die vom VwGH gestellten, beim VfGH zu den Zahlen G25, 26, 29, 39, 53, 54, 55, 59, 61, 65, 96 und 99/86 protokollierten Anträge werden, soweit sie sich auf §5 Abs4 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981 beziehen, zurückgewiesen.

II. Die Wortfolge "ein Bedarf nach der beabsichtigten Gewerbeausübung sowie" im §5 Abs1 zweiter Satz sowie §5 Abs4 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981, werden als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Mai 1987 in Kraft.

Frühere gesetzliche Vorschriften treten nicht wieder in Wirksamkeit.

Der Bundeskanzler ist verpflichtet, diese Aussprüche unverzüglich im BGBl. kundzumachen.

**Begründung****Entscheidungsgründe:**

I. 1. Beim VfGH sind zu B698/85 und zu B6/86 Verfahren über Beschwerden anhängig, die sich gegen je einen im Instanzenzug erlassenen Bescheid des zuständigen Landeshauptmannes richten, mit dem dem jeweiligen Bf. die Erteilung der Konzession für das Taxigewerbe, beschränkt auf die Verwendung eines PKW, gemäß §25 Abs2 der Gewerbeordnung 1973 (GewO) iVm. §5 Abs1 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981 (GelVerkG), versagt wird. Aus Anlaß dieser Beschwerdefälle hat der VfGH beschlossen, die Verfassungsmäßigkeit der Wortfolge "ein Bedarf nach der beabsichtigten Gewerbeausübung sowie" im §5 Abs1 zweiter Satz sowie des §5 Abs4 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981, von Amts wegen zu prüfen (hg. Zlen. G14/86 und G78/86).

2. Beim VwGH sind 49 Beschwerden anhängig, die sich

a) gegen im Instanzenzug ergangene Bescheide des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr richten, mit denen die Erteilung der Konzession für das Mietwagen-Gewerbe bzw. Ausflugswagen-Gewerbe gemäß §5 Abs1 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981 (GelVerkG), iVm. §15 Abs1 leg. cit. versagt wird,

b) gegen im Instanzenzug ergangene Bescheide des Landeshauptmannes von Oberösterreich, des Landeshauptmannes von Steiermark und des Landeshauptmannes von Wien richten, mit denen die Erteilung der Konzession für das Taxigewerbe gemäß §5 Abs1 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981 (GelVerkG), iVm. §15 Abs2 leg. cit. versagt wird.

Zum Teil wurden die erwähnten Beschwerden auch

c) gegen im Devolutionsweg ergangene Bescheide des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, mit denen die Erteilung der Konzession für das Taxigewerbe gemäß §5 Abs1 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981 (GelVerkG), iVm. §15 Abs2 leg. cit. versagt wird, sowie

d) gegen die Verletzung der Entscheidungspflicht durch den Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, weil diese Behörde über die Berufung des Bf. nicht innerhalb der im §27 VwGG vorgesehenen sechsmonatigen Frist entschieden hat,

erhoben.

Aus Anlaß dieser Beschwerdesachen stellt der VwGH (Zlen. A2/86 bis A8/86, A10/86 bis A47/86 sowie A70/86 bis A73/86) die (hg. unter G25/86 bis G69/86 sowie G95, 96, 99, 100/86 protokollierten) Anträge, die vom VfGH von Amts wegen in Prüfung gezogenen Gesetzesvorschriften als verfassungswidrig aufzuheben.

3. Die für die Verleihung von Konzessionen im Bereich des Gelegenheitsverkehrs maßgebenden Rechtsvorschriften des GelVerkG 1952, BGBl. 85 idF der Nov. BGBl. 486/1981, lauten folgendermaßen:

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

1. für die Personenbeförderung mit Omnibussen, die zu jedermanns Gebrauch unter Einzelvergebung der Sitzplätze an öffentlichen Orten bereitgehalten oder angeboten werden (Ausflugswagen-Gewerbe; ein auf das Gebiet einer Gemeinde beschränktes Ausflugswagen-Gewerbe heißt Stadtrundfahrten-Gewerbe); oder

2. für die Beförderung eines geschlossenen Teilnehmerkreises, mit Kraftfahrzeugen (Omnibussen oder Personenkraftwagen) unter Beistellung des Lenkers auf Grund besonderer Aufträge (Bestellungen) (Mietwagen-Gewerbe); oder

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. für die Beförderung der Wohngäste (Pflegerlinge) und der Bediensteten von Gastgewerbebetrieben mit Beherbergung von Gästen, von Heilanstalten, von Erholungsheimen u. dgl. durch Kraftfahrzeuge dieser Unternehmen vom eigenen Betrieb zu den nächsten in Betracht kommenden Aufnahmestellen des öffentlichen Verkehrs und umgekehrt (Hotelwagen-Gewerbe).

...

§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, müssen außerdem ein Bedarf nach der beabsichtigten Gewerbeausübung sowie die Leistungsfähigkeit des Betriebes gegeben sein. Bei den mit Omnibussen ausgeübten gewerbsmäßigen Gelegenheitsverkehren hat der Bewerber überdies entsprechend dem beabsichtigten Konzessionsumfang (§4) in der in Aussicht genommenen Standortgemeinde oder in einer daran unmittelbar angrenzenden Gemeinde über die erforderlichen Abstellplätze außerhalb von Straßen mit öffentlichem Verkehr zu verfügen.

(2) Ein Bedarf nach der Ausübung des Ausflugswagen-Gewerbes ist jedenfalls dann nicht gegeben, wenn die im näheren Umkreis des in Aussicht genommenen Standortes bestehenden, zur Veranstaltung von Gesellschaftsfahrten berechtigten Reisebüro-Gewerbetreibenden (§208 GewO 1973) durch Inanspruchnahme eines Mietwagen-Gewerbes den gegebenen Anforderungen nachkommen können.

(3) Bei der Beurteilung des Bedarfes nach der Ausübung des Ausflugswagen-Gewerbes sowie des mit Omnibussen betriebenen Mietwagen-Gewerbes hat die Behörde unter Berücksichtigung der Belange des Fremdenverkehrs auch auf die wirtschaftliche Lage der bestehenden Betriebe sowie auf die Kapazitäten anderer Verkehrsträger, soweit diese vergleichbare Leistungen anbieten, Bedacht zu nehmen.

(4) Bei der Beurteilung des Bedarfes nach der Ausübung des Taxi-Gewerbes hat die Behörde insbesondere auf zumutbare Wartezeiten für die Fahrgäste sowie auf die wirtschaftliche Lage der bestehenden Taxi-Gewerbebetriebe, in Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern überdies auf die Entwicklung der Einwohnerzahl Bedacht zu nehmen.

(5) Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Betriebes eines Ausflugswagen-Gewerbes sowie eines mit Omnibussen ausgeübten Mietwagen-Gewerbes hat die Behörde darauf Bedacht zu nehmen, daß die wirtschaftliche Lage des Bewerbers, insbesondere seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse, die ordnungsgemäße Gewerbeausübung erwarten läßt.

...

§15. (1) Konzessionen für den Betrieb des Ausflugswagen-(Stadtrundfahrten-)Gewerbes (§3 Abs1 Z1) und des Mietwagen-Gewerbes (§3 Abs1 Z2) erteilt der Landeshauptmann.

(2) Konzessionen für den Betrieb des Mietwagen-Gewerbes (§3 Abs1 Z2), sofern die Gewerbeausübung auf den Betrieb mit Personenkraftwagen eingeschränkt wird, für die Platzfuhrwerks-Gewerbe (§2 Abs2 und §3 Abs1 Z3) und für das Hotelwagen-Gewerbe (§3 Abs1 Z4) sowie Bewilligungen zur vorübergehenden Ausübung des Mietwagen-Gewerbes (§6) erteilt die Bezirksverwaltungsbehörde.

..."

4. Der VfGH hat seine - vom VwGH geteilten - Bedenken in den Einleitungsbeschlüssen folgendermaßen dargelegt:

"1. a) Dem §5 Abs1 GelVerkG zufolge ist eine der Voraussetzungen für die Erteilung der Konzessionen für das Taxi-Gewerbe, daß ein - nach den Bestimmungen des §5 Abs4 GelVerkG und des §25 Abs4 GewO iVm. §1 Abs3 GelVerkG zu beurteilender - Bedarf nach der beabsichtigten Gewerbeausübung gegeben ist. Diese Bestimmungen schränken also offenkundig die Erwerbsausübungsfreiheit (Art6 StGG) ein.

b) Wie der VfGH in seiner jüngeren Judikatur (VfGH 4. 10. 1984 G70/84, S 21 f., und 7. 3. 1985 B251/83, S 12) dargetan hat, kann das durch Art6 StGG gewährleistete Recht auf Erwerbsausübungsfreiheit durch Gesetz verfassungsrechtlich einwandfrei eingeschränkt werden, solange dadurch nicht der Wesensgehalt dieses Grundrechtes berührt oder in anderer Weise gegen einen den Gesetzgeber bindenden Verfassungsgrundsatz verstoßen wird. Eine die Erwerbsausübungsfreiheit einschränkende Vorschrift ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sie durch das öffentliche Interesse geboten und auch sachlich zu rechtfertigen ist.

c) Diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einschränkung der Erwerbsausübungsfreiheit scheinen nun hier nicht vorzuliegen. Der VfGH ist zwar in seiner bisherigen Judikatur von der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der in Prüfung gezogenen Gesetzesbestimmungen ausgegangen (vgl. zB VfSlg. 7390/1974, 8378/1978, 8492/1979, 9206/1981, 9552/1982, 9698/1983); er hegt aber im Hinblick auf seine neuere Judikatur (siehe die vorstehende litb) nunmehr das Bedenken, daß diese Vorschriften dem - auch den Gesetzgeber bindenden - Art6 StGG widersprechen. Der VfGH kann nämlich vorläufig keinen Grund dafür erkennen, weshalb es das öffentliche Interesse erfordert, als Voraussetzung für die Erteilung einer Konzession für das Taxi-Gewerbe zu fordern, daß ein Bedarf nach dessen Ausübung besteht. Anders etwa als bei der Verleihung einer Apothekenkonzession, bei der das Ziel, die Heilmittelversorgung der Bevölkerung zu sichern, verlangen kann, auf eine mögliche Existenzgefährdung bestehender Apotheken Bedacht zu nehmen - dies vor allem deshalb, weil die Annahme gerechtfertigt ist, daß nur wirtschaftlich gesunde und starke Apotheken ein optimales Medikamentenlager halten können (vgl. zB VfGH 7. 3. 1985 B251/83 S 12) -, wird das Ziel, der Bevölkerung die Dienstleistung des Taxifahrens bestmöglich zu gewährleisten, durch eine Beschränkung der Zahl der

Taxikonzessionen anscheinend geradezu inhiert; je mehr Taxis fahren, desto weniger Wartezeiten sind für den Benutzer zu erwarten. Es scheint, daß Ziele der Sicherheit die Bedarfsprüfung nicht rechtfertigen können.

..."

5. a) Die Bundesregierung erstattete in den von Amts wegen zu G14/86 sowie zu G78/86 eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren folgende Äußerung:

#### "1. Zur allgemeinen Funktion und Charakteristik gesetzlich angeordneter Bedarfsprüfungen

Es kann außer Streit gestellt werden, daß die gesetzliche Anordnung von Bedarfsprüfungen als Gewerbeantrittsvoraussetzung eine Beschränkung des Marktzugangs in dem betreffenden Gewerbe zur Folge hat. Der Zweck derartiger - nicht von vornherein unzulässiger - Beschränkungen darf aber nicht - wie der VfGH bereits in seinem Erk. VfSlg. 8765/1980 dargelegt hat - der wirtschaftliche Schutz der Unternehmer als Selbstzweck sein. Vielmehr müssen - wie der VfGH auch im vorliegenden Unterbrechungsbeschluß sowie in den Erk. vom 4. Oktober 1984, G70/84, vom 7. März 1985, B251/83, sowie jüngst vom 3. Dezember 1985, G168/85, zum Ausdruck gebracht hat - Einschränkungen der Erwerbsausübungsfreiheit so gestaltet sein, daß sie durch das öffentliche Interesse geboten und sachlich zu rechtfertigen sind. Im folgenden wird daher zu prüfen sein, ob und inwieweit diese beiden Voraussetzungen im vorliegenden Fall gegeben sind.

#### 2. Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit den in Prüfung gezogenen gesetzlichen Bestimmungen

2.1. Schon von ihrer allgemeinen Funktion her kommt den Trägern des Gelegenheitsverkehrs eine besondere, einem öffentlichen Interesse entsprechende Bedeutung zu. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß nach wie vor die Gelegenheitsverkehrsgewerbe, insbesondere das Taxi-Gewerbe, die wichtige Funktion eines Ersatzes für öffentliche Verkehrsmittel besitzen. Sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht ist diese Ersatzfunktion für öffentliche Verkehrsmittel, wie sie insbesondere von den Taxi-Gewerbetreibenden wahrgenommen wird, von höchster Bedeutung: Es geht darum, sicherzustellen, daß das Wirtschaftsgut 'Fahrgelegenheit' in einer die räumlichen und zeitlichen Lücken der Versorgung durch öffentliche Verkehrsmittel gewissenhaft und betriebssicher ergänzenden Aktivität ermöglicht wird. Das Gelegenheitsverkehrsgewerbe bietet somit in Ergänzung zu den öffentlichen Verkehrsmitteln ein flexibleres Beförderungssystem an, das auf diese Weise - zumindest faktisch - selbst zum Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel gezählt werden kann.

2.2. Das dargelegte jedenfalls bestehende besondere öffentliche Interesse gerade an einem reibungslosen Funktionieren des Taxi-Gewerbes hat nun verschiedene Aspekte: Neben dem zweifellos bestehenden Interesse, ohne lange Wartezeiten ein Verkehrsmittel in Anspruch nehmen zu können und mit diesem möglichst rasch das angestrebte Fahrziel zu erreichen, ist noch eine weitere, in höchstem Maße einem öffentlichen Interesse entsprechende Zielsetzung im Rahmen des gewerbespezifischen Verbraucherschutzes im vorliegenden Zusammenhang von nachhaltiger Bedeutung. Gemeint ist das unzweifelhafte öffentliche Interesse an einer (für Leben und Gesundheit physischer Personen) sicheren Fahrt. Hinsichtlich beider Zielsetzungen bezweifelt der VfGH, daß die Bedarfsprüfung geeignet ist, diesen Zielsetzungen zu dienen. Nach Auffassung der Bundesregierung sprechen jedoch mehrere Argumente dafür, daß gerade auch eine Regelung, wie sie in den vom VfGH in Prüfung gezogenen Bestimmungen enthalten ist, geeignet sein kann, den genannten öffentlichen Interessen zu entsprechen.

2.3. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf die praktischen Gegebenheiten zu verweisen, wie sie sich vor dem Hintergrund der einschlägigen gesetzlichen Regelungen darstellen: Gemäß §3 Abs1 Z3 des Gelegenheitsverkehrsgesetzes ist das Taxi-Gewerbe als gewerbsmäßiger Gelegenheitsverkehr für die Beförderung mit Personenkraftwagen, die zu jedermanns Gebrauch an öffentlichen Orten angeboten werden, charakterisiert. Nicht von ungefähr wird das Taxi-Gewerbe daher vom Gesetzgeber seit jeher als Platzfuhrwerks-Gewerbe bezeichnet. Die genannten 'öffentlichen Orte' werden durch die genehmigten Taxi-Standplätze repräsentiert. Diese Standplätze sind von der Behörde unter Bedachtnahme auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs festzusetzen (§96 Abs4 StVO). Da solche Taxi-Standplätze nicht beliebig zahlenmäßig vermehrt oder flächenmäßig vergrößerbar sind und mitunter auch zeitlich nicht unbeschränkt zur Verfügung stehen, würde eine unkontrollierte Ausweitung der Zahl der Taxis zu einer nicht zumutbaren Überbelastung des öffentlichen Verkehrsgeschehens im allgemeinen, aber auch des Taxi-Verkehrs im besonderen führen. Dadurch aber würde nicht nur die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs, sondern auch das öffentliche Interesse an einer 'raschen Fahrt' überall dort beeinträchtigt, wo durch ein Überangebot von Taxis öffentliche Verkehrsflächen blockiert würden. Abgesehen davon würden ständig auf der Suche nach einem Standplatz 'kreisende' Taxis zu einer (auch gewerbespezifisch zu bekämpfenden) vermehrten Beeinträchtigung der Umwelt und der Gesundheit von Menschen führen.

2.4. Bereits ein Blick auf die derzeitige wirtschaftliche Lage im Bereich des Taxi-Gewerbes macht einige akute Probleme deutlich, die im Falle der uneingeschränkten Freigabe des Marktzugangs erhebliche Dimensionen annehmen könnten: Auf Grund einer aus verschiedenen Gründen rückgängigen Auftragslage können derzeit trotz bestehender Bedarfsprüfung schon Taxis beobachtet werden, die wegen Überfüllung der vorhandenen Taxi-Standplätze in zweiter Spur ihre Dienste anbieten und vergeblich auf Kundschaft warten.

Sollte es nun tatsächlich zu einer Beseitigung der in Prüfung gezogenen Bestimmungen kommen, so wäre folgendes zu bedenken: Bei Vorliegen der persönlichen Voraussetzungen (Eignungsprüfung, Zuverlässigkeit etc.) bedarf es im Taxi-Gewerbe im Vergleich zu anderen Gewerben nur eines relativ geringen Investitionsaufwandes, um als Gewerbetreibender tätig werden zu können. In finanzieller Hinsicht ist die Anschaffung eines oder mehrerer PKW, gegebenenfalls im Leasing, für einen sehr breiten Personenkreis durchaus möglich. Es könnte nun vermutet werden, daß bei Wegfall der Bedarfsprüfung als Konzessionsvoraussetzung wegen Überbesetzung des Taxi-Marktes ein ruinöser Wettbewerb einsetzen würde. Ein solcher Wettbewerb würde jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit das Angebot im Taxi-Gewerbe qualitativ verschlechtern.

3. Zur Frage der Notwendigkeit der durch die Bedarfsregelung bewirkten Beschränkung der Freiheit der Erwerbsbetätigung

3.1. Im Sinne des Unterbrechungsbeschlusses sowie der darin zitierten neueren Vorjudikatur soll nunmehr dargelegt werden, daß die Bedarfsprüfung als Mittel zur Erreichung der den oben genannten öffentlichen Interessen entsprechenden Ziele iS des Erk. des VfGH vom 4. 10. 1984, G70/83, verhältnismäßig ist. Es geht also darum, die unbedingte Erforderlichkeit gerade der in Prüfung gezogenen Regelungen für die Verwirklichung der genannten öffentlichen Interessen darzutun.

3.2. Im Hinblick darauf, daß das Gewerberecht - entsprechend den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Systemgedanken - lediglich ein beschränktes Instrumentarium an hoheitlichen Maßnahmen zur Gestaltung der wirtschaftlichen Realität zur Verfügung stellt, kann die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit der Bedarfsprüfung für den vorliegenden Fall nur an diesem Instrumentarium im Zusammenhalt mit den angestrebten Zielsetzungen gemessen werden. Das bedeutet zunächst, daß die Möglichkeit, allfällige, sich aus den übrigen, offenbar unverzichtbaren öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen ergebenden Beeinträchtigungen der Erwerbsausübung für den Gewerbetreibenden etwa nicht in finanziellen Zuwendungen durch den Staat im Rahmen des Gewerberechts systemimmanent abgegolten werden könnten. Vielmehr muß die Angemessenheit eine solche sein, die die sachlichen Grenzen der jeweiligen Materie nicht überschreitet.

3.3. Zur Frage, inwieweit die Erteilung weiterer Taxikonzessionen zu einer Sicherstellung einer 'zumutbaren Wartezeit' von fünf Minuten führen würden, darf auf die angeschlossene Studie von Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. H. Knoflacher, die allerdings auf den Raum Innsbruck beschränkt ist, verwiesen werden.

3.4. Im übrigen sei erwähnt, daß beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland trotz der im Jahre 1960 erfolgten Beseitigung der seinerzeitigen Bedarfsregelung im Lichte des Bonner Grundgesetzes die daraufhin erlassene Neuregelung im Personenbeförderungsgesetz keineswegs auf eine hoheitliche Marktzugangsbeschränkung vollständig verzichtet werden kann. Im Jahre 1960 hatte das Bundesverfassungsgericht die Bedarfsprüfung als mit Art12 Abs1 GG unvereinbar und deshalb für nichtig erklärt.

In der Folge war man in der BRD bemüht, im öffentlichen Interesse eine andere Beschränkung des Zugangs zum Taximarkt festzulegen. Die Bemühungen gingen dort sehr wesentlich nicht nur von der Interessenvertretung, sondern auch vom Bundesverkehrsministerium aus. Schließlich hat der Bundesverfassungsgerichtshof festgestellt, daß im Bereich des Taxiverkehrs als objektive Zulassung die Prüfung der öffentlichen Verkehrsinteressen grundsätzlich zugelassen ist, weil ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit an Existenz und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs besteht. Das Taxi zählt zu den öffentlichen Verkehrsmitteln und muß daher intensiver behördlicher Überwachung und Regelung unterliegen.

Als Folge dieser grundsätzlichen Feststellung sieht der §13 des deutschen Personenbeförderungsgesetzes vor, daß beim Verkehr mit Taxen die Genehmigung zu versagen ist, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, daß durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird. Hiebei sind für den Bezirk der Genehmigungsbehörde insbesondere zu berücksichtigen:

a) die Nachfrage im Taxiverkehr,

- b) die Taxidichte,
- c) die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage,
- d) die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben.

Was die faktischen Verhältnisse in Österreich betrifft, sei noch folgendes vorgebracht:

Für den Bereich von Innsbruck hat o.e. empirische Untersuchung von Professor Knoflacher dargetan, daß selbst unter Heranziehung der Einwohnerzahl, der Funktion einer Stadt, ihrer Ausstattung mit der Verkehrsinfrastruktur, der zentralen Einrichtungen, des wirtschaftlichen Potentials und des Fremdenverkehrs beispielsweise die Stadt Innsbruck 1,33 Taxen je tausend Einwohner, unter Vernachlässigung der Zweitwohnsitze sogar 1,52 Taxen je tausend Einwohner gegenüber höchstens 1,20 Taxen in Städten der Bundesrepublik Deutschland aufweist. Eine gänzliche Eliminierung der Wartezeiten sei selbst trotz potentiell erheblicher Leistungsreserven im Taxi-Gewerbe innerhalb der bereits bestehenden Taxi-Konzessionen dann nicht möglich, wenn es zu Verkehrsstauungen kommt oder die Anfahrzeiten sehr lang werden. Die überdurchschnittliche hohe Versorgung beispielsweise der Stadt Innsbruck habe dazu geführt, daß aus der stabilisierten Zahl der eingesetzten Taxifahrzeuge von 170 im Jahre 1982 nunmehr bereits ein Rückgang auf 167 zu verzeichnen gewesen sei. Daraus ergibt sich klar, daß nach der derzeitigen - offenbar relativ großzügigen - Verwaltungspraxis im Gefolge der Judikatur des VfGH betreffend die Bedarfslage und die Zumutbarkeit von Wartezeiten in Österreich bereits derzeit der Markt trotz Bedarfsprüfung in einem Maß übersättigt ist, daß bereits ansatzweise solche Mechanismen gesteigerter Konkurrenz auftreten, wie sie bei völliger Freigabe des Zugangs zum Taxi-Gewerbe zu den oben dargestellten gravierenden Auswirkungen führen müßten."

Die Bundesregierung stellte den Antrag, der VfGH wolle aussprechen, daß die Wortfolge "ein Bedarf nach der beabsichtigten Gewerbeausübung sowie" im §5 Abs1 zweiter Satz sowie der §5 Abs4 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981, nicht verfassungswidrig sind. Für den Fall, daß die in Prüfung gezogenen Textstellen als verfassungswidrig erkannt werden sollten, wolle der VfGH für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Bestimmungen gemäß Art140 Abs5 B-VG eine Frist von einem Jahr setzen.

b) Die Bundesregierung verwies in den über Antrag des VfGH eingeleiteten Verfahren G 25 bis G69/86 sowie G95, 96, 99, 100/86 auf die vorangeführte Äußerung.

c) Hinsichtlich der Anträge des VfGH, die in Beschwerdesachen gestellt wurden, in denen die Konzession für das Mietwagen- bzw. Ausflugswagen-Gewerbe gemäß §5 Abs1 iVm. §15 Abs1 GeVerkG versagt wurde, wendete die Bundesregierung ein, daß die Bestimmung des §5 Abs4 des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes für die betreffenden verwaltungsgerichtlichen Anlaßfallverfahren nicht präjudiziell sei. Es wird daher beantragt, die Aufhebungsanträge in den diesbezüglichen Gesetzesprüfungsverfahren zurückzuweisen.

Zur Sache äußerte sich die Bundesregierung betreffend die Frage der Bedarfsprüfung bei der Erteilung der Konzession für das Mietwagen- und Ausflugswagen-Gewerbe folgendermaßen:

"Zum Mietwagen-Gewerbe

Hinsichtlich des Mietwagen-Gewerbes muß zusätzlich zu den für das Taxi-Gewerbe vorgebrachten Argumenten auf die besondere öffentliche Funktion des Mietwagen-Gewerbes hinsichtlich der Beförderung von Schulkindern hingewiesen werden. Der Bundesgesetzgeber hat das öffentliche Interesse an einer flächendeckenden Versorgung des Bundesgebietes mit Schultransportmöglichkeiten erkannt. Dementsprechend sieht §30 f des Familienlastenausgleichsgesetzes idF BGBl. Nr. 284/1972 vor, daß der zuständige Bundesminister (nunmehr der Bundesminister für Familie, Jugend und Konsumentenschutz) mit Verkehrsunternehmen des öffentlichen Verkehrs Verträge abzuschließen hat, die die freie Beförderung der Schüler zu und von der Schule sicherstellen sollen. Für den Fall, daß kein geeignetes öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht, ermächtigt das Gesetz den zuständigen Bundesminister, mit Verkehrsunternehmen, die Schüler im Gelegenheitsverkehr zur und von der Schule befördern, derartige Verträge abzuschließen (§30 f Abs3 *lita leg. cit.*). Auch wenn es sich hierbei lediglich um nichthoheitliche Akte der Verwaltung handelt, nämlich um den Abschluß zivilrechtlicher Verträge, so muß doch auf folgendes hingewiesen werden: Der Gesetzgeber verfolgt mit dieser Maßnahme ganz offenbar ein öffentliches Interesse, wobei ihm für dessen Verwirklichung die Formen des Zivilrechts geeigneter erscheinen als hoheitliche Maßnahmen. Denn diese Bestimmung indiziert ein besonderes öffentliches Interesse an der subsidiären Übernahme der Aufgabe öffentlicher Verkehrsmittel durch Fahrzeuge des Gelegenheitsverkehrs-Gewerbes, insbesondere des Mietwagen-Gewerbes, gerade für den Bereich der Schulfahrten. Wäre der Marktzugang völlig frei, bestünde also keine diesbezügliche Bedarfsregelung, so könnte dies zur Folge haben, daß in dem dadurch bedingten Konkurrenzkampf zwischen den zahlreichen

Marktteilnehmern ständig neue Marktteilnehmer auftauchen und andere vom Markt verdrängt würden. Es würde dem öffentlichen Interesse an gesicherter subsidiärer Verkehrsversorgung widersprechen, wenn beispielsweise während des Schuljahres ein Mietwagen-Unternehmer in Konkurs ginge und kein sofortiger Ersatz für die laufend durchzuführenden Schulfahrten zur Verfügung stünde.

#### Zum Ausflugswagen-Gewerbe

Für das Ausflugswagen-Gewerbe ist darauf hinzuweisen, daß dessen Leistungen nur von öffentlichen Plätzen aus erbracht werden können. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um die sogenannten Stadtrundfahrten. Es muß nicht eigens hervorgehoben werden, daß das Niveau und die Sicherheit derartiger Stadtrundfahrten im besonderen öffentlichen Interesse, nämlich jenem einer branchenspezifischen Orientierung an den Bedürfnissen des Fremdenverkehrs liegen. Gerade im Bereich der Stadtrundfahrten erscheint es erforderlich, auf die bestehenden Konkurrenzverhältnisse zur Wahrung des genannten öffentlichen Interesses durch eine entsprechende Beschränkung des Marktzuganges einzuwirken. Abgesehen davon, daß zB nur eine beschränkte Anzahl an öffentlichen Plätzen als Ausgangspunkt für Stadtrundfahrten überhaupt in Frage kommen kann und schon deshalb eine beliebige Freigabe des Marktzuganges Probleme schaffen könnte, ist insbesondere auch auf den Umstand hinzuweisen, daß die uneingeschränkte Zulassung von gleichartigen Gewerbebetrieben im Ausflugswagen-Gewerbe die Qualität des Angebotes beeinträchtigen und damit dem heimischen Fremdenverkehr Schaden zufügen könnte."

#### II. Zur Frage der Zulässigkeit der Gesetzesprüfungsverfahren hat der VfGH erwogen:

1. a) In den beiden Fällen, die dem VfGH Anlaß boten, von Amts wegen Gesetzesprüfungsverfahren einzuleiten (s. oben I.1.), geht es um die Erteilung der Konzession für das Taxigewerbe.

Beide Anlaßbeschwerden sind zulässig. Der VfGH wird daher über sie in der Sache zu entscheiden haben. Hierbei wird er jene Stellen des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes, BGBl. 85/1952 idF der Nov. BGBl. 486/1981 (GelVerkG), die sich auf die Erteilung von Taxikonzessionen beziehen, also jedenfalls alle in Prüfung gezogenen Bestimmungen des §5 GelVerkG anzuwenden haben.

b) Da außer der Präjudizialität auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, sind die von Amts wegen zu G14/86 und G78/86 eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren zulässig.

2. a) Den vom VwGH zu dessen Zlen. A4/86, A5/86, A7/86, A8/86,

A 10 bis A16/86, A 18 bis A30/86, A 34 bis A36/86, A38/86, A 40 bis A42/86, A 44 bis A47/86 sowie A71/86 und A72/86 gestellten Gesetzesprüfungsanträgen (hg. Zlen. G27/86, G28/86, G 30 bis G38/86, G 40 bis G52/86, G 56 bis G58/86, G60/86, G 62 bis G64/86, G 66 bis G69/86 sowie G95/86 und G100/86) liegen teils gleichfalls Bescheide zugrunde, mit denen (letztinstanzlich) Begehren auf Erteilung von Taxikonzessionen keine Folge gegeben wurde, teils handelt es sich um an den VwGH gerichtete Säumnisbeschwerden, mit denen die Entscheidung über Anträge auf Erteilung von Taxikonzessionen begehrt wird. Der VfGH hat keinen Anlaß, an der Annahme des VwGH zu zweifeln, daß alle von ihm angefochtenen Gesetzesstellen in diesen Beschwerdeverfahren präjudiziell sind.

Diese Anträge sind zulässig.

b) Hingegen liegen den weiteren vom VwGH gestellten Anträgen keine auf Taxikonzessionen Bezug habenden Bescheide zugrunde, sondern solche, mit denen (letztinstanzlich) Ansuchen um Erteilung von Konzessionen zur Ausübung des Mietwagen-Gewerbes (Zlen. des VwGH A2/86, A6/86, A17/86, A 31 bis A33/86, A37/86, A39/86, A43/86 und A70/86, hg. protokolliert unter G25/86, G29/86, G39/86, G 53 bis G55/86, G59/86, G61/86, G65/86, G99/86) und des Ausflugswagen-Gewerbes (Z des VwGH A3/86; hg. eingetragen unter G26/86) abgewiesen wurden. Dem Antrag des VwGH Z A73/86 (hg. eingetragen unter G96/86) liegt eine Säumnisbeschwerde zugrunde, mit der die Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Mietwagenkonzession beantragt wird.

Nun bezieht sich §5 Abs1 zweiter Satz GelVerkG nicht bloß auf das Taxigewerbe, sondern auch auf das Mietwagen- und das Ausflugswagen-Gewerbe. Die zur Prüfung beantragte Wortfolge in dieser Gesetzesbestimmung ist daher präjudiziell. Die vom VwGH gestellten Anträge, diese Gesetzesstelle aufzuheben, sind zulässig.

Anders verhält es sich mit §5 Abs4 GelVerkG, der nur das Taxigewerbe zum Gegenstand hat. Es ist daher ausgeschlossen, daß der VwGH §5 Abs4 GelVerkG bei Entscheidung über die das Mietwagen- und das

Ausflugswagen-Gewerbe betreffenden Beschwerden anzuwenden hätte. In Ansehung der zuletzt zitierten Gesetzesvorschrift waren die Anträge des VfGH sohin mangels Präjudizialität zurückzuweisen.

III. In der Sache selbst hat der VfGH erwogen:

1. Die zu prüfenden Gesetzesbestimmungen beschränken die Möglichkeit, bestimmte Gewerbe anzutreten. Sie greifen daher in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Erwerbsausübungsfreiheit ein.

Der Gesetzgeber ist nach der ständigen Judikatur des VfGH (zB VfSlg. 3968/1961, 4011/1961, 5871/1968, 9233/1981) dem Art6 StGG zufolge ermächtigt, die Ausübung der Berufe dergestalt zu regeln, daß sie unter gewissen Voraussetzungen erlaubt oder unter gewissen Umständen verboten ist (also auch den Erwerbsantritt behindernde Vorschriften zu erlassen), sofern er dabei den Wesensgehalt des Grundrechtes und die sonstigen Vorschriften der Bundesverfassung nicht verletzt. Die jüngere Judikatur (zB VfSlg. 10179/1984, S 303, 10386/1985) - gegen die die Bundesregierung nichts vorbringt und von der abzugehen kein Anlaß besteht - hat dies dahin ergänzt und präzisiert, daß gesetzliche, die Erwerbsausübungsfreiheit beschränkende Regelungen nur dann die Erwerbsausübungsfreiheit nicht verletzen, wenn sie durch das öffentliche Interesse geboten und auch sachlich zu rechtfertigen sind.

Der VfGH findet sich hiebei in Übereinstimmung mit der Literatur (vgl. zB Oberndorfer - Binder, in: Klecatsky-FS, Wien 1980, S 677 ff.; Korinek, in Wenger-FS, Wien 1983, S 243, insbesondere 255 ff.; Griller, Verfassungswidrige Schrottlenkung, ÖZW 1985, S 65 ff., insbesondere S 68 und 72; jeweils mit weiteren Literaturhinweisen).

2. Es gilt also zu klären, ob die vorgesehene Prüfung des Bedarfes (eine objektive Voraussetzung für den Zugang zum Gewerbe) im öffentlichen Interesse liegt, wie das die Bundesregierung behauptet:

Es geht nicht darum, ob es im öffentlichen oder in einem sonstigen Interesse liegt, daß die Zahl der Taxis, Mietwagen und Ausflugswagen steigt. Vielmehr ist die Frage zu lösen, ob die objektiven Zulassungsvoraussetzungen, die eine Beschränkung des freien Wettbewerbes bewirken, im öffentlichen Interesse liegen und auch sachlich gerechtfertigt sind. Wesentlich ist also, ob mit Grund anzunehmen ist, daß bei Fehlen objektiver Zulassungsvoraussetzungen öffentliche Interessen beeinträchtigt oder gefährdet würden; ferner, ob die Bedarfsprüfung ein an sich taugliches und auch adäquates Mittel ist, die Beeinträchtigung oder Gefährdung öffentlicher Interessen hintanzuhalten.

Hiebei ist zu bedenken, daß dem Gesetzgeber bei Beurteilung dieser Kriterien - wie auch sonst - von Verfassungen wegen ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Dem VfGH kommt es auch im gegebenen Zusammenhang nicht zu, seine Vorstellungen über die Zweckmäßigkeit der einen oder der anderen Lösung der hier anstehenden Fragen anstelle jener des Gesetzgebers zu setzen. Er hat vielmehr das Gesetz im Hinblick auf die Übereinstimmung mit dem Grundrecht auf Erwerbsausübungsfreiheit zu prüfen.

3. Weder die von der Bundesregierung vorgetragene Argumente noch sonstige Überlegungen vermochten die in den Einleitungsbeschlüssen und die in den Prüfungsanträgen des VfGH enthaltenen Bedenken - die auf der soeben dargestellten (unwidersprochen gebliebenen) Ausgangsposition beruhen - zu entkräften:

a) Die parlamentarischen Materialien zum GelVerkG (zum Stammgesetz:

RV 520, AB 528 BlgNR VI. GP; zur Nov. 1981: RV 799, AB 840 BlgNr XV. GP) lassen nicht erkennen, aus welchen Gründen der Gesetzgeber die Bedarfsprüfung eingeführt hat. Offenbar ist die objektive Zulassungsvoraussetzung historisch zu erklären.

b) Die Bundesregierung ist zwar damit im Recht, daß ein funktionstüchtiger Gelegenheitsverkehr, wie er vom GelVerkG erfaßt wird, im öffentlichen Interesse liegt.

Das Argument der Bundesregierung, die derzeit vorhandenen Konzessionen reichten zur Bedarfsdeckung im wesentlichen aus, geht nach dem einleitend im vorstehenden Punkt 2 Gesagten ins Leere.

c) Die Bundesregierung meint, die Bedarfsprüfung sei deshalb erforderlich, um die Zahl der Taxis in bestimmtem Rahmen zu halten; dies wiederum sei geboten, damit der Straßenverkehr nicht erheblich gestört wird; insbesondere würde eine Vermehrung der Taxis zu argen Schwierigkeiten mangels ausreichender Standplätze führen.



Diese Argumentation ist auch dann, wenn die Prognose der Bundesregierung zutreffen sollte, daß bei Wegfall der Bedarfsprüfung eine Vermehrung der Taxis zu erwarten sei, verfehlt: Zunächst ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der Taxis im Verhältnis zur Zahl der anderen am Straßenverkehr teilnehmenden KFZ derzeit relativ gering ist und wohl auch bleiben wird. Stünden tatsächlich mehr Taxis dann zur Verfügung, wenn sie gebraucht werden, würde dies wahrscheinlich den Individualverkehr entlasten (ein Umstand, der auch das vom Vertreter der Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Argument, mehr Taxis wären umweltbelastend, widerlegt) und den Taxis mehr Verkehrsraum lassen. Sollte aufgrund einer Beseitigung der Bedarfsprüfung tatsächlich die Zahl der Taxis steigen und sollten dadurch Mißstände zu erwarten sein oder eintreten, so wäre den Mißständen mit straßenpolizeilichen oder auch gewerbepolizeilichen Vorschriften entgegenzuwirken.

Zusammenfassend ist zu diesem Punkt festzuhalten, daß ein funktionierender Straßenverkehr selbstverständlich im öffentlichen Interesse liegt, daß es aber weitgehend ein untaugliches, jedenfalls aber völlig unadäquates Mittel zu seiner Gewährleistung ist, durch eine Bedarfsprüfung die Anzahl der Taxikonzessionen zu beschränken.

d) Das nach Meinung der Bundesregierung (auch) im öffentlichen Interesse gelegene Ziel, der Bevölkerung die Möglichkeit zu bieten, rasch ein freies Taxis zu bekommen, wird durch objektive Zulassungsvoraussetzungen eher inhibiert als gefördert. Andere Maßnahmen wären hiezu ungleich tauglicher und beschränkten Grundrechte nicht oder nicht im gleichen Ausmaß.

e) Die Bundesregierung geht davon aus, daß der Gesetzgeber mit der Bedarfsprüfung auch das Ziel verfolgte, eine möglichst sichere und möglichst angenehme Taxifahrt zu gewährleisten. Dieses Ziel wird zwar durchaus vom öffentlichen Interesse erfaßt; es kann aber durch eine Bedarfsprüfung überhaupt nicht erreicht werden. Dem erwähnten rechtspolitischen Anliegen können vielmehr vor allem (kraftfahrrechtliche) Vorschriften über die Verkehrstüchtigkeit der als Taxis verwendeten Fahrzeuge und (gewerbepolizeiliche) Bestimmungen über die persönlichen Voraussetzungen (besondere Verlässlichkeit sowie besondere Fähigkeiten und Kenntnisse), die die Gewerbeinhaber und insbesondere die Fahrzeuglenker zu erfüllen haben, dienen.

f) Weder die im §8 Abs5 GelVerkG enthaltene Bereithaltungsverpflichtung noch der - gleichfalls sachlich gerechtfertigte - Wunsch nach einer gesetz- oder verordnungsmäßigen Gestaltung des Taxitarifes rechtfertigen eine Bedarfsprüfung; diese Regelungen können ohne weiteres auch bei Fehlen derartiger Zulassungsvoraussetzungen getroffen werden.

g) Die die Erwerbsausübungsfreiheit stark beeinträchtigende Bedarfsprüfung bei der Verleihung von Taxikonzessionen ist daher zur Durchsetzung öffentlicher Interessen zum Teil ein absolut ungeeignetes, zum Teil ein völlig unadäquates Mittel. Tatsächlich dient sie dem (nicht im öffentlichen Interesse gelegenen) Konkurrenzschutz und führt - wie in der mündlichen Verhandlung unbestritten behauptet wurde - dazu, daß Taxikonzessionen verpachtet und verkauft werden, ein (vielleicht vom Gesetzgeber nicht beabsichtigter) praktisch bedeutsamer, vom Standpunkt der Erwerbsausübungsfreiheit negativ zu bewertender Nebeneffekt der bestehenden Regelung.

4. Gleiches gilt für das Mietwagen- und das Ausflugswagen-Gewerbe.

a) Geradezu unverständlich ist der Einwand der Bundesregierung, im Fall einer Aufhebung der Bedarfsprüfung würde unter den Mietwagen-Unternehmern ein ruinöser Wettbewerb eintreten, der zu Konkursen führte, was wiederum die vielfach mit Mietwagen durchgeführten laufenden Schulfahrten beeinträchtigen könnte: Die Annahme, daß sich im Fall der Aufhebung des §5 Abs1 GelVerkG die Zahl der Mietwagen wesentlich vermehren würde, steht in Widerspruch zur Behauptung, daß dann kein sofortiger Ersatz für das in Konkurs geratene Mietwagen-Unternehmen zu finden sei. Im übrigen liegt es in der Hand der Auftraggeber, Verträge über Schulbusse nur mit solchen Unternehmern abzuschließen, die auch wirtschaftlich geeignet sind und bei deren Fuhrpark die erforderliche laufende Pflege garantiert ist.

b) Die Bundesregierung weist - mit Recht - speziell für das Ausflugswagen-Gewerbe darauf hin, "daß das Niveau und die Sicherheit derartiger Stadtrundfahrten im besonderen öffentlichen Interesse, nämlich jenem einer branchenspezifischen Orientierung an den Bedürfnissen des Fremdenverkehrs liegen".

Gerade diese Interessen können aber nicht durch eine Bedarfsprüfung, sondern durch die bereits oben (III.3.e) geschilderten Maßnahmen gewahrt werden.

5. Zusammenfassend ergibt sich, daß die in Prüfung gezogenen bundesgesetzlichen Bestimmungen aus den in den Einleitungsbeschlüssen und Prüfungsanträgen (vorläufig) angenommenen Gründen, die sich durchwegs als

stichhältig herausgestellt haben, dem auch den Gesetzgeber bindenden Grundsatz der Erwerbsausübungsfreiheit zuwiderlaufen.

Diese Gesetzesbestimmungen waren daher als verfassungswidrig aufzuheben.

6. Die übrigen Aussprüche gründen sich auf Art140 Abs5 und 6 B-VG.

Die Frist für das Inkrafttreten der Aufhebung wurde deshalb eingeräumt, um dem Gesetzgeber zu ermöglichen - falls sich dies als erforderlich erweisen sollte -, einfachgesetzliche Regelungen etwa auf gewerbepolizeilichem, straßenpolizeilichem oder kraftfahrrechtlichem Gebiet (s. oben III.3.c und e) zu treffen.