

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 329/2016

Urteil vom 10. März 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte
A._____ GmbH,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Patrick Schönbacher,

gegen

Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt, Dienst für Verkehrszulassung,
Clarastrasse 38, 4005 Basel,
handelnd durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bereich Recht, Spiegelgasse
6, 4001 Basel.

Gegenstand
ausnahmsweise Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt,

Beschwerde gegen das Urteil vom 22. März 2016 des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht.

Sachverhalt:

A.

Die A._____ GmbH mit Sitz in Basel betreibt einen Limousinenservice. Am 6. und 12. Januar 2015 stellte sie je ein Gesuch um Erteilung einer Kurzbewilligung zum Befahren der grundsätzlich motorfahrzeugfreien Kernzone der Basler Innenstadt. Mit Verfügung vom 13. Januar 2015 lehnte der Dienst für Verkehrszulassung der Kantonspolizei Basel-Stadt die Gesuche ab. Der Verfügung war zu entnehmen, dass den Fahrzeugen der A._____ GmbH die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt zwecks gewerbsmässiger Personentransporte nicht bewilligt werden könne, da die Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt vom 13. August 2013 (SG 952.300) die Erteilung einer Bewilligung für Personentransporte nicht vorsehe.

B.

Den von der A._____ GmbH gegen die Verfügung des Dienstes für Verkehrszulassung erhobenen Rekurs wies das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt am 11. Mai 2015 ab, soweit es darauf eintrat. Gegen den Entscheid des Justiz- und Sicherheitsdepartements erhob die A._____ GmbH Rekurs ans Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt. Mit Urteil vom 22. März 2016 wies das Appellationsgericht den Rekurs der A._____ GmbH ab, soweit es darauf eintrat.

C.

Gegen das Urteil des Appellationsgerichts hat die A. _____ GmbH am 14. Juli 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und sie sei vom Fahrverbot in der Kernzone der Innenstadt auszunehmen. Eventualiter sei § 2 Abs. 1 lit. c der Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt aufzuheben, wonach Taxifahrzeuge zur Kernzone der Innenstadt bewilligungsfrei zufahren dürfen. Die Vorinstanz sowie das Justiz- und Sicherheitsdepartement beantragen Beschwerdeabweisung. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat auf Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid, gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offensteht (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG).

1.2. Mit dem angefochtenen Urteil bestätigte die Vorinstanz, dass die von der Beschwerdeführerin gestellten Gesuche um Erteilung einer Kurzbewilligung zum Befahren der Kernzone der Basler Innenstadt zu Recht abgewiesen worden seien. Sie kam zum Schluss, es sei gerechtfertigt, der Beschwerdeführerin die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt zwecks gewerbsmässiger Personentransporte nicht zu bewilligen, dies obwohl für Taxifahrzeuge die Zufahrt zum grundsätzlich motorfahrzeugfreien Bereich bewilligungsfrei erlaubt ist.

Anfechtungsobjekt war im vorinstanzlichen Verfahren nicht die Anordnung, wonach die Kernzone der Basler Innenstadt grundsätzlich motorfahrzeugfrei ist. Auch hat die Beschwerdeführerin weder die Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt abstrakt angefochten noch vor den kantonalen Behörden geltend gemacht, sie gehöre zum Kreis derjenigen Personen, die gemäss der Verordnung bewilligungsfrei in die Kernzone der Innenstadt fahren dürften. Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete vielmehr nur die Frage, ob der Beschwerdeführerin die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt im Sinne einer Ausnahme vom grundsätzlich geltenden Fahrverbot zu bewilligen war. Damit ist die Beschwerde ans Bundesgericht vorbehältlich der weiteren Eintretensvoraussetzungen insoweit zulässig, als die Beschwerdeführerin sinngemäss beantragt, es sei festzustellen, dass ihr die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt zu Unrecht nicht bewilligt worden sei.

Unzulässig ist die Beschwerde hingegen, soweit die Beschwerdeführerin festgestellt haben will, ihr sei die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt bewilligungsfrei gestattet, und soweit sie eventualiter beantragt, § 2 Abs. 1 lit. c der Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt sei aufzuheben. Diese Rechtsbegehren liegen ausserhalb des auf das Thema des angefochtenen Urteils beschränkten Streitgegenstands.

1.3. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a und b BGG). Zwar hat sie an der Beurteilung der im erwähnten Sinne zulässigen Beschwerde kein aktuelles praktisches Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG mehr. Von diesem Erfordernis ist vorliegend allerdings abzugehen, da die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen sich unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich wäre (vgl. BGE 138 II 42 E. 1.3 S. 45; 137 I 120 E. 2.2 S. 123; 136 II 101 E. 1.1 S. 103; je mit Hinweisen). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehältlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 BGG) im erwähnten Sinne einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin beantragt, es seien der Gewerbeverband, der Wirtverband, der Hotelier-Verein, Pro Innenstadt Basel sowie die IG Kleinbasel zur Stellungnahme zum Verkehrsregime einzuladen. Diese Anträge sind abzuweisen, weil sich der für den vorliegenden Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt und nicht ersichtlich ist, inwiefern die Abnahme weiterer Beweise zusätzliche

entscheidwesentliche Erkenntnisse liefern könnte.

3.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe den Sachverhalt im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG unvollständig wiedergegeben. Ausserdem habe sie sich mit den von ihr vorgebrachten Argumenten nicht konkret auseinandergesetzt und damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

3.1. Die Beschwerdeführerin schildert den Sachverhalt aus eigener Sicht und beschreibt beispielhaft konkrete Situationen, in welchen sie wegen der nicht bewilligten Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt die Bedürfnisse ihrer Kunden bzw. potenzieller Kunden nicht befriedigen konnte. Sie legt allerdings nicht substantiiert dar, inwiefern die Vorinstanz den entscheidwesentlichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig bzw. willkürlich festgestellt haben sollte. Dies ergibt sich auch nicht aus den Akten. In tatsächlicher Hinsicht ist somit auf die Feststellungen der Vorinstanz abzustellen (vgl. Art. 97 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 Abs. 1 und 2 sowie Art. 106 Abs. 2 BGG).

3.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandelt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 139 V 496 E. 5.1 S. 503 f.; 139 IV 179 E. 2.2 S. 183; 138 IV 81 E. 2.2 S. 84; 136 I 229 E. 5.2 S. 236).

Diesen Anforderungen genügt das angefochtene Urteil. Soweit die Beschwerdeführerin gegen den Entscheid des Justiz- und Sicherheitsdepartements konkrete Rügen erhoben hat, hat sich die Vorinstanz mit ihnen in genügender Weise auseinandergesetzt. Die Beschwerdeführerin konnte sich über die Tragweite des angefochtenen Urteils Rechenschaft geben und es in voller Kenntnis der Sache an das Bundesgericht weiterziehen.

4.

Die Kernzone der Basler Innenstadt ist grundsätzlich motorfahrzeugfrei. Die Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt regelt die Ausnahmen vom Fahrverbot, nämlich wer unter welchen Voraussetzungen die Kernzone trotz Fahrverbot befahren darf (§ 1 Abs. 2). In den in § 2 genannten Fällen - unter anderem zum Güterumschlag von Montag bis Samstag von 05.00 bis 11.00 Uhr sowie für Taxifahrzeuge zum Bringen und Abholen von Fahrgästen im Rahmen von Bestellfahrten sowie zu den Taxistandplätzen - ist die Zufahrt in die Innenstadt bewilligungsfrei gestattet. Für Zufahrten ausserhalb der Güterumschlagzeiten erteilt die Kantonspolizei unter bestimmten Voraussetzungen Kurz- oder Dauerbewilligungen (§ 3 i.V.m. § 12).

5.

Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die Verweigerung der Bewilligung, in die Kernzone der Innenstadt zu fahren, sei für sie mit einem ungerechtfertigten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 i.V.m. Art. 94 Abs. 1 und 4 und Art. 36 BV) verbunden. Es fehle insoweit an einer genügenden gesetzlichen Grundlage sowie an einem öffentlichen Interesse. Die Einschränkung sei zudem nicht verhältnismässig. Das Fahrverbot sei sodann nicht wettbewerbsneutral ausgestaltet und verletze den Gleichbehandlungsanspruch von Konkurrenten sowie Art. 8 Abs. 1 BV. Schliesslich sei der Entscheid willkürlich.

5.1. Gemäss Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie beinhaltet namentlich die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV; BGE 141 V 557 E. 7.1 S. 568 mit Hinweis). Die Wirtschaftsfreiheit umfasst sodann den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität bzw. der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden. Die Wirtschaftsfreiheit steht natürlichen und juristischen Personen gleichermassen zu (BGE 140 I 218 E. 6.3 S. 229 mit Hinweisen). Gemäss Art. 94 Abs. 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfrei-

heit. Abweichungen von diesem Grundsatz, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94 Abs. 4 BV). Während Art. 27 BV den individualrechtlichen Gehalt der Wirtschaftsfreiheit schützt, gewährleistet Art. 94 BV als grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung die systembezogene oder institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit. Diese beiden Aspekte sind freilich eng aufeinander bezogen und können nicht isoliert

betrachtet werden (zum Ganzen vgl. BGE 142 I 162 E. 3.2.1 S. 164 f.).

Die Verweigerung der ersuchten Bewilligungen verunmöglichte es der Beschwerdeführerin, ihre Kunden in die Kernzone der Basler Innenstadt zu bringen bzw. sie von dort abzuholen. Damit war ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit verbunden, zumal die Beschwerdeführerin dadurch unbestrittenerweise in ihrer Geschäftstätigkeit eingeschränkt wurde.

5.2. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts nicht einschränken (Art. 36 BV). Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit prüft das Bundesgericht bei der Beschränkung von Grundrechten frei. Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 142 I 162 E. 3.2.2 S. 165 mit Hinweis).

5.3. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die regierungsrätliche Verordnung betreffend die aussergewöhnliche Zufahrt in die Innenstadt sei keine genügende gesetzliche Grundlage für das Verbot, in die Kernzone der Innenstadt zu fahren, verkennt sie, dass nicht diese Verordnung die gesetzliche Grundlage für das Fahrverbot bildet, sondern Art. 3 SVG. Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung kann der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden. Gemäss Abs. 4 können sodann so genannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Örtliche Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale angezeigt werden, sind durch Verfügung zu erlassen und zu veröffentlichen (vgl. Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]).

Das Bau- und Verkehrsdepartement (vgl. § 3 Abs. 1 der Verordnung über den Strassenverkehr vom 17. Mai 2011 [SG 952.200]) durfte die für die Strassen in der Kernzone geltenden Verkehrsbeschränkungen in der Form von Allgemeinverfügungen somit unmittelbar gestützt auf Art. 3 SVG erlassen. Ob es sich beim verfügbaren Fahrverbot für Motorfahrzeuge eher um ein Totalverbot im Sinne von Abs. 3 oder - wovon die Vorinstanz ausging - um funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Abs. 4 handelt, kann offenbleiben, zumal es mit den örtlichen Verhältnissen begründet wird und unter anderem dem Schutz vor Lärm und Luftverschmutzung sowie der Verkehrssicherheit dient und damit auch nach Art. 3 Abs. 4 SVG zulässig wäre. Dass die Ausnahmen vom Fahrverbot in einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt sind, ist nicht zu beanstanden (vgl. § 105 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [SR 131.222.1]).

5.4. Das Verbot, in die Kernzone der Basler Innenstadt zu fahren, ist raum- bzw. verkehrsplanerisch motiviert und dient dem Umweltschutz sowie der Verkehrssicherheit. Damit liegt es im durch die Bundesverfassung gedeckten öffentlichen Interesse. Dies gilt auch, soweit das Fahrverbot Limousinenservices wie den der Beschwerdeführerin betrifft.

5.5. Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Verbot, in die Kernzone der Basler Innenstadt zu fahren, sei unverhältnismässig, soweit es Limousinenservices betreffe.

5.5.1. Grundrechtseinschränkungen müssen verhältnismässig sein, das heisst zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sowie erforderlich und dem Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar.

5.5.2. Zwar ist nicht auszuschliessen, dass ein Teil der (potenziellen) Kunden der Beschwerdeführerin wegen des Fahrverbots in der Kernzone der Innenstadt auf die Nutzung ihres Services verzichtet und sich stattdessen beispielsweise von einem Taxi befördern lässt, welchem die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt bewilligungsfrei gestattet ist (vgl. auch E. 5.6.1 nachfolgend). Andererseits ist angesichts der kurzen Gehdistanzen vom Rand der Fahrverbotszone zu den von den Kunden der Beschwerdeführerin frequentierten Orten in der Kernzone der Innenstadt sowie des besonderen Angebots der Beschwerdeführerin (vgl. E. 5.6.2 nachfolgend) davon auszugehen, dass nicht alle (potenziellen) Kunden, welche in die Kernzone der Innenstadt oder von dort weg wollen, auf die Dienste der Beschwerdeführerin verzichten, sondern dass ein Teil von ihnen ausserhalb der Kernzone den Limousinenservice nutzt und die restliche, kurze Strecke zum angestrebten Ziel bzw. von dort weg zu Fuss oder allenfalls mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegt. Damit ist das Zufahrtsverbot für Limousinenservices mit einer gewissen Entlastung der Innenstadt vom Motorfahrzeugverkehr verbunden und zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn man mit der Beschwerdeführerin davon ausgeht, dass eine Zufahrtsberechtigung für Limousinenservices relativ wenige zusätzliche Fahrten in der Kernzone der Innenstadt mit sich bringen würde.

5.5.3. Eine weniger stark in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin eingreifende Massnahme, mit welcher sich das mit dem Fahrverbot angestrebte Ziel genauso gut verwirklichen liesse, ist nicht ersichtlich. Insbesondere liesse sich das mit dem Fahrverbot angestrebte Ziel nicht ebenso gut verwirklichen, wenn von Limousinenservices ausgeführte Fahrten in die Kernzone der Innenstadt nicht untersagt, sondern - soweit sich dies rechtlich überhaupt umsetzen liesse - bloss anzahlmässig oder zeitlich limitiert würden. Damit erweist sich das Zufahrtsverbot als erforderlich, auch soweit es Limousinenservices betrifft.

5.5.4. Die Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt erlaubt es nicht, dass die Beschwerdeführerin Kunden beispielsweise direkt vor Restaurants oder Ladengeschäften, welche sich in der Kernzone der Innenstadt befinden, oder dem Standesamt absetzt oder aufnimmt. Damit sind gewisse geschäftliche Einbussen für die Beschwerdeführerin verbunden, zumal trotz der kurzen Gehdistanzen nicht auszuschliessen ist, dass einzelne potenzielle Kunden gerade deswegen auf ihre Leistungen verzichten. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid erwog, ist der Beschwerdeführerin indessen die Zufahrt zum Flughafen, zum Messegelände sowie zu weiteren für sie wichtigen Fahrzielen jederzeit möglich. Zudem sind einzelne der in § 2 der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen, in denen die Zufahrt in die Kernzone der Basler Innenstadt bewilligungsfrei zulässig ist, auch auf Limousinenservices anwendbar. Von Bedeutung sein dürfte insoweit insbesondere die Hotelzufahrt für Hotelgäste (lit. d) sowie die Zufahrt zum Bringen und Abholen von gebrechlichen und behinderten Personen (lit. f). Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, wonach davon auszugehen sei, dass die Beschwerdeführerin trotz des Verbots, in die Kernzone der Innenstadt zu fahren, den grössten Teil der Bedürfnisse der Kunden abdecken könne, ist nicht zu beanstanden.

Dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin an einer möglichst ungehinderten Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt stehen gewichtige öffentliche Interessen entgegen (vgl. E. 5.3 f. hiervor). Eine Abwägung der sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen ergibt, dass das Verbot, in die Kernzone der Basler Innenstadt zu fahren, der Beschwerdeführerin zumutbar ist.

5.6. Zu prüfen bleibt die (sinngemäss erhobene) Rüge der Beschwerdeführerin, die Verweigerung von Bewilligungen für die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt verletze den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität bzw. der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden, weil Taxifahrzeugen diese Zufahrt bewilligungsfrei gestattet sei. Zwar seien Limousinenservices nicht identisch mit Taxibetrieben. In einzelnen Segmenten müssten sie jedoch als direkte Konkurrenten betrachtet werden bzw. bestehe ein Wettbewerbsverhältnis.

5.6.1. Nach § 2 Abs. 1 lit. c der Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt ist die Zufahrt in den grundsätzlich motorfahrzeugfreien Bereich für Taxifahrzeuge zum Bringen und Abholen von Fahrgästen im Rahmen von Bestellaufträgen sowie zu den Taxistandplätzen bewilligungsfrei erlaubt.

Gemäss dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität bzw. der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden sind Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren und dadurch nicht wettbewerbsneutral sind. Als direkte Konkurrenten gelten Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem

gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen. Die Gleichbehandlung der Gewerbebetriebe geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot, gilt aber nicht absolut und schliesst gewisse Differenzierungen nicht aus. Eine entsprechend begründete Ungleichbehandlung muss jedoch verhältnismässig sein (vgl. BGE 141 V 557 E. 7.2 S. 569; Urteil 2C 647/2015 vom 11. November 2016 E. 8.2 [zur Publikation vorgesehen]).

5.6.2. Als Limousinenservice befördert die Beschwerdeführerin gewerbsmässig Personen auf Vorbestellung. Bei ihren Kunden handelt es sich gemäss eigenen Angaben vorab, aber nicht ausschliesslich um eine exklusive und internationale Klientel. Als Limousinenservice bietet sie in der Regel wohl höhere Annehmlichkeiten als ein Taxiunternehmen. Häufig, aber nicht immer werde ihr Service über einen bestimmten Zeitraum bzw. mehrere Tage mehrmals in Anspruch genommen. Unter anderem wird der Service der Beschwerdeführerin offenbar anlässlich von Hochzeiten gebucht, namentlich zur Fahrt zum Standesamt. Taxifahrzeuge befördern ebenfalls gewerbsmässig Personen. Sie tun dies zwar nicht nur, aber oft ebenfalls auf Vorbestellung. Das Angebot von Taxiunternehmen ist grundsätzlich weniger exklusiv als dasjenige der Beschwerdeführerin und richtet sich dementsprechend an einen grösseren Personenkreis. Zudem werden Taxis üblicherweise für einzelne Fahrten und nicht für mehrere Fahrten über einen bestimmten Zeitraum bestellt.

Wie auch die Beschwerdeführerin anerkennt, bestehen somit Unterschiede zwischen ihrem Angebot und demjenigen eines Taxiunternehmens. Dennoch ist davon auszugehen, dass sich das Angebot der Beschwerdeführerin und von Taxiunternehmen zum Teil überschneidet, je nach den Umständen das gleiche Bedürfnis befriedigt und sich teilweise an dasselbe Publikum richtet, zumal beide auf Vorbestellung bezahlte Fahrten ohne festen Fahrplan oder Linienführung in der Region Basel anbieten. Im Gegensatz zur Ansicht der Vorinstanz steht die Beschwerdeführerin somit in einem gewissen Umfang in direkter Konkurrenz zu den Taxiunternehmen.

5.6.3. Es erscheint plausibel, dass einzelne potenzielle Kunden der Beschwerdeführerin gerade deswegen auf ihre Leistungen verzichten und stattdessen das Angebot eines Taxiunternehmens nutzen, weil sie sich in die Kernzone der Innenstadt oder von dort weg befördern lassen wollen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die üblicherweise frequentierten Orte - wie beispielsweise verschiedene Restaurants, Ladengeschäfte oder das Standesamt - vom Rand der Fahrverbotszone mit wenigen Schritten erreichbar sind. Wenn der Beschwerdeführerin Bewilligungen für die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt generell verweigert werden, während Taxifahrzeuge bewilligungsfrei Zufahrt haben, ist damit je nach den konkreten Umständen eine nicht wettbewerbsneutrale Ungleichbehandlung zwischen direkten Konkurrenten verbunden.

Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, lassen sich indessen sachliche Gründe anführen, welche die beschriebene Ungleichbehandlung von Taxiunternehmen gegenüber der Beschwerdeführerin rechtfertigen. Anders als andere Personentransportunternehmen unterstehen Taxiunternehmen dem Taxigesetz vom 17. Januar 1996 (SG 563.200) sowie der Taxiverordnung vom 3. Dezember 1996 (SG 563.210) und damit zusätzlichen Vorschriften und Pflichten. Als Transportmittel im Interesse der Allgemeinheit stehen Taxis dem öffentlichen Verkehr nahe (vgl. § 1 Taxigesetz). Ihr Betrieb auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt bedarf einer Taxihalterbewilligung (§ 4 Abs. 1 Taxigesetz), welche nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt wird (§ 6 ff. Taxigesetz). Taxis tragen zu einer geordneten Versorgung der Gesamtbevölkerung mit Fahrdienstleistungen bei und sind unter Umständen unabdingbares Transportmittel an Orten bzw. zu Zeiten, an bzw. zu denen der öffentliche Verkehr keine Abdeckung gewährleistet. Das Taxigesetz sorgt für eine permanente, spontane Verfügbarkeit von Taxifahrzeugen (vgl. § 7 Abs. 1 lit. a). Anders als andere Personentransportunternehmen unterstehen Taxibetriebe zudem einer Transportpflicht (§ 16 Taxiverordnung) und festgelegten Höchstpreisen (Taxitarifordnung vom 17. Dezember 1975 [SG 563.280] i.V.m. § 16 Taxigesetz). Mit der besonderen, im öffentlichen Interesse liegenden Funktion, welche die Taxiunternehmen erfüllen, sowie den zusätzlichen Pflichten, denen sie unterstehen, lässt sich ihre Privilegierung in Bezug auf die Berechtigung zur Zufahrt zur Kernzone der Innenstadt sachlich begründen.

Angesichts des grundsätzlich unterschiedlichen, sich nur teilweise überschneidenden Angebots (vgl. E. 5.6.2 hiavor) und des freien Zugangs für die Beschwerdeführerin zu vielen für sie wichtigen Fahrzielen (vgl. E. 5.5.4 hiavor) ist davon auszugehen, dass die Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin und der Taxiunternehmen in Bezug auf die Berechtigung zur Zufahrt zur Kernzone der Innenstadt den Wettbewerb nicht stark verfälscht. Die Ungleichbehandlung erweist sich somit als sachlich gerechtfertigt und verhältnismässig.

5.6.4. Nichts zu ihren Gunsten ableiten kann die Beschwerdeführerin sodann aus dem Umstand, dass die Zufahrt in die Kernzone der Innenstadt auf offizielle Einladung der Staatskanzlei (§ 2 Abs. 1 lit. g der Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt) sowie auf Bewilligung hin für Gesellschaftswagen zum Bringen und Abholen von Personengruppen im Rahmen von Bestellfahrten (§ 3 Abs. 2bis der Verordnung betreffend die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt) gestattet ist, zumal es sich bei den insoweit privilegierten Personen nicht um direkte Konkurrenten im erwähnten Sinne handelt.

5.7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verweigerung von Bewilligungen für die Beschwerdeführerin, in die Kernzone der Innenstadt zu fahren, nicht mit einem ungerechtfertigten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit verbunden war. Die Rüge der Beschwerdeführerin, das angefochtene Urteil verletze Art. 27 i.V.m. Art. 94 Abs. 1 und 4 und Art. 36 BV, erweist sich als unbegründet. Dass die Beschwerdeführerin aus dem allgemeinen Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) oder dem Willkürverbot (Art. 9 BV) darüber hinaus etwas zu ihren Gunsten ableiten könnte, ist weder genügend dargetan noch ersichtlich.

6.

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt, Dienst für Verkehrszulassung, dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt und dem Bundesamt für Strassen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. März 2017

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Mattle