

S. 209 / Nr. 27 Handels- und Gewerbefreiheit (d)

BGE 73 I 209

27. Urteil vom 2. Oktober 1947 i. S. Genossenschaft Migros Luzern gegen Regierungsrat des Kanton Luzern.

Seite: 209

Regeste:

Handels- und Gewerbefreiheit, Rechtsgleichheit, kantonale Strassenhoheit.

Art. 31 BV verleiht dem Privaten kein Recht auf eine den Gemeingebrauch übersteigende Benutzung der öffentlichen Strassen. Die Verweigerung der für solche Benutzung erforderlichen Bewilligung kann dagegen wegen Verletzung des Art. 4 BV angefochten werden, wenn sich dafür keine öffentlichen Interessen ernsthafter Natur geltend machen lassen (Erw. 2).

Zulässigkeit einer kantonalen Verfügung, durch welche der Lebensmittelhandel mit Verkaufsautomobilen auf öffentlicher Strasse aus verkehrspolizeilichen Gründen nicht gestattet wird (Erw. 3).

Liberté du commerce et de l'industrie, égalité devant la loi, souveraineté du canton sur les routes.

L'art. 31 CF ne confère au simple particulier aucun droit à une utilisation des routes publiques qui excède l'usage normal. Le refus d'accorder l'autorisation nécessaire à une telle utilisation peut en revanche être attaqué sur la base de l'art. 4 CF, lorsque aucun motif d'ordre public ne s'y oppose sérieusement consid. 2).

Admissibilité d'une décision cantonale qui, pour des motifs fondés sur la police de la circulation, interdit sur la voie publique la vente de denrées alimentaires effectuée au moyen d'automobiles (consid. 3).

Libertà di commercio e d'industria, uguaglianza davanti alla legge, sovranità del cantone sulle strade.

L'art. 31 CF non conferisce a un privato un diritto di utilizzare le strade pubbliche che ecceda l'uso normale. Il rifiuto di accordare l'autorizzazione necessaria ad una siffatta utilizzazione può invece essere impugnato in base all'art. 4 CF, quando nessun motivo d'ordine pubblico non si opponga seriamente (consid. 2).

Ammissibilità d'una decisione cantonale che, per motivi fondati sulla polizia della circolazione, vieta sulla strada pubblica la vendita di derrate alimentari effettuata per mezzo di automobili (consid. 3).

A. In den Monaten Mai, Juni und Juli 1946 ersuchten 24 Firmen, darunter auch die Genossenschaft Migros Luzern, beim Militär- und Polizeidepartement des Kantons

Seite: 210

Luzern um die Bewilligung, auf den öffentlichen Strassen und Plätzen des Kantons und der Stadt Luzern mit insgesamt 41 Verkaufsautomobilen Lebensmittel zu vertreiben. Das Militär- und Polizeidepartement wies sämtliche Gesuche durch Entscheid vom 25. November 1946 ab. Während sich die übrigen Firmen hiemit abfanden, rekurrierte die Genossenschaft Migros Luzern, die um die Bewilligung zum Betrieb von vier Verkaufsautomobilen nachgesucht hatte, an den Regierungsrat. Dieser wies den Rekurs am 20. Januar 1947 mit ~m wesentlichen folgender Begründung ab:

a) § 62 des kantonalen Strassengesetzes vom 2. Dezember 1864 bestimme, dass Markteinrichtungen auf der öffentlichen Strasse nur so getroffen werden dürfen, dass der Fahrverkehr nicht gehemmt werde. Nun seien die Öffentlichen Strassen insbesondere wegen der an Zahl immer mehr zunehmenden Automobile heute schon so stark beansprucht, dass der Fussgänger- und Fahrzeugverkehr, namentlich an Markttagen, nur mit Mühe geregelt werden könne. Kämen dazu noch Verkaufsautomobile mit ihren zu- und wegströmenden Käufern, so würde dies zweifellos den flüssigen Verkehr erheblich stören und eine ernst zu nehmende Gefahrenquelle für Verkehrsunfälle bedeuten. Es ständen somit Interessen des öffentlichen Wohls im Spiele, deren Schutz die Ablehnung des Gesuchs gebiete.

b) Nach Art. 31 Abs. 2 der eidg. Verordnung über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 26. Mai 1936 (LMV) seien die Kantone, die den Strassenhandel mit Lebensmitteln gestatten wollen, verpflichtet, die Beschaffenheit und Aufbewahrung der Waren streng zu kontrollieren. Diese Kontrolle würde grossen Schwierigkeiten begegnen, wenn die Zahl der fahrenden Verkaufswagen überhand nehmen sollte. Bei der Vorinstanz seien schon mehr als 40 Wagen angemeldet, und es sei mit einer noch grösseren Zahl zu rechnen, wenn einmal eine Firma mit diesem Verkaufssystem begonnen habe. Die

Seite: 211

notwendigen lebensmittelpolizeilichen Kontrollen wären dann kaum mehr möglich, wodurch die öffentliche Gesundheit gefährdet wäre. Auch aus diesen Gründen sei das Gesuch abzuweisen.

c) Es bestehe kein Bedürfnis für den Verkauf von Lebensmitteln im Umherziehen auf öffentlichen Strassen. Jedenfalls habe die Rekurrentin es unterlassen, ein solches Bedürfnis zu beweisen oder auch nur glaubhaft zu machen.

B. Mit rechtzeitig erhobener staatsrechtlicher Beschwerde beantragt die Genossenschaft Migros Luzern die Aufhebung dieses Entscheids des luzernischen Regierungsrates vom 20. Januar 1947. Zur Begründung wird ausgeführt:

a) Nach Art. 31 lit. e BV dürfen Verfügungen der Kantone über die Benützung der Strassen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Gestützt hierauf habe die Praxis Polizeimassnahmen gegenüber dem Handel und Gewerbe als unzulässig erklärt, wenn sie sich nicht durch öffentliche Interessen rechtfertigen lassen oder zwar im öffentlichen Interesse liegen, aber durch weniger weitgehende Massnahmen mit gleicher Wirkung ersetzt werden können.

b) Die nachgesuchte Bewilligung werde der Beschwerdeführerin u. a. wegen Fehlens eines Bedürfnisses verweigert. Das verstosse gegen Art. 31 BV. Die sog. Bedürfnisklausel dürfe nur eingeführt werden, wo es die BV selbst vorsehe. Das treffe für den Lebensmittelhandel nicht zu. Der Hinweis auf das fehlende Bedürfnis zeige ferner, dass sich der Regierungsrat von gewerbepolitischen Erwägungen habe leiten lassen, was nach Art. 31 BV nicht zulässig sei.

c) Bei der Prüfung der Frage, ob Verkaufsautomobile den Verkehr stören würden, gehe der Regierungsrat zu Unrecht davon aus, dass auch andere Firmen zu diesem Verkaufssystem übergehen könnten. Die von 23 Konkurrenten der Beschwerdeführerin gestellten Gesuche hätten offensichtlich nur den Zweck verfolgt, das Gesuch der Beschwerdeführerin zu Fall zu bringen. Keiner der

Seite: 212

Gesuchsteller habe im Ernste daran gedacht und sei in der Lage, Verkaufsautomobile zu betreiben, weshalb denn auch keiner gegen den Departementsentscheid rekurriert habe. Der Regierungsrat hätte bei sachlicher Behandlung vorläufig der Beschwerdeführerin als einziger ernsthafter Bewerberin die Erlaubnis erteilen und abwarten müssen, ob der Verkehr von Verkaufswagen anderer Firmen einen solchen Umfang annehme, dass der Strassenverkehr gestört werde.

In Wirklichkeit stören die Verkaufswagen den Verkehr überhaupt nicht. Solche Wagen verkehren schon seit Jahren in Gebieten, die viel verkehrsreicher seien als der Kanton Luzern, ohne dass sich je Unzukömmlichkeiten ergeben hätten, wie aus Bescheinigungen der Polizeibehörden der Kantone Basel-Stadt, Schaffhausen und Tessin sowie der Städte Zürich und St. Gallen hervorgehe. Der Regierungsrat habe sich dadurch, dass er sich bei diesen Behörden nicht erkundigte, einer offenbaren Verletzung des pflichtgemässen Ermessens und damit eines Verstosses gegen Art. 4 BV schuldig gemacht. Wo eine Tatsache sich auf Grund der Erfahrung feststellen lasse, dürfe nicht einfach das Gegenteil vermutet werden. Die angeblichen Verkehrsstörungen seien nur ein Vorwand. Der Strassenverkehr sowie das Parkieren sei heute gut geregelt. Die örtlichen Behörden könnten durch Parkierverbote ohne weiteres auch den Verkaufswagen das Anhalten dort verbieten, wo es den Verkehr hemme oder störe. Es sei aber nicht einzusehen, wieso der Verkauf, der auf der dem Strassenrand zugewandten Wagenseite stattfinde, den Strassenverkehr behindern sollte, zumal da die Wagen hauptsächlich in den Aussenquartieren der Städte und in den Dörfern verkehren und weniger lang zu halten pflegen als die meisten parkierenden Automobile.

§ 62 des Strassengesetzes besage nur, dass Markteinrichtungen den Fahrverkehr nicht hemmen dürfen. Hieraus ein gänzliches Verbot der Verkaufswagen abzuleiten, sei willkürlich. Es könne gestützt auf § 62 nur verlangt

Seite: 213

werden, dass die Beschwerdeführerin die Haltestellen so wähle, dass der übrige Verkehr nicht behindert werde.

Der Umstand, dass der Betrieb von Verkaufswagen einen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Eigentums darstelle, würde ein Verbot nur rechtfertigen, wenn der gewöhnliche Gemeingebrauch beeinträchtigt würde. Das sei nicht der Fall. Die Beschwerdeführerin habe daher ein Recht auf Erteilung der nachgesuchten Bewilligung, da alle nötigen Voraussetzungen gegeben seien (FLEINER, Institutionen S. 408).

d) Was die angebliche Erschwerung der lebensmittelpolizeilichen Kontrolle betreffe, so hätten auch hier die in andern Kantonen während 22 Jahren gemachten Erfahrungen den hypothetischen Befürchtungen des Luzerner Regierungsrates vorzugehen. Es sei nicht einzusehen, wieso die Kontrolle der Wagen Schwierigkeiten bereiten sollte, denn deren Standort zu jeder Tageszeit sei auf Grund des Fahrplanes bekannt, ebenso der Ladeplatz. Auch hier handle es sich nur um einen Vorwand, während in Wirklichkeit gewerbepolitische Erwägungen massgebend gewesen seien.

C. Der Regierungsrat des Kantons Luzern beantragt Abweisung der Beschwerde und führt u. a. aus: Es sei klar; dass die übrigen Gesuchsteller, wenn die Beschwerdeführerin die Bewilligung erhalte, ihre Gesuche erneuern werden, und dass diesen entsprochen werden müsse. Es handle sich somit um eine grundsätzliche Frage von allgemeiner Bedeutung. Es könne nicht zweifelhaft sein, dass fahrende Verkaufsläden den öffentlichen Verkehr aussergewöhnlich belasten und gefährden. Art. 31 BV sei nicht verletzt, da die Handels- und Gewerbefreiheit dem Bürger kein Recht auf Benutzung der öffentlichen Strassen und Plätze gewähre. Die Frage, inwieweit ein solches Recht bestehe, bestimme sich ausschliesslich nach kantonalem Recht, dessen Anwendung das Bundesgericht nur aus dem beschränkten Gesichtspunkt der Willkür und ungleichen Behandlung nachprüfen könne (BGE 52 I 85). Wenn es

Seite: 214

auch richtig sei, dass nicht auf die Bedürfnisfrage abgestellt werden dürfe, so liege darin doch ein Grund mehr zur Verweigerung der Bewilligung für eine Strassenbenutzung, die den Verkehr störe und die Sicherheit gefährde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Wie der Bau und der Unterhalt der öffentlichen Strassen als Verwaltungsaufgabe (öffentlicher Dienst) den Kantonen obliegt, BO ist auch der Erlass von Vorschriften über die Benutzung der Strassen Sache der Kantone. Die Befugnis dazu ist ein Ausfluss der Strassenhoheit, die - wenn auch durch Art. 37 und namentlich 371bis BV zugunsten des Bundes beschränkt - grundsätzlich den Kantonen zusteht. Nach kantonalem Recht bestimmt sich; auch seit Erlass des MFG durch den Bund, insbesondere der Umfang der jedem Bürger unentgeltlich und ohne besondere Erlaubnis offen stehenden Benutzung, des sog. Gemeingebrauchs, für den die öffentlichen Strassen in erster Linie bestimmt sind. Vorschriften hierüber finden sich in der kantonalen Strassengesetzgebung. Diese ist jedoch, was den Umfang des Gemeingebrauchs betrifft, meist lückenhaft, weshalb daneben weitgehend auf Herkommen und Gebräuche abzustellen ist, auch wo darauf nicht, wie z. B. in § 157 des basel-städtischen EG z. ZGB, ausdrücklich verwiesen wird (vgl. BGE 49 I 148 /9).

Zum Gemeingebrauch der öffentlichen Strassen gehört vor allem der Verkehr von Personen zu Fuss und mit Fahrzeugen. Weiter umfasst der Gemeingebrauch die Benutzung der Strassen zu mannigfaltigen geschäftlichen Zwecken, so die Hauslieferung bestellter Waren aller Art, den gewerbmässigen Personen- und Warentransport usw. Im vorliegenden Falle braucht nicht geprüft zu werden, wie weit der Gemeingebrauch im Kanton Luzern geht, da die Beschwerdeführerin mit Recht nicht bestritten hat, dass die von ihr geplante Verkaufstätigkeit auf öffentlichen Strassen und Plätzen über den gewöhnlichen Gemeingebrauch hinausgeht und daher einer besonderen, vom

Seite: 215

Inhaber der Strassenhoheit zu erteilenden Bewilligung (Polizeierlaubnis) bedarf.

2. Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie geltend-, die Verweigerung dieser Bewilligung verstosse gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit. Es fragt sich, ob dieser Grundsatz im vorliegenden Falle überhaupt angerufen werden kann.

Das Bundesgericht hat im Anschluss an die Praxis des Bundesrates in zahlreichen Entscheiden erklärt, dass Art. 31 BV dem Privaten kein Recht auf Benutzung öffentlicher Strassen und Plätze und speziell auch nicht einen Anspruch darauf gebe, dass ihm die Bewilligung zu einer über den Gemeingebrauch hinausgehenden Nutzung erteilt werde; wenn eine solche Bewilligung verweigert oder an erschwerende Bedingungen geknüpft werde, so sei Art. 31 BV nicht verletzt; bei Erteilung dieser Bewilligung brauche der Staat nicht nach den Anforderungen der Handels- und Gewerbefreiheit zu verfahren, sondern habe nur Willkür und rechtsungleiche Behandlung zu vermeiden (vgl. BGE 52 I 8559 I 271, 60 I 277, nicht veröffentlichte Urteile vom 13. Januar 1913 i. S. Wasescha, vom 16. Juli 1927 i. S. Racine, vom 14. November 1930 i. S. Bissig, vom 9. Februar 1934 i. S. Manigley, vom 25. Januar 1935 i. S. Jenatton, vom 8. November 1935 i. S. Peloux und vom 20. November 1936 i. S. Ochsner). Im nicht veröffentlichten Urteil vom 10. Dezember 1937 i. S. Société coopérative suisse de consommation (Erw. 7) hat das Bundesgericht dann erstmals Zweifel an der Richtigkeit dieser Rechtsprechung geäussert; es hat die Frage aufgeworfen, ob angesichts von Art. 31 lit. e BV, wonach kantonale Verfügungen über die Benutzung der Strassen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen dürfen, an den erwähnten Grundsätzen vorbehaltlos festgehalten werden könne, oder ob nicht ihre Tragweite in der Weise einzuschränken sei, dass eine Verfügung, durch welche die Bewilligung zu gesteigertem Gemeingebrauch verweigert werde, nur dann vor Art. 31

Seite: 216

BV standhalte, wenn die Verweigerung aus Gründen des öffentlichen Wohls (Verkehrssicherheit, Hygiene usw.) erfolge. Diese Frage ist damals wie auch in späteren Entscheiden (BGE 66 I 10, nicht

veröffentlichte Urteile vom 26. März 1943 i. S. Marcel Comte, und vom 10. Oktober 1946 i. S. Irma Comte) offen gelassen worden. Im vorliegenden Falle geht das nicht an. Das Bundesgericht sieht jedoch keinen Grund, von der früheren Rechtsprechung abzuweichen. Es hiesse das Wesen der Handels- und Gewerbefreiheit als eines Freiheitsrechtes verkennen, wollte man aus ihr den Anspruch auf eine positive Leistung des Staates, nämlich den Anspruch darauf ableiten, dass der Staat - durch Erteilung einer Bewilligung zu gesteigertem Gemeingebrauch - einem Privaten die öffentlichen Strassen zur Ausübung eines Gewerbes zur Verfügung stelle. Der hievor erwähnte Vorbehalt, der in mehreren Urteilen der letzten Jahre gemacht wurde, hat nur insofern seine Berechtigung, als schon aus Art. 4 BV folgt, dass ein die Strassenbenützung einschränkender kantonaler Erlass oder eine solche Verfügung und daher auch die Verweigerung einer Bewilligung zu gesteigertem Gemeingebrauch nur zulässig ist, wenn sich dafür allgemeine staatliche Interessen (Erwägungen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit usw.) geltend machen lassen (BGE 46 I 292; vgl. FLEINER, Institutionen S. 379). Aus dem Gesichtspunkt von Art. 4 BV aber hat das Bundesgericht nicht frei zu prüfen, ob die von einer kantonalen Behörde angerufenen öffentlichen Interessen die Verweigerung der Bewilligung wirklich rechtfertigen, sondern lediglich, ob es sich um öffentliche Interessen ernsthafter Natur handelt, deren Berücksichtigung sich mit sachlichen Gründen vertreten lässt. Mit dieser Begründung lassen sich die meisten, wenn nicht alle früheren Entscheide halten, in denen das Bundesgericht darüber zu befinden hatte, ob eine Bewilligung zur Benutzung öffentlicher Strassen und Plätze verweigert werden dürfe, da die Verweigerung regelmässig aus stichhaltigen Gründen des allgemeinen Wohls erfolgte. Die

Seite: 217

daraus sich ergebende Beschränkung des Anwendungsbereichs von Art. 31 lit. e BV auf den gewöhnlichen Gemeingebrauch steht auch nicht etwa in Widerspruch mit den Urteilen, in denen das Bundesgericht auf Grund von Art. 31 BV frei prüfte, ob die der Migros für den Verkauf durch Automobile auferlegten Gebühren prohibitive Wirkung hätten, denn diese Taxen waren Sondergewerbesteuern auf dem im Umherziehen ausgeübten Handel und nicht Gebühren, die für die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung der öffentlichen Strassen und Plätze verlangt wurden (BGE 62 I 134 ff.; nicht veröffentlichte Urteile i. S. Migros A.-G. c. Kanton Bern vom 29. Januar 1932 und c. Kanton Basel-Landschaft vom 28. Dezember 1932).

3. Bei der Erteilung von Bewilligungen zu gesteigertem Gemeingebrauch öffentlicher Strassen und Plätze haben die zuständigen kantonalen Behörden vor allem zu prüfen, ob und wie weit dadurch der gewöhnliche Gemeingebrauch, dem die Strassen und Plätze in erster Linie dienen, beeinträchtigt wird. Diese Prüfung hat auch dann stattzufinden, wenn aus andern, z. B. gewerbepolizeilichen Gründen der Erteilung der Bewilligung nichts entgegensteht. Die Befugnis und Pflicht dazu folgt aus der kantonalen Strassenhoheit und bedarf keiner besonderen gesetzlichen Grundlage.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern ist bei der Prüfung des Gesuchs der Beschwerdeführerin zum Schluss gekommen, dass die infolge der geplanten Verkaufstätigkeit zu erwartenden Verkehrsstörungen so erheblich seien, dass sich die Verweigerung der Bewilligung rechtfertige, zumal für diese kein Bedürfnis vorliege. Es fragt sich, ob dieser Standpunkt sich sachlich vertreten lässt oder, wie die Beschwerdeführerin behauptet, einen blossen Vorwand darstellt.

Es ist bekannt und bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass der Verkehr auf den öffentlichen Strassen namentlich infolge der Vermehrung der Motorfahrzeuge und der

Seite: 218

Steigerung ihrer Geschwindigkeit die Fahrbahn immer stärker in Anspruch nimmt und gegen Hemmnisse aller Art immer empfindlicher wird. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen, sondern noch immer im Gange. Es ist daher verständlich, dass die Behörden, denen der Bau und Unterhalt der Strassen sowie die mit steigenden Schwierigkeiten verbundene Verkehrsregelung obliegt, mit der Bewilligung neuer Formen gesteigerten Gemeingebrauchs zurückhaltend sind. Jeder gesteigerte Gemeingebrauch beschränkt und beeinträchtigt schon seinem Wesen nach den gewöhnlichen Gemeingebrauch. So kann es denn auch nicht zweifelhaft sein, dass die auf öffentlichen Strassen und Plätzen aufgestellten Verkaufsautomobile der Beschwerdeführerin mit den sich darum ansammelnden Käufern den übrigen Strassenverkehr stören. Im Einzelfall mag die Störung allerdings geringfügig sein und häufig lediglich darin bestehen, dass die Führer vorbeifahrender Fahrzeuge besondere Vorsicht walten lassen und die Geschwindigkeit vermindern müssen. Nur in diesem Sinne, nämlich dass die Störungen ganz unerheblich seien, sind offenbar die von der Beschwerdeführerin beigebrachten behördlichen Bescheinigungen zu verstehen, wonach ihr Wagenverkauf in andern Kantonen bisher keine Unzukömmlichkeiten ergeben habe. Das ist jedoch nicht entscheidend. Es würde zu unhaltbaren Ergebnissen führen, wenn jeder gesteigerte Gemeingebrauch, der für sich allein den gewöhnlichen Gemeingebrauch nicht merklich beeinträchtigt, bewilligt werden müsste. Wesentlich ist, dass das Verkaufssystem der Beschwerdeführerin,

gesamthaft betrachtet, eine nicht zu übersehende Belastung des immer stärker werdenden Strassenverkehrs bedeutet. In diesem Zusammenhang durfte der Regierungsrat auch in Betracht ziehen, dass andere Firmen ebenfalls zum Wagenverkauf übergehen könnten. Dass dies bisher noch in keinem Kanton geschehen ist, wo die Verkaufswagen der Migrosgenossenschaften verkehren, zwingt nicht zum Schluss, dass es auch in Zukunft dabei bleiben werde. Es ist sehr wohl denkbar,

Seite: 219

dass eine weitere Verschärfung des Konkurrenzkampfes andere Firmen veranlassen könnte, das Verkaufssystem der Beschwerdeführerin nachzuahmen.

Beim Entscheid darüber, ob die zu erwartenden Verkehrsstörungen die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung rechtfertigen, durfte der Regierungsrat auch die Frage prüfen, ob für den geplanten Strassenverkauf ein Bedürfnis bestehe. Er nimmt an, das treffe nicht zu, und die Beschwerdeführerin versucht diese Annahme nicht zu widerlegen, ja bestreitet sie nicht einmal. Geht man aber davon aus, dass für die Einführung des Verkaufssystems der Beschwerdeführerin kein Bedürfnis bestehe, so ist der angefochtene Entscheid auch dann nicht zu beanstanden, wenn die zu erwartenden Verkehrsstörungen verhältnismässig gering sind. Wenn die kantonalen Behörden, wie bereits ausgeführt, bei der Zulassung neuer Formen gesteigerten Gemeingebrauchs zurückhaltend sein dürfen, so muss dies umso mehr gelten, wenn dafür kein Bedürfnis besteht. In diesem Falle dürfen sie die Bewilligung nur dann nicht verweigern, wenn feststeht, dass der gesteigerte Gemeingebrauch keine Belastung des übrigen Strassenverkehrs bedeutet. Letzteres trifft jedoch im vorliegenden Falle, wie sehr wohl angenommen werden kann, nicht zu.

Dadurch, dass der Regierungsrat die nachgesuchte Bewilligung gänzlich verweigert und nicht unter einschränkenden Bedingungen erteilt hat, hat er den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht verletzt. Dieser Grundsatz, wonach Polizeimassnahmen unzulässig sind, soweit weniger weitgehende Massnahmen den gleichen Zweck erfüllen können, gilt dann, wenn die Behörden durch Beschränkungen oder Verbote in eine an sich oder kraft einmal erteilter Bewilligung erlaubte Tätigkeit eingreifen. Dagegen ist er nicht anwendbar, wenn sie darüber zu entscheiden haben, ob eine einer besondern Bewilligung (Polizeierlaubnis) bedürftige Tätigkeit zuzulassen sei. In diesem Falle sind die für und gegen die Erteilung der Bewilligung sprechenden Interessen gegeneinander

Seite: 220

abzuwägen, und es kann sich für das Bundesgericht nur fragen, ob die Behörden das ihnen dabei zustehende Ermessen offensichtlich überschritten haben.

4. Da allgemeine verkehrspolizeiliche Interessen die Verweigerung der von der Beschwerdeführerin nachgesuchten Bewilligung hinreichend rechtfertigen, ist die Beschwerde abzuweisen ohne Rücksicht darauf, dass sich der Regierungsrat daneben auch von gewerbepolitischen Erwägungen leiten liess. Bei dieser Sachlage kann dahingestellt bleiben, ob der angefochtene Entscheid sich auf die vom Regierungsrat angerufene Bestimmung des kantonalen Strassengesetzes stützen lässt. Ebensowenig braucht geprüft zu werden, ob in der angeblichen Erschwerung der lebensmittelpolizeilichen Kontrolle ein sachlicher Grund für die Verweigerung der Bewilligung zu erblicken ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht: Die Beschwerde wird abgewiesen