

BGer 2C_109/2017 vom 3. Juli 2018

Bundesgericht, 2018-07-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_109_2017

FR: TF 2C_109/2017 du 3 juillet 2018

IT: TF 2C_109/2017 del 3 luglio 2018

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene Urteil weist ein Normprüfungsbegehren (§§ 188 ff. des luzernischen Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SRL 40]) ab und kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 82 lit. b, Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG); entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin umfasst der Begriff "kantonale Erlasse" in Art. 82 lit. b BGG nicht nur Erlasse des Kantons selber, sondern auch von Organisationen nach kantonalem Recht, mithin auch der Gemeinden (Urteil 1C_469/2008 vom 26. Mai 2009 E. 1, nicht publ. in: BGE 135 I 233). Der Beschwerdeführer wohnt gemäss vorinstanzlicher Feststellung in Ruswil und führt dort das Geschäft B._____, weshalb die Vorinstanz seine Legitimation zum Normprüfungsverfahren bejaht hat. Der Gemeinderat bestreitet die Legitimation des Beschwerdeführers mit der Argumentation, dieser sei durch die einzig noch Streitgegenstand bildende al. 4 von Art. 1 Abs. 1 des Reglements nicht betroffen, da er selber weniger als 20 Parkplätze habe und auch nicht vorgesehen sei, das von ihm geführte Geschäft B._____ dem Parkplatzreglement zu unterstellen. Ohnehin würden Private durch das Reglement nicht unmittelbar der Bewirtschaftungspflicht unterstellt, sondern es bedürfe dazu einer Verfügung, die dann anfechtbar sei. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden: Für die Legitimation (Art. 89 Abs. 1 BGG) im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle genügt nach ständiger Rechtsprechung eine

virtuelle Betroffenheit (BGE 142 I 99 E. 1.2 S. 104 ; 141 I 36 E. 1.2.3 S. 40), d.h. dass der Beschwerdeführer mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal unmittelbar in seinen schutzwürdigen Interessen betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81 ; 133 I 206 E. 2.1 S. 210 ; 131 I 198 E. 2.1 S. 200). Das ist bei dem in Ruswil wohnhaften und dort ein Gewerbe betreibenden Beschwerdeführer der Fall, auch wenn er aktuell keine Parkplätze besitzt, die der Gebührenbezugspflicht unterstellt sind. Zudem ist er als zur Gebührenzahlung verpflichteter Automobilist auch aktuell betroffen, sobald das Reglement in Kraft gesetzt ist, was ihn zur abstrakten Normenkontrolle legitimiert (Urteil 2C_586/2016 vom 8. Mai 2017 E. 1.1). Auf die form- und fristgerecht (Art. 42, Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. c BGG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten, da der Beschwerdeführer auch das kantonale Normprüfungsverfahren innert nützlicher Frist eingeleitet hat (BGE 137 I 107 E. 1.4 S. 109).

E. 1.2

Der Gemeinderat beantragt, die Eingabe des Beschwerdeführers vom 3. Mai 2017 aus den Akten zu weisen, da kein zweiter Schriftenwechsel angeordnet worden sei. Nach der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der sich das Bundesgericht angeschlossen hat, hat jedoch jede Verfahrenspartei das Recht, zu Eingaben der anderen Partei Stellung zu nehmen (BGE 133 I 98 E. 2 S. 99 f. ; 133 I 100 E. 4 S. 101 ff.). Der

Beschwerdeführer hatte daher das Recht, zu der Vernehmlassung der Gemeinde Stellung zu nehmen, auch ohne dass das Bundesgericht einen zweiten Schriftenwechsel angeordnet hat. Desgleichen konnte auch die Gemeinde zu dieser Eingabe wieder Stellung nehmen. Es gibt keinen Grund, diese Eingaben aus den Akten zu weisen.

E. 2

Private Parkplatzeigentümer können die Ausstellung einer anfechtbaren Verfügung über die Unterstellung unter die Gebührenpflicht nach Art. 1, 4. Lemma verlangen."

Wer auf einem dem Reglement unterstellten Parkplatz ein Fahrzeug oder einen Anhänger abstellt, hat eine Gebühr zu entrichten (Art. 4 des Reglements), die während des Bewirtschaftungszeitraums (mindestens Montag-Freitag, je 07.00 bis 19.00 Uhr, Art. 5 Abs. 2 des Reglements) nach Ablauf einer gebührenfreien Zeit von 60 Minuten pro Stunde Fr. 1.- bis 3.- bzw. pro Tag Fr. 5.- bis 15.- beträgt (Art. 5 Abs. 1 des Reglements). Möglich sind auch Dauerparkkarten (Art. 7 ff. des Reglements), wobei die Gebühr mindestens Fr. 50.- (für persönliche Karten) bzw. Fr. 80.- (für unpersönliche Karten) pro Monat bzw. Fr. 500.- bzw. 800.- pro Jahr beträgt. Die erhobenen Gebühren fallen grundsätzlich der Gemeinde zu (Art. 3 Abs. 1 des Reglements), in den Anwendungsfällen von Art. 1 [Abs. 1] 4. und 5. Lemma jedoch den Betreibern der Parkplätze, vorbehältlich abweichender vertraglicher Vereinbarungen mit der Gemeinde (Art. 3 Abs. 2 des Reglements).

Vor der Vorinstanz war das ganze Reglement angefochten. Vor Bundesgericht ficht der Beschwerdeführer nur noch Art. 1 Abs. 1 4. Lemma des Reglements an, also nicht mehr die Gebührenpflicht für öffentliche oder der Gemeinde gehörende Parkplätze, sondern nur noch den Umstand, dass auch die Betreiber der dem Reglement unterstellten

privaten Parkplätze von den Benützern eine Gebühr erheben müssen. Er rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit: Es fehle an einer gesetzlichen Grundlage, an einem öffentlichen Interesse und an der Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs. In Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit rügt der Beschwerdeführer zudem eine Verletzung der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden und der Rechtsgleichheit.

E. 3.1

Indem die angefochtene Reglementsbestimmung die ihr unterworfenen privaten Parkplatzeigentümer einer Bewirtschaftungspflicht unterstellt, tangiert sie die Befugnis des Eigentümers, über die Benützung des Eigentums nach seinem Willen zu entscheiden, was eine Einschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) darstellt (BGE 125 II 129 E. 8 S. 141 ff.; Urteil 1C_412/2008 vom 24. März 2009 E. 3.3). Desgleichen ist durch die angefochtene Bestimmung die Vertragsfreiheit als Teilkomponente der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV ; Art. 1 und 19 OR ; BGE 136 I 197 E. 4.4.1 S. 203 f. ; 131 I 333 E. 4 S. 339) eingeschränkt, da der Eigentümer nicht frei ist in der Gestaltung der Verträge, mit denen er die Benützung seiner Parkplätze erlaubt. Diese Grundrechtseinschränkungen müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein und sie dürfen den Kernbereich der Grundrechte nicht antasten (Art. 36 BV).

E. 3.2

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, eine Grundrechtseinschränkung liege noch nicht vor, da Art. 1 Abs. 1 4. Lemma des Reglements nicht unmittelbar anwendbar sei. Gemäss

Art. 1 Abs. 2 des Reglements sei über die Unterstellung privater Parkplätze in einem separaten Verfahren zu entscheiden, bei dem alle Rechtsmittel zur Verfügung stünden. Erst dabei sei dann zu prüfen, ob verfassungsmässige Rechte verletzt würden. Dies ändert aber nichts daran, dass die angefochtene Reglementsbestimmung die gesetzliche Grundlage darstellt, auf welche sich im Einzelfall die Unterstellungsverfügung stützen würde. Es liegt im Wesen der abstrakten Normenkontrolle, dass die Verfassungsmässigkeit der in der Norm vorgesehenen Eigentumseinschränkung bereits im Voraus beurteilt werden kann, also bevor ein konkreter Anwendungsakt vorliegt.

E. 3.3

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar ist. Das Bundesgericht hebt eine kantonale bzw. kommunale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den überkommenen Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine verfassungskonforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine verfassungskonforme Interpretation beiseitegeschoben werden. Im Einzelnen wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes bei einer späteren inzidenten Normkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung bezüglich des übergeordneten Rechts unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen nicht zu rechtfertigen (Urteile 2C_501/2015 / 2C_512/2015 vom 17. März 2017 E. 3, nicht publ. in: BGE 143 I 227 ; 2C_66/2015 vom 13. September 2016 E. 2, nicht publ. in: BGE 142 I 1951 ; BGE 140 I 2 E. 4 S. 14 ; 137 I 31 E. 2 S. 39 f.).

E. 4

Der Beschwerdeführer bestreitet, dass das Reglement eine genügende gesetzliche Grundlage sei, da die Gemeinden nicht ermächtigt seien, eine Gebührenpflicht für private Parkplätze festzulegen.

E. 4.1

Das streitbetroffene Reglement wurde von den Stimmberechtigten der Gemeinde Ruswil anlässlich einer Urnenabstimmung genehmigt. Ein von den Stimmberechtigten erlassenes kommunales Reglement ist ein formelles Gesetz, das grundsätzlich eine hinreichende gesetzliche Grundlage für einen Grundrechtseingriff im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV darstellen kann (BGE 142 I 49 E. 7.3 S. 65; 135 III 633 E. 5.1.1 S. 637 ; 131 I 333 E. 4.3 S. 341 ; 127 I 60 E. 2e S. 60; vgl. namentlich für luzernische Gemeinden BGE 142 I 162 E. 3.4 S. 167; 133 II 220 E. 2.5 S. 225 f.) Voraussetzung ist, dass das kantonale Recht die Gemeinden zu einer entsprechenden Regelung ermächtigt (Art. 50 Abs. 1 BV ; BGE 140 I 176 E. 7.3 und 7.4 S. 185 ff.).

E. 4.2

Das Reglement stützt sich gemäss seinem Ingress auf §§ 27 und 28 des kantonalen Strassengesetzes vom 21. März 1995 (StrG/LU; SRL 755), § 13 des kantonalen Gebührengesetzes vom 14. September 1993 (GebG/LU; SRL 680), §§ (recte: Art.) 11 und 12 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01), den kantonalen Richtplan sowie § 36 Abs. 2 Ziff. 11 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG/LU; SRL 735). Die Vorinstanz hat erwogen, gemäss § 36 Abs. 2 Ziff. 11 PBG seien die Gemeinden befugt, Bestimmungen zu erlassen, deren Gehalt die Abstimmung von Siedlung und Verkehr zum Gegenstand hätte, was in erster Linie die ergänzenden Vorschriften im Rahmen des Bau- und Zonenreglements betreffe. Darüber hinaus ergebe sich aus dem im Jahre 2015 teilrevidierten Richtplan die zulässige Verknüpfung von Parkplatzbewirtschaftung und verkehrslenkenden Massnahmen, worunter auch die Gebührenerhebung von Parkplatzangeboten auf dem Gemeindegebiet falle. Die §§ 27 und 28 StrG seien ebenfalls kantonalrechtliche Rechtsgrundlagen für das Reglement. Auch § 13 GebG sei massgebliche Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung auf öffentlichem Grund (E. 3.1 des angefochtenen Entscheids). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung könne eine Parkplatzbewirtschaftungspflicht sodann unmittelbar auf Art. 11 und 12 USG gestützt werden (E. 3.2). In grundsätzlicher Hinsicht verstosse das Reglement somit nicht gegen höherrangiges Recht (E. 4). Was im besonderen die dem Reglement unterstellten privaten Parkplätze anbelange, so könnten diese unter Umständen direkt gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG der Gebührenerhebungspflicht unterstellt werden, sofern dies effektiv zur Emissionsreduktion beitrage, d.h. in dieser Beziehung lenkungswirksam sei, was von den Umständen des Einzelfalls abhängige. Deshalb könnten die Eigentümer gemäss Art. 1 Abs. 2 des Reglements eine anfechtbare Verfügung verlangen, womit deren Rechtsschutz gewährleistet sei. Der Beschwerdeführer könne daher nicht erfolgreich geltend machen, Art. 1 des Reglements verletze übergeordnetes Recht (E. 4.2).

E. 4.3

Der Beschwerdeführer bestreitet demgegenüber, dass sich die Auferlegung einer Parkplatzbewirtschaftungspflicht auf das USG stützen lasse. Art. 12 USG, auf den sich das Reglement berufe, stelle keine genügende Ermächtigungsnorm dar, zumal die Parkplatzgebührenpflicht nicht geeignet sei, eine Emissionsbegrenzung zu erreichen, und somit nicht zwecktauglich sei.

E. 4.3.1

Das Bundesgericht hat in seiner früheren Rechtsprechung verneint, dass eine Parkplatzbewirtschaftung eine Betriebsvorschrift (Art. 12 Abs. 1 lit. c USG) oder eine Emissionsbegrenzung bei der Quelle im Sinne von Art. 11 Abs. 1 USG sei (BGE 119 Ib 480 E. 7c S. 491 f.; 123 II 337 E. 7b S. 346 f.). In BGE 125 II 129 hat es indessen eine Anordnung, private Kundenparkplätze nur gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen, als Betriebsvorschrift im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG qualifiziert, sofern zwischen den erfassten Sekundäremissionen, dem Betrieb der Anlage und der Massnahme ein hinreichend direkter, funktioneller Zusammenhang besteht (E. 8b; vgl. auch Urteil 1A.54/2001 vom 14. Februar 2002 E. 1.2.2). Vorausgesetzt ist dabei, dass die Massnahme in einem Massnahmenplan vorgesehen ist (BGE 125 II 129 E. 7b S. 139 f., 10b S. 149 ff.; vgl. auch BGE 131 II 103 E. 2.1.2 S. 107 ff. und E. 3.3 S. 117 f.; Urteil 1A.293/2005 vom 10. Juni 2006 E. 2), was seinerseits voraussetzt, dass feststeht oder zu erwarten ist, dass schädliche

oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden (Art. 44a Abs. 1 USG ; vgl. BGE 131 II 470 E. 4.1 S. 478 f.). Andernfalls bedarf sie einer besonderen gesetzlichen Grundlage (vgl. Urteil 1C_367/2016 vom 7. Februar 2017 E. 9.1.1), die auch in einem Nutzungsplan bzw. den entsprechenden Nutzungsvorschriften enthalten sein kann (Urteil 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 11.3). Vorausgesetzt ist weiter, dass die Massnahme effektiv lenkungswirksam ist (BGE 125 II 129 E. 9 S. 145 ff.; Urteile 1C_412/2008 vom 24. März 2009 E. 3.3; 1C_463/2011 vom 30. August 2012 E. 3.4.1). Eine Parkplatzbewirtschaftung setzt auch voraus, dass der Kundschaft eine Alternative - am ehesten in Form einer attraktiven Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr - zur Verfügung steht, um das Einkaufszentrum zu erreichen (BGE 131 II 103 E. 3.3 S. 117 f.; Urteil 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 11.2). Schliesslich ist zu beachten, dass es in all den zitierten Fällen, in denen eine Parkplatzbewirtschaftungspflicht bejaht wurde, um Baubewilligungen für neu erstellte oder erweiterte Parkhäuser ging, von denen für sich allein bereits erhebliche Immissionen zu erwarten waren. Das Bundesgericht hat allerdings in BGE 125 II 129 E. 10b S. 149 ff. ausgeführt, nach dem Grundsatz der Lastengleichheit könnte es vorbehältlich wesentlicher entgegenstehender Gründe auf die Dauer nicht hingenommen werden, dass eine Parkplatzbewirtschaftungspflicht für neue Anlagen angeordnet wird, aber die bestehenden Parkieranlagen bei Einkaufszentren ab einer - von den kantonalen Instanzen festzulegenden - Grösse nicht auch der Parkplatzbewirtschaftungspflicht unterstellt werden; diese Aussage steht allerdings im Kontext mit verschärften Emissionsbegrenzungen und wird auf die Gemeinden in den Massnahmengebieten beschränkt.

E. 4.3.2

Vorliegend hat die Gemeinde die Parkplatzgebühren in der Botschaft des Gemeinderates an die Stimmberechtigten für die Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016 nicht damit begründet, es solle eine Massnahme der Luftreinhaltung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG und der zitierten Praxis getroffen werden, sondern in erster Linie damit, dies sei unabdingbare Voraussetzung, damit die Dorfkernerneuerung ins Rollen komme. Denn ein Investor für das neue geplante Parkhaus wäre nicht daran interessiert und in der Lage, ein Parkhaus wirtschaftlich zu betreiben, wenn in unmittelbarer Nähe Gratisparkplätze zur Verfügung ständen. Daneben solle die optimale Nutzung des bestehenden knappen Parkraums erhöht, das Verkehrsaufkommen gelenkt und das Mobilitätsverhalten beeinflusst werden. Überdies solle das unentgeltliche Dauerparkieren auf öffentlichen Parkplätzen verhindert werden; wer Parkplätze im Eigentum der Allgemeinheit benütze, müsse auch über Parkgebühren an den Unterhalt und die Instandstellung derselben beitragen. Dass auch die privaten Parkplätze der Gebührenpflicht unterworfen werden, wurde damit begründet, es solle eine Wettbewerbsverzerrung unter den Einkaufszentren Coop Ruswil im Dorfkern und Migros in Rüediswil verhindert werden. Damit sollten gleich lange Spiesse für alle Gewerbe und Verkehrsteilnehmer geschaffen werden, unabhängig davon, ob die Parkflächen in öffentlichem oder privatem Eigentum sind. Zudem habe die Parkplatzbewirtschaftung den Zweck, eine verkehrslenkende Wirkung zu erzielen bzw. der kommunalen Abstimmung von Siedlung und Verkehr zu dienen. Eine flächendeckende Parkplatzbewirtschaftung sei eine zentrale Massnahme, um die Nutzung des öffentlichen Verkehrs und von Park&Ride-Anlagen zu erhöhen; die unerwünschte Benutzung von alternativen Parkplätzen werde damit reduziert. Für die Gemeinde und die Wirtschaft würden gleich lange Spiesse geschaffen und der Parkplatzzuchverkehr in der Gemeinde könne besser gelenkt werden. Das Argument der Luftreinhaltung wird in der Botschaft

nicht genannt. Erst in der Vernehmlassung vor Bundesgericht beruft sich der Gemeinderat auf Art. 11 und 12 USG. Gegen eine luftreinhalterechtliche Motivation spricht aber der Umstand, dass nach dem Reglement die erste Parkierungsstunde gebührenfrei ist, während die auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG gestützte Gebührenpflicht insbesondere die erste Stunde mit einer Gebühr belasten muss, da eine Stunde Parkierdauer einem Grossteil der Konsumenten erlaubt, ihre Einkäufe zu erledigen, so dass der durch die Parkgebühr geschaffene Anreiz, für die Einkäufe auf das Auto zu verzichten, mit einer Gratisstunde entfallen würde (BGE 125 II 129 E. 9c S. 147 f.; ebenso 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 11.3). Hingegen kann bei den auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG gestützten Parkplatzbewirtschaftungspflichten das längere Parkieren gebührenfrei sein (zit. Urteil 1C_412/2008 E. 3.3), während das streitige Reglement auch das Dauerparkieren der Gebührenpflicht unterstellt. Schliesslich wird von keiner Seite geltend gemacht, die Gemeinde Ruswil liege in einem Gebiet, in welchem ein Massnahmenplan eine Parkplatzbewirtschaftung vorsieht. Insgesamt lässt sich die umstrittene Gebührenerhebungspflicht jedenfalls nicht unmittelbar auf Art. 11 oder 12 USG stützen.

E. 4.4

Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die Gemeinde aufgrund der kantonrechtlichen Rechtslage zum Erlass des Reglements zuständig sein kann (vorne E. 4.1). Spezifisch in Bezug auf die privaten Parkplätze hat die Vorinstanz freilich einzig das USG als Grundlage erwähnt, während sich andere der von ihr zitierten Bestimmungen (§ 27 und 28 StrG; § 13 GebG) nur auf öffentlichen Grund bzw. öffentliche Einrichtungen beziehen. Ob die Vorinstanz in § 36 Abs. 2 Ziff. 11 PBG in Verbindung mit dem Richtplan eine Ermächtigung an die Gemeinden erblickt, auch für private Parkplätze eine Gebührenpflicht einzuführen, ist nicht ganz klar. Umgekehrt rügt auch der Beschwerdeführer nicht in einer Art. 106 Abs. 2 BGG genügenden Weise, dass das kantonale Recht den Gemeinden eine solche Regelung nicht erlaube. Insgesamt kann aber die Zuständigkeit der Gemeinde zum Erlass des streitigen Reglements aufgrund der nachstehenden Erwägungen offen bleiben.

E. 5.1

Das Reglement muss auch inhaltlich den Vorgaben der Verfassung entsprechen. Der Beschwerdeführer bringt vor, der Grundrechtseingriff sei wirtschaftspolitisch motiviert, was unzulässig sei. Zudem sei die Norm nicht genügend bestimmt und belasse der rechtsanwendenden Behörde einen zu grossen Ermessensspielraum bei der Unterstellung unter die Parkplatzgebührenerhebungspflicht. Der Kreis der Verpflichteten sei zu offen formuliert. Auch die beispielhafte Aufzählung in Klammern sei zu ungenau. Es werde offen gelassen, ob lediglich Gewerbebetriebe oder auch beispielsweise private Wohnsiedlungen, Vereinslokale, Mitarbeiterparkplätze usw. unter die Gebührenerhebungspflicht fallen. Da nicht alle Parkierflächen der Parkplatzbewirtschaftungspflicht unterstellt würden, entstehe für die unterstellten Gewerbebetriebe ein Wettbewerbsnachteil, weil sich der Kunde bei der Auswahl des Anbieters von der Gebührenpflicht der Parkplätze leiten lasse. Es würden damit unterschiedliche Marktbedingungen für Gewerbetreibende geschaffen, was den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verletze.

E. 5.2

Es wäre mit Art. 94 BV unvereinbar und deshalb unzulässig, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen, ohne dass die Voraussetzungen von Art. 94 Abs. 4 BV erfüllt sind, das heisst wirtschafts- oder standespolitische Massnahmen zu treffen, welche

den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen oder die privatwirtschaftliche Tätigkeit oder die Wettbewerbsordnung auszuschalten (BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393 f.). Zulässig sind demgegenüber unter den allgemeinen Voraussetzungen von Art. 36 BV Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit aus anderen Gründen, namentlich aus sozial-, umwelt- oder raumplanungspolitischen Motiven, sofern die Wirtschaftsfreiheit dadurch nicht völlig ihres Gehaltes entleert wird (BGE 143 I 403 E. 5.2 S. 408 f. ; 142 I 162 E. 3.3 S. 165 f.) und sofern diese Gründe nicht bloss vorgeschoben sind (BGE 142 I 162 E. 3.5 S. 167 f.).

E. 5.3

Das Legalitätsprinzip gemäss Art. 36 Abs. 1 BV verlangt im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 143 I 310 E. 3.3.1 S. 314 ff. ; 139 I 280 E. 5.1 S. 284 ; 138 I 378 E. 7.2 S. 391). Im Falle fehlender Bestimmtheit ist bereits die Existenz einer gesetzlichen Grundlage zu verneinen und das Legalitätsprinzip verletzt (BGE 137 II 431 E. 2.2.3 S. 439 f.; ASTRID EPINEY, Basler Kommentar BV, Art. 36 Rz. 35). In Bezug auf die notwendige Normdichte lässt sich der Grad der erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 143 I 253 E. 6.1 S. 264 ; 141 I 201 E. 4.1 S. 203 f.; 139 II 243 E. 10 S. 252 ; 136 I 87 E. 3.1 S. 90 f. mit Hinweisen). Vor allem im Polizeirecht ist es schwierig, die Aufgaben der Polizei im Voraus abstrakt festzulegen, so dass in gewissem Ausmass die Unbestimmtheit von Normen durch verfahrensrechtliche Garantien kompensiert werden kann und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besondere Bedeutung zukommt (BGE 140 I 381 E. 4.4 ; 136 I 87 E. 3.1 ; 132 I 49 E. 6.2 und 6.3 ; 128 I 327 E. 4.2). Die Möglichkeit, die einzelnen Massnahmen auf ihre Verhältnismässigkeit hin zu überprüfen, ist im abstrakten Normkontrollverfahren in die Beurteilung der einzelnen Bestimmungen einzubeziehen (vorne E. 3.3). Sodann ist auch auf Art. 127 Abs. 1 BV hinzuweisen, wonach die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln ist. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung der Steuer an den Verordnungsgeber, so hat es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festzulegen (vgl. auch Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Die formell-gesetzliche Bestimmung muss in diesen Punkten hinreichend bestimmt sein. Diese Grundsätze beschlagen grundsätzlich alle öffentlichen Abgaben (vgl. BGE 143 I 220 E. 5.1.1 und 5.1.2 S. 224 f.).

E. 5.4

Dem Beschwerdeführer ist zuzustimmen, dass die streitige Norm höchst unbestimmt formuliert ist.

E. 5.4.1

Erstens ist schon der darin enthaltene Ausdruck der "verkehrsintensiven Einrichtungen" unklar. Der Gemeinderat bringt zwar vor, die Limite von 20 Parkplätzen sei eine einschränkende und allgemeinverständliche Bedingung für die Unterstellung. Zudem ergebe sich aus den Materialien, dass nie die Absicht bestanden habe, private Wohnsiedlungen, Vereinslokale usw. dem Reglement zu unterstellen. Dazu ist zu bemerken, dass die im Klammerausdruck genannten Anlagen nur "beispielsweise" aufgezählt sind, was jedenfalls dem Wortlaut nach nicht ausschliesst, auch Anlagen mit weniger als 20 Parkplätzen dem Reglement zu unterstellen. Umgekehrt ist auch nicht klar, ob alle Anlagen ab 20 Parkplätzen als verkehrsintensiv gelten. Der Hinweis des Gemeinderates, dass nicht beabsichtigt sei, private Wohnsiedlungen usw. dem Reglement zu unterstellen, scheint dagegen zu sprechen. Dann bleibt aber völlig unklar, nach welchen Massstäben Parkplätze als verkehrsintensiv zu gelten haben. In der Rechtspraxis werden als verkehrsintensiv z.B. Anlagen betrachtet, die durchschnittlich mehr als 2000 Fahrten pro Tag erzeugen (BGE 131 II 470 E. 6.1 S. 486 f.; Urteile 1A.293/2005 vom 10. Juli 2006 E. 3.2.1; 1A.266/2005 vom 13. März 2006 E. 2.2), oder 1'500 Fahrten (Urteil 1C_367/2016 vom 7. Februar 2017 E. 9.1). Nach diesem Massstab wären also Anlagen mit 20 Parkplätzen dem Reglement erst unterstellt, wenn pro Parkplatz im Durchschnitt fünfundsiebzig oder hundert Fahrten pro Tag generiert würden, was bei Kundenparkplätzen für Einkaufsgeschäfte kaum je zutreffen dürfte. Damit die angefochtene Bestimmung überhaupt einen Sinn haben kann, müsste also schon bei bedeutend weniger Fahrten von verkehrsintensiven Anlagen gesprochen werden.

E. 5.4.2

Zweitens werden - was auch der Gemeinderat selber ausdrücklich betont und ins Zentrum seiner Argumentation stellt - die im Reglement genannten Anlagen nicht von Gesetzes wegen, sondern erst aufgrund einer Verfügung im Einzelfall der Gebührenerhebungspflicht unterstellt. Selbst wenn eine Anlage nach wie auch immer definierten Kriterien als verkehrsintensiv zu betrachten ist, ist sie also dem Reglement nicht automatisch unterstellt, sondern erst aufgrund einer Verfügung im Einzelfall. Der Gemeinderat will nach seinen eigenen Aussagen den Kreis der betroffenen Privaten absichtlich nicht abschliessend definieren, um den aktuellen Entwicklungen und Begebenheiten jederzeit gerecht zu werden und eine Unterstellung im Einzelfall zu prüfen und zu veranlassen. Indessen enthält das Reglement keinerlei Kriterien, nach denen diese Unterstellung erfolgen soll. Es bleibt deshalb im Dunkeln, nach welchen Massstäben eine solche Prüfung erfolgen würde. Die Aussagen des Gemeinderates über die beabsichtigte Tragweite der Norm sind denn auch unklar oder widersprüchlich: Einerseits wurde in der Botschaft zum Reglement ausgeführt, es sollen gleich lange Spiesse "für alle Gewerbe und Verkehrsteilnehmer" geschaffen werden; die Parkplatzbewirtschaftungspflicht solle flächendeckend sei. In der Vernehmlassung vor Bundesgericht führt der Gemeinderat hingegen aus, vorerst sei nur die Unterstellung des von einem privaten Investor projektierten und finanzierten Parkhauses am Märtplatz sowie der Areale von Migros Rüediswil und Coop Ruswil vorgesehen; eine flächendeckende Gleichbehandlung aller Gewerbebetriebe ist demnach gerade nicht beabsichtigt. Offenbar ist es nicht einmal für die Behörde, geschweige denn für die Rechtsunterworfenen und die Stimmberechtigten, die dem Reglement zugestimmt haben, klar, welches der Geltungsbereich der Parkplatzbewirtschaftungspflicht ist.

E. 5.5

Entgegen der Auffassung des Gemeinderates kann der Umstand, dass die Unterstellungsverfügung im Einzelfall auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden kann, die fehlende Bestimmtheit vorliegend nicht kompensieren: Die Rechtsmittelmöglichkeit dient dazu, die Gesetzmässigkeit einer Verfügung zu überprüfen. Ist aber das Gesetz selber zu unbestimmt, kann auch die gerichtliche Überprüfung diese Unbestimmtheit nicht kompensieren, weil Massstäbe dafür fehlen, nach denen das Gericht die Überprüfung vornehmen soll (vorne E. 5.2 in fine). Eine Kompensation gesetzlicher Unbestimmtheit durch gerichtliche Überprüfung kann allenfalls dann erfolgen, wenn eine hinreichend klare Zielvorgabe besteht, so dass die angeordneten Massnahmen darauf hin überprüft werden können, ob sie zielführend und verhältnismässig sind. So ist beispielsweise aufgrund einer langjährigen Gerichtspraxis einigermassen justiziabel, was polizeiwidrige Zustände sind. Die Unbestimmtheit polizeirechtlicher Normen kann daher in gewissem Umfang dadurch kompensiert werden, dass im Einzelfall eine Massnahme darauf hin überprüft werden kann, ob sie notwendig und geeignet ist, um polizeiwidrige Zustände zu beheben. Analoges gilt im Umweltrecht: Legt die Rechtsordnung beispielsweise Immissionsgrenzwerte fest und sind diese überschritten, so können Massnahmen der verschärften Emissionsbegrenzung (Art. 11 Abs. 3 USG) daraufhin überprüft werden, ob sie verhältnismässig, d.h. erforderlich und geeignet sind, um die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte sicherzustellen: Nicht die einzelnen Massnahmen, aber immerhin ihre Voraussetzungen bzw. die zu erreichenden Ziele oder Zustände sind damit hinreichend bestimmt festgelegt.

E. 5.6

Vorliegend verhält es sich jedoch umgekehrt: Zwar ist die Massnahme im Gesetz festgelegt, aber ihre Voraussetzungen sind völlig unbestimmt. Zur Prüfung der Verhältnismässigkeit ist zunächst das angestrebte Ziel zu bestimmen und alsdann - in einem zweiten Schritt - die ins Auge gefasste Massnahme daran zu messen, ob damit das gesteckte Ziel erreicht werden kann (BGE 144 II 16 E. 2.3 S. 19; 142 II 1 E. 2.4 S. 5). Sind aber schon die Ziele nicht klar, so können auch das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit nicht überprüft werden (BGE 136 I 87 E. 8.3 S. 114 ff.). Vorliegend sind die Ziele der Gebührenerhebungspflicht unklar bzw. teilweise sogar rechtlich fragwürdig:

E. 5.6.1

Wie dargelegt, lässt sich die Massnahme nicht als Betriebsvorschrift im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG rechtfertigen (vorne E. 4.3.2).

E. 5.6.2

Die Gemeinde begründet die Massnahme in erster Linie damit, sie sei unabdingbare Voraussetzung, damit die Dorfkernerneuerung ins Rollen komme. Denn ein Investor für das neue geplante Parkhaus wäre nicht daran interessiert und in der Lage, ein Parkhaus wirtschaftlich zu betreiben, wenn in unmittelbarer Nähe Gratisparkplätze zur Verfügung stünden. Durch die Unterstellung privater Parkplätze unter die Gebührenerhebungspflicht sollen gleich lange Spiesse für alle Gewerbetreibenden geschaffen werden. Diese Absicht deutet auf eine unzulässige wirtschaftspolitische Zielsetzung (vorne E. 5.2). Zwar muss der Staat bei seinem eigenen rechtlichen Handeln die wirtschaftlichen Konkurrenten rechtsgleich behandeln (Art. 27 BV ; BGE 143 II 425 E. 4.2 S. 431). Hingegen ist es nicht Aufgabe des Staates, die vorhandenen faktischen Unterschiede zwischen den einzelnen Wettbewerbsteilnehmern aufzuheben, um damit Wettbewerbsvorteile einzelner Konkurrenten zu eliminieren. Zu dem durch Art. 94 BV garantierten Grundsatz der

wettbewerbsorientierten Wirtschaftsfreiheit gehört insbesondere der Preiswettbewerb; Vorschriften, welche im Verhältnis zwischen privaten Wirtschaftssubjekten verbindlich Preise vorschreiben und damit den Preismechanismus ausschalten, sind grundsätzlich Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit (BGE 82 IV 47 E. 2 S. 52; Urteil 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011 E. 4.3; vgl. BGE 129 II 18 E. 6.5 und 6.6 S. 29 ff.; KLAUS A. VALLENDER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 94 Rz. 6). Jeder Wettbewerbsteilnehmer soll mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln für die Konsumenten möglichst günstige Bedingungen anbieten (FELIX UHLMANN, Basler-Kommentar BV, Art. 94 Rz. 6). Dazu gehört auch die Möglichkeit, den eigenen Kunden Parkplätze unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Wenn sich ein Konkurrent aus wirtschaftlichen Gründen veranlasst sieht, für seine Parkplätze Gebühren zu erheben, so ist es nicht angängig, alle anderen Konkurrenten zu zwingen, auf ihren Parkplätzen ebenfalls Gebühren zu erheben, um deren Wettbewerbsvorteil aufzuheben. Zwar sind Vorschriften, die eine staatliche Markt- oder Preisordnung begründen, formell dem Kartellgesetz nicht unterstellt (Art. 3 Abs. 1 lit. a KG). Aber solche staatliche Massnahmen sind wiederum (in den Schranken von Art. 190 BV) daran zu messen, ob sie sich im Sinne von Art. 94 Abs. 4 BV gegen den Wettbewerb richten. Es ist im Interesse der Einheit der Rechtsordnung nicht leichthin anzunehmen, dass der Staat den Privaten ein Verhalten vorschreiben darf, das ihnen gerade verboten wäre, wenn sie es aus eigenem Antrieb wählen würden. Das gilt insbesondere für Einschränkungen des Preiswettbewerbs, die per se als sozial schädlich gelten und daher unabhängig von ihren tatsächlichen Auswirkungen von Verfassungen wegen zu verhindern sind (Art. 96 Abs. 1 BV ; BGE 143 II 297 E. 5.3.4, 5.4.2). Das Bundesgericht hat denn auch staatliche Mindestpreisvorschriften als verfassungswidrige wirtschaftspolitische Massnahme bezeichnet (Urteil 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011 E. 4.3-4.7). Das muss gleich wie für die Hauptleistung auch für Nebenleistungen gelten wie das zur Verfügung Stellen von Kundenparkplätzen.

E. 5.6.3

Die Gemeinde will ferner mit der Gebührenerhebungspflicht die optimale Nutzung des bestehenden knappen Parkraums erhöhen, das Verkehrsaufkommen lenken und das Mobilitätsverhalten beeinflussen, um den Parkplatz-Suchverkehr einzuschränken. Das sind grundsätzlich legitime und zulässige Anliegen, die eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit rechtfertigen können (vorne E. 5.1). Allerdings ist damit zugleich ein problematisches konkurrenzschützendes Ziel oder jedenfalls eine solche Wirkung verbunden: Es soll verhindert werden, dass die Bevölkerung aus dem Dorfzentrum Rüediswil in der Migros-Filiale in Rüediswil einkaufen geht, wo gebührenfreie Parkplätze angeboten werden, anstatt die Coop-Filiale im Dorfzentrum zu berücksichtigen, welches im neu projektierten öffentlichen Parkhaus nur gebührenpflichtige Parkplätze zur Verfügung hätte. Die Massnahme richtet sich somit in Wirklichkeit gegen ein einzelnes Unternehmen. Angesichts des unklaren Geltungsbereichs der Massnahme ist sodann die Wirksamkeit der Massnahme in Bezug auf das angegebene Ziel fraglich: Wenn nur die Migros-Parkplätze in Rüediswil der Gebührenpflicht unterstellt werden sollen, andere Parkplätze in Rüediswil aber nicht (vorne E. 5.4.2), so ist anzunehmen, dass erst recht um diese übrigen gebührenfreien Parkplätze eine Nachfrage und ein entsprechender Suchverkehr entsteht. Schliesslich ist die Wirksamkeit der beabsichtigten Lenkungs Komponente (und damit die Verhältnismässigkeit der Massnahme) ohnehin grundsätzlich in Frage gestellt dadurch, dass die erste Parkierungsstunde gratis ist (vgl. vorne E. 4.3.2). Damit ist auch diese Zielsetzung nicht klar definiert.

E. 5.6.4

Schliesslich ist nicht ersichtlich, welchem Ziel die Unterstellung des Dauerparkierens unter die Gebührenerhebungspflicht dienen soll. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass die Gemeinde ihre eigenen, öffentlichen Parkplätze nicht unentgeltlich für Dauerparkierer zur Verfügung stellen will; damit wurde die Gebührenpflicht für das Dauerparkieren in der Botschaft zum Reglement denn auch begründet. Hingegen ist weder in der Botschaft noch im Verfahren vor Bundesgericht dargelegt worden, aus welchem Grund das Dauerparkieren auf

privaten Parkplätzen einer öffentlich-rechtlichen Gebührenregelung unterstellt werden soll. Das Anliegen, den Suchverkehr einzuschränken und das Mobilitätsverhalten zu beeinflussen, kann im Zusammenhang mit dem Dauerparkieren kaum von Bedeutung sein. Andere öffentliche Interessen, die einen solchen Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

E. 5.7

Insgesamt verunmöglicht das Fehlen von klaren Zielen und Zwecken von vornherein, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit einer allfälligen Unterstellungsverfügung im Einzelfall im Sinne von Art. 36 Abs. 2 und 3 BV gerichtlich zu überprüfen. Dieses Manko lässt sich nicht dadurch beheben, dass das Bundesgericht die streitige Bestimmung verfassungskonform auszulegen versucht (vorne E. 3.3). Es obliegt dem Gesetzgeber, Grundrechtseinschränkungen mit hinreichend klaren Wertungen vorzunehmen, die ihren Zweck erkennen lassen und eine Beurteilung der Verhältnismässigkeit zulassen. Hier können der angefochtenen Norm nicht allein unter Verweisung auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit hinreichend bestimmte Konturen verliehen werden (vgl. BGE 136 I 87 E. 8.3 S. 114 ff.). Sie ist daher aufzuheben.

E. 6

Bei diesem Ausgang obsiegt der Beschwerdeführer. Die Gemeinde Ruswil trägt keine Kosten, da es nicht um ihre Vermögensinteressen geht (Art. 66 Abs. 4 BGG). Sie hat hingegen dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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