Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.50/2003 /leb

Urteil vom 7. August 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Schaub.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Müller, c/o Rechtsanwälte Burger & Müller, Murbacherstrasse 3, 6003 Luzern,

gegen

Gemeinderat Y._____,
Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, Postfach 156, 6301 Zug,
Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, Postfach 760, 6301 Zug.

Gegenstand
Art. 8, 9, 27, 29 u. 49 BV (Ladenöffnungszeiten),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, vom 3. Dezember 2002.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG mit Hauptsitz in Z._____ gehört zur U._____ Gruppe und ist im Abhol- und Belieferungsgrosshandel tätig. Gemäss eigenen Angaben führt sie zur Versorgung der Gastronomie und des Detailhandels ein Vollsortiment von über 25'000 Artikeln und unterhält in der Schweiz insgesamt 20 Geschäftsstellen.
1974 eröffnete die X._____ AG in A._____ ihre erste Geschäftsstelle im Kanton Zug, die seit März 1990 im B._____- Zentrum in C._____ angesiedelt ist. Die Geschäftsstelle war von der Eröffnung an bis Ende 1975 täglich von Montag bis Freitag jeweils bis 21 Uhr geöffnet. Vom 1. Januar bis 15. November 1976 war das Geschäft nur am Mittwochabend, ab 16. November 1976 bis 30. November 1999 jeweils am Mittwoch- und Donnerstagabend und ab 1. Dezember 1999 zusätzlich am Dienstagabend bis 21 Uhr geöffnet. Samstags und sonntags blieb das Geschäft stets geschlossen.
B.
Der Gemeinderat Y._____ legte am 16. Dezember 1997 den Abendverkaufstag für alle Detaillisten- bzw. Verkaufsstellen in der Gemeinde auf den Freitagabend bis 20.00 Uhr fest. Vor diesem Zeitpunkt gab es keinen bewilligten Abendverkauf in dieser Gemeinde. Im Sommer 2000 wurde der Gemeinderat darauf hingewiesen, dass die X._____ AG gegen das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage und die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte sowie gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 16. Dezember 1997 verstosse. Nach Gesprächen mit der X._____ AG verfügte der Gemeinderat am 30. Oktober 2000, dass diese bis spätestens am 31. Dezember 2000 alle Abendverkäufe von Montag bis Donnerstag einzustellen habe, und stellte ihr frei, ihre Geschäftsfiliale am Freitag bis längstens 20.00 Uhr offen zu halten.
C.

Der Regierungsrat des Kantons Zug wies am 5. Juni 2001 eine dagegen erhobene Verwaltungsbeschwerde ab und wies die X._____ AG an, die Öffnungszeiten ihrer Geschäftsstelle C._____ bis 1. August 2001 gemäss den gesetzlichen Bestimmungen sowie dem Gemeinderatsbeschluss festzulegen. Mit Urteil vom 3. Dezember 2002 schützte das Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer (nachfolgend: Verwaltungsgericht), diesen Entscheid.

D.

Dagegen erhob die X._____ AG am 24. Februar 2003 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 3. Dezember 2002 kostenfällig aufzuheben. Sie rügt eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung (Art. 9 BV), die Verletzung allgemeiner Verfahrensgarantien wegen Verweigerung der Einsicht in die verfahrensauslösende Anzeige (Anspruch auf rechtliches Gehör, Recht auf Akteneinsicht; Art. 29 BV), der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie des Vorrangs von Bundesrecht (Art. 49 BV).

Der Gemeinderat Y._____ verzichtet auf eine Stellungnahme, weist jedoch darauf hin, dass weder bei der Kantonspolizei noch beim Polizeiamt der Gemeinde eine schriftliche Anzeige gegen die Beschwerdeführerin vorliege, sondern eine telefonische Mitteilung der Kantonspolizei an das Polizeiamt Y._____ das vorliegende Verfahren ausgelöst habe. Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt. Dagegen steht die staatsrechtliche Beschwerde offen (Art. 84, 86 und 87 OG).

1.2 Unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) steht jede gewerbsmässig ausgeübte, privatwirtschaftliche Tätigkeit, die der Erzielung eines Gewinnes oder Erwerbseinkommens dient (BGE 125 I 276 E. 3a S. 277). Der angefochtene Entscheid verlangt von der Beschwerdeführerin, alle Abendverkäufe von Montag bis Donnerstag einzustellen. Sie ist deshalb durch den angefochtenen Entscheid in ihren rechtlich geschützten Interessen im Sinne von Art. 88 OG betroffen und insoweit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert.

Der Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV; früher: derogatorische Kraft des Bundesrechtes abgeleitet aus Art. 2 Schlusstitel aBV) regelt zwar das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen; er hat aber auch unmittelbare Auswirkung auf die Rechtsstellung des Einzelnen und ist insofern als verfassungsmässiges Individualrecht anerkannt (BGE 123 I 221 E. 3d S. 238), zu dessen Anrufung die - in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffene - Beschwerdeführerin legitimiert ist (BGE 126 I 81 E. 5a S. 91, mit Hinweisen).

Soweit die Beschwerdeführerin eine Ungleichheit in der Rechtsetzung nach Art. 8 BV rügt, ergibt sich das rechtlich geschützte Interesse direkt aus der Bundesverfassung, unter der Voraussetzung, dass die betreffende Norm die Rechtsstellung der beschwerdeführenden Partei regelt (vgl. Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 241 f.), was hier der Fall ist. Die Legitimation nach Art. 88 OG ist auch für diese Rüge zu bejahen.

1.3 Das Bundesgericht prüft auf staatsrechtliche Beschwerde hin die Verfassungsmässigkeit des angefochtenen Hoheitsaktes nicht von Amtes wegen, sondern beschränkt sich auf die Behandlung der in der Beschwerdeschrift rechtsgenüglich vorgebrachten Rügen; es tritt nur auf Vorbringen ein, die klar und detailliert erhoben werden und, soweit möglich, belegt sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3). Die Beschwerdebegründung muss sich mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzen, und es muss im Einzelnen dargelegt werden, worin die behauptete Verfassungsverletzung liegt. Bloss appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid ist im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde unzulässig (BGE 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen). Diesen Anforderungen genügt die Eingabe namentlich nicht, soweit die Beschwerdeführerin ihre Tätigkeit mit Sport- und Festanlässen vergleicht oder die willkürliche Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts bezüglich Wohnzone/Gewerbezone rügt.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, Art. 71 lit. c des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArbG; SR 822.11) lasse den Kantonen und Gemeinden nur die Regelungskompetenz für Sonntagsruhe und Öffnungszeiten von Detailhandelsgeschäften. Da die Be-

schwerdeführerin ein Abhollager betreibe, sei das Zuger Gesetz vom 4. November 1974 über die öffentlichen Ruhetage und die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte (Ruhetagegesetz) wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes (Art. 49 BV) nicht auf sie anwendbar.
2.2 Ob beanstandete kantonale Normen mit dem Bundesrecht vereinbar sind, prüft das Bundesgericht auf entsprechende Rüge hin frei (BGE 119 Ia 197 E. 3c S. 203 f., mit Hinweisen). Das Ruhetagegesetz ist durch das Ruhebedürfnis der Bevölkerung bzw. die Überlegung, dass aus Gründen der öffentlichen Ruhe und Ordnung die Ladengeschäfte von einem bestimmten Zeitpunkt an und an Sonn- und Feiertagen zu schliessen seien (Bericht des Regierungsrates vom 17. Juni 1974), mithin durch den Polizeigüterschutz motiviert. Das Arbeitsgesetz ordnet den öffentlichrechtlichen Arbeitnehmerschutz abschliessend (BGE 97 I 499 E. 3a S. 503; 98 Ia 395 E. 3 S. 400; Bundesgerichtsurteil P.1155/1986 vom 3. April 1987, in ZBl 1987 S. 451, E. 6a S. 454). Nach Art. 71 lit. c ArbG bleiben jedoch ïnsbesondere Polizeivorschriften des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, wie namentlich solche über die Bau-, Feuer-, Gesundheits- und Wasserpolizei sowie über die Sonntagsruhe und über die Öffnungszeiten von Betrieben, die dem Detailverkauf, der Bewirtung oder der Unterhaltung dienenv̈orbehalten. Dieser Hinweis auf die vorbehaltene kantonale Polizeihoheit hat nur deklaratorischen Charakter, und die Aufzählung der einzelnen Bereiche ist im Übrigen bloss beispielhaft.
Daraus, dass das Arbeitsgesetz lediglich von kantonalen Polizeivorschriften über den D̈etailverkaufs̈pricht, kann nicht gefolgert werden, polizeiliche Vorschriften über die Öffnungszeiten von Engros-Betreibern seien den Kantonen untersagt. Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts ist deshalb durch die Regelung des Kantons Zug nicht verletzt.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), unter deren Schutz der von ihr betriebene B._____-Grosshandel steht. Die Wirtschaftsfreiheit kann beschränkt werden durch im öffentlichen Interesse begründete polizeiliche Massnahmen, die dem Schutz der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit, Sittlichkeit und Sicherheit oder von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr dienen, sowie Massnahmen sozialen oder sozialpolitischen Charakters (vgl. BGE 98 Ia 395 E. 2 S. 400; ZBl 1987 S. 455 E. 6a), soweit sie über eine gesetzliche Grundlage verfügen, durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie der Rechtsgleichheit wahren und nicht in den Kernbereich eingreifen (vgl. Art. 94 Abs. 1 und Art. 36 BV; BGE 125 I 267 E. 2b S. 269, mit Hinweisen). Unzulässig sind dagegen wirtschaftspolitische Massnahmen, die darauf abzielen, gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu begünstigen, soweit sie nicht in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 91 Abs. 1 und 4 BV).

3.2 Ob eine staatliche Massnahme, welche die gewerblichen Betätigungsmöglichkeiten beschränkt, einem überwiegenden (und zulässigen) öffentlichen Interesse dient und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Soweit es dabei um die Würdigung örtlicher Verhältnisse geht, welche die kantonalen Instanzen besser kennen, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen, übt das Bundesgericht indessen bei dieser Überprüfung Zurückhaltung (BGE 121 I 279 E. 3d S. 284; 119 Ia 445 E. 3c S. 451, je mit Hinweis).
3.3 Das Ruhetagegesetz regelt die Öffnungszeiten f̈ur Verkaufsgeschäfte jeder Art wie Detail- und Engroshandel, Abhollager, Wanderläden, Ausstellungen, Vorführungen mit Verkauf und dergleichen(§ 6 Abs. 1). Nach § 7 des Ruhetagegesetzes können die Verkaufsgeschäfte an Werktagen ab 6 Uhr bis längstens 19 Uhr, an Vorabenden von öffentlichen Ruhetagen bis längstens 17 Uhr offen gehalten werden (Abs. 1). Zudem kann der Gemeinderat pro Woche an einem Tag, ausgenommen an Vorabenden von öffentlichen Ruhetagen, einen Abendverkauf bis längstens 21 Uhr 30 bewilligen, und zwar generell oder nur für beschränkte Dauer (Abs. 2).
Ziel der angefochtenen Regelung der Ladenöffnungszeiten ist die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung zu gewissen Zeiten am Abend sowie an Sonn- und Feiertagen. Die Regelung beruht damit auf einem zulässigen öffentlichen Interesse. Dagegen ist das private Interesse der betroffenen Geschäftsinhaber an der uneingeschränkten wirtschaftlichen Tätigkeit abzuwägen. Die wirtschaftliche Tätigkeit ist nur im Bereich des Abendverkaufs eingeschränkt. Die Gemeinden können zudem Ausnahmen bewilligen (§ 7 Abs. 2). Demgegenüber dauert mit längeren Öffnungszeiten namentlich der entsprechende Kundenverkehr länger, was zu Lasten des Ruhebedürfnisses der Bevölkerung geht. Die für die Gemeinde Y._____ geltende Ladenschlussordnung hält sich, was die erlaubten Öffnungszeiten anbelangt, durchaus im Rahmen des Üblichen und ist insofern verfassungskonform.

3.4 Fraglich kann einzig sein, ob das Ruhetagegesetz zulässigerweise auch Engros-Geschäfte von der Art, wie sie die Beschwerdeführerin betreibt, den Ladenöffnungszeiten unterwerfen darf oder ob gegenüber den Detailgeschäften derartige Unterschiede bestehen, dass sich eine andere Regelung für Engros-Geschäfte oder eine Ausnahmebewilligung für den Betrieb der Beschwerdeführerin von Verfassungs wegen aufdrängt.
Ihr Betrieb ist mit Kundenverkehr zwecks Abgabe von Waren verbunden. Insoweit besteht kein Unterschied zu Detailhandelsgeschäften. Der verursachte Lärm dürfte sogar noch wesentlich grösser sein, da bei der Beschwerdeführerin praktisch sämtliche Kunden ihre Waren mittels eines Motorfahrzeuges abholen. Unter dem Gesichtswinkel der Wahrung der Abendruhe ist nicht von Bedeutung, dass der Einkauf in der Regel nicht dem Privatkonsum der Kunden, sondern dem Bedürfnis von Detailhandelsgeschäften dient, welche die eingekaufte Ware ihrerseits weiter veräussern oder im Rahmen ihres Betriebes verbrauchen. Die Gleichstellung des Betriebes der Beschwerdeführerin mit Detailhandelsgeschäften lässt sich insofern nicht beanstanden.
Die Beschwerdeführerin rügt die willkürliche Feststellung des Sachverhalts, weil sie trotz beschränktem Kundenkreis als Ḋetaillistinq̇ualifiziert und ihr ein Beweisverfahren über ihre Kundenstruktur, nämlich darüber verweigert worden sei, dass sie sich auf das B._____-System mit Detaillisten, Gastronomiebetrieben, Hotels, Kantinen und Militär als Kunden spezialisiert habe. Das Verwaltungsgericht durfte, ohne in Willkür zu verfallen, auf eine entsprechende Ausweitung des Beweisverfahrens verzichten, weil die Qualifikation der Beschwerdeführerin als Detail- oder Engroshändlerin für ihre Unterstellung unter das Ruhetagegesetz keine Rolle spielt.
3.5 Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Betrieb liege in einer Gewerbezone, wo er keine störenden Immissionen verursache, während Detailgeschäfte zur Sicherstellung der Versorgung auch in Wohnzonen vorhanden und erwünscht seien. Es gehe nicht an, ihren Betrieb wegen seiner Lärmträchtigkeit in eine dafür vorgesehene Nutzungszone zu verweisen, und gleichzeitig für alle Betriebe im Interesse der Abendruhe gleiche Öffnungszeiten vorzuschreiben. Diesem Einwand kann eine gewisse sachliche Berechtigung nicht abgesprochen werden. Offenbar werden Abhollager der vorliegenden Art in den meisten Kantonen nicht als Detailgeschäfte behandelt und ihre Öffnungszeiten dementsprechend nach Massgabe der konkreten Situation besonders geregelt. Im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle ist einer beanstandeten Norm die Gefolgschaft aber nur zu verweigern, wenn und soweit ihre Anwendung im konkreten Fall zu einer verfassungswidrigen Situation führt (BGE 128 I 102 E. 3 S. 105 f.; 124 I 289 E. 2 S. 291, mit Hinweisen). Von der Beschwerdeführerin wird vorliegend nicht dargetan, dass und inwiefern ihr Betrieb wegen seines Standortes in der Gewerbezone im Gegensatz zu den anderen in der Gemeinde gelegenen Detailgeschäften keinerlei Immissionen in
schutzbedürftigen Wohngebieten verursacht und insoweit eine Verfassungswidrigkeit im konkreten Fall tatsächlich vorliegen könnte (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Im Übrigen entspricht es der schweizerischen Rechtspraxis, dass das Gemeinwesen aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung wie auch im Interesse der Praktikabilität alle Verkaufsgeschäfte ungeachtet ihrer zonenmässigen Einteilung grundsätzlich den gleichen Öffnungszeiten unterwirft. Der Betrieb der Beschwerdeführerin wird durch die beanstandete Regelung nicht unverhältnismässig stark beeinträchtigt, da der auf den betreffenden Tagesabschnitt entfallende Umsatzanteil eher mässig ist; der Grossteil der Kunden ist ohne weiteres in der Lage, seine Einkäufe zu den üblichen Öffnungszeiten zu tätigen.
3.6 Unbegründet erscheint auch der Einwand, der Kanton greife unzulässigerweise lenkend in den Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage ein und behindere den freien Wettbewerb zwischen Abhollager und Engroshandel einerseits und den Grossverteilern andererseits. Die Grossverteiler könnten ihre Detailgeschäfte ausserhalb der fraglichen Öffnungszeiten beliefern, während es den Detaillisten, Hotels etc. nicht möglich sei, ihre Ware nach Ladenschluss abzuholen.
Bei der Lieferung der Grossverteiler an ihre Detailgeschäfte wickelt sich der Warenumschlag nicht in gleicher Weise konzentriert am Ort des liefernden Betriebes ab, wie dies der Fall ist, wenn die Detaillisten ihre Ware beim Engros-Lieferanten selber abholen. Das kann unterschiedliche Konsequenzen sowohl polizeirechtlicher als auch nutzungsrechtlicher Art haben. Von einem verfassungswidrigen lenkenden Eingriff kann keine Rede sein.
4.
Die Beschwerdeführerin rügt, ihr Akteneinsichtsrecht sei verletzt, weil ihr die Einsicht in die Anzeige, die das vorliegende Verfahren ausgelöst hatte, verweigert wurde.
Art. 29 Abs. 2 BV (wie bereits Art. 4 aBV) räumt den Parteien und Betroffenen als allgemeine Verfahrensgarantie und Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör einen Anspruch auf Akteneinsicht ein. Im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung sollen die Verfahrensbeteiligten von den Entscheidungsgrundlagen vorbehaltlos und

ohne Geltendmachung eines besondern Interesses Kenntnis nehmen können (BGE 122 I 153 E. 6a S. 161). Der Umfang des Anspruchs auf Akteneinsicht bemisst sich primär nach kantonalem Recht, subsidiär nach den aus Art. 29 Abs. 2 BV (Art. 4 aBV) abgeleiteten Mindestgarantien (BGE 121 I 225 E. 2a S. 227; 119 Ia 136 E. 2c S. 138, mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass das kantonale Recht einen weiter als Art. 29 Abs. 2 BV gehenden Anspruch auf Akteneinsicht gewähre. Die Akteneinsicht nach Art. 29 Abs. 2 BV erstreckt sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten, d.h. auf jene Akten, die Grundlage einer Entscheidung bilden (BGE 121 I 225 E. 2a S. 227, mit Hinweisen).
In Bezug auf den Verfahrensauslöser ist in den Vorakten teils von einem Ḧinweis aus der Bevölkerungünd teils von einer Anzeige die Rede. Die Gemeinde Y._____ stellt in ihrer Vernehmlassung klar, dass die Kantonspolizei das Polizeiamt Y._____ telefonisch über die Öffnungszeiten der Beschwerdeführerin informiert habe, worauf dieses den Sachverhalt von Amtes wegen festgestellt und das Verfahren eingeleitet habe. Warum dies in den Akten Ḧinweise aus der Bevölkerunggenannt wurde, ist unverständlich. Solche Unklarheiten können zu Misstrauen bei den Verfahrensbeteiligten führen und Zweifel an der Unbefangenheit der Behörden aufkommen lassen. Mit Blick auf das rechtliche Gehör ist vorliegend allerdings unerheblich, ob das Verfahren auf Grund einer amtlichen Feststellung oder eines Hinweises aus der Bevölkerung ausgelöst wurde, weil es sich dabei nicht um eine Grundlage des Entscheides handelt und die Regelung der Öffnungszeiten grundsätzlich nicht von der Ruhestörung individuell Betroffener abhängig ist.
5.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Entsprechend diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat Y._____, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht, Verwaltungsrechtliche Kammer, des Kantons Zug schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. August 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: