Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.35/2004 /mks

Urteil vom 14. Mai 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Markus Storchenegger,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Art. 9 BV (Ausnahmebewilligung von den Vorschriften betr. Ladenschluss),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 18. Dezember 2003.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG betreibt seit 1991 in St. Gallen ein Parkhaus mit Tankstelle, Kiosk, Autoshop und Autoservicestation. Das Warensortiment des täglich rund um die Uhr geöffneten Autoshops, dessen Verkaufsfläche sukzessive auf 150 m2 erhöht worden war, umfasst neben Tabakwaren und Zeitschriften auch Waren des täglichen Bedarfs (Brot, Kleingebäck, Dosen, Frisch- und Tiefkühlprodukte, Tee, Kaffee, Milchprodukte, Teigwaren, Speiseöle, Zucker, Salz, Wein, Bier, Wasch- und Putzmittel sowie Körperpflege- und Toilettenartikel).

Am 11. April 1997 ersuchte die X._____ AG die Regierung des Kantons St. Gallen um Erteilung einer Ausnahmebewilligung gemäss dem kantonalen Gesetz über den Ladenschluss, wonach sie berechtigt sei, ihren "Kiosk" während 24 Stunden pro Tag und sieben Tagen je Woche uneingeschränkt, insbesondere auch an Sonn- und Feiertagen, offen zu halten. Zur Begründung gab die Gesuchstellerin im Wesentlichen an, der Verkauf von Kioskartikeln und Lebensmitteln sei neben dem nicht dem Gesetz über den Ladenschluss unterstellten Verkauf von Treibstoffen und Autozubehör im beantragten Umfange jahrzehntelang unwidersprochen geduldet worden und entspreche einem Kundenbedürfnis.

Am 18. Mai 2003 wurde eine Revisionsvorlage für das Gesetz über den Ladenschluss, welche eine liberalere Regelung der Öffnungszeiten vorgesehen hätte, vom Volk verworfen.

Am 4. Juli 2003 wies die Regierung des Kantons St. Gallen das Gesuch der X._____ AG ab mit der Begründung, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung für den (aufgrund des grösseren Sortiments nicht als blosser Kiosk zu qualifizierenden) Tankstellenshop seien nicht erfüllt und die Gesuchstellerin vermöge auch aus dem Vertrauensschutz (Duldung der gesetzwidrigen Öffnungszeiten seitens der Behörden) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Der 24-Stunden-Betrieb des Autoshops war während der

Dauer des Verfahrens toleriert worden.
B.
Am 22. Juli 2003 erhob die X._____ AG gegen den Entscheid der Regierung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, wobei sie als Anspruchsgrundlage für die Ausnahmebewilligung zur Hauptsache den Vertrauensgrundsatz anrief. Am 12. August 2003 entsprach der Präsident des Verwaltungsgerichts dem Gesuch um vorsorgliche Massnahmen, indem er der Gesuchstellerin gestattete, ihren Tankstellenshop bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens täglich während 24 Stunden offen zu halten und das besondere Warensortiment anzubieten und zu verkaufen.

Mit Urteil vom 18. Dezember 2003 wies das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen die Beschwerde ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen an, weder sei behördlicherseits ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden, noch habe die X._____ AG bzw. ihr Rechtsvorgänger gutgläubig davon ausgehen dürfen, die Öffnungszeiten, welche sie seit langem praktiziere, seien rechtmässig.
C.
Mit Eingabe vom 2. Februar 2004 erhebt die X._____ AG beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag: "In Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 18. Dezember 2003 sei der Beschwerdeführerin zu gestatten, ihren Tankstellenshop ..... in St. Gallen täglich während 24 Stunden offenzuhalten und das bestehende Warensortiment anzubieten und zu verkaufen."

Das Verwaltungsgericht sowie das Volkswirtschaftsdepartement (für die Regierung) des Kantons St. Gallen schliessen auf Abweisung der Beschwerde.
D.
Mit Verfügung vom 20. Februar 2004 entsprach der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung dem Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme und gestattete der Beschwerdeführerin, bis zum bundesgerichtlichen Entscheid in der Sache selber weiterhin von den bisherigen Öffnungszeiten zu profitieren.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Beim angefochtenen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, mit dem die (Ausnahme-)Bewilligung für die durchgehende Offenhaltung eines Tankstellenshops verweigert wird, handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid, welcher sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG).

Die Beschwerdeführerin ist als abgewiesene Gesuchstellerin in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen und somit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist grundsätzlich rein kassatorischer Natur, d.h. sie kann nur zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen (statt vieler: BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176). Eine Ausnahme gilt dann, wenn die von der Verfassung geforderte Lage nicht schon mit der Aufhebung des angefochtenen kantonalen Entscheids wieder hergestellt wird, sondern dafür eine positive Anordnung nötig ist (BGE 129 I 129 E. 1.2.1 S. 131 f. mit Hinweisen). Da sich die vorliegende Beschwerde gegen die Verweigerung einer Polizeibewilligung richtet, kann neben der Aufhebung des angefochtenen Entscheids auch eine positive Anordnung des Bundesgerichts beantragt werden; in Frage kommt vorliegend aber nur eine allfällige Anweisung an die kantonale Behörde, die streitige Bewilligung zu erteilen (BGE 115 Ia 134 E. 2c S. 137 f.; 114 Ia 209 E. 1b S. 212 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 124 I 327 E. 4b/bb S. 333; ferner: Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 400). Soweit die Erteilung derselben durch das Bundesgericht verlangt wird, ist auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten.
1.3 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (statt vieler BGE 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen).
2.

2.1 Das Gesetz vom 21. März 1972 über den Ladenschluss des Kantons St. Gallen (im Folgenden: GLS/SG) regelt den Ladenschluss für Verkaufsgeschäfte des Detailhandels, worunter auch "Kioske und andere Verkaufsstellen, deren Verkaufsart dem Ladenverkauf ähnlich ist", fallen (Art. 1). Davon ausgenommen sind dagegen (u.a.) "Tankstellen, für die Abgabe von Treibstoff und Autozubehör" (Art. 2 Abs. 1 lit. d). Hinsichtlich der Ausnahmebewilligungen sieht Art. 15 GLS/SG (Weitere Ausnahmen) vor:
1 Wenn besondere Bedürfnisse es rechtfertigen, kann der Regierungsrat vorübergehend Abweichungen von den Vorschriften dieses Gesetzes bewilligen.

2 Bestehen für eine Gemeinde ausserordentliche Verhältnisse, so kann der Regierungsrat auf Antrag des Gemeinderates die erforderlichen Ausnahmen vom gesetzlichen Ladenschluss bewilligen.
2.2 Die Beschwerdeführerin, welche sich bei der Regierung erfolglos um eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 15 Abs. 1 sowie Abs. 2 GLS/SG bemüht hatte, hat sich gegenüber dem Verwaltungsgericht auf den Standpunkt gestellt, sie habe gestützt auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes Anspruch darauf, die bisherigen, seit vielen Jahren behördlicherseits widerspruchslos geduldeten Öffnungszeiten bei gleichbleibendem Sortiment beizubehalten. Im angefochtenen Urteil ist das Verwaltungsgericht zum Schluss gekommen, die von der Beschwerdeführerin angerufene bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach die Befugnis der Behörden, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu verlangen, im Bereich des Baurechts nach 30 Jahren verwirkt sei, lasse sich nicht auf die Durchsetzung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten übertragen. Im Gegensatz zu Grundeigentum könnten Ladenöffnungszeiten nicht ersessen werden, bzw. es könne daran keine eigentumsähnliche Rechtsposition erworben werden. Demzufolge könne der Anspruch auf Wiederherstellung der rechtmässigen Ladenöffnungszeiten nicht verwirken. Das Verwaltungsgericht verneinte im Weiteren auch einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Beibehaltung der Öffnungszeiten im bisherigen Umfange gestützt auf die allgemeinen Grundsätze des Vertrauensschutzes.
3.
3.1 Dass die Verweigerung der anbegehrten Bewilligung dem geltenden Gesetz vom 21. März 1972 über den Ladenschluss (GLS/SG) entspricht, wird von der Beschwerdeführerin mit Grund nicht in Abrede gestellt. Sie rügt gestützt auf Art. 9 BV einzig eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben bzw. des verfassungsrechtlichen Vertrauensgrundsatzes.
3.2 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1 S. 170 mit Hinweisen).
3.3 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist der Vergleich mit der (30-jährigen bzw. gegebenenfalls auch kürzeren) Verwirkungsfrist für widerrechtlich erstellte Bauten (vgl. BGE 107 Ia 121 sowie Urteil 1P.768/2000 vom 19. September 2001, publ. in: ZBl 103/2002 S. 188 ff., E. 3-5), wo es um die Sanktionierung eines in der Vergangenheit liegenden Vorganges geht, nicht stichhaltig. Die Befugnis zur Nichtbefolgung einer Verhaltensvorschrift kann nicht ersessen werden. Die Beschwerdeführerin - wie auch ihr Rechtsvorgänger - wusste oder musste wissen, dass die durchgehende Offenhaltung ihres Ladengeschäftes nicht der geltenden Gesetzgebung entsprach, und hat aus diesem Grunde aufforderungsgemäss denn auch um eine entsprechende Ausnahmebewilligung ersucht. Eine klare Zusage der zuständigen Behörde (Regierungsrat), den bisherigen Zustand unbeschränkt lange zu dulden, wurde nie abgegeben. Die Beschwerdeführerin kann daraus, dass die Behörden gegen die gesetzwidrigen Öffnungszeiten lange nicht eingeschritten sind, kein Recht auf Beibehaltung dieses Zustandes ableiten, sowenig wie sie vor einer Änderung der einschlägigen Gesetzgebung geschützt wäre. Sie hat von der bisherigen Haltung der Behörden, welche die schleichende
Erweiterung des ursprünglichen Kioskes hinnahmen und in der Folge die gesetzwidrigen Öffnungszeiten im Hinblick auf in Aussicht stehende Rechtsänderungen tolerierten, einzig profitiert. Es kann auch nicht etwa von einer willkürlichen Praxisänderung gesprochen werden, wenn die Behörde die Ablehnung von zwei Gesetzesvorlagen, welche den bisherigen Zustand hätten legalisieren können, zum Anlass nahm, nunmehr das geltende Recht durchzusetzen. Dass dabei der Ausgang der aktuellen Gesetzesrevision (dritte Vorlage) nicht mehr abgewartet wurde, ist schon deshalb nicht zu beanstanden, weil der im Oktober 2003 vorgelegte Revisionsentwurf für Tankstellenshops lediglich erweiterte Ladenöffnungszeiten, nicht jedoch die Zulassung von 24-Stunden-

Shops vorsieht (Amtsblatt des Kantons St. Gallen 2003 S. 2283) und die Beschwerdeführerin auch bei einem allfälligen Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung ihre bisherigen Öffnungszeiten nicht ohne weiteres wird beibehalten können.

Schliesslich vermag auch die Rüge der willkürlichen Feststellung des Sachverhaltes nicht durchzudringen. Selbst wenn es zutreffen sollte, dass das Zuwarten der Behörde, entgegen der Darstellung im angefochtenen Urteil, nicht von Anfang an bzw. nicht allein durch hängige Revisionsbemühungen motiviert war, sondern zunächst auch anderweitige Gründe hatte, vermag dies die Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts im Ergebnis nicht in Frage zu stellen.

4.

Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Regierung sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Mai 2004

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: