

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.22.271

ENTSCHEID vom 25. September 2023

Dr. med. A._____; Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats Q._____ vom 4. April 2022 betreffend Erteilung von vier Spezialparkkarten für das Jahr 2022; Gutheissung

Erwägungen

4. Materielles

4.1 Erfordernis der Gesetzesform

(...)

4.1.3

Die Beschwerdeführerin stellt sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass der Kreis der Personen, die Anspruch auf eine Parkkarte haben (vgl. § 10 ff. der Parkierungsverordnung) nicht ausschliesslich auf Verordnungsstufe geregelt sein dürfe. Der Kreis der Anspruchsberechtigten müsse in den Grundzügen bereits auf Stufe Reglement definiert sein. Damit macht sie sinngemäss eine Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips geltend.

4.1.3.1

Die inzidente (akzessorische bzw. konkrete) Normenkontrolle besteht in einer vorfrageweisen Überprüfung einer anzuwendenden generellen Norm unterer Stufe im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsanwendungsakt auf die Übereinstimmung mit Normen höherer Stufe und ist damit Teil der Rechtsanwendung. Ergibt sich, dass die überprüfte Norm mangelhaft ist, führt dies – anders als im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (§ 70 f. VRPG) – nicht zu einer förmlichen Aufhebung, doch ist diese Norm im konkreten Anwendungsfall unbeachtlich und nicht anzuwenden (AGVE 2002, S. 164 f. mit Hinweisen; KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Kommentar, 1986, N 21 zu § 95 KV). Da kommunales Recht von den Behörden aller Stufen vorfrageweise zu überprüfen ist (§ 2 Abs. 2 Satz 2 VRGP), ist auch das BVU als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz gehalten, kommunalen Erlassen die Anwendung zu versagen, die Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht widersprechen.

4.1.3.2

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (auch: Legalitätsprinzip) bedeutet, dass jedes staatliche Handeln einer gültigen gesetzlichen Grundlage bedarf. Das Legalitätsprinzip hat seine Grundlage als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns in Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit dient unter anderem der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns. Das sog. Erfordernis der Gesetzesform ver-

langt, dass sich die Handlungen der Verwaltungsbehörden (Verordnungen, Verfügungen, verwaltungsrechtliche Verträge, Realakte etc.) auf ein Gesetz abstützen, das von der Volksvertretung und allenfalls – je nach der verfassungsrechtlichen Regelung – auch unter Mitsprache des Volkes erlassen worden ist (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 333 f.). Früher wurde im Zusammenhang mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip stets vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes gesprochen. Im Laufe der Zeit haben Rechtsprechung und Lehre das Gesetzmässigkeitsprinzip immer umfassender und differenzierter ausgestaltet. Heute steht die Unterscheidung zwischen dem Erfordernis des Rechtssatzes und dem Erfordernis der Gesetzesform im Vordergrund. Es geht dabei einerseits um die Frage nach der Struktur und Dichte der Norm, andererseits um die Anforderungen an die Normstufe (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 336 f.). Das Erfordernis des Rechtssatzes bedeutet, dass die Staatstätigkeit nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind (vgl. BGE 142 II 182, Erw. 2.2.1, S. 186). Das Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem Gesetz enthalten sein müssen. Das Erfordernis der Gesetzesform (auch als "genügende Normstufe" bezeichnet) gilt für alle Bereiche der Verwaltungstätigkeit, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung (vgl. dazu und zum nachfolgenden: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O. Rz. 350 ff.). Beim Erfordernis der Gesetzesform genügt – anders als beim Erfordernis des Rechtssatzes – nicht irgendeine Rechtsnorm. Verlangt wird ein Gesetz, das vom Parlament, je nach Verfassung unter Mitwirkung des Volkes, erlassen worden ist. Aber nicht alle Rechtssätze, welche die Verwaltungstätigkeit regeln, müssen in dieser Form erlassen sein, sondern nur die wichtigen Normierungen. Als gesetzliche Grundlage kommen zum Teil auch Verordnungen in Frage. Dabei haben gesetzesvertretende Verordnungen die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation zu erfüllen (BGE 141 II 169, Erw. 3.3, S. 172; 137 II 409, Erw. 6.3, S. 413). Vollziehungsverordnungen dürfen keine wesentlichen neuen Rechte und Pflichten begründen.

Die Anforderungen des Legalitätsprinzips gelten für Erlasse aller Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden), und zwar unabhängig von ihrer Bezeichnung, die bei kommunalen Erlassen häufig von der ansonsten üblichen Terminologie abweicht. Ein Rückschluss von der Bezeichnung – als "Reglement", "Verordnung", "Ordnung" usw. – auf die Normstufe ist deshalb in der Regel nicht möglich. Die Qualifikation kommunaler Erlasse als Gesetze im formellen Sinn bzw. als Verordnungen im Sinne des Allgemeinen Verwaltungsrechts richtet sich also nicht nach ihrer Bezeichnung, sondern danach, ob sie vom kommunalen Legislativorgan – Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament, Urnenabstimmung – oder von der Gemeindeexekutive (Gemeinderat) erlassen wurden. Bei Gemeinden mit Gemeindeparlament ist zusätzlich zu unterscheiden, ob ein obligatorisches oder fakultatives Referendum besteht. Ist dies der Fall, so handelt es sich bei einem Parlamentserlass, der dem Referendum entzogen ist, nicht um ein Gesetz im formellen Sinn, sondern um eine Parlamentsverordnung (ALAIN GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2017, Rz. 132 ff.).

4.1.3.3

Das Gemeindegesetz geht bei der Verteilung der Rechtssetzungszuständigkeiten wie die Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) für die kantonale Ebene von einer fast reinen Demokratie der Rechtsetzung aus, indem es den Erlass der Gemeindegesetzgebung der Stimmbürgerschaft und dem Einwohnerrat zuordnet, soweit das kantonale und kommunale Recht dem Gemeinderat nicht ausdrücklich Rechtsetzungskompetenzen einräumt. Der Gemeinderat verfügt demzufolge über keine originäre, lediglich an Verfassung und Gesetz gebundene Rechtsetzungskompetenz und über kein selbständiges Ordnungsrecht. Die Unabänderlichkeit des Kompetenzkatalogs von § 20 Abs. 2 GG bewirkt, dass die Gemeindeversammlung und der Einwohnerrat ihre Rechtsetzungsaufgaben nicht mittels reiner Kompetenzbestimmungen und Ermächtigungen auf den Gemeinderat übertragen können, sondern im Wesentlichen selbst wahrzunehmen haben. Hingegen ist eine Delegation der Rechtsetzungskompetenzen unter Einhaltung der Anforderungen an die Delegationsnorm, wie sie die Lehre und die bundesgerichtliche Rechtsprechung entwickelt haben, zulässig. Mangels expliziter Regelung im Gemeindegesetz erscheint die analoge Heranziehung der dafür geltenden Grundsätze und

Richtlinien der Kantonsverfassung angebracht. § 78 Abs. 1 KV bestimmt, dass das ordentliche gesetzgebende Organ alle *wichtigen* Bestimmungen, insbesondere diejenigen, welche die Rechte und Pflichten der Bürger oder die Grundzüge der Organisation des Kantons und der Gemeinden festlegen, in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen hat (vgl. zum Ganzen: ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Aufl., 2017, S. 531 f.).

Die Abgrenzung der Rechtsnormen, die wegen ihrer Wichtigkeit in einem Gesetz enthalten sein müssen, ist nicht leicht. Es kann mithin nicht allgemein gesagt werden, welche Regelungen so bedeutend sind, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein müssen. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall, wobei eine formellgesetzliche Grundlage umso eher erforderlich ist, je mehr eine Regelung von der bisherigen Rechtswirklichkeit und den allgemeinen Erwartungen abweicht (BGE 128 I 113, Erw. 3c, S. 122). Allgemein gelten eher strengere Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 128 I 122 mit Hinweis; siehe auch BGer 1P.327/2004 vom 5. Januar 2005, Erw. 3.5.1; vgl. zum Ganzen auch: VGE vom 13. Januar 2009 [WBE.2008.129], Erw. 3.2.1, S. 5). Im Sinne der "Wesentlichkeitstheorie" gehören nach Art. 164 Abs. 1 BV auf Bundesebene "insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über (a) die Ausübung der politischen Rechte, (b) die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte, (c) die Rechte und Pflichten von Personen, (d) den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben, (e) die Aufgaben und Leistungen des Bundes, (f) die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts, (g) die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden" zu den wichtigen Bestimmungen, die in einem Gesetz enthalten sein müssen. Art. 164 Abs. 1 BV definiert "wichtigkeitssensible" Bereiche, ohne in abschliessender Weise Sachgebiete zu nennen, wo solche wichtigen Bestimmungen zu finden sind. Allerdings gibt es auch in den in Art. 164 Abs. 1 BV aufgezählten Bereichen weniger wichtige Normen, die in der Form der Verordnung erlassen werden können. Für die Umschreibung der Wichtigkeit einer Rechtsnorm sind deshalb vor allem folgende Kriterien massgebend, wobei schon ein einzelnes Kriterium die Gesetzesform notwendig machen kann (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 354; FELIX UHLMANN/FLORIAN FLEISCHMANN, Das Legalitätsprinzip – Überlegungen aus dem Blickwinkel der Wissenschaft, in: Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Zentrum für Rechtsetzungslehre [ZfR], FELIX UHLMANN (Hrsg.), Band 7, 2017, S. 11):

- Intensität des Eingriffs: Schwere Eingriffe in die Rechte und Freiheiten der Privaten, insbesondere in deren Freiheitsrechte, müssen in einem Gesetz vorgesehen sein.
- Zahl der von einer Regelung Betroffenen: Eine Regelung erfordert eher ein Gesetz, wenn ein grosser Kreis von Personen davon betroffen ist.
- Finanzielle Bedeutung: Regelung von grosser finanzieller Tragweite müssen eine Grundlage in einem Gesetz haben.
- Akzeptierbarkeit: Massnahmen, bei denen mit Widerstand der Betroffenen gerechnet werden muss, sollten ihre Grundlage in einem – demokratisch legitimierten – Gesetz haben.

Als weitere Gesichtspunkte für die Bestimmung der Rechtssetzungsstufe gelten das Flexibilitätsbedürfnis sowie die Eignung der entscheidenden Behörde. Regelungen, die ständiger Anpassung an veränderte Verhältnisse – z.B. an neue technische Errungenschaften, politische Gegebenheiten oder wirtschaftlichen Entwicklungen – bedürfen, werden zweckmässigerweise nicht in einem Gesetz getroffen, das nur unter grossem Zeitaufwand revidiert werden kann, sondern in einer Verordnung. Was die Eignung der entscheidenden Behörde betrifft, so trifft der ordentliche Gesetzgeber die Grundsatzentscheidungen, d.h. er legt die grossen Linien fest. Der Verordnungsgeber befasst sich dagegen mit den Details sowie mit denjenigen Fragen, die besondere Fachkenntnisse verlangen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 359 f.). Das Kriterium der Eignung zu sachgerechter Entscheidung besagt auch, dass eine Aufgabe oder Funktion demjenigen Organ zuzuordnen ist, welches nach Massgabe seiner Konstituierung (Legitimität), seiner Arbeitsweise, unter Berücksichtigung seines Instrumentari-

ums (z.B. Verwaltungsapparat), seines Verfahrensrechtes (Partizipation Betroffener und Interessierter) und in seiner gegenseitigen Interdependenz und Verschränkung mit anderen Organen, am besten Gewähr für eine sachgerechte Regelung und Entscheidung bietet (BAUMANN, a.a.O., S. 94).

Da die Anforderungen des Legalitätsprinzips auch für Erlasse auf kommunaler Stufe gelten, sind die Grundsätze, die das Bundesgericht bei der Auslegung von Art. 164 BV entwickelt hat, analog auf kommunale Erlasse anzuwenden (vgl. für analoge Anwendung auf kantonales Legalitätsprinzip BGE 145 V 380, Erw. 6.3, S. 390 f.; 138 I 378, Erw. 7.1, S. 391).

4.1.4

Das Strassen- und Parkierungsreglement wurde vom ordentlichen kommunalen Legislativorgan (Einwohnerrat) erlassen und ist somit als Gesetz im formellen Sinn zu qualifizieren. Dieses Reglement hält in § 13 Abs. 1 fest, dass das Parkieren von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund bewilligungs- und gebührenpflichtig ist und die Gemeinde Bewilligungen durch die Abgabe von Parkkarten erteilt. Das Reglement selbst enthält weder Aussagen zum Parkraumbewirtschaftungskonzept in der Gemeinde Q._____ noch zu irgendwelchen Anspruchskategorien für den Erwerb einer Parkkarte. Wer Anspruch auf eine Parkkarte hat, die zum zeitlich unbeschränkten Parkieren auf Parkplätzen in der Blauen Zonen berechtigt, wurde vielmehr vom Gemeinderat in Ziff. 10 ff. Parkierungsverordnung festgelegt. Da die Parkierungsverordnung vom Gemeinderat erlassen wurde, erfüllt sie die Anforderungen an ein Gesetz im formellen Sinn nicht. Es stellt sich deshalb die Frage, ob mit Ziff. 10–14 Parkierungsverordnung in Bezug auf die Normstufe eine genügende gesetzliche Grundlage vorliegt. Dazu ist im Folgenden die Wichtigkeit der Regelung der Anspruchskategorien für Parkkarten nach den Kriterien Intensität des Eingriffs, Zahl der von einer Regelung Betroffenen, Finanzielle Bedeutung, Akzeptierbarkeit, Flexibilitätsbedürfnis und der Eignung der Behörde zu beurteilen.

Mit der Regelung von Anspruchsberechtigten einer Parkkarte wird das Recht eines Jeden beschränkt, eine Bewilligung für das zeitlich unbeschränkte Parkieren in der Blauen Zone in Q._____ zu erhalten. Was die Intensität dieses Eingriffs anbelangt, so ist damit kein schwerer Eingriff in die Rechte Privater verbunden. Von einem Eingriff in die persönliche Freiheit kann jedenfalls nicht gesprochen werden, so stellt die Möglichkeit, unbeschränkt in der Blauen Zone parkieren zu können, keine elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung des Menschen dar. Hinsichtlich der Anzahl der von der Regelung Betroffenen ist festzuhalten, dass die Parkierungsverordnung für das gesamte Gemeindegebiet von Q._____ gilt. Die Regelung der Parkkartenberechtigung betrifft neben den Anwohnern und ansässigen Betrieben von Q._____ auch weitere Personen und Betriebe, die sich regelmässig mit dem Auto während mehreren Stunden in Q._____ aufhalten und ein entsprechendes Interesse an einer Parkkarte für zeitlich unbeschränktes Parkieren haben. Bezogen auf die Gemeindeebene betrifft die Regelung der Parkkartenkategorien somit eine Vielzahl von Personen, was für eine Normierung auf Gesetzes- bzw. Reglementsstufe spricht. Eine finanzielle Belastung ist mit der Regelung der Anspruchsvoraussetzungen nicht unmittelbar verbunden, da der Bezug der Parkkarte freiwillig ist. Wer jedoch keinen Anspruch auf eine Parkkarte für die Blaue Zone hat und zwischen 08.00 Uhr und 19.00 Uhr länger als eine Stunde parkieren möchte, muss auf andere Parkierungsanlagen der Gemeinde Q._____ ausweichen, für welche Parkgebühren von Fr. 1.00 bis Fr. 2.00 pro Stunde anfallen. Von einer grossen finanziellen Tragweite kann dabei jedoch nicht gesprochen werden. Was die Akzeptierbarkeit der Berechtigungsregelungen anbelangt, so ist – wie im vorliegenden Fall – durchaus mit Widerstand der Betroffenen zu rechnen, da mit der Parkierungsverordnung auch eine neue Kategorie von Parkkarten (Service- und Baustelleparkkarten) eingeführt wurde, die von der bisherigen Rechtswirklichkeit abweicht. Zudem wurde die Pendlerparkkarte abgeschafft (...). Im Weiteren handelt es sich bei den Anspruchsvoraussetzungen für Parkkarten nicht um Regelungen, die ständiger Anpassung an veränderte Bedürfnisse bedürfen, weshalb sich die Verordnungsstufe entgegen der Gesetzesstufe nicht als vorteilhafter erweist. Hinsichtlich der Eignung des gesetzgeberisch tätig gewordenen Gemeinderats ist nicht ersichtlich, inwiefern für die Regelung von Anspruchsvoraussetzungen besondere Fachkenntnisse von Nöten sind resp. dem Gemeinderat bei der Festlegung der Anspruchskate-

gorien besondere Fachkenntnisse zukommen. Das Legislativorgan der Gemeinde Q._____ ist der Einwohnerrat. Der Einwohnerrat setzt sich aus dem vom Volk gewählten Stimmbürgern zusammen, welche die Entscheidungen anstelle der Gemeindeversammlung treffen. Im Gegensatz zur eher schwerfälligen Gemeindeversammlung, welche bei starker Beteiligung eine echte und fruchtbare Diskussion erschwert und sich allgemein durch einen wechselnden personellen Bestand auszeichnet, verfügt der Einwohnerrat über eine feste Organisation mit Büro, Finanz- und Geschäftsprüfungskommission sowie weiteren fakultativen Konsultativkommissionen (vgl. Geschäftsreglement des Einwohnerrates vom 21. September 2005). Die Einwohnerratsmitglieder sind meist während einigen Jahren in ihrem Amt, so dass sich eine gewisse personelle Konstanz ergibt. Dies hat für die Bewältigung von Rechtsetzungsaufgaben im Vergleich zur Gemeindeversammlung vielfach Vorteile, da sich die Ratsmitglieder eine gewisse Erfahrung und Routine im Parlamentsbetrieb und bei der Behandlung der Vorlagen aneignen können. Meistens sind die Einwohnerräte allgemein politisch interessiert und bringen aus ihrem Beruf persönliche Erfahrungen in die Meinungsbildung ein. Wie in der Gemeindeversammlung mögen auch hier die parteipolitischen Gegensätze oder zumindest ein gewisser gruppenspezifischer Konformitätsdruck eine Rolle spielen. Die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit des Einwohnerrates ist wegen seines verhältnismässig häufigen Zusammentretens im Vergleich zur Gemeindeversammlung besser gewahrt. Die parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsinstrumentarien lassen eine wenigstens punktuelle und im Vergleich zur Gemeindeversammlung effizientere Einflussnahme auf den Gang der kommunalen Rechtssetzungstätigkeit zu. Als Folge der Übertragung der wesentlichen Entscheidungen an den Einwohnerrat stehen dem Gemeinderat in der Regel die weniger wichtigen Befugnisse zu. Seine eigentlichen Hauptobliegenheiten liegen im Verwaltungs- und Vollzugsbereich, insbesondere auch in der Vertretung der Gemeinde sowie in der Verwaltungsaufsicht. Aus den genannten Gründen bietet der Einwohnerrat aufgrund seiner Konstituierung und seiner Arbeitsweise am besten Gewähr für eine sachgerechte Regelung der Anspruchskategorien von Parkkarten.

In einer Gesamtbetrachtung sprechen somit im vorliegenden Fall gewichtige Gründe dafür, dass zumindest die Regelung der Anspruchsberechtigten bzw. -kategorien einer Grundlage in einem Gesetz bzw. Reglement bedarf. Immerhin geht es um die Regelung von Rechten der Bürgerinnen und Bürger von Q._____ und Umgebung (vgl. § 78 Abs. 1 KV). Der Grundsatzentscheid, welche Personenkreise eine Parkkarte erhalten, obliegt nach dem Gewaltenteilungsprinzip dem ordentlichen Gesetzgeber und nicht dem Gemeinderat als Exekutivorgan. Die Parkierungsverordnung greift in unzulässiger Weise in die Kompetenzordnung ein, wie sie sich aus der Verfassung und Gesetz ergibt und masst sich Regelungsinhalte an, die dem Gesetzgeber vorbehalten sind (vgl. hiervor Erw. 4.1.3.2). Dies bedeutet, dass der Einwohnerrat zumindest in den Grundzügen festzulegen hat, welches Parkraumbewirtschaftungskonzept in der Gemeinde Q._____ gelten soll, wozu auch eine grobe Festlegung der Parkkartenkategorien gehört.

4.1.5

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen die grundlegenden Bestimmungen als dem formellen Gesetzgeber vorbehaltene Befugnisse nicht delegiert werden. Andere Rechtssetzungsbefugnisse können jedoch durch Gesetz übertragen werden (vgl. BGE 141 II 169, Erw. 3.2, S. 171 f.). Sollte die Festlegung der Parkkartenkategorien nicht als grundlegende Bestimmung zu qualifizieren sein, so würde die Kompetenz des Gemeinderats zum Erlass gesetzesvertretender Verordnungen dennoch eine entsprechende Delegationsnorm in einem Gesetz bzw. Reglement voraussetzen. Nach der Rechtsprechung ist eine Gesetzesdelegation an den Gemeinderat unter folgenden vier kumulativen Voraussetzungen erlaubt (vgl. BGE 144 II 376, Erw. 7.1, S. 379; 143 I 227 = Pra 107 [2018] Nr. 25, S. 9; BGer 2C_260/2019 vom 5. Dezember 2019, Erw. 6 f.; AGVE 1997, S. 302):

- Die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein.
- Die Delegationsnorm muss in einem Gesetz enthalten sein.
- Die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken; Blankodelegationen sind unzulässig.

- Die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, insbesondere Zweck, Gegenstand und Umfang der übertragenen Befugnisse müssen in einem Gesetz umschrieben sein.

Als Delegationsnorm beruft sich der Gemeinderat im Wesentlichen auf § 13 Abs. 1 des Strassen- und Parkierungsreglements. § 13 lautet wie folgt: "Das Parkieren von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund wird der Bewilligungs- und Gebührenpflicht unterstellt. Die Gemeinde erteilt Bewilligungen durch die Abgabe von Parkkarten." Diese Norm genügt den Anforderungen der Gesetzesdelegation in mehrfacher Hinsicht nicht. So ist zunächst fraglich, ob es sich hierbei überhaupt um eine Delegationsnorm handelt. Im Gegensatz zu § 17 Abs. 2 des Strassen- und Parkierungsreglements betreffend Parkgebühren wird der Gemeinderat nämlich nicht explizit ermächtigt oder befugt, die Berechtigungskategorien von Parkkarten zu regeln, sondern es wird allgemein festgehalten, dass die Gemeinde Parkkarten als Parkierbewilligungen einführt. Die Delegation ist auch nicht auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt. So enthält § 13 Abs. 1 Strassen- und Parkierungsreglement keinerlei Grundzüge für die zu erlassenden Regelungen betreffend Parkkartenberechtigungen. Vielmehr lässt die Norm dem Gemeinderat jegliche Regelungsmöglichkeit betreffend Parkkartenberechtigungen offen, was eine unzulässige Blankodelegation darstellt. Ein solch übermässiger Spielraum verletzt das Gewaltenteilungsprinzip. Der Gemeinderat kann die Regelung der Anspruchskategorien auf Verordnungsstufe somit auch nicht mit einer zulässigen Delegation begründen. Die hier strittigen Ziffern 10–14 der Parkierungsverordnung beruhen somit auf einer ungenügenden gesetzlichen Grundlage.

4.1.6

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit Ziff. 10–14 Parkierungsverordnung in Bezug auf die Normstufe keine genügende gesetzliche Grundlage vorliegt. Der Grundsatzentscheid, wer eine Dauerparkkarte beanspruchen kann, ist auf Stufe Reglement durch den ordentlichen Gesetzgeber bzw. dem Einwohnerrat zu fällen. Die §§ 10 ff. Parkierungsverordnung sind im konkreten Fall somit unbeachtlich und nicht anzuwenden. Solange das Strassen- und Parkierungsreglement keine Einschränkungen der Parkkartenberechtigung vorsieht, besteht gestützt auf die aktuelle Regelung in § 13 des Strassen- und Parkierungsreglements ein Anspruch eines Jeden auf Ausstellung einer Parkkarte. In diesem Sinne sind der Beschwerdeführerin vier Parkkarten mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr auszustellen.