

AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2024.311 vom 23. April 2025

AG Verwaltungsgericht, 2025-04-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_WBE.2024.311

FR: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2024.311 du 23 avril 2025

IT: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2024.311 del 23 aprile 2025

Erwägungen

E. 3

Mit der Beschwerde ans Verwaltungsgericht können im Allgemeinen die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensüber- und -unterschreitung sowie Ermessensmissbrauch, gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Bei der Kostenverteilung zwischen Personen des öffentlichen Rechts ist zudem die Rüge der Unangemessenheit zulässig (§ 55 Abs. 3 lit. e VRPG). II. 1. Am 1. Januar 2022 traten das Gesetz über das kantonale Strassenwesen vom 15. Juni 2021 (Strassengesetz, StrG; SAR 751.200) sowie die dazu- gehörige Kantonsstrassenverordnung vom 10. November 2021 (KSV; SAR 751.211) in Kraft, mit welchen u.a. die Strassenfinanzierung neu geregelt wurde. Der zentrale Punkt der Revision war die Festlegung eines neuen Verteilschlüssels mit einheitlichen Gemeindebeiträgen (von 35%) an den Bau und Unterhalt von Innerortsstrecken von Kantonsstrassen, mit dem die Gemeinden weniger belastet und die Beiträge nicht mehr nach deren Fi- nanzkraft abgestuft werden. Eine weitere Entlastung der Gemeinden war ursprünglich dadurch ange- dacht, dass der Kanton schrittweise über einen Zeitraum von 20 Jahren hinweg im Rahmen der jeweiligen Sanierung von Strassenabschnitten die Strassenbeleuchtung innerorts (entschädigungslos) übernehmen, erneu- ern und – mit Ausnahme der Stromlieferung – betreiben würde, wobei sich die Gemeinden zu 35% an den Erneuerungs- und Betriebskosten beteiligen sollten. Mit der Übernahme durch den Kanton wurde zusätzlich bezweckt, die Umsetzung eines Postulats betreffend Nachtabschaltung der Strassen- beleuchtung zu gewährleisten, was den Einsatz von normierten dimmbaren Leuchten voraussetzt. Bis zur kantonalen Übernahme sollten weiterhin die Gemeinden für den Unterhalt und den Betrieb der Beleuchtung aufkommen (vgl. die Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 9. Dezem- ber 2020 zur Revision der Strassengesetzgebung, Teil 1, 20.331 [nachfol- gend: Botschaft 20.331], S. 4 f., 15, 22, 33 ff., 67 und 82; Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 5. Mai 2021 zur Revision der Strassengesetzgebung, Teil 1, Bericht und Entwurf zur 2. Beratung, 21.122 [nachfolgend: Botschaft 21.122], S. 3 ff.).

- 5 - Dazu kam es dann aber nicht. Stattdessen entschied sich der Gesetzgeber für ein alternatives Finanzierungsmodell, wonach die Strassenbeleuchtung innerorts im Eigentum und in der Verantwortung der Gemeinden verbleibt, die wie bisher für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Beleuchtung zustän- dig sind, während der Kanton die Investitionskosten mitfinanziert; zwecks Minimierung des Verwaltungsaufwands in Form von jährlichen Pauschal- abgeltungen (von Fr. 200.00) pro Leuchtpunkt, was einer Kantonsbeteili- gung von 65% entspricht (Botschaft 21.122, S. 8 ff.). Um auch bei dieser vom Gesetzgeber gewählten Variante eine rechtsglei- che Umsetzung der Strassenbeleuchtung auf dem

gesamten Kantons- strassennetz zu gewährleisten und insbesondere dem Postulat betreffend Nachtabschaltung der Strassenbeleuchtung Rechnung zu tragen, wurde von der Abteilung Tiefbau des BVU ein Beleuchtungsreglement (Reglement Beleuchtung Kantonsstrassen, Stand November 2021, Vorabzug; ab- rufbar auf Beleuchtungsentschädigung beantragen - Kanton Aargau; zu- letzt besucht am 22.04.2025) erarbeitet, welches die Beleuchtungsgrund- sätze auf Kantonsstrassen definiert und regelt, welche Verkehrssituation wie zu beleuchten ist und welche Betriebszeiten einzuhalten sind. Der Zeit- punkt der Umsetzung des Beleuchtungsreglements bzw. der entsprechen- den Sanierung der Anlagen wird ins Ermessen der Gemeinden gestellt, die nach eigenen betriebswirtschaftlichen Aspekten und in Abstimmung mit dem Kanton entscheiden, wann und wie die Anlagen optimal saniert oder erneuert werden. Allerdings bildet die Umsetzung des Beleuchtungsregle- ments und die Erfüllung der technischen Anforderungen Voraussetzung für die Pauschalabgeltung. Damit sollte ein Anreiz für die Gemeinden geschaf- fen werden, die Anforderungen nach energieeffizienten Leuchten und ei- nem reglements-konformen Betrieb rasch umzusetzen, um von der Abgel- tung des Kantons zu profitieren. Die Regelung der technischen Anforde- rungen (Normen) wie auch der Randbedingungen zum Betrieb (Beleuch- tungsreglement) wird an den Verordnungsgeber delegiert (Botschaft 21.122, S. 8 ff.). Zu diesem Zweck wurde die folgende zusätzliche Bestimmung ins StrG ein- gefügt: § 13 Strassenbeleuchtung 1Der Regierungsrat regelt die technischen Anforderungen an die Strassen- beleuchtung der Kantonsstrassen, deren Betrieb sowie die Einzelheiten der Abgeltung an die Gemeinden durch Verordnung. 2Er berücksichtigt dabei die Interessen der Gemeinden, der Sicherheit, der Reduktion der Lichtverschmutzung und des Energieverbrauchs. 3An die Beleuchtung der Innerortsstrecken, die der Regelung von Absatz 1 entspricht, leistet der Kanton den Gemeinden eine jährliche Abgeltung von 65% der durchschnittlichen Gesamtkosten. Die Verordnung kann eine Pauschalabgeltung pro Leuchtpunkt vorsehen.

- 6 - Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der KSV weisen den fol- genden Wortlaut auf:

E. 3.1

Dieses Behördenprivileg gilt nicht bei der Verlegung der Parteikosten. Die mehrheitlich (zu zwei Dritteln) obsiegende Beschwerdeführerin hat daher gegenüber der Vorinstanz Anspruch auf Ersatz der Parteikosten für die an- waltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht, die aber gemäss der verwal- tungsgerichtlichen Verrechnungspraxis (Aargauische Gerichts- und Ver- waltungsentscheide [AGVE] 2012, S. 223 ff.; 2011, S. 247 ff.; 2009, S. 278 ff.) auf einen Drittel einer vollen Parteientschädigung zu kürzen ist.

E. 3.2

Die Höhe der Parteientschädigung richtet sich nach Massgabe des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif; SAR 291.150 [nachfolgend: AnwT]). Gemäss § 8a Abs. 1 AnwT bemisst sich die Entschädigung in vermögensrechtlichen Streitsachen nach dem gemäss § 4 AnwT berechneten Streitwert. Innerhalb der vorgesehenen Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Fal- les (§ 8a Abs. 2 AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag festge- setzt. Auslagen und Mehrwertsteuer sind darin enthalten (§ 8c AnwT). Bei einem Streitwert von Fr. 98'200.00 (491 Leuchten x Fr. 200.00 Abgel- tung für das Jahr 2022) beträgt der Rahmen

für die Parteientschädigung Fr. 3'000.00 bis Fr. 10'000.00 (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 3 AnwT). Der mut- massliche Aufwand der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin war leicht überdurchschnittlich, ebenso die Komplexität der Materie aufgrund der nicht alltäglichen rechtlichen Fragestellungen. Die Bedeutung des Falles für die Beschwerdeführerin ist als höchstens mittel einzustufen. Zudem ist der Streitwert im obersten Bereich des in § 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 3 AnwT vor- gesehenen Streitwertrahmens mit einer Obergrenze von Fr. 100'000.00 an- gesiedelt. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die volle Parteient- schädigung der Beschwerdeführerin auf Fr. 9'000.00 zu bemessen, woraus eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 3'000.00 resultiert.

- 29 - Das Verwaltungsgericht erkennt:

E. 3.3.1

Vorab wird auf die in diesem Punkt zutreffenden Erwägungen des vorin- stanzlichen Entscheids (Erw. 4.3 f.) verwiesen, mit denen sich die Be- schwerdeführerin teilweise nur ungenügend auseinandersetzt und sich da- bei auf eine Wiederholung ihrer schon im vorinstanzlichen Verfahren vor- getragenen Rügen beschränkt.

- 11 -

E. 3.3.2

Unklar ist, ob die Beschwerdeführerin mit ihrer Bemerkung, Wichtiges müs- se schon im formellen Gesetz geregelt werden, ausdrücken will, dass § 13 Abs. 1 StrG, wonach der Regierungsrat die technischen Anforderungen an die Strassenbeleuchtung der Kantonsstrassen, deren Betrieb sowie die Einzelheiten der Abgeltung an die Gemeinden durch Verordnung regelt, eine unzulässige Gesetzesdelegation an die Exekutive beinhalte und da- durch den Grundsatz der Gewaltenteilung verletze. Sie legt allerdings nicht näher dar, weshalb die von der (bundesgerichtlichen) Rechtsprechung ent- wickelten Voraussetzungen zur Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive vorliegend nicht gegeben sein sollen. Es handelt sich um die fol- genden vier Voraussetzungen: (a) die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein; (b) die Delegationsnorm muss in ei- nem Gesetz (im formellen Sinne) enthalten sein; (c) die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken; Blan- kodelegationen sind unzulässig; (d) die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, insbesondere Zweck, Gegenstand und Um- fang der übertragenen Befugnisse, müssen in einem Gesetz umschrieben sein (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 368; BGE 128 I 113, Erw. 3c; Urteil des Bundesgerichts 2C_502/2019 vom 30. Oktober 2019, Erw. 4.3;). Allge- mein gelten eher strenge Anforderungen an den Detaillierungsgrad von ge- setzlichen Bestimmungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrech- ten oder die Schaffung von öffentlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 128 I 113, Erw. 3c; 123 I 221, Erw. 4a). Die genannten Voraussetzungen sind hier allesamt erfüllt. § 91 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (Kantonsverfassung, KV; SAR 110.000) ermächtigt den Regierungsrat zur Rechtsetzung in Form der Verordnung, wobei der Zweck und die Grundsätze der inhaltlichen Ge- staltung der Verordnung – analog der oben zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung – im Gesetz oder im Dekret festgelegt sein müssen. Damit wird die Gesetzesdelegation an die Exekutive von Verfassungs wegen für zulässig erklärt. Mit § 13 Abs. 1 StrG ist die Delegationsnorm zudem in ei- nem Gesetz

im formellen Sinne enthalten. Die Delegation beschränkt sich sodann auf eine genau umschriebene Materie, nämlich die technischen und betrieblichen Anforderungen, welche Strassenbeleuchtungen entlang von Kantonsstrassen erfüllen müssen, sowie die Einzelheiten der Abgeltung (Beiträge), welche der Kanton für solche Strassenbeleuchtungen (die den per Verordnung geregelten technischen und betrieblichen Anforderungen genügen) an die Gemeinden leistet.

- 12 - Weil § 13 Abs. 3 StrG obendrein festhält, dass die Abgeltung des Kantons an die Gemeinden für die Strassenbeleuchtung jährlich erfolgt, 65% der Gesamtkosten beträgt und als Pauschale pro Leuchtpunkt geleistet werden darf, sind, was die Abgeltung betrifft, die Grundzüge der Materie zweifelsohne bereits im Gesetz geregelt. Mit Ausnahme der Höhe der Gesamtkosten, die sich kontinuierlich verändern können und in der Botschaft 21.122 auf initial Fr. 300.00 pro Leuchtpunkt geschätzt wurden (a.a.O., S. 10), was zur Festlegung eines jährlichen Abgeltungsbetrags von Fr. 200.00 pro Leuchtpunkt in § 11 Abs. 2 KSV führte, sind alle Parameter zur Bestimmung der Abgeltung durch das Gesetz vorgegeben. Dass sich das StrG nicht näher zu den technischen und betrieblichen Anforderungen an Strassenbeleuchtungen äussert (beachte in Bezug auf den Betrieb immerhin § 13 Abs. 2 StrG, wonach die Interessen der Gemeinden, der Sicherheit, der Reduktion der Lichtverschmutzung und des Energieverbrauchs zu berücksichtigen sind), ist der Technizität der Materie sowie dem Umstand geschuldet, dass auf dem Verordnungsweg effektiver auf technische Fortschritte (bei Leuchtmitteln) und neue Erkenntnisse zu Betriebsoptimierungen reagiert werden kann. Zweck, Gegenstand und Umfang der an den Regierungsrat übertragenen Gesetzgebungsbefugnisse hat der Grosse Rat mit der gesetzgeberischen Stossrichtung der Verwendung von möglichst energieeffizienten Strassenbeleuchtungen und der Einhaltung möglichst kurzer Betriebszeiten (durch Nachtabschaltung oder -absenkung) trotzdem vorgegeben (vgl. Botschaft 20.331, S. 45; Botschaft 21.122, S. 4 und 9 ff.). Die konzeptionellen Grundlagen für das Beleuchtungsreglement mit den darin enthaltenen Beleuchtungsgrundsätzen auf Kantonsstrassen war bei der zweiten Beratung des StrG bereits erarbeitet. In der Botschaft 21.122, S. 9, werden dementsprechend die Anforderungen, die sich an den Bedürfnissen der Verkehrssicherheit (keine Nachtabschaltung bei Fussgängerquerungen), Umweltgesichtspunkten (Vermeidung unnötiger Lichtemissionen, Senkung des Energieverbrauchs) und wirtschaftlichen Aspekten (Investitions-, Wartungs- und Betriebskosten) orientieren sowie eine nutzungsabhängige und bedarfsgerechte Steuerung der Beleuchtung gegenüber einer festen Zeitsteuerung bevorzugen sollen, sogar durch den Verweis auf konkrete Normwerke (SN EN 13201-2 bis 4 "Strassenbeleuchtung", Mai 2016; Merkblatt "Nachtabschaltung / Reduktion der Öffentlichen Beleuchtung" der Schweizer Licht Gesellschaft [SLG], Mai 2014; VSS-Norm 40241, 2019 [vormals: SN 640 241, 2016] "Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr; Fussgängerstreifen des Schweizerischen Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS]; SLG-Richtlinie 202 "Öffentliche Beleuchtung: Strassenbeleuchtung", 2016) spezifiziert. Aufgrund all dessen ist von einer zulässigen Gesetzesdelegation ohne Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes auszugehen. Dies gilt umso mehr, als § 13 Abs. 1 StrG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmun-

- 13 - gen in den §§ 9 und 10 KSV keinen Eingriff in Grundrechte bewirken (so weit Gemeinden überhaupt Träger von Grundrechten sein können). Sie begründen zwar für die Gemeinden (nicht: Privatpersonen) hinsichtlich des Standards für Strassenbeleuchtungen an

Kantonsstrassen öffentlich-rechtliche Pflichten. Deren Tragweite wird aber einerseits durch die (überwiegende) Mitfinanzierung der nach Massgabe der kantonalen Vorgaben erneuerten Strassenbeleuchtung durch den Kanton, andererseits durch zu erwartende Kosteneinsparungen im Betrieb abgemildert. Insofern handelt es sich bei den technischen und betrieblichen Anforderungen an die Strassenbeleuchtung auch unter den Gesichtspunkten der Eingriffsschwere, des Grads der Betroffenheit und der finanziellen Bedeutung nicht um eine wichtige Materie, die zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden muss. Vielmehr sprechen das Flexibilitätsbedürfnis im Hinblick auf Anpassungen an neue technische Errungenschaften sowie ökologische und wirtschaftliche Entwicklungen dafür, dass derartige Belange auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Es ist überdies fraglich, ob beim Gesetzgeber die erforderlichen Fachkenntnisse vorhanden sind, um besser als der Verordnungsgeber und dessen spezialisierte Verwaltung beurteilen zu können, welche technischen und betrieblichen Anforderungen an Strassenbeleuchtungen zur vom Gesetzgeber angestrebten Energieeffizienz, zu Kosteneinsparungen und zur Reduktion von unnötigen, für die Verkehrssicherheit erlässlichen Lichtemissionen führen (vgl. zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 353 ff.).

E. 3.3.3

Eine Verletzung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) durch zu unbestimmte Regelungen in der KSV wird von der Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht nicht mehr gerügt. Es kann daher bei einem Verweis auf die zutreffenden Erwägungen des vorinstanzlichen Entscheids (Erw. 4.2 f.) sein Bewenden haben.

E. 3.3.4

Als nicht stichhaltig erweist sich die Rüge, die §§ 9 und 10 KSV bzw. deren Anwendung durch die Vorinstanzen sei gesetzeswidrig bzw. nicht mit § 13 StrG vereinbar. Schon aus dem Wortlaut dieser Bestimmung bzw. dem Verweis in Abs. 3 auf Abs. 1 ergibt sich klar, dass der Kanton die jährliche Abgeltung an die Gesamtkosten der Beleuchtung von Innerortsstrecken von Kantonsstrassen nicht – wie die Beschwerdeführerin behauptet – voraussetzungslos leistet, sondern für eine entsprechende Leistung die vom Regierungsrat zu regelnden technischen und betrieblichen Anforderungen an die Strassenbeleuchtung erfüllt sein müssen. Damit erfährt die Regelung in § 13 Abs. 1 und 3 StrG keine Erweiterung durch diejenige in § 11 Abs. 1 und 2 i.V.m. §§ 9 und 10 KSV, welche die Leistung einer jährlichen Abgeltung an Beleuchtungsanlagen für Innerortsstrecken von Kantonsstrassen gleichermassen von der Erfüllung der vom Regierungsrat geregelten technischen und betrieblichen Anforderungen an die Strassenbeleuch-

- 14 - tung abhängig macht, sondern bloss eine Konkretisierung. Konkretisiert wird die Regelung in § 13 Abs. 1 und 3 StrG durch die erwähnten Bestimmungen der KSV insofern, als § 11 Abs. 2 KSV die jährliche Abgeltung betragsmässig (auf Fr. 200.00 pro Leuchtpunkt) beziffert, die Energieeffizienz, der Stand der Technik sowie die Anpasstheit an die Umgebung als technische Anforderungen an Strassenbeleuchtungsanlagen formuliert werden und für den Betrieb der Strassenbeleuchtung vorausgesetzt wird, dass diese zur Reduktion des Energieverbrauchs und der Lichtverschmutzung nachts zu dimmen oder abzuschalten ist, mit Ausnahme an Standorten bei Fussgängerstreifen, die durchgängig zu beleuchten sind. All dies ist auch schon der Botschaft 21.122 zu entnehmen (a.a.O., S. 9 f.). Die diesbezüglichen Vorgaben entsprechen denjenigen, welche der Regierungsrat in der KSV (§§ 9 und 10) implementiert

hat; der Regierungsrat hat somit § 13 StrG vollständig nach dem in der Botschaft dokumentierten Willen des Gesetzgebers umgesetzt und in der KSV keine neuen, vom Gesetzgeber nicht gewollten Hürden für die Abgeltung von Kantonsstrassenbeleuchtungen innerorts geschaffen. Der von der Beschwerdeführerin angestellte Vergleich mit der Situation bei einer Übernahme der Strassenbeleuchtung durch den Kanton hinkt schon deshalb, weil der Regierungsrat die bestehende Strassenbeleuchtung bei diesem Szenario entschädigungslos übernehmen wollte (Botschaft 21.122, S. 11 f.), was ebenfalls bedeutet hätte, dass er sich nicht an den Investitionen der Gemeinden in die bestehende Beleuchtungsinfrastruktur beteiligt hätte. Zwar stiess die entschädigungslose Übernahme durch den Kanton im Grossen Rat nicht auf Zustimmung, die entschädigungspflichtige umgekehrt eben so wenig, weshalb man sich entsprechend dem Vorschlag des Regierungsrats (vgl. Botschaft 21.122, S. 12) entschied, die Beleuchtungsanlagen im Eigentum der Gemeinden zu belassen. Zudem wären die Beleuchtungsanlagen auch beim ursprünglich angedachten Finanzierungsmodell (mit Übergang der Beleuchtungsanlagen auf den Kanton) – wie die Beschwerdeführerin selbst bemerkt – nicht per sofort ersetzt worden, sondern schrittweise (durch Steuerung der Umstellung im Rahmen der vorhandenen Ressourcen nach Dringlichkeit und Effizienz; vgl. Botschaft 21.122, S. 11). Wenn also der Kanton bis zum Ablauf des angeblichen Lebenszyklus von 20 Jahren mit dem Ersatz von Leuchten zugewartet hätte, hätte die Mitfinanzierung der Strassenbeleuchtung durch den Kanton auch erst mit der dannzumaligen Erneuerung der Strassenbeleuchtung begonnen, mithin nicht für sämtliche Strassenbeleuchtungen an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen schon per 1. Januar 2022. Bedeutsam ist ferner, dass der Regierungsrat die beiden Varianten "Übergang auf den Kanton" und "Zuständigkeit der Gemeinden" im Hinblick auf die Umstellung auf umweltgerechte und energieeffiziente Beleuchtung nur deshalb als gleichwertig erachtete, weil er davon ausging, dass die Abgeltung des Kantons einen Anreiz dafür schafft, die Anforderungen nach ener-

- 15 - gieeffizienten Leuchten und einem reglementskonformen Betrieb rasch umzusetzen (Botschaft 21.122, S. 11). Dieser Anreiz (für eine rasche Systemumstellung) entfiel vollständig, wenn die Gemeinden auch für ihre bestehenden, nicht energieeffizienten und nicht reglementskonform betriebenen Beleuchtungsanlagen in gleicher Masse von der Abgeltung des Kantons profitieren könnten wie für erneuerte Anlagen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin handelt es sich dabei um eine zentrale Überlegung für die in Frage stehende Gesetzesrevision, nicht eine zu vernachlässigende Äusserung (an einer Stelle der Botschaft), die nicht den Willen des Gesetzgebers widerspiegeln soll. Der Regierungsrat wollte die finanzielle Beteiligung des Kantons unmissverständlich auf erneuerte Beleuchtungsanlagen beschränken und der Grosse Rat stimmte diesem Vorhaben letzten Endes zu. Daraus erhellt, dass die §§ 9 bis 11 KSV und die darin enthaltene Abgeltungspflicht nur für Strassenbeleuchtungen, welche die Anforderungen an die Energieeffizienz und den Stand der Technik erfüllen und nach Massgabe der dortigen Grundsätze betrieben werden, im Einklang mit § 13 StrG stehen. Nicht gesetzeskonform wäre demgegenüber das Auslegungsergebnis, wonach sich der Kanton voraussetzungslos an allen bestehenden Beleuchtungsanlagen an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen finanziell beteiligen muss (jedenfalls soweit diese im Errichtungszeitpunkt dem Stand der Technik entsprachen). Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, beruht dieses Ergebnis ohnehin nicht auf einer korrekten Gesetzesauslegung.

E. 3.3.5

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Norm (grammatikalisches Element). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historische Auslegung), aus ihrem Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (systematische Auslegung; siehe zum Ganzen BGE 147 I 103, Erw. 13.1 mit Hinweis). Das Bundesgericht zieht keine Auslegungsmethode vor, sondern richtet sich nach einem pragmatischen Methodenpluralismus, um die wahre Tragweite einer Bestimmung zu ermitteln (vgl. BGE 147 III 218, Erw. 3.3.2.1). Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 148 II 218, Erw. 5.2 mit Hinweisen). Der Wortlaut von § 11 Abs. 1 und 2 i.V.m. den §§ 9 Abs. 1 und 10 KSV lässt keine Zweifel daran aufkommen, dass die jährliche Abgeltung des Kantons von Fr. 200.00 pro Leuchtpunkt nur für Beleuchtungsanlagen an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen geleistet wird, die energieeffizient,

- 16 - nach dem Stand der Technik und der Umgebung angepasst erstellt sind und die zur Reduktion des Energieverbrauchs und der Lichtverschmutzung nachts gedimmt oder abgeschaltet werden, ausser an Fussgängerstreifen, die aus Verkehrssicherheitsgründen durchgängig zu beleuchten sind. Dabei können sich die Anforderungen der Energieeffizienz und des Stands der Technik naheliegenderweise nur auf einen Zeitpunkt ab Inkrafttreten des StrG und der KSV per 1. Januar 2022 beziehen. Andernfalls müssten wohl tatsächlich die allermeisten Beleuchtungsanlagen voraussetzungslos vom Kanton abgegolten werden, weil nicht anzunehmen ist, dass sich die Gemeinden zu irgendeinem Zeitpunkt in der Vergangenheit für neue Beleuchtungsanlagen entschieden haben, die schon damals auch punkto Energieeffizienz nicht dem Stand der Technik entsprachen, sprich auf veralteter Technologie basierten. Somit hätte auf eine gesetzliche Verankerung von technischen Anforderungen an Beleuchtungsanlagen im Sinne von § 9 Abs. 1 KSV von vornherein verzichtet werden können. Abgesehen davon müssen auch die betrieblichen Anforderungen gemäss § 10 KSV erfüllt werden, was mit heute veralteter Technologie höchstens bedingt möglich wäre. Doch auch der systematische Ansatz spricht dagegen, dass sich die Anforderungen der Energieeffizienz und des Stands der Technik nach dem seinerzeitigen Errichtungszeitpunkt der bestehenden Beleuchtungsanlagen beurteilen. Der Verweis in § 13 Abs. 3 auf Abs. 1 StrG kann sich nur auf die dort genannten technischen und betrieblichen Anforderungen an die Strassenbeleuchtung der Kantonsstrassen beziehen, die mit den §§ 9 und 10 KSV erstmals auf kantonaler Ebene eingeführt wurden, denn vor Inkraftsetzung des StrG und des KSV am 1. Januar 2022 existierten keine (vergleichbaren) kantonalen Bestimmungen (im Dekret über den Bau, den Unterhalt und die Kostenverteilung bei Kantonsstrassen vom 20. Oktober 1971 [Kantonsstrassendekret; SAR 751.120]), die den Gemeinden bei der Erstellung und Sanierung von Strassenbeleuchtungen Vorgaben für die Einhaltung von technischen und betrieblichen Anforderungen machten. Ergo gibt es für bestehende Beleuchtungsanlagen, die den heutigen Anforderungen der Energieeffizienz und dem Stand der Technik nicht genügen, keine früheren massgebenden Standards, auf welche die Regelung in § 13 Abs. 3 StrG, dass abgeltungspflichtige Beleuchtungen der Regelung von Absatz 1 entsprechen müssen, verweisen könnte. Dies übersieht die Beschwerdeführerin, wenn sie argumentiert, mit den

technischen und betrieblichen Anforderungen gemäss § 11 Abs. 1 i.V.m. den §§ 9 und 10 KSV seien die Anforderungen im seinerzeitigen Errichtungszeitpunkt von bestehenden Beleuchtungsanlagen gemeint; solche existierten nicht, jedenfalls nicht auf Kantonsebene. Die Entstehungsgeschichte der Bestimmungen weist sich ohnehin klar darüber aus, dass der Kanton nur Beleuchtungsanlagen mit einer jährlichen Abgeltung mitfinanzieren will, mit welcher die Beleuchtungsgrundsätze auf

- 17 - Kantonsstrassen gemäss Beleuchtungsreglement umgesetzt werden und die einen geringen Energieverbrauch aufweisen (Botschaft 21.122, S. 9). Beleuchtungsanlagen mit Stand heute veralteter Technologie vermögen diese Voraussetzungen klar nicht zu erfüllen. Der Sinn und Zweck von § 13 StrG und den §§ 9 bis 11 KSV besteht nicht in einer unbedingten Kostenbeteiligung des Kantons an der bestehenden Beleuchtungsinfrastruktur an Kantonsstrassen innerorts. Vielmehr wird neben der finanziellen Entlastung der Gemeinden in diesem Bereich die Förderung von kostensparender und umweltschonender und dennoch verkehrssicherer Technologie angestrebt (Botschaft 21.122, S. 9 ff.). Diese Ziele werden aus Sicht des Gesetzgebers am ehesten erreicht, wenn die Gemeinden möglichst rasch auf energieeffiziente Strassenbeleuchtungssysteme umstellen und dafür durch die Abgeltung des Kantons finanziell belohnt werden. Es steht den Gemeinden aber auch frei, mit dem Ersatz noch zuzuwarten und die Lebenszyklen der bestehenden Beleuchtungsanlagen auszuschöpfen. Insofern ist die Haltung, wonach der Kanton mit seiner Strategie bisherige Investitionen nutzlos mache, unzutreffend. Auch keine Zustimmung verdient die Argumentation der Beschwerdeführerin, Abgeltungen des Kantons entfielen von vornherein, weil sich der Stand der Technik stetig weiterentwickle und Technologien rasch veralteten. Ist eine Leuchte einmal gemeldet und erfüllt die Anforderungen, wird der Beitrag fortan jährlich ausbezahlt; es ist keine jährliche Neuanmeldung notwendig. Es erfolgt zwar eine periodische Neubeurteilung des Regierungsrats, ob die Strassenbeleuchtung noch dem Stand der Technik entspricht. Sollte dies nicht mehr der Fall sein, wird der betroffenen Gemeinde eine angemessene Sanierungsfrist angesetzt, mit dem Hinweis, dass ohne Sanierung die Beitragsberechtigung wegfällt (Erläuterungen KSV, S. 7). Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten, dass die Gemeinden in kurzen zeitlichen Abständen ihre Strassenbeleuchtungen an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen sanieren oder erneuern müssen, um weiterhin in den Genuss der finanziellen Beteiligung des Kantons zu kommen. Der Kanton, der jeweils die überwiegenden Kosten (65%) der Sanierung trägt, hätte selbst das geringste Interesse an einer solchen Entwicklung. Abgesehen davon kann es Jahre bis Jahrzehnte dauern, bis eine Beleuchtungstechnologie als veraltet gilt. LED-Leuchten sind jetzt doch schon viele Jahre gebräuchlich und deren Effizienzsteigerung zog sich entsprechend lange hin. Bis zur vollständigen Ablösung von LED-Leuchten durch OLED-Leuchten, die vollständig und stufenlos dimmbar sind, aber nur teils einen geringeren Strombedarf ausweisen (vgl. <https://www.lightcycle.de/presse/infotexte/energie-effizienz/led-factsheet>, zuletzt besucht am 22.04.2025), wird es vermutlich noch einige Zeit dauern.

- 18 -

E. 3.3.6

Auf der Grundlage von § 13 StrG i.V.m. § 11 Abs. 1 und 2 sowie §§ 9 und 10 KSV ist der Kanton demnach nicht verpflichtet, Abgeltungen für Beleuchtungsanlagen zu leisten, die nicht energieeffizient sind und nicht dem heutigen Stand der Technik entsprechen. Das trifft auf alle Leuchten des Typs Natrium Dampf HST an den Leuchtpunkten Teil 1, Nrn. 1–70,

91–121, 292–303, und Teil 2, Nrn. 63–92 zu. Dafür ist die jährliche Abgeltung von Fr. 200.00 nicht geschuldet.

E. 4

Strassenbeleuchtung § 9 Anforderungen (§ 13 Abs. 1 StrG) 1 Strassenbeleuchtungsanlagen an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen sind energieeffizient, nach dem Stand der Technik und der Umgebung angepasst zu erstellen. 2 Die Neuerstellung und die Änderung der Strassenbeleuchtung an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen bedürfen der Genehmigung des Departements. Dem Gesuch sind beizulegen: a) Strassenplan mit markierten Leuchtpunkten, b) Beleuchtungsberechnung, c) Dimmstufenprofil und geplante Abschaltung. 3 Die Gemeinden dokumentieren die Einhaltung der Normen und Richtlinien durch Kontrollmessungen bei der Abnahme der installierten Beleuchtung und stellen die Dokumentation dem Departement zu. § 10 Betrieb der Strassenbeleuchtung (§ 13 Abs. 1 StrG) 1 Zur Reduktion des Energieverbrauchs und der Lichtverschmutzung ist die Strassenbeleuchtung an den Kantonsstrassen nachts zu dimmen oder abzuschalten. Vorbehalten sind die Anforderungen an die Verkehrssicherheit. Fussgängerstreifen sind durchgängig zu beleuchten. § 11 Abgeltung (§ 13 StrG) 1 An Beleuchtungsanlagen für Innerortsstrecken von Kantonsstrassen, die den technischen und betrieblichen Anforderungen gemäss den §§ 9 und 10 entsprechen, leistet der Kanton eine Abgeltung gemäss § 13 Abs. 3 StrG. 2 Die Abgeltung beträgt pro Kalenderjahr pauschal Fr. 200.– pro Leuchtpunkt. Für angebrochene Jahre wird keine Teilabgeltung geleistet. 3 Die Gemeinden reichen das Beitragsgesuch samt Strassenplan mit markierten Leuchtpunkten und den notwendigen technischen Angaben beim Departement ein. 4 Die Gemeinden melden dem Departement wesentliche Veränderungen, die beitragsberechtigte Leuchtpunkte betreffen.

2. Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits bildet die Frage, ob die Beschwerdeführerin hinsichtlich 491 Leuchtpunkten der Strassenbeleuchtung im Innerortsbereich von Kantonsstrassen auf ihrem Stadtgebiet (Teil 1 [Vorakten ATBVM.22.412, act. 55–61], Nrn. 1–70, 91–204, 233, 238, 243–246, 270, 272–275, 290–303, 307–350; Teil 2 [Vorakten ATBVM.22.412, act. 50–54], Nrn. 19, 23, 57–94, 102, 104, 166–361) für das Jahr 2022 (und damit auch die Folgejahre) Anspruch auf eine Pauschalabgeltung von Fr. 200.00 pro Leuchtpunkt und Jahr gemäss § 13 Abs. 3 StrG und § 11 Abs. 1 und 2 KSV hat. Die Vorinstanz befand in Übereinstimmung mit der Erstinstanz (BVU, Abteilung Tiefbau), es bestehe kein solcher Abgeltungsanspruch, weil die Leuchten teils die Anforderungen an die Energieeffizienz und den Stand der Technik nach § 13 Abs. 1 StrG i.V.m. § 9 Abs. 1 KSV nicht erfüllten

- 7 - (Teil 1, Nrn. 1–70, 91–121, 292–303; Teil 2, Nrn. 63–92), teils nicht Bestandteil der Kantonsstrassenbeleuchtung bildeten (Teil 1, Nrn. 122–204, 243–246, 307–350; Teil 2, Nrn. 57–62, 166–361) und teils entgegen § 10 Satz 3 KSV die Fussgängerstreifen nachts nicht durchgängig beleuchteten, sondern zwischen 1.00 und 5.00 Uhr – wie die restliche Strassenbeleuchtung – dunkelgeschaltet seien (Teil 1, Nrn. 233, 238, 270, 272–275, 290/291; Teil 2, Nrn. 19, 23, 68/69, 72, 75/76, 80, 84, 93/94, 102, 104). Ausserdem fehle es bei den Leuchten Teil 1, Nrn. 1–70, 91–95, 98–100, 109, 111/112, 114/115, 117–120, 292–303, und Teil 2, Nrn. 63/64, 90–92, an der gemäss § 9 Abs. 2 lit. b KSV erforderlichen Beleuchtungsberechnung. 3.

E. 4.1

Die Verweigerung der Pauschalabgeltung für Leuchtpunkte, die aus Sicht der Vorinstanzen nicht Bestandteil der Kantonsstrassenbeleuchtung bilden, wird von der Vorinstanz im Wesentlichen damit begründet (vgl. angefochtener Entscheid, Erw. 5.2 ff.), dass lediglich Beleuchtungsanlagen im Fahrbahnbereich von Kantonsstrassen unter den Begriff der Strassenbeleuchtung im Sinne von § 13 StrG zu subsumieren seien. Hingegen scheidet eine Abgeltung von Beleuchtungen an Gemeindestrassen selbst dann aus, wenn diese der Entlastung der Kantonsstrasse dienen oder auf der Gemeindestrasse eine kantonale Veloroute verlaufe und die Gemeindestrasse dadurch im kantonalen Interesse stehe (vgl. dazu § 2 Abs. 2 lit. a und d StrG). Dasselbe gelte für die Beleuchtung von Personen- und Radunterführungen, für welche gemäss Ziff. 5.3 Anhang KSV weiterhin die Gemeinden zuständig seien und deren Finanzierung sie – anders als bei der Fahrbahnbeleuchtung – sowohl im Inner- als auch im Ausserortsbereich vollständig übernehmen müssten. Die unterschiedliche Behandlung von solchen Beleuchtungsanlagen im Vergleich zu denjenigen an Inner- und Ausserortsstrecken von Kantonsstrassen sei ohne inhaltliche Anpassung vom Kantonsstrassendekret ins StrG und die KSV überführt worden (Botschaft 21.122, S. 25; Antwort des Regierungsrats vom 23. November 2022 auf die Interpellation Isabelle Schmid, Grüne, Tegerfelden, und weitere, vom 13. September 2022, 22.264 [nachfolgend: Interpellation 22.264], S. 3). Im Unterschied zur in § 13 StrG geregelten Strassenbeleuchtung fehle es für eine finanzielle Beteiligung des Kantons an Beleuchtungsanlagen in Unterführungen an einer gesetzlichen Grundlage. Eine andere, auch Beleuchtungsanlagen in Unterführungen erfassende Auslegung von § 13 StrG würde im Übrigen zu grossen Abgrenzungs- und Vollzugsproblemen führen. Dagegen spreche, dass der Gesetzgeber eine möglichst einfach zu handhabende Regelung schaffen wollen (vgl. Botschaft 21.122, S. 10). Die unterschiedliche Behandlung von Leuchtpunkten an Fussgängerstreifen und Fussgängerunterführungen verstosse auch nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot in Art. 8 Abs. 1 BV, da sachliche Gründe für eine Differenzierung bestünden. Fussgängerstreifen bildeten als Strassenmarkierung unzweifelhaft Bestandteil der Fahrbahn von Kantonsstrassen. Demgegenüber seien Fussgängerunterführungen von

- 19 - der Kantonsstrasse losgelöste Bauwerke, die nicht Bestandteil der Fahrbahn bildeten. Hier sei die Abgrenzung, welcher Strasse sie dienten, oftmals komplexer. Die kantonale Kostenbeteiligung gemäss § 22 Abs. 1 lit. b StrG beschränke sich auf den Bau von Unterführungen. Daraus könne die Beschwerdeführerin nichts für die kantonale Kostenbeteiligung an der Beleuchtung derselben für sich ableiten, da die Strassenbeleuchtung in § 13 StrG eine separate Regelung erfahren habe.

E. 4.2

Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, wie bei der Beleuchtung der Fahrbahn von Kantonsstrassen innerorts, für welche die Gemeinden ebenfalls zuständig seien, sage die Zuständigkeit der Gemeinden für die Beleuchtung von Personenunter- und -überführungen (inner- und ausserorts) nichts über deren Finanzierung aus. Gemäss § 2 Abs. 1 StrG würden die im Eigentum des Kantons stehenden Strassen mit all ihren Bestandteilen als Kantonsstrassen gelten. Zu den Bestandteilen einer Strasse gehörten u.a. die Beleuchtungsanlagen, aber auch Über- und Unterführungen sowie Anlagen für den Radverkehr. Die Beleuchtung der Innerortsstrecken von Kantonsstrassen gemäss § 13 Abs. 3 StrG umfasse demzufolge auch Beleuchtungsanlagen in Über- und Unterführungen sowie bei Anlagen für den Radverkehr. Als Anlagen, welche die Kantonsstrasse unmittelbar

entlasteten (§ 2 Abs. 2 lit. d StrG), seien Umsteigeinfrastrukturen, die den Wechsel vom Individu- alverkehr auf den öffentlichen Verkehr begünstigten, Parallelstrassen und Radwege, die Kantonsstrassen unmittelbar entlasteten, sowie Massnah- men an Gemeindestrassen zu verstehen, die der unmittelbaren Entlastung der Kantonsstrassen dienten, wie Verkehrsmanagements- oder flankieren- de Massnahmen (vgl. § 22 Abs. 1 StrG). Radunterführungen unter Kan- tonsstrassen seien Teil der kantonalen Velorouten und deren Beleuch- tungsanlagen damit Bestandteil von Kantonsstrassen. Ohne entlang der Kantonsstrasse verlaufende Radwege und Radunterführungen sei der Ver- kehrsfluss erheblich eingeschränkt und die Verkehrssicherheit namentlich von Radfahrern gefährdet. Radunterführungen unter Kantonsstrassen und Radwege entlang von Kantonsstrassen entlasteten Kantonsstrassen somit unmittelbar. Dasselbe gelte für Fussgängerunterführungen, die anstelle von Fahrbahnquerungen für weniger Verkehrsbehinderungen und Gefähr- dung der Verkehrssicherheit sorgten. Eine Abgeltung nur jener Leuchtpunkte, die unmittelbar der Kantonsstrasse dienten, d.h. solcher, die direkt entlang der Fahrbahn stünden und diese beleuchteten, greife zu kurz. Für eine derart enge Auslegung gebe es keine Grundlage im StrG oder der KSV, zumal nicht einheitlich der Begriff Stras- senbeleuchtung, sondern mancherorts auch derjenige von Beleuchtungs- anlagen verwendet werde. Zudem führe Ziff. 6.2 des Beleuchtungsregle-
- 20 - ments auch Beleuchtungssituationen ausserhalb des Fahrbahnbereichs auf, die mit einer Strassenbeleuchtung auszurüsten seien. Dabei werde für alle Situationen der Begriff "Strassenbeleuchtung" verwendet. Im Übrigen beruhe die für die Abgeltungsberechtigung getroffene Unter- scheidung zwischen Leuchtpunkten an Fussgängerstreifen und solchen in Personenunterführungen auf keinem sachlichen Grund und verstosse da- her sehr wohl gegen das Rechtgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Auch die von der Vorinstanz angezweifelte Vollzugstauglichkeit stelle keinen sachlichen Grund für eine Differenzierung dar. Abgrenzungsprobleme gebe es nicht. Die im Beitragsgesuch der Beschwerdeführerin aufgeführten Per- sonenunter- bzw. -überführungen dienten ausschliesslich der Querung von Kantonsstrassen, nicht von Bestandteilen des Gemeindestrassennetzes.

E. 4.3

Als zutreffend erweist sich zunächst der Einwand der Beschwerdeführerin, dass die Zuständigkeit der Gemeinden für bestimmte Beleuchtungsanla- gen nichts darüber aussagt, ob der Kanton diese mitfinanzieren muss; denn die Gemeinde ist nach Ziff. 5.1 Anhang KSV ganz generell für die Stras- senbeleuchtung von Kantonsstrassen innerorts zuständig, die der Kanton unter den Voraussetzungen von § 13 StrG und § 11 Abs. 1 und 2 i.V.m. den §§ 9 und 10 KSV (mittels jährlicher Abgeltungspauschale) mitfinanzie- ren muss. Nicht ersichtlich ist sodann, inwiefern aus den (von der Vorinstanz referen- zierten) Ausführungen in der Botschaft 21.122, S. 25, zu schliessen wäre, dass die Finanzierung von Beleuchtungsanlagen in Personen- und Rad- über- und -unterführungen ohne inhaltliche Änderung vom Kantonsstras- sendekret ins StrG und die KSV überführt werden sollte. Die an der ange- gebenen Stelle der Botschaft 21.122 erwähnte Überführung der wichtigen (und damit in Gesetzesform zu kleidenden) Bestimmungen über die Kos- tenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Aufgaben- und Kostenverteilung im Betrieb der Kantonsstrassen in den Kapiteln 4 und 5 des Kantonsstrassendekrets ins neue StrG bedeutet keineswegs eine in- haltsgleiche Übernahme ins neue Recht. Im Gegenteil haben sich die Ver- teilungsgrundsätze im neuen StrG im Vergleich zum Kantonsstrassende- kret mit der Einführung eines fixen Kostenverteilungschlüssels 65/35 für den Bau und Unterhalt von

Kantonsstrassen innerorts grundlegend geändert. Auch die finanzielle Entlastung der Gemeinden durch Kantonsbeiträge an die Strassenbeleuchtung von Kantonsstrassen innerorts ist neu (vgl. dazu bereits Erw. 1 vorne). Deshalb muss von Fall zu Fall beurteilt werden, ob und was sich im Vergleich zur vorherigen Rechtslage inhaltlich geändert hat. Dabei fällt auf, dass eine Regelung wie in § 22 Abs. 4 Kantonsstrassendekret, wonach die Gemeinden für die Beleuchtung von Personenüber- und -unterführungen

- 21 - inner- und ausserorts aufzukommen haben, im StrG oder in der KSV fehlen. Das spricht dafür, dass für die Kostentragung von Beleuchtungen in Personenüber- und -unterführungen wie auch in Radüber- und -unterführungen gleich wie für alle anderen, nicht speziell geregelten Bauteile die allgemeine Regelung von § 29 StrG gilt, wonach die Gemeinden an den Bau und Unterhalt der Innerortsstrecken von Kantonsstrassen einen einheitlichen Beitrag von 35% der massgeblichen Gesamtkosten leisten, unter dem Vorbehalt der Regelung in § 13 StrG, dass der Kantonsbeitrag von 65% an die Strassenbeleuchtung nur für energieeffiziente und dem Stand der Technik entsprechende sowie der Umgebung angepasste Beleuchtungsanlagen geschuldet ist. Es gibt jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass diese Regelung nicht für die Beleuchtung von allen zu Innerortsstrecken von Kantonsstrassen gehörenden Strassenbestandteile gelten sollte. Entscheidend für die Pflicht zur Mitfinanzierung von Strassenbeleuchtungsanlagen durch den Kanton ist somit, ob der davon beleuchtete Bereich als Strassenbestandteil einer Kantonsstrasse im Innerortsbereich gilt; denn der Begriff der Kantonsstrasse umfasst die Strasse mit all ihren Bestandteilen (§ 2 Abs. 1 StrG). Bejahendenfalls ist von einer Strassenbeleuchtung im Sinne von § 13 StrG auszugehen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz, die sie offenbar auch schon bei der Beantwortung der Interpellation 22.264 (S. 3) vertrat, ist dieser Begriff weiter zu verstehen als derjenige der Fahrbahnbeleuchtung. Was Strassenbestandteil bildet, ist in § 80 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100) geregelt, nachdem das StrG keine eigene, davon abweichende Definition zu den Strassenbestandteilen enthält. Gemäss § 80 Abs. 2 BauG sind Bestandteile der öffentlichen Strassen alle Bauten, Anlagen und Vorrichtungen, die der technisch und verkehrlich zweckmässigen, umweltschonenden Ausgestaltung dienen. Dazu gehören auch (also nicht abschliessend) und insbesondere die für die Verkehrssicherheit und den Schutz der Fussgänger und Radfahrer notwendigen Anlagen (lit. a). Das sind beispielsweise Über- und Unterführungen für Fussgänger und Radfahrer, aber auch Geh-, Fuss- und Radwege (vgl. ANDREAS BAUMANN, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N. 26 zu § 80), ungeachtet dessen, ob es sich dabei gleichzeitig um Verkehrsanlagen von kantonalem Interesse im Sinne von § 2 Abs. 2 lit. a StrG (kantonale Velorouten) handelt, die umgekehrt nicht notwendigerweise Strassenbestandteil von Kantonsstrassen bilden. An der Eigenschaft von Überführungen und Unterführungen als Strassenbestandteil ändert nichts, dass sie einer bestimmten Verkehrsart (Fussgänger und Radfahrer) vorbehalten sind (BAUMANN, a.a.O., N. 9 zu § 102). Soweit die Vorinstanz gegen die Anwendung von § 13 StrG auf Beleuchtungsanlagen in Fussgänger- und Radunterführungen oder -überführungen Abgrenzungs- und Vollzugsprobleme anführt, weil es Situationen gebe, in welchen solche Über- und Unterführungen nicht nur der Querung von Kan-

- 22 - tonsstrassen, sondern auch von Gemeindestrassen dienen, so lassen sich diese Bedenken zwar nicht vollständig ausräumen. Sie reichen aber nicht aus, um den Begriff der Strassenbeleuchtung, der aufgrund einer grammatikalischen Auslegung des Wortlauts und

einer systematischen Auslegung unter Heranziehung von § 2 Abs. 1 StrG und § 80 BauG die Beleuchtung von sämtlichen Strassenbestandteilen umfasst, auf denjenigen der Fahrbahnbeleuchtung einzugrenzen. Vielmehr ist den erwähnten Bedenken anderweitig Rechnung zu tragen. Im vorliegenden Fall sollen sich gemäss Auffassung der Beschwerdeführerin solche Abgrenzungsprobleme ohnehin nicht stellen, weil die Beleuchtungsanlagen an den Leuchtpunkten Teil 1, Nrn. 122–204, 243–246, 307–350, und Teil 2, Nrn. 57–62, 166–361 in Personen- und Radunterführungen situiert seien, die ausschliesslich der Querung von Kantonsstrassen dienen. Ob dem so ist, lässt sich für das Verwaltungsgericht anhand der Akten nicht feststellen, sondern muss von der Erstinstanz (Abteilung Tiefbau des BVU) im zweiten Rechtsgang überprüft und beurteilt werden. Deshalb ist der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne dieser Erwägung an die Abteilung Tiefbau des BVU zurückzuweisen. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob die betreffenden Beleuchtungsanlagen die technischen und betrieblichen Anforderungen gemäss § 13 Abs. 1 StrG i.V.m. den §§ 9 und 10 KSV erfüllen, insbesondere diejenigen, die mit Sparlampen anstelle von LED-Leuchten ausgerüstet sind. Widrigenfalls wären sie aus diesem Grund nicht abgeltungsberechtigt.

E. 5.1

Ergänzend bleibt anzufügen, dass für Leuchten an Fussgängerstreifen, die zwischen 1.00 und 5.00 Uhr nachts dunkelgeschaltet sind (Teil 1, Nrn. 233, 238, 270, 272–275, 290/291; Teil 2, Nrn. 19, 23, 68/69, 72, 75/76, 80, 84, 93/94, 102, 104), keine Abgeltung nach § 13 Abs. 3 StrG und § 11 Abs. 1 und 2 KSV zu leisten ist, weil sie die betrieblichen Anforderungen gemäss § 10 Satz 3 KSV, wonach Fussgängerstreifen durchgängig zu beleuchten sind, nicht erfüllen. Unter Verweis auf die Ausführungen in Erw. 3.3.4 ist die Regelung in § 10 Satz 3 KSV mit übergeordnetem Recht vereinbar, denn dass Fussgängerstreifen nachts durchgängig zu beleuchten sind, wurde schon in der Botenschaft 21.122, S. 9, festgehalten. Auch insoweit hat der Regierungsrat lediglich den Willen und die (betrieblichen) Vorgaben des Gesetzgebers umgesetzt. Eine rechtspolitische Diskussion darüber, ob sich diese Massnahme tatsächlich zur Verbesserung der Verkehrssicherheit eignet, worüber die Meinungen der Vorinstanzen und der Beschwerdeführerin auseinandergehen, erübrigt sich daher. Auch kommt es angesichts des dokumentierten gesetzgeberischen Willens zur Einführung einer entsprechenden Regelung nicht darauf an, ob diese auf den Richtlinien und Empfehlungen

- 23 - von privatrechtlichen Organisationen (Schweizer Licht Gesellschaft [SLG]; Schweizerischer Verband der Strassen und Verkehrsfachleute [VSS]) beruht; diese sind per se nicht verbindlich (sondern nur kraft Verweis in einem Rechtssatz). Nicht massgeblich sind ferner die diesbezüglichen Regelungen in anderen Kantonen (wie Zürich). Irrelevant ist auch, ob eine unterschiedliche Behandlung von Fussgängerstreifen und den übrigen Fussgängerquerungen (mit Mittelinsel) sinnvoll ist. Immerhin leuchtet die Argumentation der Vorinstanz ein, dass es sich rechtfertigt, an Fussgängerstreifen, die ein Vortrittsrecht für Fussgänger beinhalten, eine tendenziell sicherere Situation zu schaffen als an den übrigen Fussgängerquerungen, die nur benützt werden dürfen, wenn die zu querende Fahrbahn frei ist. Mit den Erläuterungen der KSV wird diese erläutert bzw. näher erklärt und nicht der KSV Widersprechendes verbindlich geregelt. Eine (verpönte) Missachtung von in den Erläuterungen KSV aufgestellten Grundsätzen durch die KSV ist somit per definitionem ausgeschlossen. Das Zitat in Rz. 62 der Beschwerde ist ausserdem unvollständig. Die Pflicht zur durchgängigen Beleuchtung von Fussgängerstreifen wird

auf der gleichen Seite der Erläuterungen KSV (S. 6) ebenfalls erwähnt, als Ausnahme vom Grundsatz, dass die Gemeinden die Nachtabschaltung und Dimmung der Strassenbeleuchtung individuell den Anforderungen insbesondere der Sicherheit anpassen und das Verkehrsaufkommen oder die öV-Fahrpläne berücksichtigen, unter Verzicht auf kantonsweite einheitliche Abschaltzeiten und Dimmprofile. Dass bei der Dunkelschaltung von Fussgängerstreifen im Zeitraum von 1.00 bis 5.00 Uhr nachts kein Sicherheitsdefizit besteht, ist eine unbelegte Parteibehauptung der Beschwerdeführerin. Keine registrierten Unfälle an nicht beleuchteten Fussgängerstreifen in diesem Zeitraum sind kein Beleg dafür. Und selbst wenn dem so wäre, ist dennoch der Wille des Gesetzgebers zu respektieren, der sich von der durchgängigen Beleuchtung eine Erhöhung der Verkehrssicherheit verspricht und der Verkehrssicherheit bezogen auf die Situation an Fussgängerstreifen ein höheres Gewicht einräumt als der Reduktion der Lichtverschmutzung und der betrieblichen Kosteneinsparung. Das Problem mit Rundsaltungen, die keine individuelle Steuerung der Beleuchtungsanlagen an Fussgängerstreifen zulassen, lässt sich auch nach der Darstellung der Beschwerdeführerin bei der ohnehin früher oder später vorzunehmenden Sanierung oder Erneuerung der Strassenbeleuchtungen, wenn auch mit gewissem Aufwand, beheben (vgl. Beschwerde, Rz. 91 ff.). Die Pflicht zur durchgängigen Beleuchtung von Fussgängerstreifen bzw. die Verweigerung der Kostenbeteiligung des Kantons im Widerhandlungsfall verstösst zudem nicht gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 BV). Abgesehen davon, dass die Berechnung der Beschwerdeführerin mit einer Betriebsdauer von 83,33% der geforderten Beleuchtungsdauer (vgl. Beschwerde, Rz. 69) ohnehin nicht stimmt, weil tagsüber keine Beleuchtung erfolgt, Beleuchtungsanlagen mithin nie 24 Stunden

- 24 - bzw. 20 Stunden (bei Nachtabschaltung zwischen 1.00 Uhr und 5.00 Uhr nachts) in Betrieb sind, ist unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden, dass für nur teilweise rechtskonform betriebene Beleuchtungsanlagen keine Abgeltung geleistet wird. Eine teilweise Abgeltung (für den rechtskonformen Betrieb) wäre zwar eine mildere Massnahme, die aber im Hinblick auf die Durchsetzung der durchgängigen Beleuchtung von Fussgängerstreifen weniger wirksam wäre als eine vollständige Verweigerung der Abgeltung. Obendrein ist es der Beschwerdeführerin zumutbar, für eine durchgängige Beleuchtung von Fussgängerstreifen (auch in verkehrsrärmeren Aussenquartieren) zu sorgen, wenn sie für die betreffenden Beleuchtungsanlagen eine Abgeltung des Kantons beanspruchen möchte.

E. 5.2

Offenbleiben kann, ob für die im Beitragsgesuch der Beschwerdeführerin aufgeführten Leuchtpunkte vollständige und genügende Unterlagen beigebracht wurden und von den Gesuchstellern für bestehende Beleuchtungsanlagen Beleuchtungsberechnungen verlangt werden dürfen bzw. überhaupt erhältlich gemacht werden könnten. Soweit die Abgeltung mit der Begründung der fehlenden Beleuchtungsberechnung verweigert wurde (Leuchtpunkte Teil 1, Nrn. 1–70, 91–95, 98–100, 109, 111/112, 114/115, 117–120, 292–303, und Teil 2, Nrn. 63/64, 90–92), sind gleichzeitig die Anforderungen an die Energieeffizienz und den Stand der Technik jeweils nicht erfüllt. Es hat somit keinerlei praktische Bewandnis, ob darüber hinaus die Gesuchsunterlagen unvollständig sind. Künftige Sanierungen und Erneuerungen der Strassenbeleuchtung an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen (zwecks Ertüchtigung im Sinne von § 9 Abs. 1 KSV) bedürfen ohnehin der Genehmigung des BVU. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wird die Beschwerdeführerin

gemäss § 9 Abs. 2 lit. b KSV (im Rahmen der baulichen Nachrüstung) eine Beleuchtungsberechnung (für die abzugelbenden sanierten oder erneuerten Beleuchtungsanlagen) beibringen müssen, es sei denn, dieses Erfordernis überschreite die dem Regierungsrat mit § 13 Abs. 1 StrG übertragene Gesetzgebungsbefugnis oder verstosse anderweitig gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), was hier ebenfalls nicht vertieft zu werden braucht.

E. 5.3

Auch die Rechtmässigkeit der Verweigerung einer Abgeltung für die Beleuchtungsanlagen an den Leuchtpunkten Teil 2, Nrn. 65–67, 70/71, 73/74, 77–79, 81–83 und 85–89 mit der Begründung, die Beleuchtung sei nicht normgerecht, braucht nicht geklärt zu werden, weil die Anlagen gleichzeitig nicht energieeffizient und dem Stand der Technik entsprechend sind, weshalb dem Umstand der nicht normgerechten Beleuchtung keine praktische Bedeutung beizumessen ist.

- 25 -

E. 5.4

In Übereinstimmung mit der Haltung der Vorinstanz besteht vorliegend keine Notwendigkeit für eine Übergangsregelung. § 13 StrG und die §§ 9 bis 11 KSV verlangen von den adressierten Gemeinden keine sofortige Umstellung der Beleuchtungsanlagen. Die bestehenden Beleuchtungsanlagen, die nicht im Sinne von § 9 Abs. 1 KSV energieeffizient sind und dem Stand der Technik entsprechen, dürfen (bis zum allfälligen Ende ihres Lebenszyklus) weiterbetrieben werden, einfach ohne Abgeltung des Kantons, von der nur sanierte oder erneuerte Anlagen profitieren können. Weil sich der Kanton unter bisherigem Recht nicht an den Kosten der Beleuchtungsanlagen an Kantonsstrassen innerorts beteiligte (siehe dazu Erw. 1 vorne), verlieren die Gemeinden mit der Gesetzesrevision nichts, sondern können – je nach den Umständen – lediglich nicht sofort von einer neu vorgesehenen finanziellen Entlastung durch den Kanton profitieren. Es findet daher auch keine Entwertung von Investitionen statt. Eine rasche Umsetzung des neuen Rechts (ohne Übergangsphase, in der auch für bestehende Beleuchtungsanlagen eine Abgeltung des Kantons geleistet würde) bedeutet für die Gemeinden als Normadressaten somit keine nicht zu vertretende Härte (vgl. dazu PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2022, § 24 Rz. 548). Die Interessen der Gemeinden wurden sowohl in einer Gesamtbetrachtung der Gesetzesrevision als auch bezüglich der spezifischen finanziellen Entlastung bei der Strassenbeleuchtung genügend berücksichtigt; eine Verletzung von § 13 Abs. 2 StrG, der u.a. die Berücksichtigung der Interessen der Gemeinden vorschreibt, ist nicht auszumachen. Mit den von der Beschwerdeführerin in Rz. 83 der Beschwerde zitierten Ausführungen der Beantwortung der Interpellation 22.65 war nicht gemeint, dass die Gemeinden in einer Übergangsphase eine Abgeltung für nicht den Anforderungen der §§ 9 und 10 KSV entsprechende Beleuchtungsanlagen erhalten sollten. Das Gegenteil ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen auf S. 2 der Beantwortung der Interpellation, wonach für nicht normkonforme Beleuchtungen keine Abgeltung bezahlt wird. An die Verhältnismässigkeit wurde in dem Zusammenhang appelliert, dass den Gemeinden genügend Zeit lassen wird, um die Anpassung der Strassenbeleuchtung zu planen und umzusetzen. Es ist ferner nicht willkürlich, dass bei künftigen Technologieänderungen nach erfolgter Umstellung auf energieeffiziente und dem

Stand der Technik entsprechende Beleuchtungsanlagen im Sinne von § 9 Abs. 1 KSV eine Sanierungsfrist gewährt wird, während welcher die Abgeltung des Kantons weiterhin geleistet wird (vgl. Erläuterungen KSV, S. 7), nicht hingegen bei der Einführung des StrG und der KSV per 1. Januar 2022. Es bedeutet ganz einfach, dass sich der Kanton erst nach der erwähnten Umstellung auf eine energieeffiziente Technologie finanziell beteiligen und Investitionen in Beleuchtungsanlagen schützen will, was weder einen inneren, nicht

- 26 - auflösbaren Widerspruch (zu den Zielen der Gesetzesrevision) beinhaltet, noch in einem stossenden Widerspruch zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, einem tragenden Grundgedanken der Strassengesetzgebung oder dem Gerechtigkeitsgedanken steht. Eine Pflicht der Gemeinden zur sofortigen Umsetzung der neuen Beleuchtungsstrategie ergibt sich auch daraus nicht. Sie können analog der Situation, in welcher der Kanton die Beleuchtungsanlagen übernommen hätte, wählen, ob sich eine sofortige Umstellung unter Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Ökologie, Dringlichkeit und Effizienz für sie lohnt, oder ob sie die bestehenden Beleuchtungsanlagen vorderhand (allenfalls im Hinblick auf eine bevorstehende Strassensanierung) ohne finanzielle Beteiligung des Kantons weiterbetreiben wollen (um Investitionen nicht nutzlos zu machen oder ökologische Anliegen zu wahren). Das Schreiben der Abteilung Tiefbau, Unterabteilung Verkehrsmanagement, des BVU vom 25. Oktober 2024 (Replikbeilage 2) betrifft den (zwei-jährigen) Prüfprozess des Kantons für die Entschädigung von Strassenbeleuchtungen im "baulichen Ausserort", die nicht von der Abgeltungspflicht gemäss § 13 Abs. 3 StrG erfasst werden und wofür Vereinbarungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden getroffen werden müssen, soweit solche noch nicht bestehen oder anpassungsbedürftig sind (vgl. auch die Duplikbeilagen). Es ist nicht ersichtlich, was die Beschwerdeführerin unter Anrufung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) daraus im Hinblick auf die von ihr verlangte Gewährung einer Übergangsfrist zu Gunsten der Gemeinden ableiten könnte. Dass der Kanton eine gewisse Zeit beansprucht, um rund 1'000 (ausserorts gelegene) Leuchtpunkte im ganzen Kanton zu inventarisieren und auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen, ist legitim. Selbst wenn eine Entschädigung für notwendige (ausserorts gelegene) Leuchten während des Prüfprozesses (auch rückwirkend) ausbliebe, stünde dieser "Entlastung" der Strassenrechnung des Kantons (zulasten der Gemeinden) insgesamt eine massive Mehrbelastung mit den Kosten für normkonforme Beleuchtungsanlagen an Kantonsstrassen innerorts gegenüber (die bislang die Strassenrechnung der Gemeinden belasteten), womit gesamthaft betrachtet nicht von einer Benachteiligung der Gemeinden gegenüber dem Kanton ausgegangen werden kann, die noch bis zur technologischen Umstellung auf Abgeltungen des Kantons warten müssen. Bei der Beschwerdeführerin sind ohnehin nur 15 Leuchtpunkte im Ausserortsbereich betroffen. Im Übrigen ist fraglich, ob die Gemeinden in der vorliegenden Konstellation, wo es um die Kostenverteilung zwischen Gemeinden geht, überhaupt Träger des Anspruchs auf Gleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sind (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, N. 19 zu Art. 8).

E. 6

Zusammenfassend ist für die Beleuchtungsanlagen an den Leuchtpunkten Teil 1, Nrn. 1–70, 91–121, 292–303, und Teil 2, Nrn. 63–92 mangels Ener-

- 27 - gieeffizienz und Einhaltung des Stands der Technik sowie für die nicht durchgängige Beleuchtung an den Leuchtpunkten Teil 1, Nrn. 233, 238, 270, 272–275, 290/291, und Teil 2, Nrn. 19, 23, 68/69, 72, 75/76, 80, 84, 93/94, 102, 104 bei Fussgängerstreifen keine

Pauschalabgeltung des Kantons zu leisten. In diesem Punkt erweist sich die vorliegende Beschwerde als unbegründet. Hingegen darf die Abgeltung nicht mit der Begründung verweigert werden, die Beleuchtungsanlagen beleuchteten nicht den Fahrbahnbereich von Kantonsstrassen innerorts, sondern anderweitige Strassenbestandteile wie Personen- und Radüberführungen und -unterführungen. Diesbezüglich besteht weiterer Abklärungsbedarf, ob die Unter- oder Überführungen oder Teile davon Kantonsstrassen dienen, indem sie diese unter- bzw. überqueren, und ob die dort angebrachten Beleuchtungsanlagen (Teil 1, Nrn. 122–204, 243–246, 307–350; Teil 2, Nrn. 57–62, 166–361) die technischen und betrieblichen Anforderungen gemäss den §§ 9 und 10 KSV (nachweislich) erfüllen. Deshalb ist der vorinstanzliche Entscheid in teilweiser Gutheissung der vorliegenden Beschwerde aufzuheben und die Sache ist zur Vervollständigung des Sachverhalts und zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen (Erw. 4.3 vorne) an das BVU, Abteilung Tiefbau, zurückzuweisen. III. 1. Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§§ 31 Abs. 2 Satz 1 und 32 Abs. 2 VRPG), wobei bei einer Rückweisung der Sache an eine untere Instanz mit offenem Verfahrensausgang praxismässig von einem Obsiegen der beschwerdeführenden Partei ausgegangen wird (statt vieler: Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2021.164 vom 15. Dezember 2021, Erw. III/1.2 mit weiteren Hinweisen). Offen ist der Verfahrensausgang des zweiten Rechtsgangs in Bezug auf die Beleuchtungsanlagen an den Leuchtpunkten Teil 1, Nrn. 122–204, 243–246, 307–350, und Teil 2, Nrn. 57–62, 166–361, die nicht Bestandteil der Kantonsstrassenbeleuchtung bilden sollen. Betroffen sind damit 333 von 491 streitigen Leuchtpunkten, was einem Anteil von rund zwei Dritteln entspricht. Demnach ist die Beschwerdeführerin als zu zwei Dritteln obsiegend zu betrachten. 2. Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten sind dementsprechend im Umfang von einem Drittel von der insoweit unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen. Die restlichen zwei Drittel der Verfahrenskosten sind auf die Staatskasse zu nehmen, weil der Vorinstanz weder Willkür in der Sache noch (schwerwiegende) Verfahrensfehler vorgeworfen werden können (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG).

- 28 - 3.

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