

**WBE.2024.384 / sr / wm**

(2024-001175)

Art. 41

**Urteil vom 23. April 2025**

Besetzung

Verwaltungsrichter Winkler, Vorsitz

Verwaltungsrichterin Lang

Verwaltungsrichterin Schöb

Gerichtsschreiberin Ruchti

Beschwerde-  
führerin

**Einwohnergemeinde Q.**\_\_\_\_\_,  
handelnd durch den Gemeinderat

**gegen**

**Regierungsrat des Kantons Aargau**, Regierungsgebäude, 5000 Aarau  
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt Abteilung  
Tiefbau, Buchenhof, Entfelderstrasse 22, 5000 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Beleuchtungsentschädigung für das  
Beitragsjahr 2022

Entscheid des Regierungsrats vom 18. September 2024

---

**Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:**

**A.**

Im Nachgang zum Beitragsgesuch der Gemeinde Q.\_\_\_\_\_ vom 31. März 2022 mit Nachtrag vom 1. April 2022 betreffend Beleuchtungsentschädigung für Leuchten auf Kantonsstrassen für das Jahr 2022 teilte das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Abteilung Tiefbau, der Gesuchstellerin mit Schreiben vom 2. September 2022 mit, dass nur 21 von 77 eingegebenen Leuchten die Anforderungskriterien für eine Beleuchtungsentschädigung erfüllten und für diese 21 Leuchten ab 2022 jährlich Fr. 4'200.00 (21 x Fr. 200.00 pro Leuchte) vergütet würden. Am 17. Oktober 2022 erliess die Abteilung Tiefbau dazu die von der Gemeinde Q.\_\_\_\_\_ verlangte beschwerdefähige Verfügung.

**B.**

**1.**

Dagegen erhob die Gemeinde Q.\_\_\_\_\_ am 18. November 2022 Beschwerde beim Regierungsrat und beantragte sinngemäss die Ausrichtung einer Entschädigung für 77 Leuchtpunkte im Betrag von Fr. 15'400.00 (77 x Fr. 200.00) sowie den Erlass klarer und nachvollziehbarer rechtlicher Grundlagen (in Gesetz, Verordnung, Weisungen) für die geltend gemachte Beleuchtungsentschädigung.

**2.**

An der Sitzung vom 18. September 2024 entschied der Regierungsrat (RRB Nr. 2024-001175):

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.- sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 212.85, insgesamt Fr. 2'212.85, werden der Beschwerdeführerin, Einwohnergemeinde Q.\_\_\_\_\_, auferlegt. Abzüglich des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 1'500.- hat die Beschwerdeführerin somit noch Fr. 712.85 zu bezahlen.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

**C.**

**1.**

Diesen Entscheid focht die Gemeinde Q.\_\_\_\_\_ mit Beschwerde vom 25. Oktober 2024 (Datum Postaufgabe) beim Verwaltungsgericht an, mit den Anträgen:

A: Verfahrensantrag 1:

Es sei der Beschluss Nr. 2024-001175 vom 18. September 2024 des Regierungsrats des Kantons Aargau (nachfolgend: Regierungsrat) aufzuheben und an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen.

B: Verfahrensantrag 2 (Eventualantrag):

Sollte das Gericht zum Schluss kommen, das Geschäft nicht an den Regierungsrat zurückzuweisen, sei dieser aufzuheben und zu Gunsten der Beschwerdeführerin zu entscheiden (Zusprechung eines Beitrags bzw. der Beleuchtungsentschädigung für das Beitragsjahr 2022).

C: Verfahrensantrag 3:

Die von der Vorinstanz auferlegten Verfahrenskosten seien zu erlassen bzw. zu reduzieren, dies auf Grund der nachfolgenden Ausführungen bzw. des fehlenden Nachweises über die Kanzleigebühr/Auslagen und der auferlegten Staatsgebühr.

D:

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Departements Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Tiefbau (nachfolgend: Beschwerdegegnerin).

**2.**

Mit Beschwerdeantwort vom 9. Dezember 2024 beantragte das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Abteilung Tiefbau, die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. In prozessualer Hinsicht wurde Antrag auf Beizug der Akten des Verfahrens WBE.2024.311 (Beschwerde der Stadt R.\_\_\_\_\_ gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 26. Juni 2024 betreffend Beleuchtungsentschädigung) gestellt.

**D.**

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 23. April 2025 beraten und entschieden.

---

**Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**I.**

**1.**

Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Der angefochtene Entscheid des Regie-

rungsrats ist verwaltungsintern letztinstanzlich (§ 50 Abs. 1 lit. a VRPG). Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**2.**

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**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).

**4.**

Für einen Beizug der Akten des beim Verwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahrens WBE.2024.311 gibt es keinen Anlass. Dass sich (teilweise) die gleichen Rechtsfragen stellen, ist kein Grund für einen Aktenbeizug; die zeitliche Koinzidenz der Beschwerden ebenfalls nicht. Die vorliegende Beschwerde lässt sich unabhängig von den Feststellungen im Parallelverfahren beurteilen. Dem entsprechenden Verfahrensantrag der Abteilung Tiefbau ist nicht stattzugeben.

**II.**

**1.**

Am 1. Januar 2022 traten das Gesetz über das kantonale Strassenwesen vom 15. Juni 2021 (Strassengesetz, StrG; SAR 751.200) sowie die dazugehörige 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 Finanzkraft abgestuft werden.

Eine weitere Entlastung der Gemeinden war ursprünglich dadurch angedacht, dass der Kanton schrittweise über einen Zeitraum von 20 Jahren hinweg im Rahmen der jeweiligen Sanierung von Strassenabschnitten die Strassenbeleuchtung innerorts (entschädigungslos) übernehmen, erneuern 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 Nachtabstaltung 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. Dezember 2020 zur Revision der Strassengesetzgebung, Teil 1, 20.331 [nachfolgend: 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.).

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 zuständig sind, während der Kanton die Investitionskosten mitfinanziert; zwecks Minimierung des Verwaltungsaufwands in Form von jährlichen Pauschalabgeltungen (von Fr. 200.00) pro Leuchtpunkt, was einer Kantonsbeteiligung von 65% entspricht (Botschaft 21.122, S. 8 ff.).

Um auch bei dieser vom Gesetzgeber gewählten Variante "eine rechtsgleiche Umsetzung der Strassenbeleuchtung auf dem gesamten Kantonsstrassennetz" zu gewährleisten und insbesondere dem Postulat betreffend Nachtabstaltung der Strassenbeleuchtung Rechnung zu tragen, wurde von der Abteilung Tiefbau des BVU ein Beleuchtungsreglement (Reglement Beleuchtung Kantonsstrassen, Stand November 2021, Vorabzug; abrufbar auf [Beleuchtungsentschädigung beantragen - Kanton Aargau](#); zuletzt besucht am 22.04.2025) erarbeitet, welches die Beleuchtungsgrundsätze auf Kantonsstrassen definiert und regelt, welche Verkehrssituation wie zu beleuchten ist und welche Betriebszeiten einzuhalten sind. Der Zeitpunkt der Umsetzung des Beleuchtungsreglements bzw. der entsprechenden 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 Beleuchtungsreglements und die Erfüllung der technischen Anforderungen Voraussetzung für die Pauschalabgeltung. Damit sollte ein Anreiz für die Gemeinden geschaffen werden, die Anforderungen nach energieeffizienten Leuchten und einem reglementskonformen Betrieb rasch umzusetzen, um von der Abgeltung des Kantons zu profitieren. Die Regelung der technischen Anforderungen (Normen) wie auch der Randbedingungen zum Betrieb (Beleuchtungsreglement) wird an den Verordnungsgeber delegiert (Botschaft 21.122, S. 8 ff.).

Zu diesem Zweck wurde die folgende zusätzliche Bestimmung ins StrG eingefügt:

### **§ 13 Strassenbeleuchtung**

<sup>1</sup>Der Regierungsrat regelt die technischen Anforderungen an die Strassenbeleuchtung der Kantonsstrassen, deren Betrieb sowie die Einzelheiten der Abgeltung an die Gemeinden durch Verordnung.

<sup>2</sup>Er berücksichtigt dabei die Interessen der Gemeinden, der Sicherheit, der Reduktion der Lichtverschmutzung und des Energieverbrauchs.

<sup>3</sup>An 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.

Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der KSV weisen den folgenden Wortlaut auf:

## **4. Strassenbeleuchtung**

### **§ 9 Anforderungen (§ 13 Abs. 1 StrG)**

<sup>1</sup>Strassenbeleuchtungsanlagen an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen sind energieeffizient, nach dem Stand der Technik und der Umgebung angepasst zu erstellen.

<sup>2</sup>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.

<sup>3</sup>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**

<sup>1</sup>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)**

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup>Die Abgeltung beträgt pro Kalenderjahr pauschal Fr. 200.– pro Leuchtpunkt. Für angebrochene Jahre wird keine Teilabgeltung geleistet.

<sup>3</sup>Die Gemeinden reichen das Beitragsgesuch samt Strassenplan mit markierten Leuchtpunkten und den notwendigen technischen Angaben beim Departement ein.

<sup>4</sup>Die Gemeinden melden dem Departement wesentliche Veränderungen, die beitragsberechtigte Leuchtpunkte betreffen.

## **2.**

Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits bildet die Frage, ob die Beschwerdeführerin hinsichtlich 56 (zusätzlichen) Leuchtpunkten (77–21) der Strassenbeleuchtung im Innerortsbereich von Kantonsstrassen auf ihrem Gemeindegebiet (Index-Nrn. 1–28, 43–68 und 76/77 [Vorakten ATBVM.22.427, act. 56 f.]) für das Jahr 2022 (und damit auch die Folge-

jahre) 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.

### **3.**

#### **3.1.**

Die Vorinstanz befand in Übereinstimmung mit der Erstinstanz (BVU, Abteilung Tiefbau), es bestehe kein solcher Abgeltungsanspruch, weil die Leuchten (Technologie: Halogen Metalldampf) die Anforderungen an die Energieeffizienz und den Stand der Technik nach § 13 Abs. 1 StrG i.V.m. § 9 Abs. 1 KSV nicht erfüllten.

#### **3.2.**

In Erw. 2.2.3 des angefochtenen Entscheids befasste sich die Vorinstanz vorab mit der Frage der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive, indem der Regierungsrat in § 13 Abs. 1 StrG zur Regelung der technischen Anforderungen an die Strassenbeleuchtung der Kantonsstrassen, deren Betrieb sowie der Einzelheiten der Abgeltung an die Gemeinden durch Verordnung ermächtigt wird.

Des Weiteren setzte sich die Vorinstanz mit der genügenden Bestimmtheit der Regelung in § 9 Abs. 1 KSV auseinander, wonach Strassenbeleuchtungsanlagen an Innerortsstrecken von Kantonsstrassen energieeffizient, nach dem Stand der Technik und der Umgebung angepasst zu erstellen sind.

Dazu erwog sie, bei den unbestimmten Rechtsbegriffen "energieeffizient" und "Stand der Technik" handle es sich um heutige gängige Begriffe. Unter Zuhilfenahme der im Internet öffentlich zugänglichen Erläuterungen des BVU, Generalsekretariat, zur Kantonsstrassenverordnung (KSV) vom 10. November 2021 (einsehbar in der systematischen Sammlung des Aargauischen Rechts [SAR], KSV [SAR 751.211] unter dem Reiter "Chronologische Dokumente / Materialien"; nachfolgend: Erläuterungen KSV), und des Reglements Beleuchtung Kantonsstrassen des BVU, Abteilung Tiefbau, Stand November 2021 als Vorabzug (im Internet: [www.ag.ch](http://www.ag.ch) > Smart Service Portal > Dienstleistungen > Beleuchtungsentschädigung beantragen; nachfolgend: Beleuchtungsreglement) ergebe sich, dass als energieeffizient und dem Stand der Technik entsprechend LED-Beleuchtungen zu beurteilen seien, welche mindestens programmierbare Dimmstufenprofile aufwiesen und im Idealfall vernetzt und dynamisch steuerbar seien (Erläuterungen KSV, S. 5; Beleuchtungsreglement, S. 7 und 12). Als Spiegel des Stands der Technik werde darin die Richtlinie "Öffentliche Beleuchtung" der Schweizer Licht Gesellschaft vom 23. Mai 2016 und die darin aufgeführten Europäischen und Schweizer Normen (inklusive SNR 13201-1 und SN EN 13201-2 bis 5) genannt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung seien solche Vollzugshilfen oder Richtlinien in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinne beachtlich,

auch wenn ihnen kein Normcharakter zukomme (vgl. BGE 134 II 142, nicht publizierte Erw. 3.3). Schliesslich sei in der Antwort des Regierungsrats vom 22. Juni 2022 auf die Interpellation Adrian Gräub, SVP, Baden, vom 22. März 2022, 22.65 (nachfolgend: Interpellation 22.65), darauf hingewiesen worden, dass nur für mit der LED-Technologie ausgerüstete Strassenbeleuchtungen Abgeltungen bezahlt würden.

Dass der Begriff "LED" wie auch weitergehende technische Spezifikationen keinen Eingang in den Gesetzes- oder Verordnungstext gefunden habe, sei der technischen Natur der Materie geschuldet, angesichts welcher die Anforderungen an die Bestimmtheit eines Rechtssatzes herabgesetzt seien. Zudem wäre eine zeitnahe Berücksichtigung des (erwünschten) technischen Fortschritts im Bereich von Beleuchtungsanlagen ohne Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen nicht möglich.

Unter diesen Aspekten erachtete die Vorinstanz die Vorgabe der "Energieeffizienz" (in § 9 Abs. 1 KSV) als hinreichend spezifizierte technische Anforderung. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass zwecks einheitlicher Rechtsanwendung und Transparenz mit den Erläuterungen KSV und dem Beleuchtungsreglement Vollzugshilfen geschaffen worden seien, um den Begriff der "Energieeffizienz" zu konkretisieren. Dadurch habe sich die Abteilung Tiefbau nicht auf die Stufe des Gesetzgebers gestellt.

### **3.3.**

In Erw. 2.3.1 f. des angefochtenen Entscheids qualifizierte die Vorinstanz die Auslegung des Begriffs "Energieeffizienz" durch die Abteilung Tiefbau (in den Erläuterungen KSV und im Beleuchtungsreglement) als haltbar. Dass nur Leuchten mit LED-Technologie entschädigt würden, werde von der Abteilung Tiefbau nachvollziehbar mit der fachlichen Stellungnahme der B.\_\_\_\_\_ GmbH vom 22. August 2022 (Vorakten Abteilung Tiefbau, Beilage H) begründet, wonach moderne LED-Leuchtmittel in Bezug auf die sogenannte Leuchtenlichtausbeute (lm/W) deutlich effizienter seien als andere Leuchtmittel. Als weiteren Vorteil der LED-Leuchtmittel nenne die Abteilung Tiefbau, dass diese stufenlos dimmbar, im Idealfall vernetzt und dynamisch steuerbar seien. Deshalb würde die Abgeltung der Verwendung von anderen Technologien falsche Anreize schaffen. Bei älteren LED-Leuchten, welche einen Wert von weniger als 110 lm/W erreichten, rechtfertige sich die Abgeltung des Kantons, weil erst der Pioniergeist und die Investitionen der "Early Adopters" den technischen Fortschritt ermöglicht hätten. Dies decke sich mit der Absicht des Gesetzgebers, mit dem revidierten StrG (§ 13) einen Anreiz für die Gemeinden zu verankern, die Anforderungen nach energieeffizienten Leuchten und einen reglementskonformen Betrieb rasch umzusetzen (Botschaft 21.122, S. 11; Interpellation 22.65, S. 2).

### **3.4.**

Die Abteilung Tiefbau habe der Beschwerdeführerin Berechnungen vorgelegt, wonach die von ihr verwendeten Leuchtmittel (Hallogen Metaldampf) mit 84 lm/W eine deutlich tiefere Leuchtenlichtausbeute aufwiesen als diejenige von LED-Leuchten (mit 125 lm/W und 154 lm/W). Dieser Unterschied widerlege die Behauptung der Beschwerdeführerin, wonach ihre Leuchten LED-Leuchten punkto Energieeffizienz um nichts nachstünden (angefochtener Entscheid, Erw. 2.3.3). Ein Zwang zur sofortigen Sanierung der Strassenbeleuchtung bestehe mit § 13 StrG und den Ausführungsbestimmungen in den §§ 9–11 KSV nicht. Die Gemeinden entschieden, wann und wie die Anlagen optimal saniert würden und damit auch, ob und wann sie von einer Entschädigung durch den Kanton profitieren wollen. Dabei stehe es ihnen frei, sämtliche von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Umstände (Berücksichtigung der grauen Energie bei einer vorzeitigen Ausserbetriebnahme von bestehenden Beleuchtungsanlagen) in ihre Entscheidung einzubeziehen (angefochtener Entscheid, Erw. 2.3.4).

### **3.5.**

Es könne zwar sein, dass die heutige Auslegung der Begriffe "Energieeffizienz" und "Stand der Technik" durch künftige technische Neuerungen überholt werde und Leuchtpunkte, welche die technischen Anforderungen an die Strassenbeleuchtung von Kantonsstrassen gemäss § 13 Abs. 1 StrG einmal erfüllt hätten, dies zukünftig nicht mehr täten. Angesichts der bisherigen Entwicklungsgeschichte sei aber nicht in engen Zeitabständen mit derartigen Neuerungen zu rechnen. Ausserdem falle die Abgeltung des Kantons erst nach unbenutztem Ablauf einer Sanierungsfrist für die Anpassung der Strassenbeleuchtung an eine neue Technologie dahin, welche der Kanton den Gemeinden zwecks Schutz ihrer Investitionen gewähre. Die Erläuterungen KSV sprächen diesbezüglich von einer "angemessenen" Sanierungsfrist. Die Verankerung einer fixen Sanierungsfrist in der Verordnung sei demgegenüber abzulehnen. Vielmehr sei die Sanierungsfrist im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten Umstände festzulegen, wobei dem Gebot der Gleichbehandlung und dem Vertrauensgrundsatz Rechnung zu tragen sei. Dies sei der Planungssicherheit nicht abträglich, zumal die Beschwerdeführerin selbst geltend mache, dass die Beschaffungskosten einer LED-Leuchte mit den vorgesehenen Kantonsbeiträgen bereits innerhalb von fünf Jahren amortisiert seien (angefochtener Entscheid, Erw. 2.3.5).

## **4.**

### **4.1.**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz sei auf ihre Rügen nicht vollständig eingegangen. In der Beschwerdeantwort im vorinstanzlichen Verfahren vom 28. Februar 2023, S. 3 (Antwort auf die Frage 2), habe die Abteilung Tiefbau des BVU der Beschwerdeführerin beigeplichtet, was im vorinstanzlichen Entscheid nicht erwähnt werde. Ansonsten hätte die

Vorinstanz die Beschwerde zumindest in diesem Punkt gutheissen müssen. Es sei für die Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, inwiefern ihre Frage beantwortet und rechtlich abgehandelt bzw. beurteilt worden sei.

In der Beschwerdeantwort vom 28. Februar 2023 sei zudem ausgeführt worden, dass neben dem Beleuchtungsreglement zum "besseren Verständnis" künftig eine weitere, im Entwurf bereits vorhandene Vollzugshilfe den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden soll. Im angefochtenen Entscheid werde aber wiederum lediglich auf den Vorabzug des Beleuchtungsreglements aus dem Jahr 2021 verwiesen, was unverständlich sei. Der vorinstanzliche Entscheid äussere sich nicht zur weiteren Vollzugshilfe. Das vorliegende Beschwerdeverfahren laufe seit Monaten, gar schon Jahren. Trotzdem werde weiterhin der Vorabzug des Beleuchtungsreglements als Vollzugshilfe herangezogen, obwohl dessen Inkraftsetzung bis heute auf sich warten lasse. Dies sei als Hinweis darauf aufzufassen, dass noch offene Fragen/Punkte bestünden, die sich bis heute nicht beantworten liessen. Sicherlich könnten der Regierungsrat und das zuständige BVU Angaben dazu machen, weshalb das Beleuchtungsreglement bis dato nicht verbindlich erlassen worden sei. Vorabzüge sollten, wenn überhaupt, höchstens vorübergehend, nicht während Jahren, als Vollzugshilfe dienen. Im vorliegenden Verfahren sei die Frage zu klären, wann es zum verbindlichen Erlass des finalen Dokuments komme. Darin sollte auch geregelt werden, wie und mit welchem Ablauf Beleuchtungsanlagen bei Neu- oder Umbauprojekten gemeldet und durch das BVU bewilligt werden. Die Beschwerdeführerin habe Kenntnis von Fällen, in welchen kein förmlicher Entscheid über die Erfüllung der Anforderungen für die Ausrichtung einer Abgeltung ergangen oder zumindest den Gemeinden nicht eröffnet worden sei (sondern nur den Installateuren). Das sei auch der Grund dafür, weshalb sich die Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat so lange hinzögen. Allenfalls müsse sich dereinst auch noch das Verwaltungsgericht mit diesen anderen vor dem Regierungsrat hängigen Beschwerden beschäftigen, was sehr bedauerlich sei und nicht der Absicht der Beschwerdeführerin entspreche.

Ferner äussere sich die Vorinstanz nicht dazu, wie sie damit umgehe, dass Leuchten, welche nach neuem Recht zum Zeitpunkt ihrer Erstellung die Anforderung der Energieeffizienz erfüllten und vom Kanton genehmigt worden seien, mit fortschreitender technischer Entwicklung bereits vor Ablauf ihrer Lebensdauer nicht mehr dem Stand der Technik entsprächen respektive energieeffizient seien. Es werde wohl gesagt, dass dann Übergangsfristen (richtig: Sanierungsfristen) zur Anwendung kämen, nicht jedoch, wie deren Handhabung aussähe. Tatsächlich werde über die Kantonsbeiträge nicht für mehrere Jahre entschieden, sondern jeweils nur für ein Kalenderjahr.

In der Beschwerdeantwort vom 28. Februar 2023 sei sodann ausgeführt worden, dass der Regierungsrat periodisch eine Neubeurteilung (der Energieeffizienz und des Stands der Technik) vornehme und den Kantonsbeitrag "allenfalls" der Teuerung anpassen werde. Auch darüber schweige sich der vorinstanzliche Entscheid aus. Der Regierungsrat habe somit eine hohe "Handlungsfreiheit", die zumindest im offenen/pendenten Reglement näher umschrieben werden könnte (zum Beispiel wann eine Anpassung an die Teuerung erfolge). In den letzten drei Jahren seit Inkrafttreten des StrG und der KSV habe die Bauteuerung gemäss Zürcher Baukostenindex bei gegen 15% und die allgemeine Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise bei gegen 10% gelegen.

Es sei richtig und korrekt, dass der Gesetzgeber verschiedene Regelungsinhalte an den Verordnungsgeber delegiere. Nur müsse in einem solchen Fall der Verordnungsgeber bzw. anschliessend das Departement diese Regelungsinhalte auch umsetzen und die Umsetzung verbindlich regeln und davon entsprechende Mitteilung machen. Gerade bei Gesetzen mit einem grossen Handlungsspielraum seien klare und nachvollziehbare Ausführungsbestimmungen umso wichtiger. Die Widersprüchlichkeit der vorinstanzlichen Haltung, wonach keine Notwendigkeit für weitere Konkretisierungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene bestehe, auf der anderen Seite aber auch keine verbindlichen und klaren Vollzugshilfen benötigt würden, sondern ein blosser Entwurf genüge, könne nicht nachvollzogen werden. Diese Widersprüche seien offenbar bekannt, weshalb die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid auch keine Stellung dazu genommen habe. Die Begriffe der "Wesentlichkeit" (von Veränderungen im Sinne von § 11 Abs. 4 KSV; vgl. dazu Vorakten SKRD.22.450, act. 32), der "Neuerstellung" und der "Änderung" würden nicht näher definiert.

Das Verwaltungsgericht werde um Mitteilung gebeten, ob die Beschwerdeführerin ihre Rügen in einem Normenkontrollverfahren vorzubringen habe.

#### **4.2.**

Die Abteilung Tiefbau bringt dagegen vor, Sinn und Zweck des Beleuchtungsreglements bestehe darin, den Gemeinden eine Vollzugshilfe zu bieten, indem die zu berücksichtigenden rechtlichen Grundlagen übersichtlich dargestellt und erörtert würden. Auch ohne Beleuchtungsreglement bestünden diese Grundlagen und seien im Sinne der §§ 9 ff. KSV anzuwenden. Der Verordnungsgeber habe bewusst auf konkretere Formulierungen verzichtet, weil der Sachverhalt technischer Natur und der Schnelllebigkeit unterworfen sei. Eine Fixierung auf Verordnungsstufe würde technische Fortschritte verhindern. Zu beachten sei überdies, dass die Inkraftsetzung des Beleuchtungsreglements unter anderem durch das vorliegende Beschwerdeverfahren verzögert werde. Das Beleuchtungsreglement werde erst in Kraft gesetzt, wenn ausreichende Rechtssicherheit bestehe.

### **4.3.**

#### **4.3.1.**

Die von der Beschwerdeführerin referenzierte Stelle in der vorinstanzlichen Beschwerdeantwort der Abteilung Tiefbau vom 28. Februar 2023 (Vorakten SKRD.22.450, act. 24, "Zu Frage 2") enthält kein Zugeständnis, das zu einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde Anlass gegeben hätte. Die Abteilung Tiefbau pflichtete der Beschwerdeführerin darin bei, dass eine doppelte Meldepflicht nach § 9 Abs. 2 und § 11 Abs. 4 KSV bestehe, die sich einerseits auf die Neuerstellung und Änderung von Strassenbeleuchtungen (§ 9 Abs. 2 KSV), andererseits auf wesentliche Veränderungen an bereits abteilungspflichtigen bzw. beitragsberechtigten Beleuchtungsanlagen (§ 11 Abs. 4 KSV) beziehe. Damit bestätigte die Abteilung Tiefbau lediglich ihr (offenbar mit der Beschwerdeführerin übereinstimmendes) Verständnis des Verordnungstextes. Die Ausführungen beinhalten weder ein Zugeständnis im Hinblick auf die von der Beschwerdeführerin in der Beschwerde an die Vorinstanz beantragte zusätzliche Beleuchtungsentschädigung noch auf die von der Beschwerdeführerin geforderte klarere und nachvollziehbarere Formulierung von Gesetz (StrG), Verordnung (KSV) und Weisungen.

#### **4.3.2.**

Die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive in § 13 Abs. 1 StrG scheint von der Beschwerdeführerin (mittlerweile) akzeptiert zu werden. Hingegen ist ihren Ausführungen sinngemäss zu entnehmen, dass sie den Verordnungstext in den §§ 9 bis 11 KSV weiterhin für zu wenig bestimmt bzw. konkretisiert zu halten scheint, namentlich was die Begriffe der "Energieeffizienz" und des "Standes der Technik", aber auch diejenigen der "Neuerstellung und Änderung der Strassenbeleuchtung" im Sinne von § 9 Abs. 2 KSV und der "wesentliche Veränderung von beitragsberechtigten Leuchtpunkten" im Sinne von § 11 Abs. 4 KSV anbelangt.

Aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) müssen Rechtssätze genügend bestimmt sein respektive eine genügende Normdichte aufweisen. Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes ergeben sich dabei aus der rechtsstaatlichen Funktion des Legalitätsprinzips, nämlich aus der Forderung nach Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns und der rechtsgleichen Behandlung in der Rechtsanwendung (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 342 f.). Gesetze müssen so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (vgl. statt vieler: BGE 145 IV 320, Erw. 1.4.2; 144 I 242, Erw. 3.1.2; 138 IV 13, Erw. 4.1 S. 20; 109 Ia 273, Erw. 4d S. 283).

Jedes Gesetz weist jedoch naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit auf. Die Verwendung von mehr oder minder vagen und von der Praxis zu konkretisierenden Begriffen ist unumgänglich, was mit dem generell-abstrakten Charakter von Gesetzen, der beschränkten Vorausssehbarkeit künftiger Entwicklungen, der mangelnden Präzision der Sprache und dem Bedürfnis zusammenhängt, den rechtsanwendenden Behörden einen gewissen Spielraum für die Berücksichtigung besonderer Umstände im Einzelfall zu belassen. Bei sehr technischen Materien kann der Bestimmtheitsgrad reduziert werden, insbesondere wenn die einzuhaltenden Bedingungen für die Adressaten der Rechtsnorm hinreichend voraussehbar sind (vgl. HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 344 mit Hinweisen). Das Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes gilt auch in der Leistungsverwaltung, wenngleich weniger streng (BGE 138 I 378, Erw. 7.2; 134 I 313, Erw. 5.4; Urteil des Bundesgerichts 2C\_541/2023 vom 26. November 2024, Erw. 4.2).

Mit der Vorinstanz ist darauf abzustellen, dass es sich bei den in § 9 Abs. 1 KSV verwendeten Begriffen "energieeffizient" und "Stand der Technik" um geläufige Begriffe handelt, deren Bedeutung als allgemein bekannt vorausgesetzt werden darf. Zumindest die adressierten Gemeinden und ihr zuständiges Personal wissen, welche Art von Strassenbeleuchtungsanlagen Stand heute als energieeffizient gelten und dem Stand der Technik entsprechen, weil sie im Vergleich zu herkömmlichen Technologien eine erhöhte Leuchtkraft und gleichzeitig einen geringeren Energieverbrauch aufweisen. Das trifft gegenwärtig auf die LED-Technologie zu, die andere energieintensivere Beleuchtungstechnologien abgelöst hat. Gleichwohl wäre es nicht sinnvoll und – wie schon von der Vorinstanz dargelegt – der Förderung des technischen Fortschritts bei den Strassenbeleuchtungen hinderlich, den Verordnungstext (§ 9 Abs. 1 KSV) dergestalt zu konkretisieren, dass Strassenbeleuchtungsanlagen in LED-Technologie zu erstellen sind; denn auch diese Technologie könnte in nicht allzu ferner Zukunft wieder durch noch leuchtkräftigere und gleichzeitig energiesparende Technologien (beispielsweise OLED; vgl. <https://www.lightcycle.de/presse/infotexte/energieeffizienz/led-factsheet>, zuletzt besucht am 22.04.2025) abgelöst werden. Aufgrund der technischen Entwicklung rechtfertigt es sich daher, den Konkretisierungsgrad auf Verordnungsstufe bei den Begriffen "energieeffizient" und "Stand der Technik" zu belassen, deren Sinn und Tragweite für die Normadressaten ohne weiteres erkennbar ist. Andernfalls wäre es den Gemeinden auch zuzumuten, bei den kantonalen Behörden (Abteilung Tiefbau) vor Tätigung einer neuen Investition in Strassenbeleuchtungsanlagen Erkundigungen darüber einzuholen, was zum jeweiligen Zeitpunkt (der Sanierung oder Erneuerung) als energieeffizient und dem Stand der Technik entsprechend gilt und daher vom Kanton finanziell abgegolten wird. Doch Stand heute würde auch ein Blick in die bestehenden Vollzugshilfen (Beleuchtungsreglement, S. 7 und 12; Erläuterungen KSV, S. 5) genügen, um allenfalls vorhandene diesbezügliche Zweifel auszuräumen. Für

den Stand der Technik wird auf S. 5 der Erläuterungen KSV auf die Richtlinie "Öffentliche Beleuchtung" der Schweizer Licht Gesellschaft (2016) und die dort erwähnten Europäischen und Schweizer Normen verwiesen.

Nicht gefolgt werden kann der Argumentation der Beschwerdeführerin, selbst das Beleuchtungsreglement äussere sich nicht klar und nachvollziehbar dazu, was unter energieeffizienten und dem Stand der Technik entsprechenden Beleuchtungsanlagen zu verstehen sei. Die Ausführungen auf S. 7 und 12, wo von LED-Leuchten mit mindestens programmierbaren Dimmstufenprofilen gesprochen wird, die im Idealfall zudem vernetzt und dynamisch steuerbar sind, belegen das Gegenteil. Dass die Umsetzung dieser Vorgaben technisches Spezialwissen erfordert, das unter Umständen nur die Hersteller und Anbieter von Strassenbeleuchtungsanlagen den Gemeinden bereitstellen können (wobei die Umsetzung vom Kanton nach Massgabe von § 9 Abs. 2 und 3 sowie § 11 Abs. 3 und 4 KSV überprüft wird), hat nichts mit zu unbestimmten Rechtssätzen zu tun, weil weder in einer Verordnung noch in einer weiter konkretisierenden Vollzugshilfe die Verwendung bestimmte Produkte, sondern bloss einer Technologie vorgeschrieben werden darf.

Die in § 9 Abs. 2 KSV verwendeten Begriffe "Neuerstellung" und "Änderung" (von Strassenbeleuchtungen) sind selbsterklärend. Es geht dabei um die Erstellung neuer Beleuchtungsanlagen bzw. um bauliche und technische Änderungen an bestehenden Beleuchtungsanlagen, gleich welcher Eingriffsintensität, die von der Abteilung Tiefbau auf entsprechendes Gesuch der Gemeinden genehmigt werden. Vom weitreichenderen Begriff der "wesentlichen Veränderungen" an (erfassten und) beitragsberechtigten Leuchtpunkten im Sinne von § 11 Abs. 4 KSV, die der Abteilung Tiefbau (bloss) zu melden sind, werden demgegenüber auch schon betriebliche Mutationen (Anpassungen im Dimmstufenprofil bzw. bei den Zeiten für die Nachtabstaltung) erfasst (vgl. Erläuterungen KSV, S. 7).

#### **4.3.3.**

Soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, dass das Beleuchtungsreglement bis dato noch nicht "verbindlich" erlassen bzw. in Kraft gesetzt worden sei, gilt es Folgendes zu beachten:

Beim Beleuchtungsreglement, von dem erst ein Vorabzug vorliegt, handelt es sich um eine sogenannte vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, die der einheitlichen, gleichmässigen und sachrichtigen Anwendung der gesetzlichen Vorschriften dient und eine Verwaltungspraxis widerspiegelt bzw. kodifiziert. Verwaltungsverordnungen stellen nach Rechtsprechung und herrschender Lehre keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts dar, da sie keine Rechtsnormen enthalten, insbesondere keine Pflichten oder Rechte von Privaten begründen. Gerichte sind in der Regel nicht an Verwaltungsverordnungen (sondern nur an Gesetze und Rechtsverordnungen)

gen) gebunden. Immerhin wird eine Verwaltungsverordnung bei gerichtlichen Entscheiden berücksichtigt, soweit sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Rechtssätze zulässt, weil nicht ohne Not von einer überzeugenden und einheitlichen Praxis der Verwaltungsbehörden abgewichen werden soll (vgl. BGE 141 II 199, Erw. 5.5; 138 V 50, Erw. 4.1; 133 V 346, Erw. 5.4.2; Urteile des Bundesgerichts 2C\_387/2018 vom 18. Dezember 2018, Erw. 3.5.2, und 9C\_308/2014 vom 19. Mai 2015, Erw. 2.3; BVGer C-1990/2020 vom 9. August 2023, Erw. 5.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 81 ff; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2022, Rz. 1116 ff.; PATRICIA EGLI, Verwaltungsverordnungen als Rechtsquellen des Verwaltungsrechts?, in: AJP 9/2011, S. 1159 ff., 1160 f.).

Für den Erlass von Verwaltungsverordnungen gibt es keine Verfahrensregeln; auch sind sie im Gegensatz zu Gesetzen und Rechtsverordnungen höchstens ausnahmsweise amtlich publikationspflichtig (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 1117; EGLI, a.a.O., S. 1162), woran nichts ändert, dass die zuständigen Amtsstellen ihre Verwaltungsverordnungen (Vollzugshilfen, Richtlinien, Merkblätter etc.) oftmals im Internet aufschalten. Es genügt der Wille zur Selbstbindung der Verwaltung, die hier bei der Abteilung Tiefbau mit Bezug auf das Beleuchtungsreglement klar erkennbar ist (indem konsequent nur LED-Leuchten als energieeffizient und dem Stand der Technik entsprechend beurteilt werden), auch wenn die Abteilung Tiefbau mit der definitiven Fassung des Beleuchtungsreglements noch zuwartet und dessen "Inkraftsetzung" offenbar von der Bestätigung ihrer Auslegung von § 13 StrG und der §§ 9 bis 11 KSV durch die Rechtsmittelinstanzen (Gerichte) abhängig macht. Dem Beleuchtungsreglement kommt mit anderen Worten ohnehin keine Rechtsverbindlichkeit zu; berücksichtigt wird dessen Inhalt namentlich von den Gerichten nur insoweit, als er einer korrekten und sachgerechten Auslegung von § 13 StrG und der §§ 9 bis 11 KSV entspricht und die dazugehörigen Praxis der Abteilung Tiefbau wiedergibt. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt (vgl. dazu auch Erw. 4.3.4 nachfolgend). Es spielt insofern keine Rolle, dass vom Beleuchtungsreglement erst ein Vorabzug existiert, den die Abteilung Tiefbau nichtsdestoweniger rechtsgleich auf alle Gemeinden anwendet, die beim Kanton ein Beitragsgesuch für eine Beleuchtungsentschädigung stellen. Gegenteiliges wird von der Beschwerdeführerin nicht vorgebracht.

#### **4.3.4.**

Von der Beschwerdeführerin werden sodann keine (triftigen) Gründe zur Beanstandung dessen vorgetragen, dass von den Vorinstanzen (in Anlehnung an das Beleuchtungsreglement und die Erläuterungen KSV) nur LED-Leuchten mit mindestens programmierbaren Dimmstufenprofilen als energieeffizient und dem Stand der Technik entsprechend beurteilt werden und diese Praxis vor § 13 StrG und § 9 Abs. 1 KSV standhält. Aus der Botschaft 21.122 erhellt, dass schon von Seiten des Gesetzgebers grosser Wert auf

die Energieeffizienz von Strassenbeleuchtungen, an denen sich der Kanton finanziell beteiligen soll, und eine möglichst rasche Herbeiführung des Technologiewechsels gelegt wurde (a.a.O., S. 9 und 11). Entsprechend ist die Umsetzung dieses in den Gesetzesmaterialien dokumentierten gesetzgeberischen Willens in § 9 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 und 2 KSV, wonach Strassenbeleuchtungen energieeffizient und dem Stand der Technik entsprechend zu erstellen sind und nur unter dieser Voraussetzung von Kantonsbeiträgen profitieren, nichts als konsequent. Zweifel daran, dass LED-Leuchten punkto Energieeffizienz besser abschneiden als andere Beleuchtungstechnologien und die LED-Technologie dem heutigen Stand der Technik entspricht, bestehen (auch aufgrund der Ausführungen der Beschwerdeführerin) nicht. Die von der Beschwerdeführerin eingegebenen Beleuchtungsanlagen (Hallogen Metaldampf), die unstreitig nicht auf der LED-Technologie basieren, erfüllen die Anforderungen an die Energieeffizienz und den Stand der Technik nach Massgabe von § 9 Abs. 1 KSV dagegen nicht und sind dementsprechend nicht abgeltungspflichtig bzw. beitragsberechtigt. Folglich besteht kein Anlass zur Korrektur der vorinstanzlichen Entscheide betreffend Beleuchtungsentschädigung (für das Beitragsjahr 2022), die für die streitgegenständlichen Leuchtpunkte (Index-Nrn. 1–28, 43–68 und 76/77 [Vorakten ATBVM.22.427, act. 56 f.]) zu Recht verweigert wurde. Die Anträge auf Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids mit Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung (Hauptantrag; "Verfahrensantrag" 1) sowie auf einen reformatorischen Entscheid des Verwaltungsgerichts mit Zusprechung der verlangten Beleuchtungsentschädigung (Eventualantrag; "Verfahrensantrag" 2), auf die gemäss § 11 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 KSV kein Anspruch besteht, erweisen sich demnach als unbegründet.

#### **4.3.5.**

Für die von der Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz beantragte Anpassung bzw. Neuformulierung von Rechtssätzen besteht in Beschwerdeverfahren, in welchem Erlasse lediglich vorfrageweise oder akzessorisch auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht überprüft werden können (sog. inzidente Normenkontrolle; vgl. § 2 Abs. 2 VRPG), ganz generell keine Handhabe. Selbst in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle beim Verwaltungsgericht nach den §§ 70 ff. VRPG können Erlasse, die mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar sind, im Regelfall, der auch in der vorliegenden Konstellation gegeben sein dürfte, nur aufgehoben, nicht hingegen (in Form einer Übergangsregelung) abgeändert werden (vgl. § 73 Abs. 1 und 2 VRPG). Es ist allerdings nicht erkennbar und wird auch nicht hinreichend dargetan, dass § 13 StrG oder die §§ 9 bis 11 KSV mit übergeordnetem Recht, insbesondere dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) unvereinbar sind. Andernfalls hätte diesen Bestimmungen im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Anwendung versagt werden müssen (§ 2 Abs. 2 VRPG).

Der Inhalt des Beleuchtungsreglements oder der Erläuterungen KSV ist einer Erlassüberprüfung durch das Verwaltungsgericht nach den §§ 70 ff. VRPG von vornherein entzogen (§ 70 Abs. 1 VRPG). Auch vor Bundesgericht ist eine abstrakte Normenkontrolle für kantonale Verwaltungsverordnungen in der Regel ausgeschlossen (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 1123; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 87; EGLI, a.a.O., S. 1162). Es könnte auch insoweit nur vorfrageweise bei der Überprüfung eines konkreten Anwendungsakts die Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht festgestellt und dem Beleuchtungsreglement die Anwendung im Einzelfall versagt werden, wozu allerdings mangels begründeter und belegter Gesetzes- oder Verordnungswidrigkeit des Beleuchtungsreglements (durch Verstoss gegen § 13 StrG oder die §§ 9 bis 11 KSV) kein Anlass besteht.

#### **4.3.6.**

Im Übrigen enthält das Beleuchtungsreglement entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin in Ergänzung zu § 9 Abs. 2 und 3 KSV sehr wohl (konkretisierende) Angaben dazu, wie und mit welchem Ablauf Neu- und Umbauprojekte für Strassenbeleuchtungen an Kantonsstrassen innerorts bei der Abteilung Tiefbau zu melden und zu bewilligen sind (a.a.O., S. 10 f.). Erfolgt die Neuerstellung oder Änderung der Strassenbeleuchtung im Rahmen eines Strassenbauprojekts, für dessen Planung bei Kantonsstrassen ohnehin der Kanton zuständig ist, kann sie mit diesem bewilligt werden. Die separate Erstellung oder Änderung einer Beleuchtungsanlage bedarf demgegenüber einer Baubewilligung durch die zuständige Gemeinde bzw. den Gemeinderat, wobei dafür vorgängig die Genehmigung durch den Kanton (Abteilung Tiefbau) nach Massgabe von § 9 Abs. 2 KSV einzuholen ist. Die einem entsprechenden Gesuch beizulegenden Unterlagen werden in dieser Bestimmung und im Beleuchtungsreglement genannt. Auch die Abnahme von neu erstellten Beleuchtungsanlagen wird in § 9 Abs. 3 KSV und im Beleuchtungsreglement hinreichend detailliert geregelt. Das Beleuchtungsreglement enthält sodann nähere Angaben zu den Bestandteilen der gemäss § 9 Abs. 3 KSV der Abteilung Tiefbau einzureichenden Dokumentation über die Beleuchtungsanlagen (Mindestanforderungen).

#### **4.3.7.**

Was die von der Beschwerdeführerin offenbar gewünschte ziffernmässige Festlegung der Sanierungsfrist für künftige Technologiewechsel bei der Strassenbeleuchtung anbetrifft, sind die Vorteile einer solchen Regelung nicht ersichtlich. In den Erläuterungen KSV, S. 7, wird festgehalten, dass der Kantonsbeitrag für einmal gemeldete Beleuchtungsanlagen, welche die technischen und betrieblichen Anforderungen (nach den §§ 9 und 10 KSV) erfüllen, fortan jährlich ausbezahlt werde. Eine jährliche Neuanschaffung sei somit nicht notwendig. Falls der Regierungsrat im Rahmen seiner periodischen Beurteilungen, die nicht alljährlich, sondern sinnvollerweise aus An-

lass von neuen technischen Errungenschaften stattfinden, zum Schluss gelange, dass die Leuchtpunkte die Voraussetzungen für Beiträge mittlerweile nicht mehr erfüllen (weil sie beispielsweise nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen), setze die Abteilung Tiefbau der Gemeinde eine angemessene Frist zur Sanierung an mit dem Hinweis, dass ohne Sanierung die Beitragsberechtigung wegfällt. Durch das geschilderte Vorgehen besteht für die Gemeinde eine Planungssicherheit über Zeiträume von mindestens fünf Jahren, weil (a) nicht anzunehmen ist, dass wiederholt in wesentlich kürzeren zeitlichen Abständen Neubeurteilungen durch den Regierungsrat erfolgen und (b) eine Sanierungsfrist dazukommt. Dabei ist eine Einzelfallbeurteilung hinsichtlich der Angemessenheit der Sanierungsfrist einer Fixierung derselben insofern vorzuziehen, weil damit auch auf den Lebenszyklus und die Amortisation besser Rücksicht genommen werden kann. Der Kanton selbst hat übrigens ein geringes Interesse an kurzen Kadenzen für Sanierungen oder Erneuerungen von Beleuchtungsanlagen, weil er mit 65% den überwiegenden Teil an den Gesamtkosten von solchen Massnahmen tragen muss.

#### **4.3.8.**

In den Erläuterungen KSV, S. 7, wird überdies ausgeführt, dass der Regierungsrat den Kantonsbeitrag (von Fr. 200.00 pro Leuchtpunkt und Jahr gemäss § 11 Abs. 2 KSV) *allenfalls* der Teuerung anpasse. Weder § 13 StrG noch § 11 KSV äussern sich explizit dazu, ob und unter welchen Bedingungen ein Anspruch der Gemeinden darauf besteht, dass der Kantonsbeitrag an die Teuerung (nach einem bestimmten Index) angepasst wird. Daher trifft die Einschätzung der Beschwerdeführerin zu, dass insoweit eine Handlungsfreiheit seitens des Kantons bestehe. Allerdings könnte diese im konkreten Anwendungsfall dadurch eingeschränkt sein, dass der Kantonsbeitrag gemäss § 13 Abs. 3 StrG 65% der durchschnittlichen Gesamtkosten der Beleuchtung (Betriebskosten + Investitionskosten) betragen muss. Werden die Gesamtkosten – wie geschehen – pauschaliert, auf Fr. 300.00 pro Leuchtpunkt und Jahr, basierend auf angenommenen Betriebskosten von Fr. 170.00 pro Leuchtpunkt und Jahr sowie Investitionskosten von insgesamt Fr. 3'000.00 pro Leuchtpunkt bzw. Fr. 150.00 pro Leuchtpunkt und Jahr bei einer 20-jährigen Lebensdauer (vgl. Botschaft 21.122, S. 10), würde die Kostenbeteiligung des Kantons bei einer Zunahme der Gesamtkosten (infolge Teuerung) unter die Schwelle von 65% sinken, falls die Abgeltungspauschale nicht an die Teuerung angeglichen wird. Im Falle von Beleuchtungsanlagen, die erst eine gewisse Zeit nach dem 1. Januar 2022 ertüchtigt wurden oder noch werden, könnte sich die Abgeltungspauschale von Fr. 200.00 somit als gesetzeswidrig erweisen, was aber hier nicht vertieft zu werden braucht, sondern in einem konkreten Anwendungsfall anhand der effektiven Gesamtkosten zu untersuchen wäre. Eine Anpassung der Abgeltungspauschale an die Teuerung könnte zwar zu einer Vereinfachung der Praxis bei der Ausrichtung der Beleuchtungsentschädigungen

beitragen, ist aber nicht zwingend, weil auch die Pauschalierung selbst vom Gesetz nicht zwingend vorgeschrieben wird (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 2 StrG).

## **5.**

### **5.1.**

Hinsichtlich der ihr für das vorinstanzliche Verfahren auferlegten Verfahrenskosten wünscht sich die Beschwerdeführerin vom Verwaltungsgericht eine Aufklärung darüber, wie sich die Staatsgebühr von Fr. 2'000.00 und die Kanzleigebühr/Auslagen von Fr. 212.85 im Detail zusammensetzen.

### **5.2.**

Die Höhe der Staatsgebühr von Fr. 2'000.00 wird in der Beschwerdeantwort der Abteilung Tiefbau damit begründet, dass die in der Sache zuständige Instanz die Staatsgebühr innerhalb des Rahmens von Fr. 200.00 bis Fr. 5'000.00 gemäss § 22 Abs. 1 lit. a des übergangsrechtlich noch anwendbaren Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 (Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150) nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache nach pflichtgemäßem Ermessen bemesse. Üblicherweise lege der Regierungsrat die Staatsgebühr in vergleichbaren Fällen auf Fr. 1'500.00 bis Fr. 2'500.00 fest. Im vorliegenden Fall habe ein doppelter Schriftenwechsel stattgefunden, wobei die Eingaben eine durchschnittliche Länge aufgewiesen hätten. Weil neue Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zur Anwendung gelangt seien, habe nicht auf eine bestehende Rechtsprechung und Literatur zurückgegriffen werden können. Der Beschwerdeentscheid sei mit 11 Seiten durchschnittlich lang ausgefallen. Die Bedeutung der Streitsache sei angesichts der Auswirkungen auf die übrigen Gemeinden des Kantons hoch. Die Staatsgebühr stehe vor diesem Hintergrund nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum der Beschwerdeinstanz verursachten Aufwand oder dem Vorteil der Beschwerdeführerin, die durch den Entscheid Rechtssicherheit erhalte.

Bezüglich der Höhe der Kanzleigebühren und Auslagen könne auf das beigelegte Gebührenblatt verwiesen werden. Darin würden sämtliche Kanzleigebühren und Auslagen aufgeführt, die gestützt auf § 25 f. VKD i.V.m § 1 der Verordnung über die Kanzleigebühren vom 14. Oktober 1991 (SAR 661.113) sowie § 28 VKD erhoben worden seien.

### **5.3.**

Die Festsetzung und Verlegung von Verfahrens- und Parteikosten erfolgt weitgehend nach Ermessen, das Verwaltungsgericht kann sie demnach nur in beschränktem Umfang überprüfen; der Vorinstanz steht in dieser Hinsicht ein grosser Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu (Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2023.348 vom 11. Juni 2024, Erw. II/6.2, WBE.2023.104 vom 23. August 2023, Erw. I/3, WBE.2022.60 vom 29. April 2022, Erw. I/2 und WBE.2020.246 vom 2. September 2020, Erw. I/2; vgl. auch RUTH HERZOG, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungs-

rechtspflege im Kanton Bern, 2. Auflage 2020, N. 19 zu Art. 80; KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage 2014, N. 25 und 43 zu § 13).

Die von der Abteilung Tiefbau dargelegten Kriterien für die Bemessung der Staatsgebühr sind für das Verwaltungsgericht nachvollziehbar. Eine Verletzung des Äquivalenzprinzips als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV) ist aufgrund der Darlegungen der Abteilung Tiefbau nicht auszumachen. Die Vorinstanz stützte sich bei der Bemessung der Staatsgebühr auf sachliche Kriterien und bewegte sich im Rahmen dessen, was üblicherweise für diese staatliche Leistung verlangt wird. Es besteht kein unvernünftiges Verhältnis zwischen der Höhe der Gebühr und dem Kostenaufwand für das gesamte vorinstanzliche Beschwerdeverfahren.

Für die Erhebung der von der Staatskanzlei bzw. dem Rechtsdienst des Regierungsrats im Einzelnen ausgewiesenen Kanzleigebühren in Höhe von insgesamt Fr. 91.00 besteht mit dem übergangsrechtlich anwendbaren § 25 VKD (vgl. dazu § 24 Abs. 1 des Allgemeinen Gebührengesetzes vom 19. September 2023 [GebührG; SAR 662.100]) eine gesetzliche Grundlage. Die verwendeten Ansätze entsprechen denjenigen gemäss § 1 der Verordnung über die Kanzleigebühren vom 14. Oktober 1991 und sind ebenfalls mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar. Auch die Auslagen von Fr. 21.85 (für Porti) dürfen der Beschwerdeführerin gemäss dem übergangsrechtlich anwendbaren § 28 VKD in Rechnung gestellt werden.

#### **5.4.**

Demnach ist die vorliegende Beschwerde auch in diesem Punkt sowie gesamthaft als unbegründet abzuweisen.

#### **III.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu tragen (§ 31 Abs. 2 VRPG). Parteikosten sind mangels anwaltlicher Vertretung der obsiegenden Vorinstanz keine zu ersetzen (§ 29 VRPG).

---

### **Das Verwaltungsgericht erkennt:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

#### **2.**

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.00, sind von der Beschwerdeführerin zu bezahlen.

**3.**

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

---

Zustellung an:  
die Beschwerdeführerin (Gemeinderat)  
den Regierungsrat  
das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Tiefbau

---

**Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten**

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonaalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

---

Aarau, 23. April 2025

**Verwaltungsgericht des Kantons Aargau**

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Winkler

Ruchti