

89 Akzessorische Normenkontrolle und Lärmschutz

- **Zuständigkeit zur Vornahme einer akzessorischen Normenkontrolle**
- **Gesetzmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV**

Aus dem Entscheid des Regierungsrats i.S. X. vom 13. Februar 2013 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU)/Stadtrat Y. (RRB Nr. 2013-000100).

Aus den Erwägungen

4. Sachverhalt/Baubewilligungsentscheid
(...)

Die Abteilung für Baubewilligungen BVU erteilte dem Beschwerdeführer eine befristete lärmschutzrechtliche Ausnahmebewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV und stimmte dem Baugesuch damit unter Auflagen zu.

Der Stadtrat Y. vertritt in seinem Entscheid den Standpunkt, dass Art. 31 Abs. 2 LSV im Widerspruch zu Art. 22 USG stehe. Der Stadtrat Y. versagte Art. 31 Abs. 2 LSV die Anwendung und lehnte das Baugesuch auf Grund eines Verstosses gegen die Lärmschutzvorschriften ab (Überschreitung der Immissionsgrenzwerte). (...).

5. Zuständigkeit zur akzessorischen Normenkontrolle

Der Regierungsrat und die Gerichte sind gehalten, Erlassen die Anwendung zu versagen, die Bundesrecht, kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widersprechen (§§ 90 Abs. 5 und 95 Abs. 2 KV, § 2 Abs. 2 VRPG). Anderen Behörden, insbesondere erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden, steht dagegen nur die Kontrolle von kommunalem Recht zu (§ 2 Abs. 2 Satz 2 e contrario VRPG). Der Gesetzeswortlaut bestimmt übereinstimmend mit dem Verfassungstext, dass die kommunalen Behörden nicht berechtigt sind, Normen des kantonalen Rechts und des Bundesrechts zu überprüfen. Verfassungs- und Gesetzgeber wollten damit eine unkoordinierte Nor-

menkontrolle jeder rechtsanwendenden Behörde verhindern. Festzuhalten ist jedoch, dass der verfassungsrechtlich statuierte Normenkontrollauftrag des Regierungsrats im Rahmen eines beliebigen Hauptverfahrens verlangt werden kann. Ergeben sich in einem vor einer unteren Verwaltungsstelle hängigen Verwaltungsverfahren Zweifel an der Rechtmässigkeit einer von ihr anzuwendenden Bestimmung, so ist dieses Verfahren zu sistieren und der Regierungsrat um Vornahme einer akzessorischen Normenkontrolle anzugehen (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau und Frankfurt a.M. 1986, N. 18 ff. zu § 90 KV).

Dem Stadtrat Y. stand es deshalb nicht zu, die Gesetzmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV zu prüfen und im Ergebnis diesen Artikel nicht anzuwenden. Die gegenteiligen Argumente des Stadtrats Y. (...) widersprechen dem insoweit klaren Verfassungs- und Gesetzeswortlaut und erweisen sich damit als unberechtigt. Die vom Stadtrat Y. durchgeführte akzessorische Normenkontrolle verletzt § 90 Abs. 5 KV und § 2 Abs. 2 VRPG. Die entsprechende Rüge des Beschwerdeführers ist berechtigt (...).

6. Gesetzmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV in Bezug auf den konkreten Anwendungsfall

6.1

Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV). Zu den wichtigen Bestimmungen gehören gemäss Art. 164 Abs. 1 Satz 2 BV insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über die in Art. 164 Abs. 1 Satz 2 lit. a–g BV ausdrücklich genannten Bereiche. Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV). Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist (Art. 182 Abs. 1 BV). Art. 164 Abs. 1 BV soll sicherstellen, dass das Parlament die ihm zukommenden Gesetzgebungsaufgaben erfüllt und diesen nicht mittels Delegationsbestimmungen ausweicht. Er soll auch den Schutz der Volksrechte gewährleisten. Das Parlament darf grundsätzlich keinen wichtigen

Regelungsbereich dem Bundesrat überlassen und auf diese Weise den direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten entziehen. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Bestimmung im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV wichtig ist und daher in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden muss, sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen. Massgebend ist namentlich, ob die Bestimmung einen erheblichen Eingriff in die Rechte und Freiheiten der Privaten vorsieht, ob von der Bestimmung ein grosser Kreis von Personen betroffen ist oder ob gegen die Bestimmung angesichts ihres Inhalts mit Widerstand der davon Betroffenen zu rechnen ist (BGE 133 II 331 E. 7 und 7.1 mit weiteren Hinweisen). Der Bundesrat darf jedoch, auch ohne entsprechende ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung, direkt gestützt auf Art. 182 Abs. 1 BV das Gesetz vollziehende Verordnungen erlassen. Dem Vollziehungsverordnungsrecht des Bundesrates sind durch das Legalitäts- und Gewaltenteilungsprinzip in vierfacher Hinsicht Schranken gesetzt. Eine Vollziehungsverordnung muss sich auf eine Materie beziehen, die Gegenstand des zu vollziehenden Gesetzes bildet (1.), darf dieses weder aufheben noch abändern (2.), muss der Zielsetzung des Gesetzes folgen und dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen, also ergänzen und spezifizieren (3.) und darf dem Privaten keine neuen, nicht schon aus dem Gesetz folgenden Pflichten auferlegen (4.), und zwar selbst dann nicht, wenn diese Ergänzungen mit dem Zweck des Gesetzes in Einklang stehen (BGE 129 V 95 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen). Noch nicht abschliessend geklärt ist die Frage, ob die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Rechtssetzungsbefugnisse den Erlass von wichtigen Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV durch eine Delegationsnorm im Bundesgesetz an den Ordnungsgeber übertragen darf oder nicht (BGE 133 II 331 E. 7.2.2 mit weiteren Hinweisen).

6.2

Gemäss Art. 22 Abs. 1 USG werden in lärmbelasteten Gebieten Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, unter Vorbehalt von Absatz 2 nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Sind die Im-

missionsgrenzwerte überschritten, so werden Baubewilligungen für Neubauten, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Abs. 2).

Den Vollzug von Art. 22 Abs. 2 USG regelt der Bund in der LSV wie folgt: Sind die Immissionsgrenzwerte überschritten, so dürfen Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden, wenn diese Werte eingehalten werden können: (a.) durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes; oder (b.) durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (Art. 31 Abs. 1 LSV). Können die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen nach Absatz 1 nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Abs. 2). Die Grundeigentümer tragen die Kosten für die Massnahmen (Abs. 3).

6.3

6.3.1

Art. 22 Abs. 2 USG enthält zwar keine direkte Ermächtigung an den Bundesrat, die Norm in einer Verordnung auszuführen. Der Gesetzestext verwendet aber mehrere unbestimmte Begriffe, welche es dem Bundesrat ohne weiteres erlauben, direkt gestützt auf Art. 182 Abs. 1 BV und vor allem Art. 39 Abs. 1 USG (vgl. Ingress zur LSV) eine Art. 22 Abs. 2 USG vollziehende Verordnungsbestimmung zu erlassen. Ohnehin ist der Bundesrat beauftragt, Planungs-, Immissions- und Alarmwerte festzulegen (Art. 13, 15, 19 und 23 USG). Die lärmschutzrechtliche Ausnahmegewilligung (Art. 31 Abs. 2 LSV) stellt inhaltlich keine besonders wichtige Bestimmung im Sinn von Art. 164 Abs. 1 BV dar, welche mindestens einer expliziten Ermächtigung im Gesetz bedürfte bzw. welche eigentlich auf Stufe Bundesgesetz erlassen werden sollte. Der Erlass der Vollziehungsverordnung verletzt damit das Gewaltenteilungsprinzip nicht.

6.3.2

Das Legalitätsprinzip ist als weitere Schranke des Vollziehungsverordnungsrechts des Bundesrats zu beachten. Damit kommt der Gesetzesauslegung und der Ermittlung des Sinns und Zwecks des Gesetzes massgebliches Gewicht zu.

Dazu folgendes: In seiner ursprünglichen Fassung verlangte Art. 22 Abs. 2 aUSG (AS 1984 1122) bei überschrittenen Immissionsgrenzwerten, dass Baubewilligungen für Neubauten, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt werden, wenn die notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen und die Räume zweckmässig angeordnet werden.

Aus den Materialien ergibt sich, dass diese Fassung von Art. 22 Abs. 2 aUSG gestützt auf einen Abänderungsantrag der nationalrätlichen Kommission in das Gesetz aufgenommen wurde, welcher die bundesrätliche Gesetzesvorlage aufweichte. Der Bundesrat wollte in seiner dem Parlament unterbreiteten Fassung in lärmbelasteten Gebieten nämlich nur die Errichtung von (unbewohnten) Gebäuden, welche entsprechend ihrer Nutzung weniger schutzbedürftig sind (z.B. Garagen, Geräteschuppen u.dgl.) erlauben (Botschaft 79.072 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz USG, vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749, S. 799, 842). Der Nationalrat beschränkte demgegenüber den Geltungsbereich des Artikels ausdrücklich auf Baubewilligungen für neue Gebäude, welche dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, und sah zusätzlich die Erteilung von Baubewilligungen vor, falls die notwendigen Schallschutzmassnahmen getroffen und die Räume zweckmässig angeordnet werden (Amtliches Bulletin - Die Wortprotokolle von Nationalrat und Ständerat, AB 1982 N S. 395 Votum Schmid). In der nationalrätlichen Debatte gab der zuständige Bundesrat darüber hinaus auf die Frage, ob der Errichtung neuer Gebäude wesentliche Umbauten und Erweiterungen gleichgestellt sind, der Annahme Ausdruck, dass der Begriff "neue Gebäude" weit ausgelegt werden soll. "Vor allem dann, wenn ein neues oder altes Gebäude erweitert und sich vielleicht inskünftig in diesem Gebäude Personen aufhalten, was vorher im alten Gebäude nicht der Fall war; dann scheint mir eindeutig zu sein, dass die Auflagen, wie sie hier in Artikel 19 festgelegt sind eingehalten werden" (AB 1982 N S. 396 Votum Bundesrat Hürlimann). Der nationalrätli-

che Vorschlag von Art. 22 Abs. 2 USG wurde vom Ständerat ohne inhaltliche Diskussion übernommen (AB 1983 S. S. 267 f.).

Die heute gültige Fassung von Art. 22 Abs. 2 USG beschloss die Bundesversammlung am 21. Dezember 1995, wobei die von der nationalrätlichen Kommission eingebrachte Änderung ohne Erläuterung und Diskussion im Plenum angenommen wurde (AB 1995 N. S. 1332 ff.; AB 1995 S. S. 830). Die Gesetzesänderung vom 21. Dezember 1995 erfolgte im Übrigen bereits unter Geltung der vom Bundesrat im Jahr 1986 erlassenen LSV und damit auch in Kenntnis von Art. 31 Abs. 2 LSV.

Aus den Gesetzesmaterialien folgt zusammengefasst, dass die Bundesversammlung die Anforderungen an die Erteilung von Baubewilligung in lärmbelasteten Gebieten gegenüber dem ursprünglichen bundesrätlichen Vorschlag in zwei Schritten abschwächte.

6.3.3

Wie bereits erwähnt lässt Art. 22 Abs. 2 USG Raum für eine bundesrätliche Vollziehungsverordnung. Der Bundesgesetzgeber überliess dem Bundesrat Gestaltungsspielraum bei der Ausfüllung der im Gesetzestext unbestimmten Begriffe "zweckmässige Anordnung" und "allenfalls notwendigen Schallschutzmassnahmen". Dabei kommt insbesondere der erst im Jahr 1995 in den Gesetzestext aufgenommenen Einschränkung der "notwendigen Schallschutzmassnahmen" durch das Wort "allenfalls" Bedeutung zu. Es darf davon ausgegangen werden, dass der Bundesgesetzgeber mit der damals vorgenommenen Abschwächung der gesetzlichen Anforderungen klarstellen wollte, dass die Ausnahmbewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV vom Gesetzestext noch gedeckt ist. Jedenfalls ist der Tatsache der damals bereits erlassenen LSV bei der Überprüfung der Gesetzesmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV erhebliches Gewicht beizumessen. Bezugnehmend auf GRIFFEL/RAUSCH bedeutet diese grundsätzliche Bejahung der Gesetzeskonformität von Art. 31 Abs. 2 LSV, dass der Ausnahmetatbestand einschränkend anzuwenden ist und dass die Kritik an der Anwendung des Ausnahmetatbestands als Regel durchaus ihre Berechtigung hat (ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich 2011, N 14 zu Art. 22). Überwiegende Inte-

ressen sind deshalb grundsätzlich zurückhaltend anzunehmen und deren Annahme darf in keinem unlösbaren Widerspruch zu Sinn und Zweck des Gesetzes stehen (Erw. 6.2 und 6.4).

Der Anspruch auf Erteilung einer dem Sinn und Zweck des Gesetzes entsprechenden (Ausnahme-)Bewilligung kann im Übrigen auch aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) abgeleitet werden, welches sämtliches staatliches Handeln umfasst.

Zusammengefasst kann damit festgehalten werden, dass Art. 31 Abs. 2 LSV als Vollziehungsverordnungsbestimmung einer gesetzeskonformen Auslegung entspricht und insoweit auch angewendet werden kann und muss.

(...)

90 Tempo-30-Zone

- **Torwirkung im Ein- und Ausfahrtbereich der Tempo-30-Zone**
- **Weisser Querbalken als zulässige Gestaltungs-massnahme zur vorgeschriebenen Torwirkung**
- **Unterscheidung zwischen Signal, Markierung und Gestaltung**
- **Ähnlichkeitsverbot gemäss Art. 72 Abs. 1bis SSV**

Aus dem Entscheid des Regierungsrats vom 19. Februar 2014 i.S. Stadtrat X. gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) (RRB Nr. 2014-000127).

Aus den Erwägungen

3.

Der Beschwerdeführer hat am R.weg und in anderen Strassen im Stadtgebiet den Übergang in die Tempo-30-Zonen mit einem 2 m breiten, weissen Querbalken auf der Strasse angezeigt. Die Vorinstanz macht geltend, ein weisser Querbalken sei als Markierung in den Normen nicht vorgesehen und könne von Fussgängerinnen und