

107 Polizeiwesen; Unzulässigkeit eines generellen Verbots der Modellfliegerei; Unterstellung unter eine Bewilligungspflicht im Polizeireglement.

Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 30. Juli 2008 in Sachen D. gegen die Einwohnergemeinde V.

Aus den Erwägungen

2. a) Gemäss § 27 der Verfassung des Kantons Aargau (KV) vom 25. Juni 1980 gewährleisten Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Sie schützen insbesondere Leben, Freiheit, Gesundheit und Sittlichkeit. Der Polizeigüterschutz gehört zu den klassischen Aufgaben der Gemeinden. Gestützt auf § 37 Abs. 2 lit. f des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (GG) vom 19. Dezember 1978 obliegt dem Gemeinderat die Sorge für die lokale Sicherheit gemäss Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 sowie der Erlass eines entsprechenden Reglements. Die Rechtsetzungsbefugnisse des Gemeinderates finden ihre Grenze grundsätzlich im Autonomiebereich der Gemeinde. Die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde umfasst im Rahmen der kommunalen Zwecksetzung alle Sachbereiche, in denen das übergeordnete Recht ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt, indem es einen Gegenstand teilweise regelt oder abschliessend, d.h. zwingend und vollständig, normiert (vgl. Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Auflage, Aarau 2005, S. 253 ff.).

b) Der Bund hat die Kompetenz zur Regelung der Modellfliegerei für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg auf die Kantone übertragen (Art. 2a der Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973). Da der Kanton Aargau von dieser Kompetenz bisher keinen Gebrauch gemacht hat, der Sachbereich demnach nicht durch übergeordnetes Recht eingeschränkt wird, wäre eine kommunale Regelung dieser Tätigkeit zum Schutze von Polizeigütern im kommunalen Polizeireglement grundsätzlich denkbar. Der Gemeinderat V. hat von dieser Möglichkeit allerdings eben-

falls kein Gebrauch gemacht. Hingegen hat er die Ausübung der Modellfliegerei im Polizeireglement (PR) einer Bewilligungspflicht unterstellt. [...]

4. Der Gemeinderat V. hat ein generelles Modellflugverbot für das ganze Gemeindegebiet angeordnet (Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung). Wie in allen Bereichen des öffentlichen Rechts haben die Behörden bei der Anwendung des Rechts verschiedene Grundsätze zu beachten. Neben der Einhaltung des Gesetzmässigkeitsprinzips muss das staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999).

a) Der Gemeinderat kann - gestützt auf § 37 Abs. 2 lit. f GG - auch ausserhalb des Polizeireglements, d.h. ohne weitere spezialgesetzliche Grundlage, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit notwendigen Verfügungen und Anordnungen treffen (AGVE 2002, S. 616). Insofern stützt sich die angefochtene Verfügung auf eine gesetzliche Grundlage und verstösst somit nicht gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip von Art. 5 Abs. 1 BV.

b) Im öffentlichen Interesse liegt all das, was der Staat zum Gemeinwohl vorkehren muss, um eine ihm obliegende Aufgabe zu erfüllen. Im polizeilichen Bereich sollen die behördlichen Anordnungen dem Schutz von Polizeigütern dienen. Dazu zählen etwa die öffentliche Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit (Andreas Baumann, Aargauisches Polizeigesetz, Zürich 2006, Rz. 231; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, N 2433 ff.; Hans Reinhard, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993, S. 68).

Im vorliegenden Fall kommen als mögliche Polizeigüter die öffentliche Sicherheit sowie die öffentliche Ruhe, also der Schutz vor Lärm, in Frage. Aus der angefochtenen Verfügung lässt sich lediglich darauf schliessen, dass das Modellflug-Verbot zum Schutz der Bevölkerung vor übermässigen Lärmimmissionen ergangen ist. Sollten auch Sicherheitsaspekte massgebend gewesen sein, so wäre die Verfügung jedenfalls in dieser Hinsicht ungenügend begründet.

aa) Der Immissionsschutz ist in zwei selbständige Normenkomplexe gespalten, in den privatrechtlichen und den öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz. Als Folge davon existieren zwei Immissionsschutzregelungen, die nach herrschender Lehre und Praxis getrennt und in Bezug auf den Inhalt und das Verfahren zu deren Geltendmachung unabhängig sind. Der privatrechtliche Immissionsschutz wird im Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt. Da ein absolutes Immissionsverbot das Grundeigentum entwertet und damit dem Eigentümer die einfachsten und wichtigsten Benutzungsmöglichkeiten genommen würden, ist eine Vorschrift notwendig, wonach die Grundeigentümer gegenseitig verpflichtet werden, Einwirkungen bis zu einem gewissen Grad zu dulden. Diesem Interessenausgleich dient der Art. 684 ZGB (Berner Kommentar, Band IV, Das Sachenrecht, Bern 1975, N 1 zu Art. 684). Im Unterschied zum privatrechtlichen Immissionsschutz zerfällt der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz in mehrere Rechtsgebiete, die sich gegenseitig ergänzen, aber nicht immer von den gleichen Prinzipien und Zielsetzungen geleitet sind. Da Immissionen zu den räumlichen Auswirkungen der Grundstücksnutzung auf die Umwelt gehören, mit denen sich das Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht befassen, richtet sich deren Zulässigkeit in erster Linie nach baurechtlichen Kriterien (AGVE 1981, S. 136). Der gestützt auf ein kommunales Reglement statuierte polizeiliche Immissionsschutz hat neben dem Umweltschutz- und Raumplanungsrecht lediglich subsidiäre Bedeutung (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 15. Dezember 2003 in Sachen G, S. 36).

bb) Der polizeiliche Immissionsschutz beschränkt sich im Wesentlichen auf die Regelung der Mittags-, Nacht- und Sonntagsruhe. Ausserhalb dieser Zeiten besteht ein polizeilicher Schutz nur vor eindeutig übermässigem Lärm (im Sinne von sinnlosem und mutwilligem Lärm). Aus polizeilicher Sicht sind denn auch lärmige Freizeitaktivitäten ausserhalb der Ruhezeiten zulässig, da der polizeiliche Immissionsschutz gerade nicht dem Interessenausgleich unter Privaten dient. Im Weiteren ist zu beachten, dass über den (subsidiären) polizeilichen Immissionsschutz nicht verboten werden kann, was im Rahmen der Lärmschutzbestimmungen des Bau-, Raumplanungs-

und Umweltschutzrechts erlaubt ist. Nachdem das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) in seiner Zustimmungserklärung vom 4. September 2007 die Modellfliegerei in V. bei Einhaltung gewisser Beschränkungen als zulässig erkannt hat, besteht kein öffentliches Interesse an der Anordnung eines generellen Verbotes der Modellfliegerei. Es bleibt den von der Ausübung der Modellfliegerei betroffenen Grundstückbesitzer unbenommen, ihre Rechte auf Abwehr von Besitzesstörungen auf dem Weg der Zivilklage durchzusetzen (vgl. Art. 3 der Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom 24. November 1994).

c) Wie in allen Gebieten des öffentlichen Rechts ist bei der Anordnung einer verwaltungsrechtlichen Massnahme das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis besagt das genannte Prinzip, dass polizeiliche Eingriffe nicht schärfer sein dürfen, als es der Zweck der Massnahme erfordert, und dass sie unzulässig sind, wenn ein geringerer Eingriff zum Ziele führt (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Nr. 58 B. I.). Mit anderen Worten verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass eine Einschränkung nicht über das hinausgeht, was notwendig ist, um den Zweck zu erfüllen, welchem sie dient.

aa) Die Ausübung der Modellfliegerei kann verschiedenartige Auswirkungen auf Polizeigüter haben. Neben den übermässigen Lärmimmissionen ist etwa auch an den Sicherheitsaspekt zu denken. Es spricht deshalb nichts dagegen, für die Modellfliegerei eine Bewilligungspflicht ins kommunale Polizeireglement aufzunehmen. Damit lassen sich auf die bestehenden Örtlichkeiten angepasste Lösungen finden, die der jeweiligen Situation gerecht werden. Ob die Bewilligungspflicht in jedem Fall mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist, braucht hier nicht geprüft zu werden. Für die Gemeinde V. ist die Verhältnismässigkeit jedenfalls aufgrund der entstandenen Problematik der gehäuften Modellflugaktivitäten gegeben. Auf diese Art und Weise lässt sich sicherstellen, dass keine Schutzgüter beeinträchtigt werden. Damit die Bewilligungspflicht ihren Zweck erfüllen kann, ist ihre Einhaltung auch durchzusetzen, wenn zeitweise nur wenige Modellflieger ihrem Hobby nachgehen.

Darüber hinausgehende Anordnungen, wie etwa ein generelles Verbot, wären demzufolge aber unverhältnismässig. Da mit der Bewilligungspflicht eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme zum Schutze von Polizeigütern zur Verfügung steht, sind Modellflug-Verbote auch für einzelne Teilbereiche (z.B für das Gebiet W. oder nur für Modellflugzeuge mit Benzinmotoren) unverhältnismässig und damit nicht zulässig. Infolgedessen wäre auch die Aufnahme eines derartigen Verbotes (etwa im Sinne der eingereichten Petition) ins kommunale Polizeireglement aus Gründen des Lärmschutzes unzulässig.

bb) Bei der eingeführten Bewilligungspflicht handelt es sich um eine klassische Polizeierlaubnis. Das heisst, dass die Gesuche zu bewilligen sind, sofern keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften durch die konkrete Modellflugaktivität verletzt werden. Erteilt der Gemeinderat eine Bewilligung nicht oder nur unter Auflagen, ist der entsprechende Rechtsweg zu öffnen. So wären etwa Auflagen gestützt auf das Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht beim BVU anfechtbar. Vernünftigerweise muss nicht für jede einzelne Aktivität ein gesondertes Gesuch eingereicht werden. So kann eine Bewilligung auch für einen längeren Zeitraum ausgesprochen werden, sofern der gleiche Standort, von den gleichen Personen unter den gleichen Voraussetzungen benutzt wird. Sollte die Bewilligungspflicht als solche nicht eingehalten werden, so hat sie der Gemeinderat mittels Bussen durchzusetzen. Bei der Aussprechung der Bussen ist das jeweilige Verschulden mit zu berücksichtigen. Werden allfällige mit der Bewilligung erteilte Auflagen nicht eingehalten, so kann der Gemeinderat die Bewilligung entziehen. Zudem könnten zukünftige weitere Gesuche der gleichen Personen verweigert werden.

108 Gemeindeversammlung; die Versammlungsteilnehmenden können nicht die Absetzung eines angekündigten Verhandlungsgegenstandes beschliessen.

Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 7. Februar 2008 in Sachen B. gegen die Einwohnergemeinde Y.