

**14 Stationäre automatische Verkehrsüberwachungsanlage ("Blitzer")**

**Von einer Gemeinde beabsichtigter Einsatz einer stationären automatischen Verkehrsüberwachungsanlage (AVÜ) auf einer Kantonsstrasse innerorts; rechtliche Beurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Gemeindeautonomie.**

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 27. März 2019, in Sachen Stadt Baden gegen Regierungsrat (WBE.2018.70).

*Aus den Erwägungen:*

2.

2.1.

Die Vorinstanz prüfte, ob für die Nutzung der kantonalen Infrastruktur eine kantonale Bewilligung erforderlich ist und gegebenenfalls ob diese erteilt werden kann. Dass für den Einsatz der AVÜ die kantonale Infrastruktur genutzt werden soll, trifft zunächst zu: Einerseits ist vorgesehen, dass die Überwachungs- und Kontrollgeräte der Beschwerdeführerin an Bestandteilen der Kantonsstrasse (Signalträger) installiert werden (vgl. § 80 Abs. 2 lit. c BauG); andererseits sollen die Rotlichtmissachtungen ab dem Steuergerät der Lichtsignalanlage (der Kantonsstrasse) erfasst werden. Es erscheint daher nachvollziehbar, wenn mit Blick auf §§ 102 ff. BauG geprüft wurde, ob eine kantonale Bewilligung erforderlich ist und gegebenenfalls ob diese erteilt werden kann. Offen bleiben kann dabei, ob die AVÜ als "Bestandteil" der öffentlichen Strasse zu qualifizieren ist (vgl. § 80 Abs. 2 BauG). Selbst wenn dem nämlich so wäre, müsste geprüft werden, ob die Nutzung der kantonalen Infrastruktur durch die Beschwerdeführerin – welche nicht Eigentümerin der Kantonsstrasse ist (vgl. § 81 Abs. 1 und 2 BauG) – einer kantonalen Bewilligung bedarf und, falls ja, ob eine solche Bewilligung erteilt werden kann.

2.2.

Die Nutzung von öffentlichen Sachen richtet sich in erster Linie nach kantonalem Recht. Dieses umschreibt insbesondere, in welchem Rahmen und Ausmass öffentliche Sachen im Gemeingebrauch genutzt werden dürfen und wie namentlich öffentlicher Grund von der Allgemeinheit benützt werden darf. Dabei unterscheiden die kantonalen Rechtsordnungen und die Praxis meist zwischen schlichtem Gemeingebrauch, gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung. Die Rechtsprechung und die Verwaltungsrechtswissenschaft haben diese Einteilung konkretisiert (BGE 135 I 306 mit Hinweisen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2252 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 51 N 1 ff.). Dies ändert nichts am Umstand, dass insbesondere die Begriffe des schlichten bzw. des gesteigerten Gemeingebrauchs kantonalrechtlich bestimmt sind (BGE 135 I 306 f.).

Nach § 46 KV stellt der Kanton Vorschriften über die öffentlichen Sachen sowie über deren Gebrauch und Nutzung auf. Die öffentlichen Strassen dürfen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, ihrer Gestaltung, der örtlichen Verhältnisse und der geltenden Vorschriften durch jedermann unentgeltlich und ohne besondere Erlaubnis benutzt werden (Gemeingebrauch; § 102 Abs. 1 BauG). Jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung einer öffentlichen Strasse ist nur mit Bewilligung und gegen Gebühr zulässig (bewilligungspflichtige Benutzung; § 103 Abs. 1 BauG). Durch Erlaubnis kann eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung einer öffentlichen Strasse gestattet werden (Erlaubnis; § 104 Abs. 1 BauG). Durch Verleihung schliesslich werden Rechtsverhältnisse an dauernden, fest mit dem Boden verbundene Bauten und Anlagen auf dem Gebiet von Strassen geordnet (Verleihung; § 105 Abs. 1 BauG).

### 2.3.

#### 2.3.1.

Zum Gemeingebrauch (§ 102 BauG) gehört die Benutzung einer öffentlichen Strasse, soweit sie bestimmungsgemäss und gemeinverträglich ist. Ob der Gebrauch bestimmungsgemäss ist, muss mit Blick auf die Zweckbestimmung der Sache beurteilt werden.

Diese Zweckbestimmung ergibt sich ihrerseits aufgrund einer Widmung, aufgrund der natürlich gegebenen oder menschlich gestalteten Beschaffenheit oder aufgrund des traditionellen Gebrauchs der Sache. Die Gemeinverträglichkeit ist solange gegeben, als die gleichartige und gleichzeitige Benutzung der Sache durch mehrere interessierte Personen praktisch möglich ist, einzelne Interessierte mithin nicht erheblich an der Nutzung gehindert werden (vgl. BGE 135 I 307; zum Ganzen: TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 51 N 3 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2253 ff.; ANDREAS BAUMANN, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013 [nachfolgend: Kommentar Baugesetz], § 102 N 2).

Der Gemeingebrauch erstreckt sich bei der öffentlichen Strasse auf alle Bestandteile, die dem entsprechenden Verkehr zu dienen bestimmt sind, d.h. auf die eigentlichen Verkehrsflächen (Fahrbahnen, Rad- und Gehwege, Kreuzungen, Über- und Unterführungen, Brücken, Tunnels, Treppen), nicht aber auf Bestandteile wie Böschungen, Dämme, Gräben, Stützmauern, Trenn- und Sicherheitsstreifen, Grünstreifen, Bepflanzungen etc. (vgl. ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, § 49 N 4; BAUMANN, Kommentar Baugesetz, § 102 N 9). Notwendigerweise erstreckt sich der Gemeingebrauch auch auf den Luftraum über den Verkehrsflächen, soweit er in Anspruch genommen werden muss (ZIMMERLIN, a.a.O., § 49 N 4; BAUMANN, Kommentar Baugesetz, § 102 N 9).

### 2.3.2.

Vorliegend sollen – wie dargelegt (Erw. 2.1) – die Signalträger als Bestandteile der Kantonsstrasse zur Installation der Überwachungs- und Kontrollgeräte sowie der Anschluss / die Schnittstelle zum Steuergerät der Lichtsignalanlage genutzt bzw. beansprucht werden. Weder die Signalträger noch der Anschluss / die Schnittstelle zum Steuergerät der Lichtsignalanlage bezwecken indes, von jedermann unentgeltlich und ohne besondere Erlaubnis benutzt zu werden. Ein Anwendungsfall von § 102 BauG fällt schon aus diesem Grund ausser Betracht. Abgesehen davon spricht auch die fixe Instal-

lation von neuen, zusätzlichen Geräten (namentlich an den Signalträgern) gegen (schlichten) Gemeingebrauch.

#### 2.4.

##### 2.4.1.

Gehen Benutzungen öffentlicher Sachen über den Gemeingebrauch hinaus, so unterscheiden Lehre und Praxis zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung (vgl. Erw. 2.2). Da es aber oft schwierig ist, die Grenze zwischen diesen Benutzungsarten zu ziehen, wurde im Kanton Aargau darauf verzichtet, die Begriffe "gesteigerter Gemeingebrauch" und "Sondernutzung" ins Gesetz aufzunehmen (vgl. ZIMMERLIN, a.a.O., §§ 50–53 N 2 [zum alten Baugesetz vom 2. Februar 1971]). Was über den Gemeingebrauch (§ 102 BauG) hinausgeht, fällt unter den Begriff der "bewilligungspflichtigen Benutzung". Dabei geht es um Benutzungsarten, die der blossen Erlaubnis bedürfen (§ 104 BauG), und um solche, die eine Verleihung (Konzession) voraussetzen (§ 105 BauG) (vgl. ZIMMERLIN, a.a.O., §§ 50–53 N 2).

Gemäss § 103 BauG ist jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung einer öffentlichen Strasse nur mit Bewilligung und gegen Gebühr zulässig (Abs. 1). Die Bewilligung setzt voraus, dass ein beachtliches, auf andere Weise nicht oder nur mit unverhältnismässigen Kosten zu befriedigendes Bedürfnis besteht und weder für die Strasse noch für den Verkehr schwerwiegende Nachteile erwachsen (Abs. 2). Die Bewilligungspflicht dient nicht nur (oder nur mittelbar) dem Schutz von Polizeigütern, sondern vielmehr der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen an öffentlichen Strassen und Wegen (vgl. BGE 135 I 307; 127 I 169; BAUMANN, Kommentar Baugesetz, § 103 N 5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2285).

##### 2.4.2.

Die Vorinstanzen verweigerten die Bewilligung weder aus Gründen der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen an der öffentlichen Strasse noch mit der Begründung, dass durch die Nutzung der kantonalen Infrastruktur – d.h. durch die Installation der Überwachungs- und Kontrollgeräte am Signalträger sowie dem Anschluss zum Steuergerät der Lichtsignal-

anlage – für die Strasse oder den Verkehr schwerwiegende Nachteile entstünden. Die Vorinstanz verweigerte die Bewilligung vielmehr aus anderen Gründen, nämlich deshalb, weil ihrer Ansicht nach eine AVÜ nur dann zum Einsatz gelangen solle, wenn der "Bedarf durch die Unfallstatistik und Unfallanalyse nachgewiesen" und vom Einsatz der Anlage eine "signifikante Verbesserung der Verkehrssicherheit" zu erwarten sei, was vorliegend nicht der Fall sei. Die von der Vorinstanz vorgenommene Beurteilung bzw. Begründung ist sachfremd, sie betrifft nicht die im Rahmen einer Bewilligung gemäss § 103 Abs. 2 BauG zu prüfenden Punkte (Erw. 2.4.1), sondern sie bezieht sich auf die Frage, ob beim Knoten "Gstühl" aus verkehrspolizeilicher Sicht (ihrer Ansicht nach) eine AVÜ eingesetzt werden soll oder nicht. Die Beurteilung dieser Frage fällt indes in den Aufgaben- und Autonomiebereich der Beschwerdeführerin (vgl. hinten Erw. 3.2 und 3.3.1).

Dass die Beschwerdeführerin an der Nutzung der kantonalen Infrastruktur ein beachtliches Bedürfnis hat, zeigt sich bereits darin, dass die Überwachung und Kontrolle des fliessenden Strassenverkehrs beim Knoten "Gstühl" in den Aufgaben- und Autonomiebereich der Beschwerdeführerin fällt (Erw. 3.2 und 3.3.1). Weiter liegt auf der Hand, dass eine konstante Kontrolle rund um die Uhr nicht auf andere Weise bzw. nur mit unverhältnismässigen Kosten erreicht werden könnte: Es wäre nicht realistisch, mit einer mobilen Kontrolle in vergleichbarer Weise konstant und gleichzeitig mehrere Spuren überwachen zu wollen; dies umso mehr, als Rotlicht und Geschwindigkeit kontrolliert werden müssten. Zudem wäre die mobile Kontrolle auch mit unverhältnismässigen Kosten (namentlich Personalaufwand) verbunden. Dass ein beachtliches, auf andere Weise nicht oder nur mit unverhältnismässigen Kosten zu befriedigendes Bedürfnis im Sinne von § 103 Abs. 2 BauG besteht, lässt sich bei richtiger Betrachtung somit nicht abstreiten. Mit der Inanspruchnahme der kantonalen Infrastruktur erwachsen für die Strasse und den Verkehr auch keine schwerwiegenden Nachteile (vgl. § 103 Abs. 2 BauG). Im Gegenteil, soll mit der AVÜ doch gerade die Verkehrssicherheit erhöht werden (Standortdisziplinierung beim Knoten "Gstühl").

Nach dem Gesagten sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung nach § 103 Abs. 2 BauG im Grundsatz somit erfüllt. In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob der Einsatz einer AVÜ auch in verkehrspolizeilicher Hinsicht zulässig ist.

3.

3.1.

Gemäss Art. 82 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr. Es steht ihm die umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der polizeilichen Verkehrsregelung zu (BGE 127 I 69; Urteil des Bundesgerichts vom 14. Juni 2013 [6B\_656/2012], Erw. 1.3.3). Der Vollzug der Strassengesetzgebung obliegt den Kantonen, welche die dafür notwendigen Massnahmen treffen und die zuständigen kantonalen Behörden bezeichnen (Art. 106 Abs. 2 SVG; Urteil des Bundesgerichts vom 14. Juni 2013 [6B\_656/2012], Erw. 1.3.3; Urteil des Bundesgerichts vom 25. Juli 2002 [2P.34/2002], Erw. 2.3). Der Bundesrat wird in Art. 106 Abs. 1 SVG ermächtigt, die zum Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Vorschriften zu erlassen und das Bundesamt für Strassen (ASTRA) mit der Regelung von Einzelheiten zu betrauen. An entsprechende Regelungen, insbesondere an Vorschriften über technische Anforderungen zur verkehrspolizeilichen Überwachungen, sind die Kantone gebunden (Urteil des Bundesgerichts vom 14. Juni 2013 [6B\_656/2012], Erw. 1.3.3). Die Verkehrskontrollen, die damit zusammenhängenden Massnahmen, Meldungen und statistischen Erhebungen werden durch die Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs vom 28. März 2007 (Strassenverkehrskontrollverordnung, SKV; SR 741.013) geregelt (vgl. Art. 1 SKV). Die Kontrolle des Verkehrs auf öffentlichen Strassen obliegt der nach kantonalem Recht zuständigen Polizei (vgl. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 SKV). Die kantonalen Behörden richten die Kontrollen schwerpunktmässig nach sicherheitsrelevantem Fehlverhalten, den Gefahrenstellen und der Unterstützung des Verlagerungsziels nach dem Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene vom 19. Dezember 2008 (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG; SR 740.1) aus (Art. 5 Abs. 1 SKV). Die Kontrollen erfolgen stichprobenweise, systematisch oder im Rahmen von Grosskontrol-

len (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 SKV). Nach Möglichkeit sind bei den Kontrollen technische Hilfsmittel einzusetzen, insbesondere bei der Kontrolle der Geschwindigkeit (Art. 9 Abs. 1 lit. a SKV) oder der Beachtung von Lichtsignalen (Art. 9 Abs. 1 lit. b SKV). Nach Art. 10 der Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung vom 22. Mai 2008 (VSKV-ASTRA; SR 741.013.1) dienen Rotlichtüberwachungssysteme in erster Linie der Feststellung von Widerhandlungen gegen das Haltegebot durch Lichtsignale (Abs. 1); sie können mit Systemen zur Geschwindigkeitsmessung kombiniert werden (Abs. 2). Bei den Messarten, welche bei der Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen in erster Linie zu wählen sind, nennt Art. 6 VSKV-ASTRA u.a. explizit "Messungen mit stationären Messsystemen, die autonom betrieben werden" (Art. 6 lit. b VSKV-ASTRA).

### 3.2.

#### 3.2.1.

Art. 50 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Gemäss § 106 KV sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden und Beamten zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbstständig zu verwalten. Nach der Praxis des Bundesgerichts sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr in diesem Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (statt vieler: BGE 143 I 278; 142 I 180; 138 I 150; AGVE 2013, S. 269 f.; 2011, S. 199 f.; 2003, S. 470; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1910). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (vgl. BGE 142 I 180; 139 I 172 f.; 138 I 244 f.; 136 I 397). Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den ent-

sprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 142 I 180; 136 I 397 f.). "Verfassung und Gesetz", die den "Rahmen" gemäss § 106 Abs. 1 KV abgeben, sind grossteils kantonales Recht, können aber auch eidgenössisches, interkantonales und internationales sein. Das der Kantonsverfassung nachgeordnete kantonale Recht muss nicht ausschliesslich in Gesetzesform gegossen sein; es gelten die üblichen Regeln der Rechtsetzungszuständigkeiten, insbesondere § 78 (Grosser Rat: Gesetze; Dekrete) und § 91 KV (Regierungsrat: Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten; Verordnungen) (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986, § 106 N 4).

### 3.2.2.

Nach § 27 KV gewährleisten Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Sie schützen insbesondere Leben, Freiheit, Gesundheit und Sittlichkeit, wobei der Polizeigüterschutz zu den klassischen Aufgaben der Gemeinden gehört (AGVE 2003, S. 453; ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Polizeigesetz, Praxiskommentar, Zürich/Basel/Genf 2006 [nachfolgend: Polizeigesetz], Rz. 87; ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2017 [nachfolgend: Gemeinderecht], S. 287). Gestützt auf § 37 Abs. 2 lit. f GG obliegt dem Gemeinderat die Sorge für die lokale Sicherheit gemäss Polizeigesetz sowie der Erlass eines entsprechenden Reglements. Das Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polizeigesetz, PolG; SAR 531.200) bestimmt in § 4 Abs. 1 so, dass die Gemeinden (nach Massgabe von § 19 PolG) die lokale Sicherheit auf dem Gemeindegebiet gewährleisten. Die lokale Sicherheit umfasst u.a. die Überwachung und Kontrolle des ruhenden Strassenverkehrs auf dem ganzen Gemeindegebiet sowie des fließenden Strassenverkehrs innerorts und auf Gemeindestrassen ausserorts (§ 4 Abs. 2 lit. c PolG; vgl. auch AGVE 2013, S. 258 f.). In § 3 Abs. 1 lit. b des Dekrets über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polizeidekret, PolD; SAR 531.210) wird abermals explizit festgehalten, dass die Überwachung und Kontrolle des fließenden Strassenverkehrs auf dem Ge-



meindegebiet (ausgenommen Kantonsstrassen ausserorts) zu den verkehrspolizeilichen Aufgaben der Gemeinden gehört.

Aus dem kantonalen Recht ergibt sich somit klar, dass die lokale Sicherheit, namentlich die Überwachung und Kontrolle des fliessenden Strassenverkehrs auf dem Gemeindegebiet (ausgenommen Kantonsstrassen ausserorts), in den Aufgabenbereich der Gemeinden fällt. Innerhalb der Schranken des höherrangigen Rechts haben die kommunalen Behörden in diesem Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, d.h. sie geniessen Autonomie. § 2 Abs. 2 PolG sieht im Weiteren zwar vor, dass die Kantonspolizei die Führungsfunktion bei der allgemeinen Polizeitätigkeit im Kanton wahrnimmt und Weisungen zur Sicherstellung der Koordination und der einheitlichen Praxis der Polizeitätigkeit erlassen kann. Und § 1 Abs. 2 PolD hält fest, dass die Kantonspolizei eine einheitliche Einsatzdoktrin aller Polizeikräfte sicherstellt. Blosser Weisungen und/oder eine Einsatzdoktrin der Kantonspolizei vermögen jedoch die sich aus dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht ergebende Gemeindeautonomie (siehe Erw. 3.2.1) nicht zu beschränken.

3.3.

3.3.1.

Der Knoten "Gstuhl" liegt an der Kantonsstrasse K 117 im Innerortsbereich, womit die Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Lichtsignale sowie der Geschwindigkeit an diesem Ort in den Autonomiebereich der Gemeinde, d.h. der Beschwerdeführerin, fällt. Nach der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 5 Abs. 1 SKV haben sich die Kontrollen schwerpunktmässig nach sicherheitsrelevantem Fehlverhalten und den Gefahrenstellen (und der Unterstützung des Verlagerungsziels nach dem GVVG) auszurichten. Die Kontrollen erfolgen stichprobenweise, systematisch oder im Rahmen von Grosskontrollen (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 SKV). Gemäss Art. 9 Abs. 1 SKV sind bei den Kontrollen zudem nach Möglichkeit technische Hilfsmittel einzusetzen, insbesondere bei der Kontrolle der Geschwindigkeit (lit. a) sowie der Beachtung von Lichtsignalen (lit. b) (vgl. zum Ganzen bereits Erw. 3.1).

Auf den Knoten "Gstuhl" treffen von vier Seiten neun Fahrspuren, es hat vier Fussgängerstreifen mit je einer Mittelinsel und über

die Kreuzung führt auch der Veloverkehr. Im Jahre 1994 wurde nördlich des Knotens "Gstuhl" (auf der Bruggerstrasse) ein durchschnittlicher täglicher Verkehr (DTV) von 25'300 gemessen, wobei die Vorinstanz darauf hinweist, dass die Strassenbelastung (seit 1994) grundsätzlich zugenommen habe. Von einem wenig befahrenen Knoten kann insoweit keine Rede sein. Eine Erhebung der Rotlichtverstösse motorisierter Verkehrsteilnehmer beim Knoten "Gstuhl" ergab sodann, dass an den drei kontrollierten Tagen – die Lichtsignalanlagen waren während insgesamt 55 Stunden in ordentlichem Betrieb – das Rotlicht 621-mal missachtet wurde, davon 473-mal in den Hauptfahrtrichtungen. 10 % der Rotlichtübertretungen waren von einer Dauer von mehr als 2 Sekunden, was selbst nach Darstellung der Vorinstanz zu einem direkten Konflikt mit andern Verkehrsströmen führen könne. Auf der Bruggerstrasse ist – so die Beschwerdeführerin – zudem von rund 100 bis 200 Geschwindigkeitsübertretungen pro Tag auszugehen. Unbestritten ist weiter, dass es beim Knoten "Gstuhl" seit dem Jahr 2011 zu verschiedenen Unfällen gekommen ist. Die Antwort des Regierungsrats vom 5. April 2017 auf die Motion Martin Keller (betreffend Verhinderung von Radarfallen auf Kantonsstrassen; Grosser Rat, Ges.-Nr. 17.18) spricht – unter Hinweis auf die Unfallstatistik – z.B. von zwölf "polizeilich registrierten Unfällen" an der "Gstuhl"-Kreuzung zwischen 1. Januar 2012 und 30. Juni 2016 (S. 2). Die Unfallkarte des ASTRA weist zwischen April 2011 und September 2017 neun Unfälle mit Personenschäden (Leichtverletzte) beim bzw. im näheren Bereich des Knotens aus (Karte abrufbar: <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/unfalldaten.html> [Seite besucht am 27. März 2019]); Unfälle mit blossen Sachschäden sind in dieser Karte (soweit ersichtlich) nicht eingetragen.

Dass die Beschwerdeführerin vor diesem Hintergrund eine AVÜ einsetzen will, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen, ist unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben – namentlich des relativ erheblichen Entscheidungsspielraums der Beschwerdeführerin (Gemeindeautonomie) – nicht zu beanstanden: Es sprengt den Spielraum der Beschwerdeführerin jedenfalls nicht, wenn sie die Rotlichtmissachtungen und die Geschwindigkeitsüberschreitungen beim Knoten

"Gstühl" als sicherheitsrelevantes Fehlverhalten und den Knoten als Gefahrenstelle einstuft und eine (systematische) stationäre Kontrolle als erforderlich erachtet (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 SKV). Ob die in den letzten Jahren verzeichneten Unfälle beim Knoten "Gstühl" mit einer AVÜ mutmasslich verhindert worden wären, ist letztlich nicht entscheidend (und wäre teilweise wohl auch spekulativ). Es entspricht jedoch den gesetzlichen Vorgaben, wenn die für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit zuständige Beschwerdeführerin (bzw. der Stadtrat) präventiv – im Sinne einer Standortdisziplinierung – das Risiko vermindern will, dass es beim Knoten "Gstühl" wegen Rotlichtmissachtungen und Geschwindigkeitsüberschreitungen zu gefährlichen Situationen bzw. Unfällen kommt. Standorte von stationären Kontrollanlagen sind erfahrungsgemäss relativ schnell bekannt, weshalb schon dieses Wissen allein disziplinierende Wirkung haben dürfte. Der Stadtrat rechnet z.B. mit einer Verbesserung der Rotlichtmissachtungen von 95 % und bei den Geschwindigkeitsüberschreitungen dürfte sich ebenfalls eine Verbesserung ergeben. Mit mobilen Rotlicht- und Geschwindigkeitskontrollen könnte das verfolgte Ziel beim Knoten "Gstühl" im Übrigen nicht gleichwertig erreicht werden. Mobile Kontrollen werden nur sporadisch und während ein paar Stunden durchgeführt. Mit einer AVÜ kann dagegen sichergestellt werden, dass der Knoten konstant, d.h. rund um die Uhr, überwacht und kontrolliert wird. Ob hinter dem geplanten Einsatz einer AVÜ teilweise auch fiskalische Motive eine Rolle spielen, ist mit Blick auf die Vorgeschichte zwar nicht auszuschliessen, ändert am ausgewiesenen öffentlichen Interesse an der Erhöhung der Verkehrssicherheit beim Knoten "Gstühl" (Standortdisziplinierung) jedoch nichts. Abgesehen davon sind allfällige finanzielle Interessen ohnehin zu relativieren, da Standorte von stationären Kontrollanlagen – wie dargelegt – relativ schnell bekannt sind und die Anzahl Verfehlungen entsprechend abnehmen dürfte. Von selbst ergibt sich im Übrigen, dass das mit der AVÜ verfolgte öffentliche Interesse an der Erhöhung der Verkehrssicherheit (Standortdisziplinierung) höher wiegt als das private Interesse der fehlbaren Verkehrslenker, einer Ordnungsbusse bzw. Strafverfolgung zu entgehen.

Der von der Beschwerdeführerin geplante Einsatz einer AVÜ beim Knoten "Gstühl" ist somit auch in verkehrspolizeilicher Hinsicht zulässig, d.h. mit den massgeblichen gesetzlichen Vorgaben vereinbar.

#### 3.3.2.

Der aktenkundige Dienstbefehl 216 "Policy für die Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen" der Kantonspolizei (letzte Änderung: 01.04.2017 [nachfolgend: Dienstbefehl 216]) ändert an diesem Ergebnis im Übrigen nichts. Blosser Weisungen und/oder die Einsatzdoktrin der Kantonspolizei (vgl. § 2 Abs. 2 PolG; § 1 Abs. 2 PolD) vermögen die Gemeindeautonomie nicht zu beschränken (vgl. Erw. 3.2.2). (...)

#### 4.

Soweit die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid unter Bezugnahme auf die "Beantwortung der Motion Keller" festhielt, eine AVÜ solle nur dann zum Einsatz gelangen, wenn der Bedarf durch die Unfallstatistik und Unfallanalyse nachgewiesen sei und vom Einsatz der Anlage eine signifikante Verbesserung der Verkehrssicherheit zu erwarten sei, ist darauf hinzuweisen, dass dies zwar die Meinung des Regierungsrats ist, dies jedoch gesetzlich so nicht ausdrücklich verankert ist und von der Beschwerdeführerin in ihrem Autonomiebereich nicht mitgetragen werden muss (siehe Erw. 3.2). Wollte man solches im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden erreichen, müsste eine stufengerechte und klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Keiner vertieften Erwägungen bedarf es sodann zu den Ausführungen im Zusammenhang mit dem "disziplinarischen Nutzen von fest installierten Blitzern", zumal selbst die Vorinstanz diesen Nutzen im Bereich des jeweiligen Standorts bejaht und es vorliegend gerade um die Erhöhung der Verkehrssicherheit konkret beim Knoten "Gstühl" geht (Standortdisziplinierung).

Nicht gefolgt werden kann schliesslich den Ausführungen der Vorinstanz betreffend Gemeindeautonomie. Die Vorinstanz erwog, es könne keine Rede davon sein, dass das kantonale Recht die Nutzung und den Gebrauch der Kantonsstrasse nicht regle und der Beschwerdeführerin in diesem Bereich Autonomie zukomme. Die Beschwer-

deführerin machte dies jedoch gar nicht so geltend. Sie berief sich vielmehr bereits vor Vorinstanz darauf, dass für die Überwachung und Kontrolle des fliessenden Strassenverkehrs innerorts einzig die Gemeinde zuständig sei. Damit müsse es auch den Gemeinden überlassen werden, auf welche Art und Weise sie diese verkehrspolizeilichen Aufgaben gemäss PolG und PolD erfüllen möchten, zumal keine gesetzliche Regelung ersichtlich sei, die den Handlungsspielraum der Gemeinden rechtmässig einschränke. Indem der Kanton die Bewilligung zur Nutzung der Signalanlage verweigere, schränke er den Handlungsspielraum der Gemeinde ein. Damit schreibe der Kanton den Gemeinden indirekt vor, wie sie ihre verkehrspolizeilichen Aufgaben wahrnehmen müssten und greife in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde ein. Die Einschränkung des Handlungsspielraums der Beschwerdeführerin stelle eine Verletzung der Gemeindeautonomie dar. Mit dieser Argumentation setzte sich die Vorinstanz nicht auseinander. Wie die vorstehenden Erwägungen zeigen, ist im Übrigen auch die pauschale Behauptung der Vorinstanz unzutreffend, wonach die Bestimmungen des Baugesetzes betreffend öffentliche Sachen dem § 4 Abs. 2 lit. c PolG "offensichtlich" vögingen.

5.

Zusammenfassend ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Voraussetzungen für den Einsatz einer AVÜ sowie die Erteilung einer Bewilligung nach § 103 Abs. 2 BauG sind erfüllt, weshalb der Beschwerdeführerin zu erlauben ist, die kantonale Infrastruktur für die Installation einer AVÜ auf der Kantonsstrasse K 117 beim Knoten "Gstuhl" zu nutzen. Mit andern Worten sind die Signalträger für die Installation der Überwachungs- und Kontrollgeräte freizugeben, und der Zugang zum Steuergerät der Lichtsignalanlage zur Phasenabnahme ist zu gewähren. Die Sache ist zur Erteilung einer entsprechenden Bewilligung an das BVU zurückzuweisen. Das BVU wird zu entscheiden haben, ob dies in Form einer Erlaubnis oder einer Verleihung zu erfolgen hat (§ 104 bzw. § 105 BauG, § 59 BauV).