

WNO.2021.2 / ME / jb

Art. 121

Urteil vom 14. November 2022

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichter Brandner
Verwaltungsrichterin Dambeck
Verwaltungsrichter Dommann
Verwaltungsrichter Winkler
Gerichtsschreiber Meier

Gesuchstellerin **A._____ AG,**
vertreten durch lic. iur. Ralph van den Bergh, Rechtsanwalt,
Jurastrasse 58, Postfach, 5430 Wettingen

Gesuchs- **Einwohnergemeinde S._____,**
gegnerin 1 handelnd durch den Stadtrat

Gesuchs- **Einwohnergemeinde T._____,**
gegnerin 2 handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs- **Einwohnergemeinde U._____,**
gegnerin 3 handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs- **Einwohnergemeinde V._____,**
gegnerin 4 handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs- **Einwohnergemeinde W._____,**
gegnerin 5 handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs- **Einwohnergemeinde Q._____,**
gegnerin 6 handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs- **Einwohnergemeinde X._____,**
gegnerin 7 handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs- **Einwohnergemeinde Z._____,**
gegnerin 8 handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs-
gegnerin 9 **Einwohnergemeinde QQ._____**,
handelnd durch den Gemeinderat

Gesuchs-
gegnerin 10 **Einwohnergemeinde QR._____**,
handelnd durch den Gemeinderat

Gegenstand Normenkontrollbegehren betreffend § 9 Abs. 1 des Polizeireglements der
Gemeinden S._____, T._____, U._____, V._____, W._____, Q._____,
X._____, Z._____, QQ._____ und QR._____ vom 1. Januar 2016

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Die A. AG stellt mit Normenkontrollgesuch an das Verwaltungsgericht vom 17. Juni 2021 folgendes Begehren:

§ 9 Abs. 1 des Polizeireglementes der Gemeinden S., T., U., V., W., Q., X., Z., QQ. und QR. vom 1. Januar 2016 sei wegen Bundesrechtswidrigkeit aufzuheben, soweit damit auch für Industrie- und Gewerbelärm im Sinne von Anhang 6 LSV bestimmt wird, dass *"an Sonn- und allgemeinen Feiertagen sowie (an allen Tagen) von 12.00 bis 13.00 Uhr und von 20.00 bis 07.00 Uhr (...) alle lärmintensiven Tätigkeiten sowie der Einsatz von lärmigen Maschinen und Werkzeugen (...) in Werkstätten, Fabriken und anderen gewerblichen Arbeitslokalen grundsätzlich verboten (sind)"*.

2.

Die Einwohnergemeinden S., T., U., V., W., Q., X., Z., QQ. und QR. beantragen im Rahmen ihrer Gesuchsantwort vom 13. September 2021 Folgendes:

1.

Das Normenkontrollbegehren der Gesuchstellerin vom 17. Juni 2021 sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gesuchstellerin.

3.

Mit Replik vom 25. November 2021 wiederholt die Gesuchstellerin ihren Antrag gemäss Normenkontrollgesuch und ergänzt:

Unter Kosten und Entschädigungsfolgen.

4.

Die Einwohnergemeinde S. beantragt mit Duplik vom 24. Januar 2022 erneut, das Normenkontrollbegehren sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

B.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall auf dem Zirkularweg entschieden (§ 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

1.1.

Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur in kantonalen Gesetzen, Dekreten und Verordnungen sowie Erlassen von Gemeinden, öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten können dem Verwaltungsgericht jederzeit zur Prüfung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht unterbreitet werden (sogenannte abstrakte bzw. prinzipale Normenkontrolle; § 70 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]; vgl. auch § 111 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 [Gemeindengesetz, GG; SAR 171.100]).

1.2.

Die Gesuchstellerin führt in Bezug auf das Anfechtungsobjekt aus (Normenkontrollbegehren, S. 2), dass es sich beim Polizeireglement für das Gebiet der Regionalpolizei S. um einen einzelnen kommunalen Erlass verwaltungsrechtlicher Natur handle, der von jeder einzelnen Gemeinde, die an der Regionalpolizei S. beteiligt sei, beschlossen worden sei.

Die Gesuchsgegnerinnen stellen sich auf den Standpunkt, zwischen ihnen bestünden Gemeindeverträge zur Wahrung der lokalen Sicherheit durch die Stadtpolizei S.. Damit diese auf den jeweiligen Gemeindegebieten mit verhältnismässigen Mitteln polizeiliche Dienstleistungen erbringen und kommunale Polizeiaufgaben wahrnehmen könne, hätten alle Gemeinden je ein identisches Polizeireglement erlassen. Formell handle es sich um zehn eigenständige Erlasse, die einzeln von den jeweiligen Exekutivorganen der Einwohnergemeinden beschlossen worden seien (Gesuchsantwort, S. 3).

Die Gesuchstellerin hält in ihrer Replik (S. 4) fest, es stelle sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob nicht "eine Körperschaft im Sinne von § 74 GG" vorliege. Selbst wenn dem nicht so wäre, ergebe sich aus dem im Polizeireglement vorgesehenen Geltungsbereich, "dass das Reglement auf dem ganzen Gemeindegebiet der Mitgliedergemeinden einheitliche Gültigkeit haben soll."

Die Gesuchsgegnerin 1 erwidert in ihrer Duplik (S. 2), jede Gemeinde sei selbständig für den Erlass eines Polizeireglements zur Gewährleistung der lokalen Sicherheit zuständig. Ein Gemeindeverband im Sinne von § 74 GG liege nicht vor.

1.3.

Beim umstrittenen § 9 Abs. 1 des Polizeireglements der Gemeinden S., T., U., V., W., Q., X., Z., QQ. und QR. vom 1. Januar 2016 (Polizeireglement) handelt es sich unbestrittenermassen um eine Vorschrift verwaltungsrechtlicher Natur in einem kommunalen Erlass. Diese Norm untersteht damit gemäss § 70 Abs. 1 VRPG der abstrakten Normenkontrolle.

Eine darüberhinausgehende Auseinandersetzung damit, ob es sich um ein einzelnes, über alle Gemeinden geltendes Reglement oder um zehn identische, von den betroffenen Gemeinden aber je separat erlassene Reglemente handelt, erübrigt sich mit Blick auf den Verfahrensausgang. Dies gilt auch für die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Fragen betreffend Antragsbefugnis (vgl. nachfolgende Erw. 2) und Gegenpartei (vgl. hinten Erw. 3).

2.

2.1.

Gemäss § 71 VRPG ist zum Antrag befugt, wer durch die Anwendung dieser Vorschriften in absehbarer Zeit in seinen schutzwürdigen eigenen Interessen verletzt werden könnte. Schutzwürdig ist ein Interesse, wenn die beantragte Aufhebung der Norm dem Gesuchsteller einen nennenswerten Vorteil bringen kann. Eine tatsächliche Berührung der Interessenssphäre genügt, weshalb auch Normen, die Dritte begünstigen, im Normenkontrollverfahren überprüfbar sind (MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Kommentar zu den §§ 38-72 [a]VRPG, Zürich 1998, § 69 N 15; MONIKA FEHLMANN-LEUTWYLER, Die prinzipale Normenkontrolle nach aargauischem Recht, Aarau 1988, S. 164 ff.).

2.2.

Die Gesuchstellerin ist ein Unternehmen mit Sitz in Q.. Gemäss Handelsregistrauszug bezweckt sie insbesondere den Betrieb eines Kies- und Betonwerks mit Kiesabbau und Kies- und Rohstoffverarbeitung, wobei unbestrittenermassen Lärm erzeugt wird. Eine Gutheissung ihres Antrags hätte die Aufhebung des grundsätzlichen Verbots lärmintensiver Tätigkeiten an Sonn- und allgemeinen Feiertagen sowie von 12.00 bis 13.00 Uhr und von 20.00 bis 07.00 Uhr zur Folge. Sie ist daher zur Erhebung des Normenkontrollgesuchs gemäss § 71 VRPG befugt.

3.

3.1.

Gegenpartei im Normenkontrollverfahren ist diejenige öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt, welche die Norm erlassen hat (§ 72 VRPG).

3.2.

Mit Blick auf die vorliegend umstrittene kommunale Norm ist bzw. sind die betroffene(n) Einwohnergemeinde(n), je handelnd durch ihre Exekutive, Gegenpartei.

Die Gesuchsgegnerinnen führen in ihrer Gesuchsantwort aus, dass diese von allen zehn Gemeindeexekutiven genehmigt und der Stadtrat S. beauftragt worden sei, diese in ihrer Vertretung beim Verwaltungsgericht einzureichen. Als Beweis reichen die Gesuchsgegnerinnen die Protokollauszüge der Gemeinderatsbeschlüsse ein, denen zufolge das Normenkontrollbegehren der Gesuchstellerin gemäss Vorbereitung durch die Stadt S. beantwortet und der Stadtrat S. ermächtigt werde, die (gemeinsame) Beantwortung und Stellungnahme dem Verwaltungsgericht einzureichen. Entgegen den Vorbringen der Gesuchstellerin, die geltend macht, dass vor den Verwaltungsjustizbehörden gemäss § 14 Abs. 3 VRPG grundsätzlich nur Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte Parteien vertreten könnten, ist das Vorgehen der Gesuchsgegnerinnen vorliegend nicht zu beanstanden, haben sich diese doch je im Rahmen eines Beschlusses mit der von der Einwohnergemeinde S. vorbereiteten Gesuchsantwort einverstanden erklärt. Dass die Gesuchsgegnerinnen keine gemeinsame Gesuchsantwort hätten einreichen dürfen, macht die Gesuchstellerin sodann zu Recht nicht geltend.

4.

Im Unterschied zur Verfahrensordnung vor dem Bundesgericht (vgl. Art. 101 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]) ist das kantonale Normenkontrollverfahren an keine Frist gebunden (§ 70 Abs. 1 VRPG; vgl. zur Endgültigkeit des vorliegenden Entscheids: BGE 137 I 107, Erw. 1.4.2 und 1.4.4 und Urteil des Bundesgerichts 2C_1013/2016 vom 21. September 2017, Erw. 1.3).

5.

Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf das Normenkontrollbegehren ist einzutreten.

6.

Das Verwaltungsgericht hebt die angefochtenen Bestimmungen, die übergeordnetem Recht widersprechen, auf (§ 73 Abs. 1 VRPG). Führt die Aufhebung der rechtswidrigen Norm zu einer unbefriedigenden Rechtslage, kann das Verwaltungsgericht eine befristete Übergangsregelung erlassen (§ 73 Abs. 2 VRPG). Aus diesen gesetzlichen Vorgaben ist zu schliessen, dass das Verwaltungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich nur rein kassatorisch entscheiden kann und der Erlass positiver Anordnungen oder die Umgestaltung verfassungs- oder gesetzwidriger Bestimmungen ausgeschlossen ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts

2C_302/2020 vom 11. November 2021, Erw. 3.4; Entscheid des Verwaltungsgerichts WNO.1994.7 vom 6. Juni 1996, Erw. II/4a).

7.

Praxisgemäss beurteilt das Verwaltungsgericht Normenkontrollbegehren in der Besetzung mit fünf Richterinnen und Richtern (vgl. § 3 Abs. 6 lit. c des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

II.

1.

1.1.

Die prinzipiale (abstrakte, selbständige) Normenkontrolle ist die Überprüfung eines Rechtssatzes auf seine Vereinbarkeit mit Rechtssätzen höherer Stufe und zwar in formeller (Verfahren und Zuständigkeit des Rechtsetzungsorgans betreffend) wie in materieller Hinsicht (bezüglich inhaltlicher Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2007, S. 231 ff.; MERKER, a.a.O., § 68 N 5; FEHLMANN-LEUTWYLER, a.a.O., S. 85 ff.).

Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist massgebend, ob der angefochtenen Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen übergeordneten Recht vereinbar erscheinen lässt. Das Verwaltungsgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und gesetzeskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Dass ausnahmsweise mit rechtswidrigen Anwendungsfällen gerechnet werden muss, rechtfertigt eine Aufhebung nicht; solche können sich immer ereignen. Zudem steht hier der Weg der vorfrageweisen Überprüfung im jeweiligen Einzelfall zur Verfügung (AGVE 2004, S. 257; 2002, S. 165; BGE 143 I 137, Erw. 2.2; 140 I 2, Erw. 4; 137 I 31, Erw. 2 mit Hinweisen; Urteile des Bundesgerichts 2C_109/2017 vom 3. Juli 2018, Erw. 3.3; 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017, Erw. 2; MERKER, a.a.O., § 68 N 67 und 76 mit Hinweisen). Eine weitergehende Prüfung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kann dann angebracht sein, wenn die Möglichkeit der inzidenten Prüfung einer betroffenen Person den erforderlichen Schutz nicht zu gewährleisten vermag (BGE 111 Ia 23, Erw. 2; zum Ganzen: Entscheid des Verwaltungsgerichts WNO.2003.2 vom 13. August 2004, Erw. I/2b).

1.2.

Im Gesuch um Normenkontrolle ist im Einzelnen darzulegen, welche konkrete Bestimmung überprüft werden soll und inwiefern übergeordnete Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen verletzt sind. Im Verfahren der

prinzipalen Normenkontrolle muss sich das Verwaltungsgericht darauf beschränken, angefochtene Bestimmungen hinsichtlich der vom Gesuchsteller ausdrücklich gerügten rechtlichen Mängel zu untersuchen. Zusätzlich ist es nur verpflichtet, damit aus der Natur der Sache unmittelbar zusammenhängende sowie offensichtliche, ins Auge springende Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeiten zu berücksichtigen (AGVE 1988, S. 108 ff.; 1986, S. 109; Entscheide des Verwaltungsgerichts WNO.2012.3 vom 19. Februar 2014, Erw. II/2; WNO.2012.1 vom 1. März 2013, Erw. II/2).

2.

Zunächst ist auf die rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene (Erw. 2.1) sowie auf kantonaler und kommunaler Ebene (Erw. 2.2) einzugehen.

2.1.

2.1.1.

Auf Bundesebene ist in Art. 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) Folgendes geregelt:

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

[...]

³ Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

2.1.2.

Gestützt auf Art. 74 Abs. 1 BV wurde das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) erlassen. Gemäss dessen Art. 12 Abs. 1 werden Emissionen durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten (lit. a), Bau- und Ausrüstungsvorschriften (lit. b), Verkehrs- oder Betriebsvorschriften (lit. c), Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden (lit. d) und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe (lit. e) eingeschränkt. Begrenzungen werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf das USG abgestützte Verfügungen vorgeschrieben (Art. 12 Abs. 2 USG).

Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG) und erlässt Ausführungsvorschriften (Art. 39 Abs. 1 USG).

2.1.3.

Am 15. Dezember 1986 hat der Bundesrat unter anderem gestützt auf Art. 12 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1 USG die Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) erlassen. Diese soll vor schädlichem und lästigem Lärm schützen (Art. 1 Abs. 1 LSV) und regelt insbesondere die Be-

grenzung von Aussenlärmemissionen, die beim Betrieb neuer und bestehender Anlagen nach Art. 7 USG erzeugt werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a LSV), sowie die Ermittlung von Aussenlärmimmissionen und ihre Beurteilung anhand von Belastungsgrenzwerten (Art. 1 Abs. 2 lit. f LSV). Anlagen sind gemäss Art. 7 Abs. 7 USG Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen. Den Anlagen sind Geräte, Maschinen, Fahrzeuge, Schiffe und Luftfahrzeuge gleichgestellt.

In Anhang 6 LSV sind die Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm geregelt. Sie gelten gemäss Ziff. 1 Abs. 1 Anhang 6 LSV insbesondere für den Lärm von Anlagen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft (lit. a), des Güterumschlags bei solchen Anlagen sowie bei Bahnhöfen und Flugplätzen (lit. b) und des Verkehrs auf dem Betriebsareal von Industrie- und Gewerbeanlagen sowie auf dem Hofareal von Landwirtschaftsbetrieben (lit. c). Ziff. 3 Anhang 6 LSV enthält die Regelung der Ermittlung des Beurteilungspegels. Für Industrie- und Gewerbelärm und ähnliche Lärmarten wird dieser, getrennt für den Tag (07 bis 19 Uhr) und die Nacht (19 bis 07 Uhr), aus den Teilbeurteilungspegeln der einzelnen Lärmphasen berechnet (Ziff. 31 Anhang 6 LSV).

2.2.

2.2.1.

Gemäss § 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) erlässt der Grosse Rat in der Form des Gesetzes alle wichtigen Bestimmungen, insbesondere diejenigen, welche die Rechte und Pflichten der Bürger oder Grundzüge der Organisation des Kantons und der Gemeinden festlegen. Er regelt den Vollzug des Bundesrechts durch Gesetz, soweit das Bundesrecht, diese Verfassung oder Gesetze nichts Anderes bestimmen.

2.2.2.

Das gestützt darauf beschlossene Gemeindegesetz sieht in § 37 Abs. 2 lit. f Folgendes vor:

² Dem Gemeinderat obliegen insbesondere:

[...]

f) 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 Reglementes;

Gemäss § 4 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polizeigesetz, PolG; SAR 531.200) gewährleisten die Gemeinden nach Massgabe von § 19 die lokale Sicherheit auf dem Gemeindegebiet (Abs. 1). Die lokale Sicherheit umfasst namentlich die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung (Abs. 2 lit. a).

Des Weiteren sind in § 38 GG die Strafkompetenzen des Gemeinderats und in § 112 GG die Rechtsmittel in Strafsachen und Ersatzfreiheitsstrafen geregelt.

2.2.3.

Die Gemeinderäte S., T., U., V., W., Q., X., Z., QQ. und QR. haben gestützt auf §§ 37 Abs. 2 lit. f, 38 und 112 GG das Polizeireglement der Gemeinden S., T., U., V., W., Q., X., Z., QQ. und QR. vom 1. Januar 2016 (Polizeireglement) beschlossen. Dessen § 9 lautet wie folgt:

¹ An Sonn- und allgemeinen Feiertagen sowie von 12.00 bis 13.00 Uhr und von 20.00 bis 07.00 Uhr sind alle lärmintensiven Tätigkeiten sowie der Einsatz von lärmigen Maschinen und Werkzeugen im Freien und in Werkstätten, Fabriken und anderen gewerblichen Arbeitslokalen grundsätzlich verboten. Dringende landwirtschaftliche Arbeiten sind gestattet.

² An Sonn- und allgemeinen Feiertagen sowie von 12.00 bis 13.00 Uhr und von 19.00 bis 07.00 Uhr sind lärmige Bauarbeiten verboten. Materialanlieferungen auf Baustellen dürfen nicht vor 06.00 Uhr erfolgen. Für Baulärm gelten die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen gemäss Lärmschutzverordnung (Baulärm-Richtlinien).

³ Aktivitäten und Veranstaltungen, die das Wohlbefinden der Bevölkerung durch übermässige Immission stören können, bedürfen einer Bewilligung des Gemeinderats.

⁴ Gesetzliche Feiertage sind Neujahr, Karfreitag, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag, Fronleichnam, 1. August, Weihnachten und Stephanstag.

3.

3.1.

Die Gesuchstellerin bringt vor, das Bundesrecht sehe für den Industrie- und Gewerbelärm eine umfassende und abschliessende Regelung vor, zu welchen Tages- und Nachtzeiten solcher erzeugt werden dürfe, wie hoch die Emissionen bei der Quelle und die Immissionen bei den Betroffenen maximal sein dürften und mit welchen Methoden der Beurteilungspegel ermittelt und berechnet werden müsse. Mit dem in § 9 Abs. 1 Polizeireglement vorgesehenen Verbot von allen lärmintensiven Tätigkeiten und der Verwendung lärmintensiver Maschinen und Werkzeuge im Aussenbereich oder in Werkstätten, Fabriken und anderen gewerblichen Arbeitslokalen zu bestimmten Tages- und Nachtzeiten sei eine eigene und strengere kommunale Regelung für den Industrie- und Gewerbelärm getroffen worden. Jedoch hätten die Kantone und Gemeinden in diesem Bereich keinerlei Kompetenzen, ergänzendes oder konkurrierendes Recht zu setzen. Insoweit sei § 9 Abs. 1 Polizeireglement bundesrechtswidrig. Mittels einer Betriebsvorschrift sei damit ein Emissionsverbot erlassen worden.

3.2.

Die Gesuchsgegnerinnen machen geltend, der Bund sei seiner Rechtsetzungskompetenz mit dem Erlass des Umweltschutzgesetzes und der darauf basierenden Lärmschutz-Verordnung nachgekommen. Jedoch seien die Kantone gestützt auf Art. 65 USG befugt, Ausführungsrecht zu erlassen. Emissionsbegrenzungen erfolgten unter anderem durch Verkehrs- und Betriebsvorschriften, die der Lärmvermeidung im Sinne des umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG dienen und damit zulässig seien, auch wenn sie von Kantonen und Gemeinden erlassen worden seien. Auch das Polizeireglement enthalte Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG, wobei es sich um zulässiges kommunales Ausführungsrecht handle. Des Weiteren führen die Gesuchsgegnerinnen das öffentliche Interesse an der Wahrung der öffentlichen Ruhe und die Gemeindeautonomie an.

3.3.

In ihrer Replik präzisiert die Gesuchstellerin, den Kantonen bzw. Gemeinden sei es nur dort verwehrt, eigenes, ergänzendes Immissionsrecht aufzustellen, wo der Bund – wie in Anhang 6 LSV – abschliessend legiferiert habe. "Es [könne] jedoch nicht darüber diskutiert werden, ob Anhang 6 der Lärmschutzverordnung für Industrie- und Gewerbelärm eine abschliessende bundesrechtliche und damit kantonales Recht ausschliessende Regelung darstell[e]." Gerade Betriebsvorschriften seien dort, wo das Bundesrecht eine abschliessende Regelung getroffen habe, zumindest generell abstrakt in einem Reglement nicht mehr möglich. Hinsichtlich des vorliegend ausschliesslich betroffenen Industrie- und Gewerbelärms sei in Anhang 6 LSV eine bundesrechtliche abschliessende Regelung erfolgt. Auch den übrigen Ausführungen der Gesuchsgegnerinnen könne nicht gefolgt werden.

4.

4.1.

In Art. 49 Abs. 1 BV ist der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts verankert. Aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht hervor, dass selbst wenn die Bundesregelung in einem bestimmten Sachbereich an sich als abschliessend gilt, eine kantonale Lösung nicht ausgeschlossen ist, wenn sie ein anderes Ziel verfolgt als das vom Bundesrecht angestrebte. Soweit ein kantonales Gesetz die Wirksamkeit der Bundesregelung verstärkt, wird zudem der Grundsatz der derogatorischen Kraft nicht verletzt (BGE 145 I 183, Erw. 5.1.1; 143 I 109, Erw. 4.2.2; 142 II 369, Erw. 5.2; 139 I 242, Erw. 3.2; 137 I 167, Erw. 3.4; 133 I 110, Erw. 4.1; je mit weiteren Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2C_1017/2011 vom 8. Mai 2012, Erw. 4.3).

4.2.

Der Bund verfügt im Bereich des Umweltschutzes über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (Art. 74 Abs. 1 BV). Mit dem Erlass des USG hat er von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Die Kantone können auf diesem Gebiet nur insoweit legislieren, als der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat (Urteile des Bundesgerichts 1C_576/2018 vom 13. Dezember 2019, Erw. 4.1.2; 1C_564/2015 vom 2. Juni 2016, Erw. 4.1; 1C_638/2012 vom 14. Januar 2014, Erw. 10.1.2; 1A.14/2006 vom 18. August 2006, Erw. 2.3). Die Kantone dürfen insbesondere keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen (Art. 65 Abs. 2 USG); derartige quantitative Immissionsbeschränkungen durch die Kantone sind nicht mehr zulässig (Urteile des Bundesgerichts 1C_555/2018 vom 29. August 2019, Erw. 4.2; 1A.132/1999 vom 25. Januar 2000, Erw. 2b/bb, mit weiteren Hinweisen).

Mit dem Inkrafttreten der bundesrechtlichen Umweltschutzbestimmungen hat das kantonale Recht seine selbständige Bedeutung verloren, soweit sich sein materieller Gehalt mit dem Bundesrecht deckt oder weniger weit geht als dieses. Das kantonale Recht behält seine Bedeutung aber dort, wo es die bundesrechtlichen Normen ergänzt oder – soweit erlaubt – verschärft (Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2011.114 vom 18. Juni 2012, Erw. II/2.2; BGE 123 II 560, Erw. 3c; 118 Ib 590, Erw. 3a; 117 Ib 125, Erw. 3b; 116 Ib 175, Erw. 1b/bb; Urteile des Bundesgerichts 1C_576/2018 vom 13. Dezember 2019, Erw. 4.1.2; 1C_538/2011 vom 25. Juni 2012, Erw. 5.2; 2C_1017/2011 vom 8. Mai 2012, Erw. 4.4; 6B_87/2008 vom 31. Juli 2008, Erw. 3.2; 1A.132/1999 vom 25. Januar 2000, Erw. 2b/aa; je mit weiteren Hinweisen).

Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts hindert die Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz, insbesondere über den Lärmschutz, die Kantone und Gemeinden nicht daran, Bestimmungen zum Schutz der Nacht- und Sonntagsruhe oder von anderen sogenannten Polizeigütern zu erlassen, und zwar auch dann, wenn die fraglichen Vorschriften eine Begrenzung der schädlichen Emissionen bewirken (BGE 119 Ia 378, Erw. 9b; vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_98/2020 vom 22. Dezember 2021, Erw. 6 und 7.5; 2C_464/2017 vom 17. September 2018, Erw. 4.3.2 und 4.4; 2C_881/2013 vom 18. Februar 2014, Erw. 4.6 und 7.1; 2C_1017/2011 vom 8. Mai 2012, Erw. 4.4; 2C_378/2008 vom 20. Februar 2009, Erw. 3.2; 1A.132/1999 vom 25. Januar 2000, Erw. 2b/bb), und unabhängig vom Vorliegen schädlicher oder lästiger Einwirkungen (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG), insbesondere auch dann, wenn die einschlägigen Belastungsgrenzwerte für Lärm nicht überschritten werden (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2006.119 vom 15. Februar 2008, Erw. II/3.2.1; BGE 118 Ib 590, Erw. 3c; Urteile des Bundesgerichts

2C_1017/2011 vom 8. Mai 2012, Erw. 4.4; 1A.109/2005 vom 6. Dezember 2005, Erw. 4.3).

Soweit entsprechende Vorschriften namentlich im Interesse des bundesrechtlich geregelten Lärmschutzes ergangen sind und auf eine Beeinflussung des Betriebsablaufs abzielen, handelt es sich um Betriebsvorschriften im Sinne von Emissionsbegrenzungsmassnahmen gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c USG (vgl. BGE 119 Ib 480, Erw. 7c; 118 Ib 590, Erw. 3c; Urteile des Bundesgerichts 6B_40/2011 vom 7. Juni 2011, Erw. 1.2; 1A.132/1999 vom 25. Januar 2000, Erw. 2b/bb). Betriebszeiteinschränkungen sind eine sehr geeignete und effiziente und deshalb auch zentrale Massnahme zur Emissionsbegrenzung. Selbst wenn die Planungswerte eingehalten werden, können die Betriebszeiten eingeschränkt werden, da die Erfahrung zeigt, dass damit besonders störende Einzelereignisse sowie Sekundärlärm während der Nacht verhindert werden können und die Massnahme auch regelmässig wirtschaftlich tragbar ist. Das gilt zumindest dann, wenn ein Betrieb seinen Umsatz hauptsächlich während der Zeit von 06.00 bis 22.00 Uhr erwirtschaftet (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2018.94 vom 24. Oktober 2018, Erw. II/6.2.1; Ermittlung und Beurteilung von Industrie- und Gewerbelärm, Vollzugshilfe für Industrie- und Gewerbeanlagen des Bundesamts für Umwelt [BAFU], S. 25 f.).

4.3.

Der Argumentation der Gesuchstellerin kann demnach nicht gefolgt werden. Die Gemeinden sind nach dem Ausgeführten grundsätzlich befugt, zum Schutz der Nachbarschaft eine allgemeine Regelung über die Betriebszeiten lärmintensiver Anlagen zu erlassen (vgl. insbesondere Urteil des Bundesgerichts 2C_1017/2011 vom 8. Mai 2012, Erw. 4).

Anderweitige rechtliche Mängel rügt die Gesuchstellerin nicht. Sie macht insbesondere nicht geltend, dass § 9 Abs. 1 Polizeireglement unverhältnismässig wäre oder gegen verfassungsmässige Rechte verstossen würde, weshalb hier nicht darauf einzugehen ist (siehe vorne Erw. 1.2). Allerdings bringt die Gesuchstellerin vor, sie sei darauf angewiesen, den Beton rechtzeitig verladen zu können, damit er um 07.00 Uhr auf den Baustellen angeliefert werden könne. Zwar sind gemäss § 9 Abs. 1 Polizeireglement alle lärmintensiven Tätigkeiten sowie der Einsatz von lärmigen Maschinen und Werkzeugen insbesondere von 20.00 bis 07.00 Uhr grundsätzlich verboten. Jedoch sieht bereits § 9 Abs. 2 Polizeireglement vor, dass Materialanlieferungen auf Baustellen nicht vor 06.00 Uhr erfolgen dürfen. Materialanlieferungen zwischen 06.00 und 07.00 Uhr sind demnach zulässig. Daraus lässt sich indessen kein Anspruch von Betonwerken ableiten, vor 07.00 Uhr Beton mischen und verladen zu können. Ebenso wenig ergibt sich ein entsprechender Anspruch aus der von der Gesuchstellerin angerufenen Baulärm-Richtlinie (Richtlinie über bauliche und betriebliche Massnahmen zur

Begrenzung des Baulärms gemäss Art. 6 LSV des BAFU), wonach die Arbeitszeit in der Regel um 7:00 Uhr beginnt (Ziffer 3.1.4.1). Hinzu kommt, dass in § 9 Abs. 1 Polizeireglement lediglich von einem "grundsätzlichen" Verbot die Rede ist; Ausnahmen sind mithin nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Gesuchstellerin vermag daher auch in diesem Zusammenhang keine Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit von § 9 Abs. 1 Polizeireglement darzutun.

5.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der gerügte Verstoss von § 9 Abs. 1 Polizeireglement gegen übergeordnetes Recht nicht gegeben ist. Das Normenkontrollbegehren ist deshalb abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden darf.

III.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Gesuchstellerin die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten zu tragen (§ 75 i.V.m. § 31 Abs. 2 VRPG). Eine Parteientschädigung fällt ausser Betracht, nachdem sich die Einwohnergemeinden nicht anwaltlich vertreten liessen (§ 75 i.V.m. § 29 VRPG).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

Das Normenkontrollbegehren wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden darf.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 4'000.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 582.00, gesamthaft Fr. 4'582.00, sind von der Gesuchstellerin zu bezahlen.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:
die Gesuchstellerin (Vertreter)
den Stadtrat S.
den Gemeinderat T.
den Gemeinderat U.
den Gemeinderat V.
den Gemeinderat W.

den Gemeinderat Q.
den Gemeinderat X.
den Gemeinderat Z.
den Gemeinderat QQ.
den Gemeinderat QR.

Subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten innert **30 Tagen** seit Zustellung mit der **subsidiären Verfassungsbeschwerde** 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 ist, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Verfassungsrecht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 113 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG] vom 17. Juni 2005).

Hinweis: Da das Normenkontrollbegehren nicht innert 30 Tagen nach Inkrafttreten des beanstandeten kantonalen Erlasses erhoben wurde, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen (vgl. Art. 101 BGG; BGE 137 I 107; Urteil des Bundesgerichts 2C_1013/2016 vom 21. September 2017, Erw. 1.1-1.5).

Aarau, 14. November 2022

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Michel

Meier