

**WNO.2021.1 / ME / wm**

Art. 58

**Urteil vom 13. Juni 2022**

Besetzung

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

Gesuchstellerin

**Einwohnergemeinde A. \_\_\_\_\_**,  
handelnd durch den Stadtrat  
dieser vertreten durch Dr. iur. Peter Heer, Rechtsanwalt,  
Stadtturmstrasse 19, 5401 Baden

Gesuchsgegner

**Kanton Aargau**,  
handelnd durch das Generalsekretariat Departement Finanzen und  
Ressourcen, Tellistrasse 67, 5001 Aarau 1  
vertreten durch Dr. iur. Thomas Ender, Rechtsanwalt, Oberstadtstrasse 7,  
5400 Baden

Gegenstand

Normenkontrollbegehren betreffend § 129 des Gesetzes über  
Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz)

---

**Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:**

**A.**

**1.**

Die Einwohnergemeinde A. stellt mit Normenkontrollgesuch an das Verwaltungsgericht vom 15. April 2021 folgende Begehren:

1.

Es sei § 129 BauG aufzuheben.

2.

Unter gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen (inklusive Ersatz der Mehrwertsteuer).

**2.**

Der Kanton Aargau beantragt im Rahmen seiner Gesuchsantwort vom 5. Juli 2021 Folgendes:

1.

Das Gesuch vom 15. April 2021 um Aufhebung von § 129 BauG sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann;

2.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gesuchstellerin.

**3.**

Mit Replik vom 20. August 2021 hält die Gesuchstellerin an den Anträgen gemäss Normenkontrollantrag fest.

**4.**

Auch der Kanton Aargau hält im Rahmen seiner Duplik vom 22. Oktober 2021 an den mit Gesuchsantwort gestellten Rechtsbegehren fest.

**C.**

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 13. Juni 2022 beraten und entschieden.

---

**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 jeder-

zeit 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]).

## **1.2.**

Beim umstrittenen § 129 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100) handelt es sich um eine kantonale Gesetzesbestimmung verwaltungsrechtlicher Natur. Diese Norm untersteht damit gemäss § 70 Abs. 1 VRPG der abstrakten Normenkontrolle.

## **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, welche 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 als Bezirkshauptort des Bezirks A. (vgl. § 36 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 26. März 1985 [Organisationsgesetz; SAR 153.100]) Adressatin von § 129 BauG, der den Bezirkshauptorten eine Bau- und Raumstellungspflicht auferlegt. Damit ist sie durch die angefochtene Bestimmung direkt berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Sie ist daher zum Normenkontrollantrag berechtigt.

## **3.**

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).

**4.**

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

**5.**

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).

**6.**

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.**

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 Normkontrolle 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, und 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 einem Betroffenen 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, S. 5).

## 2.

Zur Entstehungsgeschichte des vorliegend streitigen § 129 BauG betreffend die Bau- und Raumstellungspflicht ergibt sich Folgendes: Bereits im BauG 1859 waren erste Vorschriften für die öffentlichen Gebäude des Staats und der Gemeinden enthalten. Weitere Normen fanden sich damals in den Vorschriften über die Organisation von Ober- und Bezirksgerichten sowie über die Einrichtung der Bezirksämter. Die Regelung im BauG 1971 beschränkte sich alsdann auf die öffentlichen Gebäude und Anlagen des Staats und seiner unselbständigen Anstalten. Der Staat hatte alle Räume, die er für seine Ämterstellen brauchte, selber bereitzustellen. Mit dem BauG 1993 erfolgte dann die Kürzung auf die heutige Norm (vgl. VERENA SOMMERHALDER FORESTIER, in: ANDREAS BAUMANN/RALPH VAN DEN BERGH/MARTIN GOSSWEILER/CHRISTIAN HÄUPTLI/ERICA HÄUPTLI-SCHWALLER/VERENA SOMMERHALDER FORESTIER [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 129 N 1 ff.). Sie lautet wie folgt:

### **§ 129 Bau- und Raumstellungspflicht**

<sup>1</sup> Neue Räume für die Unterbringung von kantonalen Behörden, Ämterstellen und unselbstständigen Anstalten werden in der Regel vom Kanton gebaut. Die Bezirkshauptorte haben dem Kanton das dafür geeignete Land unentgeltlich zu überlassen.

<sup>2</sup> Der Kanton kann die ihm von den Gemeinden bisher zur Verfügung gestellten Räume weiterbenutzen. Die Gemeinden sind verpflichtet, diese Räume zu unterhalten und den Bedürfnissen der Benutzer anzupassen. Der Kanton hat dafür eine dem Nutzungswert der Räume entsprechende Entschädigung zu entrichten.

<sup>3</sup> Der Kanton kann die ihm bisher von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Räume gegen Entschädigung des reinen Gebäudewertes übernehmen.

Die Aufhebung dieser Bestimmung wurde verschiedentlich diskutiert (vgl. SOMMERHALDER FORESTIER, a.a.O., § 129 N 4 und 21 f.). So namentlich im Rahmen eines Vorprojekts zur Reorganisation der dezentralen kantonalen Verwaltungs- und Justizaufgaben ("Aargau 21", vormals Gebietsreform; vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 4. Juni 2008 [08.148], S. 19) sowie der Teilrevision des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993

(Baugesetz, BauG; vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 10. Dezember 2008 [08.372], S. 5 ff.). Jedoch blieb die Bestimmung bestehen.

Mit Beschluss vom 18. Dezember 2013 erteilte der Regierungsrat dem Departement Finanzen und Ressourcen (Immobilien Aargau) den Auftrag, die vergangenheitsbezogenen Sachverhalte der Landstellungspflicht der Bezirkshauptorte hinsichtlich der Bezirksgerichte abzuklären und dem Regierungsrat über das Ergebnis Bericht zu erstatten. Die Aufarbeitung der Grundlagen hinsichtlich der Landstellungspflicht im Kanton Aargau zeigte, dass die Vereinbarungen zwischen den Bezirkshauptorten und dem Kanton in der Vergangenheit sehr unterschiedlich vollzogen wurden. Dies sei insbesondere auf den Umstand zurückzuführen, dass die einschlägige Bestimmung aus rechtlicher Sicht Interpretationsspielraum zulasse. Die unterschiedliche Handhabung bedinge eine Bereinigung der Situation. Am 10. Juni 2014 unterbreitete die Immobilien Aargau unter Beizug der kantonsintern betroffenen Organisationseinheiten dem Regierungsrat Varianten zur Präzisierung, Ausweitung oder Aufhebung der Landstellungspflicht und deren möglichen Kostenfolgen. Der Regierungsrat beschloss am 10. Dezember 2014, die Variante B (Landstellung nur für Bezirksgerichte) weiterzuverfolgen. Mit Beschluss vom 20. Mai 2015 stimmte der Regierungsrat der unter 'Variante B: Landstellungspflicht nur für Bezirksgerichte' skizzierten Lösung zu und legte als Grundlage für die neue Regelung der Landstellungspflicht den Landanteil auf 25 % des marktüblichen Nettomietzinses für alle Parteien verbindlich fest. Das Departement Finanzen und Ressourcen (Immobilien Aargau) wurde ermächtigt, gestützt auf die Beschlussfassung Verhandlungen mit den betroffenen Bezirkshauptorten zu führen mit dem Ziel, eine in Bezug auf die gegenseitigen Rückforderungen möglichst kostenneutrale Lösung zu vereinbaren.

### **3.**

#### **3.1.**

Die Gesuchstellerin rügt, § 129 BauG verletze das Legalitätsprinzip und die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung. Gemäss § 26 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) dürfe der Kanton nur tätig werden, wenn er hierfür eine verfassungsrechtliche Grundlage habe. Die Beschaffung der zur Erfüllung benötigten Mittel gehöre zu den kantonalen Aufgaben, was in Bezug auf die Räume in § 129 Abs. 1 Satz 1 BauG ausdrücklich festgehalten sei. Mit § 129 Abs. 1 Satz 2 sowie Abs. 2 und 3 BauG delegiere der Kanton diesbezüglich Aufgaben an die Gemeinden, obwohl dies verfassungsrechtlich nicht vorgesehen sei. Die Übertragung von Aufgaben bezüglich der Bau- und Raumstellungspflicht gemäss § 129 BauG sei daher verfassungswidrig. Die Bau- und Raumstellungspflicht bzw. eine entsprechende Entschädigung gehöre denn auch nicht zur zulässigen Mittelbeschaffung im Sinne von § 118

Abs. 1 KV. Auch aus diesem Grund sei § 129 BauG verfassungswidrig, soweit er die Gemeinden belaste. Die Bestimmung sei zudem zu unbestimmt formuliert und verstosse auch in dieser Hinsicht gegen das Legalitätsprinzip.

### **3.2.**

Der Gesuchsgegner hält dem entgegen, die Mittelbeschaffung durch den Kanton sei in § 118 Abs. 1 KV geregelt. Die darin aufgeführte Übersicht der Finanzmittel, die dem Kanton zur Verfügung stünden, sei nicht abschliessend und biete daher keine verfassungsrechtliche Grundlage, andere Möglichkeiten für die Mittelbeschaffung auszuschliessen. Da die Abgaben- und Mittelbeschaffung keine Aufgabe im Sinne von § 26 KV sei, sondern für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sei, bedürfe es dazu auch keiner verfassungsrechtlichen Grundlage. Insofern sei nicht ersichtlich, weshalb die Landstellungspflicht, die ja immerhin in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt sei, eine unzulässige Mittelbeschaffung darstellen solle. Sodann schliesse das Bestimmtheitsgebot als Teilgehalt des Legalitätsprinzips nicht aus, dass den Normadressaten bei der Wahl der Handlungsform ein gewisser Spielraum zugestanden werde.

### **3.3.**

Gemäss § 26 KV muss für die Erfüllung der Aufgaben, die dem Kanton nicht durch Bundesrecht übertragen sind, eine verfassungsrechtliche Grundlage gegeben sein (Abs. 1), wobei dieser Vorbehalt für die Gemeinden nicht gilt (Abs. 2). Entgegen der Auffassung der Gesuchstellerin ist die Abgaben- und Mittelbeschaffung keine Aufgabe im Sinne dieser Bestimmung (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986, § 118 N 1). Die Mittelbeschaffung ist in § 118 KV geregelt, demzufolge der Kanton und die Gemeinden ihre Mittel durch die Erhebung von Steuern, Gebühren und Beiträgen (Abs. 1 lit. a), die Erträge des Vermögens (Abs. 1 lit. b), Beiträge und Anteile an Einnahmen öffentlicher Körperschaften, Unternehmungen und Einrichtungen (Abs. 1 lit. c) und die Aufnahme von Darlehen und Anleihen (Abs. 1 lit. d) beschaffen. Diese Aufzählung will weder eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Beschaffung der aufgezählten Mittel bieten (eine solche ist mit Blick auf die obigen Ausführungen auch nicht erforderlich), noch ist sie vollständig und abschliessend (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.398 vom 1. Februar 2017, Erw. II/6; EICHENBERGER, a.a.O., § 118 N 1), weshalb sie einer Mittelbeschaffung im Sinne von § 129 BauG nicht entgegensteht. Daran vermag entgegen der Auffassung der Gesuchstellerin nichts zu ändern, dass gemäss KURT EICHENBERGER der ideelle Anspruch der Kantonsverfassung, nachgeführt zu sein und inmitten der staatlichen Wirksamkeit zu stehen, gebiete, die Bestimmung entsprechend zu ergänzen (EICHENBERGER, a.a.O., § 118 N 1). Insofern ist nicht ersichtlich, dass die umstrittene Bestimmung verfassungswidrig sein sollte.

Wie der Gesuchsgegner ausführt, darf das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen sodann nicht absolut verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich zudem nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (zum Ganzen: BGE 147 I 450, Erw. 3.2.1; 144 I 126, Erw. 6.1, mit Hinweisen). Vorliegend muss – regelmässig auf vertraglichem Weg – eine für den betroffenen Bezirkshauptort zugeschnittene Lösung gefunden werden, die bei Bedarf angepasst werden kann. Dafür muss den Parteien ein gewisser Spielraum zustehen. Mit der geltend gemachten unterschiedlichen Handhabung von § 129 BauG, den verschiedenen für das Bezirksgericht A. im Lauf der Zeit getroffenen Regelungen und der "Erklärung der Nichtanwendbarkeit von § 129 BauG (bis auf die Ausnahme der Bezirksgerichte)" des Regierungsrats vom 20. Mai 2015 (siehe dazu vorne, Erw. 2) vermag die Gesuchstellerin daher nicht aufzuzeigen, dass diese Bestimmung in verfassungswidriger Weise zu unbestimmt formuliert wäre, zumal sie nicht darlegt, inwiefern sie überhaupt unklar sein soll.

#### **4.**

##### **4.1.**

Die Gesuchstellerin macht weiter geltend, § 129 BauG ermögliche in unzulässiger Weise Eingriffe in ihr Eigentum, weshalb sie in ihrer Eigentumsgarantie gemäss § 21 KV und Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verletzt sei. Gemäss Lehre und Praxis können sich Gemeinden auf den Schutz der Eigentumsgarantie berufen, wenn sie wie Privatpersonen im Rechtsverkehr auftreten und vom angefochtenen Entscheid gleich wie Private betroffen sind. Dies sei etwa bei einer Gemeinde mit Grundeigentum im Finanzvermögen der Fall, die sich gegen kantonale Einschränkungen konkreter Vermögenswerte zur Wehr setze. Aber auch Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens seien geschützt, wenn das Gemeinwesen bzw. dessen Verwaltungsträger als Eigentümer (und nicht in der Funktion als Träger von öffentlichen Aufgaben) von einer Massnahme betroffen sei. Die Bau- und Landstellungspflicht könne sowohl in das Finanz- als auch in das Verwaltungsvermögen der Gemeinde eingreifen. Das mit § 129 BauG verfolgte Interesse sei nur fiskalischer Art und damit für einen Eingriff in das Eigentum ungenügend. Die Eigentumsgarantie sei demnach verletzt.

##### **4.2.**

Der Gesuchsantwort des Gesuchsgegners ist in diesem Zusammenhang zu entnehmen, Träger der Eigentumsgarantie seien grundsätzlich alle Menschen sowie die juristischen Personen des Privatrechts, nicht jedoch die



juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Nachdem die Bezirkshauptorte dem Kanton gestützt auf § 129 BauG Land zur Verfügung zu stellen hätten, bewegten sich diese nicht auf dem Boden des Privatrechts und sei die Gesuchstellerin nicht wie ein Subjekt des Privatrechts betroffen. Daher könne sie sich nicht auf die Eigentumsgarantie berufen.

#### **4.3.**

Fraglich ist, ob die Eigentumsgarantie im vorliegenden Zusammenhang überhaupt tangiert ist.

Das Bundesgericht hat sich in der Vergangenheit mit vergleichbaren Regelungen anderer Kantone auseinandergesetzt: Im Jahr 1995 befasste es sich mit einer bündnerischen Bestimmung, derzufolge die Gemeinden für den Bau neuer Eisenbahnstrecken unter anderem ihren Gemeindeboden unentgeltlich abzutreten haben. Es befand, dass es sich bei dieser Abtretung um eine den Gemeinden auferlegte Pflicht zur Subventionierung der Bahn in Form einer Naturalleistung handle, die einer Enteignung vorgehe bzw. eine solche überflüssig mache. Die Regelung verstosse weder gegen die eidgenössische Eisenbahn- noch gegen die Enteignungsgesetzgebung und die beschwerdeführende Gemeinde könne sich mangels Autonomie nicht auf die bundesverfassungsrechtliche Eigentumsgarantie berufen (Urteil des Bundesgerichts 1A.176/1992 vom 3. Mai 1995). In einem Tessiner Fall aus dem Jahr 1978 hielt es fest, dass das kantonale Recht Gemeinden und Korporationen verpflichten könne, unter anderem Boden für die Erstellung öffentlicher Werke unentgeltlich abzutreten. Eine solche kantonalrechtliche Pflicht stelle einen Naturalbeitrag der betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften dar und mache eine Enteignung überflüssig (BGE 104 Ib 348; zum Ganzen: Urteil des Bundesgerichts 1C\_33/2007, 1C\_34/2007 vom 21. April 2008, Erw. 5.2). Zum selben Schluss gelangte das Bundesgericht im letztgenannten Urteil betreffend die Walliser Spitalgesetzgebung, derzufolge Spitalliegenschaften auf den Kanton zu übertragen sind. Es erwog, die Eigentumsübertragung gehe einer Enteignung vor und stelle insoweit keinen Enteignungstatbestand dar, weshalb eine Berufung auf Art. 26 BV allgemein sowie hinsichtlich des Umfangs der Abgeltung ausgeschlossen sei (Urteil des Bundesgerichts 1C\_33/2007, 1C\_34/2007 vom 21. April 2008, Erw. 5).

In vergleichbarer Weise sieht § 129 BauG vor, dass die Bezirkshauptorte dem Kanton für den Bau neuer Räume für die Unterbringung von kantonalen Behörden, Amtsstellen und unselbständigen Anstalten das dafür geeignete Land unentgeltlich zu überlassen haben und dass der Kanton die ihm von den Gemeinden bisher zur Verfügung gestellten Räume weiterbenutzen und gegen Entschädigung des reinen Gebäudewerts übernehmen kann. Eine solche Abtretung geht einer Enteignung im Rechtssinne vor bzw. macht eine solche mit einem entsprechenden Verfahren überflüssig (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_33/2007, 1C\_34/2007 vom 21. April

2008, Erw. 5.2). Dies bestätigt sich auch mit Blick auf die Systematik: § 129 BauG befindet sich nicht unter dem Titel "9. Enteignung" (§§ 130 ff. BauG), sondern unmittelbar davor unter dem Titel "8. Die öffentlichen Gebäude des Kantons". Entgegen der Auffassung der Gesuchstellerin handelt es sich bei § 129 BauG mithin nicht um einen Enteignungsstatbestand. Es kann daher offenbleiben, ob sich die Gesuchstellerin überhaupt auf Art. 26 BV berufen könnte.

## **5.**

### **5.1.**

Die Gesuchstellerin rügt, § 129 BauG schränke ihre verfassungsrechtlich garantierte Autonomie in unzulässiger Weise ein. Gemäss § 106 Abs. 1 KV verwalteten die Gemeinden ihre öffentlichen Sachen selbständig. Durch die Landstellungspflicht würden die Gemeinden in ihrer Verfügungsfreiheit über ihre öffentlichen Sachen erheblich eingeschränkt. Dafür fehle es heute an einem öffentlichen Interesse. Das rein fiskalische Interesse des Kantons könne diesen Eingriff nicht rechtfertigen.

### **5.2.**

Gemäss Art. 50 BV ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Abs. 1). Auf kantonaler Ebene ist in § 5 KV vorgesehen, dass sich der Kanton in Gemeinden gliedert (Abs. 1) und die Gemeinden ihre Angelegenheiten unter Aufsicht des Kantons selbstständig ordnen und verwalten (Abs. 2). 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 (Abs. 1). Der Gesetzgeber gewährt den Gemeinden möglichst weiten Handlungsspielraum (Abs. 2).

### **5.3.**

Mit § 106 Abs. 1 KV werden den Gemeinden ausdrücklich vier Bereiche selbständiger Betätigung eingeräumt, womit Zuständigkeiten verschafft und garantiert sind. Jedoch wird den Gemeinden nicht die volle Freiheit und das freie Belieben gewährt. Vielmehr kann und muss der Bereich der selbständigen Betätigung der Gemeinden durch weitere Verfassungsvorschriften und die Gesetzgebung zugemessen werden (EICHENBERGER, a.a.O., § 106 N 4). So kann die Gemeinde, auch was die Verwaltung der eigenen öffentlichen Sachen betrifft, durch höheres Recht gesteuert sein, insbesondere durch kantonale Vorschriften gemäss § 46 KV (öffentliche Sachen) und §§ 116 ff. KV (Finanzordnung). Derartige Regelungen können in sich aber nicht vollständig und abgeschlossen sein, so dass den Gemeinden jedenfalls freie Entscheidungsräume bleiben. Vor allem ist der Kanton durch § 106 Abs. 1 KV verpflichtet, den Gemeinden eigene öffentliche Sachen und deren Ordnung zuzugestehen (EICHENBERGER, a.a.O., § 106 N 9).

Der Gesuchsgegner hält in seiner Gesuchsantwort demnach zutreffend fest, die selbständige Betätigung der Gemeinden in den in § 106 Abs. 1 KV genannten vier Bereichen gelte nicht uneingeschränkt, sondern nur – aber immerhin – im Rahmen von Verfassung und Gesetz. Die kantonale rechtlich festgesetzte Landstellungspflicht gehöre zu diesem Rahmen, der unter anderem die Grenzen der Verwaltungsfreiheit über die öffentlichen Sachen der Gemeinden bilde. Dass ihr eine andere Verfassungsbestimmung in diesem Bereich eine darüberhinausgehende Selbständigkeit zusprechen würde, die durch § 129 BauG verletzt würde, macht die Gesuchstellerin sodann nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Ist dies aber nicht der Fall bzw. belässt ihr das kantonale Recht den für den angerufenen Autonomieschutz erforderlichen Spielraum nicht, kann auch kein Autonomieschutz beansprucht werden (Urteil des Bundesgerichts 1A.176/1992 vom 3. Mai 1995, Erw. 5). Das nach Auffassung der Gesuchstellerin fehlende öffentliche Interesse an der Landstellungspflicht vermag daran nichts zu ändern. Es ist denn auch nicht ersichtlich, inwiefern es "deshalb" an einer "genügenden Rechtsgrundlage für die Einschränkung der Gemeindeautonomie" fehlen sollte. Dass sie durch die Landstellungspflicht geradezu in ihrem Bestand gefährdet würde, macht die Gesuchstellerin sodann zu Recht nicht geltend.

Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie erweist sich somit als unbegründet. Damit kann sich die Gesuchstellerin auch nicht in deren Rahmen auf die Rechtsgleichheit gemäss § 10 KV und Art. 8 Abs. 1 BV berufen (vgl. BGE 144 I 193, Erw. 7.4.1; 139 I 169, Erw. 6.1; 131 I 91, Erw. 1 und 3.4; 116 Ia 252, Erw. 3b; 115 Ia 42, Erw. 3c; 113 Ia 332, Erw. 1b; 96 I 234, Erw. 5; Urteil des Bundesgerichts 2C\_604/2017 vom 10. Januar 2018, Erw. 1.2).

## **6.**

Zu prüfen ist, ob sich die Gesuchstellerin unabhängig von einer Autonomieverletzung auf die Rechtsgleichheit berufen kann.

### **6.1.**

In der Rechtsprechung und der Lehre ist unbestritten, dass juristische Personen des Privatrechts Träger von Grundrechten sein können, soweit deren Schutzziele nicht auf natürliche Personen zugeschnitten sind, sondern sich ihrer Natur nach auch für juristische Personen eignen. Anders verhält es sich bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Sie können sich als Inhaber hoheitlicher Gewalt grundsätzlich nicht auf verfassungsmässige Rechte berufen; diese stehen im Prinzip nur Privaten zu. Dieser Grundsatz erfährt indes eine gewisse Relativierung. So können öffentlich-rechtliche Korporationen namentlich dann den Schutz der Grundrechte in Anspruch nehmen, wenn sie nicht hoheitlich handeln, sondern sich auf dem

Boden des Privatrechts bewegen oder sonst wie als dem Bürger gleichgeordnete Rechtssubjekte auftreten und durch den angefochtenen staatlichen Akt wie eine Privatperson betroffen werden (zum Ganzen: BGE 144 II 77, Erw. 5.5, mit Hinweisen). Ob diese Bedingungen erfüllt sind, bestimmt sich nicht in erster Linie danach, mit wem eine Rechtsbeziehung besteht, sondern nach der Rechtsnatur des Verhältnisses, das der Streitigkeit zugrunde liegt (BGE 142 II 259, Erw. 4.2; 123 III 454, Erw. 2; 120 Ia 95, Erw. 1a).

## **6.2.**

Vorliegend geht es um eine kantonale Gesetzesbestimmung, die die Bezirkshauptorte dazu anhält, dem Kanton das für den Bau neuer Räume für die Unterbringung von kantonalen Behörden, Arbeitsstellen und unselbständigen Anstalten geeignete Land unentgeltlich zu überlassen. Ausserdem kann der Kanton die ihm von den Gemeinden bisher zur Verfügung gestellten Räume weiterbenutzen und gegen Entschädigung des reinen Gebäudewertes übernehmen. Die Beziehung zwischen Staat und Gemeinde im Rahmen von § 129 BauG ist damit öffentlich-rechtlicher Natur (vgl. SOMMERHALDER FORESTIER, a.a.O., § 129 N 19). Die Gemeinden werden nicht gleich oder ähnlich wie eine Privatperson, sondern vielmehr spezifisch in ihrer Eigenschaft als Träger hoheitlicher Gewalt betroffen.

Als Trägerin hoheitlicher Befugnisse kann sich die Gesuchstellerin jedoch nicht auf die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) berufen (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: BERNHARD WALDMANN/EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 8 N 19; VINCENT MARTENET, in: VINCENT MARTENET/JACQUES DUBEY [Hrsg.], Commentaire romand, Constitution fédérale, Préambule – art. 80 Cst., Basel 2021, Art. 8 N 17). Auf diese Rüge ist daher nicht einzugehen und ein Einholen sämtlicher Verträge des Gesuchsgegners mit den Bezirkshauptorten, wie von der Gesuchstellerin beantragt, erübrigt sich. Dies gilt umso mehr, als vorliegend einzig die umstrittene Norm als solche und nicht auch die gestützt darauf entwickelte Praxis zu überprüfen ist.

## **7.**

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der gerügte Verstoß von § 129 BauG gegen übergeordnetes Recht nicht gegeben ist, soweit sich die Gesuchstellerin überhaupt auf einen solchen berufen kann. Das Normenkontrollbegehren ist deshalb abzuweisen.

## **III.**

### **1.**

In Normenkontrollverfahren sind die Kostenbestimmungen des Beschwerdeverfahrens analog anwendbar (§ 75 VRPG). Die Verfahrenskosten werden in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt,

wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG). In Abweichung von diesem Grundsatz werden dem beschwerdeführenden Gemeinwesen die Verfahrenskosten auferlegt, wenn es unterliegt (vgl. AGVE 2006, S. 285). Dementsprechend hat die Gesuchstellerin die verwaltungsgerichtlichen Kosten zu tragen.

Unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache ist die Staatsgebühr auf Fr. 6'000.00 festzulegen (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Für die Kanzleigebühr und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen.

## **2.**

Ein eigentlicher Streitwert lässt sich vorliegend nicht eruieren. Gemäss § 8a Abs. 3 des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif; SAR 291.150) ist in diesen Fällen der Parteikostenersatz gemäss den §§ 3 Abs. 1 lit. b und 6 ff. des Anwaltstarifs zu bestimmen. Der vorgegebene Rahmen beträgt Fr. 1'210.00 bis Fr. 14'740.00; der Mittelwert folglich knapp Fr. 8'000.00. Die Bedeutung des Verfahrens spricht eher für eine überdurchschnittliche Entschädigung; der mutmassliche Aufwand sowie die Schwierigkeit jedoch klar für einen unterdurchschnittlichen Ansatz. Die Zuschläge für die zusätzlichen Rechtsschriften werden durch den Abzug für die fehlende Verhandlung kompensiert (§ 6 Anwaltstarif). Mit den Auslagen und der Mehrwertsteuer ist ein Parteikostenersatz von Fr. 6'800.00 angemessen.

---

## **Das Verwaltungsgericht erkennt:**

### **1.**

Das Normenkontrollbegehren wird abgewiesen.

### **2.**

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 6'000.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 224.00, gesamthaft Fr. 6'224.00, sind von der Gesuchstellerin zu bezahlen.

### **3.**

Die Gesuchstellerin wird verpflichtet, dem Regierungsrat die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 6'800.00 (inkl. MWST) zu ersetzen.

---

Zustellung an:  
die Gesuchstellerin (Vertreter)  
den Regierungsrat (Vertreter)

---

### **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, 13. Juni 2022

### **Verwaltungsgericht des Kantons Aargau**

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Michel

Meier