

von vornherein ein erhebliches Gewicht beimass, das nur aufgewogen werden könne, soweit besondere öffentliche Anliegen in Frage stünden (BGE 118 Ia 514). Derartige Interessen stehen nun aber wie ausgeführt fraglos auf dem Spiel. Ihnen gebührt klarerweise der Vorrang. Die relativ rasch eingeleitete Nutzungsplanungsrevision ist durch das hinter ihr stehende gewichtige Anliegen gerechtfertigt; andernfalls käme es zu weiteren irreversiblen Beeinträchtigungen des schutzwürdigen Ortsbildes. Der Einwand der fehlenden Planbeständigkeit versagt.

50 Geltungsdauer von Bauprojekten im Sinne von § 95 BauG.

- **Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung im Gesetz (Erw. 3/a).**
- **Verneinung der Anwendung von § 65 Abs. 1 BauG auf ein kantonales Strassenbauprojekt aufgrund der wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung (Erw. 3/b).**
- **Geltungsdauer bei Projektänderungen, welche einer erheblichen Projektverbesserung oder –optimierung dienen (Erw. 3/c).**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 18. Mai 2004 in Sachen S. gegen Regierungsrat.

Aus den Erwägungen

3. a) Die Geltungsdauer der Baubewilligung und des Vorentscheides beträgt zwei Jahre, gerechnet ab Rechtskraft des Entscheids (§ 65 Abs. 1 BauG). Diese Bestimmung steht im Vierten Teil (Nutzungs-, Bau- und Schutzvorschriften), Abschnitt F (Baubewilligung) des BauG. Für die Bauprojekte, welche im Sechsten Teil (Strassen), Abschnitt C (Projektierung und Ausführung) geregelt sind, findet sich dagegen keine analoge Bestimmung. Beim Projekt der NK 107 handelt es sich nun klarerweise um ein Bauprojekt im Sinne von § 95 BauG; so sprach das Verwaltungsgericht im VGE vom 23. November 1994 durchgehend von einem (kantonalen) Strassenbauprojekt bzw. einem Ausführungsprojekt im Sinne des Dekrets über den Bau, den Unterhalt und die Kostenverteilung bei

Kantonsstrassen vom 20. Oktober 1971 (Kantonsstrassendekret, SAR 751.120; siehe nebst dem einschlägigen Rubrum AGVE 1995, S. 352, 354, 362, 363, 365, 367) und bejahte es seine Zuständigkeit gestützt auf § 95 Abs. 4 Satz 3 BauG (S. 24 des Entscheids). Hieran ändert nichts, dass das Ausführungsprojekt der NK 107, obwohl es wegen seiner räumlichen Auswirkungen einer vorangehenden Sondernutzungsplanung bedurft hätte, aus intertemporalrechtlichen Gründen bloss nach Massgabe von Art. 24 RPG beurteilt wurde (AGVE 1995, S. 365 ff.). Damit wird lediglich etwas über die materielle Rechtsanwendung ausgesagt, nicht aber über das Verfahren. Davon zu sprechen, die Genehmigung des Projekts der NK 107 stelle verfahrensrechtlich eine Baubewilligung gemäss § 59 BauG dar, ist nur schon darum absurd, weil Baubewilligungen zwingend vom Gemeinderat und nur von diesem erteilt werden (§ 59 Abs. 1 Satz 1 BauG). Für die Genehmigung von kantonalen Strassenbauprojekten ist dagegen wegen ihrer ganz andern, in der Regel die Gemeindegrenzen überschreitenden Dimension der Regierungsrat zuständig (§ 95 Abs. 4 Satz 1 BauG). Diese Zuständigkeitsordnung war auch im vorliegenden Falle massgebend. Im Übrigen irrt der Beschwerdeführer, wenn er annimmt, dem Ausführungsprojekt der NK 107 sei keine generelle Projektierung vorausgegangen; im VGE vom 23. November 1994 sind die einzelnen Verfahrensschritte festgehalten (AGVE 1995, S. 354, 362). Es lässt sich in diesem Zusammenhang durchaus die Frage stellen, ob ein generelles Strassenbauprojekt, dem - wie im Fall der NK 107 - der Grosse Rat zugestimmt hat, bzw. ein entsprechendes Ausführungsprojekt nicht einem (Sonder-)Nutzungsplan im Sinne der Art. 14 ff. RPG gleichgesetzt werden kann (siehe AGVE 1995, S. 369).

b) aa) Der Umstand, dass das BauG bezüglich der Geltungsdauer von Bauprojekten keine Regelung enthält, ruft der Frage, ob eine durch das Verwaltungsgericht zu schliessende Gesetzeslücke vorliegt. Von einer solchen Lücke spricht man, wenn sich eine gesetzliche Regelung als unvollständig erweist, weil sie auf eine bestimmte Frage keine (befriedigende) Antwort gibt. Bevor eine ausfüllungsbedürftige Lücke angenommen werden darf, ist durch Auslegung zu ermitteln, ob das Fehlen einer ausdrücklichen Anordnung

nicht eine bewusst negative Antwort des Gesetzgebers, ein sog. qualifiziertes Schweigen, und damit eine Regelung des Problems auf der Ebene des Gesetzes darstellt. Nur wenn dies zu verneinen ist, bleibt zu prüfen, ob sich mit Hilfe der Auslegungsregeln dem Gesetz eine stillschweigende Anordnung entnehmen lässt. Erst nach Verneinung dieser Frage kann von einer Lücke gesprochen werden. Herrschende Lehre und bundesgerichtliche Rechtsprechung unterscheiden dabei echte und unechte Lücken. Während bei einer echten Lücke eine sich unvermeidlich stellende Rechtsfrage nicht beantwortet wird und der Richter diese unter Rückgriff auf die *ratio legis* zu schliessen hat, liegt bei einer unechten Lücke eine sachlich unbefriedigende Antwort vor, deren Korrektur den rechtsanwendenden Organen grundsätzlich nicht bzw. nur unter strengen Voraussetzungen erlaubt ist (BGE 125 V 11 f. mit zahlreichen Hinweisen; ferner Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 233 ff.; AGVE 1993, S. 376; VGE III/77 vom 15. September 2003 [BE.2003.00040] in Sachen S., S. 11 f.).

bb) Der Regierungsrat schliesst aus der langjährigen Praxis des Kantons und dem auch in der Auslegung der Gesetzesmaterialien durch das Verwaltungsgericht bestätigten Willen, die bisherige Praxis unter dem geltenden BauG weiterzuführen, dass ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliege, d.h. dieser bewusst auf eine Beschränkung der Geltungsdauer von Bauprojektsentscheiden verzichtet habe. Dem allfälligen Einwand, eine "ewige" Geltungsdauer solcher Bewilligungen sei rechtlich nicht haltbar, sei entgegenzuhalten, dass dem Interesse an der Rechtssicherheit und am Bedürfnis der Öffentlichkeit, über die Realisierung eines Strassenbauprojekts Klarheit zu besitzen, dadurch genügend Rechnung getragen werde, dass Strassenbauprojekte in der Richtplan-Gesamtkarte und in den kommunalen Nutzungsplänen eingetragen seien und diese Pläne regelmässig überprüft und im Bedarfsfall angepasst würden. Bestünden aufgrund einer wesentlich veränderten Sach- oder Rechtslage Zweifel, ob ein Strassenbauprojekt den aktuellen Anforderungen noch genüge, könne es überprüft und allenfalls aktualisiert werden.

cc) aaa) Die Durchsicht der einschlägigen Materialien zum BauG ergibt, dass die Frage der Geltungsdauer von Projektgenehmi-

gungsentscheiden im Gesetzgebungsprozess nie thematisiert worden ist. Ohne gesicherte Anhaltspunkte für eine entsprechende Willensbildung der gesetzgebenden Organe erscheint nun aber die vom Regierungsrat gezogene Schlussfolgerung, man habe die erwähnte Frage *bewusst* im negativen Sinne regeln wollen, problematisch, zumal sich die "Auslegung der Gesetzesmaterialien durch das Verwaltungsgericht" bisher stets nur auf die Geltungsdauer von Baubewilligungen bezog (siehe AGVE 1997, S. 145 ff.; VGE III/40 vom 8. April 1999 [BE.1997.00204] in Sachen G. AG, S. 5 f.; III/45 vom 8. April 1999 [BE.1997.00234] in Sachen K., S. 6 ff.; III/151 vom 14. Dezember 2000 [BE.1999.00294] in Sachen B., S. 6). Es ist auch keineswegs so, dass ein Bauprojekt gemäss § 95 BauG etwa aus zwingenden Gründen der Logik nicht an eine bestimmte Frist gebunden werden könnte; der Regierungsrat weist vielmehr selber auf den möglichen Einwand hin, eine gewissermassen "ewige" Geltungsdauer der Bewilligung noch nicht realisierter Strassenbauprojekte sei rechtlich nicht haltbar. Insgesamt fehlen somit rechtsgenügende Hinweise für ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers.

bbb) Als nächster Schritt ist zu prüfen, ob die Auslegung von § 65 Abs. 1 BauG den vom Beschwerdeführer befürworteten Analogieschluss zulässt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Norm in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihr zu Grunde liegenden Wertungen, aber auch nach der Entstehungsgeschichte auszulegen. Auszugehen ist vom Wortlaut, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung weiterer Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm, ihrem Zweck und ihrem Zusammenhang mit andern Bestimmungen (Bundesgericht, in: ZBl 102/2001, S. 84, und BGE 125 II 152, je mit Hinweisen; AGVE 1997, S. 336 mit Hinweisen).

Der Wortlaut von § 65 Abs. 1 BauG bezieht sich nur auf die Baubewilligung und den Vorentscheid, und in systematischer Hinsicht ist von Bedeutung, dass die Baubewilligung und das Bauprojekt in verschiedenen Teilen des BauG geregelt sind (vorne Erw. a). In die

gleiche Richtung weist auch die teleologische Auslegung. Auszugehen ist dabei von Sinn und Zweck der erwähnten Norm. Die formell rechtskräftige Baubewilligung verschafft dem Bauherrn eine Vertrauensbasis, indem sie die Rechtslage - unter dem alleinigen Vorbehalt des Widerrufs (§ 26 Abs. 1 VRPG) - stabilisiert. Auf der andern Seite unterliegt das öffentliche Baurecht nicht selten starken Änderungen. Aus der Sicht der Öffentlichkeit besteht daher das Bedürfnis, nach einer bestimmten Zeit Klarheit darüber zu haben, ob das Bauvorhaben verwirklicht wird oder nicht bzw. ob es wieder frei, d.h. ohne Bindung an die engen widerrufsrechtlichen Schranken, beurteilt werden darf; es geht im Wesentlichen darum, zu erfahren, ob Infrastruktur und Umwelt bewilligungsgemäss beansprucht werden oder ob die Kapazität wieder für andere Bauwillige frei wird. Analog sind in der Regel die Interessen der Nachbarn gelagert; sie haben Anspruch darauf, einmal endgültig zu wissen, was auf den Baugrundstücken tatsächlich geschieht (AGVE 1997, S. 147 mit zahlreichen Hinweisen). Auf ein öffentliches Strassenbauprojekt lassen sich diese Überlegungen nicht *tel quel* übertragen. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass die Baubewilligung ausschliesslich die bau- und raumplanungsrechtlichen Anforderungen abdeckt und die zumindest ebenso wesentliche Randbedingung der Finanzierbarkeit des Bauvorhabens vorderhand ungeklärt bleiben kann (die Reihenfolge ist hier nirgends vorgeschrieben); so ist durchaus denkbar, dass finanzielle Sachzwänge den Bauherrn an der Erstellung der (formell rechtskräftig bewilligten) Baute hindern. Bei einem Strassenbauprojekt gemäss § 95 BauG dagegen beinhaltet der betreffende Beschluss des Grossen Rats stets auch den Gesamtkredit (§ 2 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die National- und Kantonsstrassen und ihre Finanzierung vom 17. März 1969 [StrG, Fassung vom 5. September 2000; SAR 751.100]). Die Realisierung des Bauwerks hängt hier nur noch vom politischen Willen ab, und dieser ist in aller Regel gegeben. Das Bedürfnis nach einer Befristung des Bewilligungsentscheids ist von da her beim privaten Bauherrn naturgemäss virulenter. Hinzu kommt, dass eine zweijährige Geltungsdauer bei Bauprojekten klarerweise zu knapp wäre. Der Regierungsrat hat dargelegt, welche Schritte es bis zur Realisierungsreife in aller Regel

braucht, nachdem die regierungsrätlichen Einsprache- und Projektgenehmigungsentscheide vorliegen - Landerwerbs- und Enteignungsverfahren, Detailprojektierung, Submissionsverfahren, einschliesslich allfälliger Rechtsmittelverfahren -, und welcher ungefähre Zeitbedarf dafür benötigt wird; ein solcher unter vier Jahren ist danach im Normalfall kaum realistisch. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass auch ein öffentliches Strassenbauprojekt von zeitlichen Schranken nicht frei ist. Diese ergeben sich daraus, dass sich das Projekt an den vom Regierungsrat im Rahmen des Regierungsprogramms zu erstellenden Finanzplan (§ 14 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Aargau vom 3. Juli 1990 [FHG; SAR 611.100]) zu halten hat; die Kreditvorlagen haben denn auch u.a. einen Vergleich mit der finanzpolitischen Planung (Finanzplan, Voranschlag, Budgetrichtlinien) sowie Vorstellungen über den zeitlichen Ablauf der Realisierung zu enthalten (§ 30 Abs. 1 lit. b und g der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Aargau vom 7. Juli 1993 [FHV; SAR 611.111]). Die zeitgerechte Geltendmachung finanzieller Ansprüche und Guthaben wird im Übrigen kontrolliert (§ 27 Abs. 4 lit. b FHG). Wurde die zeitgerechte Realisierung verpasst und hält der Grosse Rat diese nicht mehr für sachgerecht und angezeigt, kann er den Bau grundsätzlich verhindern, indem er auf den Kreditbeschluss zurückkommt. Einen gewissen Einfluss auf die Abwicklung eines Strassenbauvorhabens kann sich die Legislative auch über die kantonale Richtplanung verschaffen; so hat der Regierungsrat dem Grossen Rat alle vier Jahre über den Stand dieser Planung, insbesondere etwa über veränderte Ausgangslagen, Bericht zu erstatten (Ziff. A/3.4.1 des Richtplantextes vom 17. Dezember 1996 [Stand 31. März 2001], Beschluss 1.1 zur Umsetzung des Richtplans), u.a. auch über die in Form der Festsetzung, des Zwischenergebnisses oder der Vororientierung in den Richtplan aufgenommenen Kantonsstrassenprojekte (Ziff. V/2.2 des Richtplantextes). Ungeachtet dessen, dass das Bauprojekt formell nicht befristet ist, bestehen also wirksame politische Instrumente, um zu verhindern, dass ein Bauprojekt verwirklicht wird, das dem politischen Willen (oder der Rechtslage) nicht mehr entspricht.

ccc) Zusammenfassend ist unter diesem Titel somit festzuhalten, dass aufgrund der wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung § 65 Abs. 1 BauG auf Strassenbauprojekte des Kantons nicht anwendbar ist; eine Regelungslücke besteht nicht. Das Begehren des Beschwerdeführers, es sei festzustellen, dass die Baubewilligung für die NK 107 verfallen sei und mit dem Bau gestützt auf die verwirkte Baubewilligung nicht mehr begonnen werden dürfe, erweist sich daher als unbegründet.

c) Nur am Rande sei noch angemerkt, dass der Projektgenehmigungsentscheid so oder so noch nicht verwirkt sein könnte, selbst wenn man der Beurteilung die Geltungsdauer von zwei Jahren für Baubewilligungsentscheide zugrunde legen würde. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Regierungsrat ein Projektänderungsverfahren durchgeführt hat. In derartigen Fällen drängt sich eine einheitliche Geltungsdauer auf, denn mit der Ausführung des Projekts wird in aller Regel nicht begonnen werden, bevor feststeht, dass keine Projektanpassungen mehr erforderlich sind. Es liegt deshalb nahe, als (neuen) Anfangszeitpunkt der Geltungsdauer die formelle Rechtskraft des Projektänderungsentscheids zu betrachten. Einer allfälligen Missbrauchsgefahr kann dadurch begegnet werden, dass nur solche Projektänderungen als im Zusammenhang mit der Geltungsdauer relevant betrachtet werden, welche eindeutig einer nicht unwesentlichen Projektverbesserung und -optimierung dienen. Diese Voraussetzungen können hier als erfüllt gelten. Angesichts der kontroversen Beurteilung des ursprünglich genehmigten Bauprojekts in der Bevölkerung entschloss sich der Regierungsrat, das Projekt der NK 107 auf lokale Verbesserungen prüfen zu lassen. Die Neuerungen betreffen im Wesentlichen den Verzicht auf die dreispurige Verkehrsführung im nördlichen offenen Abschnitt, die Tieferlegung der Aarebrücke um ca. 0.8 bis ca. 5 m sowie die Umgestaltung der Spange beim Anschluss der Bibersteinerstrasse in einen Kreiselknoten. Zudem wird die Nivellette im Bereich des Staffelegggtunnels um bis zu 7 m abgesenkt, was wiederum die Verlegung des Südportals um ca. 100 m gegen die Bibersteinerstrasse hin bedingt. Dies sind substantielle Verbesserungen, welche es rechtfertigen, die Geltungsdauer beginnend mit der formellen Rechtskraft des Projektände-

rungsentscheids vom 18. Februar 2003 zu berechnen. Dieser Entscheidung (und damit auch der "Stammentscheid" des Verwaltungsgerichts vom 23. November 1994) bleibt somit rechtswirksam bis mindestens März 2005.

V. Enteignungsrecht

- 51 Festsetzung des Verkehrswerts bei formeller Enteignung (§ 143 Abs. 1 lit. a BauG).
- Grundsatz der vollen Entschädigung gemäss Art. 26 Abs. 2 BV und § 21 Abs. 4 KV (Erw. 2/a).
 - Präferenz für die statistische oder Vergleichsmethode (Erw. 2/b).
 - Massgebender Zeitraum für die Heranziehung von Vergleichspreisen; Folgerungen aus dem Umstand, dass die Preisgestaltung im Regelfall vergangenheitsbezogen ist; Ausnahmen (Erw. 2/c).
 - Fehlende Gesetzmässigkeit zwischen den Preisen für Industrie- und jenen für Wohnbauland (Erw. 2/d).
 - Rechtsanwendung: Bejahung der Marktüblichkeit bei einem im Streite liegenden Grundstück; Bedeutung einer Unternehmerklausel im Kaufvertrag (Erw. 3/a). Festlegung der Kriterien für die Heranziehung von Vergleichsgrundstücken (Erw. 3/b). Erhebung von Vergleichspreisen in Gemeinden der nähern Region; Extrapolationsmöglichkeiten (Erw. 3/c). Hochrechnung der vergleichbaren Landwerte auf den Stichtag; Festlegung der Preissteigerungsquote anhand kantonalen Bodenpreisstatistiken (Erw. 3/d).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 19. November 2003 in Sachen Erbgemeinschaft W. und Mitb. gegen Schätzungskommission nach Baugesetz.

Aus den Erwägungen

2. a) Bei Enteignungen ist volle Entschädigung zu leisten (Art. 26 Abs. 2 BV; § 21 Abs. 4 KV; Art. 5 Abs. 2 RPG; § 138 BauG). Dies bedeutet, dass dem Enteigneten der durch die Enteignung entstandene Schaden voll auszugleichen ist; er soll weder einen Verlust erleiden noch einen Gewinn erzielen, also nach der