

4-BE.2025.10

Urteil vom 17. Juni 2026

Besetzung

Präsident B. Wehrli
Richter M. Dammann
Richter J. Fricker
Richter C. Koch
Richter T. Plüss
Gerichtsschreiberin C. Dürdoth

Beschwerde-
führer 1

A. _____

Beschwerde-
führerin 2

B. _____

beide vertreten durch MLaw Joel Steiner, Vollenweider Steiner,
Hirschengraben 33b, 6003 Luzern

Beschwerde-
gegnerin

Einwohnergemeinde Q. _____

handelnd durch den Gemeinderat

dieser vertreten durch lic. iur. Felix Weber, Rechtsanwalt,
Schärer Rechtsanwälte, Hintere Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau

Beigeladener

Kanton Aargau

handelnd durch den Regierungsrat des Kantons Aargau

dieser vertreten durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt,
Rechtsabteilung

Gegenstand

Mehrwertabgabe (Parzelle aaa)

Das Gericht entnimmt den Akten:

A.1.

Die Einwohnergemeinde Q._____ führte eine Revision der Nutzungsplanung durch. Die von der Gemeindeversammlung am 21. Juni 2018 beschlossene Revision wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 27. Februar 2019 mit Ausnahmen genehmigt (RRB Nr. 2019-000184).

A.2.

A._____ und B._____ waren zum Zeitpunkt der Genehmigung der Nutzungsplanungsrevision Gesamteigentümer der Parzelle aaa im Halte von 602 m², von der eine Teilfläche von 123 m² von der Uferschutzzone in die Wohnzone W2 umgezont wurde.

B.1.

Mit Verfügung vom 10. September 2024 auferlegte der Gemeinderat Q._____ A._____ und B._____ für die Umzonung eine Mehrwertabgabe von Fr. 12'915.00.

B.2.

Gegen die Abgabeverfügung liessen A._____ und B._____ am 11. Oktober 2024 Einsprache erheben und die Aufhebung der Abgabeverfügung beantragen.

B.3.

Mit Einspracheentscheid vom 7. April 2025 wies der Gemeinderat Q._____ die Einsprache vollumfänglich ab.

C.

A._____ und B._____ (künftig: Beschwerdeführende) liessen den negativen Einspracheentscheid am 26. Mai 2025 beim Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen (SKE), anfechten und folgende Anträge stellen:

"

in der Sache

1. Der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 07.04.2025 betreffend die Festsetzungsverfügung für die Mehrwertabgabe für die Parzelle Nr. aaa, Q._____, sei aufzuheben und es sei auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe für die Parzelle Nr. aaa zu verzichten.
2. Eventualiter sei der Einspracheentscheid der Vorinstanz aufzuheben und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen zur weiteren Abklärung und neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanz.

zum Verfahren

4. Die Akten des Einspracheverfahrens seien durch die Vorinstanz in das vorliegende Beschwerdeverfahren zu editieren.
5. Es sei die Beschwerdeführer fortlaufend und umfassend über den Verfahrensablauf zu orientieren (inkl. Zustellung von Bewilligungen von Fristerstreckungen, Zustellung von Beilagen zu Rechtsschriften etc.)."

D.1.

Mit Schreiben vom 27. Mai 2025 wurden die Beschwerdeführenden über die Eintragung ihrer Eingabe als Beschwerde und das weitere Vorgehen informiert.

D.2.

Nachdem der Kostenvorschuss von Fr. 500.00 (Verfügung des SKE vom 27. Mai 2025) fristgerecht geleistet worden war, brachte das SKE die Beschwerde der Einwohnergemeinde Q._____ (künftig: Beschwerdegegnerin) mit Schreiben vom 10. Juni 2025 zur Kenntnis und setzte ihr eine Frist zur Vernehmlassung bis 10. Juli 2025.

Gleichentags wurde der Regierungsrat als Vertreter des Kantons Aargau zum Verfahren beigeladen und ebenfalls zur Vernehmlassung bis 10. Juli 2025 aufgefordert.

E.1.

Die Beschwerdegegnerin liess sich mit Eingabe vom 2. Juli 2025 vernehmen und die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde beantragen, soweit auf sie eingetreten werden könne.

E.2.

Der Beigeladene liess sich mit Schreiben vom 3. Juli 2025 vernehmen und beantragte ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

F.1.

Das SKE brachte den Beschwerdeführenden die Eingaben der Beschwerdegegnerin sowie des Beigeladenen mit Schreiben vom 7. Juli 2025 zur Kenntnis und stellte ihnen frei, bis 8. September 2025 zu replizieren.

F.2.

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden ersuchte drei Mal um Erstreckung der Frist zur Erstattung der Replik. Zuletzt wurde ihm die Frist bis 23. Dezember 2025 erstreckt.

F.3.

Mit Schreiben vom 23. Dezember 2025 teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden dem Gericht mit, dass Vergleichsgespräche zwischen

den Parteien stattfänden, und ersuchte um Sistierung des Verfahrens bis 9. Januar 2026 und die Abnahme der Frist zur Erstattung einer Replik.

F.4.

Mit Verfügung vom 5. Januar 2026 wies der Präsident des SKE das Gesuch ab und räumte dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden eine kurze Nachfrist bis 15. Januar 2026 zur Erstattung einer Replik ein. Bei ungenutztem Ablauf dieser Frist werde Verzicht auf Erstattung einer Replik angenommen.

F.5.

Daraufhin teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 15. Januar 2026 mit, dass die Parteien weiterhin Vergleichsgespräche führten. Auf weitere Ausführungen zur Sache werde verzichtet. Das Schreiben wurde der Beschwerdegegnerin und dem Beigeladenen am 16. Januar 2026 zur Kenntnis gebracht.

Damit war der Schriftenwechsel abgeschlossen.

G.

Mit Zustimmung aller Parteien wurde auf die Durchführung ursprünglich für den 17. Juni 2026 angesetzten Verhandlung verzichtet, da die Beschwerdeführenden nicht anwesend waren und bereits zuvor in einem ähnlich gelagerten Parallelverfahren eine Verhandlung durchgeführt worden war (vgl. Protokoll, S. 2). Im Anschluss an die Beratung wurde das nachfolgende Urteil gefällt.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1.

1.1.

Gegen Verfügungen des Gemeinderats, mit denen die Mehrwertabgabe festgesetzt wird, kann innert 30 Tagen seit Zustellung Einsprache erhoben werden. Der Einspracheentscheid kann innert 30 Tagen mit Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht angefochten werden (§ 28b Abs. 3 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen [BauG; SAR 713.100] vom 19. Januar 1993 in Verbindung mit § 44 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; SAR 271.200] vom 4. Dezember 2007).

In Verfahren betreffend Mehrwertabgaben ist der Regierungsrat zum Verfahren beizuladen (§ 28b Abs. 4 BauG).

1.2.

Der Einspracheentscheid des Gemeinderats Q._____ vom 7. April 2025 betrifft eine Mehrwertabgabe. Das SKE ist daher zur Behandlung der Beschwerde sachlich zuständig.

1.3.

Zur Einreichung einer Beschwerde ist legitimiert, wer ein schutzwürdiges und aktuelles Interesse geltend macht (§ 42 lit. a VRPG). A._____ und B._____ sind als Adressaten des angefochtenen Einspracheentscheids, mit dem sie zur Leistung einer Mehrwertabgabe verpflichtet werden, ohne weiteres zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.4.

Der Regierungsrat wurde dem gesetzlichen Auftrag (§ 28b Abs. 4 BauG) folgend zum Verfahren beigelegt (B.2.). Er wird durch das BVU bzw. dessen Rechtsabteilung vertreten (gemäss Ermächtigung in § 16a der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats [Delegationsverordnung, DelV; SAR 153.113] vom 10. April 2013).

1.5.

Der Einspracheentscheid wurde den Beschwerdeführenden am 10. April 2025 zugestellt. Nach § 28 Abs. 1 und 2 VRPG gelten für die Berechnung der Fristen, deren Unterbruch und die Wiederherstellung gegen die Folgen der Säumnis sowie bezüglich der Rechtsstillstandfristen die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) vom 19. Dezember 2008. Unter Berücksichtigung des Fristenstillstands vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern (Art. 145 Abs. 1 lit. a ZPO) ist die am 26. Mai 2025 elektronisch eingereichte Beschwerde fristgerecht erhoben worden.

Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

Strittig ist vorliegend, ob für die Umzonung einer Teilfläche von 123 m² der Parzelle aaa von der Uferschutzzone in die Wohnzone W2 eine Mehrwertabgabe geschuldet ist.

3.

3.1.

Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung setzt eine Abgabenerhebung ein Gesetz im formellen Sinn voraus, welches zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt der Abgabe), den Gegenstand der Abgabe (den abgabebegründenden Tatbestand, Objekt der Abgabe) und in Grundzügen die Höhe der Abgabe (Bemessungsgrundlage) festlegt (BGE 126 I 183, mit Hinweisen; BGE 132 II 374; vgl. auch Art. 127 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV; SR 101] vom 18. April 1999, der analog auf andere Geldleistungen anwendbar ist [BGE 134 I 180]).

3.2.

Die Beschwerdegegnerin stützt sich bei der Erhebung der Mehrwertabgabe auf § 28a ff. BauG. Diese Bestimmungen sind seit dem 1. Mai 2017 in Kraft (vgl. vorn Erw. 1.1.). Davor war die Erhebung einer Mehrwertabgabe nur möglich und zulässig, wenn eine kommunale gesetzliche Regelung vorhanden war (vgl. BGE 142 I 177; BGE 1C_167/2017 vom 6. Juli 2017, Erw. 3 ff.).

Gemäss § 28a BauG haben die Grundeigentümer, deren Grundstücke in eine Bauzone eingezont werden, eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts zu leisten. Der Gemeinderat orientiert aufgrund von Schätzungen durch das kantonale Steueramt bei der öffentlichen Auflage des Nutzungsplanentwurfs über die voraussichtliche Höhe der Abgabe. Er erlässt eine Verfügung über die definitive Höhe, sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist (§ 28b Abs. 1 BauG). Mit § 28a BauG besteht eine genügende gesetzliche Grundlage zur Erhebung von Mehrwertabgaben.

3.3.

Die Gemeinden können den Abgabesatz auf höchstens 30 % erhöhen (§ 28a Abs 2 BauG). Von dieser Möglichkeit hat die Einwohnergemeinde Q. _____ Gebrauch gemacht (§ 5 Abs. 1 BNO).

4.

4.1.

4.1.1.

Die Beschwerdeführenden rügen zunächst mehrere Verletzungen des rechtlichen Gehörs. Sie lassen geltend machen, die Argumentation der Gemeinde im Einspracheentscheid, dass die Hauptwohnseite des damaligen

Neubaus lediglich einen Grenzabstand von etwa 4.0 m einhalte, obwohl der Grenzabstand gemäss damaliger BNO in der Wohnzone W2 8.0 m betragen habe und dass die Stellung des Gebäudes nur unter den damaligen Vorschriften der Uferschutzzone möglich gewesen sei, verletze das rechtliche Gehör. Diese Argumentation sei widersprüchlich, da die Beschwerdeführenden diesfalls beim Neubau profitiert hätten, was wiederum dafür spreche, dass die Uferschutzzone zur anrechenbaren Fläche hinzugezählt worden sei. Der Gemeinderat stelle ungenügend substantiierte Behauptungen auf, obwohl es für ihn ein Leichtes gewesen wäre, die Baubewilligungsunterlagen beizuziehen.

Weiter habe der Gemeinderat die Begründungspflicht verletzt, indem er zahlreiche Ausführungen und Argumente der Beschwerdeführenden weder berücksichtigt noch begründend abgelehnt habe, wodurch das rechtliche Gehör in schwerwiegender Weise verletzt werde. So habe sich der Gemeinderat nicht zur kantonalen Schätzung der Mehrwertabgabe vom 25. November 2021 geäussert, welche auf den Zeitpunkt der Genehmigung der Nutzungsplanrevision zurückdatiert worden sei. Auch habe sie den Vorschlag des Abschlusses eines verwaltungsrechtlichen Vertrags nicht berücksichtigt. Zudem umfasse der Einspracheentscheid lediglich drei Seiten und habe im Wesentlichen die Stellungnahme des BVU vom 23. Dezember 2024 unverändert übernommen.

Mit dem Versand des Entwurfs der Festsetzungsverfügung vom 12. März 2024 habe die Gemeinde den Beschwerdeführenden dem ersten Anschein nach das rechtliche Gehör zwar gewährt. Nachdem der Beschwerdeführer jedoch mit Stellungnahme vom 12. April 2024 gegen die in Aussicht gestellte Festsetzungsverfügung opponiert hätten, habe die Gemeinde mit Schreiben vom 29. Mai 2024 lediglich mitgeteilt, die Stellungnahme vom 12. April 2024 sei ausserhalb eines rechtlichen Verfahrens eingereicht worden und es stehe dem Beschwerdeführer offen, nach Erlass der Verfügung den Rechtsweg zu beschreiten. Sie habe die schriftlich vorgetragene Argumente weder in ihrem Schreiben vom 29. Mai 2024 noch in der angefochtenen Verfügung berücksichtigt. Damit sei die Begründungspflicht als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs verletzt worden.

4.1.2.

Die Beschwerdegegnerin lässt dazu ausführen, der Einwand der Beschwerdeführenden, ihnen lägen die Unterlagen zum damaligen Baubewilligungsverfahren nicht mehr vor, begründe keine Verletzung der Sachverhaltsabklärungspflicht. Mit der Beschwerdeantwort im vorliegenden Verfahren würden die Baubewilligungsunterlagen der den Beschwerdeführenden vorgehenden Eigentümer eingereicht. Bei Zweifeln am massgeblichen Sachverhalt hätten die Beschwerdeführenden jederzeit die Möglichkeit gehabt, ein entsprechendes Akteinsichtsgesuch zu stellen. Dadurch hätten

sie ohne weiteres feststellen können, welche Grundlagen dem Einspracheentscheid zugrunde gelegen hätten. Dies hätten sie jedoch unterlassen.

Dem Vorhalt der Verletzung der Begründungspflicht widerspricht die Beschwerdegegnerin: Der Einspracheentscheid setze sich mit der rechtlichen Ausgangslage, insbesondere der Nutzung der betroffenen Teilfläche, dem Bauverbot gemäss §14 aBNO sowie der Anwendung von § 28a Abs. 1 BauG ausführlich auseinander. Die Gemeinde habe somit die entscheidrelevanten Gesichtspunkte gewürdigt, auch wenn sie sich einzelnen Detailüberlegungen der Beschwerdeführenden nicht angeschlossen habe. Der Umstand, dass bestimmte Einwände, wie etwa der Vorschlag eines verwaltungsrechtlichen Vertrags, nicht thematisiert wurden, stelle keine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar. Es bestehe kein Anspruch auf ausführliche Auseinandersetzung mit jedem einzelnen Argument. Beim Zeitpunkt der kantonalen Schätzung handle es sich um eine formelle Vorfrage ohne Bedeutung für die materielle Beurteilung der Mehrwertabgabe. Zudem habe der Beschwerdeführer die Möglichkeit, im vorliegenden Verfahren uneingeschränkt dazu Stellung zu nehmen. Auch sei die Kritik an der Kürze des Einspracheentscheids unbegründet, da es nicht auf die Länge, sondern den Inhalt des Entscheids ankomme. Eine Verletzung der Begründungspflicht liege nicht vor.

Mit der nachfolgenden Einsprachemöglichkeit gegen die Festsetzungsverfügung habe ein effektiver Rechtsmittelweg bestanden, welcher auch genutzt worden sei. Die im Rahmen der Einsprache vorgebrachten Argumente seien berücksichtigt und im Einspracheentscheid gewürdigt worden. Ein allfälliger Gehörs-mangel im Vorverfahren sei spätestens damit geheilt worden.

4.1.3.

Der Beigeladene bringt dazu vor, die Gemeinde sei im Einspracheentscheid auf die Einwände der Beschwerdeführenden in rechtsgenügender Weise eingegangen. Der Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs sei daher unbegründet.

Könne Einsprache erhoben werden, wie dies bei der Festsetzung der Mehrwertabgabe der Fall sei, dürfe die Behörde auf eine vorgängige Anhörung verzichten, da die Verfügung im Falle einer Einsprache von der ursprünglich verfügenden Behörde vollumfänglich überprüft werden müsse.

4.2.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistet. Er dient als zentrales Mitwirkungsrecht sowohl der Sachaufklärung, stellt aber auch ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er umfasst den Anspruch auf Äusserung und Anhörung im Verfahren, den Anspruch auf Akteneinsicht, das Recht auf Vertretung und

Verbeiständung sowie den Anspruch auf Begründung eines Entscheids (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, N 1001 f., mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Eine Verletzung des Anspruchs führt im Falle einer Anfechtung grundsätzlich zur Aufhebung des Entscheids, auch wenn die Verletzung keinen Einfluss auf das Ergebnis hatte (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O, N 1039, 1174 ff., mit Hinweisen). Die Verletzung kann nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedoch im Rechtsmittelverfahren geheilt werden, wenn der Beschwerdeführer die Möglichkeit hatte, sich vor einer Instanz zu äussern, welche über dieselbe Kognition wie die untere Instanz verfügt (BGE 125 V 368, Erw. 4.c)/aa); vgl. auch BGE 110 Ia 81, Erw. 5.d). Auf kantonaler Ebene ist der Anspruch auf rechtliches Gehör in § 21 und § 22 VRPG festgehalten.

Wird auf eine Rückweisung verzichtet, können grobe Verfahrensfehler bei der Kostenverlegung berücksichtigt werden (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts [VGE] WBE.2013.260 vom 24. März 2014 in Sachen EG S. gegen L.A., Erw. 3.2. und Entscheid des SKE [SKEE] 4-BE.2010.7 vom 27. Februar 2013 in Sachen L.A. gegen EG S., Erw. 4.6.1.). Das Spezialverwaltungsgericht prüft mit voller Kognition (§ 53 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit § 52 VRPG).

4.3.

4.3.1.

Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört auch, dass die Behörde die Vorbringen des Rechtssuchenden tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt, woraus sich die grundsätzliche Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide ergibt. Diese Begründungspflicht soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können (BGE 126 I 102 f.; BGE 124 V 181; AGVE 2002 S. 397 f. mit Hinweisen; Entscheid der Schätzungskommission 4-EB.2004.50025 vom 27. Juni 2006 Erw. 2.1.).

4.3.2.

Die Begründungsdichte richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Der Anspruch auf Begründung ist nicht bereits verletzt, wenn sich die urteilende Instanz nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Es genügt, wenn die wesentlichen Gesichtspunkte berücksichtigt werden und ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde lenken liess (BGE 121 I 57; BGE 117 Ib 86, je mit Hinweisen; AGVE 1998 S. 427; AGVE 2002 S. 423). Handelt es sich um einen Bereich, in dem der urteilenden Instanz ein Ermessensspielraum zukommt, so ist eine umfassendere Begründung

erforderlich, damit die Parteien – und die Rechtsmittelinstanz – die Ermessensausübung überprüfen können (BGE 129 I 239 mit Hinweisen; Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht, Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Bern 1998, S. 108 f.).

4.3.3.

4.3.3.1.

Im Einspracheentscheid vom 7. April 2025 beruft sich der Gemeinderat Q._____ unter anderem auf die Stellungnahme des BVU vom 23. Dezember 2024. Dabei verweist er aber nicht einfach auf das entsprechende Schreiben, sondern er führt die entsprechenden Argumente nochmals auf. Insgesamt ist unter den gegebenen Umständen davon auszugehen, dass sich die Beschwerdegegnerin eingehend mit der genannten Stellungnahme auseinandergesetzt hat. Dass sich der Gemeinderat auf die Argumentation des BVU stützt und dieser folgt, stellt noch keine Verletzung der Begründungspflicht dar.

Es ist auch nicht erforderlich, dass sich der Einspracheentscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (Erw. 4.3.2.). Der Einspracheentscheid vom 7. April 2025 setzt sich ausreichend mit den einzelnen Argumenten der Einsprache der Beschwerdeführerin auseinander. Die Beschwerdeführerin konnte den Entscheid grundsätzlich ohne weiteres sachgerecht anfechten.

4.3.3.2.

Die Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 12. April 2024 gegen den Entwurf der Festsetzungsverfügung vom 12. März 2024 erfolgte vor Festsetzung der Mehrwertgabe und damit noch ausserhalb des Verfahrens. Sie diene lediglich als Vorinformation für die betroffenen Grundeigentümer. Die Gemeinde war daher nicht verpflichtet, zu den Vorbringen der Beschwerdeführenden Stellung zu nehmen.

4.3.3.3.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Begründungspflicht nicht verletzt wurde.

4.4.

4.4.1.

Die Beschwerdeführenden lassen weiter vorbringen, sie hätten keinen Zugriff mehr auf die Akten des Baubewilligungsverfahrens, da sie das Grundstück bereits vor einigen Jahren verkauft hätten. Aufgrund der Untersuchungsmaxime hätte die Beschwerdegegnerin die Akten des Baubewilligungsverfahrens bei ihrer eigenen Abteilung Bau und Planung einholen müssen und überprüfen müssen, ob der von der Uferschutzzone betroffene Landstreifen im Baubewilligungsverfahren zur anrechenbaren Grundstücksfläche hinzugerechnet wurde. Indem sie dies unterlassen habe, habe

sie den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig abgeklärt. Der Einspracheentscheid stütze sich auf die unzutreffende Annahme, die betroffene Teilfläche sei damals nicht angerechnet worden.

4.4.2.

Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört sodann, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt und die ihr angebotenen Beweise abnimmt, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Umgekehrt folgt daraus, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie auf Grund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung (sog. antizipierte Beweiswürdigung) annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 141 I 60, Erw. 3.3.; BGE 1C_490/2017 vom 15. Mai 2018, Erw. 6.2.).

Nach dem Untersuchungsgrundsatz haben Verwaltungsbehörden den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (§ 17 Abs. 1 VRPG). Die Untersuchungspflicht dauert so lange, bis über die zur Beurteilung des umstrittenen Sachverhalts erforderlichen Tatsachen hinreichende Klarheit besteht. Führen die Abklärungen der Verwaltungsbehörde bei umfassender und sorgfältiger Beweiswürdigung zur Überzeugung, ein bestimmter Sachverhalt sei als überwiegend wahrscheinlich zu betrachten und es können weitere Beweismassnahmen an diesem Ergebnis nichts mehr ändern, so liegt im Verzicht auf die Abnahme weiterer Beweise keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (antizipierte Beweiswürdigung, BGE 8C_281/2018 vom 25. Juni 2018, Erw. 3.2.1.). Vorliegend haben die Beschwerdeführenden zudem im Einspracheverfahren nicht den Beizug der Akten des Baubewilligungsverfahrens beantragt. § 23 Abs. 1 VRPG statuiert eine Mitwirkungspflicht der Parteien bei der Feststellung des Sachverhalts. Sofern die Beschwerdeführenden Akten des Baubewilligungsverfahrens als zentral für die Beurteilung des Sachverhalts erachteten, hätten sie aufgrund seiner Mitwirkungspflicht den Beizug dieser Akten beantragen müssen. Eine Verletzung der Sachverhaltsabklärungspflicht liegt nicht vor.

4.5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt.

5.

5.1.

Die Beschwerdeführenden lassen vorbringen, sie hätten das Grundstück am 12. Januar 2021 an C._____ und D._____ verkauft. Die Gemeinde habe die Mehrwertabgabepflichtigen Grundeigentümer erstmals am

12. März 2024 über die zu verfügende Mehrwertabgabe informiert. Die Grundeigentümer seien zu einer Informationsveranstaltung eingeladen worden, welche am 2. April 2024 stattgefunden habe. Anlässlich dieser Veranstaltung habe die Gemeinde eingeräumt, dass der Prozess betreffend Mehrwertabgabe zwischen Kanton und Gemeinde sehr unglücklich verlaufen sei. Die Gemeinde habe weiter eingeräumt, dass sie die Grundeigentümer früher über die Mehrwertabgabepflicht hätte informieren müssen.

5.2.

§ 28b Abs. 1 BauG sieht vor, dass der Gemeinderat aufgrund von Schätzungen durch das kantonale Steueramt bei der öffentlichen Auflage des Nutzungsplanentwurfs über die voraussichtliche Höhe der Abgabe orientiert. Der Sinn der Informationspflicht gemäss § 28b Abs. 1 BauG besteht vor allem darin, dass der betroffene Grundeigentümer möglichst früh über die zu leistende Mehrwertabgabe in Kenntnis gesetzt wird und dass er eine Vorstellung davon bekommt, wie hoch diese ungefähr ausfallen wird. Die Mehrwertabgabe wird dann zu einem späteren Zeitpunkt verfügt, nämlich sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist. In § 28b Abs. 1 BauG ist zudem ausdrücklich festgehalten, dass für die Festlegung der Höhe der Abgabe und die Bestimmung der abgabepflichtigen Personen der Zeitpunkt der Genehmigung massgebend ist. Der Orientierung gemäss dem ersten Satz von § 28b Abs. 1 BauG kommt somit rein informativer Charakter zu und es wird damit noch nichts definitiv festgesetzt. Der Informationspflicht gemäss § 28b Abs. 1 BauG ist daher nur Ordnungscharakter zuzuschreiben. Eine Verletzung der Informationspflicht zeitigt keine Rechtsfolgen und hat somit auch keinen Einfluss auf die Mehrwertabgabepflicht (VGE WBE.2020.154 vom 18. November 2020).

6.

6.1.

6.1.1.

Die Beschwerdeführenden lassen vorbringen, die Auffassung der Gemeinde, wonach die Uferschutzzone bei der Berechnung der Ausnützungsziffer nicht als anrechenbare Grundstücksfläche berücksichtigt worden sei, überzeuge nicht. § 14 Abs. 7 aBNO habe vorgesehen, dass der Gemeinderat Ausnahmen vom Bauverbot bewilligen können. Weiter lasse die Grösse des auf Parzelle bbb realisierten Gebäudes darauf schliessen, dass der westlich gelegene Landstreifen zur anrechenbaren Grundstücksfläche gezählt worden sei. Andernfalls hätte das Bauvorhaben deutlich kleiner ausfallen müssen. Der Umstand, dass im Baubewilligungsverfahren die gesamte Grundstücksfläche angerechnet worden sei, schliesse die Entstehung eines Mehrwerts bereits aus.

Weiter habe das Gebäude Nr. ddd zur Westgrenze der Parzelle, wo sich das Gewässer befinde, den grossen Grenzabstand einhalten müssen.

Somit habe die Uferschutzzone keinen Einfluss auf die Überbaubarkeit der Parzelle und sowie auf den Landwert gehabt. Zudem habe die von der Uferschutzzone betroffene Teilfläche gemäss der damals geltenden Allgemeinen Verordnung zum Baugesetz (ABauV; SAR 713.111) vom 23. Februar 1994 zur anrechenbaren Grundstückfläche gezählt. § 9 Abs. 4 ABauV habe vorgesehen, dass die Fläche jener Grundstücke oder Grundstücksteile, die durch die Baueingabe erfasst werden und sich innerhalb der Bauzone befinden, als anrechenbare Grundstücksfläche gelten. Entsprechend der Systematik der aBNO habe die Uferschutzzone zur Bauzone gehört. Das in der Uferschutzzone bestehende Bauverbot stehe der Anrechenbarkeit gemäss § 9 Abs. 4 ABauV nicht entgegen.

Der Kanton Aargau sei im Jahr 2010 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; SAR 713.010) vom 22. September 2005 beigetreten. Dieser Beitritt habe die Gemeinden verpflichtet, ihre allgemeinen Nutzungspläne bis spätestens 10 Jahre nach Inkrafttreten der Bauverordnung (BauV; SAR 713.121) vom 25. Mai 2011 am 1. September 2011 an die neuen Baubegriffe und Messweisen der IVHB anzupassen. Mit Genehmigung der revidierten kommunalen BNO durch den Regierungsrat am 27. Februar 2019 hätten die harmonisierten Begriffe Gültigkeit erlangt. Seither gälten gemäss Art. 8.1 IVHB sämtliche in der Bauzone gelegenen Grundstücksflächen als anrechenbare Grundstücksflächen. Dies gelte auch für Grundstücksflächen in Uferschutzonen, sofern sie sich innerhalb der Bauzone befänden. Daher hätte die sich in der Bauzone befindende Fläche bei der Berechnung des Nutzungsmasses berücksichtigt werden müssen (mit Verweis auf "Erläuterungen, Fragen, Interpretationen zur IVHB" des Instituts für Raumentwicklung der Hochschule für Technik Rapperswil vom Mai 2011, S. 47, Frage 1). Daher sei bereits aufgrund des IVHB-Beitritts und der damit verbundenen Veränderung der planungsrechtlichen Nutzungssystematik ein Mehrwert entstanden. Dabei handle es sich aber lediglich um einen technisch-systemischen Mehrwert, da die mit dem IVHB-Beitritt verbundene Neudefinition der anrechenbaren Grundstücksfläche keinen selbstständigen planungsrechtlichen Akt im Sinne von § 28a BauG darstelle.

6.1.2.

Die Beschwerdegegnerin lässt dazu vorbringen, sofern die Beschwerdeführenden mit dem Einwand, die Nutzungsmöglichkeiten hätten sich gegenüber dem früheren Zustand faktisch nicht verändert, die Umzonung als materiell rechtswidrig oder unnötig erachteten, richte sich ihr Einwand gegen eine längst rechtskräftige planerische Festlegung. Eine Rüge gegen die inhaltliche Rechtmässigkeit oder Zweckmässigkeit der Zonenzuweisung hätte bereits im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung erfolgen müssen und könne nun im Rahmen des Abgabeverfahrens nicht mehr nachgeholt werden.

Gemäss den beiden Tatbestandsvarianten von § 28a Abs. 1 Satz 2 BauG sei eine Umzonung innerhalb der Bauzonen der Einzonung gleichgestellt, wenn das betroffene Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liege, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen sei. Auch innerhalb bestehender Bauzonen könnten Nutzungsänderungen vorgenommen werden, welche im Ergebnis einer Einzonung gleichkämen. Massgebend sei dabei nicht die frühere formelle Zugehörigkeit der Fläche zur Bauzone, sondern die funktionale Nutzungsart vor der Umzonung. Gemäss der Systematik und Formulierung der aBNO handle es sich bei der Uferschutzzone nicht um eine überlagernde Schutzzone, sondern um eine eigenständige Zone mit eigener Zweckbestimmung, welche nicht auf einer bestehenden Grundnutzungszone aufbaue. Dies ergebe sich insbesondere daraus, dass die Uferschutzzone in § 5 Abs. 1 aBNO ausdrücklich als eigene Zone aufgeführt gewesen sei und § 14 aBNO eine umfassende und abschliessende Regelung mit Bauverbot und Ausnahmegewilligungspflicht enthalten habe, was für eigenständige Nutzungszonen typisch sei. Die planerische Funktion habe damit einer Schutzzone im Sinne von Art. 17 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 und § 15 Abs. 2 lit. e BauG entsprochen. Innerhalb solcher Schutzzonen sei eine bauliche Nutzung im Sinne der ordentlichen Bauzonen erheblich eingeschränkt.

Die massgeblichen Zonenvorschriften hätten erhebliche öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen enthalten. Eine private bauliche Nutzung sei dadurch faktisch ausgeschlossen gewesen. Namentlich habe ein generelles Bauverbot gegolten, welches nur im Ausnahmefall durch den Gemeinderat aufgehoben werden können. Darüber hinaus habe ein Verbot von Terrainveränderungen bestanden. Unterhaltsarbeiten seien nur unter dem Vorbehalt zulässig gewesen, dass sie im öffentlichen Interesse lagen. Im Falle einer Veränderung des Bachlaufs sei eine entsprechende Anpassung der Schutzzone erforderlich gewesen.

Mit der Umzonung der Teilfläche sei die besondere Schutzbindung aufgehoben worden. Die Fläche unterliege seither keinen besonderen Nutzungsbeschränkungen mehr. Dadurch habe sich die Nutzbarkeit des gesamten Grundstücks verändert. Das Grundstück bilde nun eine einheitliche Nutzungseinheit ohne intern differenzierte Einschränkungen. Dies führe zu einer erheblichen Wertsteigerung des Gesamtgrundstücks und damit zu einem relevanten Mehrwert.

Aus den Unterlagen der früheren Grundstückseigentümer und Bauherren des Gebäudes auf Parzelle aaa (E._____ und F._____) ergebe sich ein klarer Hinweis auf die frühere wertmindernde Wirkung der Schutzbindung. Im Beschluss des Gemeinderats vom 5. November 2001 werde der wesentliche Inhalt des damaligen Kaufvertrags wiedergegeben, wonach die Parzelle eine Fläche von 602 m² umfasse, "wovon 121 m²

Uferschutzzone" gewesen seien. Damit sei bereits im Zusammenhang mit der Eigentumsübertragung festgehalten worden, dass ein Teil der Parzelle einer besonderen Zonenzuweisung unterliegen habe, welche sich von der übrigen Fläche unterscheiden habe. Auch die Baubewilligung BB 2001-54 belege die eingeschränkte Verwertbarkeit der Fläche. So sei darin festgehalten worden, "dass in der Uferschutzzone ein Bauverbot (§ 14 BNO) herrscht" und "der Containerplatz aus diesem Grund ausserhalb der Zone angeordnet werden muss, sodass die Uferschutzzone völlig von Bauten befreit ist". Die damalige Schutzbindung sei somit nicht nur rechtlich wirksam, sondern auch handlungsleitend gewesen. Sie habe zu konkreten Nutzungseinschränkungen geführt und sei für die Vertragsparteien bei der Preisbildung und Projektierung offensichtlich relevant gewesen. Dies belege die wirtschaftliche Bedeutung der bisherigen Zonenzuordnung.

Die Behauptung der Beschwerdeführenden, die Uferschutzzone sei im Baubewilligungsverfahren bei der Berechnung der anrechenbaren Grundstücksfläche berücksichtigt worden, sei unzutreffend. Aus der Ausüzungsziffernberechnung im Rahmen der Baubewilligung BB 2001-54 ergebe sich eindeutig, dass die Fläche der Uferschutzzone bei der Bemessung der anrechenbaren Grundstücksfläche nicht einbezogen worden sei. Die Grundstücksfläche betrage 602 m², die als anrechenbare Fläche ausgewiesene Nettobaulandfläche (NBF) jedoch nur 481 m². Die Differenz entspreche exakt der damals der Uferschutzzone zugewiesenen Fläche von 121 m². Die Annahme, das Bauvolumen setze zwingend die Anrechnung dieser Fläche voraus, entbehre jeder tatsächlichen Grundlage.

Es seien nur solche Grundstücksflächen als anrechenbar zu qualifizieren, welche innerhalb der entsprechenden Bauzone lägen und mit einer baulichen Nutzungsmöglichkeit versehen seien. Die betroffene Fläche sei zwar formal Teil einer Bauzone gewesen, habe jedoch einer besonderen Nutzungsbeschränkung als Uferschutzzone mit einem ausdrücklichen Bauverbot unterliegen. Sie sei daher nicht mit einer Nutzungsziffer belegt gewesen und hätte auch nicht zur baulichen Nutzung herangezogen werden können. Daran habe auch die theoretische Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung nichts geändert, da eine solche keine planungsrechtliche Nutzungsmöglichkeit im Sinne einer zonenkonformen, regulären baulichen Nutzung darstelle.

Der Gemeinderat habe daher ohne Weiteres davon ausgehen dürfen, dass die Fläche der Uferschutzzone bei der damaligen Berechnung der anrechenbaren Grundstücksfläche keine Berücksichtigung gefunden habe. Die Umzonung der vormals vom Bauen ausgeschlossenen Fläche in die Wohnzone W2 sei der entscheidende Grund für den nunmehr möglichen Einbezug in die bauliche Nutzung und damit für den eingetretenen Mehrwert nach § 28a Abs. 1 BauG.

Die Behauptung, die Uferschutzzone habe keinen Einfluss auf den Bodenwert gehabt, überzeuge nicht. Auch legten die Beschwerdeführenden nicht dar, weshalb zur Westgrenze ein grosser Grenzabstand einzuhalten gewesen wäre. Es sei unbestritten, dass die betroffene Teilfläche vor der Umzonung nicht habe überbaut werden dürfen.

Die Ausführungen der Beschwerdeführenden, der Grenzabstand zur Hauptwohnseite des damaligen Neubaus habe lediglich rund 4.0 m betragen, seien für das vorliegende Verfahren nicht relevant. Die konkrete Stellung des Gebäudes sei für die Beurteilung der durch die Umzonung bewirkten Mehrwertsteigerung nicht von Bedeutung. Entscheidend sei einzig, dass die Fläche infolge der Einzonung aus der Uferschutzzone in die Wohnzone W2 neu grundsätzlich einer baulichen Nutzung zugeführt worden sei.

Allein aus dem Beitritt zur IVHB sowie der entsprechenden Definition der "anrechenbaren Grundstücksfläche" lasse sich kein baurechtlich relevanter Mehrwert ableiten. Der Grundsatz, wonach sämtliche in der Bauzone gelegenen Grundstücksflächen grundsätzlich der anrechenbaren Grundstücksfläche zugewiesen werden, gelte ausdrücklich nur, soweit die Zonenordnung keine weitergehenden Einschränkungen vorsehe. Die IVHB selbst differenziere in ihrer Auslegungspraxis klar zwischen der rein zonenrechtlichen Zugehörigkeit einer Fläche zur Bauzone und der tatsächlich zulässigen Nutzung (mit Verweis auf "Erläuterungen, Fragen, Interpretationen zur IVHB" des Instituts für Raumentwicklung der Hochschule für Technik Rapperswil vom Mai 2011, S. 49, Frage 7). Dort werde zu den Grün- und Freihaltezonen ausdrücklich festgehalten, dass die Bestimmungen dieser Zonen normalerweise ein Bauverbot enthielten und die Nutzungsziffer gleich Null sei. Damit könne aus diesen Flächen kein baulicher Nutzungsanspruch abgeleitet werden. Diese Aussage treffe auf die vorliegende Situation sinngemäss auch zu. Auch die Uferschutzzone sei bis zur Umzonung mit einem ausdrücklichen Bauverbot belegt gewesen, weshalb für die umstrittene Teilfläche eine Nutzungsziffer von Null gegolten habe. Sie habe damit keinen anrechenbaren Beitrag zur Ausnützungsziffer im Sinne der IVHB begründet. Die Harmonisierung habe daher nichts an der materiellen Rechtslage für die streitbetroffene Fläche geändert. Die konkrete Nutzungsmöglichkeit und damit auch der Mehrwert seien erst infolge der Umzonung entstanden.

6.1.3.

Der Beigeladene argumentiert dazu, § 5 aBNO habe die Ausnützungsziffer für die Wohnzone W2 auf 0.4 festgelegt. Für die Uferschutzzone sei hingegen keine Ausnützungsziffer festgelegt worden. Mit der aktuellen BNO sei die Ausnützungsziffer für die Wohnzone W2 auf 0.45 erhöht worden. Die Ausnützungsziffer ergebe sich aus dem Verhältnis der Summe der anrechenbaren Geschossflächen (aGF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche

(aGSF). Zur aGSF gehörten die in der entsprechenden Zone liegenden Grundstücksflächen (§ 32 Abs. 1 und Abs. 4 BauV). Gemäss § 34 BauV sei ein Nutzungstransfer über eine Zonengrenze hinweg nur innerhalb von Sondernutzungsplänen und Arealüberbauungen zulässig. Da die Uferschutzzone über keine Nutzungsziffer verfüge, sei eine Nutzungsübertragung nicht möglich. Selbst wenn die Gemeinde die Uferschutzzone bei der Berechnung der Ausnützungsziffer miteingerechnet hätte, wäre dies rechtswidrig erfolgt. Für die Beurteilung der Frage, ob die Umzonung eine Mehrwertabgabe zur Folge hat, dürfe dies keine Rolle spielen.

Dies ergebe sich auch aus den Bestimmungen der IVHB, welche die Beschwerdeführenden falsch interpretiertem. Auch gemäss IVHB würden die Nutzungsziffern von Grundstücksteilen in unterschiedlichen Bauzonen je gesondert berechnet. Hinzu komme, dass die Bestimmungen der IVHB "für die weiterhin geltenden kantonalen Definitionen der Ausnützungsziffer" nicht anwendbar seien.

Wenn die Hauptwohnseite zum Gewässer hin orientiert sei, genüge ein Grenzabstand von 4 m, um einen ausreichenden Abstand zu den gegenüberliegenden Bauten zu wahren. Der grosse Grenzabstand von 8 m finde in diesem Fall keine Anwendung. Es sei daher rechtens, dass der Gemeinderat die Baute gegenüber der Uferschutzzone mit einem Abstand von 4 m bewilligt habe.

Nach damaligem Recht sei der Gemeinderat befugt gewesen, in der Uferschutzzone unter qualifizierten Voraussetzungen Ausnahmen vom Bauverbot zu bewilligen. Diese Kompetenz sei Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips. Daraus könne jedoch nicht abgeleitet werden, dass die Uferschutzzone keine Bauverbotszone gewesen sei und die Umzonung daher keine Mehrwertabgabepflicht auslöse.

6.2.

6.2.1.

Eine Bauzone liegt von Bundesrechts wegen vor, wenn ihre Hauptbestimmung regelmässig Bautätigkeiten zulässt, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (wie etwa der Landwirtschaft) verbunden sind, noch aufgrund ihrer Bestimmung auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind (BGE 143 II 588, Erw. 2.5.2.). In Nichtbauzonen ist das Bauen grundsätzlich verboten. Es besteht zwar kein absolutes Bauverbot, jedoch sollen sie von Bauten und Anlagen möglichst freigehalten werden. Entsprechend bestehen in Nichtbauzonen strenge Vorschriften für die Erstellung von Bauten und Anlagen. Bauten und Anlagen sind nur zulässig, sofern sie dem besonderen Zweck der Zone entsprechen oder auf den entsprechenden Standort angewiesen sind (Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung [nachfolgend RPG-Komm.], Zürich Basel Genf 2016RPG, Art. 15 N 2).

6.2.2.

Art. 17 Abs. 1 RPG sieht vor, dass Natur- und Kulturgüter von besonderer ökologischer oder landschaftlicher Bedeutung durch die Ausscheidung von Schutzzonen geschützt werden (RPG-Komm., Art. 17 N 1). Dazu zählen unter anderem Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer (Art. 17 Abs. 1 lit. a RPG). Schutzzonen nach Art. 17 RPG sind eigenständige Grundnutzungszonen wie die Bau- und Landwirtschaftszonen nach Art. 15 RPG und Art. 16 RPG. Sie können jedoch andere Grundnutzungszonen (Bau- oder Landwirtschaftszonen) auch überlagern. Überlagert eine Schutzzone eine Bauzone, kann trotzdem mit Einschränkungen gebaut werden. In allen anderen Fällen gilt die Schutzzone als Nichtbauzone ausserhalb der Bauzone (RPG-Komm. Art. 17 N 9).

Ob eine Schutzzone als Bauzone oder als Nichtbauzone zu qualifizieren ist, lässt sich nicht allein anhand der im kantonalen oder kommunalen Recht verwendeten Terminologie bestimmen (RPG-Komm. Art. 17 N 9).

6.2.3.

In einem Fall, in dem die Zuordnung einer Grünzone umstritten war, führte das Bundesgericht aus, das RPG definiere Bauzonen (Art. 15 RPG), Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG) und Schutzzonen (Art. 17 RPG). Art. 18 RPG erlaube es den Kantonen zudem, die bundesrechtlichen Grundtypen zu unterteilen, variieren, kombinieren und ergänzen. Allerdings dürften sie die in Art. 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssten insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten. Die weiteren Nutzungszonen nach Art. 18 RPG seien daher entweder der Kategorie Bauzonen oder der Kategorie Nichtbauzonen zuzuordnen. Was zur Bauzone zu rechnen sei, werde in Art. 15 RPG bundesrechtlich abschliessend festgelegt. Lasse die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden, noch auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen seien, so liege von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Voraussetzungen gemäss Art. 15 f. RPG gälten. Andernfalls sei das Gebiet als Nichtbauzone zu qualifizieren, auch wenn gewisse standortspezifische Vorhaben zugelassen würden (z.B. Materialabbauzonen, Energiegewinnungsanlagen oder touristische Anlagen; BGE 1C_416/2019 vom 2. Februar 2021 Erw. 4.1 mit Hinweis auf BGE 145 II 83 E. 4.1 S. 86 f.).

Im angeführten Bundesgerichtsentscheid vom 2. Februar 2021 ging es um eine Grünzone, die gemäss Bauordnung dem Schutz des Ortsbildes diene, Hochbauten sowie oberirdisch in Erscheinung tretende Tiefbauten untersagte, Kleinbauten zur Bewirtschaftung der Zone aber zulies. Für Ökonomiebauten im Zusammenhang mit einem Hauptbetrieb in der angrenzenden Zone waren sodann Ausnahmen vorgesehen. Das Bundesgericht sah

es als ausgewiesen, dass der Hauptzweck dieser Grünzone die Freihaltung des Gebiets von einer Überbauung zum Schutz des Ortsbilds sei, zumal es sich um ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung handelte. Die Baubewilligungsfähigkeit sei stark eingeschränkt. Nach der Zonenumschreibung sei die Bautätigkeit keine "Regelnutzung", was für die Zuordnung zur Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG aber unerlässlich wäre. Das Bundesgericht liess offen, um was für eine Zone es sich bei dieser Grünzone handelte (Landwirtschafts-, Schutzzone, Zone mit anderer Nutzung), schloss deren Zugehörigkeit zur Bauzone aber in jenem Fall aus (BGE 1C_416/2019 vom 2. Februar 2021 Erw. 4.3).

6.3.

6.3.1.

Im Rahmen der Nutzungsplanrevision wurde eine Teilfläche von 123 m² der Parzelle aaa von der Uferschutzzone in die Wohnzone W2 umgezont. Der betreffende Abschnitt liegt im westlichen Bereich des Grundstücks, angrenzend an eine Strasse sowie den dahinter verlaufenden Fluss XY. Parzelle aaa war zum Zeitpunkt der Planänderung bereits überbaut.

6.3.2.

Die aBNO der Gemeinde Q. _____ unterschied Bauzonen (Kap. 3.1), Landwirtschaftszone (Kap. 3.2), Schutzzone (Kap. 3.3), überlagerte Schutzzone (Kap. 3.4) sowie weitere Zonen gemäss Art. 18 RPG (Kap. 3.6). Die Bauzone war unterteilt in die Kernzone Wey, Klosterrain und Bahnhofquartier (§ 6 aBNO), Kernzone (§ 6 aBNO), Wohnzonen 1 bis 3 (§ 7 bis § 9 aBNO), Wohn- und Gewerbezone 3 (§ 10 aBNO), Gewerbezone (§ 11 aBNO), Industriezone (§ 12 aBNO), Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (§ 13 aBNO) und Uferschutzzone (§ 14 aBNO).

Die Uferschutzzone diente gemäss § 14 Abs. 1 aBNO der Sicherung und dem Schutz der Gewässer sowie des naturnahen Zustandes von Gelände, Bachbett, Ufer und Ufervegetation. In der Uferschutzzone herrschte ein Bauverbot (§ 14 Abs. 2 aBNO). Das Umbrechen sowie weitere Terrainveränderungen waren untersagt. Nicht bestockte Flächen durften als Heuwiese genutzt werden. Unterhaltsarbeiten waren erlaubt, sofern sie im öffentlichen Interesse standen (§ 14 Abs. 4 aBNO).

6.3.3.

Hauptzweck der vorliegenden Uferschutzzone war der Schutz des Gewässers. Bauten waren nicht zugelassen (§ 14 Abs. 2 aBNO). Der Gemeinderat konnte Ausnahmen vom Bauverbot bewilligen, sofern der mittlere Bachabstand gemäss Zonenplan eingehalten war und ein Grünflächenplan mit detaillierter Gestaltung des Uferbereiches vorgelegt wurde (§ 14 Abs. 7 aBNO). Zonenumschreibung, Lage und Form der Uferschutzzone sprechen eindeutig gegen eine Zuordnung der Uferschutzzone zur Bauzone gemäss Art. 15 RPG. Es ist von einer Nichtbauzone bzw. von einer

mehrwertabgaberelevanten Umzonung einer Zone mit Bauverbot innerhalb der Bauzone auszugehen (§ 28a Abs. 1 Satz 2 BauG).

6.3.4.

Von der Uferschutzzone zu unterscheiden ist der Gewässerraum. Gemäss Art. 36a Abs. 1 GSchG und Art. 41a f. GSchV legen die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest (Gewässerraum), der erforderlich ist für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, den Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung. Im Gewässerraum dürfen grundsätzlich nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden (Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV). Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde ausserdem die Erstellung der in Art. 41c Abs. 1 Satz 2 lit. a bis d genannten (i.d.R. privaten) Anlagen bewilligen. Bestehende Anlagen im Gewässerraum sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt, sofern sie rechtmässig erstellt wurden und bestimmungsgemäss nutzbar sind (Abs. 2).

Der Grosse Rat hat am 20. Oktober 2015 die Baugesetzrevision für die Umsetzung der Gewässerräume gemäss Art. 36a Abs. 1 GSchG und Art. 41a f. GSchV beschlossen. Gemäss § 127 Abs. 1 lit. b BauG beträgt die Breite des Uferstreifens 6 m bei Fliessgewässern innerhalb Bauzonen mit einer Gerinnesohle von weniger als 2 m Breite. Bei Fliessgewässern ausserhalb Bauzonen mit einer Gerinnesohle von weniger als 2 m Breite beträgt der Gewässerraum 11 m und der Mindestabstand für Bauten und Anlagen zum Rand der Gerinnesohle 6 m. Bei eingedolten Gewässern beträgt die Breite des Uferstreifens 6 m (§ 127 Abs. 1 lit. c BauG). Die Breite des Uferstreifens wird bei Fliessgewässern und bei stehenden Gewässern ab Rand der Gerinnesohle und bei Eindolungen ab Innenkante des Eindolungsbauwerks gemessen (§ 127 Abs. 2 BauG). Der Regierungsrat legt in einer behördenverbindlichen Gewässerraumkarte den Raumbedarf der Fliessgewässer aufgrund ihrer Ökomorphologie nach Massgabe der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes fest. Die Höchstbreite des Uferstreifens beträgt 15 m (§ 127 Abs. 3 BauG).

Im Rahmen der Nutzungsplanrevision wurden die Gewässerräume für Fliessgewässer mit einer Gerinnesohlebreite von mehr als 2 m aus der Fachkarte Gewässerraum im Bauzonen- und Kulturlandplan umgesetzt (Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV vom 21. Juni 2018, S. 34). Bei der Gewässerraumzone handelt es sich um eine überlagerte Zone, die keinen Einfluss auf die bauliche Ausnützung hat. Die von der Gewässerraumzone überlagerte Fläche ist Teil der Wohnzone W2 und stellt bei der Berechnung der Ausnützungsziffer eine anrechenbare Grundstücksfläche dar. Die neu ausgewiesene Gewässerraumzone betrifft vor allem die an Parzelle aaa angrenzende Strassenparzelle und reicht nicht über die

Grundstücksgrenze der Parzelle aaa. Die ursprünglich der Uferschutzzone zugewiesene Fläche wird nicht von der Gewässerraumzone tangiert.

6.4.

6.4.1.

Für den Kanton Aargau gelten die Begriffe der anrechenbaren Grundstücksfläche gemäss Ziff. 8.1 IVHB und § 32 Abs. 4 BauV. Die anrechenbare Grundstücksfläche ist die Fläche der innerhalb der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile. Es sind diejenigen Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile anrechenbar, welche in der entsprechenden Bauzone liegen. Die Grundstücksteile müssen Bestandteil der Bauzonen sein und mit einer entsprechenden Nutzungsziffer belegt sein. Dementsprechend gehören Flächen von Zonen, in welchen keine bauliche Nutzung zulässig ist, wie etwa Waldflächen, Gewässerflächen, Grünzonen und Freihalteflächen nicht zur anrechenbaren Grundstücksfläche (Baugesetzkommentar, a.a.O., § 50, N 20 ff.).

Gemäss § 5 Abs. 1 der damals geltenden Bau- und Nutzungsordnung vom 29. Juni 2000 war in der Uferschutzzone keine bauliche Ausnützung vorgesehen und war bei der Berechnung der Ausnützungsziffer nicht als anrechenbare Grundstücksfläche zu berücksichtigen. Dies ergibt sich auch aus der der Baubewilligung vom 17. Dezember 2001 beiliegenden Berechnung der Ausnützungsziffer für das Einfamilienhaus in der G. Von der gesamten Grundstücksfläche von 602 m² wurden lediglich 481 m² als anrechenbare Grundstücksfläche qualifiziert. Die der Uferschutzzone zugewiesene Fläche von 121 m² wurde dagegen nicht als anrechenbare Grundstücksfläche qualifiziert.

6.4.2.

Die IVHB dient dazu, die in der Schweiz gebräuchlichen Baubegriffe und Messweisen durch eine interkantonale Vereinbarung zu vereinheitlichen. Sie wurde am 22. September 2005 von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz beschlossen. Die IVHB ist nicht selbständig anwendbar. Art. 2 IVHB sieht entsprechend vor, dass die Kantone die Baubegriffe und Messweisen in ihre kantonale Gesetzgebung übernehmen. Dabei müssen nicht alle Baubegriffe und Messweisen übernommen werden; auch die Übernahme nur eines Teils der Begriffe ist möglich. Die Abänderung von Definitionen oder die Verwendung von Begriffen, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen, ist nach Art. 2 Abs. 2 IVHB jedoch ausgeschlossen (Baugesetzkommentar, a.a.O., § 50a, § 51, N 20 f.). Am 15. September 2009 beschloss der Grosse Rat den Beitritt zur IVHB. Dem Beitritt wurde mit dem Vorbehalt zugestimmt, dass der Kanton Aargau den Begriff Geschossflächenziffer (GFZ) nicht übernimmt und weiterhin Regelungen über die Ausnützungsziffer (AZ) beschliesst. Am 20. Januar 2010 erklärte der Regierungsrat den Beitritt zur IVHB (Baugesetzkommentar, a.a.O., § 50a, § 51, N 24 ff.).

Nach Art. 8.1 IVHB gehören die in der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF). Die der Uferschutzzone zugewiesene Teilfläche der Parzelle bbb war bis zur Umzonung mit einem ausdrücklichen Bauverbot belegt, weshalb für diese Teilfläche eine Ausnützungsziffer von Null galt, unabhängig davon, ob die Fläche zum Baugebiet gezählt wurde oder nicht. Die streitbetroffene Fläche war damit auch nach der IVHB kein Teil der anrechenbaren Grundstücksfläche. Der Beitritt zur IVHB hat daher keine Änderung der materiellen Rechtslage und auch keinen "technisch-systemischen Mehrwert", wie von den Beschwerdeführenden vorgebracht, bewirkt.

6.5.

Das Bauen war in der Uferschutzzone nicht als Hauptnutzung vorgesehen. Daran ändert nichts, dass Bauten vom Gemeinderat unter gewissen Umständen allenfalls bewilligt worden wären (vgl. den erwähnten BGE vom 2. Februar 2021, vorne Erw. 6.4.2.). Zonenumschreibung, Lage und Form der bisher der Uferschutzzone zugewiesenen Fläche sprechen in diesem Fall eindeutig gegen eine Zuordnung der Uferschutzzone zur Bauzone gemäss Art. 15 RPG. Es ist von einer Nichtbauzone bzw. von einer mehrwertabgaberelevanten Umzonung einer Zone mit Bauverbot innerhalb der Bauzone auszugehen (§ 28a Abs. 1 Satz 2 BauG). Die Umzonung der Uferschutzzone in die Wohnzone W2 hat den Beschwerdeführenden erhebliche Nutzungsvorteile gebracht und ist daher mit einer Einzonung vergleichbar. Es liegt damit ein mehrwertabgabepflichtiger Tatbestand vor.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das rechtliche Gehör nicht verletzt wurde (Erw. 4.5.) und dass die Umzonung der streitbetroffenen Fläche von der Uferschutzzone in die Wohnzone W2 mehrwertabgabepflichtig ist (Erw. 6.5.). Es bleibt somit bei der verfügbaren Mehrwertabgabe von Fr. 12'915.00. Die Beschwerde ist abzuweisen.

8.

8.1.

8.1.1.

Für die Aufteilung der Verfahrenskosten gelten die allgemeinen Regeln; massgebend ist der Prozessausgang (§ 31 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 VRPG).

8.1.2.

Am 1. Juli 2024 sind das Allgemeine Gebührengesetz (GebührG; SAR 662.100) vom 19. September 2023 und das Gebührendekret (GebührD; SAR 662:110) vom 19. September 2023 in Kraft getreten.

Gemäss § 20 Abs. 1 lit. a des Gebührendekrets (GebührD; SAR 662:110) vom 19. September 2023 beträgt die Gebühr in der gerichtlichen

Verwaltungsrechtspflege für das Verfahren vor dem Spezialverwaltungsgericht Fr. 200.00 bis Fr. 15'000.00. Innerhalb dieses Rahmens ist die Gebühr in vermögensrechtlichen Streitsachen vor dem Spezialverwaltungsgericht nach den halben Grundansätzen gemäss § 7 Abs. 1 Gebühd festzulegen. Der Streitwert beträgt vorliegend Fr. 12'915.00. § 7 Abs. 1 Gebühd sieht bei einem Streitwert von Fr. 6'501.00 bis Fr. 13'000.00 einen Grundansatz von Fr. 1'160.00 plus 7 % des Streitwerts vor. Vorliegend beträgt der Grundansatz Fr. 2'064.05. Dieser ist um die Hälfte zu reduzieren (§ 20 Abs. 2 Gebühd). Die Staatsgebühr beträgt also abgerundet Fr. 1'030.00.

8.2.

8.2.1.

Die Parteikosten werden in der Regel nach demselben Schlüssel verteilt (§ 32 Abs. 2 VRPG i.V.m. § 29 VRPG). Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin daher auch die Parteikosten zu ersetzen. Der Beigeladene hat mangels anwaltlicher Vertretung keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (vgl. § 29 Abs. 1 VRPG).

8.2.2.

Die Entschädigung richtet sich nach dem Pauschalrahmentarif im Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT, SAR 291.150) vom 10. November 1987. Innerhalb des vorgesehenen Rahmens richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie der Bedeutung und Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 1 lit. a und Abs. 2 AnwT). Davon kann in Ausnahmefällen (besonderes hoher Aufwand oder Missverhältnis zwischen Entschädigung und tatsächlich geleisteter Arbeit) abgewichen werden (§ 8b AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag, inklusive Auslagen und MWST, festgelegt (§ 8c AnwT). Nach § 8a Abs. 1 lit. a AnwT liegt die Entschädigung bei einem Streitwert bis Fr. 20'000.00 zwischen Fr. 600.00 bis Fr. 4'000.00. Innerhalb dieses Rahmens richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 2 AnwT). Der massgebende Aufwand sowie die Schwierigkeit werden im vorliegenden Verfahren als mittel beurteilt. Danach scheint eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.00 angemessen (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer, § 8c AnwT).

Das Gericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten, bestehend aus der Gerichtsgebühr von Fr. 1'030.00, sind von den Beschwerdeführenden zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 500.00 wird den Beschwerdeführenden angerechnet.

3.

3.1.

Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin einen Parteikostenersatz von Fr. 2'000.00 auszurichten.

3.2.

Dem Beigeladenen ist kein Parteikostenersatz auszurichten.

Zustellung

- Beschwerdeführende (2)
- Beschwerdegegnerin (2)
- Beigeladener (2)

Mitteilung

- Mitwirkende Fachrichter
- Gerichtskasse (intern)

Rechtsmittelbelehrung Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, Obere Vorstadt 40, 5001 Aarau, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit dem 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit dem 15. August und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerdeschrift muss einen Antrag, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie eine Begründung enthalten. Beweismittel sind anzugeben. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (§§ 28 und 43 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; SAR 271.200] vom 4. Dezember 2007] in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272] vom 19. Dezember 2008).

Aarau, 17. Juni 2026

Spezialverwaltungsgericht
Kausalabgaben und Enteignungen
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

B. Wehrli

C. Dürdoth