

AG_SPEZIALVERWALTUNGSGERICHT 4-BE.2021.2 vom 27. April 2022

Ag Spezialverwaltungsgericht, 2022-04-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_spezialverwaltungsgericht_4-BE.2021.2

FR: AG_SPEZIALVERWALTUNGSGERICHT 4-BE.2021.2 du 27 avril 2022

IT: AG_SPEZIALVERWALTUNGSGERICHT 4-BE.2021.2 del 27 aprile 2022

Erwägungen

E. 2

Im Übrigen sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge." Die Eingabe wurde den Vertretern der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin am 23. März 2021 zur Kenntnis gebracht. B.4. Der Vertreter der Beschwerdegegnerin nahm innert erstreckter Frist, am

E. 6

Mai 2021, gleichzeitig Stellung zur Beschwerde und zur Vernehmlassung des Kantons. Er beantragt: "1. Ziffer 1 des Einspracheentscheides sei wie folgt neu zu fassen: 'Die Mehrwertabgabe für die Einzonung / der Einzonung gleichgestellten Umzonung des Grundstücks aaa wird auf Fr. 360'250.— festgesetzt (0.2 x Fr. 1'801'250.-- [Mehrwert]). Vom Mehrwert können die effektiven Kosten einer allfällig notwendigen Altlastenbeseitigung (ohne Ohnehinkosten) zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgabe abgezogen werden.' 2. Im Übrigen sei die Beschwerde vom 11. Februar 2021 abzuweisen. 3. Unter den ordentlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen." B.5. Der Vertreter der Beschwerdeführerin replizierte mit Eingabe vom 14. Juni 2021. Der Neufassung der Anträge stimmte er ausdrücklich zu und hielt im Übrigen an den Beschwerdeanträgen fest. Die Replik wurde dem Vertreter der Beschwerdegegnerin sowie der RA BVU am 16. Juni 2021 zur Kenntnis gebracht. Letztere verzichtete auf eine weitere Eingabe. Ers-terer reichte innert erstreckter Frist am 12. Juli 2021 eine Duplik ein, die der

- 4 - Gegenseite und der RA BVU am 13. Juli 2021 zur Kenntnis gebracht wurde. Damit war der Schriftenwechsel abgeschlossen. C. Das Gericht führte am 27. April 2022 eine Verhandlung durch (Präsenz siehe Protokoll S. 1) und fällte nach anschliessender Beratung das vorliegende Urteil. 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 13. Januar 2021 betrifft Mehrwertabgaben (A.3.). Das SKE ist daher zur Behandlung der Beschwerde sachlich zuständig. 1.3. Die A. AG ist als Adressatin des angefochtenen Einspracheentscheids, mit dem sie zur Leistung von Mehrwertabgaben verpflichtet wird, ohne weiteres zur Beschwerdeführung legitimiert (§ 42 lit. a VRPG). Ihr Vertreter wurde ordnungsgemäss bevollmächtigt. 1.4. Der

Regierungsrat wurde dem gesetzlichen Auftrag (§ 28b Abs. 4 BauG) folgend zum Verfahren beigegeben (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. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten.

- 5 - 2. Strittig ist vorliegend, ob für die Umzonungen bei der Parzelle aaa im Rahmen der Teilrevision Nutzungsplanung 'XY' 2016/18 eine Mehrwertabgabe geschuldet ist. 3. 3.1. Vorab macht die Beschwerdeführerin geltend, die Beschwerdegegnerin habe mehrfach das rechtliche Gehör verletzt, indem sie sich mit mehreren Vorbringen der Einsprache und der Einsprache-Replik nicht auseingesetzt habe. Infolge der mehrfachen Verletzung des rechtlichen Gehörs sei der Einspracheentscheid aufzuheben und der Beschwerdegegnerin seien die Verfahrenskosten inklusive Parteikostenersatz aufzuerlegen. Es werde dem Gericht überlassen, ob es das Verfahren mit der Aufhebung des Einspracheentscheids an die Vorinstanz zurückweisen oder selber entscheiden wolle (Beschwerde S. 6, Replik S. 4). 3.2. Der Vorhalt der Gehörsverletzung wird von der Beschwerdegegnerin bestritten. Im Einspracheentscheid vom 13. Januar 2021 seien alle gerügten Punkte abgehandelt worden. Die Beschwerdeführerin sei in der Lage gewesen, ihre Beschwerde in rechtsgenügender Weise zu verfassen, weshalb keine Gehörsverletzung vorliege. Sie sei nicht verpflichtet, sich zu allen Vorbringen zu äussern (Vernehmlassung S. 5, Duplik S. 3, Protokoll S. 5). Der Kanton verweist auf die einlässlichen Ausführungen zur gesetzlichen Grundlage in der Einspracheantwort vom 19. Mai 2020 (Vernehmlassung RA BVU, S. 2). 3.3. Die Begründungspflicht ist Teil des rechtlichen Gehörs, welches in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankert ist (im kantonalen Recht vgl. §§ 21 f. VRPG). Der Anspruch auf rechtliches Gehör meint das Recht des Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Die Behörde hat die Vorbringen der Rechtssuchenden zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, woraus sich die Pflicht zur Begründung eines Entscheids ergibt. Das rechtliche Gehör dient der Sachaufklärung und ist gleichzeitig ein Mitwirkungsrecht der Parteien. Die Begründung soll die Betroffenen in die Lage versetzen, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Der Anspruch auf Begründung ist nicht

- 6 - bereits verletzt, wenn sich die urteilende Instanz nicht mit allen Parteipunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Sie darf sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess (zum Ganzen: Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, N 1001 ff., mit Hinweisen; (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 136 I 229 Erw. 5.2; Verwaltungsgerichtsentscheid [VGE] WBE.2014.143 vom 19. März 2015, Erw. 2.4.; Entscheid des SKE [SKEE] 4-BE.2015.12 vom 14. August 2015, Erw. 2.2. ff.). Wurde das rechtliche Gehör verletzt, ist der angefochtene Hoheitsakt grundsätzlich aufzuheben. Der Mangel kann jedoch geheilt werden, wenn die Rechtsmittelinstanz – mit gleicher Prüfungsbefugnis wie die Vorinstanz – die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht oder Begründung nachholt und eine Rückweisung sich als Leerlauf erwies (BGE 1C_349/2018 vom 8. Februar 2019 Erw. 2.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1039 und 1174 ff.). In

diesem Fall wird der Fehler praxisgemäss bei der Verlegung der Verfahrenskosten berücksichtigt. Das SKE prüft mit voller Kognition (§ 53 Abs. 2 in Verbindung mit § 52 VRPG). 3.4. In der Einsprache vom 14. April 2020 (S. 12) rügte die Beschwerdeführerin u.a., die Bestimmungen von §§ 28a ff. BauG genügten den Anforderungen an ein Gesetz zur Erhebung von Kausalabgaben nicht; es fehle an einer Bemessungsgrundlage zur Festsetzung der Mehrwertabgabe. In der Einsprache-Replik vom 7. August 2020 argumentiert sie sodann, aufgrund der bestehenden Gestaltungsplanpflicht für die Parzelle aaa sei das Grundstück nicht baureif, weshalb keine Mehrwertabgabe zu erheben sei. Zudem seien weder die von der Einsprecherin erbrachten Vorleistungen noch der Beitrag der Rechtsvorgängerin an die Südwestumfahrung R. bei der Berechnung des Mehrwerts berücksichtigt worden (Einsprache-Replik S. 5 und 7 f.). Im Einspracheentscheid wird der Inhalt der massgebenden Bestimmungen zur Mehrwertabgabe (§§ 28a ff. BauG) zwar dargelegt, auf den Vorhalt der fehlenden Bemessungsgrundlage aber nicht eingegangen. Bei Erlass des Einspracheentscheids am 13. Januar 2021 waren die kantonalen Bestimmungen bereits gut 3.5 Jahre in Kraft (seit Mai 2017). Die Beschwerdegegnerin ging offensichtlich von einer genügenden gesetzlichen Grundlage zur Erhebung der Mehrwertabgabe aus. Das ergab sich aus dem Entscheid, auch wenn es nicht ausdrücklich festgehalten wurde. Insofern war klar, von welcher Überlegung sich die Beschwerdegegnerin hatte leiten lassen.

- 7 - Zu den übrigen Vorbringen, fehlende Baureife infolge Gestaltungsplanpflicht sowie ebenfalls fehlende Anrechnung der Vorleistungen und des Beitrags an die Südwestumfahrung, hat sich die Beschwerdegegnerin nicht geäussert. Sie macht Ausführungen zur Mehrwertschätzung des kantonalen Steueramts (kStA). Sie hält diese für nachvollziehbar und schlüssig, weshalb sie an dieser festhalte. Damit werden die Anrechnungsbegehren stillschweigend und ohne Begründung abgelehnt. Die Beschwerdeführerin war gezwungen, Beschwerde zu erheben, um Klarheit über die Abzugsfähigkeit der Vorleistungen, des Strassenbeitrags und der künftigen Kosten eines Gestaltungsplanverfahrens zu erhalten. Das rechtliche Gehör wurde in diesen Punkten verletzt. 3.5. Die Beschwerdeführerin überlässt es dem Gericht zu entscheiden, ob das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen sei. Nachdem bereits ein vollständiger Schriftenwechsel durchgeführt worden und eine Rückweisung in niemandes Interesse ist, wird darauf verzichtet. Die Gehörsverletzung wird praxisgemäss bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen sein. 4. 4.1. In der Teilrevision XY wurden zwei Abschnitte der Parzelle aaa, ein Abschnitt von 3'330 m² der Freihaltezone und ein Abschnitt von 3'540 m² der Naturschutzzone, in die Arbeitszone umgezont. Auf den daraus entstandenen Mehrwert erhob die Gemeinde gestützt auf § 28a Abs. 1 BauG eine Mehrwertabgabe von 20 %. Die Beschwerdeführerin macht geltend, es fehle an einer genügenden gesetzlichen Grundlage zur Erhebung der Mehrwertabgabe. Bei Kausalabgaben, um eine solche handle es sich bei der Mehrwertabgabe, müssten Subjekt und Objekt der Abgabe sowie die Bemessungsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn festgelegt sein. Subjekt und Objekt der Mehrwertabgabe seien in § 28a Abs. 1 BauG geregelt. Über die Bemessungsgrundlage schweige sich das Gesetz aber aus (im Gegensatz etwa zum Steuerrecht); sie sei nicht einmal in den Grundzügen geregelt. Das Gesetz verweise zwar auf eine Schätzung des kStA, auf die sich der Gemeinderat stütze, wenn er bei der Auflage des Nutzungsplanentwurfs über die voraussichtliche Höhe der Abgabe orientiere (§ 28b Abs. 1 BauG). Es sage aber weder, wie das kStA die Schätzung vorzunehmen habe, noch, dass der Gemeinderat an diese gebunden sei. Die §§ 28a ff. BauG genügten den Anforderungen von Art. 127 Abs. 1 BV nicht, weshalb sie vorliegend nicht angewendet

werden dürften und die Beschwerde gutzuheissen sei (Beschwerde S. 7 f.; Protokoll S. 6). Das Gesetz gebe auch nicht an, nach welcher der verschiedenen möglichen Methoden der Wert eines Grundstücks zu ermitteln sei (Replik S. 5). Im Planungsverfahren werde zwar über die Mehrwertabgabe orientiert. Diese Mitteilung lasse aber keine Auseinandersetzung zu, weil

- 8 - die Berechnungsgrundlagen nicht bekannt seien. Ein Betroffener müsse sich im Planungsverfahren entscheiden können, ob er mit Blick auf die Mehrwertabgabe die Zonenänderung anfechten wolle (Protokoll S. 7). 4.2. Die RA BVU verweist auf die Ausführungen in der Einspracheantwort vom 19. Mai 2019 und auf Ziff. 5.1 der Beschwerde (Vernehmlassung RA BVU S. 2). In der Einspracheantwort (nachgereicht am 16. September 2021) wird die Rüge für haltlos erklärt, nachdem die Beschwerdeführerin selber den Differenzwert als Bemessungsgrundlage angebe. Das sei auch mit der Formulierung "Ausgleich von Planungsvorteilen" in Art. 5 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 gemeint. § 28a Abs. 1 BauG spreche von 20 % des Mehrwerts bei einer Einzonung. 4.3. Die Beschwerdegegnerin stimmt der Beschwerdeführerin insoweit zu, als eine konzisere Regelung im Baugesetz den Vollzug vereinfacht hätte, insbesondere bei anderen als den Einzonungstatbeständen. Bei Einzonungen (§ 28a Abs. 1 BauG) könne der Mehrwert aus Sicht des Gemeinderats jedoch nur aus dem Delta zwischen dem Wert des Grundstücks vor und nach der Einzonung bestehen. Davon seien entsprechend 20 % als Mehrwertabgabe abzugelten. Die gesetzliche Grundlage sei nicht durch den Gemeinderat verantwortet. Es sei nicht seine Aufgabe, ein Präjudiz zur Frage, ob die kantonale gesetzliche Grundlage für die Mehrwertabgabenerhebung genüge, zu erstreiten (Vernehmlassung S. 6; Duplik S. 4). 4.4. 4.4.1. Die Mehrwertabgabe wird in der Rechtsprechung und der Literatur mehrheitlich als kostenunabhängige Kausalabgabe qualifiziert (vgl. z.B. BGE 142 I 177 Erw. 4.3.1; Etienne Poltier in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung [nachfolgende RPG-Komm.], Zürich Basel Genf 2016, Art. 5 N 38; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz 2871; Urs Eymann, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts in: ZBl 4/2015 S. 168). Die Erhebung von Kausalabgaben setzt eine gesetzliche Grundlage voraus. Art. 5 Abs. 1bis RPG ist nicht direkt anwendbar; die Norm enthält einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone (RPG-Komm. a.a.O., Art. 5 N 33). Die Regelung von Kausalabgaben hat den Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt der Abgabe), den Gegenstand der Abgabe (den abgabebegründenden Tatbestand) und in den Grundzügen die Höhe der Abgabe (Bemessungsgrundlage) festzulegen (BGE 126 I 183; BGE 132 II 374; vgl. auch Art. 127 Abs. 1 BV, der analog auf andere Geldleistungen anwendbar ist [BGE 134 I 180], Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O. N 2762). Diese Vorgaben wurden für die Abgabebemessung (Höhe der Abgabe) bei gewissen Arten

- 9 - von Kausalabgaben gelockert. Die niedrigeren Anforderungen greifen dort, wo das Mass der (Kausal-) Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Insbesondere kann es – auch bei kostenunabhängigen Kausalabgaben – bereits genügen, dass das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlegt (BGE 2C_973/2019 vom 27. Januar 2020, Erw. 2.2.1. mit Hinweisen; 126 I 180 Erw. 2. a) bb); Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 104/2003, S. 516 ff.). Bei kostenunabhängigen

Abgaben sollte das Gesetz entweder den Betrag der Abgabe oder einen an bestimmbare Grössen anknüpfenden Berechnungsmodus festlegen, zumindest aber einen Rahmen oder den Maximalbetrag der Abgabe bestimmen. Das gilt u.a. auch für die Mehrwertabschöpfung (Hungerbühler in: ZBl 104/2003 S. 518; RPG-Komm. Art. 5 N 37). Die einschlägigen Rechtssätze sollen in genügender Bestimmtheit umschrieben sein, so dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger voraussehbar sind (BGE 126 I 183; 124 I 218; 1C_184/2014 vom 23. Februar 2015 Erw. 2.3). Gemäss Bundesgericht hält eine Regelung, die den Behörden eine Abschöpfung von 40 % - 60 % des Planungsmehrwerts erlaubt, aber keine Richtlinien über die Abstufung enthält, dem Gesetzmässigkeitserfordernis nicht stand. Da eine Überprüfung des Kostendeckungsprinzips wegfalle und die Mehrwertabgabe vergleichsweise hohe Beiträge erfasse, erfordere das Legalitätsprinzip umso mehr, dass Richtlinien über die Abstufung der Abgabe innerhalb des Spielraums festgelegt würden (BGE 105 Ia 146 f.). Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach Art der Abgabe zu differenzieren. Das Legalitätsprinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (vgl. BGE 2C_973/2019 vom 27. Januar 2020 Erw. 2.2.1; 1P.693/2004 vom 15. Juli 2005, Erw. 4.2., mit Hinweisen). 4.4.2. In den einschlägigen Gesetzen anderer Kantone findet sich häufig die Formel, dass der Mehrwert der Differenz der Verkehrswerte eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme entspreche und dass er nach anerkannten Methoden zu bestimmen sei (z.B. AR, BE, FR, GL, GR, LU, NE, NW, SZ, SH, SO, VS). Zum Teil werden die zulässigen Abzüge etwas detaillierter aufgelistet (z.B. BS und VD). Einzelne Kantone bestimmen sodann die Schätzbehörde und/oder erklären weitere Erlasse als massgebend für die Schätzung (z.B. NW, OW, SG, TG, ZH; vgl. zum Ganzen die Übersicht über den Mehrwertausgleich der Kantone, Stand 22. April 2021,

- 10 - unter www.espacesuisse > Raumplanung > Handlungsfelder der Innenentwicklung > Mehrwertausgleich). Soweit ersichtlich wird in keinem kantonalen Gesetz eine bestimmte Schätzmethode vorgeschrieben. 4.4.3. 4.4.3.1. Umstritten ist vorliegend nur, ob die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertabgabe in den §§ 28a ff. BauG (in Kraft seit dem 1. Mai 2017) genügend bestimmt ist. Nicht bestritten ist, dass Subjekt und Objekt klar festgelegt sind. Im massgebenden Zeitpunkt für die Festlegung der Mehrwertabgabe und die Bestimmung des Abgabepflichtigen – das ist der Zeitpunkt der Genehmigung des Nutzungsplans (§ 28b Abs. 1 letzter Satz BauG), vorliegend der 14. Februar 2018 (vorne A.1.) – verfügte die Gemeinde Q. erst über eine Regelung, wonach mit Grundeigentümern Verträge über den Ausgleich von planungsbedingten Mehr- oder Minderwerten abgeschlossen werden konnten (§ 3a der aufgehobenen BNO, beschlossen am 19. Juni 1996, genehmigt am 13. Januar 1998 [aBNO], § 3a in der Fassung vom 24. Oktober 2007]). Die heute im kommunalen Recht geltende Mehrwertabgabe-Bestimmung wurde im Nachgang zu und gestützt auf § 28a Abs. 2 BauG geschaffen (vgl. § 4 der Bau- und Nutzungsordnung [BNO], beschlossen vom Einwohnerrat am 7. November 2018, genehmigt vom Kanton am 18. Dezember 2019), weshalb vorliegend nicht darauf abzustellen ist. Die aktuell umstrittene Mehrwertabgabeforderung stützt sich allein auf §§ 28a ff. BauG. 4.4.3.2. Das kantonale Recht schreibt in § 28a BauG Mehrwertabgaben für Einzonen im Umfang von 20 % des Mehrwerts vor. Weiter ist der Bemessungszeitpunkt vorgegeben (§ 28b Abs. 1 und 2 BauG). Aus § 28b Abs. 1 BauG ergibt sich, dass das kantonale Steueramt eine Schätzung des Mehrwerts vornimmt. Die Verordnung

über die Mehrwertabgabe (MWAV) vom 15. März 2017 regelt zum hier interessierenden Thema einzig die nicht zu belastenden Bagatellfälle sowie die Abzugsfähigkeit der Kosten für die Beschaffung von landwirtschaftlichen Ersatzbauten (§§ 1 und 2 MWAV). Der zu erhebende Abgabeansatz ist damit vorgegeben. Dem Gemeinderat verbleibt – zumindest ohne ergänzende kommunale Rechtsgrundlage (wie hier Erw. 4.4.3.1.) - diesbezüglich kein Ermessensspielraum.

- 11 - In zahlreichen Kantonen findet sich der Grundsatz, dass der Mehrwert der Differenz der Verkehrswerte vor und nach der Planungsmassnahme zu entsprechen hat und die Verkehrswerte nach anerkannten Methoden zu schätzen sind. Davon geht auch die regierungsrätliche Botschaft (15.269) vom 2. Dezember 2015 zur Anpassung des BauG an die Änderungen des RPG im Aargau aus (Botschaft S. 19 f.). Analoges wird in der Fachwelt vertreten. In der Literatur wird auf die im Enteignungsverfahren seit langem zur Anwendung kommenden, etablierten und damit anerkannten Schätzmethode(n) verwiesen (vgl. RPG-Komm., a.a.O., Art. 5 N 52, EspaceSuisse, Info-raum 4/2020 S. 6 f., Eymann, a.a.O. S. 172; so auch das SKE im Entscheid SKEE 4-BE.2018.8 Erw. 5.4.). Das kantonale Steueramt schätzt die massgebenden Verkehrswerte anhand der namentlich vom Bundesgericht favorisierten Vergleichs- oder statistischen Methode. Allerdings bleibt der Gemeinderat für die Festsetzung der Mehrwertabgabe verantwortlich, weshalb die Schätzung des Steueramts für diesen nicht bindend ist. Gemäss Botschaft S. 19 soll er davon aber nur aus triftigen Gründen und entsprechend begründet abweichen. Auf die zu verwendende Schätzmethode hat der Aspekt keine Auswirkung. Im Enteignungsverfahren wird zur Ermittlung des Verkehrswerts in erster Linie auf die statistische oder Vergleichsmethode abgestellt. Wo es keine Vergleichspreise gibt, werden alternativ andere aus der Immobilienbewertung bekannte Modelle angewendet (Lageklassenmethode, Rückwärtsrechnung oder Mittelwert aus Real- und Ertragswert). Es kommen also bedarfsfalls mehrere Schätzungsmethoden zur Anwendung (stehende Praxis vgl. z.B. SKEE 4-EV.2020.10 Erw. 4.3.1. mit weiteren Hinweisen). Vom primär geschätzten Landwert sind die Gestehungskosten abzuziehen. Das sind die Kosten, welche von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern aufgebracht werden müssen, damit der Planungsmehrwert auch tatsächlich realisiert werden kann (Erschliessungskosten, Kosten der Sanierung von Altlasten – wenn diese infolge der Planungsmassnahme sanierungsbedürftig werden – oder Abbruchkosten von Altbauten; zum Ganzen: Eymann, a.a.O., S. 172 ff. [vorne Erw. 4.4.1. Abs. 1]; vgl. auch Espace-Suisse Inforum, Dezember 4/2020 S. 6 f.). Die abzugsfähigen Kosten werden im BauG nicht aufgelistet. Das wäre auch nur dann notwendig, wenn bei der Verkehrswertschätzung im Rahmen der Mehrwertabgabefestsetzung Sonderabzüge zu machen wären, die über die erwähnten Gestehungskosten hinausgingen. Dem ist jedoch nicht so. Es werden lediglich jene bereits entstandenen und absehbar in Zukunft entstehenden Kosten berücksichtigt, die auch ein Käufer des abgabebelasteten Grundstücks einrechnen würde. Als einzigen solchen

- 12 - "Sonderabzug" schreibt schon das RPG den Abzug der Kosten für die Beschaffung von landwirtschaftlichen Ersatzbauten vom Mehrwert vor (vgl. Art. 5 Abs. 1 quater RPG und – auf kantonaler Ebene - § 2 MWAV); was vorliegend nicht in Betracht fällt. 4.4.4. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die kantonale Regelung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau zwar wenig detailliert ist, dem für die Festsetzung der Abgabe zuständigen Gemeinderat aber keinen Ermessensspielraum belässt (fixer Abgabesatz). Die eigentliche Mehrwertabgabeberechnung wurde einer kantonalen Fachbehörde (kStA) übertragen, um

grundsätzlich ein gesamtkantonal einheitliches Vorgehen bei der Bewertung zu sichern. Selbst wenn ein Gemeinderat im Einzelfall zulässigerweise davon abweicht, verändert dies die angewendeten, bedarfsfalls den konkreten Umständen angepassten Schätzmethode nicht. Diese wiederum basieren auf den in Literatur und Rechtsprechung zum Enteignungsrecht über Jahrzehnte entwickelten Grundsätzen, so dass nicht die Rede davon sein kann, dass eine danach vorgenommene Schätzung den Abgabebelasteten unvorhersehbar oder überraschend treffen würde. Eine zusätzliche oder detailliertere Rechtsetzung wäre im BauG nur dann vonnöten gewesen, wenn die Verkehrswertermittlung eben nicht den gewachsenen und etablierten enteignungsrechtlichen Massstäben hätte folgen sollen. Diese Auslegung der strittigen Norm scheint auch sachlich gerechtfertigt, weil Enteignung bzw. Eigentumsschutz und Mehrwertabschöpfung letztlich die beiden Seiten derselben Medaille darstellen (Art. 5 Abs. 1 RPG), welche sich einzig im Mass unterscheiden (volle Entschädigung bei Enteignungen [Art. 5 Abs. 2 RPG] gegenüber begrenztem Mehrwertausgleich [Art. 1bis RPG], zu den prozessualen Zusammenhängen vgl. hinten Erw. 8.1.). Die kantonalen Bestimmungen zur Erhebung der Mehrwertabgabe erweisen sich nach dem Gesagten als genügend bestimmt, insbesondere auch in Bezug auf die Bemessungsgrundlage. Zumal Landpreisschätzungen notorisch mit einer erheblichen Ungenauigkeit behaftet sind (20 % = +/- 10 %, vgl. SKEE 4-EV.2019.9 vom 18. März 2020 Erw. 4.3. mit weiteren Hinweisen und hinten Erw. 8.1.3.). 5. 5.1. Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine Verletzung von Treu und Glauben (Beschwerde S. 8 ff.; Protokoll S. 8). In den Schutzbereich falle die Richtigkeit behördlicher Auskünfte, das Rechtsmissbrauchsverbot und das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Das Vertrauen sei verletzt, wenn das Handeln des Staates bei einzelnen Teilnehmenden des Rechtsverkehrs berechtigte und schutzwürdige Erwartungen wecke, die später enttäuscht würden. Auf Art. 9 BV könnten sich auch juristische Personen des Privatrechts berufen.

- 13 - Im Nutzungsplanungsverfahren "XY" sei gemäss den Planungsberichten (Stand Mitwirkung und Stand Öffentliche Auflage) beabsichtigt gewesen, auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe zu verzichten. Das sei an der Einwohnerratssitzung von der damaligen Frau Vizeammann D. bestätigt worden. Der Gemeinderat habe die Planungsberichte beschlossen, der Verzicht auf die Mehrwertabgabe entspreche somit einem Beschluss. Die Abteilungsraumentwicklung des BVU habe im Vorprüfungsbericht keinen Vorbehalt angemeldet (Beschwerde S. 8 f., Replik S. 6). Bei Eintritt der Rechtskraft des Zonenplans habe der Gemeinderat noch keine Abgabe erhoben, was den beabsichtigten Abgabeverzicht bestätigte. Die Gemeinde hätte wenigstens auf ihren Anteil verzichten können (Replik S. 6). Die Beschwerdeführerin wie auch deren Tochter-/Muttergesellschaften hätten sowohl im Mitwirkungsverfahren wie auch im Auflageverfahren Eingaben gemacht (vom Mai bzw. Dezember 2014). Die Mehrwertabgabe sei darin mangels Beschwer kein Thema gewesen. Gemeinde und Kanton hätten mit dem Planungsbericht bzw. dem abschliessenden Vorprüfungsbericht konkrete Erwartungen geweckt, welche mit der Mehrwertabgabeverfügung und dem Einspracheentscheid enttäuscht worden seien. Die Erwartung der Beschwerdeführerin sei berechtigt gewesen, weil Planungs- und Vorprüfungsbericht öffentlich aufgelegt worden seien (Beschwerde S. 9 f.). § 22 Abs. 1 KV garantiere sodann den Anspruch auf rechtliches Gehör und faire Behandlung in behördlichen Verfahren. Nach diesem Grundsatz dürften Betroffenen aus Fehlern der Behörde kein Nachteil erwachsen (mit Hinweis auf Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1997 S. 727). Das Verhalten von Gemeinde und Kanton verletze auch diesen Grundsatz; es sei krass

unanständig, inkorrekt und illoyal (Beschwerde S. 10). Zudem hätten die Beschwerdegegnerin und der Kanton mit ihrem Verhalten auch § 4 VRPG verletzt, wonach bei der Anwendung des Rechts Treu und Glaube gelte und Rechtsmissbrauch keinen Schutz finde. Das setze der Ausübung eines Anspruchs, der zwar formal im Einklang mit der Rechtsordnung stehe, jedoch treuwidrig und damit unredlich geltend gemacht werde, eine Schranke. Scheinbares Recht habe zu weichen, wo offenkundiges Unrecht geschaffen würde. Das Rechtsmissbrauchsverbot sanktioniere nur stossendes, zweckwidriges Verhalten (mit Hinweis auf Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2018 S. 297). Offenbarer Rechtsmissbrauch setze voraus, dass der Gerechtigkeitsgedanke in grober Weise verletzt worden sei. Umgekehrt bedeute nicht jede grobe Verletzung des Gerechtigkeitsgedankens offenbaren Rechtsmissbrauch (Schweizerische Juristen-Zeitung [SKZ] 103/2007 S. 530). Eine Berufung auf Vertrauensschutz setze voraus, dass die betroffene Person sich berechtigterweise auf die Vertrauensgrundlage verlassen durfte und gestützt darauf Dispositio-

- 14 - nen getroffen habe, die sie nicht mehr rückgängig machen könne. Die Berufung auf Treu und Glauben scheitere sodann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden (mit Hinweis auf BGE 1C_554/2008 vom 7. Juli 2009 S. 6). Auch § 4 VRPG sei krass verletzt worden (Beschwerde S. 10 f.). Vorliegend sei weiter das Gebot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung bzw. das Gebot der beförderlichen Behandlung verletzt worden (Art. 29 BV, § 10 KV und § 41 Abs. 2 VRPG). Die Umzonung in der XY sei nur infolge der Dauer des Genehmigungsverfahrens für die Teilrevision "XY" von einem Jahr und acht Monaten unter den Tatbestand der Mehrwertabgabe gefallen. Die Beschwerdeführerin habe nichts zur Verfahrensverzögerung beigetragen. Ursache sei die unselige Verknüpfung des kommunalen Verfahrens betreffend Teilrevision Nutzungsplanung mit dem kantonalen Strassenbauprojekt Südwestumfahrung R. gewesen. Diese Verknüpfung mache keinen Sinn. Die Beschwerdeführerin habe dazu nicht Stellung nehmen können. Im Ergebnis habe die Verknüpfung dazu geführt, dass der Tatbestand der Mehrwertabgabe geschaffen worden sei. Es verletze den Grundsatz der Fairness, wenn die überlange Verfahrensdauer zu einer Mehrwertabgabe führe. Aus der Chronologie müsse geschlossen werden, dass das Genehmigungsverfahren betreffend Teiländerung BNO "XY" bewusst auf die lange Bank geschoben worden sei, um Mehrwertabgaben abschöpfen zu können (Beschwerde S. 11 f.). Die Mehrwertabgabe gemäss §§ 28a ff. BauG fusse auf Art. 5 Abs. 1 RPG. Art. 5 Abs. 1bis RPG sei mit Revision vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, eingefügt worden. Die Entwürfe zu den Teilrevisionen seien dem Kanton im September 2013 eingereicht worden. Die öffentliche Auflage habe im November/Dezember 2014 stattgefunden. Zur Zeit der Planungsberichte mit der Verzichtserklärung auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe sei die kommende Mehrwertabgabepflicht bereits bekannt gewesen (Replik S. 6). An der Verhandlung vom 27. April 2022 wurde ergänzend ausgeführt, man sei von der Teilzonenplan-Revision überrascht worden. Die Nutzungsmöglichkeiten der Arbeitszone seien eingeschränkt worden. Die damalige Frau Vizeammann habe gesagt, die Gemeinde verzichte im Gegenzug auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe. Da man keinen Streit gewollt habe, habe man sich auf den "Kuhhandel" eingelassen (gemeint ist der Mutationsvertrag vom November 2018). Die Gemeinde hätte sagen sollen, dass sie nicht für den Kanton reden könne. Man fühle sich "reingelegt" (Protokoll S. 9).

- 15 - 5.2. 5.2.1. Die RA BVU verweist in der Vernehmlassung auf die Ausführungen in der Einspracheantwort. Darin wird argumentiert, Vertrauensschutz in behördliche Zusagen setze voraus, dass die auskunftserteilende Behörde zuständig sei, dass der Adressat im Vertrauen auf die Auskunft Dispositionen getroffen habe, die er nicht ohne Schaden rückgängig machen könne und dass der Sachverhalt und die Gesetzgebung in der Zwischenzeit nicht geändert hätten (Einspracheantwort RA BVU S. 2). Der Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV sei eine Berichterstattung gegenüber der kantonalen Planungsbehörde und gleichzeitig Grundlage für die legislative Gewalt der Gemeinde, die Planung zu beschliessen oder davon abzuweichen. Die Einsprecherin sei nicht Adressatin des Planungsberichts. Der Gemeinderat sei zudem nicht zuständiges Organ für den Entscheid über die Einführung einer Mehrwertabgabe. Die dafür zuständige kommunale gesetzgebende Gewalt habe auf die Einführung einer Mehrwertabgabe verzichtet. Mit der Einführung der kantonalen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe habe der kommunale Gesetzgeber die Gesetzgebungsbefugnis verloren, soweit es um die zwingend zu erhebende Mindestabgabe von 20 % gehe. Dem kantonalen Recht widersprechende vertragliche Vereinbarungen sowie kommunales Recht hätten nur Gültigkeit, wenn die Planungsmaßnahmen vor dem 1. Mai 2017 vom Kanton genehmigt worden seien. Bei Genehmigungen nach diesem Datum müssten sie dem zwingenden kantonalen Recht entsprechen (§ 169 Abs. 9 BauG). Die Planungsgenehmigung sei nach dem 1. Mai 2017 erfolgt. Aus der Planungsgenehmigung sei der Einsprecherin kein Nachteil erwachsen; sie habe keine Dispositionen getroffen, aus denen ihr ein Schaden erwachsen sei. Die Mehrwertabgabe sei zwingend zu erheben und aus Gründen der Rechtsgleichheit unverzichtbar (Einspracheantwort RA BVU S. 2). Zum Vorwurf der Rechtsverzögerung führt die RA BVU aus: Der Gemeinderat habe die am 22. Juni 2016 beschlossene Vorlage dem Kanton am 3. November 2016 zur Genehmigung eingereicht. Bis zum Inkrafttreten der Baugesetzrevision am 1. Mai 2017 seien knapp sechs Monate verstrichen. Für die Prüfung der Verfahrensverzögerung sei nur diese Periode relevant. Die Restdauer bis zur Genehmigung am 14. Februar 2018 habe an der Abgabepflicht nichts mehr geändert (so auch Protokoll S. 8). Der Kanton habe im Vorprüfungsbericht vom 27. Oktober 2014 ausgeführt, dass die Südwestumfahrung eine Teilrevision der Nutzungsplanungen in R. und Q. bedinge, da bisher zusammenhängende Flächen durchschnitten würden und ein Flächenaustausch (Wald, Bauzone) zweckmässig sei. Das Strassenbauprojekt und die Nutzungspläne stünden in einem engen Zusammenhang, weshalb sie formell und materiell zu koordinieren seien. Die

- 16 - vorgesehenen Umzonungen seien raumplanerisch nur begründbar, wenn das Strassenbauprojekt realisiert werde. Die Teiländerung der Zonenplanung hätte erst ab dem Zeitpunkt der rechtskräftigen Bewilligung des Strassenbauprojekts zur Genehmigung eingereicht werden können. Die Abhängigkeit von Strassenbauprojekt und Zonenplanrevision sei aus dem genehmigten Zonenplan ersichtlich, wo "die Entlassung aus Nutzungszonen (neu Verkehrsflächen)" und das Kantonsstrassenbauprojekt ("Projekt K 128") als Orientierungsinhalt enthalten seien. Die Koordination der Verfahren sei sachlich begründet und aufgrund von Art. 38a RPG, wonach Vergrößerungen des Siedlungsgebiets mit Auszonungen zu kompensieren seien, auch zwingend. Gegen das Strassenbauprojekt habe es 24 Einwendungen gegeben, die am 26. Oktober 2016 entschieden worden seien. Aufgrund einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei eine Projektänderung vorgenommen und im September 2017 publiziert worden. Nachdem diese rechtskräftig geworden sei, habe das Verwaltungsgericht das Verfahren am 7. Dezember

2017 abschreiben und der Kanton anschliessend die Vorlage der Gemeinde Q. genehmigen können. Die Dauer des Verfahrens, insbesondere die sechs Monate bis zum Inkrafttreten der kantonalen Mehrwertabgabebestimmungen erwiesen sich vor diesem Hintergrund als nachvollziehbar und objektiv gerechtfertigt. Von einem Verschleppen des Verfahrens könne keine Rede sein (Einspracheantwort S. 3 f.). 5.2.2. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die Ausführungen im Planungsbericht aus dem Jahr 2014 zu den Mehrwertabgaben beziehe sich nicht auf die damals noch nicht existierenden §§ 28a ff. BauG, sondern auf die altrechtliche Praxis des Gemeinderats, im Rahmen von eigentlichen Erschliessungsverträgen auch die Mehrwertthematik abzuhandeln. Dass die Feinerschliessungskosten gemäss Planungsbericht von den Grundeigentümern zu tragen seien, entspreche einem allgemeinen Rechtsgrundsatz (mit Hinweis auf das Musterreglement für die Finanzierung von Erschliessungsanlagen des BVU). Einen Verzicht auf eine gesetzlich geschuldete Mehrwertabgabe habe der Gemeinderat weder ausdrücken wollen noch können. Er habe von der Beschwerdeführerin erst eine Mehrwertabgabe verlangt, nachdem er vom Kanton mehrfach dazu aufgefordert worden sei. Der Gemeinderat habe sich dafür eingesetzt, dass der Kanton den vorliegenden Sachverhalt anders beurteile, was der Beschwerdeführerin bekannt sei. Ein formeller Verzicht auf die Abgabe sei nie erfolgt, eine entsprechende Verfügung an die Beschwerdeführerin nie ergangen. Die Abgabenerhebung im Nachgang einer Gesetzesänderung verletze Treu und Glauben nicht. Der Gemeinderat könne aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung auch nicht auf den Gemeindeanteil verzichten. Er habe weder Treu und Glauben verletzt, noch sich rechtsmissbräuchlich verhalten. Der Vorwurf der Verfahrensverzögerung sei an den Kanton gerichtet, welcher für die Genehmigung der Nutzungsordnung zuständig sei. Die Verknüpfung

- 17 - von Strassenbauprojekt und Nutzungsplanung sei sachgerecht. Der Gemeinderat habe sich zudem für eine Teilrevision eingesetzt, statt die Grundeigentümer auf die laufende Gesamtrevision zu vertrösten. Die Beschwerdegegnerin habe keine verfassungsmässigen Rechte verletzt. Der Vertrauensschutz stehe zudem unter dem Vorbehalt der Rechtsänderung (mit Hinweis; Vernehmlassung S. 7 f.; Duplik S. 4 f.; Protokoll S. 8). 5.3. 5.3.1. Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Eine Berufung auf Vertrauensschutz setzt voraus, dass die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat (Vertrauensgrundlage), dass sie für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war, dass die Person die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte, dass sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und dass die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 143 V 341 S. 346 E. 5.2.1). Grundsätzlich geht das Legalitätsprinzip dem Vertrauensschutz vor. Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann jedoch in einem konkreten Fall gebieten, dass das massgebende Gesetz nicht angewendet wird, obschon alle Voraussetzungen dafür gegeben sind. Von einer Gesetzesanwendung ist z.B. abzusehen, wenn die Behörde dem betroffenen Privaten eine im Widerspruch zum Gesetz stehende Zusicherung gegeben hat, auf die er sich verlassen durfte, oder wenn wohlerworbene Rechte betroffen sind. Jedoch vermag nur eine behördliche Zusicherung oder Auskunft, die an eine bestimmte Person gerichtet und auf einen konkreten Fall bezogen ist, eine Abweichung

vom Gesetz zu rechtfertigen. In diesem Fall ist zwischen dem Vertrauensinteresse der betreffenden Person und dem mit dem verletzten Gesetz verfolgten öffentlichen Interesse abzuwägen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz 626, 695 f.). In BGE 2C_699/2017 vom 12. Oktober 2018, Erw. 6., verneinte das Bundesgericht eine Verletzung von Treu und Glauben durch den Gemeinderat, der nach einer Rechtsänderung von den Nutzern der öffentlichen Parkplätze eine Jahresgebühr erhob. Die einem Betroffenen rund 15 Jahre vorher schriftlich gemachte Zusicherung, dass er Anrecht auf das unentgeltliche Abstellen von drei Fahrzeugen habe, sei nicht auf unbestimmte Zeit gegeben worden. Der Vertrauensschutz scheitere sowohl am Fehlen einer Vertrauensgrundlage wie auch am Vorbehalt der nachträglich eingetretenen Rechtsänderung.

- 18 - Eine Änderung der Zonenordnung nach Einreichung eines Baugesuchs verstösst gemäss Bundesgericht nicht von vornherein gegen den Vertrauensschutz, auch wenn das Baugesuch den bisherigen gesetzlichen Anforderungen entsprach. Unter Umständen kann jedoch dem Baugesuchsteller bzw. dem Grundeigentümer ein Entschädigungsanspruch für die nutzlos gewordenen Aufwendungen (insbesondere Projektierungskosten) zustehen, wenn die Änderung einzig zur Verhinderung des Vorhabens erfolgte und dies nicht voraussehbar war (1C_183/2014 vom 28. Januar 2015, Erw. 4.2. mit Hinweisen). Dasselbe gilt bei Änderungen der Bauvorschriften im Laufe des Baubewilligungsverfahrens, wenn das Vorhaben nach den geänderten Bauvorschriften nicht bewilligt werden kann. Anspruch auf Ersatz der nutzlos gewordenen Aufwendungen besteht nur, wenn die Rechtsänderung zur Verhinderung des Projekts vorgenommen oder wenn vor Einreichung des Baugesuchs Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften abgegeben worden sind (vgl. 1C_400/2016 vom 24. März 2017 Erw. 2.3, mit Hinweisen; 1C_487/2009 vom 10. August 2010 E. 8.1). 5.3.2. Im Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV, Stand 17. April 2014 (Mitwirkung und kantonale Vorprüfung; Beschwerdebeilage 9), wie auch Stand 28. Oktober 2014 (öffentliche Auflage; Beschwerdebeilage 10), wird unter dem Titel "Gestaltungsplanpflicht" gesagt, dass die Feinerschliessung für die gesteigerten Nutzungen zu Lasten der Grundeigentümer gingen, im Gegenzug verzichte die Gemeinde auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe. Im "Abschliessenden Vorprüfungsbericht" der Abteilung Raumentwicklung des BVU vom 27. Oktober 2014 (Beschwerdebeilage 11) wurde diese Aussage nicht kommentiert. Die Gemeinde Q. hatte damals für den Mehrwertausgleich eine Kann-Vorschrift mit Vertragslösung (Erw. 4.4.3.1.). Der im Planungsbericht zur Zonenplanänderung enthaltene Mehrwertabgabeverzicht ist keine individuelle Zusicherung an die Beschwerdeführerin. Er richtet sich nicht an diese. Im Planungsbericht werden die geplanten Änderungen des Nutzungsplans und der Nutzungsordnung ausgeführt und erläutert. Die Planungs- und Nutzungsänderungen (nicht der Bericht) werden vom Einwohnerrat beschlossen (§ 25 Abs. 1 BauG) und vom Regierungsrat genehmigt (§ 27 Abs. 1 BauG). Der Einwohnerrat beschloss die Teilrevision XY am 22. Juni 2016. Die in der Botschaft vom 25. April 2016 wiederholte Absicht, keine Mehrwertabgabe zu erheben, wurde nicht diskutiert (vgl. Replikbeilage 1). Die Botschaft ist an den Einwohnerrat gerichtet und eignet sich ebenfalls nicht als Vertrauensgrundlage. Die Beschwerdeführerin hatte kein berechtigtes Vertrauen.

- 19 - Die in den Berichten enthaltenen Verzichtserklärungen (betreffend den Mehrwertausgleich gestützt auf die kommunale Kann-Vorschrift) widersprachen sodann dem allen Beteiligten bekannten revidierten RPG, wonach mindestens 20 % des planerischen Mehrwerts abzuschöpfen sein würden. Dass gestützt darauf in naher Zukunft

kantonale Bestimmungen erlassen würden, war ebenfalls allen bekannt. Zudem fehlt es vorliegend auch an nachteiligen Dispositionen der Beschwerdeführerin, einer weiteren, der kumulativ zu erfüllenden Voraussetzung des Vertrauensschutzes (Erw. 5.3.1.). Selbst wenn eine Vertrauensgrundlage vorliegen würde, was nicht der Fall ist, müsste hier der Vertrauensschutz dem Legalitätsprinzip weichen. Vorliegend wurde im Laufe des Nutzungsplanungsverfahrens auf kantonaler Ebene die Mehrwertabgabepflicht eingeführt. Der Gemeinderat war verpflichtet, entgegen seiner ursprünglichen Absicht, für die Einzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben. § 28a Abs. 1 BauG ist zwingendes Recht und direkt anwendbar (Erw. 4.4.4.). Die Bestimmung enthält einen Mindestabgabesatz, der Gemeinderat hatte keinen Ermessensspielraum. Inzwischen hat die Gemeinde Q. eine eigene Bestimmung zur Mehrwertabgabe erlassen, welche über den kantonalen Minimalabgabesatz hinausgeht (30 % bei Einzonungen, § 4 BNO). Es wäre daher stossend und mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar, wenn die abgabemässig gegenüber der aktuell geltenden kommunalen Regelung schon privilegierte Beschwerdeführerin für den Planungsmehrwert gar keine Abgabe leisten müsste. Die Berufung auf Treu und Glauben sowie auf den Vertrauensschutz scheitert mangels Vertrauensgrundlage, mangels nachteiliger Dispositionen und aufgrund des Vorrangs des Legalitätsprinzips bzw. des überwiegenden öffentlichen Interesses. 5.4. 5.4.1. Die Teilrevision der Nutzungsplanung in Q. wurde bedingt durch die neue Südwestumfahrung R.. Die Strasse hat vorher zusammenhängende Flächen zerschnitten, was einen Flächenabtausch von verschiedenen Zonen nahelegte. Gleichzeitig sollte die Nutzung des durch die verbesserte Erschliessung attraktiveren Areal XY besser auf den kantonalen Richtplan ausgerichtet werden. Das Strassenbauprojekt und die Anpassungen der Nutzungsplanungen R. und Q. waren daher formell und materiell zu koordinieren. Die geplanten Umzonungen rechtfertigten sich nur aufgrund des Strassenbaus. Wäre dieser nicht realisiert worden, wären die Umzonungen und die zugehörigen Änderungen der Waldgrenzen hinfällig gewesen (Vorprüfungsbericht S. 1 f. [Beschwerdebeilage 11]). Von einer unseligen Verknüpfung der Projekte kann bei dieser Ausgangslage keine Rede sein.

- 20 - Die Teilrevision Nutzungsplanung wurde zeitgleich mit dem Strassenbauprojekt im November/Dezember 2014 öffentlich aufgelegt. Auf die Abhängigkeit vom Strassenbauprojekt wurde hingewiesen. Aufgrund dieser Verknüpfung konnte die Teiländerung der Nutzungsplanung erst nach Rechtskraft des Strassenbauprojekts zur Genehmigung eingereicht werden (Vorprüfungsbericht S. 2 [Beschwerdebeilage 11]). 5.4.2. Der Regierungsrat genehmigte das Strassenbauprojekt mit Beschluss vom 26. Oktober 2016. Gleichzeitig entschied er in separaten Entscheiden über die dagegen erhobenen Einwendungen. Am 3. November 2016 reichte der Gemeinderat Q. die Nutzungsplanänderung zur Genehmigung ein. Ein Einwendungsentscheid betreffend das Strassenbauprojekt, in dem es um eine Ersatzmassnahme ging, wurde ans Verwaltungsgericht weitergezogen. Die Parteien fanden aussergerichtlich eine Ersatzlösung, welche aber eine Projektänderung erforderte. Diese wurde am 29. September 2017 publiziert. Sie erwuchs unangefochten in Rechtskraft, worauf das Verwaltungsgericht das Verfahren am 7. Dezember 2017 abschrieb. Damit war das Strassenbauprojekt insgesamt rechtskräftig. Der Kanton genehmigte die Nutzungsplanänderung am 14. Februar 2018. Das Projekt Südwestumfahrung war ein komplexes, grossangelegtes Vorhaben, von dem mehrere Gemeinden und viele Grundeigentümer betroffen waren. Mit zeitlichen Verzögerungen bis zur Genehmigung des Projekts war daher zu rechnen. Im dargelegten Verfahrensablauf sind keine absichtlichen

Verzögerungen erkennbar. Die Gemeinde hat die Nutzungsplanung zeitig zur Genehmigung eingereicht; der Kanton hat die Änderung wenige Monate nach der Rechtskraft des Strassenbauprojekts (nach Erledigung des Verwaltungsgerichtsverfahrens) genehmigt. Der Vorwurf, die Genehmigung der Nutzungsplanung verzögert zu haben, ist unberechtigt.

5.4.3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Gemeinderat Q. nicht treuwidrig verhalten hat und der Vorhalt der Rechtsverzögerung haltlos ist.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin argumentiert weiter, § 28a Abs. 1 BauG sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Diese Bestimmung erfasse den planerischen Mehrwert, d.h. die Differenz der Verkehrswerte des Bodens vor und nach der Zuweisung zu einer Bauzone. Ein Teil der Parzelle aaa sei von der Freihaltezone in die Arbeitszone XY umgezont worden. In der Freihaltezone sei das Bauen grundsätzlich erlaubt gewesen. Nur Hochbauten hätten nicht gebaut werden dürfen. Die

- 21 - Freihaltezone sei in der aBNO denn auch unter § 21 im Abschnitt Bauzonen geregelt gewesen. Demnach sei diese Zonenänderung kein Abgabetatbestand gemäss § 28a Abs. 1 BauG. Es gebe auch keine andere Rechtsgrundlage für diese Abgabenerhebung (Beschwerde S. 13 f., Replik S. 8). Die BNO stelle Baupolizeirecht und damit eine Eigentumsbeschränkung dar. Im Übrigen gelte die Eigentumsfreiheit als Nutzungs- und Verfügungs-freiheit, in Bezug auf den Boden insbesondere als Baufreiheit. Das bedeute, dass gebaut werden dürfe, was von der Gesetzgebung nicht verboten sei. § 21 aBNO enthalte kein Bauverbot, es würden nur Hochbauten untersagt mit Ausnahme von Kleinbauten. Alle anderen Bauten seien erlaubt, sofern sie die Voraussetzungen von § 21 Abs. 1 Satz 1 aBNO erfüllten. Das Ausschlusskriterium "Freihaltung des Trasses der Umfahrungsstrasse" sei inzwischen entfallen. Das Interesse daran habe spätestens ab 2013 nicht mehr bestanden (Zeitpunkt, in dem das BVU eine Überbauungsstudie in Auftrag gegeben habe; Replik S. 8 f.). Auf das "Handbuch Mehrwertabgabe für die Gemeinden im Kanton Aargau" könne nicht abgestellt werden. Der Kanton habe es in eigener Sache für seine Kasse herausgegeben. Es liege keine Umzonung und kein Mehrwert vor.

E. 6.2

Die RA BVU verweist einmal mehr auf die Ausführungen in der Einspracheantwort (Vernehmlassung S. 2). Dort wird argumentiert, nach der aBNO habe die Freihaltezone dem Schutz und der Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes, dem ökologischen Ausgleich und der Freihaltung des Trasses der Umfahrungsstrasse gedient. Hochbauten seien nicht zulässig gewesen mit Ausnahme von Kleinbauten zur Nutzung und Pflege. Der Boden habe sodann nach ökologischen Grundsätzen genutzt werden müssen (§ 21 aBNO). Das Bauen, auch Tiefbauten, sei praktisch ausgeschlossen gewesen, weil dem die Realisierung der Umfahrungsstrasse entgegengestanden hätte. Die Umzonung einer solchen, für öffentliche Zwecke reservierten Zone in eine Arbeitszone sei mehrwertabgabepflichtig (Einspracheantwort S 5).

E. 6.3

Aus Sicht der Beschwerdegegnerin (Vernehmlassung S. 9 f.) ist die Freihaltezone nach § 21 Abs. 1 aBNO keine eigentliche Bauzone. Entsprechend sei sie in der Auflistung der Bauzonen in § 9 Abs. 1 aBNO nicht aufgeführt gewesen. Sie werde in § 21 aBNO definiert. In den anschließenden Paragraphen folgten die Definitionen der Grünzone (§ 22 aBNO) und der Familiengartenzone (§ 23 aBNO).

- 22 - Die Definition der Freihaltezone sei unverändert in die aktuelle BNO übernommen worden (§ 30 BNO). Nur dem Zonenzweck entsprechende Bauten seien zulässig, wozu Tiefgaragen oder Lagerräume nicht gehörten. Einer Bewilligung solcher Bauten hätten nebst dem Zonenzweck (Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes, ökologischer Ausgleich) auch die Freihaltung für die Umfahrungsstrasse entgegengestanden. Tiefbauten seien vom Wortlaut her nicht explizit ausgeschlossen gewesen. Sie stünden dem Grundgedanken der Zone aber zuwider. Wenn selbst Düngemittel- und Pflanzenschutzmittel verboten seien, sei nicht von der Zulässigkeit von Tiefbauten unter der Deckschicht auszugehen (Vernehmlassung S. 9 f., Duplik S. 6). Zudem ergebe sich schon aus dem Namen "Freihaltezone", dass diese von Bauten freizuhalten sei (Protokoll S. 19). Das entspreche im Übrigen auch der Argumentationslinie des Kantons im "Handbuch Mehrwertabgaben für die Gemeinden im Kanton Aargau" S. 7 (Stand 19. Januar 2021 [www.ag.ch > Aargau > Verwaltung > BVU > Raumentwicklung > Innenentwicklung > Werkzeugkasten > Werkzeugkasten 6]). Mehrwertabgaberelevant seien gemäss § 28a Abs. 1 BauG alle Einzonungen. Diesen gleichgestellt seien Umzonungen innerhalb der Bauzone, wenn das Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liege, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen sei wie z.B. Grün- oder Freihaltezonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Spezialbauzonen für Heime. Es sei somit von einem im Sinne von § 28a Abs. 1 BauG der Einzonung gleichgestellten Abgabetatbestand auszugehen. Das Handbuch sei eine Vollzugshilfe und müsse zur Auslegung beigezogen werden (Vernehmlassung S. 9 f.; Duplik S. 6).

E. 6.4.1

Freihaltezonen (wie auch Grün- und Erholungszonen) strukturieren das Siedlungsgebiet, trennen Wohn- und Industriezonen voneinander und erhalten Grünräume im Siedlungsgebiet. Sie finden sich jedoch auch an Siedlungsrändern zum Zweck des Landschafts- und Ortsbildschutzes (RPG-Komm. Art. 14 N 59). Ob eine Freihaltezone zur Bauzone oder Nichtbauzone gehört, ist nicht immer einfach zu entscheiden. Die im kantonalen und kommunalen Recht verwendete Terminologie und ihre Systematik ist nicht entscheidend. Massgebend ist die Funktion der Zone, ihre Reglementierung und ihre Lage bezogen auf das Siedlungsgebiet. Eingeschränkte Bauzonen gelten in jedem Fall als Bauzonen, wenn sie von einer Bauzone umgeben sind und dazu dienen, Grünflächen im Siedlungsgebiet zu erhalten (RPG-Komm., a.a.O., Art. 14 N 61).

- 23 -

E. 6.4.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellen Freihaltezonen grundsätzlich Schutz- bzw. Spezialzonen im Sinne von Art. 17 und 18 RPG dar (1C_663/2020 vom 2. November 2021 Erw. 4.2 mit Hinweisen). In einem Fall, wo 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 zuliesse. 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).

- 24 -

E. 6.5.1

In der Teilrevision XY wurde eine Teilfläche von 3'330 m² der Parzelle aaa von der Freihaltezone in die XY umgezont (Beschwerdebeilage 19). Der betreffende Abschnitt liegt im südlichen Bereich des Grundstücks, angrenzend an den Wald sowie an eine Aufforstungszone. Der Abschnitt liegt also am Bauzonenrand. Die Parzelle aaa war im Zeitpunkt der Planänderung nicht überbaut. Ebenso wurde eine Teilfläche von 3'540 m² von der Naturschutzzone in die XY umgezont. Dass es sich dabei um einen einzonungsähnlichen Tatbestand handelt, wird aber nicht bestritten.

E. 6.5.2

Die aBNO der Gemeinde Q. unterschied Bauzonen (Kap. 3.1), Landwirtschaftszonen (Kap. 3.2), Schutzzone (Kap. 3.3) und überlagernde Schutzzone (Kap. 3.4). Die Bauzone war unterteilt in die Wohnzonen 1 bis 4 (§

E. 6.5.3

Hauptzweck der vorliegenden Freihaltezone waren und sind Schutz und Erhalt des Orts- und Landschaftsbildes sowie der ökologische Ausgleich. Die aBNO sicherte zudem das Trasse der Umfahrungsstrasse. Hochbauten waren und sind nicht zugelassen, mit Ausnahme von Kleinbauten zur Bodenpflege (§ 21 aBNO und § 30 BNO). Die grundsätzliche Zulassung von Unterniveaubauten und unterirdischen Bauten (bei Beachtung der Hochwasserschutzmassnahmen) wurde erst bei der Revision neu in die BNO eingefügt. Die Freihaltezone lag am südlichen Rand der mehrheitlich in der Industriezone gelegenen Parzelle aaa, angrenzend an den Wald, mit einem Bogen

- 25 - auf der Ostseite Richtung Norden. Die Fläche sorgte einerseits für einen Abstand zwischen Industriebauten und Wald, andererseits für einen Grünraum zwischen Industrie und der im Osten angrenzenden Wohn- und Gewerbezone. Für eine Überbauung hätte sich der langgezogene, unregelmässig schmale Streifen von vornherein kaum geeignet, auch nicht für eine unterirdische Nutzung. Zudem war ein Teil davon für das Trasse der künftigen Umfahrung freizuhalten, was einer Bewilligung unterirdischer Bauten zusätzlich entgegengestanden hätte. Weder in der aBNO noch in der aktuellen BNO ist das Bauen als Hauptnutzung der Freihaltezone vorgesehen. Daran ändert nichts, dass unterirdische Bauten unter gewissen Umständen allenfalls zugelassen worden wären (vgl. den erwähnten BGE vom 2. Februar 2021, vorne Erw. 6.4.2.). Zonenumschreibung, Lage und Form der Freihaltefläche sprechen in diesem Fall eindeutig gegen eine Zuordnung der Freihaltezone 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). Gemäss § 28a Abs. 1 BauG sind nicht nur Einzonungen aus dem Nichtbaugebiet mehrwertabgabepflichtig, sondern auch einzonungsähnliche Umzonungen (von Zonen mit Bauverbot bzw. mit Bauten im öffentlichen Interesse in ordentliche Bauzonen). In der Freihaltezone war das Bauen als Regelnutzung nicht zugelassen. Die Umzonung der Freihaltezone in die XY hat der Beschwerdeführerin zweifellos erhebliche Nutzungsvorteile gebracht, vergleichbar mit einer Einzonung. Es liegt damit nach Überzeugung des Gerichts ein mehrwertabgabepflichtiger Tatbestand vor. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Umzonung der Teilflächen der Parzelle aaa von der Naturschutz- und der Freihaltezone in die XY mehrwertabgabepflichtige Tatbestände darstellen. 7. 7.1. 7.1.1. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Umzonung allein führe noch nicht zur Überbaubarkeit des Grundstücks, weshalb die mit der Umzonung einhergehenden neuen Bestimmungen ebenfalls noch nicht anwendbar seien und von einer Erhebung des Mehrwerts abzusehen sei. Erst wenn der Gestaltungsplan, ein Nutzungsplan, rechtskräftig sei, liege ein mehrwertabgabebegründender Tatbestand vor (Beschwerde S. 14 f.). 7.1.2. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die Mehrwertabgabe sei an den Tatbestand der Einzonung (oder einzonungsähnliche Tatbestände) ge-

- 26 - knüpft. Neu eingezonte Grundstücke seien regelmässig noch nicht erschlossen und damit auch nicht baureif. Das stehe § 28 Abs. 1 BauG und auch Art. 5 Abs. 1bis RPG nicht entgegen (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 10 f.). 7.1.3. Mehrwertabgabepflichtig sind Einzonungen oder einzonungsähnliche Tatbestände (§ 28a Abs. 1 BauG). Die Einteilung des Gemeindegebiets in verschiedene Nutzungszonen sowie die Änderung dieser Einteilung erfolgen von Gesetzes wegen im Nutzungsplanverfahren (§ 15 Abs. 1 BauG). Der Gestaltungsplan (Sondernutzungsplan) enthält detaillierte Vorgaben zur zweckmässigen Erschliessung und Überbauung bestimmter Gebiete (§ 16 Abs. 1 BauG). An der Zonenzugehörigkeit ändert der Gestaltungsplan jedoch nichts. Der Erlass des Gestaltungsplans hat entsprechend keine Mehrwertabgabe zur Folge. Die Mehrwertabgabe ist daher im Rahmen der Nutzungsplanung zu erheben. Im Übrigen sind auch eingezonte Flächen, die erst nach einer Landumlegung oder Grenzbereinigung überbaubar sind, mehrwertabgabepflichtig. Die Pflicht wird nach Rechtskraft des Nutzungsplans im Grundbuch ange- merkt. Die Abgabe wird in diesen Fällen aber erst im Zeitpunkt der Rechtskraft des Landumlegungs- oder Grenzbereinigungsplans berechnet (vgl. § 28b Abs. 2 BauG), weil die Flächen durch die Umformung in überbaubare Grundstücke an Wert gewinnen, der in die Mehrwertberechnung einbezogen werden soll (vgl. Botschaft zur

BauG-Änderung, 1. Lesung, S. 20). Die Sonderregelung gilt nicht bezüglich der Gestaltungsplanpflicht. Es kann daraus aber "e contrario" abgeleitet werden, dass in diesem Fall die generelle Nutzungsplanung für die Mehrwertabgabepflicht massgebend sein muss und der ordentliche Schätzungszeitpunkt gilt (§ 28b Abs. 1 und 2 BauG). 7.2. 7.2.1. Die Beschwerdeführerin trägt sodann vor, der Mehrwert werde mit den höheren Anforderungen an die Bauträgerschaft, der Grünflächenziffer, dem Mobilitätskonzept, dem Energiekonzept und der Gestaltungsplanpflicht abgegolten (Aussage D., damalige Frau Vizeammann, an der Einwohnergemeindeversammlung vom 22. Juni 2016 [Replik S. 10]). 7.2.2. Gemäss Beschwerdegegnerin bezieht sich die Aussage von Frau D. auf die vorbestehende kommunale Arbeitszone 2 (XZ) und Industriezone (Q.). In Bezug auf diese sei die Neuzonierung eine klassische Umzonung ohne Mehrwertabgabe. In Bezug auf den Abschnitt der Parzelle aaa, welcher zuvor in der Freihaltezone gelegen habe, ergebe die Aussage von Frau D. aber keinen Sinn (Duplik S. 7).

- 27 - 7.2.3. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin ist die Mehrwertabgabe nicht mit höheren Anforderungen an die Bauträgerschaft (Grünflächenziffer, Mobilitäts- und dem Energiekonzept und Gestaltungsplanpflicht) abgegolten. Die Ausführungen an der Einwohnergemeindeversammlung haben sich nicht auf die kantonale rechtliche Mehrwertabgabe bezogen, die damals noch nicht beschlossen war. Dass die hier interessierende Änderung der Nutzungsplanung einen mehrwertabgabepflichtigen Tatbestand geschaffen hat, der eine Abgabe rechtfertigt, wurde bereits festgestellt (Erw. 6.5.3. a. E.). Ob einzelne der aufgeführten "Abgeltungen" an den Mehrwert anzurechnen sind, ist im Rahmen der Überprüfung der Mehrwertschätzung zu klären (hinten Erw. 8. ff.). 7.3. 7.3.1. Die Beschwerdeführerin argumentiert weiter, es liege eine Doppelbelastung vor, wenn sie sowohl einen Erschliessungsbeitrag an die Südwestumfahrung wie auch eine Mehrwertabgabe bezahlen müsse. Die C. AG habe sich gegenüber dem Kanton Aargau und der Einwohnergemeinde Q. verpflichtet, Fr. 1 Mio. als Grundeigentümerbeitrag an die Südwestumfahrung R./H zu bezahlen (Vorvertrag vom 13./15. Juni 2012 [Beschwerdebeilage 16], abgelöst durch Mutationsvertrag [Beschwerdebeilage 17]). Wenn nun zusätzlich eine Mehrwertabgabe erhoben werde, die gemäss § 28a ff. BauG insbesondere auch für Planungskosten und Erschliessungsanlagen zu verwenden sei, dann bezahle die Beschwerdeführerin zweimal für denselben Tatbestand. Das sei unzulässig. Strassenbauprojekt und Nutzungsplanung hätten einander bedingt. Ohne Südwestumfahrung hätte es keine Umzonung gegeben. Der Beitrag von Fr. 1 Mio. sei nur bei Realisierung des Strassenprojekts geschuldet gewesen. Aus diesem Grund dürfe keine zusätzliche Mehrwertabgabe erhoben werden (Beschwerde S. 17 f.). Beim Verwendungszweck der Mehrwertabgabe gemäss Art. 3 Abs. 3 bis RPG gehe es um die Erschliessungsplanung. Davon sei auch der Regierungsrat bei der Einführung von §§ 28a ff. BauG ausgegangen. Mit dem Beitrag und der Mehrwertabgabe bezahle die Beschwerdeführerin daher doppelt (Replik S. 10). Der Erschliessungsbeitrag der Beschwerdeführerin habe den Wert des Grundstücks erhöht. Diese Wertsteigerung sei nicht "unverdient" (Replik S. 13). 7.3.2. Dem hält die RA BVU entgegen, der Grundeigentümerbeitrag an die Südwestumfahrung R./H sei ein Erschliessungsbeitrag des Grundeigentümers, der aus der Erschliessung einen Sondervorteil erlangt habe und der abhängig sei von den Erschliessungskosten. Die Mehrwertabgabe gelte demgegenüber

- 28 - gegenüber den "unverdienten" Wertzuwachs eines Grundstücks aufgrund einer Planungsmaßnahme des Gemeinwesens ab. Den Abgaben lägen verschiedene

Tatbestände zugrunde (Vernehmlassung RA BVU S. 5). Die Beschwerdegegnerin führt dazu aus, der Beitrag der Beschwerdeführerin von Fr. 1 Mio. an die Südwestumfahrung gelte nicht nur die Erschliessungskosten für die Parzelle aaa ab, sondern auch für die Parzellen bbb (R.) und ccc (XZ). Ein Konnex zu allfälligen Mehrwertabgaben sei nicht vereinbart (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 12). Die Verwendung der Mehrwertabgabe sei kantonal- und bundesrechtlich vorgegeben (§ 28f Abs. 3 BauG, Art. 5 Abs. 1ter und Abs. 2 RPG, Art. 3 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. abis RPG). Insbesondere seien sie für Entschädigungen aus materieller Enteignung, den Erhalt von Kulturland und für Massnahmen zur Verdichtung der Bauzone einzusetzen. Die Gemeinde Q. habe bisher (Stand Vernehmlassung) keine eigene Regelung zur Konkretisierung der Verwendung der Mehrwertabgaben erlassen. Es könnten mit den Mehrwertabgaben daher keine Erschliessungen finanziert werden; eine Doppelbelastung liege nicht vor (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 12 f.). 7.3.3. Mehrwertabgabe und Erschliessungsbeitrag sind strikte auseinander zu halten. Es liegen ihnen unterschiedliche Tatbestände zugrunde. Die Mehrwertabgabe ist geschuldet, wenn ein Grundstück infolge einer Nutzungsplanungsänderung einen Mehrwert erfährt, unabhängig davon, wofür die Abgabe von Kanton und Gemeinde letztlich verwendet wird. Wird das eingezonte Grundstück dann erschlossen, ist ein Beitrag an die Erschliessung geschuldet gemäss den einschlägigen kommunalen Reglementen. Diese Kosten werden bei der Festsetzung des Mehrwerts als Gestehungskosten in Abzug gebracht (siehe hinten Erw. 8.6.1.). Eine Doppelbelastung liegt demnach nicht vor. 7.4. Als weiteres Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass auch die zusätzlichen Einwände der Beschwerdeführerin gegen die Erhebung einer Mehrwertabgabe nicht stichhaltig sind und für die Umzonung der Teilflächen der Parzelle aaa aus der Freihalte- und der Naturschutzzone in die XY eine Mehrwertabgabe geschuldet ist. 8. 8.1. 8.1.1. Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Mehrwertabgabe korrekt festgesetzt wurde. Bei der Kontrolle des festgesetzten Mehrwertausgleichs stellt sich dem Gericht die prozessuale Vorfrage, ob es sich eher an den Massstäben von

- 29 - Beschwerdeverfahren oder eher an jenen von Enteignungsverfahren zu orientieren hat (zum Unterschied vgl. VGE WBE.2015.12 vom 8. Juli 2015, Erw. 4.1). Der formale Weg mit einer anfechtbaren kommunalen Abgabeverfügung würde auf ersteres hindeuten (vgl. § 28a ff. BauG). Materiell ist der Mehrwertausgleich indessen die andere Seite des Anspruchs auf Enteignungsentschädigung. Für die Übertragung der Rechtsschutzaufgabe an das SKE spielte denn auch dessen einschlägiges Fachwissen in der Bewertung von Immobilien eine ausschlaggebende Rolle. Insofern sind bei der Beurteilung der sich stellenden Fragen beide Elemente zu berücksichtigen. 8.1.2. Der Mehrwertausgleich errechnet sich aus der Differenz der Verkehrswerte vor und nach der planungsrechtlichen Veränderung (§ 6 Abs. 2 BNO). Die beiden Werte sind zu schätzen und zwar, wie die Norm ausdrücklich erwähnt, unabhängig vom tatsächlich realisierten Mehrwert (§ 6 Abs. 3 BNO). Die verfügende Gemeinde erhält damit – wie auch das Gericht als Rechtsmittelinstanz – Vorgehensvorgaben, welche stark an das Vorgehen bei der Festsetzung von Enteignungsentschädigungen erinnern. Dort listet das Gesetz (§ 143 Abs. 1 BauG) auch die einzelnen Entschädigungselemente auf, welche in ihrer Gesamtheit die verfassungsrechtlich garantierte "volle Entschädigung" (Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101] vom 18. April 1999; Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700] vom 22. Juni 1979) gewährleisten sollen. Massgeblich sind nicht die einzelnen Elemente, sondern die Entschädigung als Ganzes, die materiell und formell eine Einheit bildet (Heinz Hess/Heinrich Weibel, Das

Enteignungsrecht des Bundes, Bern 1986, Band I, Art. 19 EntG N 13; Andreas Baumann/Ralph van den Bergh/Martin Gossweiler/Christian Hauptli/Erika Hauptli-Schwalder/Verena Sommerhalder Forestier, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013 [Baugesetzkomentar], §§ 143-145 BauG, N 13 f.; BGE 129 II 420, Erw. 3.2.1, in: Die Praxis [Pra] 2005 S. 280 mit weiteren Hinweisen). Analoges muss nach Überzeugung des Gerichts für den Mehrwertausgleich gelten. Wesentlich ist daher, dass dieser als Ganzes stimmt bzw. als angemessen zu erachten ist. 8.1.3.

Verkehrswertschätzungen ist naturgemäss eine gewisse Ungenauigkeit immanent (vgl. Das Schweizerische Schatzerhandbuch, SVKG, SEK/SVIT, 5. Auflage, Aarau 2019, S. 83). Angesichts der in der Schweiz gängigen, notorischen Wertdifferenzen zwischen Bauland und Nichtbauland liegt es auf der Hand, dass sich prozentuale Abweichungen beim Bauland nominal weit stärker auswirken als beim Nichtbauland. 8.1.4. Zusammenfassend hat das Gericht den Mehrwertausgleich materiell analog zu enteignungsrechtlichen Massstäben zu prüfen. Es bleibt indessen

- 30 - dabei, dass der Ausgleich von der Vorinstanz im Unterschied zum Enteignungsverfahren verfügungsweise festgelegt wird. Das SKE ist an die Beschwerdebegehren gebunden (§ 48 Abs. 2 VRPG) und darf daher die Abgabe nicht originär festlegen. Auch wenn es also zur Auffassung käme, dass die Abgabe zu tief geschätzt wurde, fällt eine nachträgliche Erhöhung ausser Betracht. Umgekehrt kommt eine Senkung nicht in Frage, wenn die Abgabe insgesamt für angemessen gehalten wird, selbst wenn in einem Element eine Korrektur angebracht hätte sein können (zum Ganzen vgl. SKEE 4-DV.2015.3 vom 17. August 2016, Erw. 5.3.). 8.2. Die Beschwerdeführerin moniert, die Parzelle aaa sei nicht wertgleich mit den zum Vergleich herangezogenen Grundstücken aus den Bauzonen "Kanton A1 und A2". Eine Gegenüberstellung der Nutzungsumschreibung der kantonalen Zonen A1 und A2 gemäss Muster-Bau- und Nutzungsordnung 2019 des BVU (M-BNO) mit der Nutzungsumschreibung für die XY (§ 17a Abs. 1 BNO) zeige, dass die Nutzungsmöglichkeiten in der XY stark eingeschränkt seien. Gefordert seien Nutzungen mit hoher Wertschöpfung / Innovation, die den Bildungs- und Forschungsstandort R.-Q. stärkten. Man habe produzierende und verarbeitende Industrie mit hohem Güterverkehr und Flächenbedarf abhalten wollen. Die Einschränkung vermindere jedoch den Verkehrswert des Grundstücks. Diesem Aspekt habe das kStA nicht Rechnung getragen, weshalb der von diesem angenommene Wert von Fr. 300.00/m² deutlich zu hoch sei. Im Ubri- gen seien die Vergleichspreise nicht nachvollziehbar (Beschwerde S. 16 f.). An der Verhandlung vom 27. April 2022 verzichtete die Beschwerdeführerin darauf, selbst einen "richtigen" Preis zu benennen. Sie betonte nochmals, wie stark die Nutzungsmöglichkeiten der XY im Vergleich zur ehemaligen Industriezone eingeschränkt worden seien (Protokoll S. 14 und 17). Die Parzelle aaa unterliege der Gestaltungsplanpflicht. Die damit verbundenen Aufwendungen seien gemäss § 34 Abs. 1bis BauG von der Grundeigentümerin zu bezahlen und daher vom Mehrwert abzuziehen (Beschwerde S. 15). Wenn die Beschwerdegegnerin bezüglich Vorleistungen einen Reflexschaden anerkenne, habe sie auch den Erschliessungsbeitrag von Fr. 1 Mio. anzurechnen, der 2.5 mal höher sei als die Mehrwertabgabe (Replik S. 10). Die Schätzung des kStA berücksichtige die Vorleistungen der Grundeigentümerin nicht, wenn sie von Landwerten von Fr. 25.00/m² (Naturschutzzone) bzw. von Fr. 50.00/m² (Freihaltezone) ausgehe (Beschwerde S. 17). In Landabtretungsverfahren, z.B. bei Kantonsstrassenprojekten, habe der Kanton für den Streifen im Strassenabstand weniger als für Land ausserhalb dieses Streifens bezahlt (Replik S. 13).

- 31 - 8.3. 8.3.1. Die RA BVU hält dem, gestützt auf die Stellungnahme des kStA, entgegen, die M-BNO sei nur ein Hilfsmittel für die Gemeinden. Das kStA orientiere sich an den Bauzonenplänen, die von der Abteilung für Raumentwicklung nach einheitlichen Kriterien erfasst würden. Die Parzelle aaa gehöre zur Arbeitszone A2 und sei betreffend Bebaubarkeit und Nutzung sehr wohl vergleichbar mit anderen Arbeitszonen im Kanton. Der Unsicherheit infolge der geringen Fallzahl bzw. der Vergleichbarkeit sei zugunsten der Beschwerdeführerin Rechnung getragen worden. Der Wert von Fr. 300.00/m² entspreche dem tiefsten Medianwert der zum Vergleich herangezogenen Preise. Die Beschwerdeführerin sage sodann nicht, wie hoch der Landwert nach eigener Schätzung sein soll (Vernehmlassung RA BVU S. 3). Die Kosten für den Gestaltungsplan seien als Gestehungskosten abzugsfähig. In der Regel werde mit Fr. 15.00/m² gerechnet. Das sei in der vorsichtigen Schätzung des kStA bereits berücksichtigt (Vernehmlassung RA BVU S. 4). Würden die gemachten Vorleistungen vor den Planungsmassnahmen beim Landwert angerechnet, würde sich der Landwert nach den Planungsmassnahmen entsprechend ebenfalls erhöhen, was einem Nullsummenspiel gleichkomme, worauf zu verzichten sei (Vernehmlassung RA BVU S. 5). 8.3.2. Gemäss Beschwerdegegnerin wurde dem Umstand, dass sich die XY von den Arbeitszonen A1 und A2 (gemäss M-BNO) unterscheide, bei der Veranlagung des Landpreises von Fr. 300.00/m² Rechnung getragen. Die Vorleistungen vor der Planungsmassnahme seien nicht zu berücksichtigen, weil sie einen Reflex sowohl auf den Landpreis vor wie nach der Planungsmassnahme hätten (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 10 f.). Die Investitionen der Beschwerdeführerin hätten zu einer raschen Anbindung des Grundstücks an das übergeordnete Strassennetz geführt (inkl. Nationalstrasse), was zu einer besseren Lagequalität und zu einem höheren Landwert führe. Es sei fraglich, ob dies in der Schätzung des kStA berücksichtigt sei. Der Gemeinderat wolle die Schätzung des kStA jedoch nicht zu Ungunsten der Beschwerdeführerin hinterfragen (Duplik S. 7). 8.4. 8.4.1. Der Gemeinderat hat sich für die Festsetzung der Mehrwertabgabe an die Schätzung des kStA gehalten. Dieses hat den Landwert der XY auf Fr. 300.00/m², jenen der Freihaltezone auf Fr. 50.00/m² (Differenz Fr. 250.00/m²) und jenen für die Naturschutzzone auf Fr. 25.00/m² (Differenz Fr.

- 32 - 275.00/m²) festgelegt. Die Umzonung der Freihaltezone ergab einen Mehrwert von Fr. 832'500.00 (3'330 m² x 250.00/m²), die Umzonung der Naturschutzzone einen Mehrwert von Fr. 973'500.00 (3'540 m² x Fr. 275.00/m²), zusammen Fr. 1'806'000.00. Davon forderte die Gemeinde 20 %, das sind Fr. 361'200.00, als Mehrwertabgabe (Einspracheentscheid vom 13. Januar 2021 [Beschwerdebeilage 3]). Das Total wurde in Berücksichtigung einer Umteilung von 190 m² von der Freihaltezone in die Naturschutzzone um Fr. 950.00 (190 m² x Fr. 25.00/m² ÷ 5) auf Fr. 360'250.00 korrigiert. Vom Mehrwert sollen die effektiven Kosten einer allfällig notwendigen Altlastenbeseitigung (ohne Ohnehinkosten) zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgabe abgezogen werden können (die Parzelle aaa ist im Kataster der belasteten Standorte als "belastet, weder überwachen- noch sanierungsbedürftig" eingetragen), d.h. die Mehrwertabgabe wäre um einen Fünftel der allenfalls anfallenden Altlastensanierungskosten zu reduzieren (vorne B.4.; Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 2, Vernehmlassung RA BVU S. 2). 8.4.2. Vorab sind die Vorbringen der Parteien zur Flächenberechnung, die der Mehrwertabgabeberechnung zugrunde liegt, zu behandeln. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Flächenberechnung sei falsch. Sie bezweifle, dass die an den Kanton abgetretene Fläche ab der Parzelle aaa berücksichtigt worden sei. Zudem verlangt sie, dass der nicht überbaubare Strassenabstand, ein Streifen von 6 m zur Kantonsstrasse, in Abzug gebracht

werde, da darauf kein Mehrwert entstehe. Auch die gemäss § 22 Abs. 6 BNO freizulassende Grünfläche von 15 % sei abzuziehen (Beschwerde S. 18 f.). 8.4.3. 8.4.3.1. Dem entgegen die RA BVU, gemäss GIS-Fachstelle seien die von der Südwestumfahrung betroffenen Flächen der Parzelle aaa nicht mitgerechnet worden. Sie seien aus den Nutzungszonen entlassen und als Verkehrsflächen ausgeschieden worden. Zur Illustration wird auf die beigelegten Pläne (Vernehmlassungsbeilagen 2 und 3) verwiesen (Vernehmlassung RA BVU S. 5 f.). Weiter führt die RA BVU aus, Grünflächenziffern von 15 % seien in Arbeitszonen üblich. Sie hätten sich in den Vergleichswerten bereits niederschlagen. Es erübrige sich daher eine Anpassung. Das Argument Strassenabstand sei bei der Berechnung der Mehrwertabgabe nicht zu berücksichtigen.

- 33 - Bei der Bewertung eines Grundstücks werde das Gesamtgrundstück betrachtet und dafür ein Quadratmeterpreis festgelegt. Strassen-, Gebäude- und Grenzabstände würden nicht berücksichtigt (Vernehmlassung RA BVU S. 4). Auf die Ausführungen zum belasteten Standort braucht nicht eingegangen zu werden, nachdem die ursprüngliche Verfügung diesbezüglich ergänzt worden wäre (vgl. vorne B.4. und nachfolgend Erw. 8.6.2.). 8.4.3.2. Die Beschwerdegegnerin erachtet die Frage der Flächenberechnung als mit der Stellungnahme des kStA geklärt. Verkehrsflächen seien nicht eingerechnet worden (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 13). Die Fläche des Strassenabstands sei einzurechnen. Sie habe Relevanz in Bezug auf die Grünflächenziffer gemäss § 13 BNO. Solche Parameter würden in die Verkehrswertberechnung einfließen. Der Verkehrswert sei vorliegend entsprechend moderat angesetzt worden (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 13). Auf die Ausführungen der Beschwerdegegnerin zur Abzugsfähigkeit allfälliger Altlastensanierungskosten (Akzept und Ergänzung) braucht nicht eingegangen zu werden, nachdem eine entsprechende Klausel bereits in die Verfügung aufgenommen worden wäre (vorne B.4. und nachfolgend Erw. 8.6.2.). 8.4.4. An der Verhandlung vom 27. April 2022 verlangte die Beschwerdeführerin, dass das Gericht die Flächenberechnung zur Sicherheit kontrolliere. Anhaltspunkte für allfällige Unstimmigkeiten vermochte sie allerdings keine anzugeben (Protokoll S. 15 f.). Die Abtretungsflächen an die Südwestumfahrung ab der Parzelle aaa wurden entgegen der Befürchtung der Beschwerdeführerin nicht mitberechnet. Andere Vorbehalte zur Flächenberechnung wurde nicht substantiiert vorgebracht. Hinweise auf Berechnungsfehler liegen nicht vor. Es ist auch nach Meinung der Fachrichter davon auszugehen, dass die Flächenberechnung, so wie sie aus den Akten ersichtlich ist, korrekt ist. Darauf ist abzustellen. Bei der Festlegung des Verkehrswerts eines Grundstücks ist der Blick auf das Gesamtgrundstück entscheidend, jedenfalls wenn die ganze Fläche in derselben Zone liegt. Es werden keine Preise für Teilflächen ermittelt. Baubeschränkungen auf Randflächen (Abstandsvorschriften), aufgrund von Grünflächenziffern oder anderer Vorschriften der Bauordnung sind üblich

- 34 - und ohne weiteres in den Verkehrswerten enthalten – so auch in den Vergleichspreisen. Ein Abzug der Grenzabstands- und Grünflächen im vorliegenden Fall würde die Vergleichbarkeit verfälschen. Es ist daher keine Korrektur an der in die Berechnung einbezogenen Fläche vorzunehmen. 8.5. 8.5.1. Die Beschwerdeführerin kritisiert den Schätzwert als zu hoch und die Vergleichsobjekte aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten als nicht vergleichbar. Das kStA hat die Verkaufspreise bzw. die Mittelwerte der Verkaufspreise von R. (nur eine Handänderung Fr. 602.00/m²), der I XZ (3 Verkäufe, Mittelwert Fr. 384.00/m², Median Fr. 300.00/m²) und

aus dem ganzen Kanton (53 Verkäufe, Mittelwert Fr. 352.00/m², Median Fr. 350.00/m²) herangezogen. In Bezug auf den Verkauf in R. wertet es die Mikro- und die Makrolage sowie die Bauzone als übereinstimmend mit dem Streitgrundstück, bei den Grundstücken der I R. wertet es die Makrolage und die Bauzone (Gewerbezone) als vergleichbar, bei den Handänderungen aus dem Kanton betrachtet es die Bauzone als mit der Parzelle aaa übereinstimmend. In Berücksichtigung der geringen Fallzahlen bzw. Vergleichbarkeit ermittelte das kStA für die Parzelle aaa einen Landwert von Fr. 300.00/m² (= Median der I R. = tiefster der ermittelten Werte; siehe kStA-Schätzung [Beilage 3 der am 19. September 2021 nachgereichten Unterlagen des RA BVU]).

8.5.2. Die Beschwerdeführerin sagt nicht, wie hoch der Landwert nach eigener Einschätzung sein sollte. Sie gibt aber zu bedenken, dass der Kanton Aargau für abzutretende Landstreifen jeweils nur einen reduzierten Preis bezahle. Die Landerwerbe für Strassenbauprojekte des Kantons werden regelmässig in Enteignungsverfahren abgewickelt. Das Enteignungsrecht schreibt volle Entschädigung vor. Für Landstreifen ab unüberbauten Grundstücken wird der absolute Landwert, d.h. der nach der statistischen Methode ermittelte Verkehrswert bezahlt – unabhängig davon, wo sich der Streifen befindet. Ist das Grundstück überbaut, wird für eine Teilabtretung in der Regel ein relativierter Landwert bezahlt. Der Vorhalt der Beschwerdeführerin trifft den vorliegenden Sachverhalt nicht. Vorliegend geht es um die Zuweisung von zwei Teilflächen der Parzelle aaa zur XY, der auch das übrige, bisher unüberbaute Restgrundstück angehört. Weshalb der Wert der beiden eingezonten Teilflächen geringer sein sollte als die Restfläche, ist nicht nachvollziehbar.

- 35 - 8.5.3. Die Beschwerdeführerin rügt, die für die Abtretung an den Kanton erhaltene Entschädigung weiche deutlich von der Schätzung des kStA ab. Es dürfe nicht mit ungleichen Ellen gemessen werden. Die Beschwerdeführerin behalte sich vor, darauf zurückzukommen (Beschwerde S. 19). Die Beschwerdegegnerin erklärt dazu, sie könne zum Landpreis, welcher dem Landabtausch zwischen Beschwerdeführerin und Kanton zugrunde gelegen habe, nichts sagen. Es habe sich aber nicht um Flächen in der XY gehandelt, weshalb jeder Vergleich nicht zielführend sei (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 13 f.). Abgetauscht bzw. abgetreten wurde das Land im Zustand vor der Zonenplanänderung. Die Abtretungsfläche lag nur zu einem geringen Teil in der Industriezone. Abzutreten waren überwiegend Teile der Freihaltezone, der Naturschutzzone sowie von Wald und der Aufforstungszone (vgl. Beilage 1 zur Vernehmlassung der RA BVU mit Zonenplanausschnitten vor und nach der Teiländerung des Zonenplans). Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Abtretungsentschädigung nicht mit dem geschätzten Landwert der XY übereinstimmt. Der damals bezahlte Preis sagt nichts über den Wert der in die XY umgezonten Parzellenabschnitte aus.

8.5.4. An der Verhandlung vom 27. April 2022 erklärte der für die Mehrwertabgabenschätzung zuständige Fachmann des kStA, die Schätzung sei wohl eher zu vorsichtig vorgenommen worden. Richtig hätte ein Wert von mindestens Fr. 500.00/m² eingesetzt werden müssen (Protokoll S. 17). Zu diesem Schluss gelangte auch das Gericht. Die am besten vergleichbare Handänderung des am nächsten bei der Streitliegenschaft gelegenen Grundstücks brachte Fr. 600.00/m². Wie dem Gericht aus einem anderen Verfahren (4-EV.2020.12 vom 18. August 2021, passim) bekannt, wurden im nahe gelegenen U. sodann für voll erschlossenes Gewerbeland in jüngster Vergangenheit zwischen Fr. 700.00/m² und Fr. 750.00/m² bezahlt (Protokoll S. 17). In Übereinstimmung mit dem Fachmann des kStA waren sich die Fachrichter einig, dass der aktuelle Landwert der Parzelle aaa (nach der Planungsmassnahme) auf mindestens Fr. 500.00/m² festzusetzen ist.

8.6. 8.6.1. Vom primär geschätzten Landwert sind die

Gestehungskosten abzuziehen (Erw. 4.4.3.2. Abs. 6). Darunter fallen Erschliessungskosten, Abbruchkosten von Altbauten, Kosten für Landumlegung und Grenzbereinigung, für ausstehende Planungen (Sonderplanungspflicht) sowie Sanierungskosten bei belasteten Standorten (Kontamination; vgl. Handbuch Mehrwertabgabe für Gemeinden im Kanton Aargau, S. 13).

- 36 - 8.6.2. In Bezug auf eine allenfalls erforderliche Altlastenbeseitigung beantragt die Beschwerdegegnerin, die effektiven Kosten dafür (ohne Ohnehinkosten) seien zum Zeitpunkt der Fälligkeit von der Abgabe abzuziehen (vgl. Anpassung der Verfügung im Laufe des Verfahrens, vorne B.4.). Damit erklärte sich die Beschwerdegegnerin einverstanden (vorne B.5.). Diese Regelung ist problematisch. Sie stellt, entgegen der gesetzlichen Vorgabe in § 28b Abs. 1 BauG, für die Festsetzungsverfügung auf zwei unterschiedliche Schätzzeitpunkte ab, nämlich auf den gesetzlichen sowie auf den Zeitpunkt der Realisierung des Mehrwerts. Unklar ist sodann, ob es sich um eine Rückforderungsklausel handelt, und wenn ja, wie diese konkret umzusetzen wäre. Ein allfälliger Abzug in Parteivereinbarung wäre daher bereits jetzt auf den ordentlichen Schätzzeitpunkt festzulegen (Protokoll S. 20 ff.). Die Parzelle aaa ist im Kataster der belasteten Standorte eingetragen (Erw. 8.4.1.). Wie an der Verhandlung vom 27. April 2022 ausgeführt, handelt es sich um Auffüllungsland. Das deponierte Material soll aber "sauber" sein; mit sanierungsbedürftigen Altlasten in den hier interessierenden Abschnitten wird nach aktuellem Stand der geltenden Vorschriften auch seitens der Beschwerdeführerin nicht gerechnet (Protokoll S. 20 ff.). Nachdem keine konkreten Anhaltspunkte für das Anfallen von Kosten für eine Altlastenbeseitigung im Bereich der umgezonten Abschnitte aus der Freihalte- und der Naturschutzzone vorliegen, ist auf die vorgeschlagene (B.4.) Festlegung eines Abzugs zu verzichten. Es werden demnach keine Altlastensanierungskosten als Gestehungskosten vom Mehrwert abgezogen. 8.6.3. Die Beschwerdeführerin verlangt, dass die Gestaltungsplankosten vom Mehrwert abgezogen werden. Gemäss RA BVU werden die Gestaltungsplankosten in der Regel mit Fr. 15.00/m² berücksichtigt und sollen vorliegend im Landwert berücksichtigt sein. Dieser Betrag genügt nach Ansicht der Beschwerdeführerin nicht. Welcher Betrag erforderlich wäre, konnte sie jedoch nicht angeben (Protokoll S. 20). Die Gemeinde hat sich dazu nicht geäußert. Die beiden umgezonten Abschnitte unterliegen als Teil der unüberbauten Parzelle aaa der Gestaltungsplanpflicht (vgl. § 22 Abs. 11 BNO). An der Verhandlung vom 27. April 2022 waren sich die Parteien darin einig, dass damit private Gestaltungspläne gemeint sind, die von den Grundeigentümern zu bezahlen seien (Protokoll S. 19 f.). Ein Abzug der Gestaltungsplankosten vom festgelegten Landwert scheint daher grundsätzlich gerechtfertigt.

- 37 - Im vorliegenden Fall weist die Schätzung des kStA die angeblich einberechneten Gestaltungsplankosten nicht aus. Sind dem kStA-Schätzer keine konkreten Zahlen bekannt, rechnet er jeweils mit einer Pauschale Fr. 15.00/m² (Protokoll S. 19). Dieser Ansatz wird nach Ansicht der Fachrichter voraussichtlich unter den tatsächlich anfallenden Kosten für die Gestaltungsplanung liegen. Da auch ein deutlich höherer Abzug durch die Differenz zwischen dem vom Gemeinderat festgesetzten Landwert von Fr. 300.00/m² und dem vom Gericht als richtig erachteten (Erw. 8.5.4.) Landwert von Fr. 500.00/m² ohne weiteres aufgefangen würde, kann auf eine genauere Bezifferung des Abzugs verzichtet werden. 8.6.4. 8.6.4.1. Strittig ist weiter die Anrechnung des Beitrags an die Südumfahrung als Erschliessungskosten. Die Beschwerdeführerin – damals noch als C. AG firmierend – hat

sich vertraglich verpflichtet, dem Kanton Aargau einen pauschalen Beitrag von Fr. 1 Mio. an die Südwestumfahrung zu bezahlen. Der Betrag wurde mit der Entschädigung für die Abtretungen ab den Parzellen aaa (Q.), ccc (R.) und bbb (R.) verrechnet (Mutationsvertrag S. 68 ff. [Be-schwerdebeilage 17]). Die Umfahrungsstrasse hat die Erschliessung der Parzelle aaa und weiterer Parzellen der Beschwerdeführerin verbessert. Dafür hat diese einen Beitrag von Fr. 1 Mio. bezahlt, was einer Belastung von rund Fr. 22.60/m² entspricht (Fr. 1'000'000.00 ÷ 44'264 m² [= Gesamtflächen der Parzellen aaa/Q., ccc/R. und bbb/R. Flächenzahlen vgl. Erw. 7.3.2., Abs. 2 sowie Mutationsvertrag S. 36, 43 und 48]). Der für die Verkehrserschliessung geleistete Beitrag von Fr. 22.60/m² wäre ebenfalls vom aktuellen Landwert von Fr. 500.00/m² abzuziehen. 8.6.4.2. An der Verhandlung vom 27. April 2022 wurde neu geltend gemacht, die Beschwerdeführerin habe sich mit weiteren Fr. 500'000.00 am Bau des Kreisels beteiligen müssen. Die Beschwerdeführerin hat den vollständigen Verzicht auf die Erhebung von Mehrwertabgaben beantragt. Die nachträglich geltend gemachten, weiteren Gestehungskosten gehen nicht über das ursprüngliche Begehren hinaus und könnten also grundsätzlich noch berücksichtigt werden. Der Beitrag an den Kiesel ist zwar nicht weiter belegt. Weder ist die Höhe nachgewiesen noch ist bekannt, welche Grundstücke der Beschwerdeführerin davon profitiert haben. Dem braucht unter den konkreten Umständen auch nicht weiter nachgegangen zu werden. Denn selbst wenn der Beitrag allein für die Parzelle aaa bezahlt worden wäre – was nicht nachgewiesen

- 38 - ist – würde dies lediglich einem Abzug von gut Fr. 16.00/m² entsprechen (Fr. 500'000.00 ÷ 30'795 m²). Auch dieser Teilbetrag hätte – wie schon der aus dem Beitrag an die Südwestumfahrung zu ermittelte Ansatz (Erw. 8.6.4.1.) - ohne weiteres noch in der Differenz von mindestens Fr. 200.00/m² zwischen dem verfügbaren Landwert und dem vorliegend als richtiger erachteten Landwert Platz. 8.6.4.3. An der Verhandlung vom 27. April 2022 erklärte der anwesende Leiter Bau und Planung der Gemeinde Q. im Übrigen unwidersprochen (Protokoll S. 22 f.), das Streitgrundstück sei voll erschlossen. Sämtliche Erschliessungen seien in den Projektplänen enthalten. Es sind demnach keine weiteren Abzüge für künftige Kosten der Baureifmachung zu berücksichtigen. 8.7. Die Beschwerdeführerin kritisiert sodann die vom kStA eingesetzten Ausgangswerte für die Teilflächen vor der Umzonung, wiederum ohne anzugeben, wie hoch die Werte denn sein sollten. Die Naturschutzzone wurde trotz der äusserst beschränkten Nutzbarkeit (vgl. § 27 aBNO) mit Fr. 25.00/m² bewertet, was offensichtlich grosszügig ist (zum Vergleich: für gutes Landwirtschaftsland wird jeweils Fr. 10.00/m² eingesetzt). Am Ausgangswert für die Naturschutzzone ist nach einhelliger Ansicht der Fachrichter nichts auszusetzen. Für die Freihaltezone wurde ein Wert von Fr. 50.00/m² eingesetzt. Aufgrund der ebenfalls sehr beschränkten Nutzbarkeit (keine relevanten Überbauungschancen; Erw. 6.5.2. f.) scheint auch dieser Wert nach Einschätzung der Fachrichter angemessen. Die vom Gemeinderat festgesetzten Ausgangswerte für die Freihalte- und die Naturschutzzone sind entsprechend unverändert zu belassen. 8.8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kontrollmässig von einem Landwert der Parzelle aaa von mindestens Fr. 500.00/m² auszugehen gewesen wäre (Erw. 8.5.4.). Davon wären die Gestehungskosten für die Baureifmachung (hier: Kosten für den Gestaltungsplan, Beiträge an Strassenerschliessung) abzuziehen. Diese machen zusammen, auch bei grosszügiger Schätzung, bei weitem keine Fr. 200.00/m² aus (Erw. 8.6.3. und 8.6.4.). Die Differenz würde also wohl auch noch Altlastensanierungskosten auffangen, so sie denn wider Erwarten anfielen (Erw. 8.6.2.). Das SKE ist vorliegend an die Parteibegehren gebunden (§ 48 Abs. 2 VRPG), was eine nachträgliche Erhöhung des vom

kStA ermittelten und von der Gemeinde verfügten aktuellen Landwerts von Fr. 300.00/m²

- 39 - ausschliesst, auch wenn die Schätzung nach Auffassung des Gerichts höher hätte ausfallen müssen (Erw. 8.1.4.). Da die verfügten Ursprungswerte für die Naturschutz- und die Freihaltezone nicht zu beanstanden sind (Erw. 8.7.), ist der abgabebestimmende Differenzwert jedenfalls nicht zu Ungunsten der Beschwerdeführerin festgesetzt worden. Die Mehrwertberechnung ist nicht zu korrigieren. Es bleibt es bei der verfügten Mehrwertabgabe von Fr. 360'250.00. 9. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das rechtliche Gehör verletzt wurde (Erw. 3.4.), die gesetzliche Grundlage zur Erhebung der Mehrwertabgabe genügt (Erw. 4.4.4.), weder eine Vertrauensverletzung noch eine Rechtsverzögerung vorliegen (Erw. 5.4.3.), die Umzonung der Freihaltezone in die Arbeitszone mehrwertabgabepflichtig ist (Erw. 6.5.3.), die Gestaltungsplanpflicht der Mehrwertabgabepflicht im Rahmen der Nutzungsplanung nicht entgegensteht (Erw. 7.1.3.), die Kombination von Mehrwertabgabe und Erschliessungsbeitrag keine Doppelzahlung bewirkt (Erw. 7.3.3.), die vorgenommenen Umzonungen mehrwertabgabepflichtig sind (Erw. 7.4.), keine Korrektur an der Flächenberechnung vorzunehmen ist (Erw. 8.4.4.) und die verfügte Mehrwertabgabeberechnung nicht zu korrigieren ist (Erw. 8.8.). Die Beschwerde ist daher mit Ausnahme der bestätigten Gehörsverletzung abzuweisen. 10. 10.1. 10.1.1. Abschliessend sind die Verfahrenskosten zu verlegen. Massgebend ist der Prozessausgang (§ 31 Abs. 2 VRPG). Die Beschwerdegegnerin verlangt, dass die Korrektur betreffend Berücksichtigung allfälliger Kosten für eine Altlastenbereinigung keine Kostenfolge für die Beschwerdegegnerin haben dürfe, weil die Beschwerdeführerin die Angaben "nicht im Rahmen des rechtlichen Gehörs" vorgebracht habe (Vernehmlassung Beschwerdegegnerin S. 14). Die Parzelle aaa ist im Kataster der belasteten Standorte als "belastet, weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig" eingetragen. Das hätte bei der Berechnung des Mehrwerts eigentlich automatisch einfließen müssen, nachdem die Kataster-Karte ohne Aufwand online eingesehen werden kann. Nachdem keine Altlastensanierungskosten zu berücksichtigen sind (Erw. 8.6.2.), kann die Beschwerdeführerin in diesem Punkt aber ohnehin nicht als obsiegend gelten.

- 40 - 10.1.2. Die Beschwerdegegnerin ersuchte das Gericht an der Verhandlung vom 27. April 2022 zudem, auf einen Abzug wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs zu verzichten. Die gerügten Punkte seien in der Stellungnahme der RA BVU zur Einsprache enthalten gewesen. Andernfalls sei der Mangel dem Kanton anzulasten, der die Abgabe festgesetzt habe (Protokoll S. 23). Massgebend für die Beurteilung, ob das rechtliche Gehör verletzt wurde, ist der Einspracheentscheid des für die Festsetzung der Mehrwertabgabe allein zuständigen Gemeinderats. Nur dessen Entscheid erwächst in Rechtskraft bzw. ist mit einem Rechtsmittel anfechtbar. Die Begründung im Einspracheentscheid war ungenügend (Erw. 3.4.), was mit einer Kostenteilung der Beschwerdegegnerin zu sanktionieren ist. Sie hat praxisgemäss 20 % der Verfahrenskosten zu übernehmen. 10.1.3. Die Verfahrenskosten sind demnach zu 80 % von der Beschwerdeführerin und zu 20 % von der Beschwerdegegnerin zu bezahlen. Der geleistete Kostenvorschuss wird der Beschwerdeführerin angerechnet. 10.2. 10.2.1. Die Parteikosten werden in der Regel nach demselben Schlüssel verteilt (vgl. § 32 Abs. 2 VRPG). Bei teilweisem Obsiegen wird die Parteikostenentschädigung verhältnismässig auferlegt, ohne Rücksicht auf die effektiven Anwaltskosten einer Partei. Die Parteikosten werden als Ganzes genommen und die Anteile des Obsiegens und Unterliegens verrechnet (AGVE 2012, S. 225; AGVE 2011 S.

247 ff.). Die Beschwerdegegnerin ob- siegt zu 80 %, d.h. die Beschwerdeführerin hat ihr 60 % (80 % - 20 %) der vom Gericht festzusetzenden Parteikosten zu erstatten. 10.2.2. 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 Ge- samtbetrag, inklusive Auslagen und MWST, festgelegt (§ 8c AnwT). Bei hohem Streitwert kann die Entschädigung zudem bis zu einem Drittel herabgesetzt werden. Diese Bestimmung gilt entgegen dem Wortlaut für die Vertreter beider Seiten (§ 12a AnwT; AGVE 2011, S. 247).

- 41 - 10.2.3. Vorliegend beträgt der Streitwert Fr. 360'250.00 (vorne A.3.). Der Entschä- digungsrahmen für Streitwerte über Fr. 100'000.00 bis Fr. 500'000.00 geht von Fr. 5'000.00 bis Fr. 15'000.00 (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 4 AnwT). Entspre- chend der Bedeutung des Falls liegt die tarifgemässe Entschädigung für den genannten Streitwert in der Regel innerhalb eines Bands von Fr. 6'300.00 bis Fr. 13'300.00. Der massgebende Aufwand wie auch die Schwierigkeit werden im vorliegenden Verfahren als mittel beurteilt. Das ergibt für ein vollständig durchgeführtes Verfahren eine Grundentschädi- gung von Fr. 9'800.00. Da ein hoher Streitwert (über Fr. 100'000.00) vor- liegt, wird ein Abzug von 10 % (§ 12a Abs. 1 AnwT) vorgenommen. Es resultiert eine Parteientschädigung von aufgerundet Fr. 8'900.00, wovon der Beschwerdegegnerin 60 %, also Fr. 5'340.00 (inkl. MWST und Ausla- gen), zu erstatten sind.

- 42 - Das Gericht erkennt:

E. 11

aBNO), Wohn- und Gewerbezone 2 und 3 (§ 12 aBNO), Zone G (§ 13 aBNO), Wohn- und Gewerbezone Bahnhof (§ 13 aBNO), Kernzone (§ 14 aBNO), Dorfzone (§ 15 aBNO), Gewerbezone (§ 16 aBNO), Zone Reise- zentrum (§ 16a aBNO), Industriezone (§17 aBNO), Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (§ 18 aBNO), Zone XV (§ 19 aBNO), Zone XU (§ 20 aBNO), Zone XT (§ 20a aBNO), Freihaltezone (§ 21 aBNO), Grünzone (§ 22 aBNO) und Familiengartenzone (§ 23 aBNO). Die Freihaltezone diene gemäss § 21 aBNO dem Schutz und der Erhal- tung des Orts- und Landschaftsbildes und dem ökologischen Ausgleich so- wie der Freihaltung des Trassees der Umfahrungsstrasse. Sie war von al- len Hochbauten freizuhalten. Ausnahmsweise waren nicht störende Klein- bauten zur Nutzung und Pflege zugelassen (§ 21 Abs. 1 aBNO). Nutzung und Pflege hatten nach ökologischen Grundsätzen zu erfolgen. Düngung, Verwendung von Pflanzenschutz- und Unkrautvertilgungsmitteln, Umbruch sowie Aufforstung waren nicht gestattet (§ 21 Abs. 2 aBNO).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.