Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.18/2002 /bmt

Urteil vom 3. September 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Einwohnergemeinde Beinwil am See, 5712 Beinwil am See,
Beschwerdeführerin, handelnd durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch Fürsprecher Ralph van den Bergh, Bahnhofstrasse 88, Postfach 2181, 5430 Wettingen,

gegen

Y._____ AG in Liquidation,
F._____,
Beschwerdegegner, beide vertreten durch Rechtsanwalt Walter Hug, Jurastrasse 4, 5001 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

materielle Enteignung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 26. Oktober 2001.

Sachverhalt:
A.
Die Einwohnergemeinde Beinwil am See (Kanton Aargau) verfügt über eine von der Einwohnergemeindeversammlung am 12. Dezember 1980 beschlossene und vom Grossen Rat des Kantons Aargau am 19. Januar 1982 genehmigte Bauordnung mit zugehörigem Zonenplan. Am 29. November 1993 beschloss die Einwohnergemeindeversammlung den Kulturlandplan, die Nutzungsordnung, eine Teiländerung des Bauzonenplans und der Bauordnung sowie am 6. Juni 1994 die Bauzonenplanänderungen "Blauen" und "Vorderes Zihl". Mit Beschluss vom 2. Juli 1996 genehmigte der Grosse Rat den Kulturlandplan, die Nutzungsordnung sowie die Teiländerungen des Bauzonenplans und der Bauordnung.
B.
Die X._____ AG und F._____ (im Folgenden: die Eigentümer) sind Miteigentümer der im Jahr 1989 käuflich erworbenen, 751 m2 haltenden Parzelle Nr. 585 im Gebiet "Vorderes Zihl". Gemäss dem Zonenplan 1980 lag dieses Grundstück in der Wohnzone W2b, 2. Etappe. Der Kulturplan 1993 und der revidierte Zonenplan weisen es der Landwirtschaftszone zu und scheiden zusätzlich im nordwestlichen Grundstücksbereich den Aussichtspunkt "Vorderes Zihl" aus. Eine von den Eigentümern dagegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat mit Entscheid vom 1. Mai 1996 rechtskräftig ab.
C.
Mit Eingabe vom 7. April 1997 stellten die Eigentümer bei der Schätzungskommission nach Baugesetz das Begehren um eine Entschädigung wegen materieller Enteignung von Fr. 443'090.– zuzüglich einer angemessenen Verzinsung seit 2. Juli 1996; zudem sei die Gemeinde Beinwil zu verpflichten, die Parzelle Nr. 585 formell zu enteignen und den Gesuchstellern hierfür eine Entschädigung von Fr. 7'510.– zu zahlen. Mit Entscheid vom 18. Dezember 1998 stellte die Schätzungskommission fest, dass die Zuweisung der Parzelle Nr. 585 in die Landwirtschaftszone und ihre Belegung mit dem Aussichtsschutz "Vorderes Zihl" keinen entschädigungspflichtigen Tatbestand erfülle.

D.
Gegen den Entscheid der Schätzungskommission erhoben die Eigentümer Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Am 26. Oktober 2001 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut und stellte fest, dass die Zuweisung der Parzelle Nr. 585 in die Landwirtschaftszone und ihre Belegung mit dem Aussichtsschutz "Vorderes Zihl" den entschädigungspflichtigen Tatbestand der materiellen Enteignung erfülle. Es wies die Sache zur Festsetzung der Enteignungsentschädigung an die Schätzungskommission zurück.
E.
Hiergegen erhob die Einwohnergemeinde Beinwil am See am 28. Januar 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die mit dem Kulturlandplan, der Teilrevision des Bauzonenplanes sowie der Bauordnung vom 29. November 1993 und 6. Juni 1994 (Beschlüsse der Einwohnergemeinde Beinwil am See) bzw. 2. Juli 1996 (Genehmigung durch den Grossen Rat) erfolgte Zuweisung der im Eigentum der Gesuchsteller und Beschwerdegegner stehenden Parzelle Nr. 585 in die Landwirtschaftszone und die Belegung mit dem Aussichtsschutz "Vordere Zihl" keinen entschädigungspflichtigen Tatbestand erfüllt. Das Entschädigungsbegehren der Gesuchsteller und Beschwerdegegner vom 7. April 1997 sei vollumfänglich abzuweisen. Eventualiter sei das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anweisung, über das Entschädigungsbegehren nach den Grundsätzen der Nichteinzonung zu befinden. Mit unaufgefordertem Schreiben vom 5. März 2002 ergänzte die Gemeinde ihre Sachverhaltsdarstellung.
F.
Die Eigentümer/Beschwerdegegner beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht verweist in seiner Vernehmlassung auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid, an denen festgehalten werde. Das Bundesamt für Raumplanung (ARE) beschränkt sich in seiner Vernehmlassung vom 6. Mai 2002 auf die Frage, ob die Dimensionierung der Bauzone im vorliegend massgebenden Zonenplan 1980 RPG-konform war und verneint dies. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich hierzu zu äussern.
G.
Mit Schreiben vom 1. März und vom 11. Juli 2002 teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner mit, dass die X._____ AG inzwischen Y._____ AG heisse; sie sei Ende 2000 in Konkurs gefallen, befinde sich also in Liquidation. Die als ausseramtliche Konkursverwaltung eingesetzte Z._____ AG habe der Prozessführung zugestimmt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen und die auf raumplanerische Massnahmen gemäss dem Raumplanungsgesetz zurückzuführen sind, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]). Die Beschwerdeführerin ist als gegebenenfalls entschädigungspflichtiges Gemeinwesen zur Beschwerde berechtigt (Art. 34 Abs. 2 RPG).

1.2 Der angefochtene Entscheid ist ein Teilentscheid über das Vorliegen einer materiellen Enteignung, der in gleicher Weise wie ein Endentscheid angefochten werden kann (BGE 118 Ib 196 E. 1b S. 198 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 11. November 1992 E. 2c, publ. in ZBl 94/1993 S. 251 ff.).
1.3 Die unaufgefordert, nach Ablauf der Beschwerdefrist eingereichte Beschwerdeergänzung der Gemeinde Beinwil am See wird aus dem Recht gewiesen (Art. 106 Abs. 1 i.V.m. Art. 108 Abs. 2 OG).
2.
2.1 Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG und Art. 26 Abs. 2 BV (entspricht Art. 22ter Abs. 3 aBV), liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde. In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen

war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen (BGE 125 II 431 E. 3a S. 433 mit Hinweisen).

2.2 Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehenden Flächen nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden konnten. Eine Nichteinzonung in eine Bauzone löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (BGE 125 II 431 E. 3b S. 433 mit Hinweisen). Wird eine Parzelle, die entsprechend den Grundsätzen des revidierten Bodenrechts bereits rechtskräftig der Bauzone zugewiesen worden war, planungsrechtlich mit einem Bauverbot belegt, so wird nach der Rechtsprechung von einer Auszonung gesprochen (BGE 122 II 326 E. 4c S. 330; 121 II 417 E. 3e S. 422 mit Hinweisen).

Nutzungsbeschränkungen, die im Zuge des Wechsels von einer altrechtlichen Bau- und Zonenordnung zu einer auf dem Raumplanungsgesetz beruhenden Ordnung vorgenommen werden, gelten deswegen als Nichteinzonungen (und nicht als Auszonungen), weil die Festsetzung der in Art. 14 RPG vorgesehenen Nutzungszonen und die damit verbundene, verfassungsrechtlich verlangte Trennung des Siedlungs- von Nichtsiedlungsgebiet (Art. 75 BV, Art. 22quater aBV) Ausgestaltung der Eigentumsordnung und damit Konkretisierung der verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsrechte darstellt (zum verfassungsrechtlichen Prinzip der Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen vgl. Alfred Kuttler, Die Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen - zur Tragweite eines verfassungsrechtlichen Prinzips, in Blätter für Agrarrecht 1995, S. 10 ff.; Riccardo Jagmetti, Kommentar BV, Art. 22quater, Rz. 82; s. auch Enrico Riva Kommentar RPG, Zürich 1999, N. 115 zu Art. 5; Pierre Moor, Kommentar RPG, N. 73 zu Art. 14). Die Zuweisung von Land zur Nichtbauzone anlässlich der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, ist somit als Anwendungsfall der in der Regel entschädigungslos hinzunehmenden Inhaltsbestimmung des Grundeigentums zu betrachten (BGE 122 II 326 E. 4a S. 328 f. mit Hinweisen). Eine Nichteinzonung im Sinne der erwähnten Praxis liegt auch dann vor, wenn bisher als Bauland betrachtetes Land einer Nichtbauzone zugewiesen wird, weil eine Bau- und Zonenordnung, die in zeitlicher Hinsicht unter der Herrschaft des RPG in Kraft gesetzt wurde, ohne indessen materiell auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet zu sein, zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend diesen Grundsätzen revidiert wird (BGE 122 II 326 E. 5c S. 332).

Vorliegend hat die Schätzungskommission angenommen, es liege eine Nichteinzonung vor. Das Verwaltungsgericht geht demgegenüber von einer Auszonung aus. Die Beschwerdeführerin stellt diese Betrachtungsweise in Frage.
2.3 Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, die Zonenplanung von 1980 sei auf die Grundsätze des RPG ausgerichtet gewesen. Nicht entscheidend könne sein, dass die damalige Nutzungsplanung einstweilen auf die Festlegung des Siedlungsgebiets beschränkt gewesen sei und das Nichtbaugebiet ausgeklammert habe und somit die bundesrechtliche Planungspflicht erst mit der Kulturlandplanung von 1993 abschliessend erfüllt worden sei. Massgebend sei vielmehr, ob die rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone selbst - als Ganzes betrachtet - den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen entsprochen habe.

Dabei verbiete es sich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes des Grundeigentümers, überspannte Anforderungen an die RPG-Konformität einer Bauzone zu stellen. Einerseits habe schon die formelle Rechtmässigkeit eines Nutzungsplans eine gewisse vertrauensbegründende Wirkung; die Rechtssicherheit verlange überdies, dass sich der Grundeigentümer, dessen Grundstück nach Inkrafttreten des RPG einer Bauzone zugewiesen worden ist, grundsätzlich darauf verlassen könne, dass eine Verschlechterung dieser Position nicht ohne gleichzeitige Aktivierung der Eigentumsgarantie - verstanden als Wertgarantie - eintreten könne. Bei nach dem 1. Januar 1980 erlassenen Nutzungsplänen gelte deshalb die Vermutung der RPG-Konformität, und es müssten erhebliche Anhaltspunkte vorliegen, um diese Vermutung zu widerlegen. Seien innerhalb der Anpassungsfrist von Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG (bis zum 31. Dezember 1987) Nutzungsplanrevisionen unterblieben, so werde dadurch die Vertrauensposition des Grundeigentümers noch verstärkt.

Das Verwaltungsgericht gelangt zum Ergebnis, die Bauzonenplanung der Gemeine Beinwil am See von 1980 sei in verfahrensrechtlicher Hinsicht RPG-konform gewesen. Auch materiell sei die Abgrenzung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet bereits nach bundesrechtlichen Grundsätzen und Vorgaben erfolgt; die Bauzone sei, unter Zugrundelegung der damaligen Prognosen, nicht - oder zumindest nicht erheblich - überdimensioniert gewesen.
2.4 Die Beschwerdeführerin bestreitet dies: Die Bauzone der Gemeinde Beinwil am See weise selbst nach der Reduktion des Baugebiets im Kulturplan 1993 um rund 6 ha noch einen Überschuss von 25 ha auf (vgl. Vorprüfungsbericht der Abteilung Raumplanung zur Nutzungsplanung Siedlung vom 6. Dezember 1996, Ziff 2.3.1). Demzufolge habe vor Erlass des Kulturplans 1993, bezogen auf die gesamte Bauzonengrösse von 142 ha, eine Baulandübergrösse von 31 ha, also von rund 22% bestanden. Dabei seien die erheblichen Verdichtungspotentiale im überbauten Gebiet noch nicht berücksichtigt worden. Gemäss regionaler Bevölkerungsprognose wurde bis 1990 mit einer Bevölkerungszunahme auf 2'600 Einwohner gerechnet (vgl. Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 23. November 1981 Ziff. 3), so dass der auf 3'200 Einwohner ausgelegte Zonenplan bereits zum Erlasszeitpunkt eine Überkapazität von 600 Einwohnern oder 23,1% aufgewiesen habe. Auch die Schätzungskommission und der Regierungsrat (Beschwerdeentscheid vom 1. Mai 1996) vertraten die Auffassung, der Zonenplan 1980 entspreche den Anforderungen des RPG in materieller Hinsicht nicht.
2.5 Diese Einschätzung wird vom Bundesamt für Raumplanung geteilt: Unter Einrechnung der Verdichtungskapazitäten betrage das Fassungsvermögen des Zonenplans 1980 rund 5'500 Einwohner, d.h. das Doppelte der kantonalen Bevölkerungsprognose von 2'700 Einwohnern (Vorprüfungsbericht, Ziff. 2.3.1). Dies ergebe, auf die Fläche umgerechnet und unter Zugrundelegung einer Einwohnerdichte von 64 Einwohner pro ha, einen Überschuss an Wohn- und Mischzonen von 42,2 ha (vgl. Vorprüfungsbericht, Ziff. 5.8 des Anhangs). Unter diesen Umständen könne nicht von einem den Grundsätzen des RPG Rechnung tragenden Zonenplan gesprochen werden.
2.6 Das Verwaltungsgericht - wie auch die übrigen kantonalen Instanzen und die Beschwerdeführerin - beschränken ihre Prüfung weitgehend auf die Frage, ob die Bauzone gemäss Zonenplan 1980 überdimensioniert war oder nicht. Dieser Betrachtungsweise kann jedoch nicht beigepflichtet werden.
2.6.1 Wie das Bundesgericht verschiedentlich erwogen hat - zuletzt in einem die Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil und damit ebenfalls den Kanton Aargau betreffenden Urteil vom 22. Juli 2002 (1A.8/2002, E. 3.5) - ist eine Zonenplanung nach den gesetzlichen Zonenkriterien (Art. 14 ff. RPG) und aufgrund einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte vorzunehmen. Ausdrücklich verworfen hat das Bundesgericht daher die so genannte sektorielle Betrachtungsweise, die sich nur auf einen Teil des Planungsgebiets beschränkt (BGE 122 II 326 E. 5b S. 330 f.; 121 II 417 E. 3d S. 421, je mit Hinweisen). Dies betrifft nicht nur die Dimensionierung der Bauzonen, sondern gilt auch hinsichtlich der übrigen gemäss RPG auszuscheidenden Nutzungszonen: Die Nutzungsplanung als Ganzes muss den Anforderungen des RPG genügen (BGE 121 II 417 E. 3d S. 421). Sämtliche Zonenfestlegungen, namentlich auch die Festlegung der Nichtbauzonen, hat auf einer die Planungsgrundsätze des RPG umfassend berücksichtigenden Abwägung und Beurteilung zu beruhen; alle im konkreten Fall massgebenden raumplanerischen Aspekte sind bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen (Felix Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 33 f., 82 und 90 ff.). Planungsgebiet ist dabei das gesamte Gemeindegebiet (Pierre Moor, a.a.O., N. 72 f. zu Art. 14). Die RPG-konforme Abgrenzung der Bauzone kann daher nicht ausschliesslich unter den Gesichtspunkten der Baulandeignung, des Bedarfs und allenfalls weiterer Kriterien, die für eine bauliche Nutzung sprechen, festgelegt werden, sondern es muss auch geprüft werden, ob andere in Art. 1 und 3 RPG genannte Nutzungs- bzw. Schutzansprüche vorhanden sind, die sich auf die Begrenzung der Bauzone auswirken (Entscheid 1A.8/2002 vom 22. Juli 2002 E. 3.5.2). Hierzu gehört auch das Gebot der Schonung der Landschaft; insbesondere sollen genügende Flächen geeigneten Kulturlandes sowie naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a und d RPG; BGE 118 Ia 151 E. 4b S. 157; 117 Ib 4 E. 3a/aa S. 7, je mit Hinweisen; vgl. auch das vom Verwaltungsgericht zitierte Urteil des Bundesgerichts 1A.155/1999 vom 22. Mai 2000, E. 2b).

Das Bundesgericht hat ferner die vom Verwaltungsgericht postulierte Vermutung abgelehnt, dass nach Inkrafttreten des RPG verabschiedete Nutzungsplanungen RPG-konform seien, da diese Vermutung in der Rechtswirklichkeit keine ausreichende Grundlage findet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.8/2002 vom 22. Juli 2002 E. 3.5.4).

2.6.2 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann nicht angenommen werden, dass die Nutzungsplanung der Einwohnergemeinde Beinwil am See von 1980 in diesem Sinn den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung umfassend Rechnung trug. Die Planung, die zur Bauzonenordnung von 1980 führte, beruhte im Wesentlichen auf Grundlagen, die im vorausgegangenen Jahrzehnt erarbeitet worden waren. Sie war darauf gerichtet, die Bauzone nach Überlegungen zum Baulandbedarf abzugrenzen. Die Kulturlandplanung, d.h. die Nutzungsplanung für das Nichtbaugebiet, wurde einer späteren Planungsphase vorbehalten.

Diese Trennung der Nutzungsplanung in zwei zeitlich auseinander fallende Phasen kann zu unliebsamen Konsequenzen führen, wenn erst in der zweiten Phase erkannt wird, dass die umfassende Berücksichtigung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze eine Ausdehnung etwa einer Schutzzone oder Landwirtschaftszone zu Lasten der Bauzone verlangt (Urteil des Bundesgerichts 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 E. 3.4.1). Die verständliche Kritik des Verwaltungsgerichts am Zeitpunkt der Kulturlandplanung - lange nach Ablauf der in Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG dafür vorgesehenen Frist - ändert nichts daran, dass erst mit der Festlegung einer umfassenden Planung ein RPG-konformer Nutzungsplan geschaffen wird (Entscheid 1A.8/2002 vom 22. Juli 2002 E. 3.5.4).

Die Einwohnergemeinde Beinwil am See hat somit erst 1993 einen Nutzungsplan geschaffen, der sich an den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes orientiert. Hier ist nicht abschliessend zu untersuchen, ob diese Nutzungsplanung sämtlichen rechtlichen Anforderungen genügt; namentlich ist im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen, welche Bedeutung es hat, dass eine Bereinigung der Bauzonengrösse auch in dieser Revision noch einmal vorbehalten wurde (vgl. Ziff. 1.1.a des Genehmigungsbeschlusses des Grossen Rats vom 2. Juli 1996). Es genügt die Feststellung, dass frühestens mit der Planung von 1993, nicht aber bereits mit der Bauzonenordnung von 1980, eine Planung nach den Grundsätzen des RPG geschaffen wurde. Die sektorielle Planung von 1980 war nicht mit dem RPG vereinbar und berücksichtigte dessen Ziele und Grundsätze nicht umfassend. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob die 1980 ausgeschiedene Bauzone überdimensioniert war, wie dies die Beschwerdeführerin und das Bundesamt für Raumplanung annehmen.
2.6.3 Die 1993/1994 von der Gemeinde beschlossene und 1996 genehmigte Zuweisung der Parzelle Nr. 585 in die Landwirtschaftszone und ihre Belegung mit dem Aussichtsschutz "Vorderes Zihl" ist deshalb als Nichteinzonung und nicht als Auszonung zu qualifizieren.
3.
Eine Nichteinzonung trifft den Grundeigentümer nur ausnahmsweise enteignungsähnlich, etwa dann, wenn er überbaubares oder groberschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtlichen generellen Kanalisationsprojekt (GKP) erfasst wird, und er für Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat, wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen. Gegebenenfalls können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück hätte eingezont werden müssen bzw. seine Nichteinzonung als materielle Enteignung zu werten ist. Ein Einzonungsgebot bzw. eine materielle Enteignung kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet (Art. 15 lit. a RPG) befindet (vgl. BGE zum Ganzen 125 II 431 E. 4a S. 434 mit Hinweisen; Enrico Riva, RPG-Kommentar, N. 146 ff. zu Art. 5). Dabei ist stets eine Würdigung aller rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten vorzunehmen (BGE 121 II 455 E. 4c S. 458 f.).
Da das Verwaltungsgericht von einer Auszonung ausging, hat es nicht geprüft, ob den Beschwerdeführern unter Würdigung aller Umstände auch nach Nichteinzonungsgrundsätzen eine Entschädigung zusteht. Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, sich hierzu zu äussern, bevor das Verwaltungsgericht diese Fragen beurteilt hat.
4.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinne des Eventualantrags der Beschwerdeführerin gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdegegner die Kosten des Verfahrens (Art. 156 Abs. 2 OG). Die obsiegende Gemeinde hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 26. Oktober 2001 aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird den Beschwerdegegnern auferlegt. Sie haften zu gleichen Teilen als Solidarschuldner.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. September 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: