

4-BE.2025.7

Urteil vom 17. Juni 2026

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

Beschwerde-
führerin **A.**____

vertreten durch A.____, B.____

Beschwerde-
gegnerin **Einwohnergemeinde Q.**____

handelnd durch den Gemeinderat

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

Beigeladener **Kanton Aargau**

handelnd durch den Regierungsrat des Kantons Aargau,

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

Gegenstand Mehrwertabgabe (Parzelle aaa)

Das Gericht entnimmt den Akten:

A.1.

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

A.2.

Die A._____ sind Alleineigentümerin der Parzelle aaa im Halte von 15'146 m², von welcher im Rahmen der Nutzungsplanrevision eine Teilfläche von 1'615 m² der Kernzone zugewiesen wurde. Die betreffende Teilfläche war zuvor als weisse Fläche keiner Zone zugeteilt.

B.1.

Für den infolge Umzonung erlangten Mehrwert setzte der Gemeinderat Q._____ mit Verfügung vom 10. September 2024 eine Mehrwertabgabe von Fr. 218'025.00 fest.

B.2.

Gegen die Festsetzungsverfügung erhoben die A._____ am 1. Oktober 2024 Einsprache und beantragten die Aufhebung der Mehrwertabgabeverfügung.

B.3.

Mit Einspracheentscheid vom 7. April 2025 hiess der Gemeinderat die Einsprache in Bezug auf die Fälligkeit der Mehrwertabgabe teilweise gut. Darüber hinaus wurde die Einsprache abgewiesen.

C.

Dagegen erhoben die A._____ (künftig: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 14. Mai 2025 Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen (SKE), und stellten folgende Anträge:

"1. Der Einspracheentscheid vom 7. April 2025 und die Verfügung vom 10. September 2024 der Gemeinde Q._____ seien aufzuheben und es sei auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe zu verzichten.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

D.1.

Mit Schreiben vom 16. Mai 2025 informierte das SKE die Beschwerdeführerin über die Eintragung ihres Schreibens als Beschwerde und das weitere Vorgehen.

D.2.

Nachdem der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.00 (Verfügung des SKE vom 16. Mai 2025) fristgerecht geleistet worden war, brachte das SKE die Beschwerde der Einwohnergemeinde Q._____ (künftig: Beschwerdegegnerin) mit Schreiben vom 26. Mai 2025 zur Kenntnis und setzte ihr eine Frist zur Vernehmlassung bis 25. Juni 2025.

Gleichentags wurde der Regierungsrat als Vertreter des Kantons Aargau zum Verfahren beigeladen und ebenfalls zur Vernehmlassung bis 25. Juni 2025 aufgefordert.

E.1.

Der Beigeladene liess sich mit Schreiben vom 19. Juni 2025 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

E.2.

Die nunmehr vertretene Beschwerdegegnerin liess sich mit Eingabe vom 25. Juni 2025 vernehmen und ebenfalls die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde beantragen, soweit auf sie eingetreten werden könne.

F.1.

Die beiden Eingaben wurden den Verfahrensbeteiligten mit Schreiben vom 27. Juni 2025 übers Kreuz zur Kenntnis gebracht und der Beschwerdeführerin wurde freigestellt, bis 28. August 2025 zu replizieren.

F.2.

Die Beschwerdeführerin replizierte mit Schreiben vom 30. Juli 2025 und hielt an ihren Anträgen fest. Weiter beantragte sie, die Beschwerdegegnerin sei zur Edition des bis zur Ablösung durch den Bauzonenplan vom 27. Februar 2019 gültigen Zonenplans zu verpflichten.

G.1.

Mit Schreiben jeweils vom 4. August 2025 wurde die Replik der Beschwerdegegnerin und dem Beigeladenen zur Kenntnis gebracht und ihnen wurde freigestellt, bis 15. September 2025 eine den Schriftenwechsel abschliessende Duplik abzugeben. Die Beschwerdegegnerin wurde zudem aufgefordert innert derselben Frist den bis zur Ablösung durch den Bauzonenplan vom 27. Februar 2019 gültigen Zonenplan einzureichen.

G.2.

Die Beschwerdegegnerin liess mit Eingabe vom 26. August 2025 duplizieren und an ihren Anträgen festhalten.

G.3.

Der Beigeladene verzichtete konkludent auf die Einreichung einer Duplik.

G.4.

Die Duplik der Beschwerdegegnerin wurde der Beschwerdeführerin am 24. September 2025 zur Kenntnis gebracht.

G.5.

Daraufhin erstattete die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 6. Oktober 2025 eine Spontanreplik. Das Schreiben wurde der Beschwerdegegnerin und dem Beigeladenen am 7. Oktober 2025 zur Kenntnis gebracht.

Damit war der Schriftenwechsel abgeschlossen.

H.

Das SKE führte am 17. Juni 2026 eine Verhandlung durch (Präsenz siehe Protokoll, S. 2). Anschliessend wurde der Fall beraten und das nachfolgende Urteil gefällt.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1.

1.1.

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

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

1.2.

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

1.3.

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

1.4.

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

1.5.

Der Einspracheentscheid wurde der Beschwerdeführerin am 11. April 2025 zugestellt. Nach § 28 Abs. 1 und 2 VRPG gelten für die Berechnung der Fristen, deren Unterbruch und die Wiederherstellung gegen die Folgen der Säumnis sowie bezüglich der Rechtsstillstandfristen die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) vom 19. Dezember 2008. Unter Berücksichtigung des Fristenstillstands vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern (Art. 145 Abs. 1 lit. a ZPO) ist die mit Poststempel vom 15. Mai 2025 versehene Beschwerde ohne weiteres fristgerecht erhoben worden.

Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

Strittig ist vorliegend, ob für die Umzonung einer Teilfläche von 1'615 m² der Parzelle aaa von einer zuvor keiner Zone zugewiesenen weissen Fläche in die Kernzone K eine Mehrwertabgabe geschuldet ist.

3.

3.1.

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

3.2.

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

Gemäss § 28a BauG haben die Grundeigentümer, deren Grundstücke in eine Bauzone eingezont werden, eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts zu leisten. Der Gemeinderat orientiert aufgrund von Schätzungen durch das kantonale Steueramt bei der öffentlichen Auflage des Nutzungsplanentwurfs über die voraussichtliche Höhe der Abgabe. Er erlässt eine Verfügung über die definitive Höhe, sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist (§ 28b Abs. 1 BauG). Mit § 28a BauG besteht eine genügende gesetzliche Grundlage zur Erhebung von Mehrwertabgaben. Dies ist unbestritten (Protokoll, S. 5).

3.3.

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

4.

4.1.

4.1.1.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Indem der Gemeinderat in seinem Einspracheentscheid die

Ausführungen der Beschwerdeführerin zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Umgang mit sogenannten "weissen Flächen" in keiner Weise gewürdigt habe, habe er das rechtliche Gehör verletzt. Auf eine Begründung hätte nur verzichtet werden dürfen, wenn dem Antrag auf Verzicht auf eine Mehrwertabgabe vollumfänglich entsprochen worden wäre.

Im Fall des Unterliegens sei der Verletzung des rechtlichen Gehörs bei der Verlegung der Verfahrens- und Parteikosten angemessen Rechnung zu tragen. Erst durch die Erhebung der vorliegenden Beschwerde habe sie eine rechtliche Befassung mit ihrer Argumentation in Bezug auf die im Zonenplan weiss dargestellten Flächen erwirken können. Ihr seien daher auch im Fall des Unterliegens keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Weiter sei ihr eine angemessene Parteikostenentschädigung auszurichten.

4.1.2.

Der Vorhalt der Gehörsverletzung wird von der Beschwerdegegnerin bestritten. Der Einspracheentscheid setze sich mit der rechtlichen Ausgangslage, insbesondere mit der Nutzungsplanung, der bisherigen planungsrechtlichen Stellung des Grundstücks und der Anwendung von § 28a Abs. 1 BauG eingehend auseinander. Die Gemeinde habe somit die rechtserheblichen Gesichtspunkte gewürdigt, auch wenn sie nicht jede Detailüberlegung der Beschwerdeführerin aufgenommen habe oder deren Argumentation gefolgt sei. Es bestehe kein Anspruch auf eine ausführliche Auseinandersetzung mit sämtlichen Argumenten.

4.1.3.

Dem schliesst sich der Beigeladene an. Die Gemeinde dürfe sich bei der Begründung auf die wesentlichen Punkte beschränken und müsse nicht jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandeln. Der Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs sei daher unbegründet.

4.2.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistet. Er dient als zentrales Mitwirkungsrecht sowohl der Sachaufklärung, stellt aber auch ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er umfasst den Anspruch auf Äusserung und Anhörung im Verfahren, den Anspruch auf Akteneinsicht, das Recht auf Vertretung und Verbeiständung sowie den Anspruch auf Begründung eines Entscheids (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, N 1001 f., mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Eine Verletzung des Anspruchs führt im Falle einer Anfechtung grundsätzlich zur Aufhebung des Entscheids, auch wenn die Verletzung keinen Einfluss auf das Ergebnis hatte (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1039, 1174 ff., mit Hinweisen). Die Verletzung kann nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedoch im Rechtsmittelverfahren geheilt werden, wenn der Beschwerdeführer die Möglichkeit hatte,

sich vor einer Instanz zu äussern, welche über dieselbe Kognition wie die untere Instanz verfügt (BGE 125 V 368, Erw. 4.c)/aa); vgl. auch BGE 110 Ia 81, Erw. 5.d). Auf kantonaler Ebene ist der Anspruch auf rechtliches Gehör in § 21 und § 22 VRPG festgehalten.

Wird auf eine Rückweisung verzichtet, können grobe Verfahrensfehler bei der Kostenverlegung berücksichtigt werden (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts [VGE] WBE.2013.260 vom 24. März 2014 in Sachen EG S. gegen L.A., Erw. 3.2. und Entscheid des SKE [SKEE] 4-BE.2010.7 vom 27. Februar 2013 in Sachen L.A. gegen EG S., Erw. 4.6.1.).

Das Spezialverwaltungsgericht prüft mit voller Kognition (§ 53 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit § 52 VRPG).

4.3.

4.3.1.

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

4.3.2.

Die Begründungsdichte richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Der Anspruch auf Begründung ist nicht bereits verletzt, wenn sich die urteilende Instanz nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Es genügt, wenn die wesentlichen Gesichtspunkte berücksichtigt werden und ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde lenken liess (BGE 121 I 57; BGE 117 Ib 86, je mit Hinweisen; AGVE 1998 S. 427; AGVE 2002 S. 423). Handelt es sich um einen Bereich, in dem der urteilenden Instanz ein Ermessensspielraum zukommt, so ist eine umfassendere Begründung erforderlich, damit die Parteien – und die Rechtsmittelinstanz – die Ermessensausübung überprüfen können (BGE 129 I 239 mit Hinweisen; Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht, Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Bern 1998, S. 108 f.).

4.4.

Anlässlich der Verhandlung wurde deutlich, dass die Beschwerdeführerin die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Umgang mit "weissen

Flächen" als zentralen Punkt des vorliegenden Verfahrens erachtete. Aus Sicht der Beschwerdegegnerin sei diese jedoch vorliegend nicht relevant, da die von der Beschwerdeführerin zitierte Rechtsprechung nur von Bedeutung sei, wenn es um die Höhe der Mehrwertabgabe gehe. Vorliegend sei umstritten, ob überhaupt eine Mehrwertabgabe geschuldet sei. Die Höhe der Mehrwertabgabe werde dagegen nicht bestritten. Der Vertreter der Beschwerdeführerin bestätigte, dass im vorliegenden Verfahren ausschliesslich die Mehrwertabgabepflicht an sich bestritten wird; die konkrete Höhe der verfügbaren Mehrwertabgabe wird dagegen nicht angefochten (Protokoll, S. 5 f.).

Vorliegend ist die Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid zwar nicht auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin betreffend die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Zugehörigkeit von im Zonenplan weiss dargestellten Flächen zum Bau- oder Nichtbaugebiet eingegangen, da sie diese Frage als nicht entscheidrelevant erachtete. Es ist jedoch nicht erforderlich, dass sich der Einspracheentscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (Erw. 4.3.2.). Der Einspracheentscheid vom 7. April 2025 setzt sich ausreichend mit den einzelnen Argumenten der Einsprache der Beschwerdeführerin auseinander. Die Beschwerdeführerin konnte den Entscheid grundsätzlich ohne weiteres sachgerecht anfechten.

4.5.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt.

5.

5.1.

Die Beschwerdeführerin lässt vorbringen, die Gemeinde verkenne den Inhalt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Sie zitiere zwar Erw. 2.5. des Entscheids des Bundesgerichts 1A.140/2003 vom 18. März 2004, verwende aber aus dieser Erwägung nur die ersten Sätze. Das Bundesgericht habe dort festgehalten, die Gemeinde R.____ habe das Bahnareal im Zonenplan weiss dargestellt, da es nach Art. 18 des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) vom 20. Dezember 1957 der Eisenbahnhoheit des Bundes und nicht dem kommunalen und kantonalen Planungsrecht unterliege. Die Gemeinde ordne das Bahnareal nicht selbst einer bestimmten Nutzung zu, da die Nutzung des Grundstücks bereits durch die eisenbahnrechtliche Plangenehmigung dem Eisenbahnverkehr gewidmet sei. Der Verzicht auf eine eigene Planung durch die Gemeinde folge aus der Zuständigkeitsordnung des EBG und sei nicht als bewusster Ausschluss des Bahnareals aus der umgebenden Bauzone zu verstehen. Berücksichtige man diese Gedanken des Bundesgerichts, komme man zu dem Schluss, dass es sich vorliegend nicht um eine Einzonung bzw. Umzonung handle. Vorliegend sei die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Bezug auf

"weisse Flächen" einschlägig. Für die Bestimmung des Mehrwerts sei es unumgänglich, die raumplanungsrechtlich zulässige Nutzung vor der Planänderung mit der nach der Planänderung zulässigen Nutzung zu vergleichen. Im Fall einer "weissen Fläche" habe dies unter Anwendung der entsprechenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu geschehen.

Weiter scheitere die Auffassung der Gemeinde, wonach sie mit der Umzonierung die Bindung an den öffentlichen Zweck gelöst habe, bereits daran, dass die öffentliche Zwecksetzung eines Bahnhofareals gar nicht in die Kompetenz der Gemeinde falle und sie die Zwecksetzung auch nicht habe lösen können. Das Bundesgericht habe in BGE 118 Ib 569 dazu festgehalten, dass für die Durchführung eines kantonalen Planungs- oder Baubewilligungsverfahrens kein Raum bleibe, soweit ein eidgenössisches Spezialgesetz die Projektierung und Bewilligung bestimmter Anlagen in formeller und materieller Hinsicht abschliessend regle und das vorgesehene Verfahren die Berücksichtigung der Landes-, Regional- und Ortsplanung ermögliche und den allgemeinen Rechtsschutzvorschriften genüge. Dies treffe insbesondere auf die Errichtung von Betriebsanlagen der A.____ zu.

Es sei unzutreffend, dass auf dem Bahnareal nur Bauten und Anlagen zulässig seien, die der Bund im Plangenehmigungsverfahren direkt gestützt auf die Eisenbahngesetzgebung bewillige. Der Bund erlasse jedoch lediglich für "Eisenbahnanlagen" im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EBG und Art. 18 Abs. 1^{bis} EBG Plangenehmigungsentscheide. Demgegenüber unterstünden "Nebenanlagen" gemäss Art. 18m EBG dem kantonalen Recht, auch wenn sich die entsprechenden Bauten und Anlagen auf "Bahnareal" befänden. Somit seien auf der betroffenen Fläche bereits unter dem alten kommunalen Bauzonenplan Nutzungen ausserhalb eines Plangenehmigungsverfahrens möglich gewesen. Die Beschwerdegegnerin vermische mit ihrer Argumentation zwei Regelungsbereiche des EBG. Während in Art. 18 EBG und Art. 18m EBG geregelt sei, welche Bauten und Nutzungen auf Bahnarealen zulässig seien und welche Behörde (BAV oder Kanton bzw. Gemeinde) die entsprechenden Bewilligungen erteile, regle Art. 39 EBG die Öffnungszeiten für Nebenbetriebe zu kommerziellen Zwecken auf Bahnhofgebiet. In Bezug auf die Öffnungszeiten sei es von Bedeutung, ob der Nebenbetrieb auf die Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet sei oder nicht. Soweit dies der Fall sei, erteilten die A.____ dem betreffenden Geschäft den sog. "Nebenbetriebsstatus", welcher das Geschäft von der Einhaltung der kantonalen bzw. kommunalen Öffnungs- und Schliessungszeiten entbinde. Art. 39 EBG sage jedoch nichts darüber aus, was raumplanungsrechtlich auf dem Bahnareal zulässig sei. Mit Baubewilligung BG 2005-074 vom 21. November 2005 habe die Gemeinde der A.____ eine Baubewilligung für den Umbau des Aufnahmegebäudes und XX (Bahnhofgebäude) und die Erweiterung der Parkplatzanlage erteilt. In der Baubewilligung werde die Zone WG 3 erwähnt. Mit der Baubewilligung sei unter anderem der Umbau des bis dahin bestehenden XX in einen Kiosk/Bistro

bewilligt worden. Die weisse Fläche habe sich faktisch schon damals in der Zone WG 3 und somit in der Bauzone befunden und es seien andere Nutzungen als Bahnnutzungen zulässig gewesen. Auch mit der Baubewilligung bezüglich Umnutzung der Gastroflächen und Einbau einer Lüftungsanlage (BG 2023-011) habe die Gemeinde für das Bahnhofsgebäude auf Parzelle aaa eine Baubewilligung ausgestellt. Parzelle aaa sei somit bereits vor der Nutzungsplanrevision privatwirtschaftlich genutzt worden. Es treffe daher nicht zu, dass kommerzielle bzw. privatwirtschaftliche Nutzungen bisher ausgeschlossen gewesen seien. Eine derartige privatwirtschaftliche Nutzung von Bahnareal sei nicht aussergewöhnlich, sondern schweizweit verbreitet. Sie setze keine Aufhebung der "planerischen Zweckbindung als Bahnareal" durch die Gemeinde voraus. Die raumplanungsrechtlich zulässige Nutzung ergebe sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den "weissen Flächen". Die von der Beschwerdegegnerin zitierten Gerichtsurteile seien daher nicht einschlägig. Soweit die Beschwerdegegnerin dem Urteil WBE.2022.349 vom 28. März 2023 entnehme, dass auf "weissen Flächen" über unmittelbar bahnbetriebliche Nutzungen hinausgehende Nutzungen nur zulässig seien, sofern sie auf die Bahnkundschaft ausgerichtet seien, widerspreche sie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Die Gemeinde vermische die Begriffe "Einzonung" und "Umzonung". Vorliegend entscheide sich die Frage, ob die weisse Fläche faktisch bereits vorher bebaubar war nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu weissen Flächen und nicht nach § 28a Abs. 1 BauG. Der Tatbestand der Umzonung im Sinne von § 28a Abs. 1 BauG betreffe lediglich Fälle, in denen ein Grundstück altrechtlich in einer Aargauer Bauzone gelegen habe und durch eine Zonenplanänderung in eine andere Bauzone umgezont werde. Parzelle aaa sei jedoch vor der Nutzungsplanrevision kein Bestandteil einer Bauzone nach aargauischem Recht gewesen.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bestimme sich die Zugehörigkeit einer Fläche zum Baugebiet oder Nichtbaugebiet aufgrund objektiver Kriterien, wobei eine parzellenübergreifende und gebietsbezogene Sichtweise massgebend sei. Zu berücksichtigen sei insbesondere die bereits erfolgte Überbauung des Gebiets zu Zwecken des Bahnbetriebs, seine Lage inmitten anderer Zonen und seine Zuordnung zum Siedlungsgebiet im Richtplan. Der Verzicht auf eine eigene Planung dieses Gebiets durch die Gemeinde folge aus der Zuständigkeitsordnung des EBG und sei nicht als bewusster Ausschluss des Bahnhofareals aus der umgebenden Bauzone zu verstehen. Parzelle aaa grenze gemäss dem aktuell gültigen Zonenplan an die Kernzone, die Wohnzone 2, die Kernzone Brühl sowie an die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Bei diesen Zonen handle es sich um Bauzonen gemäss § 9 BNO. Die Lage des Grundstücks in Bezug auf die umliegenden Zonen spreche klar für die Zugehörigkeit zum Baugebiet. Zudem liege das Grundstück innerhalb der Bauzonengrenze. Bereits im bis 2018 gültigen Zonenplan sei Parzelle aaa von zum Baugebiet

gehörenden Grundstücken umgeben gewesen (Wohn- und Gewerbezone 3, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Gewerbezone, Wohnzone 2). Abgesehen von Parzelle aaa hätten sämtliche südwestlich der Bahnlinie gelegenen Grundstücke bereits zur Wohn- und Gewerbezone 3 (heutige Kernzone) gehört. Aus dieser planerischen Festlegung könne abgeleitet werden, dass der alte Zonenplan das Gebiet bis zur Bahnlinie als dieser Zone zugehörig gedacht habe. In Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hätten auch die südwestlich der Bahnlinie gelegenen Flächen von Parzelle aaa faktisch zu dieser Zone gehört. Die Zuteilung zur Kernzone im aktuellen Zonenplan stelle somit lediglich eine formelle Nachtragung dar, welche materiell keine Änderung zur Folge habe.

Im kantonalen Richtplan sei das Grundstück als Siedlungsgebiet ausgeschieden, was ebenfalls für seine Zuordnung zum Baugebiet spreche. § 10 BNO sehe für die Kernzone K vor, dass die bestehenden Zentrumsbereiche erhalten und qualitativ entwickelt werden sollen. Faktisch entspreche die Nutzung von Parzelle aaa bereits der von § 10 BNO angestrebten attraktiven Nutzungsmischung mit einem angemessenen Anteil publikumsorientierter Nutzungen wie Läden, Restaurants und Dienstleistungen mit Zulässigkeit von Gewerbe, Dienstleistungen, Verkaufsgeschäften, Restaurants, Wohnungen und Landwirtschaft. Sowohl die ehemalige Nutzung der Fläche durch die A. _____ mit Räumlichkeiten für ein XY und einen XZ als auch die neue Gastronutzung seien Nutzungen im Sinne von § 10 BNO. Die Zuteilung zur Kernzone stelle weder eine Einzonung noch eine Umzonung dar und könne daher keine Mehrwertabgabepflicht auslösen.

5.2.

5.2.1.

Der Beigeladene führt dazu aus, die weiss dargestellten Flächen zählten zwar zum Baugebiet, jedoch handle es sich dabei um Flächen für Infrastrukturanlagen (Kantons- oder Nationalstrassen sowie Bahnareal), die der Planungshoheit der Gemeinde entzogen seien. Diese Flächen seien für eine öffentliche Zwecksetzung reserviert und Bauen sei verboten beziehungsweise nur nach Massgabe dieser Zwecksetzung zulässig. Entsprechend sei die Umzonierung solcher Flächen in eine Kernzone, wodurch das Bauen neu für rein private Zwecke zulässig werde, mehrwertabgabepflichtig.

Die Frage ob für das Bahnhofareal betreffende Baubewilligungen das Plan-genehmigungsverfahren zu durchlaufen sei oder ob der Gemeinderat direkt eine Baubewilligung erteilen dürfe, sei für die Mehrwertabgabepflicht nicht von Bedeutung.

Anlässlich der Teiländerung vom 20. Juni 2012 (genehmigt am 31. Oktober 2012) sei bereits eine kleine Teilfläche im Süden der Parzelle aaa der Kernzone zugeteilt worden. Eine Mehrwertabgabe sei aber nur für die im

Rahmen der aktuellen Nutzungsplanrevision neu zonierte Teilfläche am westlichen Parzellenrand verlangt worden.

5.2.2.

Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, der vom Beigeladenen zitierte Verwaltungsgerichtsentscheid WBE.2020.35 vom 2. Dezember 2020 betreffe die Planungspflicht. Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens habe damit jedoch nichts zu tun. Vorliegend gehe es darum zu prüfen, ob die Fläche vor der Nutzungsplanrevision im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu "weissen Flächen" bebaubar gewesen sei.

5.3.

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

Gemäss den beiden Tatbestandsvarianten von § 28a Abs. 1 Satz 2 BauG sei eine Umzonung innerhalb der Bauzonen der Einzonung gleichgestellt, wenn das betroffene Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liege, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen sei. Auch innerhalb bestehender Bauzonen könnten Nutzungsänderungen vorgenommen werden, welche im Ergebnis einer Einzonung gleichkämen. Massgeblich sei, welche zonenrechtliche Nutzungsart der betroffenen Fläche vor der Umzonung zugekommen sei. Dabei komme es nicht auf die formelle Zugehörigkeit zur Bauzone an, sondern ob die damalige Nutzung eine privatwirtschaftliche Überbauung ausgeschlossen habe.

Vorliegend sei eine bauliche Nutzung der betroffenen Teilfläche der Parzelle aaa durch die Beschwerdeführerin oder durch Dritte für rein privatwirtschaftliche Zwecke ausgeschlossen gewesen. Das Verwaltungsgericht habe in seinem Entscheid WBE.2022.349 vom 28. März 2023 festgehalten, dass auf im kommunalen Nutzungsplan "weiss" dargestellten und somit keiner kommunalen Nutzungszone zugewiesenen Bahnarealen in erster Linie bauliche Nutzungen zulässig seien, die unmittelbar bahnbetrieblichen Funktionen dienten. Darüber hinaus könnten auf solchen Flächen gestützt auf Art. 39 Abs. 1 EBG Nebenbetriebe zu kommerziellen Zwecken eingerichtet werden, sofern sie auf die Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet seien. Das Verwaltungsgericht habe in diesem Zusammenhang klargestellt, dass eine privatwirtschaftliche Überbauung auf einer solchen Fläche planungsrechtlich nicht möglich sei.

Mit der Umzonung der streitbetroffenen Teilfläche der Parzelle aaa in die Kernzone K sei die planerische Zweckbindung als Bahnareal aufgehoben und die Grundlage für eine privatwirtschaftliche Nutzung geschaffen worden. Diese erweiterte Nutzungsmöglichkeit begründe einen relevanten planerischen Mehrwert im Sinne von § 28a Abs. 1 BauG.

Die Beschwerdegegnerin wehrt sich gegen den Vorhalt, sie habe den Inhalt von Erw. 2.5. des Bundesgerichtsentscheids 1A.140/2003 vom 18. März 2004 unvollständig wiedergegeben. In diesem Entscheid sei es um die Frage gegangen, ob eine im Nutzungsplan weiss dargestellte Fläche überhaupt als Bauzone im Sinne des RPG gelten könne. Die Abgrenzung habe der raumplanungsrechtlichen Einordnung im Kontext der planerischen Zulässigkeit einer bestimmten Anlage gedient. Für die hier zu beurteilende Frage der kantonalrechtlichen Mehrwertabgabepflicht sei diese Diskussion nicht einschlägig.

Die bundesrechtliche Plangenehmigungspflicht gemäss Art. 18 Abs. 1 EBG und Art. 18 Abs. 1^{bis} EBG beziehe sich ausschliesslich auf Eisenbahnanlagen im engeren Sinne. Nutzungen, welche diesen Anlagen nicht unmittelbar dienten, unterständen nach Art. 18m Abs. 1 EBG dem kantonalen Recht, auch dann, wenn sie sich auf Bahnarealen befänden. Das Bahnareal unterliege so lange der Planungshoheit des Bundes, wie es betriebsnotwendigen Zwecken diene. Deshalb dürfe es die Gemeinde im Nutzungsplan weiss belassen, ohne eine eigene Nutzungszuweisung vorzunehmen. Werde die Bahnnutzung deutlich reduziert oder dauerhaft aufgegeben, dürfe die Gemeinde eine zonenrechtliche Einordnung vornehmen, wobei sichergestellt sein müsse, dass eine allfällige Umzonung die eisenbahnrechtliche Widmung nicht beeinträchtige. Die Nutzung ehemals bahnbetriebsnotwendiger Flächen für Drittnutzungen unterliege somit nach erfolgtem Wegfall der Bahnnutzung dem kantonalen Recht bzw. der Planungshoheit der betreffenden Gemeinde (mit Hinweis auf BGE 115 Ib 166, Erw. 3.4.). Die Gemeinde habe daher mit der Umzonung keine bundesrechtliche Zuständigkeit verletzt.

Bei den von der Beschwerdeführerin angeführten und mit Baubewilligungen BG 2005-074 und BG 2023-011 bewilligten Bauvorhaben habe es sich um Nebenanlagen im Sinne von Art. 18m EBG gehandelt. Derartige Anlagen wie etwa ein XX oder eine Parkplatzerweiterung stünden typischerweise in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb und dienten damit weiterhin öffentlichen Zwecken. Die Möglichkeit der Erstellung solcher Anlagen sei nicht gleichbedeutend mit einer planungsrechtlichen Freigabe der Fläche für private Nutzungen. Gemäss Art. 18 EBG unterstehe ein Grundstück, das ausschliesslich dem Bahnbetrieb diene, grundsätzlich der Eisenbahnhoheit des Bundes und bleibe der Anwendung kantonalen und kommunalen Bauvorschriften entzogen. Zulässig seien dort

ausschliesslich ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienende Bauten und Anlagen sowie Nebenanlagen, welche zwar nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, jedoch funktional in diesen eingebunden seien, welche dem kantonalen Recht unterstünden. Bei gemischt genutzten Bauvorhaben sei im Einzelfall zu prüfen, ob die geplante Baute überwiegend dem Bahnbetrieb diene oder ob allfällige Nebenbauten baulich und funktionell selbständig seien. Seien Nebenbauten in ihrer baulichen Gestaltung von den Bedürfnissen des Bahnbetriebs bestimmt, falle das Vorhaben unter die eisenbahnrechtliche Plangenehmigungspflicht, andernfalls gelte das kantonale Baubewilligungsverfahren. Folglich stünden auch die Nebenanlagen im öffentlichen Interesse und begründeten keine frei verfügbaren, privaten Drittnutzungen. Mit der Nutzungsplanrevision sei erstmals verbindlich festgelegt worden, welche Nutzungen auf der streitbetroffenen Fläche auch ausserhalb bahnbetrieblicher Zwecke im Sinne des EBG zulässig seien. Erst dadurch seien private, nicht bahnbetragene Nutzungen überhaupt erst möglich geworden. Der auf der betroffenen Teilfläche bereits vor der Nutzungsplanrevision betriebene Kiosk sei offensichtlich als Nebenanlage im Sinne von Art. 18m Abs. 1 EBG zu qualifizieren, welche funktional in den Bahnbetrieb eingebunden sei und dessen Nutzung unterstütze. Er erfülle einen öffentlichen Zweck und stelle keine frei verfügbare, privatnützige Drittverwendung dar.

Die Beschwerdeführerin könne nicht verlangen, dass ein der Eisenbahnhoheit des Bundes unterliegendes Grundstück vorfrageweise einer bestimmten Bauzone oder der Zone des nächstgelegenen Grundstücks zugeordnet werde. Sie könne aus der von ihr zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht ableiten, dass auf einer solchen Fläche ohne weiteres jede beliebige Nutzung verwirklicht werden könne. Die streitbetroffene Fläche sei vielmehr bislang ausschliesslich öffentlichen Zwecken vorbehalten gewesen. Betriebsfremde Nutzungen ohne Bezug zum Bahnbetrieb seien nicht zonenkonform gewesen. Diese Zweckbindung sei erst mit der Zuordnung zur Kernzone aufgehoben worden.

Vorliegend sei der Tatbestand der Umzonung innerhalb einer Bauzone erfüllt, welcher nach § 28a Abs. 1 Satz 2 BauG einer Einzonung gleichgestellt sei.

6.

6.1.

Die Gemeinden können bestimmte Flächen, die von Bundesrechts wegen dem kommunalen und kantonalen Planungsrecht entzogen bleiben, von der Planung ausklammern und im Nutzungsplan "weiss" darstellen. Dies betrifft beispielsweise Areale, die dem Bahnbetrieb dienen (VGE WBE.2020.35 vom 2. Dezember 2020, Erw. II/3.2; VGE WBE.2022.349, Erw. II/2.; BGE 1A.140/2003 vom 18. März 2004, Erw. 2.5). Entsprechend

war die Teilfläche der Parzelle aaa vor der Umzonung keiner Nutzungszone gemäss § 15 BauG zugewiesen.

6.2.

Gemäss Art. 18 Abs. 1 EBG dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen, nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Das Eisenbahnunternehmen, durch welches die Infrastruktur betrieben wird, ist befugt, auf dem Bahnhofgebiet Nebenbetriebe zu kommerziellen Zwecken einzurichten, soweit diese auf die Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet sind (Art. 39 Abs. 1 EBG).

Die Erstellung und Änderung von Nebenbetrieben untersteht dem kantonalen Recht (Art. 18m Abs. 1 EBG). Sie dürfen nur mit Zustimmung des Eisenbahnunternehmens bewilligt werden, wenn die Nebenanlage Bahngrundstücke beansprucht oder an solche angrenzt (Art. 18m Abs. 1 lit. a) oder wenn die Betriebssicherheit beeinträchtigt werden könnte (Art. 18 m Abs. 1 lit. b).

6.3.

6.3.1.

Die Nutzungsmöglichkeiten der umgezonten Teilfläche von Parzelle aaa bestanden vor der Umzonung im Wesentlichen darin, dass Nebenbetriebe zu kommerziellen Zwecken eingerichtet werden durften, sofern diese auf die Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet waren. Eine kommerzielle Verkaufsnutzung wäre möglich gewesen, wenn für die Geschäftstätigkeit ein Bedürfnis des Bahnbetriebs und des Verkehrs bestanden hätte. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind zur Abdeckung anderer Bedürfnisse nur solche Geschäfte zugelassen, die klassischerweise als Bahnnebenbetriebe gelten, wie beispielsweise Kioske, Coiffeure oder Blumenläden. Es darf ein im Vergleich zu einem klassischen Kiosk etwas erweitertes und mit Tankstellen oder Autobahnraststätten vergleichbares Angebot zur Verfügung gestellt werden. Lebensmittelgeschäfte können an Pendler- und Grossstadtbahnhöfen Nebenbetriebscharakter haben, sofern sie nicht zu gross sind und auf den gewöhnlichen täglichen Gebrauch der Bahnreisenden ausgerichtet sind. Weiter können Buchhandlungen, Papeterien und Geschenk- und Spielwarenboutiquen als Bahnnebenbetriebe zulässig sein, wenn sie aufgrund ihrer Grösse und Organisation Kioskcharakter aufweisen. An Grossbahnhöfen mit durchmischem Publikumsverkehr sind auch Apotheken, Drogerien und Parfümerien als Nebenbetriebe möglich. Die Beurteilung der zulässigen Nebenbetriebe ist im Einzelfall nach Grösse des Bahnhofs, seiner Lage und der Zusammensetzung der Kundschaft vorzunehmen (BGE 123 II 317, Erw. 3 ff.). Eine Wohnnutzung wäre dagegen nicht bewilligbar gewesen (VGE WBE.2022.349, Erw. 5.5.2).

6.3.2.

Anlässlich der Verhandlung vom 17. Juni 2026 brachte der Vertreter der Beschwerdeführerin vor, auch vor der Umzonung seien Bauten mit rein privaten Nutzungen zulässig gewesen (Protokoll, S. 9). Auch eine Wohnnutzung sei möglich gewesen. Dies werde dadurch belegt, dass auf dem Bahnhofareal südöstlich der umgezonten Fläche und somit innerhalb der weissen Zone ein Gebäude existiere, welches aktuell vermietet sei und der Wohnnutzung diene. Bei diesem Gebäude handelt es sich jedoch um die ehemalige Wohnung des Bahnhofsvorstehers. Dieser verfügte über eine Dienstwohnung im Bahnhofsgebäude. Die Dienstwohnung diene somit in der Vergangenheit dem Eisenbahnbetrieb. Aufgrund der Besitzstandsgarantie (§§ 68 ff. BauG) darf das Gebäude auch nach Beendigung der Nutzung als Dienstwohnung weiterhin vermietet und bewohnt werden (Protokoll, S. 8). Daraus kann jedoch nicht die allgemeine Zulässigkeit einer Wohnnutzung vor der Umzonung abgeleitet werden.

6.4.

6.4.1.

Durch die Nutzungsplanrevision wurde die vorliegend interessierende Teilfläche der Parzelle aaa der Kernzone K zugewiesen. Nach § 10 Abs. 1 BNO sollen in der Kernzone K die bestehenden Zentrumsbereiche erhalten und qualitativ entwickelt werden. Angestrebt wird eine attraktive Nutzungsmischung mit einem angemessenen Anteil publikumsorientierter Nutzungen wie Läden, Restaurants und Dienstleistungen. Zulässig sind Gewerbe, Dienstleistungen, Verkaufsgeschäfte, Restaurants und Wohnen sowie Landwirtschaft. Verkaufsgeschäfte sind bis maximal 500 m² Nettoladenfläche pro Gebäude zugelassen. Der Neubau von freistehenden Ein- oder Zweifamilienhäusern ist nur in Baulücken oder auf Restgrundstücken zulässig, wenn keine andere zonengemässe Bebauung realisiert werden kann (§ 10 Abs. 2 BNO). Verkaufsgeschäfte, welche mehr als 500 m² Nettoladenfläche aufweisen, können gestützt auf einen Gestaltungsplan zugelassen werden, sofern diese mit den Entwicklungszielen der Gemeinde vereinbar sind und der Nachweis erbracht wird, dass für solche zusätzlichen Nutzungen die Kapazitäten des Strassennetzes ausreichen (§ 10 Abs. 3 BNO). Neu-, Um- und Ergänzungsbauten müssen zur sorgfältigen Gestaltung des Zentrums und der historisch wertvollen Ortsteile beitragen und sich bezüglich Stellung, kubischer Gestaltung, Gebäudevolumen, Gliederung der Fassaden, Dachform und -neigung, Materialien, Farbgebung, Platz-, Strassen- und Aussenraumgestaltung so in ihre Umgebung eingliedern, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Wo ortsbaulich erwünscht, sollen durch Stellung der Bauten gut gestaltete, attraktive Freiräume (Innenhöfe, Plätze, Fussgängerbereiche etc.) geschaffen werden (§ 10 Abs. 4 BNO). Die Ausnützungsziffer in der Kernzone K legt der Gemeinderat unter Abwägung der betroffenen privaten und öffentlichen Interessen im Einzelfall fest (§ 9 Abs. 1 i.V.m § 9 Abs. 3 BNO). Es sind drei Vollgeschosse zugelassen, die maximale Gesamthöhe beträgt 15 m und es gilt ein kleiner

Grenzabstand von 4 m. Ein grosser Grenzabstand ist nicht vorgesehen (§ 9 Abs. 1 BNO). Diese Masse gelten bei Neubauten als Richtwert. Der Gemeinderat kann Abweichungen von diesen Massen bewilligen, falls ortsbaulich und architektonisch eine bessere Lösung erzielt und der Zonenzweck nicht beeinträchtigt wird (§ 9 Abs. 2 BNO). In der Kernzone K gilt Lärmempfindlichkeitsstufe III (§ 9 Abs. 1 BNO).

6.4.2.

Vor der Umzonung waren etwa Lebensmittelgeschäfte nur zulässig, die nicht zu gross und auf den gewöhnlichen täglichen Gebrauch der Bahnreisenden ausgerichtet waren. Andere Geschäfte waren als Bahnnebenbetriebe nur zulässig, wenn sie aufgrund ihrer Grösse und Organisation Kioskcharakter aufgewiesen hätten (Erw. 6.3.1.). Während an Grossbahnhöfen mit durchmischtem Publikumsverkehr auch Apotheken, Drogerien und Parfümerien als Nebenbetriebe möglich wären, wäre eine derartige Nutzung am Bahnhof Q.____ aufgrund des geringeren Pendleraufkommens wahrscheinlich nicht bewilligt worden. Auch eine Wohnnutzung wäre nicht bewilligbar gewesen. Diese Nutzungseinschränkungen sind vergleichbar mit den Einschränkungen in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen.

Anlässlich der Verhandlung vom 17. Juni 2026 brachte der Vertreter der Beschwerdeführerin vor, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei eine gebietsweise Betrachtungsweise vorzunehmen. Die umliegenden Parzellen seien vor der Nutzungsplanrevision Bauzonen zugewiesen gewesen, etwa der Wohn- und Gewerbezone 3. Daher habe die weisse Fläche vor der Umzonung faktisch auch zur Bauzone gehört. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hielt dem entgegen, die Rechtsprechung des Bundesgerichts beziehe sich nur auf die Baumasse. Es gehe darum, dass sich Bauten gut in ihre Umgebung einfügten (Protokoll, S. 9).

Hier kommt es für die Frage, ob eine mehrwertabgabepflichtige Umzonung vorliegt, nicht darauf an, ob das Grundstück vor der Umzonung dem Baugebiet zugewiesen war oder nicht. Einer mehrwertabgabepflichtigen Einzonung gleichgestellt sind Umzonungen innerhalb von Bauzonen, wenn das Grundstück vor der Umzonung in einer Zone lag, in welcher das Bauen nur für öffentliche Zwecke zugelassen ist (§ 28a Abs. 1 Satz 2 BauG). Vor der Umzonung waren Bauten nur zulässig, wenn sie dem Bahnbetrieb und damit einem öffentlichen Zweck dienten. Eine rein private Nutzung wäre nicht möglich gewesen.

Nach der Umzonung in die Kernzone K sind auf der streitbetroffenen Fläche auch rein private Nutzungen möglich, die keinen Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb aufweisen. Eine Einschränkung auf bestimmte Geschäfte sowie die Bedürfnisse des Bahnbetriebs besteht nicht mehr. So sind etwa Verkaufsgeschäfte mit bis zu 500 m² Nettoladenfläche pro Gebäude

zugelassen. Gestützt auf einen Gestaltungsplan könnten sogar Verkaufsgeschäfte zugelassen werden, welche mehr als 500 m² Nettoladenfläche aufweisen. Zulässig wäre zudem neu eine Wohnnutzung (Erw. 6.4.1.), und zwar unabhängig von der Besitzstandsgarantie (Erw. 6.3.2.).

6.4.3.

Am 21. November 2005 war der Beschwerdeführerin die Baubewilligung für den Umbau des Aufnahmegebäudes und des XX an der R-Strasse erteilt worden. Anstelle des XX wurde ein Kiosk bzw. Bistro realisiert. Die Schalterhalle wurde in ein Grossraumbüro für Reisen, Schalter, Büro und Gepäck umgebaut. Auf der Südostseite des Gebäudeteils wurde die Parkplatzanlage erweitert und auf der Westseite wurden neue Park + Rail Plätze erstellt. Dabei handelte es sich offensichtlich um klassische Nebenbetriebe bzw. Nebenanlagen im Sinne von Art. 18m EBG, welche auf die Bedürfnisse des Bahnbetriebs ausgerichtet waren. Daraus kann die Beschwerdeführerin nichts für sich ableiten.

6.4.4.

Nach § 28a Abs. 1 Satz 2 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). Vor der Umzonung war die Nutzung der Teilfläche der Parzelle aaa dahingehend eingeschränkt, dass nur ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienende Bauten erstellt werden durften. Die Umzonung der betroffenen Teilfläche in die Kernzone K hat der Beschwerdeführerin zweifellos erhebliche Nutzungsvorteile gebracht, vergleichbar mit einer Einzonung. Es liegt damit ein mehrwertabgabepflichtiger Tatbestand vor.

6.5.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass für die Umzonung der zuvor als weisse Fläche keiner Zone zugewiesenen Teilfläche von 1'615 m² der Parzelle aaa in die Kernzone K eine Mehrwertabgabe geschuldet ist.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das rechtliche Gehör nicht verletzt wurde (Erw. 4.5.), dass die Umzonung der streitbetroffenen Fläche in die Kernzone K mehrwertabgabepflichtig ist (Erw. 6.5.). Es bleibt somit bei der verfügten Mehrwertabgabe von Fr. 218'025.00. Die Beschwerde ist abzuweisen.

8.

8.1.

8.1.1.

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

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten von der Beschwerdeführerin zu bezahlen.

8.1.2.

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

Gemäss § 20 Abs. 1 lit. a des Gebührendekrets (GebührD; SAR 662:110) vom 19. September 2023 beträgt die Gebühr in der gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege für das Verfahren vor dem Spezialverwaltungsgericht Fr. 200.00 bis Fr. 15'000.00. Innerhalb dieses Rahmens ist die Gebühr in vermögensrechtlichen Streitsachen vor dem Spezialverwaltungsgericht nach den halben Grundansätzen gemäss § 7 Abs. 1 GebührD festzulegen.

Der Streitwert beträgt vorliegend Fr. 218'025.00. § 7 Abs. 1 GebührD sieht bei einem Streitwert von 200'001.00 bis 400'000.00 einen Grundansatz von 6'870.00 plus 2,2 % des Streitwerts vor. Vorliegend beträgt der Grundansatz Fr. 11'666.55. Dieser ist um die Hälfte zu reduzieren (§ 20 Abs. 2 GebührD). Die Staatsgebühr beträgt also abgerundet Fr. 5'830.00.

8.2.

8.2.1.

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

8.2.2.

Die Entschädigung richtet sich nach dem Pauschalrahmentarif im Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT, SAR 291.150) vom 10. November 1987. Innerhalb des vorgesehenen Rahmens richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie der Bedeutung und Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 1 lit. a und Abs. 2 AnwT). Davon kann in Ausnahmefällen (besonderes hoher Aufwand oder Missverhältnis zwischen Entschädigung und tatsächlich geleisteter Arbeit) abgewichen werden (§ 8b AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag, inklusive Auslagen und MWST, festgelegt (§ 8c AnwT).

Gemäss § 8a Abs. 1 lit. a AnwT liegt die Entschädigung bei einem Streitwert zwischen Fr. 100'000.00 bis Fr. 500'000.00 zwischen Fr. 5'000.00 bis Fr. 15'000.00. Innerhalb dieses Rahmens richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 2 AnwT). Der massgebende Aufwand

sowie die Schwierigkeit werden im vorliegenden Verfahren als mittel beurteilt. Das ergäbe einen Grundansatz von Fr. 8'600.00.

Ein Streitwert über Fr. 100'000.00 gilt nach der Praxis des Gerichts stets (SKEE 4-EV.2019.14 vom 17. März 2021, S. 29 f.; 4-BE.2013.7 vom 2. Dezember 2015 S. 32; AGVE 2013, S. 484) als hoch, weshalb die Entschädigung zu reduzieren ist (§ 12a Abs. 1 AnwT). Diese Praxis kommt aus Gründen der Rechtsgleichheit auch bei der Festsetzung der Parteientschädigung zu Gunsten des Gemeinwesens zur Anwendung (AGVE 2011, S. 252 f.). Vorliegend erfolgt daher ein Abzug von 10 %. Die Parteientschädigung beträgt somit aufgerundet Fr. 7'800.00 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer, § 8c AnwT).

Das Gericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 5'830.00, sind von der Beschwerdeführerin zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.00 wird der Beschwerdeführerin angerechnet.

3.

3.1.

Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin einen Parteikostenersatz von Fr. 7'800.00 auszurichten.

3.2.

Dem Beigeladenen ist kein Parteikostenersatz auszurichten.

Zustellung

- Beschwerdeführerin (2)
- Beschwerdegegnerin (2)
- Beigeladener (2)

Mitteilung

- Mitwirkende Fachrichter
- Gerichtskasse (intern)

Rechtsmittelbelehrung Verwaltungsgerichtsbeschwerde

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

Aarau, 17. Juni 2026

Spezialverwaltungsgericht
Kausalabgaben und Enteignungen
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

B. Wehrli

C. Dürdoth