

4-BE.2021.1

Urteil vom 27. Juli 2022

Besetzung Präsident E. Hauller
Richterin B. Bärtschi
Richter M. Dammann
Richter J. Fricker
Richter V. Oeschger
Gerichtsschreiberin C. Dürdoth

Beschwerde-
führer **Kanton Aargau**

handelnd durch den Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsge-
bäude, 5001 Aarau

dieser vertreten durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt,
Rechtsabteilung, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau

Beschwerde-
gegnerin **A. AG**

vertreten durch lic. iur. Felix Weber, Rechtsanwalt, Hintere Bahn-
hofstrasse 6, 5001 Aarau

Vorinstanz **Einwohnergemeinde Q.**

handelnd durch den Stadtrat

Gegenstand Mehrwertabgabe auf einem Teil der Parzelle aaa (Umzonung von Ver-
kehrsfläche zu Spezialzone B)

Das Gericht entnimmt den Akten:

A.1.

Die Stadt Q. führte eine Teilrevision der Nutzungsplanung Siedlung durch, welche die "Änderung Bauzonenplan 'Gebiet B', Teilrevision Bau- und Nutzungsordnung 'Spezialzonen E B'" umfasste. Die vom Einwohnerrat am 23. Januar 2017 beschlossene Revision wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 7. Juni 2017 (RRB Nr. 2017-000630) genehmigt.

Im Rahmen der Nutzungsplanungsrevision wurden die bisherige Wohn- und Gewerbezone (WG) 5 und Teile der bisherigen Verkehrsflächen des D innerhalb des Siedlungsgebiets der Spezialzone B zugewiesen.

A.2.

Die A. AG ist Alleineigentümerin der Parzelle aaa im Halte von 5'433 m², von welcher im Rahmen der Nutzungsplanungsrevision eine Teilfläche von 2'406 m² der Spezialzone B zugewiesen wurde. Die betreffende Teilfläche war zuvor als Verkehrsfläche keiner Zone zugeteilt.

B.1.

Für den infolge Umzonung erlangten Mehrwert setzte der Stadtrat Q. mit Verfügung vom 16. September 2019 eine Mehrwertabgabe von Fr. 1'436'000.00 fest.

B.2.

Die Festsetzungsverfügung vom 16. September 2019 wurde zunächst nur der A. AG eröffnet. Mit Schreiben vom 20. September 2019 ersuchten die damaligen Rechtsvertreter der A. AG beim Stadtrat Q. um Eröffnung der Festsetzungsverfügung an die Rechtsvertreter. Daraufhin wurde die Verfügung nochmals ausgefertigt und am 25. September 2019 den Rechtsvertretern der A. AG förmlich eröffnet.

B.3.

Die A. AG liess am 24. Oktober 2019 gegen die Festsetzungsverfügung des Stadtrats Q. Einsprache erheben und die Aufhebung der Verfügung beantragen.

Mit Einspracheentscheid vom 7. Dezember 2020 setzte der Stadtrat Q. die Mehrwertabgabe in teilweiser Gutheissung der Einsprache neu auf Fr. 810'822.00 fest.

C.

Gegen den Einspracheentscheid erhob der Kanton Aargau mit Eingabe vom 21. Januar 2021 Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen (SKE), mit folgenden Anträgen:

- "1. Ziffer 1 und 2 des Einspracheentscheids des Stadtrats Q. vom 7. Dezember 2020 seien aufzuheben und wie folgt neu zu fassen:

"1. Auf die Einsprache wird nicht eingetreten.

2. Die Mehrwertabgabe für die der Einzonung gleichgestellte Umzonung der Parzelle aaa wird auf Fr. 1'436'000.— festgesetzt (Bestätigung der stadträtlichen Festsetzungsverfügung vom 16. September 2019, Beschlussziffer 1)."

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

D.1.

Mit Schreiben vom 28. Januar 2021 brachte das SKE die Beschwerde der A. AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) zur Kenntnis und setzte ihr eine Frist zur Vernehmlassung bis 22. Februar 2021. Weiter wurde sie darüber informiert, dass vom beschwerdeführenden Kanton praxisgemäss kein Kostenvorschuss erhoben werde.

D.2.

Gleichen Tags brachte das SKE die Beschwerde der Einwohnergemeinde Q. (nachfolgend: Vorinstanz) zur Kenntnis und setzte ihr eine Frist bis 22. Februar 2021 zur Vernehmlassung und Zustellung der gesamten Vorakten des Abgabenerhebungsverfahrens.

E.

Die Beschwerdegegnerin ersuchte mit Schreiben vom 17. Februar 2021 um Zustellung der Verfahrensakten und um Ansetzung einer neuen Frist zur Vernehmlassung von 20 Tagen.

F.1.

Die Vorinstanz nahm mit Schreiben vom 22. Februar 2021 innert Frist Stellung und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

F.2.

Die Vorakten des Verfahrens wurden dem Gericht am 5. März 2021 überbracht.

G.1.

Mit Schreiben vom 15. März 2021 brachte das SKE der Beschwerdeführerin die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 22. Februar 2021 zur Kenntnis und übergab ihr die Vorakten zur Einsicht, unter Ansetzung einer neuen Frist zur Vernehmlassung bis 24. April 2021.

G.2.

Die Beschwerdegegnerin liess sich mit Schreiben vom 16. April 2021 innert neu gesetzter Frist vernehmen und beantragte ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

H.1.

Mit Schreiben vom 23. April 2021 brachte das SKE dem Beschwerdeführer die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin zur Kenntnis. Es wurde ihm freigestellt, bis 17. Mai 2021 auf die Eingabe der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zu antworten.

H.2.

Der Beschwerdeführer erstattete mit Schreiben vom 10. Mai 2021 eine Replik.

I.1.

Das SKE sandte die Eingabe des Beschwerdeführers der Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 18. Mai 2021 und stellte ihr frei, bis 10. Juni 2021 eine abschliessende Duplik zu erstatten.

I.2.

Gleichentags wurde die Eingabe des Beschwerdeführers der Vorinstanz zugestellt und ihr wurde ebenfalls eine Frist bis 18. Mai 2021 für eine abschliessende Duplik gesetzt.

I.3.

Die Beschwerdegegnerin teilte mit Schreiben vom 8. Juni 2021 mit, dass sie auf eine abschliessende Duplik verzichte.

Das Schreiben der Beschwerdegegnerin betreffend Duplikverzicht wurde dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz am 10. Juni 2021 zur Kenntnis gebracht.

I.4.

Die Vorinstanz erklärte mit Schreiben vom 8. Juni 2021 ebenfalls ihren Duplikverzicht. Dieses Schreiben wurde ebenfalls am 10. Juni 2021 der Beschwerdegegnerin und dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht.

Damit war der Schriftenwechsel abgeschlossen.

J.

Das SKE führte am 11. Mai 2022 eine Verhandlung durch (Präsenz siehe Protokoll, S. 2). Aufgrund des hohen Streitwerts (Fr. 625'178.00 – Differenz der Mehrwertabgabe zwischen ursprünglicher Verfügung [B.1.] und Einspracheentscheid [B.3.]) tagte das Gericht in der für besondere Fälle vorbehaltenen Fünferbesetzung (§ 3 Abs. 5 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG; SAR 155.200] vom 6 Dezember 2011; angekündigt in der Verhandlungseinladung vom 2. März 2022. Anschliessend wurde der Fall erstmals beraten. Die endgültige Redaktion wurde vom Gericht mit Zirkulation vom 27. Juli 2022 verabschiedet.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1.

1.1.

Seit dem 1. Mai 2017 ist das SKE zuständige Rechtsmittelinstanz für Einspracheentscheide betreffend die Festsetzung von Mehrwertabgaben (§ 28b Abs. 3 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen [BauG; SAR 713.100] vom 19. Januar 1993).

Der vorliegende Mehrwertabgabestreit ist somit vom SKE zu beurteilen.

1.2.

1.2.1.

Zur Einreichung einer Beschwerde ist legitimiert, wer ein schutzwürdiges und aktuelles Interesse geltend macht (§ 42 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200] vom 4. Dezember 2007). Dem Kanton steht gemäss § 28e BauG für Einzonungen und ihnen gleichgestellte Umzonungen die Hälfte des kantonalen Mindestsatzes zu. Der Regierungsrat war daher im Einspracheverfahren beigeladen worden (§ 28b Abs. 4 BauG). Mit der Beiladung wird der Entscheid auch für die Beigeladenen verbindlich (§ 12 Abs. 1 und 2 VRPG). Der Beigeladene erhält Parteistellung und hat die Möglichkeit, Rechtsmittel zu ergreifen (Michael Merker, Rechtsmittel, Klagen und Normenkontrollverfahren nach dem [alten] aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 - 72 altVRPG, Zürich 1998, § 41 N 61 ff.). Der Beschwerdeführer ist aufgrund des ihm zustehenden Anteils an der Mehrwertabgabe vom Einspracheentscheid direkt betroffen und hat ein eigenes, schutzwürdiges und aktuelles Interesse an dessen Aufhebung.

1.2.2.

Gemäss § 16a der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats (Delegationsverordnung, DelV; SAR 153.113) vom 10. April 2013 wird der Regierungsrat in Mehrwertabgabeverfahren durch das BVU vertreten. Das BVU wird namentlich dazu ermächtigt, Rechtsmittel zu ergreifen. Vorliegend wurde dem BVU die Ermächtigung zur Prozessführung zudem mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2021-000072 vom 20. Januar 2021 auch ausdrücklich erteilt.

1.3.

Der Einspracheentscheid wurde dem Beschwerdeführer am 11. Dezember 2020 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 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 145 Abs. 1 lit. c ZPO) ist die mit Poststempel vom 21. Januar 2021 versehene Beschwerde fristgerecht erhoben worden.

Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1.

Bei der Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen ist auch zu prüfen, ob diese im vorinstanzlichen Verfahren vorgelegen haben. Hat bereits im vorinstanzlichen Verfahren eine Sachurteilsvoraussetzung gefehlt, kann die Rechtsmittelinstanz den angefochtenen Entscheid aufheben. Hätte die Vorinstanz aufgrund einer fehlenden Sachurteilsvoraussetzung nicht auf die Einsprache eintreten dürfen, ist der vorinstanzliche Entscheid selbst dann aufzuheben, wenn dies von keiner Partei verlangt wurde (Merker, a.a.O., Vorbemerkungen zu § 38 N 4).

2.2.

2.2.1.

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Festsetzungsverfügung vom 16. September 2019 sei zunächst der Beschwerdegegnerin direkt zugestellt worden. Diese habe die Verfügung umgehend an ihre damalige Rechtsvertretung weitergeleitet, wodurch die mangelhafte Zustellung direkt an die Beschwerdegegnerin statt an deren Rechtsvertretung geheilt worden sei. Bei dieser sei die Verfügung am 20. September 2019 eingegangen. Die Rechtsmittelfrist habe daher nach dem Eingang der Verfügung bei der Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin zu laufen begonnen und habe demgemäss bis 21. Oktober 2019 gedauert. Die erneute Zustellung der Verfügung durch die Vorinstanz an die Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin habe nicht dazu geführt, dass die Rechtsmittelfrist erneut zu laufen begonnen habe. Die von der Beschwerdegegnerin am 24. Oktober 2019 erhobene Einsprache sei damit verspätet gewesen.

2.2.2.

Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die Zustellung direkt an die Partei, obwohl diese eine Rechtsvertretung bestimmt habe, stelle einen Eröffnungsmangel dar. Dieser habe zur Folge, dass die Rechtsmittelfrist erst zu laufen beginne, wenn die Verfügung oder der Entscheid auch der Rechtsvertretung formell eröffnet worden sei. Sie habe ihre Rechtsvertretung kurz nach Erhalt der an die Beschwerdegegnerin adressierten Verfügung über den Eingang derselben informiert. Diese hätte die Vorinstanz umgehend auf die mangelhafte Eröffnung und deren Rechtsfolgen hingewiesen. Die Verfügung sei der Rechtsvertretung daraufhin am 25. September 2019 korrekt zugestellt worden. Erst dadurch sei der Eröffnungsmangel geheilt worden. Nach Treu und Glauben habe sie daher davon ausgehen

dürfen, dass die Rechtsmittelfrist erst am 25. September 2019 zu laufen begonnen habe.

2.2.3.

Das Gericht hatte sich bereits in Zusammenhang mit der Eintragung des gesetzlichen (§ 28c BauG) Grundpfandrechts im Grundbuch mit der Frage, auseinanderzusetzen, ab welchem Zeitpunkt die Festsetzungsverfügung Rechtswirkungen entfaltete und als erlassen angesehen werden konnte. Dabei kam es zu dem Schluss, dass die Festsetzungsverfügung spätestens im Zeitpunkt der Kenntnisnahme durch die Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin am 20. September 2019 Rechtswirkungen zeitigte (SKE 4-RK.2019.3 vom 1. April 2020, Erw. 5.1.). Davon zu unterscheiden sind die Auswirkungen auf das Rechtsmittelverfahren. Diese wurden im Entscheid des SKE vom 1. April 2020 nicht behandelt (Erw. 3.2.). Es wurde lediglich allgemein festgehalten, dass der betroffenen Partei aus einem Zustellungsmangel kein Nachteil entstehen und insbesondere nicht zum Verpassen einer Rechtsmittelfrist führen darf.

2.3.

Die Festsetzungsverfügung wurde zunächst der heutigen Beschwerdegegnerin am 18. September 2019 zugestellt. Diese informierte daraufhin umgehend ihre Rechtsvertretung, der die Verfügung eigentlich hätte zugestellt werden sollen. Dadurch erlangte die Rechtsvertretung unstrittig (vgl. Gesuch vom 24. Oktober 2019, S. 3, Rz. 16) am 20. September 2019 Kenntnis von der Festsetzungsverfügung der Gesuchgegnerin. Schliesslich wurde die Festsetzungsverfügung der damaligen Rechtsvertretung der Abgabebelasteten am 25. September 2019 nochmals förmlich zugestellt.

Mit Schreiben vom 20. September 2019 teilte die Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin dem Stadtrat Q. umgehend mit, dass die Festsetzungsverfügung vom 16. September 2019 aufgrund des bestehenden Vertretungsverhältnisses ihr und nicht der heutigen Beschwerdegegnerin hätte zugestellt werden müssen. Dies habe zur Folge, dass die Festsetzungsverfügung nicht rechtsgültig eröffnet worden sei und somit keine Rechtswirkungen entfalte. Somit gab die Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin der Vorinstanz klar zu erkennen, dass die ersteröffnete Festsetzungsverfügung nicht akzeptiert werde.

Mit E-Mail vom 23. September 2019 gestand die Vorinstanz der Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin zu, dass bei der (Erst-)Ausfertigung der Verfügung die falsche Adressatin eingefügt worden sei. Die Verfügung werde deswegen umgehend neu eröffnet. Dies geschah, wie schon erwähnt, am 25. September 2019.

2.4.

Gemäss § 40 Abs. 1^{bis} VRPG beträgt die Einsprachefrist 30 Tage. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Einsprache durch die Beschwerdegegnerin unter den vorstehend (Erw. 2.3.) dargestellten Umständen rechtzeitig erfolgt ist.

2.5.

Eine Verfügung bzw. ein Entscheid ist dem Adressaten schriftlich zu eröffnen (§ 26 Abs. 1 VRPG). Die Eröffnung ist eine empfangsbedürftige Rechtshandlung, die dem Betroffenen die Anfechtung der Verfügung erst ermöglicht. Erst im Zeitpunkt der ordnungsgemässen Zustellung beginnt die Rechtsmittelfrist zu laufen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, N 1066 f.).

2.6.

Wenn die Partei eine Person zur Vertretung bestimmt hat, muss der Entscheid an diese zugestellt werden (§ 27 Abs. 1 VRPG). Wird die Verfügung einzig der vertretenen Person und nicht ihrer Rechtsvertretung zugesellt, stellt dies eine mangelhafte Eröffnung dar (Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG]: unter Einschluss des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE], 2. Auflage, Zürich 2016, Art. 38 N 12).

Den Parteien darf aus der mangelhaften Eröffnung einer Verfügung kein Nachteil erwachsen (Art. 38 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG] vom 20. Dezember 1968 [SR 172.021]). Diese Bestimmung bildet einen allgemeinen Rechtsgrundsatz (BGE 144 II 401, E. 3.1.). So darf die fehlerhafte Zustellung etwa nicht dazu führen, dass eine Rechtsmittelfrist verpasst wird. Ausschlaggebend ist dabei, ob die betroffene Partei aufgrund der mangelhaften Eröffnung tatsächlich keine Kenntnis von der Verfügung erhalten und dadurch einen Nachteil erlitten hat (BGE 144 II 401, E. 3.1., BGE 132 I 249, E. 6, BGE 122 I 97 E. 3a/aa).

Bei Art. 38 VwVG handelt es sich um eine Konkretisierung des Prinzips von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Der Vertrauensgrundsatz findet dann Anwendung, wenn die Unrichtigkeit gewisser Angaben in der Eröffnung nicht ohne weiteres erkennbar war und der Verfügungsadressat aufgrund dieser Mängel Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können. Eine solche Disposition kann in der verspäteten Einreichung eines Rechtsmittels bestehen. Auch muss sich der Verfügungsadressat seinerseits sorgfältig verhalten haben (Christoph Auer, Markus Müller, Benjamin Schindler [Hrsg.], VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar [nachfolgend: Kommentar VwVG], 2. Auflage, Zürich/ St. Gallen, 2019, Art. 38 N 3).

Gemäss § 65 Abs. 2 VRPG kann die Wiederaufnahme des Verfahrens von demjenigen verlangt werden, dem ein Entscheid zu Unrecht nicht eröffnet worden ist. Dadurch soll verhindert werden, dass Entscheide aufgrund von Fehlern bei der Zustellung rechtskräftig werden, ohne dass dies von der Vertretung der Partei bemerkt wird (Botschaft VRPG vom 14. Februar 2007, § 27, N. 1.). Die Rechtsmittelfrist beginnt damit erst zu laufen, wenn die Vertretung vom Entscheid Kenntnis erhält (Botschaft VRPG vom 14. Februar 2007, § 65, N. 3.).

2.7.

Bei mangelhaft eröffneten Verfügungen wird jedoch verlangt, dass der Betroffene der verfügenden Behörde innert vernünftiger Frist zu erkennen gibt, dass er die Verfügung nicht akzeptiert (Kommentar VwVG, Art. 38 N 10). Für Entscheide, die einzig der Partei zugestellt werden, obwohl diese im Verfahren vertreten wird, beginnt die Rechtsmittelfrist zunächst nicht zu laufen. Aufgrund der Sorgfaltspflicht muss die vertretene Partei jedoch spätestens am letzten Tag der in der Verfügung genannten Frist ihre Vertretung informieren. Die Beschwerdefrist wird frühestens an jenem Tag ausgelöst, an dem sich die Partei an ihre Vertretung wendet, spätestens aber mit der korrekten Eröffnung der Verfügung an die Vertretung (Kommentar VwVG, Art. 38 N 26).

Vorliegend stellt sich die Frage, ob die Rechtsmittelfrist bereits ab dem 20. September 2019 zu laufen begann, also von dem Tag an, an welchem die damalige Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin unstrittig Kenntnis von der Festsetzungsverfügung erhalten hat oder erst ab dem 25. September 2019, als die Festsetzungsverfügung der Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin formell eröffnet wurde.

2.8.

Das Bundesgericht hat dazu festgehalten, dass sich die Rechtsmittelfrist gestützt auf den verfassungsmässigen Anspruch auf Vertrauensschutz dann verlängern kann, wenn noch vor deren Ablauf eine vertrauensbegründende Auskunft erteilt wird. Die erneute Zustellung eines Entscheids, welcher eine vorbehaltlose Rechtsmittelbelehrung enthält, kann als solche gewertet werden (BGE 115 Ia 12, Erw. 5c).

Vorliegend enthielt die zweite Ausfertigung der Festsetzungsverfügung eine Rechtsmittelbelehrung, in der die Beschwerdefrist von 30 Tagen angegeben war. Ein Vorbehalt, dass die Rechtsmittelfrist bereits mit der ersten Zustellung an die Beschwerdegegnerin zu laufen beginne, war daraus nicht ersichtlich. In der Zustellung des Entscheids an die Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin kann die Erteilung einer Auskunft erblickt werden, auf die sich diese aufgrund des Vertrauensschutzes verlassen durfte. Die damalige Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin durfte somit zu Recht

davon ausgehen, dass die Rechtsmittelfrist erst mit der zweiten Zustellung zu laufen begonnen hat.

Die Einsprache gegen die Festsetzungsverfügung wurde somit rechtzeitig erhoben. Die andere (vgl. Erw. 2.2.3.), formalistischere Anknüpfung am selben Sachverhalt drängt sich vorliegend nach Überzeugung des Gerichts auf, zumal es der Kanton auch versäumt hat, seine abweichende Auffassung im Einspracheverfahren dezidiert einzubringen (vgl. Protokoll der Einspracheverhandlung, S. 4).

3.

Vorliegend umstritten ist vor allem der ursprüngliche Bodenwert vor der Umzonung. Dass durch die Umzonung ein Mehrwert entstanden ist, wird von den Parteien dagegen nicht bestritten (Protokoll, S. 4). Der Bodenwert nach der Umzonung wird von den Parteien ebenfalls anerkannt (Protokoll, S. 5 und 13).

4.

4.1.

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]).

4.2.

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.

5.

5.1.

Der Beschwerdeführer bringt zunächst vor, die Vorinstanz sei zu Unrecht von der Schätzung des Kantonalen Steueramts abgewichen. Dessen Schätzung habe die Qualität eines Gutachtens. Die kommunalen Instanzen dürften nicht ohne triftige Gründe davon abweichen. Der Vorinstanz fehle das nötige Fachwissen in Schätzfragen. Hätte sie Zweifel an der Schätzung des Kantonalen Steueramts gehabt oder sei diese für sie nicht nachvollziehbar gewesen, hätte sie ein Gegengutachten in Auftrag geben müssen. Vorliegend sei die Vorinstanz ohne triftigen Grund von der Schätzung der Fachbehörde abgewichen und habe den Bodenpreis der Parzelle vor der Umzonung selbst festgelegt. Eine nachvollziehbare Begründung fehle. Die Vorinstanz habe damit die Begründungspflicht verletzt und willkürlich gehandelt.

5.2.

Die Beschwerdegegnerin lässt dazu ausführen, einzig die Bekanntgabe der voraussichtlichen Höhe der Mehrwertabgabe im Rahmen der öffentlichen Auflage des Nutzungsplanentwurfs basiere auf der durch das Kantonale Steueramt erstellten Schätzung. Der Erlass der Festsetzungsverfügung und damit die Festlegung der definitiven Höhe der Mehrwertabgabe hingegen obliege dem Gemeinderat. Es bestehe ein Ermessensspielraum der Gemeinden bei der Festlegung der Abgabenhöhe aufgrund spezieller örtlicher Gegebenheiten, insbesondere sofern triftige Gründe für ein Abweichen von der Schätzung des Kantonalen Steueramts vorlägen. Die Vorinstanz habe dabei mehrfach Rücksprache mit dem Kantonalen Steueramt genommen, bevor sie von dessen Schätzung abgewichen sei. Auch sei die Vorinstanz nicht aus eigenem Gutdünken von der Schätzung abgewichen. Sie habe sich dabei vielmehr auf einen zusätzlichen, beim Bundesamt für Verkehr eingeholten Bericht abgestützt. Eine eigentliche Verpflichtung zur Einholung eines Gegengutachtens bestehe nicht. Zudem sei es vorliegend äusserst schwierig, den Landwert vor der Umzonung zu ermitteln. Alleine daraus ergäben sich für die Vorinstanz aufgrund eigener Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und eigener Abklärungen hinreichend triftige Gründe für ein Abweichen von der Schätzung des Kantonalen Steueramts.

5.3.

Die Vorinstanz führt dazu aus, dem Stadtrat komme bei der Festlegung der Höhe der Mehrwertabgabe ein Ermessen zu. Lägen plausible Gründe vor, könne von der Schätzung des Kantonalen Steueramts abgewichen werden. Solche plausiblen Gründe hätten für den Stadtrat im vorliegenden Fall vorgelegen. Die Ausführungen des Kantonalen Steueramts zum Bodenwert vor der Umzonung seien für den Stadtrat – anders als die Schätzung des Bodenwerts nach der Umzonung, der sich der Stadtrat habe anschliessen können – nicht schlüssig gewesen.

5.4.

Gemäss § 28b Abs. 1 BauG orientiert der Gemeinderat aufgrund von Schätzungen durch das kantonale Steueramt bei der öffentlichen Auflage des Nutzungsplanentwurfs über die voraussichtliche Höhe der Abgabe. Sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist, erlässt er eine Verfügung über die definitive Höhe. Die Schätzung durch das Kantonale Steueramt dient der rechtsgleichen Anwendung. Sie hat die Qualität einer fachlichen Expertise, von der nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf. Ist die Schätzung des Kantonalen Steueramts nicht schlüssig oder bestehen Unstimmigkeiten, sollte der Gemeinderat vorzugsweise vor einem von der Schätzung abweichenden Entscheid mit dem Kantonalen Steueramt Rücksprache zu nehmen. Für die definitive Festsetzung der Abgabe ist jedoch der Gemeinderat – und nicht das Kantonale Steueramt – zuständig, da er die Revision der Nutzungsplanung leitet und die Örtlichkeiten am besten kennt (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau zur Teiländerung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen [nachfolgend: Botschaft Teiländerung BauG] vom 2. Dezember 2015, S. 19).

5.5.

Der Gemeinderat ersuchte zunächst das Bundesamt für Verkehr (nachfolgend: BAV) mit Schreiben vom 18. März 2020 um Beantwortung der Frage, ob das geplante Bauprojekt auch vor der Schaffung der Spezialzone B auf dem Gleisareal hätte realisiert werden können und um Beurteilung der Plausibilität der Schätzung des Bodenwerts vor der Umzonung durch das Kantonale Steueramt auf Fr. 300.00/m². Das BAV kam dieser Aufforderung mit Schreiben vom 9. April 2020 nach. Es führte dazu aus, dass das Bauprojekt auch vor der Schaffung der Spezialzone B hätte bewilligt werden können, sofern dessen Gebäudeteile oder Gebäudeelemente dem Eisenbahnbetrieb dienen. Zur Schätzung des Kantonalen Steueramts äusserte sich das BAV nicht. Daraufhin ersuchte der Gemeinderat das Kantonale Steueramt mit Schreiben vom 4. Mai 2020 um nochmalige Überprüfung der Schätzung des ursprünglichen Bodenwerts auf Fr. 300.00/m² unter Berücksichtigung der Ausführungen des BAV. Dieser Aufforderung kam das Kantonale Steueramt mit Schreiben vom 18. Mai 2020 nach und hielt an seiner ursprünglichen Schätzung fest.

Der Gemeinderat brachte durch das Schreiben vom 4. Mai 2020 seine Zweifel an der Schätzung des Kantonalen Steueramts betreffend den Bodenwert vor der Umzonung zum Ausdruck und gab dem Kantonalen Steueramt nochmals Gelegenheit zur Überprüfung. Eine weitere Rücksprache mit dem Kantonalen Steueramt war nicht erforderlich, zumal diese lediglich der Qualität des Entscheids dient (Botschaft Teiländerung BauG, S. 19). Die Entscheidkompetenz liegt unabhängig davon, ob vorab mit dem Kantonalen Steueramt Rücksprache genommen wurde, beim Gemeinderat. Vorliegend bestanden aus der Sicht des Gemeinderats triftige Gründe, um

von der Schätzung des Kantonalen Steueramts abzuweichen. In seinem Einspracheentscheid vom 7. Dezember 2020 führte der Gemeinderat aus, welche Gründe zur teilweisen Gutheissung der Einsprache führten. Auch legte er dar, aus welchen Gründen er sich veranlasst gesehen hat, von der Schätzung des Kantonalen Steueramts abzuweichen. Damit wurde auch das rechtliche Gehör gewahrt. Der Gemeinderat durfte somit im Rahmen seines Ermessens grundsätzlich von der Schätzung des Kantonalen Steueramts abweichen. Ob diese Abweichung auch materiell begründet war, wird nachfolgend zu prüfen sein.

6.

6.1.

6.1.1.

Das Gericht hat die Festsetzung der Mehrwertabgabe materiell analog zu enteignungsrechtlichen Massstäben zu prüfen. Im Gegensatz zur Entschädigung im Enteignungsverfahren wird die Mehrwertabgabe von der Vorinstanz jedoch verfügungsweise festgelegt. Das SKE ist an die Beschwerdebegehren gebunden (§ 48 Abs. 2 VRPG) und darf daher die Mehrwertabgabe nicht originär festlegen. Auch wenn es also zur Auffassung käme, dass die Abgabe zu tief geschätzt wurde, fällt eine nachträgliche Erhöhung ausser Betracht. Umgekehrt käme eine Senkung nicht in Frage, wenn die Abgabe insgesamt für angemessen gehalten wird, selbst wenn in einem Element eine Korrektur hätte angebracht sein können (zum Ganzen vgl. SKEE 4-DV.2015.3 vom 17. August 2016, Erw. 5.3.).

6.1.2.

Der Mehrwertausgleich errechnet sich aus der Differenz der Verkehrswerte vor und nach der planungsrechtlichen Veränderung (Botschaft Teiländerung BauG, S. 19). Die beiden Werte sind zu schätzen und zwar, unabhängig vom allenfalls tatsächlich realisierten Mehrwert. 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 RPG) 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 Häuptli/Erika Häuptli-Schwaller/Verena Sommerhalder Forestier, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013 [Baugesetzkommentar], §§ 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 grundsätzlich, dass dieser als Ganzes stimmt bzw. als angemessen zu erachten ist.

6.1.3.

Anlässlich der Verhandlung diskutierten die Parteien erstmals über ein weiteres Vergleichsgrundstück, das zu einem gut fünfstelligen Preis gehandelt worden war. Der Vertreter des Beschwerdeführers machte geltend, daraus liessen sich Rückschlüsse auf einen höheren Wert nach der Umzonung ziehen, als er verfügt worden sei (Protokoll, S. 12). Der Wert nach der Umzonung ist vorliegend jedoch auch nach expliziter Rückfrage unstrittig (Erw. 3.). Bei dieser Ausgangslage ist der Wert nach der Umzonung einer sachlichen Überprüfung entzogen, da das Gericht, wie gesagt (Erw. 6.1.1.), an die Beschwerdebegehren gebunden ist. In Abweichung von der ausgeführten, bisherigen Praxis (Erw. 6.1.2.) kann daher vorliegend nicht allein der Differenzwert bei der Prüfung der Mehrwertabgabenhöhe ausschlaggebend sein. Sollte der umstrittene Ursprungswert vor der Umzonung der sachlichen Überprüfung nicht standhalten, kann sich die in diesem Punkt unterliegende Partei nicht einfach auf das Argument zurückziehen, dass der verlangte Differenzwert dennoch richtig sei, würde doch so die dargestellte prozessuale Grenze ausgehebelt. Der unstrittige Landwert nach der Umzonung ist aber eben vorliegend der gerichtlichen Überprüfung durch Parteikonsens von Gesetzes wegen entzogen. Der bisher uneingeschränkt postulierte Vorrang des Differenzwerts kann daher für das SKE nur gelten, wenn dem Gericht alle Elemente der Festsetzungsverfügung, also Ursprungswert, Gestehungskosten und Wert nach Planungseingriff, zur Überprüfung offen stehen, ansonsten hat sich dieses auf die strittigen Elemente zu beschränken. Aus dem Sachentscheid ergibt sich dann zusammen mit den unstrittigen Elementen der angefochtenen Verfügung die massgebliche Differenzrechnung, die ihrerseits aber nicht noch einmal auf Richtigkeit hin zu untersuchen ist.

6.2.

Verkehrswertschätzungen ist naturgemäss eine gewisse Ungenauigkeit immanent (vgl. Das Schweizerische Schätzerhandbuch, 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. Jedenfalls abzulehnen ist bei der Bewertung des vormaligen Nichtbaulands ein wie auch immer gearteter "Bauerwartungszuschlag", weil damit die Abgabe in ihrem Sinn unterlaufen und ausgehöhlt würde.

7.

7.1.

Zum Bodenwert vor der Umzonung führt der Beschwerdeführer aus, die Festsetzung des Bodenwerts auf Fr. 1'600.00/m² durch die Vorinstanz sei nicht nachvollziehbar. Das Kantonale Steueramt habe in seiner Stellungnahme vom 18. Mai 2020 ausgeführt, dass Bahnareale nur eine beschränkte Nutzungsart zulassen und habe nochmals seine ursprüngliche Schätzung des Bodenwerts auf Fr. 300.00/m² bestätigt. Die Differenz von Fr. 1'300.00/m² zwischen der Schätzung des Kantonalen Steueramts und dem von der Vorinstanz angenommenen Bodenwert von Fr. 1'600.00/m² sei nicht hinnehmbar.

7.2.

Die Beschwerdegegnerin lässt dazu vorbringen, angesichts der Realisierungsmöglichkeiten auf dem Bahnareal seien die Vergleiche des Kantonalen Steueramts mit Preisen für Nichtbauland und Industrieland sowie einem vor Jahren verkauften Bahnhofareal in S. geradezu weltfremd. Der zweigleisige, an der F gelegene Bahnhof in S. sei in keiner Weise mit dem mitten im Zentrum der Stadt Q. gelegenen Bahnhof vergleichbar. Auch lasse der durch das Kantonale Steueramt ermittelte Bodenwert vor der Umzonung von Fr. 300.00/m² die Nutzungsmöglichkeiten des vormaligen Bahnareals unberücksichtigt. Das BAV habe bestätigt, dass das geplante Bauprojekt sich auch auf dem Bahnareal hätte realisieren lassen, sofern dessen Gebäudeteile oder Gebäudeelemente vollumfänglich dem Bahnbetrieb hätten zugerechnet werden können oder zumindest teilweise mit dem Bahnbetrieb in Verbindung stünden. Die Vorinstanz habe den beträchtlichen Umfang an realisierbaren zulässigen Nebenbetrieben auf dem Bahnareal berücksichtigt. Diese Realisierungsmöglichkeiten liessen die Festlegung des Bodenpreises auf Fr. 1'600.00/m² vor der Umzonung als sehr plausibel erscheinen.

7.3.

Die Vorinstanz führt dazu aus, auch wenn die Nutzungen des Bahnareals auf die öffentliche Zwecksetzung gemäss Eisenbahngesetzgebung beschränkt seien und das Land deswegen kaum verkehrsfähig sei, habe es dennoch für den Grundeigentümer einen gewissen Wert aufgrund der vorhandenen, nicht geringen Überbaumungsmöglichkeiten. Im Rahmen der bisherigen Nutzung wären insbesondere Nebenbetriebe zu kommerziellen Zwecken, wie beispielsweise Verkauf von Lebensmitteln, Büchern oder Medikamenten und Drogerieprodukten sowie Coiffeurgeschäfte möglich gewesen. Zudem wären diese Überbaumungsmöglichkeiten an äusserst zentraler Lage in der Stadt Q. realisierbar gewesen. Aus diesen Gründen sei der Stadtrat von einem höheren Bodenpreis von Fr. 1'600.00/m² vor der Umzonung ausgegangen.

7.4.

Gemäss § 28b Abs. 1 BauG ist für die Festlegung der Höhe der Abgabe und die Bestimmung der abgabepflichtigen Person der Zeitpunkt der Genehmigung der Nutzungsplanung massgebend. Die Teiländerung der Nutzungsplanung B wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 7. Juni 2017 genehmigt. Der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats ist am 21. August 2017 in Rechtskraft erwachsen.

Nach § 28 BauG hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine aufschiebende Wirkung. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass Planerlassverfahren und Inkrafttreten der Planung durch Rechtsmittel ungebührlich verzögert werden. Eine einzelne Beschwerde soll zudem nicht die Anwendung der ganzen Nutzungsplanung blockieren können. Wird die aufschiebende Wirkung erteilt, betrifft sie jeweils nur den Beschwerdegegenstand (Baugesetzkommentar, a.a.O., § 28 N 20 ff., mit Hinweis auf AGVE 1998 S. 338 und 1995 S. 281). Daraus folgt, dass die Planung mit der Genehmigung in Kraft tritt, obwohl dagegen noch ein Rechtsmittel möglich wäre (so auch der Entscheid des SKE 4-EV.2019.14 vom 17. März 2021, S. 8).

Stichtag im vorliegenden Verfahren ist somit der 7. Juni 2017. Auf diesen Termin ist der Verkehrswert des Landes grundsätzlich nach der – auch enteignungsrechtlich im Vordergrund stehenden – statistischen Methode zu bestimmen, d.h. es ist soweit möglich, auf Vergleichshandänderungspreise abzustellen.

7.5.

Die Parteien legen der Mehrwertabgabenrechnung einen unstrittigen Bodenwert nach der Umzonung vom Fr. 3'285.00/m² und ebenfalls unstrittige Gestehungskosten von Fr. 50.00/m² für den Abbruch bestehender Gebäude und von Fr. 100.00/m² für den Gestaltungsplan zugrunde. Diese Werte sind von den Parteien explizit anerkannt und nicht von Amtes wegen zu korrigieren (Protokoll, S. 9, Erw. 6.1.3.).

Das Kantonale Steueramt hat, ausgehend von einem Bodenwert von Fr. 300.00/m² vor der Umzonung, den Mehrwert auf Fr. 2'985.00/m² geschätzt.

Die Vorinstanz ging dagegen aufgrund der nach der Eisenbahngesetzgebung vorhandenen Überbaumöglichkeiten von einem höheren Bodenwert von Fr. 1'600.00/m² vor der Umzonung aus. Sie setzte den Mehrwert auf Fr. 1'685.00/m² fest.

7.6.

7.6.1.

Die vorliegend interessierende Teilfläche der Parzelle aaa der Beschwerdegegnerin diene vor der Umzonung als Verkehrsfläche und war keiner Zone zugeteilt.

7.6.2.

Der Wert eines Grundstücks bemisst sich grundsätzlich nach dessen Nutzungsmöglichkeit. Land, das überbaut werden darf, hat einen wesentlich höheren Wert als landwirtschaftlich nutzbares Land.

7.6.3.

Das Kantonale Steueramt legte seiner Schätzung eine im Jahr 2014 für Fr. 100.00/m² verkaufte Bahnhofsfläche in S. zugrunde. Aufgrund des in Q. gegenüber S. höheren Preisniveaus wurde dieser Vergleichspreis auf Fr. 300.00/m² erhöht.

Die Vorinstanz ging dagegen zunächst vom Wert der Parzelle nach der Umzonung aus und ermittelte den Ursprungswert durch eine Rückwärtsrechnung, wodurch sie zu einem Wert von Fr. 1'600.00/m² gelangte. Dabei wurde unter anderem auch die zentrale Lage des Grundstücks berücksichtigt (Protokoll, S. 10).

7.6.4.

Die Teilfläche von Parzelle aaa diene vor der Umzonung dem öffentlichen Verkehr und unterlag der Eisenbahngesetzgebung. Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) vom 20. Dezember 1957 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).

Vor der Umzonung durften auf der abgabebelasteten Fläche nur ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienende Bauten erstellt werden. 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.).

Der Hauptbahnhof Q. dient als Verkehrsknotenpunkt und hat in erster Linie die Bedürfnisse von Berufspendlern abzudecken. Im Vergleich zum Bahnhof in S., welcher vom Kantonalen Steueramt bei der Schätzung herangezogen worden ist, kann dort ein deutlich grösseres und breiteres Angebot abgebildet werden, was schon die bestehende Geschäftspalette im G verdeutlicht.

7.6.5.

Die Nutzungsmöglichkeiten der Parzelle waren vor der Umzonung eingeschränkt und zudem nur für ein Eisenbahnunternehmen gegeben. Letztgenannte Voraussetzung wird indessen von der Beschwerdegegnerin unstreitig erfüllt. Eine Wohnnutzung war ausgeschlossen. Die freie Handelbarkeit der Parzelle auf dem Markt war nicht gegeben. Ausschlaggebend für die Bewertung bei dieser Ausgangslage waren nach Auffassung der Fachrichter des SKE allerdings die Ertragschancen, welche die Eigentümerin aus dem Land hätte ziehen können.

7.7.

7.7.1.

Durch die Nutzungsplanrevision wurde die vorliegend interessierende Teilfläche der Parzelle aaa in die Spezialzone B mit Gestaltungsplanpflicht umgezont. Die Spezialzone B umfasst die Teilperimeter H und I. Die umgezonte Fläche der Parzelle aaa befindet sich im Teilperimeter H der Spezialzone B.

7.7.2.

Gemäss § 5 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anhang 2 der Bau- und Nutzungsordnung der Stadt Q. (aBNO Q.) vom 13. November 2017 beträgt die anrechenbare Bruttogeschossfläche im H oberirdisch 11'400.00 m² und unterirdisch 1'400 m². Der Teilperimeter H ist wiederum in die Baufelder I und H unterteilt. Die maximale Gesamthöhe beträgt 30 m. Zulässig sind gemäss ^E Abs. 1 BNO mässig störende Betriebsnutzung und Wohnnutzung. Verkaufsnutzung ist bis maximal 1'400 m² Nettoladenfläche zulässig (^E Abs. 7 BNO). Es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe III (^E BNO Abs. 2). Neubauten, bedeutende Umgestaltungen und Erweiterungen unterliegen der Gestaltungsplanpflicht (^E Abs. 3 BNO). Die Sondernutzungsvorschriften des Gestaltungsplans B, Teilperimeter H vom 19. Dezember 2016, genehmigt vom

Regierungsrat am 7. Juni 2017 (SNV Gestaltungsplan B TP H) sehen in § 10 Abs. 1 und 2 vor, dass die Gebäude eine architektonisch gute Gestaltung aufweisen müssen, die mit einem Konkurrenzverfahren zu ermitteln ist, welches unter Einbezug des Stadtbauamts mit mindestens drei Projektteams durchzuführen ist. In ^E Abs. 4 BNO sind die Grundsätze aufgeführt, welche für den Gestaltungsplan gelten. Neubauten müssen mindestens den Minergie-Standard einhalten. Die öffentlichen Interessen müssen in Bezug auf die Strassenraumgestaltung und die Bahnhofnutzung gewahrt werden. Die öffentlich zugänglichen Parkfelder sind zu bewirtschaften. Weiter ist die Störfallvorsorge zu berücksichtigen. Die J sind, soweit möglich, zu erhalten. Der Wasserdurchfluss ist in jedem Fall zu gewährleisten (§ 20 SNV Gestaltungsplan B TP H).

7.7.3.

Die Vorschriften des Gestaltungsplans machen die Überbaubarkeit im Vergleich zu Zonen ohne Gestaltungsplanpflicht anspruchsvoller. Auf der anderen Seite ermöglichen sie eine Abweichung von der Regelbauweise und erhöhen die Ausnützung.

7.7.4.

Der Bodenwert nach der Umzonung wurde vom Kantonalen Steueramt auf Fr. 3'435.00/m² geschätzt. Dabei wurde primär die Parzelle bbb als Vergleichsgrundstück herangezogen, die im Juni 2018 zu einem Preis von Fr. 3'433.00/m² gehandelt wurde. Sie lag ursprünglich in der Zone WG5 und befindet sich mittlerweile in der Spezialzone B. Zur Plausibilisierung wurden die ebenfalls in der Spezialzone B gelegenen Parzellen ccc (im Februar 2018 zu einem Preis von Fr. 3'474.00/m² verkauft) und ddd (im Mai 2018 zu einem Preis von Fr. 3'486.00/m² verkauft) herangezogen. Weiter wurde die in der Spezialzone G gelegene Parzelle eee in den Vergleich miteinbezogen, die im Januar 2015 zu einem Preis von Fr. 4'542.00/m² gehandelt wurde.

7.7.5.

Die Parzelle eee liegt in der Spezialzone G. Die Überbauung hat gestützt auf den Gestaltungsplan G vom 1. Dezember 2003, genehmigt durch den Regierungsrat am 26. Mai 2004, zu erfolgen. Gemäss § 1 der Sondernutzungsvorschriften zum Gestaltungsplan G (SNV GP G) vom 22. September 2003, genehmigt vom Regierungsrat am 26. Mai 2004, soll der Gestaltungsplan insbesondere die Realisierung des im November 1992 erstplatzierten, überarbeiteten Wettbewerbsprojekts "K Q." in seiner Grundidee ermöglichen. In den Obergeschossen sind die Nutzungen "Dienstleistungen allgemein", "Wohnen" und "Nebenträume und Technik" zugelassen (§ 9 Abs. 2 SNV GP G). Weiter sind dem Bahn- und Bahnpostbetrieb dienende Nutzungen und Nebennutzungen wie Benutzerinnen- und Benutzerräume, Schalter, Betriebsräume, Passantinnen- und Passantenläden, Kioske, Gaststätten und Bankschalter vorgesehen (§ 9 Abs. 3 SNV GP G).

7.8.

7.8.1.

An der Verhandlung argumentierte der Vertreter des Kantonalen Steueramts dahingehend, dass für das Bahnareal kein Markt vorhanden gewesen sei, da die freie Handelbarkeit nicht gegeben sei. Es komme darauf an, welcher Preis von unbeteiligten Dritten bezahlt werde. Vorliegend handle es sich daher um Nichtbauland (Protokoll, S. 11). Der Grenzwert von Fr. 500.00/m² für Industrieland dürfe keinesfalls überschritten werden.

7.8.2.

Es trifft grundsätzlich zu, dass das Grundstück vor der Umzonung nicht frei handelbar war (Erw. 7.6.5.). Das gilt für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Zone öB) in ähnlicher Weise. Insofern gibt es eine gewisse Verwandtschaft zwischen den beiden Sachverhalten. Es darf als anerkannt gelten, dass der Zone öB in der Zeit dieser nutzungsplanungsmässigen Zuordnung ein tieferer Wert zukommt, als für private Interessenten frei nutzbares Bauland (so auch 4-BE.2021.7 vom 3. März 2022).

Im Quervergleich zum Land in der Zone öB ist bei "Bahnland" indessen zu beachten, dass der Eigentümer dafür, wenn auch nicht uneingeschränkt, doch in gewichtigen Teilen Erträge nach den Massstäben des freien Markts erzielen kann. Dem Bahnareal muss daher ein vergleichsweise höherer Wert als der Zone öB zukommen, wo die zulässige Nutzung mindestens eine direkte Gewinnorientierung nicht mitumfasst (vgl. auch § 131 BauG).

Vorliegend hätte die Eigentümerin das strittige Land schon vor der Umzonung in erheblichen Teilen gleich nutzen können, wie es heute nach der Umzonung der Fall ist. Auch im Rahmen der durch die Eisenbahngesetzgebung vorgegebenen Schranken (Erw. 7.6.4.) hätte die sehr zentrale Lage nach Überzeugung der Fachrichter des SKE der Eigentümerin bereits ansehnliche Erträge erlaubt, auch wenn die Ertragschancen heute im Rahmen des laufenden Bauprojekts nochmals deutlich höher zu bewerten wären (Protokoll, S. 11 f.).

7.8.3.

Die auch bei der Festsetzung der Mehrwertabgabe vorgesehene statistische Methode (Erw. 7.4.) führt nur zu richtigen Resultaten, wenn Vergleichspreise in genügender Zahl für Objekte ähnlicher Beschaffenheit zur Verfügung stehen. In der Regel lässt sich zwar auch aus vereinzelt Vergleichspreisen auf das allgemeine Preisniveau schliessen. Sind nur wenige Kaufpreise bekannt, müssen diese aber besonders sorgfältig untersucht werden. Sie können nur zur Entschädigungsbestimmung verwendet werden, wenn dem Vertragsabschluss nicht – wie etwa bei Verkäufen unter Verwandten sowie bei Arrondierungs- und ausgesprochenen Spekulationskäufen – unübliche Verhältnisse zugrunde liegen. Nur wenn überhaupt

keine Vergleichspreise vorhanden sind, dürfen sich die Schätzungsbehörden auf die ausschliessliche Anwendung von Methoden beschränken, die – wie die Lageklassenmethode oder die Methode der Rückwärtsrechnung – auf blossen Hypothesen abstellen, auf heute nicht mehr durchwegs geltenden Rentabilitätsüberlegungen beruhen und bei denen das Ergebnis selbst durch kleinere Erhöhungen oder Reduktionen der Ausgangswerte fast beliebig verändert werden kann (BGE 122 I 168, Bundesgerichtsentscheide 1P.520/2003 vom 9. März 2004 Erw. 7.3. und 1C_266/2011 vom 20. Oktober 2011 Erw. 4.2).

Vorliegend sind aufgrund der besonderen Ausgangslage (Erw. 7.6.4.) für den Ursprungswert keine geeigneten Vergleichspreise vorhanden. Der Wert ist daher auf andere Weise zu bestimmen. Eine Ertragswertkontrolle fällt vorliegend nach Meinung der Fachrichter des SKE ebenfalls ausser Betracht. Für die hier im Raum stehenden Sondernutzungen fehlt es an breit abgestützten Kennzahlen, so dass die Schätzungsungenauigkeit noch über das bekannte Mass (Erw. 6.2.) hinausginge (vgl. dazu weiterführend SKEE 4-EV.2020.10 vom 2. Dezember 2021, Erw. 5.3.3.). Das Gericht ist sich indessen einig, dass der tatsächliche Wert des umgezonten Bahnareals vor dem Planungsschritt wesentlich über den vom Kanton geschätzten Fr. 300.00/m² liegen muss (vgl. nachstehend Erw. 7.8.4.).

7.8.4.

Die Ableitung des Landwerts vor der Umzonung vom im Jahr 2014 verkauften Bahnhofsareal in S. und die geltend gemachte Obergrenze von Fr. 500.00/m² für Industriebauland in Q. vermögen angesichts der in Frage stehenden Dienstleistungsnutzungen nicht zu überzeugen. Die am Bahnhof Q. erzielten Frequenzen sind im Übrigen mit den in S. erzielbaren schlicht nicht zu vergleichen (Protokoll, S. 11). Unter beiden Titeln muss der Ursprungswert höher angesetzt werden.

7.8.5.

Der vom Stadtrat festgesetzte Ursprungswert von Fr. 1'600.00/m² befindet sich mit rund 50 % des um die Gestehungskosten bereinigten, zwischen den Parteien unstrittigen (Erw. 6.1.3.) aktuellen Landwerts wohl eher am oberen Rand des in Frage kommenden Preisrahmens. Er erscheint insgesamt plausibel und ist daher zu schützen.

Mit Blick auf die Gemeindeautonomie kommt der verfügenden Gemeinde bei der Schätzung indessen ein weiterer Ermessensspielraum zu. Der Gesetzgeber hat die definitive Festsetzung der Mehrwertabgabe nicht umsonst ausdrücklich dem ortskundigen Gemeinderat übertragen (§ 28b Abs. 1 BauG; Erw. 5.4.). Das Gericht hat die vorinstanzlichen Entscheide daher zwar grundsätzlich vollumfänglich zu überprüfen, gleichzeitig hat es aber unter den gegebenen Voraussetzungen darauf zu achten, dass es nicht leichthin sein Ermessen anstelle desjenigen der Vorinstanz setzt. Das

Gericht auferlegt sich daher bei Eingriffen in vorinstanzliche Entscheide Zurückhaltung. Soweit diese sachlich vertretbar erscheinen und das Ermessen pflichtgemäss wahrgenommen wurde, verzichtet das SKE entsprechend auf eine Berichtigung (AGVE 2002 S. 495 f., m.w.H.). Mit anderen Worten überprüft das SKE Ermessensentscheide der Gemeinde nur auf Willkür hin. Eine Korrektur erfolgt nur dann, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, d.h. zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 605, m.w.H.). Das ist hier – auch in Würdigung der Rechtsprechung zur Bewertung von Zonen öB (Erw. 7.8.2.) – nicht der Fall.

8.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die mit Einspracheentscheid vom 7. Dezember 2020 für die Berechnung des Mehrwerts eingesetzten Werte von Fr. 1'600.00/m² vor der Umzonung, Fr. 3'435.00/m² für Land in der Spezialzone B und davon Fr. 150.00/m² für Abbruch und Gestaltungsplan, soweit sie vom Gericht überprüft werden durften (Erw. 6.1.3.), nicht zu beanstanden sind. Der Mehrwertabgabe für die Parzelle aaa beläuft sich demnach unverändert auf Fr. 810'822.00. Die Beschwerde ist abzuweisen.

9.

9.1.

Abschliessend sind die Verfahrenskosten zu verlegen. Sie werden den Parteien in der Regel nach Ausgang des Verfahrens auferlegt (§ 31 Abs. 2 VRPG). Die Verfahrenskosten sind entsprechend vom unterliegenden Beschwerdeführer zu bezahlen.

9.2.

9.2.1.

Die Parteikosten werden in der Regel nach demselben Schlüssel verteilt wie die Verfahrenskosten (§ 32 Abs. 2 VRPG). Der Beschwerdeführer hat der Beschwerdegegnerin daher auch die Parteikosten zu bezahlen.

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin reichte dem Gericht anlässlich der Verhandlung vom 11. Mai 2022 eine Kostennote über Fr. 11'462.10 (inklusive Auslagen und MWSt) ein.

9.2.2.

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 (besonders 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).

Der Streitwert beträgt vorliegend Fr. 625'178.00 (J.). Gemäss § 8a Abs. 1 lit. a AnwT liegt die Entschädigung bei einem Streitwert über Fr. 500'000.00 bis Fr. 1'000'000.00 zwischen Fr. 7'000.00 bis Fr. 22'000.00. Innerhalb dieses Rahmens richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 2 AnwT). Ein Streitwert über Fr. 100'000.00 gilt nach der Praxis des Gerichts stets (SKEE 4-SV.2015.5 vom 14. Juni 2017, S. 73; 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).

Aufwand, Bedeutung und Schwierigkeit des Falls werden als mittel eingeschätzt. Die Kürzung wegen des hohen Streitwerts (§ 12a Abs. 1 AnwT) wird auf 10 % festgelegt. Unter Beachtung dieser Vorgaben wird die Entschädigung auf Fr. 10'900.00 festgesetzt.

Der Beschwerdeführer hat der Beschwerdegegnerin demnach eine Parteientschädigung von Fr. 10'900.00 (inklusive MWSt und Auslagen) zu bezahlen.

Das Gericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten für das Verfahren, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 15'000.00, der Kanzleigebür von Fr. 330.00 und den Auslagen von Fr. 100.00, zusammen Fr. 15'430.00, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Der Beschwerdeführer hat der Beschwerdegegnerin einen Parteikostenersatz von Fr. 10'900.00 (inkl. MWSt und Auslagen) auszurichten.

Zustellung

- Beschwerdeführer (2)
- Beschwerdegegnerin (2)
- Vorinstanz (2)

Mitteilung

- Departement Finanzen und Ressourcen, Abteilung Grundstückschätzung, Herr C., Sektionsleiter Grundstückschätzung, Kantonales Steueramt, Tellistrasse 67, 5001 Aarau
- Mitwirkende Fachrichterin, mitwirkende Fachrichter
- Gerichtskasse (intern)

Rechtsmittelbelehrung Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, Laurenzenvorstadt 11, 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, 27. Juli 2022

Spezialverwaltungsgericht
Kausalabgaben und Enteignungen
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

E. Hauller

C. Dürdoth