

WBE.2022.349 / ME / ly

(4-BE.2021.1)

Art. 35

Urteil vom 28. März 2023

Besetzung

Verwaltungsrichter Winkler, Vorsitz
Verwaltungsrichter Michel
Verwaltungsrichterin Steiger
Gerichtsschreiber Meier

Beschwerde-
führer

Kanton Aargau

handelnd durch den Regierungsrat des Kantons Aargau,
Regierungsgebäude, 5000 Aarau
vertreten durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt,
Rechtsabteilung, Entfelderstrasse 22, Buchenhof, 5001 Aarau

gegen

Beschwerde-
gegnerin

A. _____, Hintere Bahnhofstrasse 85, 5000 Aarau
vertreten durch lic. iur. Felix Weber, Rechtsanwalt,
Hintere Bahnhofstrasse 6, Postfach, 5001 Aarau

und

Vorinstanz

Stadt Aarau, Rathausgasse 1, 5000 Aarau
handelnd durch den Stadtrat Aarau, Rathausgasse 1, 5000 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Mehrwertabgaben

Entscheid des Spezialverwaltungsgerichts, Abt. Kausalabgaben und
Enteignungen, vom 27. Juli 2022

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Der Einwohnerrat der Stadt Aarau beschloss am 23. Januar 2017 eine Teilrevision der allgemeinen Nutzungsplanung. In deren Rahmen wurde eine Teilfläche der Parzelle Nr. C (bisher Bahnareal) der "Spezialzone Bahnhof Süd" zugewiesen. Eigentümerin der betroffenen Grundstücksfläche ist die A.. Die Revision der Ortsplanung wurde am 7. Juni 2017 vom Regierungsrat genehmigt.

2.

Am 16. September 2019 erliess der Stadtrat Aarau folgende Verfügung zur Festlegung der Mehrwertabgabe:

1. Die Mehrwertabgabe für die der Einzonung gleichgestellte Umzonung der Parzelle C wird auf Fr. 1'436'000.00 festgesetzt.
2. Die Mehrwertabgabe gemäss Ziffer 1 hiervor wird bei Veräusserung des Grundstücks oder wenn eine Baubewilligung in Rechtskraft erwachsen ist, zur Bezahlung fällig.
3. Zu Gunsten der Einwohnergemeinde Aarau und zu Lasten der Parzelle C besteht für die Forderung gemäss Ziffer 1 hiervor ein gesetzliches Grundpfandrecht, welches im Grundbuch einzutragen ist. Das Grundbuchamt Aarau wird beauftragt, dieses Grundpfandrecht einzutragen und den Stadtrat Aarau sowie den Kanton Aargau, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung, nach erfolgtem Eintrag darüber zu informieren.
4. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.

Dabei ging der Stadtrat entsprechend der Schätzung des kantonalen Steueramts von einem Landwert des Bahnareals (vor der Zonierung) von Fr. 300.00/m² aus.

3.

Auf Einsprache der A. hin erliess der Stadtrat Aarau am 7. Dezember 2020 folgenden Einspracheentscheid:

1. Die Einsprache wird teilweise gutgeheissen.
2. In Abänderung von Beschlussziffer 1 des stadträtlichen Entscheids vom 16. September 2019 wird die Mehrwertabgabe für die der Einzonung gleichgestellte Umzonung der Parzelle C auf 810'822.00 Franken festgesetzt.
3. Die Mehrwertabgabe gemäss Beschlussziffer 2 ist innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids zu bezahlen.

4. Das Grundbuchamt Zofingen wird beauftragt, für die Forderung gemäss Beschlussziffer 2 ein Grundpfandrecht zu Gunsten der Einwohnergemeinde Aarau und zu Lasten der Parzelle C einzutragen und den Stadtrat Aarau sowie den Kanton Aargau, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung, nach erfolgtem Eintrag darüber zu informieren.
5. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.

Der Stadtrat legte seinem Einspracheentscheid nunmehr einen Landwert des Bahnareals (vor der Zonierung) von Fr. 1'600.00/m² zu Grunde.

B.

1.

Dagegen erhob der Kanton Aargau mit Eingabe vom 21. Januar 2021 Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

1. Ziffer 1 und 2 des Einspracheentscheids des Stadtrats Aarau 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 C wird auf Fr. 1'436'000.– festgesetzt (Bestätigung der stadrätlichen Festsetzungsverfügung vom 16. September 2019, Beschlussziffer 1)."
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

2.

Das Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen, entschied am 27. Juli 2022:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten für das Verfahren, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 15'000.00, der Kanzleigebühr 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.

C.

1.

Dagegen erhob der Kanton Aargau am 12. September 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

1. Das Urteil des Spezialverwaltungsgerichts 4-BE.2021.1 vom 27. Juli 2022 und der Einspracheentscheid des Stadtrats Aarau vom 7. Dezember 2020 seien aufzuheben, und es sei die stadträtliche Festsetzungsverfügung vom 16. September 2019 zu bestätigen, worin "die Mehrwertabgabe für die der Einzonung gleichgestellte Umzonung der Parzelle C ... auf Fr. 1'436'000.– festgesetzt" wird.

Eventualiter sei der Entscheid des Spezialverwaltungsgerichts 4-BE.2021.1 vom 27. Juli 2022 aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die am angefochtenen Urteil beteiligten Fachrichter (Richter mit Fachwissen), die im Rahmen der Urteilsberatung laut den Erwägungen ihre "Überzeugungen", "Auffassungen" oder "Meinungen" geäußert haben zum Wert der Parzelle vor der Umzonung, haben dabei in den Ausstand zu treten.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

2.

Das Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen, nahm mit Vernehmlassung vom 13. Oktober 2022 Stellung.

3.

In der Beschwerdeantwort vom 18. Oktober 2022 stellte die A. folgende Begehren:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

4.

Der Stadtrat Aarau ersuchte in der Beschwerdeantwort vom 24. Oktober 2022 um kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

5.

Das BVU, Rechtsabteilung, replizierte am 7. November 2022 für den Kanton.

6.

Die A. hielt in der Duplik vom 19. Dezember 2022 an ihren Anträgen fest.

7.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 28. März 2023 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Der Gemeinderat erlässt eine Verfügung über die Höhe der Mehrwertabgabe (vgl. § 28b Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [Baugesetz, BauG; SAR 713.100]). Gegen die Festsetzungsverfügung kann Einsprache erhoben werden. Einspracheentscheide können mit Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht angefochten werden (§ 28b Abs. 3 BauG). Gegen das Urteil des Spezialverwaltungsgerichts ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Das Verwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

Entsprechend dem angefochtenen Urteil ist die Mehrwertabgabe auf Fr. 810'822.00 festzusetzen und nicht – wie in der ursprünglichen Verfügung des Stadtrats Aarau vom 16. September 2019 vorgesehen – auf Fr. 1'436'000.00. Gemäss § 28e Abs. 1 BauG steht dem Kanton für Einzonungen und ihnen gleichgestellte Umzonungen die Hälfte des kantonalen Mindestsatzes zu. Daher partizipiert er weniger, wenn die Mehrwertabgabe tiefer festgelegt wird. Folglich ist der Kanton in schutzwürdigen eigenen Interessen betroffen und zur Beschwerde gegen das Urteil des Spezialverwaltungsgerichts legitimiert (vgl. § 42 lit. a VRPG).

3.

Die übrigen Beschwerdevoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist einzutreten.

4.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 4 Abs. 1 BauG i.V.m. § 55 Abs. 1 VRPG). Die Rüge der Unangemessenheit ist demgegenüber unzulässig (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

II.

1.

1.1.

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, der Stadtrat hätte wegen Verspätung nicht auf die Einsprache eintreten dürfen. Der Stadtrat habe die Festsetzungsverfügung der Beschwerdegegnerin direkt und nicht – wie vorgesehen – deren anwaltlichen Vertretung zugestellt. In der Folge habe

die Beschwerdegegnerin die Verfügung zwei Tage später an ihre Rechtsvertreter weitergeleitet. Diese hätten den Zustellungsfehler beanstandet, weshalb die Festsetzungsverfügung erneut korrekt eröffnet worden sei. Die zweite Zustellung bewirke weder einen Unterbruch der bereits laufenden Rechtsmittelfrist, noch beginne diese damit neu zu laufen. Es handle sich um eine gesetzliche, nicht erstreckbare Frist. Die Einsprache sei verspätet erfolgt (Beschwerde, S. 3 ff.; Replik).

1.2.

Die Beschwerdegegnerin weist darauf hin, dass die Zustellung der Festsetzungsverfügung direkt an sie fehlerhaft gewesen sei und § 27 Abs. 1 VRPG widersprochen habe. Sie habe den Entscheid zwar an ihre Rechtsvertretung weitergeleitet, Gründe der Rechtssicherheit und das Interesse der Verfügungsadressatin sprächen aber dafür, dass die Rechtsmittelfrist erst mit der korrekten Eröffnung zu laufen begonnen habe. Aus der mangelhaften Eröffnung dürfe der betroffenen Partei kein Nachteil erwachsen. Die Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hätten die Stadt Aarau umgehend auf den Eröffnungsfehler hingewiesen und die Zustellung an sich selbst verlangt. Die Leiterin des Rechtsdienstes der Stadtkanzlei habe in Aussicht gestellt, den Entscheid umgehend korrekt zu eröffnen. Bei der Zustellung an die Rechtsvertreter seien keine Hinweise zur Rechtsmittelfrist erfolgt, weshalb der Grundsatz des Vertrauensschutzes einen neuen Fristenlauf verlange. Die Anwälte hätten sich darauf verlassen und darauf vertrauen dürfen, dass die Frist mit der korrekten Eröffnung zu laufen beginne. Eine (unzulässige) Erstreckung einer gesetzlichen Frist erfolge damit nicht. Die Einsprache sei rechtzeitig erfolgt und der Stadtrat sei zu Recht darauf eingetreten (Beschwerdeantwort der A., S. 4 ff.; Duplik der A., S. 3 f.).

1.3.

Die Vorinstanz beurteilte, ob die Rechtsmittelfrist für die Einsprache mit der Zustellung der Festsetzungsverfügung an die Beschwerdegegnerin, mit deren Weiterleitung an ihre anwaltliche Vertretung oder mit der formellen Eröffnung an die Anwälte zu laufen begann. Dabei erwog sie, die Rechtsmittelfrist könne sich mit der erneuten Zustellung eines Entscheids, der wie vorliegend eine vorbehaltlose Rechtsmittelbelehrung enthalte, verlängern (unter Verweis auf BGE 115 Ia 12, Erw. 4c). Die Rechtsvertretung habe sich darauf verlassen dürfen, dass die Rechtsmittelfrist erst mit der korrekten Zustellung zu laufen begonnen habe (angefochtener Entscheid, Erw. 2).

1.4.

Die Festsetzungsverfügung des Stadtrats vom 16. September 2019 wurde fälschlicherweise direkt der Beschwerdegegnerin eröffnet. Deren Rechtsanwalt monierte dies mit Schreiben vom 20. September 2019 (Vorakten der Stadt, S. 465 f.), worauf der Stadtrat (bzw. die Leiterin des Rechtsdienstes

der Stadtkanzlei) mit E-Mail vom 23. September 2019 die korrekte Eröffnung an die Rechtsvertretung in Aussicht stellte (Vorakten der Stadt, S. 468). Der Anwalt der Beschwerdegegnerin erhielt in der Folge die korrekt eröffnete Verfügung am 25. September 2019 und erhob innert 30 Tagen fristgerecht Einsprache (Vorakten der Stadt, S. 469).

1.5.

Nach § 27 Abs. 1 VRPG *muss* die Zustellung an die Rechtsvertretung erfolgen. Im Bundesrecht kennen Art. 137 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272), Art. 87 Abs. 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) und Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) vergleichbare Regeln. In der Literatur wird dazu ausgeführt: Lässt sich eine Person in einem Verfahren vertreten, erfolgen Zustellungen zwingend ausschliesslich an die Parteivertretung. Die Rechtsfolgen der Zustellung (für die vertretene Person) treten in dem Zeitpunkt ein, in welchem die Prozessurkunde der Vertretung zugestellt wird. Die Zustellung an die Parteivertretung ist Gültigkeitserfordernis für die Zustellung, so dass die Zustellung an die Partei selbst grundsätzlich keine Rechtswirkungen entfaltet (vgl. THOMAS SUTTER-SOMM/BENEDIKT SEILER, Handkommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zürich 2021, Art. 137 N 4 f. mit Hinweis auf BGE 144 IV 64 [= Praxis 2018, Nr. 150, S. 1408] und BGE 143 III 28, Erw. 2.2).

Ist ein Vertreter bestellt und der Behörde bekannt, gilt eine Zustellung lediglich an den – vertretenen – Verfügungsadressaten (und nicht an den Vertreter selbst) als mangelhafte Eröffnung, aus welcher dem Adressaten insofern kein Nachteil erwachsen darf, als entgegen Art. 20 VwVG die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen beginnt, bis der entsprechende Akt (auch) dem Vertreter mitgeteilt worden ist. Erlangt der Verfügungsadressat oder der Vertreter Kenntnis von einem solchen Eröffnungsmangel, so hat er innert nützlicher Frist die ordnungsgemässe Eröffnung zu verlangen. Ein anderes Verhalten verstiesse gegen Treu und Glauben und würde die Rechtsmittelfrist auslösen (vgl. BERNHARD WALDMANN/PHILIPPE WEISSENBARGER, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Auflage, Zürich 2016, Art. 11 N 30).

1.6.

Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin war unter allen Titeln korrekt. Sie hat zeitnah die Zustellung an die anwaltliche Vertretung verlangt und dann die Einsprache innert der 30-tägigen Rechtsmittelfrist erhoben. Die faktische Verlängerung der Rechtsmittelfrist um einige Tage ist alleinige Folge des Zustellfehlers und nicht der Beschwerdegegnerin anzulasten. Ein

Rechtsmissbrauch oder Verstoss gegen Treu und Glauben ist nicht im Ansatz erkennbar. Alle diesbezüglichen Ausführungen des Beschwerdeführers stossen ins Leere und brauchen nicht weiter behandelt zu werden.

1.7.

Somit ist die Einsprache rechtzeitig erhoben worden und der Stadtrat zu Recht darauf eingetreten. Dass die Vorinstanz die Beurteilung des Stadtrats geschützt hat, ist im Ergebnis nicht zu beanstanden.

2.

Die Gemeinden können bestimmte Flächen, die von Bundesrechts wegen dem kommunalen und kantonalen Planungsrecht entzogen bleiben, von der Planung ausklammern und kartografisch "weiss" darstellen; dies betrifft beispielsweise Areale, die dem Bahnbetrieb dienen (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.35 vom 2. Dezember 2020, Erw. II/3.2; Urteil des Bundesgerichts 1A.140/2003 vom 18. März 2004, Erw. 2.5). Entsprechend war Parzelle Nr. C in der Ortsplanung keiner Nutzungszone gemäss § 15 BauG zugewiesen. Mit der revidierten allgemeinen Nutzungsplanung wurde sie der "Spezialzone Bahnhof Süd" zugeteilt.

3.

3.1.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Die Rechtsetzungskompetenz steht den Kantonen zu (ETIENNE POLTIER, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 5 N 93).

Nach § 28a Abs. 1 BauG leisten die Grundeigentümerinnen und -eigentümer, deren Grundstücke in eine Bauzone eingezont werden, eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts. Der Einzonung gleichgestellt ist die Umzonung innerhalb der Bauzonen, wenn das Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liegt, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen ist.

3.2.

Es ist unter den Parteien unbestritten, dass die Überführung der Teilfläche von Parzelle Nr. C vom Bahnareal in die "Spezialzone Bahnhof Süd" der

Mehrwertabgabepflicht untersteht. Uneinig sind sich der Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin hingegen über die Höhe der geschuldeten Abgabe.

4.

4.1.

Der Beschwerdeführer beanstandet, der Stadtrat dürfe bei der Festlegung der Mehrwertabgabe nicht aus eigenem Gutdünken eine Schätzung vornehmen. Damit weiche er ohne triftige Gründe von einer Expertise des kantonalen Steueramts ab. Der Stadtrat hätte lediglich zu prüfen gehabt, ob sich aufgrund der übrigen Beweismittel und der Parteivorbringen ernsthafte Einwände gegen die Schlüssigkeit der steueramtlichen Schätzung ergäben. Deren Überprüfung könne nur dadurch erfolgen, dass das Steueramt auf Nachfrage des Stadtrats hin eine Berichtigung vornehme oder dieser ein Gegengutachten einhole. Ein Abweichen von der kantonalen Schätzung lasse sich hingegen nicht rechtfertigen. Das Spezialverwaltungsgericht habe auf die Schätzung des Stadtrats abgestellt und seine eigene Kognition auf eine Willkürprüfung beschränkt. Damit sei die bundesrechtlich vorgeschriebene volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde missachtet worden. Gemeindeautonomie bestehe im betreffenden Bereich nicht (Beschwerde, S. 6 f.).

4.2.

Die Beschwerdegegnerin führt aus, dem Stadtrat als verfügender Behörde stehe zwangsläufig ein gewisser Ermessensspielraum zu. Die steueramtliche Schätzung diene gemäss § 28b Abs. 1 BauG dazu, die voraussichtliche Höhe der Abgabe im Rahmen der öffentlichen Auflage bekanntzugeben. Die Gemeinde habe sich bei der Festlegung der Mehrwertabgabe zwar grundsätzlich an den Schätzungen des kantonalen Steueramts zu orientieren, lägen aber wie vorliegend plausible Gründe vor, könne und müsse davon abgewichen werden. Der Stadtrat habe beim Bundesamt für Verkehr die Realisierungsmöglichkeiten auf dem Bahnareal abgeklärt und sei aufgrund triftiger Gründe von der Schätzung des kantonalen Steueramts abgewichen; dessen Fachkompetenz sei mit Bezug auf den vorliegenden Fall fraglich. Mit der Pflicht zur vollen Überprüfung werde nicht ausgeschlossen, dass sich die Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlege, namentlich wenn es um lokale Angelegenheiten gehe oder der unteren Instanz aufgrund von unbestimmten Rechtsbegriffen ein Beurteilungsspielraum oder ein Planungsermessen zustehe. Dies werde in Art. 2 Abs. 3 RPG ausdrücklich gefordert. Für das Spezialverwaltungsgericht habe kein Anlass bestanden, die Einschätzung des Stadtrats zu korrigieren (Beschwerdeantwort der A., S. 8 ff.).

4.3.

Das Spezialverwaltungsgericht erwidert, die bundesrechtlich vorgeschriebene volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde

schliesse nicht aus, dass sich diese bei Ermessensfragen eine gewisse Zurückhaltung auferlege. Unabhängig davon verfüge die Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen über Richterinnen und Richter mit einschlägigem Fachwissen (Stellungnahme des SKE, S. 1 f.).

4.4.

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. Er erlässt eine Verfügung über die definitive Höhe, sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist. Massgeblich für die Festlegung der Höhe der Abgabe und die Bestimmung der abgabepflichtigen Personen ist der Zeitpunkt der Genehmigung.

Werden Zonierungen vorgenommen, ist schätzen zu lassen, welcher Mehrwert bei den betroffenen Grundstücken dadurch eintritt (vgl. MICHAEL PFLÜGER, Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. des revidierten Baugesetzes – Streiflichter auf eine Baustelle, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2017, S. 280 f.). Nach dem Willen des aargauischen Gesetzgebers erfolgt die Schätzung des Mehrwerts bei allen abgabepflichtigen Planungsmassnahmen durch das kantonale Steueramt. Der Regierungsrat wollte der Schätzung des Steueramts die Qualität einer Expertise zuerkennen, von welcher der Gemeinderat nur aus triftigen Gründen hätte abweichen dürfen (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 2. Dezember 2015, BauG, Änderung, 15.269, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, S. 19). Diese ursprüngliche Absicht wurde im Gesetzeswortlaut von § 28b Abs. 1 BauG deutlich abgeschwächt (im ursprünglichen Entwurf lautete die Formulierung noch: "Er stützt sich dabei auf die Schätzung des kantonalen Steueramts ab."). Die betreffende Regelung wurde auf Antrag der vorberatenden grossrätlichen Kommission für Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Raumordnung (UBV) abgeändert und mit einer Informationspflicht im Rahmen der Auflage ergänzt. Begründet wurde die Informationspflicht im Wesentlichen damit, die betroffenen Grundeigentümer hätten ein Interesse daran, möglichst früh zu erfahren, ob sie voraussichtlich eine Mehrwertabgabe leisten müssten und wie hoch diese ausfallen werde (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2020, S. 302 f.).

Dass das kantonale Steueramt als Fachbehörde die Schätzung des Mehrwerts vornimmt, ist aufgrund seiner Kompetenzen im Bereich der Grundstückabgaben und -steuern naheliegend. In diesem Zusammenhang bestehen Zuständigkeiten bei der Festlegung von Steuerwerten (vgl. § 165 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 15. Dezember 1998 [StG; SAR 651.100]; § 26 Abs. 1 der Verordnung über die Bewertung der Grundstücke vom 4. November 1985 [VBG; SAR 651.212]). Daher verfügt das Steueramt

grundsätzlich über die Expertise zur Schätzung von Mehrwerten, welche aus Planungsmassnahmen resultieren.

4.5.

4.5.1.

Für die Überprüfungsbefugnis der Vorinstanz ist Art. 33 RPG massgebend. Danach gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Abs. 3 lit. b).

Mit der Pflicht zur vollen Überprüfung wird nicht ausgeschlossen, dass sich die Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, wenn es um lokale Angelegenheiten geht sowie wenn der unteren Instanz im Zusammenhang mit der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht (BGE 127 II 238, Erw. 3b/aa; Urteil des Bundesgerichts 1C_372/2010 vom 11. Februar 2011, Erw. 8.1; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 33 N 84).

Die Festsetzung der Mehrwertabgabe beruht auf einer Schätzung des Verkehrswerts des Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme, wobei sich der Mehrwert aus der Differenz ergibt (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 2. Dezember 2015, BauG, Änderung, 15.269, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, S. 19). Bei der Bestimmung des Mehrwerts räumt das Baugesetz dem Gemeinderat kein Verwaltungsermessen ein; ein Spielraum, wie er etwa bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe besteht, liegt ebenfalls nicht vor. Daher kann Art. 2 Abs. 3 RPG im betreffenden Bereich nicht zur Anwendung gelangen und besteht für die Rechtsmittelinstanzen grundsätzlich keine Veranlassung, ihre Kognition einzuschränken.

4.5.2.

Der Gesetzgeber hat der Gemeindeautonomie in erster Linie Rechnung getragen, indem das kommunale Recht einen höheren Abgabesatz als 20 % des Mehrwerts festlegen kann (vgl. § 28a Abs. 2 BauG; Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 2. Dezember 2015, BauG, Änderung, 15.269, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, S. 14). Die Stadt Aarau hat von dieser Möglichkeit zwar Gebrauch gemacht und den Satz für die Mehrwertabgabe auf 30 % festgelegt (vgl. § 70 der Bau- und Nutzungsordnung [BNO]). Die betreffende Bestimmung war aber im Zeitpunkt der kantonalen Genehmigung der "Spezialzone Bahnhof Süd" (am 7. Juni 2017 [Vorakten der Stadt, S. 152]) noch nicht in Kraft und daher nicht massgebend (vgl. § 28b Abs. 1 BauG).

Einen relativ erheblichen Entscheidungsspielraum der Gemeinde sieht das kantonale Recht bei der Bestimmung des Mehrwerts nicht vor.

4.5.3.

In der vorliegenden Konstellation wurde ein ehemaliges Bahnareal in die "Spezialzone Bahnhof Süd" überführt. Bei der Festsetzung der Mehrwertabgabe ist der Stadtrat von der Schätzung des kantonalen Steueramts abgewichen, indem er sich zur Bestimmung des Verkehrswerts vor der Planungsmassnahme zusätzlich auf eine Stellungnahme des Bundesamts für Verkehr abstützte. Die betreffende Abweichung hat das Spezialverwaltungsgericht unter Einbezug von richterlichem Fachwissen geprüft und geschützt. Dabei hat es die Nutzungsmöglichkeiten des Bahnareals frei geprüft und einen Schätzwert von Fr. 300.00/m² als deutlich zu tief erachtet. Hinsichtlich der konkreten Schätzung des Landwerts hat es sich auf eine Willkürprüfung beschränkt (so explizit im angefochtenen Entscheid, Erw. 7.8.5).

Die zum Rechtsschutz im Sinne von Art. 33 Abs. 3 RPG berufene Behörde darf ihre Kognition nicht auf Willkür beschränken (AEMISEGGER/HAAG, a.a.O., Art. 33 N 88 mit Hinweis auf BGE 145 I 52, Erw. 3.6; 115 Ia 5, Erw. 2b). Darin liegt eine Verletzung von Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) (vgl. GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich 2014, Art. 29 N 31 ff.).

Die Rechtsmittelinstanz mit voller Überprüfungsbefugnis kann sich eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, wenn es um die Würdigung lokaler Verhältnisse geht, Fachwissen eine entscheidende Rolle spielt und Zukunftsprognosen anzustellen sind (vgl. BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 33 N 65, 70). Eine solche Konstellation besteht in Bezug auf den vom Stadtrat herangezogenen Wert des Bahnlandes nicht. Im Hinblick auf die betreffende Schätzung waren die lokalen Verhältnisse von untergeordneter Natur, kam dem Stadtrat kein spezielles Fachwissen zu und waren grundsätzlich keine Zukunftsprognosen anzustellen. Folglich bestand für das Spezialverwaltungsgericht kein Anlass, sich bei der Überprüfung des Landwerts vor der Zonierung eine Zurückhaltung aufzuerlegen und dabei gar eine blosser Willkürprüfung vorzunehmen.

4.5.4.

Indem sich die Vorinstanz bei der Überprüfung des Bahnlandwerts von Fr. 1'600.00/m² auf eine Willkürprüfung beschränkte, hat sie somit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verletzt.

5.

5.1.

Der Beschwerdeführer beanstandet die Festsetzung der Mehrwertabgabe. Der Stadtrat sei im Einspracheentscheid ohne triftigen Grund von der Schätzung des kantonalen Steueramts abgewichen und habe den Landwert vor der Planungsmassnahme von Fr. 300.00/m² auf Fr. 1'600.00/m² erhöht (Beschwerde, S. 7 ff.).

5.2.

Die Beschwerdegegnerin führt aus, der Stadtrat habe beim Bundesamt für Verkehr zusätzliche Abklärungen zur baulichen Nutzungsmöglichkeit des Bahnareals vorgenommen und sei zu Recht von der Schätzung des Steueramts abgewichen. Dieses habe die Fachkompetenz vermissen lassen, als es für das zentral gelegene Grundstück den Vergleichswert eines abgelegenen Bahnareals in Beinwil am See (Fr. 100.00/m²) herangezogen und mit dem Faktor 3 multipliziert habe. Wie das Steueramt selber einräume, bestehe für die Bewertung von Bahnarealen keine eigentliche Praxis und sei die Schätzung mit erheblichen Unsicherheiten verbunden (Beschwerdeantwort der A., S. 10 ff.).

5.3.

Das Spezialverwaltungsgericht erwog, aus Sicht des Stadtrats hätten triftige Gründe vorgelegen, um von der Schätzung des Steueramts abzuweichen (angefochtener Entscheid, Erw. 5.5). Verkehrswertschätzungen seien naturgemäss mit einer gewissen Ungenauigkeit verbunden. Abzulehnen sei bei der Bewertung des Bahnareals ein "wie auch immer gearterter Bauerwartungszuschlag" (angefochtener Entscheid, Erw. 6.2). Vor der Zonierung hätten auf der abgabebelasteten Fläche ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienende Bauten erstellt werden dürfen. Eine kommerzielle Verkaufsnutzung wäre möglich gewesen, wenn für die Geschäftstätigkeit ein Bedürfnis des Bahnbetriebs und des Verkehrs bestanden hätte, was auf anerkannte Bahnnebenbetriebe zutrefte. Eine Wohnnutzung sei demgegenüber ausgeschlossen gewesen (angefochtener Entscheid, Erw. 7.6.4 f., 7.8.1). Das Grundstück sei vor der Zonierung zwar nicht frei handelbar gewesen, doch hätten in gewichtigen Teilen Erträge nach den Massstäben des freien Marktes erzielt werden können (angefochtener Entscheid, Erw. 7.8.2). Aufgrund der besonderen Ausgangslage seien für den Ursprungswert keine geeigneten Vergleichspreise vorhanden und könne die statistische Methode nicht herangezogen werden. Eine Ertragswertkontrolle falle nach Meinung der Fachrichter ebenfalls ausser Betracht, da es für die fraglichen Sondernutzungen an breit abgestützten Kennzahlen fehle. Es bestehe aber Einigkeit innerhalb des Gerichts, dass der tatsächliche Wert des Bahnareals vor der Zonierung wesentlich über dem Schätzwert des kantonalen Steueramts von Fr. 300.00/m² liegen müsse (angefochtener Entscheid, Erw. 7.8.3).

5.4.

Gegenstand der Mehrwertabgabepflicht ist eine Teilfläche von 2'406 m², die im Rahmen der Ortsplanung von der Parzelle Nr. C (Bahnareal) abgetrennt und der "Spezialzone Bahnhof Süd" zugewiesen wurde (Festsetzungsverfügung des Stadtrats vom 16. September 2019, S. 1, mit Schätzung des kantonalen Steueramts, Stichtag 30. August 2019 [Beschwerdebeilage 3]; Vorakten der Stadt, S. 612). Strittig ist unter den Parteien die Bewertung der betreffenden Grundstücksfläche vor der Zonierung.

5.5.

5.5.1.

Nutzungsmöglichkeiten des Bahnareals vor der Zonierung bestanden im Wesentlichen darin, dass das Bahnunternehmen auf dem Bahnhofgebiet Nebenbetriebe zu kommerziellen Zwecken einrichten konnte, soweit diese auf die Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet waren (Art. 39 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EGB; SR 742.101]). Dies traf insbesondere auf bestimmte Buchhandlungen, Papeterien, Geschenkartikel- und Spielwarenboutiquen zu. Bäckereien, Konditoreien und Confisereien konnten ebenfalls Nebenbetriebsstatus haben. Das gleiche galt für Metzgereien, Lebensmittel- und Haushaltsgeschäfte sowie für Tabakwarengeschäfte, Blumenläden, Coiffeurläden, Restaurants, Sandwichverkaufsstellen und Take-Aways. Apotheken und Drogerien mit beschränkter Verkaufsfläche konnten ebenfalls als Nebenbetriebe gelten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.256/2001 vom 22. März 2002, Erw. 4.2, 7.1).

Abgesehen von diesen Nebenbetrieben waren die Nutzungsmöglichkeiten des Bahnareals auf dem Eisenbahnbetrieb dienende Gebäudeteile oder Gebäudeelemente beschränkt. Das Bundesamt für Verkehr bestätigt in der Stellungnahme vom 9. April 2020, dass im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens Technik- und Kellerräume (1. UG) sowie Gebäudeteile für den Bahnverkauf, Fundsachen und Reinigungsanlagen (EG) hätten bewilligt werden können. Eine Leitstelle (1. OG) sowie Parkplätze für Mitarbeitende (2. UG) und Aufenthaltsräume für Lok- und Verkaufspersonal (1. OG) wären ebenfalls möglich gewesen (Vorakten der Stadt, S. 723 ff., 745 ff.).

5.5.2.

Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), unterstehen dem kantonalen Recht (Art. 18m Abs. 1 EBG). Sie dürfen nur mit Zustimmung des Eisenbahnunternehmens bewilligt werden, wenn die Nebenanlage (a) Bahngrundstücke beansprucht oder an eine solche angrenzt; (b) die Betriebssicherheit beeinträchtigt werden könnte. Die Teilfläche von Parzelle Nr. C, welche der "Spezialzone Bahnhof Süd" zugewiesen wurde, war in der Ortsplanung bis anhin kartografisch "weiss" dargestellt und daher keiner Nutzungszone zugeteilt. Eine Überbauung entsprechend dem

realisierten Projekt und durch einen Investor wäre somit nicht möglich gewesen; insbesondere hätten keine Wohnnutzungen bewilligt werden können.

5.6.

Mit der Vorinstanz abzulehnen ist die Berücksichtigung eines Bauerwartungszuschlags. Es ist zwar nicht zu verkennen, dass die Stadt Aarau aufgrund ihrer Planungspflicht das Bahnareal mit dessen Aufgabe einer Nutzungszone – voraussichtlich einer Bauzone – zuzuweisen hatte (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1A.180/2006 vom 9. August 2007, Erw. 2.3; 1A.140/2003 vom 18. März 2004, Erw. 2.5). Für die Wertbestimmung des Bahnlandes ist indessen ein objektiv festgelegter Preis massgebend, der den mit der Planungsmassnahme verbundenen Mehrwert nicht vorwegnimmt (vgl. POLTIER, a.a.O., Art. 5 N 53). Die Berücksichtigung einer Wertsteigerung infolge der bevorstehenden Zonierung wäre auch mit praktischen Schwierigkeiten verbunden, indem zu bestimmen wäre, zu welchem Zeitpunkt und aufgrund welcher Faktoren eine Bewertung zu erfolgen hätte. Eine entsprechende Schätzung ginge mit erheblichen Unsicherheiten einher und brächte die Problematik rechtsungleicher Behandlungen mit sich.

5.7.

Das kantonale Steueramt ging in seiner Schätzung (Stichtag 30. August 2019) von einem Bodenwert der Bahnfläche von Fr. 300.00/m² aus. Dabei machte es folgende Anmerkungen: "Vergleichswert (indirekt)" und "Bodenwert IST Situation gem. indirekten Vergleichspreis (div. Bahnparzellen im Seetal zw. CHF 50 bis 100.– pro m²; Faktor 3 für Aarau), Plausibilisierung anhand Lageklassenmethode (SHB, 5. Auflage 2019, SVKG), zus. Hinweis gem. E-Mail von B. vom 26.07.2019" (Beilage zur Festsetzungsverfügung des Stadtrats vom 16. September 2019 [Beschwerdebeilage 3]). Das Steueramt hielt in der Stellungnahme vom 16. Januar 2020 am Schätzwert von Fr. 300.00/m² für das Bahnareal fest. Dieser beruht darauf, dass in Beinwil am See am 7. April 2014 eine Bahnfläche für Fr. 100.00/m² veräussert und dieser Wert aufgrund des in Aarau generell höheren Preisniveaus mit dem Faktor 3 multipliziert wurde (Vorakten der Stadt, S. 616 ff.; Einspracheentscheid des Stadtrats vom 7. Dezember 2020, Erw. 2.6.3 [Beschwerdebeilage 2]; vgl. auch Schreiben des kantonalen Steueramts vom 18. Mai 2020, S. 2 [Vorakten der Stadt, S. 734]). Der Stadtrat und das Spezialverwaltungsgericht sind der Ansicht, dass die steueramtliche Schätzung von Fr. 300.00/m² angesichts der unter der Eisenbahngesetzgebung zulässigen Nutzung wesentlich zu tief ist.

Wie das Steueramt selber einräumt, erweist sich die Wertermittlung von Bahnarealen mangels Verfügbarkeit von Vergleichspreisen als schwierig (Vorakten der Stadt, S. 619, 733). Der von ihm herangezogene Vergleichswert aus einem Verkauf in Beinwil am See und die nicht näher begründete Multiplikation mit dem Faktor 3 sind nicht ausreichend, um der betreffenden

Schätzung gutachterliche Qualität zuzuerkennen. Vielmehr wurde damit lediglich ein ungefährender Wert ermittelt, der auf einer einzelnen Bahnlandveräusserung beruht, und dieser anhand eines generellen Stadt-/Landvergleichs plausibilisiert (vgl. Protokoll der Verhandlung vom 11. Mai 2022, S. 10). Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass bezüglich der Schätzung des Bahnareals eine fachliche Stellungnahme mit der Qualität eines Gutachtens vorlag. Entsprechend durfte der Stadtrat nicht lediglich mit einer triftigen Begründung davon abweichen und war es auch nicht zwingend, ein Gegengutachten einzuholen.

6.

6.1.

Der Beschwerdeführer erachtet es als willkürlich, dass der Stadtrat den Wert des Bahnareals auf Fr. 1'600.00/m² festlegte. Das Spezialverwaltungsgericht habe ebenfalls nicht dargelegt, wie hoch die Ertragschancen seien und wie sich der entsprechende Landwert ergebe. Aussagen zum Preisrahmen und zur Herleitung fehlten. Der blosser Verweis auf Fachrichtervoten genüge nicht. Die Vertreterin des Stadtrats habe in der vorinstanzlichen Verhandlung von einer "Rückwärtsrechnung" (auch Residualwertverfahren) gesprochen. Bei dieser indirekten Vergleichswertmethode werde vom Verkehrswert nach der Zonierung ausgegangen und der Landwert mittels Zu- und Abschlägen (vorliegend einem Abschlag von rund 50 %) geschätzt (Beschwerde, S. 9 ff.).

6.2.

Das Spezialverwaltungsgericht erwog, der vom Stadtrat festgesetzte Ursprungswert von Fr. 1'600.00/m² entspreche in etwa 50 % des um die Gestehungskosten bereinigten aktuellen Landwerts. Damit liege es zwar eher am oberen Rand des in Frage kommenden Preisrahmens, erscheine aber insgesamt plausibel (angefochtener Entscheid, Erw. 7.8.5). Der Stadtrat hatte auf die unter der Eisenbahngesetzgebung zulässigen Nutzungen Bezug genommen (vgl. dazu vorne Erw. 5.5) und darauf verwiesen, dass an äusserst zentraler Lage in der Stadt Aarau Überbaumungsmöglichkeiten bestünden (Einspracheentscheid des Stadtrats vom 7. Dezember 2020, Erw. 2.6.3 in fine [Beschwerdebeilage 2]).

6.3.

Die Vorinstanzen haben nicht plausibel dargelegt, worauf der festgelegte Ausgangswert von Fr. 1'600.00/m² beruht. Im Urteil des Spezialverwaltungsgerichts wird nicht nachvollziehbar begründet, weshalb dieser in etwa der Hälfte des Werts der Landfläche nach der Zonierung (Fr. 3'285.00/m² [angefochtener Entscheid, Erw. 7.5]) entspricht. Das Spezialverwaltungsgericht hat den Betrag als "wohl eher am oberen Rand des in Frage kommenden Preisrahmens" bezeichnet und als nicht willkürlich erachtet (angefochtener Entscheid, Erw. 7.8.5). Dabei hat es seine Kognition in unzulässiger Weise eingeschränkt (vgl. vorne Erw. 4.5.3 f.).

Erforderlich ist eine Wertbestimmung des Bahnlandes, welche die Nutzungsmöglichkeiten unter der Eisenbahngesetzgebung berücksichtigt. Dazu ist eine Schätzung erforderlich, die eine objektive und nachvollziehbare Bewertung erlaubt. Vergleiche mit Bauzonen wie Industrie- bzw. Arbeitszonen oder Grünzonen sind für das Bahnareal nur beschränkt aussagekräftig. Die Vorinstanz hat zu Recht auf die Problematik hingewiesen, dass mangels geeigneter Vergleichswerte statistische Aussagen kaum möglich sind und wegen des Fehlens breit abgestützter Kennzahlen ein Ertragswert nicht zu bestimmen sein dürfte (vgl. vorne Erw. 5.3). Daher ist eine individuelle Schätzung erforderlich, welche geeignete Vergleichsobjekte einbezieht. Aufgrund des beträchtlichen Streitwerts von Fr. 625'178.00 rechtfertigt sich der damit verbundene Aufwand ohne Weiteres. Insofern wird das Spezialverwaltungsgericht nicht umhinkommen, entweder eine Bewertung des Bahnlandes durch einen fachkundigen Immobilienschätzer in Auftrag zu geben oder – unter Einbezug und Offenlegung von richterlichem Fachwissen – selbst eine nachvollziehbare Schätzung vorzunehmen.

7.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als teilweise begründet. Das angefochtene Urteil des Spezialverwaltungsgerichts ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zu weiteren Abklärungen und zum erneuten Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Das gilt auch für das Ausstandsbegehren gemäss Beschwerdeantrag Ziffer 1 Abs. 2. Das Verwaltungsgericht entscheidet nicht erstinstanzlich über den Ausstand von Richterinnen und Richtern des Spezialverwaltungsgerichts (vgl. § 16 Abs. 4 VRPG).

III.

1.

1.1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG). In Abweichung von diesem Grundsatz werden dem beschwerdeführenden Gemeinwesen Kosten auferlegt, wenn es unterliegt oder wenn die Behörde bzw. Körperschaft mit der Prozessführung eigene finanzielle Interessen verfolgt (vgl. AGVE 2006, S. 285).

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Angelegenheit zur Abklärung und zum erneuten Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen. Eine Rückweisung zu erneutem Entscheid mit offenem Ausgang in der Hauptsache gilt nach bundesgerichtlicher Praxis (BGE 141 V 281,

Erw. 11.1; 137 V 210, Erw. 7.1; 132 V 215, Erw. 6.1; Urteile des Bundesgerichts 4A_571/2016 vom 23. März 2017, Erw. 6; 1C_597/2014 vom 1. Juli 2015, Erw. 6.1; 1C_621/2014 vom 31. März 2015, Erw. 3.3; 2C_845/2013 vom 28. April 2014, Erw. 3 und 4.1; 2C_60/2011 vom 12. Mai 2011, Erw. 2), der sich das Verwaltungsgericht angeschlossen hat (Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2019.15 vom 27. Juni 2019, Erw. III/1; WBE.2018.126 vom 18. Oktober 2018, Erw. III/1.2; WBE.2016.390 vom 1. März 2018, Erw. III/1.2; WBE.2017.79 vom 1. November 2017, Erw. II/2.3.3; WBE.2015.488 vom 24. Oktober 2016, Erw. III/1.2), als vollständiges Obsiegen der beschwerdeführenden Partei.

Vorliegend ist die Sache aufgrund der Erwägungen jedoch nicht mehr entscheidoffen. Nach dem Gesagten kann nicht auf die steueramtliche Schätzung des Bahnlandwerts von Fr. 300.00/m² abgestellt werden; dies schliesst aus, dass die Mehrwertabgabe – wie vom Beschwerdeführer im Hauptbegehren beantragt – auf Fr. 1'436'000.00 festgelegt wird. In Anbetracht der nicht unerheblichen Nutzungsmöglichkeiten des Bahnareals (vgl. vorne Erw. II/5.5) ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass dessen Landwert wesentlich über Fr. 300.00/m² lag. Angesichts dessen rechtfertigt es sich nicht und erschiene es unbillig, die Beschwerdegegnerin als überwiegend unterliegend zu betrachten. Entsprechend ist vom Grundsatz, die Kosten entsprechend dem formellen Verfahrensausgang zu verlegen, abzuweichen (vgl. die analoge Regelung in Art. 107 Abs. 1 lit. f ZPO). Unter den vorliegenden Umständen erscheint es angezeigt, die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer, der Beschwerdegegnerin und dem Stadtrat Aarau je zu einem Drittel aufzuerlegen.

1.2.

Die Staatsgebühr wird unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache auf Fr. 15'000.00 festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Die Bedeutung der Angelegenheit kommt in erster Linie im vergleichsweise hohen Streitwert zum Ausdruck. Die Beantwortung der komplexen Sachverhalts- und Rechtsfragen war mit beträchtlichem Aufwand verbunden. Für die Kanzleigebühr und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen.

2.

Im Beschwerdeverfahren werden die Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 32 Abs. 2 VRPG). Unter Verweis auf vorstehende Erw. 1.1 ist ausnahmsweise nicht auf den formellen Verfahrensausgang abzustellen und sind die Parteikosten wettzuschlagen. Entsprechend besteht kein Anspruch auf Parteikostenersatz.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird das Urteil des Spezialverwaltungsgerichts, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen, vom 27. Juli 2022 aufgehoben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid in Sinne der Erwägungen an das Spezialverwaltungsgericht zurückgewiesen.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 15'000.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 387.00, gesamthaft Fr. 15'387.00, sind vom Beschwerdeführer, der Beschwerdegegnerin und dem Stadtrat Aarau zu je 1/3 mit Fr. 5'129.00 zu bezahlen.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:

den Beschwerdeführer (Regierungsrat)

die Beschwerdegegnerin (Vertreter)

die Stadt Aarau (Stadtrat)

das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

das Spezialverwaltungsgericht, Abt. Kausalabgaben und Enteignungen

Mitteilung an

das BVU, Rechtsabteilung

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Zwischenentscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantona-lem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, Schweizerhofquai, 6004 Luzern, angefochten werden, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte (Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b

BGG). Die Beschwerdefrist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar.

Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 42 BGG).

Aarau, 28. März 2023

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Winkler

Meier