

XI. Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

- 59 Negativer Kompetenzkonflikt; Zuständigkeit für Beschwerden betreffend Parkplatzerersatzabgaben und die Gesuche um vorzeitigen Baubeginn.**
- **Der Entscheid über die Parkplatzerersatzabgabe ist keine "andere Abgabeverfügung" im Sinne von § 35 Abs. 2 Satz 1 BauG (Erw. 3 a und b)**
 - **Für die Beurteilung der Parkplatzerersatzabgaben im Beschwerdeverfahren ist auch nach der Revision des BauG vom 31. August 1999 der Regierungsrat bzw. das Baudepartement zuständig (Erw. 4)**
 - **Das Baudepartement bzw. der Regierungsrat entscheiden über Gesuche um vorzeitigen Baubeginn (§ 65 Abs. 2 BauG) auch in den Fällen, in welchen gegen Entscheide über Grundeigentümerbeiträge oder –gebühren Beschwerde bei der Schätzungskommission erhoben wird. Der Schätzungskommission steht das Recht zum Entzug der aufschiebenden Wirkung zu (Erw. 6 und 7).**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 15. März 2001 in Sachen Schätzungskommission nach Baugesetz und Regierungsrat des Kantons Aargau

Aus den Erwägungen

2. a) Der vorliegende negative Kompetenzkonflikt zwischen der Schätzungskommission und dem Baudepartement entstand aus der Revision der §§ 34 und 35 BauG vom 31. August 1999. Zu prüfen ist daher, ob mit dieser Revision (in Kraft seit 1. Januar 2000 [AGS 1999, S. 387]) die Rechtsmittelzuständigkeit zur Beurteilung der Parkplatzerersatzabgaben geändert hat, bzw. wie der Rechtsmittelweg nach dieser Revision ausgestaltet ist. Unter dem Aspekt der Rechtskraft der Baubewilligung und der Festsetzung der Erschliessungsabgaben und -gebühren ist andererseits antragsgemäss zu beurteilen,

welche Instanz für die Erteilung der vorzeitigen Baubewilligung gemäss § 65 Abs. 2 BauG zuständig ist in jenen Fällen, in welchen die Baubewilligung auch die Erschliessungsabgaben im Sinne von §§ 34 f. BauG und die Parkplatzerersatzabgaben festsetzt, und nur diese Auflagen und Bedingungen, oder diese zusammen mit andern Bestimmungen der Baubewilligung angefochten werden.

b) Die Schätzungskommission ist der Auffassung, dass die kantonale Baugesetzgebung den Rechtsschutz gegen Parkplatzerersatzabgaben nicht regle. Die Schätzungskommission sei seit Inkrafttreten des neuen Baugesetzes nie beschwerdeweise angerufen worden, obschon § 148 Abs. 3, 2. Satzteil BauG ihr eine subsidiäre Generalzuständigkeit zuweise. Der Widerspruch zwischen dieser Bestimmung und § 41 Abs. 1 ABauV habe sich aufgrund der faktischen Vorrangstellung des Baudepartements als erstem Ansprechpartner der Gemeinden in Baugesetzfragen bis heute nicht aktualisiert. Soweit die Parkplatzerstellungspflicht als Teil der Baureife beziehungsweise der Erschliessung zu werten sei, könne sich die Zuständigkeit der Schätzungskommission allenfalls auf den neuen § 35 Abs. 2 BauG stützen.

c) Die gegenteilige Auffassung begründet das Baudepartement einerseits unter Hinweis auf § 148 Abs. 3 BauG, anderseits mit dem Argument, wonach Bauten nur auf baureifen Grundstücken im Sinne von § 32 Abs. 1 BauG erstellt werden dürfen. Die Erschliessungsanlagen müssten nicht nur bis zur Bauparzelle genügen, sondern auch eine genügende parzelleninterne Erschliessung aufweisen. § 55 BauG statuiere die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen einschliesslich der erforderlichen Verkehrsflächen für den Zubringerdienst. Daraus ergebe sich, dass für eine genügende Erschliessung im Sinne von § 32 Abs. 1 lit. b BauG auch eine genügende Anzahl Abstellplätze vorhanden sein müsse. Systematisch gehörten die Abstellplätze deshalb zu den Erschliessungsanlagen und deren Vorhandensein in genügender Anzahl zu den Voraussetzungen der Baureife. Folgerichtig erscheine deshalb, eine Ersatzabgabe im Rahmen der Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen im gleichen Verfahren zu beurteilen wie die andern Erschliessungsabgaben. Zwischen den Abgaben bestehe ein sachlicher Zusammenhang und es sei zweck-

mässig alle Erschliessungsabgaben im gleichen Verfahren zu behandeln. Den Erschliessungsabgaben für die öffentliche Kanalisation oder für die Erstellung der Zufahrt bis zum Grundstück würden die gleichen Grundsätze zugrunde liegen wie den Parkplatzersatzabgaben. Beide Abgaben knüpften an eine zurechenbare Leistung des Gemeinwesens an und es handle sich um Kausal- beziehungsweise Ersatzabgaben, die sich nach dem Verursacherprinzip richteten.

3. a) Nach dem Gesetzeswortlaut von § 35 Abs. 2 BauG in der revidierten Fassung kann gegen den Beitragsplan während der Auflagefrist und gegen andere Abgabeverfügungen innert 20 Tagen seit Zustellung beim verfügenden Organ Einsprache erhoben werden (§ 35 Abs. 2 Satz 1). Einspracheentscheide können mit Beschwerde bei der Schätzungskommission, deren Entscheide beim Verwaltungsgericht angefochten werden können (§ 35 Abs. 2 Satz 2 BauG). Der Begriff "*andere Abgabeverfügungen*" bezieht sich nach dem systematischen und sachlichen Zusammenhang auf die Einzelverfügungen gemäss § 35 Abs. 1 Satz 3 BauG, wonach der Gemeinderat (beziehungsweise bei Gemeindeverbänden der Vorstand) die Beitragspflichtigen und deren Beiträge an die Grob- und Feinerschliessung anstelle eines Beitragsplanes in Einzelverfügungen bestimmen kann. Soweit keine kantonalen Vorschriften bestehen, beziehungsweise der Grosse Rat keine präzisierenden und ergänzenden Vorschriften erlassen hat, können die Gemeinden die Erhebung der Gebühren regeln (§ 34 Abs. 3 und 4 BauG). Die Beiträge und Gebühren, die sachlich unter diese Bestimmungen fallen, umschreiben § 34 Abs. 1 und 2 BauG. Die Grundeigentümer können zu Beiträgen an die Kosten der Erstellung und Änderung von Strassen (§ 34 Abs. 1 BauG) und die Erstellung, Änderung und Erneuerung von Anlagen der Versorgung mit Wasser und elektrischer Energie sowie der Abwasserbeseitigung (§ 34 Abs. 2 BauG) verpflichtet werden. Überdies verpflichtet § 34 Abs. 2 Satz 2 BauG in der Fassung vom 19. August 1999 die Gemeinden, Gebühren für den Betrieb und den ungedeckten Teil der Kosten zu erheben. Aus dem Wortlaut und dem systematischen und sachlichen Zusammenhang der Bestimmungen in den §§ 34 f. BauG lässt sich daher nichts entnehmen, wonach unter dem

Begriff "andere Abgabeverfügungen" auch die Parkplatzerersatzabgaben zu verstehen sind.

b) aa) Für die Auffassung des Baudepartements finden sich auch keine Hinweise in den Materialien zur Revision der §§ 34 f. BauG. In der Botschaft des Regierungsrats vom 16. Dezember 1998 "Baugesetz; Änderung der §§ 34, 35, 88, 166 und 169 (Erschliessungsfinanzierung)" (im Folgenden: Botschaft 1998) wird zum Rechtsschutz ausgeführt, dass die Zuständigkeit der Schätzungskommission neu für Beschwerden gegen die Elektroabgaben begründet werden soll. Rechtsmittelinstanz für Abgaben und Beiträge an die Elektrischen Anlagen war nach dem bisherigen Recht das Departement des Innern (§§ 105 und 109 GG i.V.m. § 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats [DelV, SAR 153.111] vom 8. November 1982). Eine Ausdehnung der sachlichen und funktionalen Zuständigkeit der Schätzungskommission auf Parkplatzerersatzabgaben war nicht vorgesehen (vgl. Vorlage zur Volksabstimmung vom 28. November 1999, S. 2 und Anhang 3). In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Zuständigkeit der Schätzungskommission bereits in § 35 Abs. 2 BauG in der ursprünglichen, nicht in Kraft gesetzten Fassung vom 19. Januar 1993, für Beschwerden gegen den Beitragsplan vorgesehen war. Diese Zuständigkeit war auf Beschwerden gegen den Beitragsplan beschränkt, wollte man doch mit dem neuen Baugesetz 1993 die im alten Baugesetz 1971 (§ 32 aBauG) vorgesehene Verwaltungsbeschwerde durch die Beschwerde an ein unabhängiges (Spezial-)Verwaltungsgericht ersetzen (Botschaft 1 zum Baugesetz 1993, S. 24). Den negativen Kompetenzkonflikt schaffte somit nicht die Zuständigkeitsvorschrift, sondern die Einführung der Einzelverfügungen, die mit der Revision 1999 ebenfalls dem Rechtsmittelverfahren (Einsprache- beziehungsweise Beschwerdeverfahren) vor der Schätzungskommission zugewiesen wurden.

bb) Die Botschaft 1998 führte zum sachlichen Geltungsbereich der Revision und der Verfügungskompetenz der Gemeinde aus, diese sei bewusst auf Anlagen beschränkt worden, die für die Baureife erforderlich seien (S. 10). Nach der Botschaft sind dies "Strassen, Anlagen der Versorgung mit Wasser und elektrischer Energie sowie

Abwasseranlagen"; weiter führt die Botschaft aus, dass "Vorschriften über die Finanzierung anderer Einrichtungen wie Gas, Fernwärme, TV, Telefon *usw.*" in den §§ 34 und 35 nicht enthalten seien, und die neuen Vorschriften des Baugesetzes kommunale Regelungen nicht verhinderten. Die Parkplatzersatzabgaben betreffen Einrichtungen, die das kommunale Recht regelt.

cc) Der Begriff "andere Abgabeverfügungen" wird in der Botschaft des Regierungsrats vom 9. Juni 1999 (Bericht und Entwurf zur 2. Beratung der Baugesetzänderung [im Folgenden: Botschaft 1999], S. 5) als Stilbruch qualifiziert. Diese Umschreibung sei aber bewusst deshalb gewählt worden, um sicher zu gehen, dass im Falle der Ablösung der (altrechtlichen) Anschlussgebühren auch diese Abgaben übergangsrechtlich abgedeckt seien. Ausserdem wolle man der Gefahr vorbeugen, dass das Verwaltungsgericht bei der Verwendung des Begriffes "Gebühren" zum Schlusse kommen könnte, die Erhebung von Anschlussgebühren seien nicht geregelt. Überdies seien Beiträge, welche durch Einzelverfügungen auferlegt werden, keine Gebühren (Botschaft 1999, S. 5 f.). Die Begriffsbildung stammt aus dem Mitbericht des Rechtsdienstes des Regierungsrats vom 3. Dezember 1998. Der Rechtsdienst schlug zum Vorentwurf vor, dass der ursprüngliche verwendete Begriff "andere Erschliessungsabgaben" sprachlogisch durch "gegen andere Verfügungen betreffend Erschliessungsabgaben", oder wörtlich: "da schon aus dem Zusammenhang hervorgeht, dass die Verfügungen Erschliessungsabgaben betreffen, kürzer, gegen andere Abgabeverfügungen" ersetzt werde (Mitbericht, S. 3). Im Gesetzesentwurf vom 11. Dezember 1998 wurde diese gekürzte Version aufgenommen.

Jedenfalls steht fest, dass ein Bezug zu den Parkplatzersatzabgaben bei der Begriffsbildung nicht erkannt wurde, und deren Einbezug in die Revision vom Gesetzgeber nicht gewollt war. In der beratenden Kommission und im Grossen Rat wurde die geltende Formulierung einstimmig gutgeheissen und ohne Diskussion genehmigt (Protokoll der nicht ständigen Kommission Nr. 16 "Baugesetz", Änderungen der §§ 34, 35, 88, 166 und 169 [Erschliessungsfinanzierung], 3. Sitzung vom 10. August 1999, S. 13; Protokoll des Grossen Rats vom 31. August 1999 [Art. 1371], S. 2062).

dd) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Gesetzgeber unter dem Begriff "andere Abgabeverfügungen" nicht an die Parkplatzerersatzabgaben dachte, was insofern verständlich erscheint, als die Revision der §§ 34 f. BauG nur die Anlagen der Grob- und Feinerschliessung einschliesslich der Basiserschliessung zum Gegenstand hatte (Botschaft 1998, S. 13; Botschaft 1999, S. 3).

c) Die Begriffe Grob- und Feinerschliessung sind bundesrechtliche Umschreibungen der Erschliessungsanlagen. Gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Der Begriff der Erschliessung ist vom Bundesrecht abschliessend definiert; die Kantone dürfen den Begriff nicht verschiedentlich definieren (André Jomini in: Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 19 N 10). Art. 4 Abs. 1 WEG definiert den Begriff der Groberschliessung als "Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen, namentlich Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wege, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen". Art. 4 Abs. 2 WEG definiert die Feinerschliessung als den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge. Beide Gesetze erwähnen die Parkplätze nicht als Bestandteile einer Erschliessung (vgl. auch Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 576 ff.; Erich Zimmerlin; Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, § 156 N 8a). Damit bestehen auch aus dem Wortlaut "Grob- und Feinerschliessung" keine Anhaltspunkte für einen Mitbezug der Parkplatzerersatzabgabe unter die Beitragspflicht gemäss § 35 BauG. Abstellplätze gehören nach dem Sinn und Wortlaut dieser Definitionen klar nicht zu den Erschliessungsanlagen.

d) Weder aus dem Wortlaut, noch aus der gesetzlichen Systematik und Entstehungsgeschichte ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass mit der Revision des Baugesetzes von 1999 die Zuständigkeit

für das erstinstanzliche Rechtsmittelverfahren bei Streitigkeiten über die Parkplatzerersatzabgaben geändert wurde.

4. a) Baureif ist ein Grundstück, wenn es nach Lage, Form und Beschaffenheit für die Überbauung geeignet und erschlossen ist (vgl. den dritten Teil des Baugesetzes "Baureife und Erschliessung"; § 32 Abs. 1 BauG). Erschlossen ist ein Grundstück, wenn eine Zufahrt oder ein Zugang, die dem Zweck der Baute genügen, und die nötigen Anlagen für Trinkwasser, Löschwasser- sowie Energieversorgung und für die Abwasserbeseitigung vorhanden sind oder mit dem Gebäude erstellt werden (Art. 32 Abs. 1 lit. b BauG und Art. 19 Abs. 1 RPG). Das Erfordernis der genügenden strassenmässigen Erschliessung soll den Anschluss an das öffentliche Strassennetz unter verkehrs-, feuer-, sicherheits- und gesundheitspolizeilichen sowie raumplanerischen Gesichtspunkten sicherstellen und bezieht sich auf die gesamte Wegstrecke mit Feinerschliessungsfunktion (Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, Art. 19 N 12; Erich Zimmerlin, a.a.O., § 156 N 8a, AGVE 1990, S. 249 ff. mit Hinweisen). Die Erschliessung der Bauzonen obliegt den Gemeinden (§ 33 BauG) und kann von den Grundeigentümern vorfinanziert und durchgeführt werden, wenn ein Sondernutzungsplan vorliegt. Private Erschliessungsanlagen sind von der Gemeinde grundsätzlich zu übernehmen (§ 37 BauG). Die Baureife knüpft sachlich an ein Grundstück (§ 32 Abs. 1 Satz BauG; Art. 4 Abs. 2 WEG), das "Land" (vgl. Art. 19 Abs. 1 RPG) oder das "Gebiet" (vgl. Art. 4 Abs. 1 WEG) an. Die Erschliessung ist - nebst den Voraussetzungen in § 32 Abs. 1 lit. a BauG - eine Voraussetzung der Überbaubarkeit von Bauland, aber keine Voraussetzung an ein konkretes Bauvorhaben. Unter Zufahrt ist die Strassenverbindung zwischen dem Baugrundstück und dem öffentlichen Strassennetz zu verstehen (vgl. zum bundesrechtlichen Begriff der Zufahrt in Art. 19 RPG: Erläuterungen zum RPG, herausgegeben vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Abteilung Raumplanung, Bern 1981, Art. 19 N 12 - 14; und die Verwendung dieses Begriffs in § 113 BauG; AGVE 1990, S. 248 mit Hinweisen), weitere parzelleninterne Anlagen, insbesondere Parkplätze, fallen nicht darunter. Dass die Parkplatzerstellungspflicht auch nicht Teil der ausnahmsweise ausreichenden Erschliessung

durch einen "Zugang" ist, bedarf keiner eingehenden Begründung (vgl. Erich Zimmerlin, a.a.O., § 156 N 8c). Die Revision von 1999 beschränkte sich - wie oben ausgeführt (vgl. vorne Erw. 3) - auf die Regelung der Erschliessung der Bauzonen im öffentlichen Aufgabenbereich. § 32 BauG und der Rechtsgehalt der Baureife blieben in der Revision von 1999 unverändert.

b) Die Parkplatzerstellungspflicht und die Pflicht zur Schaffung der erforderlichen Verkehrsflächen für den Zubringerdienst gemäss § 55 BauG sind demgegenüber Grundanforderungen an Bauvorhaben. Sie sind systematisch im vierten Teil "Nutzungs-, Bau- und Schutzvorschriften" des Baugesetzes eingeordnet. Die Beschaffenheit der Bauvorhaben, nicht des Grundstücks, ist Gegenstand dieser Regelungen. Die Erfüllung der Parkplatzerstellungspflicht ist eine Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung. Grundlage für die Bestimmung der erforderlichen Anzahl Parkplätze sind die projektierten Bauten und Anlagen, beziehungsweise die Umgestaltung, Erweiterung oder Zweckänderung bestehender Bauten, nicht die rechtliche und tatsächliche Qualität des Baugrundstückes (§ 56 Abs. 1 Satz 2 BauG und §§ 25 f. ABauV). Vorrang bei der Parkplatzerstellungspflicht hat die Realerfüllung. Lediglich in Ausnahmefällen kann oder muss die Pflicht durch Leistung von Ersatzabgaben abgelöst werden. Die Ersatzabgabe für Parkplätze ist damit eine Folgekosten eines Bauvorhabens, die anfällt, weil der Bauwillige die von seinem Bauvorhaben ausgelöste Parkplatzerstellungspflicht aus irgend einem Grund nicht real erfüllt. Die Abgeltung von Leistungen des Gemeinwesens ist sodann nicht Voraussetzung der Ersatzabgabe, und sie verhindert auch keine polizeiwidrigen Verhältnisse. Dies folgt schon daraus, dass die Abgabepflicht entfällt, wenn die Erstellung von Parkplätzen untersagt ist, und keine öffentlichen Parkieranlagen in nützlicher Distanz vorhanden sind (§ 58 Abs. 2 BauG).

Diese Ersatzabgaben sind demgemäss weder nach dem Gesetzeswortlaut, noch der gesetzlichen Systematik, noch der Sache nach ein Teilgehalt der Baureife im Sinne von § 32 Abs. 1 BauG.

c) Die Parkplatzersatzabgaben sind Folge der Nichterfüllung der Parkplatzerstellungspflicht, weshalb ihre Beurteilung und Be-

messung regelmässig vorfrageweise die Erstellungspflicht zu beurteilen hat. Unbestrittenermassen wird die reale Erfüllung der Parkplatzerstellungspflicht im Rechtsmittelverfahren durch das Baudepartement beurteilt. Dass in den Ersatzabgabefällen die Schätzungskommission vorfrageweise die Pflicht und die Anspruchsgrundlagen selbstständig beurteilt, ist einer einheitlichen Rechtsanwendung von § 55 ff. BauG weniger dienlich als allfällige Abweichungen bei der Anwendung allgemeiner Grundsätze. In der Hauptsache ist daher für die Beurteilung der Parkplatzerersatzabgaben die Zuständigkeit des Baudepartements im Beschwerdeverfahren nach § 46 VRPG und § 41 ABauV auch nach der Revision des BauG 1999 gegeben.

d) § 148 Abs. 3 BauG sieht eine subsidiäre Zuständigkeit der Schätzungskommission in den Verfahren nach Baugesetz vor. Diese Zuständigkeitsnorm anerkennt andere Zuständigkeiten unabhängig davon, auf welcher Stufe die Regelung erfolgt. Es kann daher offen bleiben, ob sich diese Zuständigkeitsregel auf Grund der Gesetzssystematik nur auf den 9. Teil (Enteignung) des Baugesetzes bezieht, oder weitere "Streitigkeiten" erfasst.

5. Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung hat für die Abgaben und Gebühren gemäss § 34 ff. BauG, welche als Auflagen oder Bedingungen einer Baubewilligung verfügt werden, zur Folge, dass die Schätzungskommission nach dem Einspracheverfahren Beschwerdeinstanz ist. Die Rechtsmittelbelehrung in der Baubewilligung hat für diese Auflagen und Bedingungen auf die Einsprache gemäss § 35 Abs. 2 BauG und für die übrigen Bestimmungen auf die Beschwerde an das Baudepartement gemäss § 41 ABauV hinzuweisen.

6. a) Nach § 65 Abs. 2 BauG kann die Beschwerdebehörde *im Baubewilligungsverfahren* den Baubeginn ganz oder teilweise bewilligen, sofern dadurch ihre Entscheidungsfreiheit nicht beeinträchtigt wird. Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem Grundsatz der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden (§ 44 Abs. 1 VRPG) und dem in § 44 Abs. 2 Satz 2 VRPG der Beschwerdeinstanz zustehenden Möglichkeit, die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde zu entziehen (vgl. AGVE 1996, S. 396 f. mit Hinweisen).

b) Der Schätzungskommission steht das Recht zum Entzug der aufschiebenden Wirkung gemäss § 44 Abs. 2 VRPG zu. Sie ist keine

Beschwerdeinstanz im Baubewilligungsverfahren, weshalb sie keine Bewilligungen nach § 65 Abs. 2 BauG erteilen kann.

c) Mit der Revision vom 31. August 1999 wurde die Einsprachemöglichkeit gegen den Beitragsplan und die Verfügungen über Erschliessungsabgaben als neues Element in das Rechtsschutzverfahren nach Baugesetz eingeführt (§ 35 Abs. 2 Satz 1 BauG). Dies aufgrund der Erfahrungen mit dem Einspracheverfahren in andern Sachbereichen, wie z.B. im Landumlegungsverfahren (Botschaft 1998, S. 12). Diese Einsprache ist ein Rechtsmittel, welches von der anordnenden Behörde entschieden wird (§ 4 Abs. 2 BauG). Andere oder ergänzende Verfahrensvorschriften finden sich weder in der ABauV noch im VRPG. Aus den gesetzlichen Bestimmungen folgt, dass der Gemeinderat als Einspracheinstanz keinen vorzeitigen Baubeginn im Sinne von § 65 Abs. 2 BauG bewilligen kann. Auch ein nachträglicher Entzug der aufschiebenden Wirkung liegt nicht in seiner Kompetenz (§ 44 Abs. 2 VRPG). Eine solche Bestimmung oder die analoge Anwendung dieser Bestimmungen auf das Einspracheverfahren vor dem Gemeinderat ist indessen nicht erforderlich. Die Einsprache verschafft dem Rechtssuchenden einen Anspruch auf Überprüfung der Verfügung. Die angefochtene Verfügung fällt dahin und der Gemeinderat hat über die Erschliessungsabgaben neu zu entscheiden. Der Rechtsschutz ist sichergestellt und die Kognition des Gemeinderats als Einspracheinstanz ist umfassend. Letztere schliesst sämtliche Anordnungen und Auflagen, die materiell (sachlich), funktional, oder verfahrensrechtlich zum Beitragsplan und den "andern Abgabeverfügungen" gehören, ein. In dieser Überprüfungsbefugnis eingeschlossen sind die Anordnungen über die Fälligkeit der Erschliessungsabgaben entsprechend den kommunalen oder kantonalen Reglementen. Will der Gemeinderat die Zahlung oder die Sicherstellung der Erschliessungsabgaben oder -gebühren an den Baubeginn knüpfen, beziehungsweise aus der Sicht des betroffenen Bauge-suchsstellers, den Baubeginn von der Bezahlung der Abgaben und Gebühren abhängig machen, kann und muss er dies im Einspracheentscheid neu verfügen. Ausgeschlossen sind der vorsorgliche Entzug der aufschiebenden Wirkung der Einsprache (§ 44 Abs. 2 VRPG) oder andere vorsorgliche Massnahmen. Der Entscheid über

die Fälligkeit der Abgaben hat im Einspracheentscheid zu ergeben, wobei im Einspracheentscheid die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde an die Schätzungskommission entzogen werden kann, sofern wichtige Gründe vorliegen (§ 44 Abs. 1 VRPG).

d) Die Spaltung der Rechtmittelverfahren schafft auch mit Bezug auf die Möglichkeit des vorzeitigen Baubeginns unterschiedliche Zuständigkeiten je nach den erhobenen Rechtsmitteln und Anordnungen mit Bezug auf die Rechtskraft der Baubewilligung, Baubeginn und Fälligkeit der Abgaben. Einerseits kann die Erhebung von Abgaben in der Baubewilligung als Nebenbestimmungen enthalten sein. Andererseits ist es möglich, dass separate Verfügungen erlassen werden, die entsprechende Nebenbestimmungen enthalten. Es lassen sich für die Praxis allgemein folgende Fälle unterscheiden:

aa) Die Baubewilligung wird nur mit Bezug auf die mit ihr verfügbaren Erschliessungsabgaben im Sinne von §§ 34 ff. BauG angefochten: Zuständig ist vorerst der Gemeinderat im Einspracheverfahren. Ein vorzeitiger Baubeginn oder ein vorsorglicher Entzug der aufschiebenden Wirkung während des Einspracheverfahrens sind ausgeschlossen (vgl. vorne Erw. c). Der Gemeinderat kann im Einspracheentscheid entweder die Fälligkeitsbestimmung für die Abgaben ändern, oder deren Sicherstellung verlangen, wenn das kommunale Erschliessungsreglement diese Möglichkeit vorsieht (vgl. § 6 des Ersatzabgabereglements Baden; AGVE 1996, S. 398). Wird der Einspracheentscheid bei der Schätzungskommission angefochten, kann diese der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen, bzw. eine im Einspracheentscheid entzogene Suspensivwirkung wieder erteilen (§ 44 Abs. 2 VRPG).

bb) Die Anfechtung einer Baubewilligung umfasst die verfügbaren Abgaben und Gebühren nicht, sondern nur andere Teile einschliesslich der Parkplatzerstellungsersatzabgabe: Zuständige Beschwerdeinstanz ist das Baudepartement, welches nach § 65 Abs. 2 BauG den vorzeitigen Baubeginn bewilligen kann.

cc) Gegen die Baubewilligung wird eine Einsprache gemäss § 35 Abs. 2 BauG und eine Beschwerde gemäss § 41 ABauV eingereicht: Für den vorzeitigen Baubeginn gemäss § 65 Abs. 2 BauG ist das Baudepartement ausschliesslich zuständig. Der vorzeitige Bau-

beginn setzt sowohl die Rechtskraft der Verfügungssteile über die Erschliessungsabgaben, als auch die Bewilligung des Baudepartements gemäss § 65 Abs. 2 BauG voraus. Wird eine solche Bewilligung erteilt, bevor der Gemeinderat über die Einsprache entschieden hat, ist die Baubewilligung nicht rechtskräftig und mit dem Bauvorhaben darf vor der Rechtskraft des Einspracheentscheids nicht begonnen werden. Wurde oder wird im Zeitpunkt, in welchem der vorzeitige Baubeginn vom Baudepartement bewilligt wurde, eine Beschwerde gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderats betreffend Erschliessungsabgaben eingereicht, hat die Schätzungskommission auf Gesuch über die aufschiebende Wirkung der ("Erschliessungs-")Beschwerde zu entscheiden. Eine Koordination dieser Entscheide (zum Beispiel durch entsprechende Vorbehalte) und Absprache zwischen Schätzungskommission und Gemeinderat sowie Baudepartement ist nicht nur zweckmässig, sondern im Interesse der Verfahrensbeteiligten geboten.

dd) Die theoretisch möglichen, in der Praxis aber kaum auftretenden Fälle, in welchen die Erschliessungsabgaben und -gebühren in der Baubewilligung verfügt werden, deren Fälligkeit und/oder Rechtskraft aber nicht mit dem Baubeginn oder der Rechtskraft der Baubewilligung gekoppelt sind, oder die Baubewilligung besondere Rechtskraftbestimmungen enthält, sind für den Zuständigkeitskonflikt beim vorzeitigen Baubeginn ohne praktische Bedeutung und können nach den dargestellten Grundsätzen gelöst werden.

ee) Werden Erschliessungsabgaben in einer separaten Verfügung festgesetzt gelten für das Rechtsmittelverfahren die Zuständigkeitsregeln von § 35 BauG (vgl. vorne Erw. c).

7. Der Schätzungskommission und dem Baudepartement ist zuzustimmen, dass diese Rechtswegspaltung - und die im Ergebnis doppelte Zuständigkeit für einen sofortigen Baubeginn - nicht prozessökonomisch ist und auch nicht als besonders bürgerfreundlich bezeichnet werden kann. Sie ist aber in Kauf zu nehmen, wenn mit einer behördlich angeordneten Koppelung die Zahlung oder Sicherstellung von Erschliessungsabgaben und -gebühren mit dem Baubeginn bewirkt werden und der Rechtsschutz nach dem Baugesetz gewahrt bleiben soll. Der Rechtsschutzanspruch des Bürgers bei Abga-

ben- und Gebührenverfügungen und beim Beitragsplan ist vom Gesetz der Schätzungskommission, einer richterlichen Instanz, anvertraut. Sie ist mit umfassender Kognition zur Beurteilung aller Rechts- und Tatfragen in diesem Sachzusammenhang zuständig. Damit fallen auch Vorfragen, Verfahrensfragen, Zwischenentscheide, vorsorgliche Massnahmen und die Anordnungen über die aufschiebende Wirkung in ihre alleinige Zuständigkeit, soweit diese in der Hauptsache reicht. Andererseits sind nach dem Baugesetz alle kommunalen Baubewilligungen, die in Anwendung von Vorschriften des Baugesetzes ergehen und nicht einer besonderen Instanz zugewiesen sind, vorerst einer Rechts- und Ermessenskontrolle im Verwaltungsverfahren unterstellt.

Die Verschiebung der Rechtsmittelkompetenzen und Zuständigkeiten je nach dem, ob eine Verfügung Anordnungen aus verschiedenen Sachgebieten verbindet, oder die Betroffenen eine Verfügung in einzelnen oder mehreren Punkte aus unterschiedlichen sachlichen Zuständigkeitsbereichen anfechten, ist mit dem Rechtsschutzanspruch und dem Interesse an einer einheitlichen Rechtsanwendung nicht vereinbar. Zu erwähnen sind z.B. die Möglichkeiten, dass eine Baueinsprache und die anschliessende Beschwerde eines Einsprechers statt den Parkplatzerersatzabgaben die reale Erstellung beantragt oder umgekehrt. Die Zuständigkeit einer Rechtsmittelinstanz von Zufälligkeiten oder vom Willen der Verfahrensbeteiligten und Behörden abhängig zu machen, ist mit dem Baugesetz schwer verträglich und widerspricht vor allem dem Grundsatz der Rechtssicherheit, dem besonders im Verfahrensrecht ein hoher Stellenwert zukommt. Abschliessend sei erwähnt, dass es auch sachlich Sinn macht, wenn die Schätzungskommission die Entscheide im Sachzusammenhang mit den Erschliessungsabgaben und -gebühren gemäss § 34 BauG fällt, während das Baudepartement über die Parkplatzerstellungspflicht inklusive den entsprechenden Ersatzabgaben und den vorzeitigen Baubeginn entscheidet.

60 Planungszone.

- **Im Rahmen eines eine Planungszone betreffenden Beschwerdeverfahrens kann das Baudepartement keine verbindliche Feststellung zur**