

6.1 Über Fragen, die für die spätere Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens grundlegend sind, können Vorentscheide eingeholt werden. Mit dem Gesuch sind die Unterlagen einzureichen, die zur Beurteilung der gestellten Fragen erforderlich sind (§ 323 PBG).

Der Vorentscheid ist hinsichtlich der behandelten Fragen in gleicher Weise verbindlich, gültig und anfechtbar wie eine baurechtliche Bewilligung (§ 324 Abs. 1 PBG). Gegenüber Dritten gilt dies nur, wenn das gleiche Verfahren wie für Bewilligungen durchgeführt worden ist, was der Gesuchsteller ausdrücklich verlangen muss. Wird das Baugesuch in solchen Fällen während der Gültigkeit eines Vorentscheides gestellt, so kann die baurechtliche Bewilligung von Dritten hinsichtlich der vorentschiedenen Fragen nur angefochten werden, wenn eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse nachgewiesen wird (§ 324 Abs. 2 PBG). Gemäss gefestigter Praxis sind Vorentscheide ohne Drittverbindlichkeit in der Regel – das heisst dann, wenn es um die Anwendung des Raumplanungsgesetzes und seiner kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen geht – bundesrechtswidrig; dies unbeschadet davon, ob der Gesuchsteller einen drittverbindlichen Vorentscheid verlangt hat oder nicht (RB 1994 Nr. 92).

Eingeschränkt ist die Rechtsverbindlichkeit von Vorentscheiden insoweit, als die Baubehörden nur zum Schutz des Gesuchstellers an Vorentscheide gebunden sind. Demnach kann die Behörde in der Baubewilligung vom Vorentscheid abweichen, wenn der Gesuchsteller dadurch entlastet wird. Die Bindung der Baubehörde beschränkt sich auf die positiven Antworten eines Vorentscheides; auf eine in Aussicht gestellte Bauverweigerung oder auf Nebenbestimmungen kann die Behörde bei der Beurteilung des Baugesuchs zurückkommen (VB 93/0174 = BEZ 1994 Nr. 14; RB 1998 Nr. 121).

Der baurechtliche Vorentscheid charakterisiert sich somit als eine teilverbindliche, in Verfügungsform ergehende rechtsmittelfähige Auskunft der Baubehörde mit auf drei Jahre (§ 322 Abs. 1 PBG) befristeter Wirksamkeit, die auf Gesuch hin in einem förmlichen baurechtlichen Verfahren ergeht. Der Vorentscheid besagt, ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen in den nachgefragten Punkten einem späteren Baugesuch zu entsprechen ist oder nicht. Damit nimmt der Vorentscheid in einem Teilumfang die Prüfung des späteren Baugesuchs rechtsverbindlich vorweg. Der Zweck des Vorentscheides ist ökonomischer Natur, indem sich der Bauherr hinsichtlich einzelner Aspekte eines baurechtlich relevanten Vorhabens Klarheit über die Rechtslage verschaffen kann, bevor er mit erheblichen Kosten ein vollständiges Projekt ausarbeiten lässt.

6.2 Mit Fragen im Sinne von § 323 Abs. 1 PBG sind von vornherein nur Rechtsfragen gemeint. Fragen tatsächlicher Natur können nicht zum Gegenstand eines Vorentscheidgesuchs gemacht werden. So entfällt es etwa, nach der Höhe des bestehenden Terrains auf dem künftigen Baugrundstück zu fragen. Vorentscheidfragen müssen alsdann losgelöst von einem ausgearbeiteten Projekt beantwortungsfähig sein. Fragen, deren Beantwortung ein ganz oder teilweise ausgearbeitetes Projekt voraussetzen, können nicht zum Gegenstand eines Vorentscheidgesuchs gemacht werden. Damit würden die Grenzen zum Baubewilligungsverfahren verwischt und das Institut des Vorentscheids in sachwidriger Weise überdehnt. So ist etwa die Beurteilung der Einordnung (§ 238 PBG) einzelner Gebäudeteile oder gar eines ganzen Gebäudes projektabhängig und ist damit ins Baubewilligungsverfahren zu verweisen. Demgegenüber kann mit einem Vorentscheidgesuch beispielsweise nachgefragt werden, ob auf einem bestimmten Kernzonengrundstück eine Neubaute, eine Ersatzbaute oder beides zulässig sei. Hierin wäre der typische Fall einer projektunabhängigen Rechtsfrage zu erblicken. Besagte Einschränkung schliesst aber nicht aus, Vorentscheidgesuche mit planlichen Darstellungen näher zu erläutern.

Rechtsfragen abstrakter Art, etwa betreffend die Auslegung einer Bauvorschrift durch die Baubehörde, können nicht Gegenstand eines Vorentscheidgesuches sein. Vielmehr ist stets zu verlangen, dass eine Vorentscheidfrage die Nutzung bzw. Überbauung eines bestimmten Baugrundstücks beschlägt.

Schliesslich gilt, dass sich Vorentscheide deutlich und unmissverständlich über die gestellten baurechtlichen Fragen aussprechen und diese, sofern möglich, mit «ja» oder «nein», jedenfalls aber klar und eindeutig beantworten. Auslegungsbedürftige Antworten sind zu vermeiden. Eine Beantwortung «im Sinne der Erwägungen» kann erhebliche und unerwünschte Interpretationsspielräume entstehen lassen (vgl. zum Ganzen BRKE IV Nrn. 0169 und 0170/1999 = BEZ 2001 Nr. 15; BRKE I Nrn. 216 und 217/2001 vom 31. August 2001, bestätigt mit VGr, 31. Januar 2002, VB.2001.00316, E. 3; BRGE IV Nr. 0123/2012 vom 30. August 2012).

Soweit Fragen nicht Gegenstand eines Vorentscheidgesuchs sein können und damit materiell nicht beantwortungsfähig sind, ist auf das Vorentscheidgesuch im entsprechenden Umfang nicht einzutreten.

6.3 Baurechtliche Vorentscheide ergehen nicht anders als Baubewilligungen auf Gesuch hin. Sie gehören zu den sogenannten mitwirkungsbedürftigen Verfügungen. Solche werden ohne die Zustimmung des Betroffenen nicht rechtswirksam. Das Gesuch beinhaltet die Zustimmung zum Erlass der Verfügung. Das Fehlen des Gesuches hat die Nichtigkeit der Verfügung zur Folge (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 898 ff.).

Demnach dürfen mit dem Vorentscheid keine Fragen beantwortet werden, die nicht gesuchsgegenständlich sind. Dies auch mit Blick auf die Drittverbindlichkeit, muss doch der Dritte für den Entscheid darüber, sich zur

Verschaffung der Anfechtungsbefugnis den Vorentscheid zustellen zu lassen oder nicht, auf den Inhalt des öffentlich bekanntgemachten Vorentscheidgesuches abstellen können (§ 314 PBG). Dementsprechend wäre, wenn positive Feststellungen getroffen würden, die nicht nachgefragt wurden, die Berufung des Gesuchstellers auf diese Feststellungen im Rahmen eines nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens zumindest in Frage gestellt; dies vor allem dann, wenn die Feststellungen im Vorentscheid explizit als über den Inhalt des Vorentscheidgesuches hinausgehend ausgewiesen wurden. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollten solche nicht nachgefragten Feststellungen gar nicht erst getroffen werden.

(Darlegung, dass die [positiven, vom Nachbarn angefochtenen] Vorentscheidantworten aus verschiedenen Gründen rechtsfehlerhaft sind.)

7.6 Im Dispositiv des angefochtenen Beschlusses wurden alsdann «Auflagen» statuiert. (...)

Auch diese «Auflagen» haben im Rahmen des Vorentscheides rechtlich keinerlei Bestand. Weder wurden diese Aspekte nachgefragt noch sind sie projektunabhängig. Überdies erscheint es schon grundsätzlich fraglich, ob in einem Vorentscheid Auflagen – deren Einhaltung der Rechtsnatur der Auflage entsprechend erzwingbar sein müsste (Ulrich Häfelin/Georg Müller/ Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 913 ff.) – statuiert werden können. Die Ausgangslage, dass vor Baubeginn Projektängel geheilt werden müssten (§§ 321 und 326 PBG), kann sich bei einem Vorentscheid von vornherein nicht ergeben. Handelt es sich beim Vorentscheid um einen Feststellungsentscheid, liegt es nahe, Einschränkungen als Teil der grundsätzlich positiven Feststellung, nicht aber als «Auflage» zu statuieren. Allenfalls könnte ein Vorentscheid unter einer Bedingung statuiert werden, wobei zunächst zu prüfen wäre, ob nicht vielmehr mit dem Vorentscheid festzustellen sei, dass das betreffende Bauvorhaben nur unter einer bestimmten Bedingung bewilligungsfähig sei, was nicht das Gleiche wäre (vgl. aber RB 1993 Nr. 55, nur als Resümee publiziert). Letztlich kann die besagte Frage hier indes offen bleiben.