

Vorentscheid

Ein Vorentscheid setzt voraus, dass der Sachverhalt hinreichend konkretisiert ist und es um Rechtsfragen geht, die sich losgelöst von der Detailprojektierung beantworten lassen (Erw. 2a). Die Gebäude- und die Firsthöhe sowie die Geschossigkeit können in einem Vorentscheid nicht verbindlich entschieden werden, wenn das Projekt noch eine Verschiebung um 8.50 m erfährt (Erw. 3e).

Sachverhalt

Die Einwohnergemeinde Würenlos reichte am 12. Mai 2003 ein (erstes) Vorentscheidgesuch für ein geplantes Alters- und Pflegeheim ein. Es ging dabei um die verbindliche Beantwortung folgender Fragen: Zonenkonformität, Gebäude- und Firsthöhe, Geschossigkeit und Parkplatzzahl. Aufgrund von Einsprachen verlangte der Gemeinderat - nebst anderem - die Verschiebung des Gebäudes um 8.50 m nach Süden (Richtung Mitte der Zentrumsbiese). Des weiteren entschied er:

"Im Übrigen werden die Punkte, welche Auflagegegenstand waren, nämlich Zonenkonformität, Gebäudehöhe und Anzahl Parkplätze, bewilligt. Sie sind im nachfolgenden Vorentscheidverfahren über das leicht geänderte Projekt nicht mehr anfechtbar." (Vorentscheid vom 5. Juli 2004).

Dieser Entscheid blieb unangefochten. In einem zweiten Vorentscheidverfahren wurde alsdann vor allem der neue Standort zum Thema gemacht. Der Gemeinderat erteilte hierfür am 20. September 2004 seine Zustimmung und wies die eingegangenen Einsprachen ab. Dagegen erhoben mehrere Personen Beschwerde beim Departement Bau, Verkehr und Umwelt.

Aus den Erwägungen

2. Vorentscheid

a)

Der Gemeinderat kann um einen Vorentscheid über wichtige Bau- und Nutzungsfragen ersucht werden (§ 62 Abs. 1 BauG). Der Vorentscheid ist im gleichen Verfahren zu treffen wie der Entscheid über das Baugesuch (§ 62 Abs. 2 BauG). Dem Vorentscheid gemäss § 62 BauG kommt in Bezug auf die Rechtskraft grundsätzlich die gleiche Bedeutung zu wie einer Baubewilligung, wenn das Verfahren korrekt durchgeführt, d.h. insbesondere das Gesuch publiziert und soweit notwendig den Anstössern angezeigt wurde. Der Vorentscheid schafft für die betreffenden wichtigen baurechtlichen Fragen Klarheit und Rechtssicherheit. Aufgrund dieser weit reichenden Wirkung ist im Gesuch und im Entscheid klar zu bezeichnen, welche baurechtlichen Fragen für die Bauherrin und die zur Einsprache legitimierten Nachbarn verbindlich beantwortet werden (sollen). In verfahrensmässiger Hinsicht unterscheiden sich das Vorentscheid- und das Baubewilligungsverfahren dahingehend, dass im Vorentscheidverfahren die Einsprechenden bzw. die Beschwerdeführenden nur jene Rechtsfragen thematisieren können, die Gegenstand des Gesuchs bzw. des Entscheids waren, und dass die Gutheissung eines Einwands zu einer wichtigen Frage nicht zur Abweisung des Gesuchs insgesamt führt, sondern nur zur Abweisung der entsprechenden Rechtsfrage (demgegenüber wird im Baubewilligungsverfahren ein Gesuch nur dort nicht gesamthaft abgewiesen, wo eine notwendige Änderung geringfügig ist und diese aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips mittels einer Auflage verfügt werden kann; ist ein Baugesuch mangelhaft bzw. stimmt es nicht in allen Rechtsfragen mit dem objektiven Recht überein, hat die Baupolizeibehörde nach den konkreten Umständen und nach pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden, ob das Gesuch gesamthaft abgewiesen werden muss oder ob die Mängel mit Nebenbestimmungen bzw. durch Nachreichung korrigierter Pläne geheilt werden können [vgl. VGE III/24 vom 18. April 1994, S. 8]). Es ist daher auch möglich, in mehreren, sich allenfalls überschneidenden Vorentscheidverfahren mehrere Grundsatzfragen beurteilen zu lassen.

Der Vorentscheid nach § 62 BauG ist ein Teilentscheid über einzelne, konkrete, wichtige Aspekte des Projekts (vgl. BDE vom 15. April 2002 i.S. W. AG). Dem Vorentscheid liegt ein feststehender Tatbestand zu Grunde, der – nicht anders als im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren – durch das konkrete Projekt der Bauherrin bestimmt wird (vgl. AGVE 1982, S. 161; BDE vom 7. März 1985 i.S. W. B.). Daraus folgt, dass Gegenstand eines Vorentscheids nur ein Sachverhalt bilden kann, der hinreichend konkretisiert ist. Geht es beispielsweise um die Rechtmässigkeit einer gewerblichen Nutzung, setzt die Beurteilung voraus, dass Art, Grösse, Umfang, Immissionsträchtigkeit und infrastrukturelle Bedürfnisse usw. des Betriebs genau bekannt sind (VGE III/14 vom 25. März 1987, S. 8 mit Hinweisen). Erfordert das Projekt eingreifende Änderungen, um es zu bewilligen, können die entsprechenden Fragen, die ausgeprägt auf das Projekt bezogen sind, nicht mehr Gegenstand des Vorentscheids sein (vgl. VGE III/24 vom 18. April 1994, S. 9 f.). Gegenstand können ferner nur Rechtsfragen sein, die sich losgelöst von einer Detailprojektierung beantworten lassen (BEZ 2001/ Nr. 15). (...)

3. Neuer Standort

a)

Die Einwohnergemeinde als Bauherrin ersuchte um einen rechtsverbindlichen Beschluss zum Punkt "neuer Standort". Die Bezeichnung "neuer" bezieht sich offensichtlich und unbestritten auf die Verschiebung der Lage des Hauptgebäudes um 8.50 m. Das Hauptgebäude hat einen L-förmigen Grundriss und ist 42.8 m lang und 42.17 m breit. Die Stirnseiten sind rund 11 m breit. Die Verschiebung erfolgte parallel zur nördlichen Längsfassade und entlang der westlichen Grundstücksgrenze, die aus dem Rössliweg gebildet wird, nach Süd-Südwesten. Unklar ist, welche wichtigen Baufragen mit "Standort" gemeint sind. Der Standort lässt sich als die horizontale Ausdehnung der projektierten Bauten und Anlagen bzw. die durch ein Gebäude beanspruchte Fläche definieren. Der Standort knüpft unmittelbar an verschiedene im Baurecht geregelte Fragen an, so Grenzabstände, Gebäudeabstände, Gebäudelänge, Eignung des Baugrunds,

Erschliessung, Volumenschutz (Beibehaltung des Standorts), Eingliederung ins Ortsbild, offene oder geschlossene Bauweise, Standortgebundenheit i.S. von Art. 24 lit. a RPG, Wiederaufbaustandort i.S. von § 68 lit. c BauG usw.

b)

Die Einsprechenden bemängeln verknüpft mit dem Punkt "neuer Standort", die maximal zulässigen Gebäude- und Firsthöhen seien verletzt, die maximal zulässige Gebäudelänge sei überschritten und die Funktion der Zentrumswiese werde gestört, weil sich das Gebäude nicht an die bebaute Struktur anlehne und den erwünschten Freiraum als Ort der Begegnung für Feste und Veranstaltungen unnötig einschränke. Der Gemeinderat wies die Einsprachen "hinsichtlich der Verschiebung des Gebäudes nach Süden im Sinne der Erwägungen ab" und trat auf die übrigen Punkte nicht ein, weil sie nicht Auflagegegenstand des Verfahrens gewesen bzw. im ersten Verfahren rechtskräftig entschieden worden seien (Gebäude- und Firsthöhen). Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, welche baurechtlichen Entscheide der Gemeinderat mit der Bewilligung des neuen Standorts getroffen hat und welche nicht.

c)

aa)

Aus dem sehr knapp gehaltenen (zweiten Vorentscheid) Gesuch ist nicht zu entnehmen, welche Fragen unter "Standort" erfasst werden. Im Entscheiddispositiv wird dies ebenfalls nicht geklärt: Bewilligt wird der "neue Standort". (...) In den Erwägungen zum Vorentscheid umschreibt der Gemeinderat den Gesuchsgegenstand "neuer Standort" mit den Grenzabständen, verweist dann zum Stichwort "Standort" auf die "Verschiebung gegenüber dem ersten Vorentscheidgesuch" und kommt zum Schluss, dass die Grenz- und Gebäudeabstände eingehalten seien. Dazu ist anzumerken, dass das erste Vorentscheidgesuch die Grenz- und Gebäudeabstände gar nicht umfasste. Daraus ist zu schliessen, dass im angefochtenen Entscheid unter dem Punkt "neuer Standort" (nur) die Grenz- und Gebäudeabstände des Gebäudes bewilligt wurden. Der Gemeinderat in seiner Doppelfunktion als Baupolizeibehörde und als für die Einwohnergemeinde handelndes Gremium teilt in der Beschwerdevernehmlassung diese Auffassung. Gegen diese bewilligten Grenz- und Gebäudeabstände bringen die Beschwerdeführenden keine Einwände vor. Die Beschwerden, die beantragen, dass der Vorentscheid vollständig aufgehoben wird, sind daher hinsichtlich des Gesuchspunkts "neuer Standort" abzuweisen. (...)

e)

aa)

Die Beschwerdeführenden argumentieren, die projektierten Gebäude- und Firsthöhen müssten auch im vorliegenden zweiten Verfahren Gegenstand sein. Es gehe nicht an, dass der Gemeinderat die Höhenmasse als im ersten Verfahren rechtskräftig beurteilt betrachte. Dies sei eine unzulässige "Salamitaktik". Der alte Standort sei 8.50 m nördlicher gelegen. Das zweite Gesuch habe durch die Verschiebung gegenüber dem ersten eine baurechtlich wesentliche Änderung erfahren. Der Gemeinderat habe deshalb korrekterweise das Gesuch neu publiziert statt die Verschiebung gestützt auf § 32 ABauV als geringfügige Änderung formlos zu bewilligen. Wie vorne (Erw. 3c/aa) ausgeführt, sind mit der "neuen Situation" nur die Grenz- und die Gebäudeabstände gemeint, nicht aber die Höhen. Auf die Einwände ist insofern nicht einzugehen. (...)

bb)

aaa)

Würde es das Departement bei diesen Feststellungen belassen, wäre für die Parteien rechtlich noch im Ungewissen, ob die Gebäude- und Firsthöhen unabhängig vom angefochtenen Entscheid direkt aufgrund des ersten, rechtskräftigen Vorentscheids vom 5. Mai 2003 auch für den neuen Standort gelten, wie die Bauherrin und der Gemeinderat annehmen. Aus prozessökonomischer Sicht ist diese Rechtsunsicherheit unbefriedigend. Insbesondere hat die Bauherrin ein berechtigtes Interesse zu wissen, ob sie bei der Ausarbeitung des Bauprojekts darauf vertrauen darf, dass die Höhen verbindlich bewilligt sind. Deshalb ist nachfolgend zu entscheiden, ob die Höhen für den neuen Standort rechtskräftig bewilligt sind oder nicht. (...)

bbb)

Gegenstand des ersten Vorentscheidgesuchs waren unter anderem die Gebäudehöhe und die Firsthöhe. Die heutigen Beschwerdeführenden erhoben gegen das Gesuch am damaligen Standort keine Einsprache. Im Dispositiv des Entscheids, der den Beschwerdeführenden nicht zugestellt wurde, beurteilte der Gemeinderat "die Höhen" als "in Ordnung" und bewilligte ferner die Gebäudehöhe und die Firsthöhe einzeln zusätzlich explizit. Gleichzeitig verfügte er aber eine Verschiebung des Gebäudes um 8.50 m. Dies ist eine erhebliche Änderung des Vorentscheidprojekts, die eine neue öffentliche Auflage erforderlich machte, was der Gemeinderat zu Recht festhielt. Die Höhen werden vom anschliessend gewachsenen Terrain gemessen (vgl. § 12 Abs. 1 und 2 ABauV). Sie sind daher unmittelbar und eng an den konkreten Standort des Gebäudes gebunden. Gestützt auf die vorne zusammengefasste Rechtsprechung (Erw. 2a) können die Höhen am neuen, mit 8.50 m immerhin fast um eine übliche Gebäudetiefe verschobenen Standort nicht mehr Gegenstand eines verbindlichen Vorentscheids sein. Dies lässt sich auch damit begründen, dass die beschwerdeführenden Nachbarn auf der westlich gelegenen Parzelle 4737 aufgrund der Verschiebung nach Süden durch das Gebäudevolumen wesentlich stärker betroffen werden als am alten projektierten Standort; es kann von ihnen daher nicht verlangt werden, dass sie sich bereits im ersten Verfahren gegen die Bewilligung der Höhen zur Wehr setzen. Der Gemeinderat hätte aufgrund der beschlossenen Verschiebung um 8.50 m die Gebäude- und Firsthöhen nicht als "in Ordnung" bezeichnen dürfen. Gegenüber den Beschwerdeführenden kann sich die Bauherrin nicht darauf berufen, die Höhen seien für den neuen Standort rechtskräftig bewilligt. Ob der Entscheid vom 5. Juli 2004 in diesem Punkt gar nichtig ist (...), kann offen bleiben. (...)

ccc)

Zusammengefasst ergibt sich, dass es nicht zulässig ist, die Gebäude- und die Firsthöhen in einem Vorentscheid verbindlich zu genehmigen, wenn das Projekt noch eine Verschiebung um 8.50 m erfährt. Aufgrund der Verschiebung muss das Projekt neu publiziert werden, wie es richtigerweise auch geschehen ist. Dies hat zur Folge, dass die Höhen erst in einem anschliessenden Verfahren bewilligt werden konnten (dort hat sie die Einwohnergemeinde aber nicht zum

Verfahrensgegenstand gemacht). Die Höhen sind eng mit dem konkreten Projekt verbunden. Vorliegend sind sie für das Projekt weder am alten noch am neuen Standort verbindlich bewilligt. (...)

ddd)

Analoges gilt übrigens für die im ersten Vorentscheid bewilligte Geschossigkeit, die aufgrund der baurechtlichen Unterscheidung zwischen Vollgeschoss und (nicht zu zählendem) Untergeschoss ebenfalls vom gewachsenen Terrain und somit unmittelbar vom konkreten Standort abhängt (vgl. § 15 ABauV). Die Geschossigkeit wurde somit ebenfalls nicht verbindlich bewilligt.

Entscheid des Baudepartements vom 16.09.2005 in Sachen B. und Mitb. gegen Gemeinderat Würenlos