

Kurzbeiträge

Beschwerdelegitimation: zurück zur rügebezogenen Betrachtungsweise!

«Dass die Verdichtung stagniert, liegt nicht zuletzt auch an den vielen Einsprachen. Speziell in Zürich ist Bauen fast nicht mehr möglich. Seit die Gerichte die Vorschriften zum Lärmschutz strenger auslegen, kann jeder Nachbar ein missliebiges Wohnbauprojekt problemlos verhindern», stand am 4. November 2021 – stellvertretend für viele solche Klagen – in der Neuen Zürcher Zeitung (S. 19). Der Einwand ist nicht unberechtigt. Es ist schon eigenartig, dass jemand, der in seiner Nachbarschaft keine Asylsuchenden haben will, die Erstellung einer Asylbewerberunterkunft mit dem Argument bekämpfen kann, die Asylsuchenden wären übermässigem Strassenverkehrslärm ausgesetzt. Man ist ohne Weiteres geneigt zu sagen, dass hier die Grenze zum Rechtsmissbrauch erreicht ist. Aber wie kam es dazu? Blenden wir zurück.

Bis Ende 2006 galt gemäss [Art. 34 des Raumplanungsgesetzes](#) für die Rechtsmittel an das Bundesgericht eine Sonderordnung, die ursprünglich zur Vereinfachung gedacht war, im Lauf der Zeit aber immer verworrener wurde. In vielen Fällen – niemand konnte am Schluss mehr genau sagen, in welchen – stand nur die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung. Diese setzte ein rechtlich geschütztes Interesse voraus, was zur Folge hatte, dass als verletzt gerügte kantonale Bestimmungen auch eine nachbarschützende Funktion haben mussten, um zumindest auf ihre willkürliche Anwendung hin überprüft werden zu können (sog. Schutznormtheorie).

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) am 1. Januar 2007 gilt auch hier die allgemeine Rechtsmittelordnung, sodass heute ohne Einschränkung die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offensteht. Für die Beschwerdelegitimation vor dem Bundesgericht genügt ein besonderes Berührtsein in schutzwürdigen Interessen ([Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG](#)). Dies gilt auch für das vorangehende kantonale Verfahren ([Art. 111 Abs. 1 BGG](#)). 2007 etablierte das Bundesgericht im Leitentscheid *Ebikon* (BGE [133 II 249](#)) seine Praxis zu den

neuen Prozessvoraussetzungen. Aus dem Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses leitete es ab, «dass der Beschwerdeführer nur die Überprüfung des Bauvorhabens im Lichte jener Rechtssätze verlangen kann, die sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Stellung auswirken». Dies treffe etwa bei Normen über die innere Ausgestaltung der Baute, die keinerlei Auswirkungen auf die Situation des Nachbarn haben, nicht zu (E. 1.3.2).

2011 rückte das Bundesgericht in der Entscheid *Beckenried* (BGE 137 II 30) von dieser rügebezogenen Handhabung der Beschwerdelegitimation ab (E. 2.2.3 und 2.3). Seither gilt zusammengefasst Folgendes: Wer die Legitimationshürde genommen hat – den Schuh also sozusagen im Verfahren drin hat –, kann alle zulässigen Rügen vorbringen, die ihm im Ergebnis etwas nützen, d.h. zur Gutheissung oder teilweisen Gutheissung der Beschwerde führen können. Gerügt werden kann also beispielsweise, dass das Bauvorhaben das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigt,

tigt, obwohl damit die Verletzung eines allgemeinen öffentlichen Interesses geltend gemacht wird (BGE 147 II 351, *Malans*, in der amtlichen Sammlung nicht publizierte E. 1.2.3).

Diese gänzliche Entkoppelung der Beschwerdelegitimation von den Beschwerdegründen führt zu einer Überdehnung der Legitimation und stellt einen Schritt in Richtung Popularbeschwerde dar. Remedur kann hier nicht nur – wie immer lauter gefordert – der Gesetzgeber schaffen, sondern auch das Bundesgericht selbst; denn bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass diese die Voraussetzungen des besonderen Berührtseins und des schutzwürdigen Interesses zu wenig auseinanderhält. Von einem Bauvorhaben besonders berührt sind alle, die davon – nach einer einprägsamen Formel – «mehr als die Allgemeinheit betroffen» sind. Das heisst aber noch nicht automatisch, dass sie ein schutzwürdiges Interesse daran haben, dieses zu verhindern. Zweifellos haben sie in vielen Fällen ein entsprechendes *Interesse*, aber nicht notwendigerweise ein *schutzwürdiges*. Das Interesse an der Verhinderung eines Bauvorhabens ist nicht per se schutzwürdig. Darauf läuft die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Ergebnis jedoch hinaus, weil das Bundesgericht dem kumulativ zu erfüllenden Erfordernis des schutzwürdigen Interesses keinen eigenständigen Gehalt mehr beimisst. So schloss es in der Entscheid *Beckenried* aus dem Umstand, dass das Wohnhaus der Beschwerdeführerin 25 Meter vom Baugrundstück entfernt lag und diese somit besonders betroffen war, ohne Umschweife, dass sie an der Aufhebung der angefochtenen Baubewilligung ein schutzwürdiges Interesse habe (E. 2.4). Und in der Entscheid *Malans* erwähnte es das Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses nicht einmal mehr (E. 1.2.3).

Bleibt die Frage, wie sich die rügebezogene Handhabung der Legitimation zu den Beschwerdegründen und zum Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen verhält,

soweit dieser zum Tragen kommt. Konsequenterweise muss die so verstandene Beschwerdelegitimation eine *den Streitgegenstand begrenzende Funktion* haben. Der Streitgegenstand wird also nicht nur durch den angefochtenen Hoheitsakt und die gestellten Anträge, sondern auch durch die Beschwerdelegitimation eingegrenzt. Materiell zu beurteilen sind nur Rügen, welche schutzwürdige Interessen des Beschwerdeführers tangieren.

Eine Rückkehr zur rügebezogenen Betrachtungsweise bedeutet nicht eine Rückkehr zur Schutznormtheorie. Doch die Rechtsmittelinstanzen werden sich näher mit den Auswirkungen des Gerügten auf die Interessen des Beschwerdeführers auseinandersetzen müssen. Dies wird einen gewissen Mehraufwand verursachen, der allerdings ein Stück weit durch den Umstand kompensiert wird, dass dafür bestimmte Fälle bzw. Rügen materiell nicht beurteilt werden müssen. Die Legitimationsvoraussetzungen sind jedoch nicht dazu da, die Rechtsmittelinstanzen zu entlasten. Vielmehr bezwecken sie, in Abgrenzung zur Popularbeschwerde hinreichenden Rechtsschutz zu gewährleisten. Rechtsmissbräuchliches Verhalten sollen sie aber nicht ermöglichen.

Prof. Dr. Alain Griffel

Schulthess Juristische Medien AG