

fen ist. «Dazu gehören einmal die Bewohner, ungeachtet ob sie Mieter oder Eigentümer sind; sodann der Geschäftsinhaber, auch wenn die Verfügung nicht ihn selber berührt, sondern seinen Kunden und Lieferanten; schliesslich der Liegenschaftsbesitzer, der anderswo wohnt» (VPB 50, 1986, Nr. 49 E. 26 mit Verweisen).

RRB 17.3.1987

## 1040

**Verfahren.** Legitimation zum Rekurs; Begriff der anfechtbaren Verfügung (Art. 18 und 19 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren; bGS 143.5).

Mit Beschluss vom 17.1.1973 stellte der Gemeinderat T. fest, dass durch das Inkrafttreten des neuen Strassenreglementes eine Anzahl Parzellen innerhalb bereits überbauter Gebiete der Bauzone praktisch unüberbaubar geworden sind, weil eine den neuen Vorschriften entsprechende Erschliessung technisch unmöglich oder unverhältnismässig kostspielig wäre. Diese Baulücken seien aber aus planerischen Gründen abzulehnen. Aus diesem Grund bezeichnete der Gemeinderat eine Anzahl Grundstücke als sog. «Restparzellen», für die unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmegewilligungen erteilt werden könnten. Der an eine derartige «Restparzelle» angrenzende Grundeigentümer R.A. erhob gegen diesen Beschluss des Gemeinderates Rekurs beim Regierungsrat mit der Begründung, dadurch würden die generellen Bauvorschriften umgangen; ausserdem würden die Eigentümer von Restparzellen in ungerechtfertigter Weise bevorzugt.

Der Regierungsrat trat auf den Rekurs im wesentlichen aus folgenden Erwägungen nicht ein:

1. Obwohl im Verwaltungsrecht des Kantons Appenzell A.Rh. entsprechende Bestimmungen fehlen<sup>1</sup>, tritt der Regierungsrat gemäss konstanter Praxis auf einen Rekurs nur ein, wenn der Rekurrent hiezu legitimiert ist. Zur Legitimation gehört insbesondere, dass der Rekurrent durch die angefochtene Verfügung im Zeitpunkt der Beschwerdeführung in seiner Rechtsstellung verkürzt sein kann. Dazu müssen zwei Voraussetzungen

<sup>1</sup> Vgl. heute Art. 19 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren (bGS 143.5)

erfüllt sein: Zunächst muss der Rekurrent zum Gegenstand der Verfügung in einer besonders nahen Beziehung stehen; ferner muss die Möglichkeit bestehen, dass er durch die Verfügung eine materielle und aktuelle Benachteiligung erleidet (vgl. Imboden, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3. Auflage, Nr. 632). Insbesondere am Erfordernis der Beschwerde gebricht es im vorliegenden Fall. Die Erklärung des Gemeinderates, eine Anzahl Parzellen als «Restparzellen» zu behandeln, berührt den Rekurrenten – dem keine derartige Parzelle gehört – in seiner Rechtsstellung nicht. Über die Baummöglichkeiten auf seinem eigenen Land sagt der Gemeinderatsbeschluss nichts aus; indirekt wird höchstens festgestellt, dass die Vorschriften des Baureglements ohne Ausnahme anwendbar sind, womit aber der Rekurrent dem Recht gemäss behandelt wird. Selbst wenn man annehmen wollte, durch den angefochtenen Beschluss würden andere Grundeigentümer besser behandelt als der Beschwerdeführer, läge auch darin keine Beschwerde (BGE 48 I 217 ff.); denn diese müsste in einer Verkürzung einer vom Gesetz gewährleisteten Rechtsstellung liegen (Imboden, a.a.O., Nr. 632 VII). Dies ist aber offensichtlich nicht der Fall.

2. Noch aus einem weiteren Grund kann auf den Rekurs nicht eingetreten werden. Nach allgemein anerkannter Auffassung unterliegen der förmlichen Beschwerde nur Verfügungen, wobei als Verfügung ein individueller, konkreter, an den Einzelnen für einen bestimmten Fall gerichteter Hoheitsakt zu verstehen ist, durch den der Adressat in definitiver, rechtsverbindlicher und erzwingbarer Weise zu einem Tun, Unterlassen oder Dulden angehalten wird (Birchmeier, Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, S. 314). Im Lichte dieser Begriffsbestimmung fehlt dem Gemeinderatsbeschluss vom 17. Januar 1973 insbesondere die erforderliche Verbindlichkeit im Einzelfall. Der Gemeinderat gedenkt zwar, in einer beschränkten Anzahl von Fällen in einer bestimmten Weise tätig zu werden. Es unterliegt aber keinem Zweifel, dass er die veröffentlichten Grundsätze bei jedem einzelnen Baugesuch noch konkretisieren muss. Es handelt sich gewissermassen um eine Absichtserklärung, durch die sich der Gemeinderat zu einer bestimmten Praxis bekennt; eine weitergehende Verbindlichkeit kommt dem Beschluss jedoch nicht zu. Erst der Entscheid über ein konkretes Baugesuch wird für den Betroffenen einen allenfalls anfechtbaren Verwaltungsakt darstellen. Dies gilt sowohl für Grundeigentümer, deren Parzellen durch den angefochtenen Beschluss erfasst werden als insbesondere auch für solche, deren Grundstücke darin nicht aufgeführt sind. Dannzumal wird zu

prüfen sein, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung im Sinne des Beschlusses vom 17. Januar 1973 zu Recht bejaht oder verneint wurde.

RRB 10.4.1973

## 1041

**Verfahren.** Voraussetzungen für den Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rekurses (Art. 23 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren; bGS 143.5).

Die Fremdenpolizei widerrief die dem als Assistent eines Zahnarztes tätigen deutschen Staatsangehörigen J.M. erteilte Aufenthaltsbewilligung, nachdem sie von einer in Deutschland ausgefallten Vorstrafe wegen Betrugs Kenntnis erhalten hatte; der Betroffene wurde aufgefordert, den Kanton Appenzell A.Rh. innert Monatsfrist zu verlassen.

Der Regierungsrat hat dem Gesuch um aufschiebende Wirkung des gegen die Ausweisungsverfügung erhobenen Rekurses stattgegeben.

Gemäss Art. 23 Abs.1 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren (bGS 143.5) hat der Rekurs grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Auf Grund besonderer Vorschrift oder aus wichtigen Gründen kann sie durch die verfügende Behörde entzogen werden. Die Rekursbehörde ist laut Abs. 2 befugt, eine gegenteilige Verfügung zu treffen.

In ihrer Verfügung vom 18. März 1986 hat die Vorinstanz dem Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen, ohne die dafür massgebenden Gründe darzulegen.

Weder dem Bundesrecht (vgl. insbesondere Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [SR 142.20] sowie weitere einschlägige Erlasse) noch dem kantonalen Recht kann eine Bestimmung entnommen werden, derzufolge einem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung versagt bliebe. Dennoch könnte die aufschiebende Wirkung entzogen werden, falls dies aus wichtigen Gründen erforderlich erscheint. Der sofortige Vollzug einer mit Rekurs angefochtenen Verfügung ist indes nur dann statthaft, wenn eine zeitlich unmittelbar bevorstehende oder inhaltlich schwere Gefährdung von polizeilichen Gütern, wie der öffentlichen Ordnung oder der Gesundheit, anzunehmen ist (Schär, Erläuterun-