

**34**

**Rekurslegitimation (Praxisänderung).**

- Im Rekursverfahren vor Verwaltungsgericht gilt inskünftig – abgesehen von allfälligen spezialgesetzlichen Vorgaben – bei der Prüfung der Rekurslegitimation eine einheitliche Regelung; Art. 52 VGG wird nunmehr generell analog Art. 103 lit. a OG und der hierzu ergangenen Rechtsprechung ausgelegt (E. 2a-c).
- Kann die Rekurslegitimation bejaht werden, darf eine opponierende Partei alle Rügen anbringen, die für ihre Position Vorteile erwarten lassen und den Streitgegenstand betreffen (E. 2d).

**Legittimazione al ricorso (cambiamento della prassi).**

- A prescindere da eventuali disposizioni speciali, per i ricorsi davanti al Tribunale amministrativo varrà in futuro una regola unitaria per l'esame della legittimazione al ricorso; l'art. 52 LTA verrà interpretato analogamente all'art. 103 lett. a OG ed alla relativa giurisprudenza (cons. 2a-c).
- Se la legittimazione al ricorso può essere ammessa, la parte ricorrente può addurre tutte le censure che potrebbero apportare dei vantaggi alla sua situazione e che riguardano l'oggetto della vertenza (cons. 2d).

*Erwägungen:*

2. a) Laut Art. 52 VGG ist zur Erhebung eines Rekurses berechtigt, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung geltend macht. Die Rekurslegitimation nach Art. 52 VGG entspricht dem Wortlaut nach der in Art. 103 lit. a OG und Art. 48 VwVG verankerten Legitimationsumschreibung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde bzw. zur Verwaltungsbeschwerde vor Bundesbehörden. Alle drei Bestimmungen wurden in etwa zur selben Zeit erlassen (Art. 52 VGG: 1967; Art. 48 VwVG und Art. 103 lit. a OG: 1968). Ihnen liegt im Wesentlichen dieselbe ratio legis zugrunde. In der Botschaft des Kleinen Rates an den Grossen Rat zur

Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden vom 10. März 1966 (S. 38 ff.) heisst es in diesem Zusammenhang denn auch:

«Art. 54. ... wird in dieser Bestimmung die Fassung des vom Bundesrat vorgeschlagenen Art. 102 lit. a OG übernommen. Ausgeschlossen ist die Popularklage. Das allgemeine Interesse an der Gesetzmässigkeit der Verwaltung begründet kein genügend intensives Rechtsschutzbedürfnis, um jedermann zu gestatten, selbst eine ihm nicht persönlich angehende Verwaltungsverfügung der gerichtlichen Überprüfung zuzuführen (BGE 62 I 167). Andererseits berührt ein Verwaltungsakt häufig nicht allein die Rechtssphäre des Adressaten, sondern auch diejenige anderer. Man denke etwa bei Baubewilligungen an die baupolizeilichen Beschränkungen, die im Blick auf die Nachbarschaft aufgestellt werden. Die getroffene Ordnung lässt sich auch davon leiten, dass es Aufgabe eines jeden Prozessverfahrens ist, bestrittene Rechtslagen und unsichere Rechtsansprüche durch Urteile zu klären. Sie geht von folgenden Momenten aus:

- Der Rekurrent muss in einem besonders nahen Verhältnis zum angefochtenen Entscheid stehen. Diese Bedingung ist erfüllt, wenn er vom angefochtenen Entscheid berührt ist und ein Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat. (...) vergleiche die bundesgerichtliche Praxis zu Art. 88 OG, etwa BGE 86 I 284 ff., 89 I 517 ff. und 88 I 179 ff.
- Der Rekurrent muss durch den angefochtenen Entscheid belastet sein und infolgedessen ein aktuelles Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung haben.
- Der Rekurrent muss ein Interesse behaupten, das vom geltenden Recht geschützt ist oder im Lichte der dominierenden Grundsätze unserer Rechtsordnung schützenswert ist.  
Der Rekurrent muss dementsprechend
  - nachweisen, dass er durch den Entscheid berührt ist und ein aktuelles Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat,
  - behaupten, er habe ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides (vgl. BBl 1965, II, S.1320).»

Während in der Botschaft bei der Frage des schutzwürdigen Interesses noch auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 88 OG, mithin auf die restriktivere Legitimationsvorausset-

zung zur Staatsrechtlichen Beschwerde verwiesen wird, führte der Kommissionsreferent Dr. Raschein am 24. Mai 1966 im Grossen Rat in der ersten Lesung zu Art. 54 VGG (heute Art. 52 VGG) u.a. aus:

«Die Vorberatungskommission sei sich bewusst, dass die Rekurslegitimation gelegentlich zu Schwierigkeiten führen werde, deren Lösung aber der Praxis überlassen werden solle. Die allgemeine Rekurslegitimation sei geregelt, wie sie der Bund in seiner Regelung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorsehe. Eine Populärbeschwerde sei nicht möglich.»

In der Praxis lehnte sich das Verwaltungsgericht in den folgenden Jahren bei der Auslegung von Art. 52 VGG, namentlich bei der Interpretation des Begriffes «schutzwürdiges Interesse», trotzdem an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 88 OG (und nicht an jene zu Art. 103 lit. a OG) an und hielt in konstanter Rechtsprechung fest, gemeint sei damit ein rechtlich geschütztes Interesse (an Stelle vieler: VGE 531/85 Erw. 1d). Das Bundesgericht hat diese Auslegung noch im unveröffentlichten BGE vom 4. Juli 1985 i. S. B. Immob. AG c. Gemeinde Laax und Verwaltungsgericht Graubünden ausdrücklich geschützt. Für Baueinsprecher bedeutete dies, dass sie zur Rekurshebung nur zugelassen wurden, wenn sie die Verletzung einer Norm geltend machen konnten, die nicht lediglich allgemeine öffentliche Interessen sondern auch private Interessen schützte (PVG 1987 Nr. 23). Allein dann konnte von einem schutzwürdigen Interesse im Sinne von Art. 52 VGG bzw. einem rechtlich geschützten Interesse im Sinne der Rechtsprechung die Rede sein.

Unter dem Einfluss des vermehrt aufkommenden Bundesverwaltungsrechts (so z.B. des Raumplanungsrechts, wo aufgrund von Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG die Rekurslegitimation unter bestimmten Voraussetzungen im Umfang von Art. 103 lit. a OG zu gewährleisten ist) erweiterte das Gericht die Rekurslegitimation (vgl. z.B. PVG 1985 Nr. 56). In solchen Fällen genügte nun bereits ein faktisches Interesse; entsprechend wurde denn auch u.a. die Legitimation in Bausachen immer weiter ausgedehnt. Sie wurde bereits dann bejaht, wenn eine Verletzung von kantonalen oder kommunalen Vorschriften gerügt wurde, welche als Ausführungsrecht zum Raumplanungsrecht qualifiziert werden konnten. Dazu zählten grundsätzlich alle jene Bauvorschriften, welche z.B. der planungsrechtlichen Zonenordnung ihren konkreten Inhalt geben (so u.a. die Vorschriften über die Gebäudelänge, die Strassen- und Grenzabstände). Als rekurslegitimiert wurde in solchen Fällen nun

bereits derjenige betrachtet, der durch die angefochtene Verfügung berührt war und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hatte. Dabei konnte nun das Interesse rechtlicher aber auch tatsächlicher Natur sein (PVG 1996 Nr. 29; BGE 118 Ib 31). Verlangt wurde aber regelmässig, dass ein Rekurrent mehr als jedermann betroffen war und in einer besonderen, beachtenswerten nahen Beziehung zum Streitgegenstand stand. Wenn von Rekurrenten in Bausachen aber Bestimmungen angerufen wurden, welche die Praxis nicht als Ausführungsrecht zum Raumplanungsrecht qualifiziert hatte, dann verneinte das Gericht auch weiterhin die Legitimation; dabei handelte es sich u.a. um die vorwiegend technischen Normen über die baustatische Sicherheit, um Bestimmungen über die Verkehrssicherheit oder die innere Erschliessung der Räume, über den Brandschutz, die Hygiene oder Ästhetikvorschriften (vgl. statt vieler PVG 1993 Nr. 31). Diese Rügen wurden weiterhin nach der engeren Legitimationsumschreibung von Art. 52 VGG geprüft und entsprechend ein rechtlich geschütztes Interesse vorausgesetzt. Dies hatte zur Folge, dass ein Nachbar eine Verletzung der Ästhetikbestimmungen im Einsprache- und Rekursverfahren nur dann rügen konnte, wenn er zugleich nachwies, dass sein Grundstück infolge der Baurechtsverletzung eine erhebliche Wertminderung erfuhr (PVG 1987 Nr. 22). In den letzten Jahren erfolgten jedoch bei der Auslegung von Art. 52 VGG verschiedene Praxisänderungen (so z.B. in PVG 1999 Nr. 50, 51; VGU R 03 75), welche eine Erweiterung der Rekurslegitimation mit sich brachten.

b) Dieser Entwicklung folgend soll nun Art. 52 VGG inskünftig einheitlich ausgelegt werden. Es soll grundsätzlich derjenige zum Rekurs berechtigt sein, der durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung geltend macht. Als schutzwürdig soll dabei nicht nur ein rechtlich geschütztes, sondern auch ein bloss faktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung genügen. Damit soll erreicht werden, dass – abgesehen von spezialgesetzlichen Regelungen – inskünftig eine einheitliche Regelung für die Rekurslegitimation vor Verwaltungsgericht gilt. Dabei liegt es nahe, Art. 52 VGG generell analog Art. 103 OG und der hierzu entwickelten Rechtsprechung auszu legen. Diese Auslegung steht – wie oben dargelegt – letztlich auch im Einklang mit dem Gesetzestext und mit dem Willen des historischen Gesetzgebers. Eine auf die bundesrechtlichen Bestimmungen abgestimmte Rechtsanwendung erscheint im Bereich der

kantonalen Legitimationsvoraussetzungen umso mehr angezeigt, als das kantonale Verfahrensrecht das Rekursrecht ohnehin mindestens im Umfang der bundesrechtlichen Regelung gewähren muss, wenn ein Entscheid an eine Bundesrechtspflegeinstanz gezogen werden kann (Art. 98a OG für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Grundsatz der Einheit des Verfahrens; vgl. BGE 122 II 132, 121 II 74). Dies ist heute immer mehr der Fall (so z.B. in den Bereichen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Gewässerschutzes, der Waldgesetzgebung, des Natur- und Heimatschutzes, des Sozialversicherungsrechts). Bereits mit Rücksicht darauf, erscheint es unzweckmässig und verwirlich, die Rekursbefugnis ohne begründeten Anlass an anderen Kriterien zu messen als den bundesrechtlichen. Dies gilt im Ergebnis auch hinsichtlich der zulässigen Beschwerdegründe.

q) Die Voraussetzungen zur erweiterten Rekurslegitimation lassen sich im Wesentlichen wie folgt umschreiben:

Inskünftig werden – spezialgesetzliche Regelungen ausgenommen – alle diejenigen zum Rekurs berechtigt sein, welche durch die angefochtene Verfügung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung haben. Das schutzwürdige Interesse hängt dabei vom Ausmass der Beschwer ab. Wer Adressat einer Verfügung und mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen ist, ist dabei regelmässig durch die Verfügung beschwert (so genannte formelle Beschwerde). Er kann damit regelmässig als bereits im erforderlichen Masse beschwert gelten (BGE 121 II 362). Für ihn ergibt sich ohne weiteres auch die materielle Beschwerde. Im Streit um die eigene Verfahrenslegitimation ist auch eine Person, die sich am Verfahren beteiligen will, als Partei und als Adressatin einer Nichteintretensverfügung formell beschwert. Auch sie ist damit zur Anfechtung dieser Verfügung befugt, unbesehen darum, ob sie in der Sache selber Erfolg haben wird (BGE 121 II 436).

Mitunter betrifft eine Verfügung aber nicht nur diejenigen Personen, mit denen sie ein Rechtsverhältnis regelt, sondern auch Dritte (Nachbarn, Gewerbetenossen, etc.). Die Auswirkungen auf am Rechtsverhältnis an sich nicht beteiligte Personen können dabei so intensiv sein, dass auch diesen ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der Verfügung zugebilligt werden muss (vgl. z.B. VGUR02143, Rekurslegitimation bei Mobilfunkanlagen). Das schutzwürdige Interesse ergibt sich aber nicht nur aus dem Umstand, dass sie formell beschwert sind, d.h. dass sie am Verfahren teilgenommen haben und mit ihren Anträgen unterlegen sind. Sondern sie müssen vielmehr auch ein schutzwürdiges In-

teresse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung haben (so ausdrücklich Art. 52 VGG), was wiederum voraussetzt, dass die angefochtene Verfügung für sie nachteilig ist. Dritte müssen daher nebst der formellen Beschwer zusätzlich auch noch ein materielles Schutzbedürfnis ausweisen können, weil bei ihnen ein solches nicht auf der Hand liegt. Sie müssen mit anderen Worten nebst dem formellen auch ein tatsächliches Betroffensein aufzeigen können. Diese besondere Betroffenheit grenzt die Drittbeschwerde von der unzulässigen Popularbeschwerde ab (vgl. statt vieler BGE 121 II 177 f., 120 Ib 51). Anfechtungswillige Dritte müssen daher durch eine Verfügung in höherem Masse als eine beliebige Drittperson betroffen sein.

Erforderlich ist ferner, dass Anfechtungswillige zum Streitgegenstand eine besondere Beziehungsnähe haben. Nicht mehr vorausgesetzt wird hingegen, dass die Vorschriften, deren Anwendung ein Betroffener rügen will, diesen besonders schützen; es kommt daher nicht mehr auf die Schutzrichtung der Norm an, und es muss auch keine Verletzung rechtlich geschützter Interessen mehr dargelegt werden. Es genügt, wenn ein Betroffener ein tatsächliches, z.B. ein wirtschaftliches oder ideelles Anfechtungsinteresse (so etwa der Wunsch, ein günstiges Geschäft abzuschliessen, weniger Steuern zu bezahlen, sein Land zu überbauen, die freie Aussicht zu behalten oder keinen zusätzlichen Lärm ertragen zu müssen) aufzeigen kann.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass nicht jede Betroffenheit die Rekursbefugnis begründet (vgl. z.B. BGE 121 II 176 ff.; 120 Ib 431 ff.); es muss sich vielmehr um eine hinreichende Beschwerde handeln, um ein Interesse, das einen ausreichenden Anlass zur Überprüfung der streitigen Verfügung bietet. Das Interesse muss daher intensiv genug sein, um als unmittelbares und eigenes (persönliches) anerkannt zu werden. Daher wird auch inskünftig vorausgesetzt, dass etwas Reales bzw. handfeste Belange, persönliche Vor- und Nachteile hinter dem Schutzanliegen stehen (vgl. BGE 122 II 369; 121 II 361 f., 177 ff.). Das Interesse besteht damit im praktischen Nutzen, den eine erfolgreiche Anfechtung ihnen einbringen würde, d.h. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für sie hätte (PVG 1996 Nr. 29; BGE 120 Ib 487 f.).

Das Interesse muss in der Regel aktuell sein (vgl. z.B. BGE 120 Ib 308). Ein solches aktuelles Interesse besteht z.B. dann, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der rekursführenden Person durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst wird.

Sofern die Begehren nicht darauf abzielen, gleichsam auf Vorrat Rechtsfragen abklären zu lassen, spielt es in solchen Fällen auch keine Rolle, wenn die möglichen Wirkungen erst in Zukunft eintreten werden. Unter bestimmten Voraussetzungen verzichtet die Praxis auf das Erfordernis der Aktualität, lässt ein virtuelles Interesse genügen. Dies z.B. dann, wenn es um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung geht, die sich jederzeit und unter ähnlichen Umständen wieder stellen und wegen der Dauer des Verfahrens kaum je einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden könnte, oder wenn eine Entscheidung in der Sache aus anderen Gründen als angezeigt erscheint.

d) Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass inskünftig bei der Prüfung der Rekurslegitimation analog der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde lediglich noch danach gefragt werden wird, ob jemand in seinen schutzwürdigen Interessen im oben dargelegten Sinne betroffen ist. Trifft dies zu, so kann die opponierende Partei grundsätzlich auch alle Rügen anbringen, die für ihre Position Vorteile erwarten lassen und den Streitgegenstand betreffen (vgl. URP 1994 S. 451 ff. mit weiteren Hinweisen).

R 03 69

Urteil vom 11. Dezember 2003

Dagegen an das Bundesgericht erhobene staatsrechtliche Beschwerde noch hängig.