Urteilskopf

104 Ib 245

39. Auszug aus dem Urteil vom 27. Oktober 1978 i.S. Kellenberger gegen Künzler und Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh.

Regeste (de):

Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Art. 103 lit. a OG.

1. Beschwerde gegen einen mangels Legitimation nach kant. Verfahrensrecht ergangenen Nichteintretensentscheid. Art. 103 lit. a OG als Minimalvorschrift für das kant. Rechtsmittelverfahren (Bestätigung der Rechtsprechung) (Erw. 3, 4).

2. Für die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 103 lit. a OG genügt ein bloss faktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Aus dem Erfordernis der Schutzwürdigkeit darf nicht abgeleitet werden, es müsse ein Zusammenhang zwischen dem vom Beschwerdeführer geltend gemachten Interesse und der Schutzrichtung der angerufenen Norm bestehen (Klarstellung der Rechtsprechung) (Erw. 5-7).

Regeste (fr):

Recours de droit administratif, qualité pour recourir, art. 103 let. a OJ.

1. Recours dirigé contre une décision de refus d'entrer en matière pour absence de qualité au regard du droit cantonal de procédure. En procédure cantonale de recours, la qualité pour recourir doit être reconnue dans une mesure au moins aussi large que celle qui résulte de l'art. 103 let. a OJ (confirmation de jurisprudence) (consid. 3, 4).

2. Un simple intérêt de fait à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée suffit à fonder la qualité pour recourir au sens de l'art. 103 let. a OJ. Si cet intérêt doit être digne de protection, il ne s'ensuit pas qu'il doive être en relation avec les intérêts protégés par la disposition invoquée (précision de la jurisprudence) (consid. 5 à 7).

Regesto (it):

Ricorso di diritto amministrativo; legittimazione ricorsuale, art. 103 lett. a OG.

1. Ricorso diretto contro una decisione d'inammissibilità per assenza di legittimazione ricorsuale secondo il diritto cantonale di procedura. Nella procedura cantonale di ricorso, la legittimazione ricorsuale va riconosciuta in misura almeno pari a quella risultante dall'art. 103 lett. a OG (conferma della giurisprudenza) (consid. 3, 4).

2. Un mero interesse di fatto all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata è sufficiente a determinare la legittimazione ricorsuale ai sensi dell'art. 103 lett. a OG. La circostanza che tale interesse debba essere degno di protezione non implica che o debba essere in relazione con gli interessi protetti dalla disposizione invocata (precisazione della giurisprudenza) (consid. 5-7).

Sachverhalt ab Seite 246

BGE 104 Ib 245 S. 246

Die Baudirektion des Kantons Appenzell A. Rh. erteilte am 26. April 1977 dem Fritz Künzler, Viehhändler, die Bewilligung zum Bau eines Einfamilienhauses auf seiner ausserhalb des GKP liegenden Parzelle Nr. 498 in Walzenhausen. Sie nahm an, es bestehe für die Errichtung des projektierten Hauses an dieser Stelle ein sachlich begründetes Bedürfnis im Sinne von Art. 20 GSchG, da der Neubau zum bestehenden landwirtschaftlichen Betrieb mit Viehhandel gehören werde

und einer der noch im Betrieb tätigen Generation dienen solle. Karl Kellenberger ist Eigentümer der an den Bauplatz angrenzenden Parzelle 496 mit dem Wohnhaus 397. Die vorgesehene Baute Künzlers hätte einen Abstand von ca. 20 m von der Parzellengrenze. Kellenberger reichte beim Regierungsrat einen Rekurs gegen die dem Fritz Künzler erteilte Baubewilligung ein. Er beantragte die Aufhebung und Verweigerung der Bewilligung. Zur Begründung seines Rekursbegehrens machte Kellenberger geltend, der
BGE 104 Ib 245 S. 247

vorgesehene Bauplatz befinde sich ausserhalb des GKP und überdies im provisorischen Schutzgebiet gemäss BB über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung vom 17. März 1972 (BMR); es seien grundsätzlich in diesem Gebiet nur die notwendigen land- und forstwirtschaftlichen Bauten zulässig; das projektierte Einfamilienhaus mit Einstellraum für einen Lastwagen sei für den bestehenden landwirtschaftlichen Betrieb, der nur 3,8 ha eigenes Land umfasse, nicht notwendig. Eine Existenzgrundlage für zwei Familien sei nicht vorhanden. Der saisonbedingte Viehhandel des Rekursgegners habe ein geringes Ausmass und sei nicht standortgebunden. Sollte die ständige Anwesenheit Künzlers auf dem landwirtschaftlichen Heimwesen notwendig sein, so habe er überdies noch die Möglichkeit, eine dort seit ca. 2 Jahren leerstehende Wohnung zu benützen oder sein Bauvorhaben auf einem zum Baugebiet gehörenden Teil der Parzelle 498 zu verwirklichen. - Die privaten Interessen des Gesuchstellers am projektierten Bau hätten auf jeden Fall gegenüber dem Interesse am Schutz der Landschaft zurückzutreten. Der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. ist mit Beschluss vom 1. November 1977 auf die Beschwerde Kellenbergers nicht eingetreten. In der Begründung wird ausgeführt, das Interesse an der Erhaltung eines unberührten Landschaftsschutzgebietes sei nicht vom einzelnen, sondern von den zuständigen Behörden von Amtes wegen wahrzunehmen. Der Rekurrent sei nicht befugt, die Missachtung von Bestimmungen des eidgenössischen Gewässerschutzrechtes oder von bundesrechtlichen Vorschriften über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung geltend zu machen, wenn sie nicht auch - neben dem Schutz des Gemeinwohls - dem Schutz des Nachbarn dienen; das aber sei hier nicht der Fall. Kellenberger hat gegen den Nichteintretensbeschluss des Regierungsrates beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut und weist die Sache unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurück.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen die Überprüfung der Anwendung von Bundesrecht verhindernden Nichteintretensentscheid kann man in erster Linie geltend
BGE 104 Ib 245 S. 248

machen, das einschlägige kantonale Verfahrensrecht sei willkürlich ausgelegt worden. Diese Rüge wird im vorliegenden Fall mit Recht nicht erhoben. Aus Art. 135 in Verbindung mit Art. 122 Abs. 3 EG/ZGB des Kantons Appenzell A. Rh. lässt sich ohne Willkür ableiten, dass ein Nachbar nur insoweit zur Beschwerde gegen ein Bauvorhaben legitimiert sein soll, als er die Verletzung von zumindest teilweise auch nachbarschützenden Normen rügt. Mit der Berufung auf Raumplanung und Landschaftsschutz hat der Beschwerdeführer in seiner Eingabe an den Regierungsrat nicht die Verletzung nachbarschützender Vorschriften geltend gemacht, sondern das öffentliche Interesse an der Freihaltung des in Frage stehenden Gebietes hervorgehoben. Die Verneinung der Beschwerdebefugnis ist nach dem kantonalen Recht zumindest vertretbar und nicht willkürlich.
4. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts hat nun aber festgehalten, dass die Kantone für Streitigkeiten des Bundesverwaltungsrechts, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden können, auf kantonaler Ebene an die Beschwerdebefugnis nicht strengere Anforderungen stellen dürfen, als sie Art. 103 lit. a OG für die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorsieht. Wer gemäss Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist, muss auch im kantonalen Rechtsmittelverfahren zum Weiterzug berechtigt sein (BGE 103 Ib 147 E. 3a und die dort zitierten BGE 101 V 123 E. 1a; BGE 98 V 54 f E. 1). Es bleibt somit zu prüfen, ob der Beschwerdeführer im konkreten Fall gemäss Art. 103 lit. a OG in der Sache materiell als zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt betrachtet werden muss. Trifft dies zu, so ist seine Legitimation auch im kantonalen Rechtsmittelverfahren zu bejahen und der angefochtene Nichteintretensentscheid ist aufzuheben. Besteht hingegen in der Sache selbst die Befugnis zur Weiterziehung an das Bundesgericht nicht, so musste auch der Regierungsrat auf die an ihn gerichtete Beschwerde nicht eintreten und der hier angefochtene Entscheid hält vor dem Bundesrecht stand.

5. a) Im Gegensatz zu Art. 88 OG, der für die staatsrechtliche Beschwerde die Legitimation davon abhängig macht, dass der Beschwerdeführer eine Rechtsverletzung erlitten hat, setzt die Befugnis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eine Beeinträchtigung der subjektiven Rechtsstellung voraus, Art. 103 lit. a OG erklärt vielmehr jeden als zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, der "durch die angefochtene
BGE 104 Ib 245 S. 249

Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat". b) In der Doktrin wird diese Formulierung und der damit übereinstimmende Wortlaut von Art. 48 VwVG (betr. Legitimation zur Verwaltungsbeschwerde) in dem Sinn verstanden, dass zwar die reine Popularbeschwerde ausgeschlossen sei, aber jedes eigene aktuelle Rechtsschutzinteresse die Legitimation zu begründen vermöge. Das Rechtsschutzinteresse besteht danach im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde oder (anders gesagt) in der Abwendung eines wirtschaftlichen, ideellen, materiellen oder anders gearteten Nachteils, den die angefochtene Verfügung für den Beschwerdeführer Zur Folge hätte (GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2. Aufl., S. 102). Unwesentlich ist - nach der einhelligen Doktrin -, ob das tatsächliche Interesse rechtlich geschützt wird (GRISEL, Droit administratif suisse, S. 478/79, GYGI a.a.O. S. 101 ff; vgl. auch MACHERET, La qualité pour recourir, in ZSR 94/1975 II S. 159 f.). c) Die Praxis des Bundesgerichts stimmt weitgehend mit den Äusserungen in der Literatur überein. Für die Anfechtung einer Verfügung, durch die ein anderer begünstigt wird, wurde zur Vermeidung der Popularbeschwerde die Regel aufgestellt, dass der Beschwerdeführer durch die Verfügung in höherem Masse als jedermann berührt sein müsse; erforderlich ist nach der Rechtsprechung eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung des Beschwerdeführers zur Streitsache (BGE 99 Ib 107). Aufgrund dieser Richtlinie wurde die Legitimation von Kontingentsinhabern zur Anfechtung der Kontingentszuteilung an einen neuen Bewerber bejaht, weil die angefochtene Verfügung eine Kürzung des Kontingentes der Beschwerdeführer nach sich ziehen könnte (BGE 97 I 297 E. 1c). Auch auf die Beschwerde einer Konkurrenzfirma gegen die Anerkennung einer Treuhandgesellschaft als bankengesetzliche Revisionsstelle ist das Bundesgericht eingetreten (BGE 99 Ib 107 E. 1b, c), ebenso auf die Beschwerde der Stadtbernischen Apotheker gegen die Einrichtung einer Apotheke als Nebenbetrieb der SBB im Bahnhofgebäude Bern (BGE 98 Ib 229 E. 2). Verneint wurde die Legitimation des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten zur Anfechtung der gesundheitspolizeilichen Bewilligung eines Handelsproduktes, welches den Absatz von Rahm konkurrenzieren kann; die Schutzwürdigkeit der in Frage stehenden
BGE 104 Ib 245 S. 250

Interessen wurde wegen Fehlens einer besonders nahen Beziehung zum Streitgegenstand verneint (BGE 100 Ib 336 ff.). In BGE 103 Ib 149 setzte sich das Gericht mit der Frage auseinander, inwiefern der Nachbar gestützt auf das GSchG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ein Bauvorhaben legitimiert sein könne. Die blosse räumliche Nähe zum vorgesehenen Neubau wurde in jenem Urteil nicht als genügend erachtet; für die Beschwerdebefugnis entscheidend war die Befürchtung, dass die Beschwerdeführerin als Unterliegerin eines Baches, in welchen die Abwässer des neuen Hauses geleitet werden sollen, mit Geruchsimmissionen rechnen müsse. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die bisherige Praxis des Bundesgerichts die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde weit öffnet, aber in neuerer Zeit doch die Tendenz erkennen lässt, durch restriktivere Auslegung - etwa der Begriffe "Schutzwürdigkeit" und "nahe Beziehung zur Streitsache" - eine gewisse Einschränkung der Legitimation zu erreichen. d) In einzelnen kantonalen Rechten wird die Beschwerdelegitimation für das kantonale Rechtsmittelverfahren wenn nicht in gleicher, so doch in ähnlicher Weise umschrieben wie in Art. 48 lit. a VwVG und Art. 103 lit. a OG. Vor allem finden sich auch in kantonalen Gesetzen Umschreibungen, welche die Bezugnahme auf die Verletzung eines subjektiven Rechts vermeiden und "Betroffensein" (§ 13 Abs. 1 des basellandschaftlichen Gesetzes über die Rechtspflege in Verwaltungs- und Sozialversicherungssachen vom 22.6.1959/25.9.1972; VRG) oder "schutzwürdige Interessen" der Rekurrenten (Art. 16 Abs. 1 des bernischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 22. Oktober 1961, VRPG, § 38 Abs. 1 des aargauischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968, VRPG) als entscheidendes Kriterium der Legitimation genügen lassen. Im Kanton Bern hat das Verwaltungsgericht in seiner Praxis das Interesse eines Beschwerdeführers zunächst nur dann als schutzwürdig im Sinne von Art. 16 Abs. 1 VRPG bezeichnet, wenn dieses Interesse Rechtsschutzobjekt des der angefochtenen Verwaltungsverfügung zugrunde liegenden Gesetzes war (MBVR 71/1973 Nr. 69 S. 346 mit Verweisungen). Sofern die in Frage stehende öffentlichrechtliche Vorschrift ihrem Sinn und Zweck nach ausschliesslich die Interessen der Allgemeinheit schützt, war nach dieser frühern Praxis die Anfechtungsbefugnis
BGE 104 Ib 245 S. 251

des Privaten zu verneinen; der Nachbar konnte demnach in Baustreitigkeiten nur zur Beschwerde legitimiert sein, wenn er eine nachbarschützende Norm anrief. Massgebend für die Beschwerdebefugnis war die Schutzrichtung der angerufenen Norm. Im Jahre 1974 hat das bernische Verwaltungsgericht durch einen Plenarentscheid diese Praxis geändert und erklärt, auf die objektive Schutzrichtung der vom Beschwerdeführer angerufenen Norm könne es nicht ankommen; ein schutzwürdiges Interesse liege vor, wenn das tatsächliche oder rechtliche Interesse des Rekurrenten bei vernünftiger Würdigung als ausreichend dafür gelten könne, dass sich das Gericht mit der vom Beschwerdeführer vertretenen Rechtsauffassung materiell auseinandersetze. In Anlehnung an die Doktrin und an die Rechtsprechung des Bundesgerichts stellt das bernische Verwaltungsgericht jetzt darauf ab, ob der Beschwerdeführer "in höherem Mass als irgend jemand besonders und unmittelbar berührt ist und zur Streitsache in einer beachtenswerten nahen Beziehung steht" (ZBl 75/1974 S. 513 ff., insbes. 516/17). Das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft hat die Wendung "... der durch den Entscheid betroffen wird" (§ 13 Abs. 1 VRG) lange Zeit restriktiv ausgelegt und die Beschwerdelegitimation nur demjenigen zuerkannt, der geltend machte, durch den angefochtenen Entscheid "in seinen rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt und beschwert zu sein". - In einem Urteil vom 14. Juni 1978 wurde diese Praxis unter Berufung auf die freiere Ordnung der Beschwerdebefugnis im Bundesrecht (Art. 103 lit. a OG) geändert; das schutzwürdige faktische Interesse soll danach genügen, auf die Prüfung der Schutzrichtung der angerufenen Norm könne verzichtet werden. Im Kanton Aargau, der die Berner Formulierung in sein VRPG übernommen hat, hält das Verwaltungsgericht auch nach der Änderung der Rechtsprechung im Kanton Bern daran fest, dass die Legitimation ausser der faktischen Beziehung des Beschwerdeführers zum Streitgegenstand stets die Anrufung von Normen voraussetze, welche dem Schutz seiner Interessen dienen. Die Schutzrichtung der angerufenen Norm als Kriterium der Legitimation wird also beibehalten (AGVE 1974 S. 298 ff. unter Auseinandersetzung mit der bernischen Praxisänderung).

6. In der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts und der erwähnten kantonalen Verwaltungsgerichte lassen sich zwei grundsätzliche Auffassungen unterscheiden:

BGE 104 Ib 245 S. 252

a) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde soll nach der einen Auffassung dazu führen, dass die Verwaltungstätigkeit in einem möglichst weiten Umfange der gerichtlichen Kontrolle unterstellt werden kann. Auf eine Popularbeschwerde wird zwar verzichtet, aber der Kreis der zur Beschwerdeführung Befugten ist doch möglichst weit zu ziehen. Jeder, der irgendwie von einer Verfügung berührt ist, soll sie anfechten können, sofern sein Anfechtungsinteresse als einigermassen schutzwürdig erscheint. Aus dieser Sicht kann das Erfordernis der Schutzwürdigkeit nur in einem sehr weiten Sinne verstanden werden, als Mittel zum Ausschluss unvernünftiger, rechtsmissbräuchlicher Begehren, die offensichtlich einer richterlichen Prüfung nicht würdig sind (vgl. MACHERET a.a.O. S. 161). In dieser Interpretation, die der herrschenden Lehre entsprechen dürfte, ist das Erfordernis der Schutzwürdigkeit nur in Extremfällen von praktischer Bedeutung. Wer an der Änderung oder Aufhebung einer Verfügung vernünftigerweise ein praktisches Interesse haben kann, ist nach dieser Auffassung prinzipiell auch zur Beschwerdeführung legitimiert. b) Die grundsätzlich abweichende Meinung kommt vor allem in der frühern Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte von Bern und Basel-Landschaft sowie im zitierten Urteil des aargauischen Verwaltungsgerichts zum Ausdruck. Danach ist schutzwürdig nur ein Interesse, dessen Schutz von der durch den Beschwerdeführer angerufenen, angeblich verletzten Rechtsnorm bezweckt wird. Das Bundesgericht hat für die Auslegung von Art. 103 lit. a OG lange Zeit nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich auf die Schutzrichtung der angerufenen Norm abgestellt. Die Legitimation wurde auch in Fällen bejaht, in denen die angerufene Norm nicht den Schutz des Beschwerdeführers bezweckte (so etwa bei Kontingentsinhabern oder Konkurrenten, die sich gegen die einen Dritten begünstigende Kontingentszuteilung oder Bewilligung wandten). Es gibt allerdings einzelne die Beschwerdebefugnis einschränkende Urteile, welche sich wohl auch mit der Bezugnahme auf die Schutzrichtung der angerufenen Norm überzeugend hätten begründen lassen, in denen das Gericht die Begrenzung der Legitimation aber mit dem Erfordernis der besonders nahen Beziehung zum Streitgegenstand motivierte (vgl. BGE 98 Ib 74, BGE 100 Ib 336 ff., BGE 103 Ib 149). In einer nicht zur Publikation bestimmten Erwägung des Urteils Elia vom 17. Februar 1978 (BGE 104 Ib 74) wurde erstmals

BGE 104 Ib 245 S. 253

klar die Frage aufgeworfen, ob nicht zwischen den vom Beschwerdeführer geltend gemachten schutzwürdigen Interessen und dem Schutzbereich der von ihm angerufenen Rechtsnorm ein spezifischer Zusammenhang bestehen müsse (E. 3b). Das Problem wurde jedoch in jenem Fall nicht abschliessend untersucht, weil angenommen wurde, die Interessen des Beschwerdeführers an der

Erhaltung des Ortsbildes in der Nähe seiner Liegenschaft gingen auf jeden Fall in der gleichen Richtung wie die angerufenen Bestimmungen des BMR (Ortsbildschutz), wenn auch der Schutz der Nachbarn nicht zum eigentlichen Zweck dieser Normen gehöre. Diese "Parallelität" zwischen Schutzrichtung der Norm und Richtung der Interessen des Rekurrenten wurde damals als für die Legitimation ausreichend erachtet, und zwar auch unter der Annahme, dass zwischen dem Schutzbereich der angerufenen Norm und dem geltend gemachten privaten Interesse ein spezifischer Zusammenhang nachgewiesen werden müsste.
7. Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage der Legitimation des Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben in einer typischen Form. a) Kellenberger hat sich im Verfahren vor dem Regierungsrat einerseits auf Art. 20 GSchG und anderseits auf Art. 4 BMR berufen. Seine Argumentation konzentrierte sich auf die Darlegung, warum das projektierte Wohnhaus nach den erwähnten bundesrechtlichen Vorschriften in jenem Gebiet ausserhalb der Bauzone nicht bewilligt werden dürfe. Richtigerweise hätte der Regierungsrat also gewissermassen vorfrageweise darüber befinden sollen, ob ein Nachbar in der konkreten Situation Im Sinne von Art. 103 lit. a OG als zur Beschwerdeführung legitimiert betrachtet werden müsse. Art. 20 GSchG und die Vorschriften des BMR dienen dem öffentlichen Interesse (Raumplanung, Landschaftsschutz). Diese Normen haben keine, auch nicht eine sekundäre, nachbarschützende Funktion. Es geht nicht darum, die Eigentümer von Häusern, die sich ausserhalb der Bauzone oder in einem Schutzgebiet nach BMR befinden, vor der Überbauung von Nachbarliegenschaften zu schützen. Der Gesetzgeber erstrebt im öffentlichen Interesse die Freihaltung gewisser Gebiete. Dass dies für "beati possidentes" zum Schutz einer privilegierten Situation führen kann, ist eine unbeabsichtigte Nebenfolge. Nach ihrem Zweck dienen die angerufenen bundesrechtlichen Vorschriften nicht dem Schutz der einzelnen Grundeigentümer,
BGE 104 Ib 245 S. 254

die aus der im öffentlichen Interesse gebotenen Freihaltung Vorteile ziehen. Wenn die Beschwerdelegitimation - etwa im Sinne der frühern Berner Praxis - effektiv davon abhängig sein sollte, dass die angerufene Rechtsnorm auch die geltend gemachten privaten Interessen schützen will, so wird man dem Nachbarn, der die richtige Anwendung der Art. 20 GSchG und Art. 4 BMR verlangt, um die Überbauung seiner Umgebung zu verhindern, die Beschwerdelegitimation nicht zubilligen können. Die Beschwerdebefugnis des Nachbarn kommt in solchen Fällen nur in Betracht, sofern die Schutzrichtung der angerufenen Norm für die Legitimation gemäss Art. 103 lit. a OG irrelevant ist. Es bleibt daher zu prüfen, ob die Ansätze zu einer Einschränkung der Legitimation, die in BGE 103 Ib 150 und im zit. Urteil Elia vom 17. Februar 1978 zu erkennen sind, bestätigt und ergänzt werden sollen oder ob die bundesrechtliche Beschwerdebefugnis - in Anlehnung an die in der Rechtslehre herrschende Meinung - so weit zu fassen ist, dass jeder Berührte eine gerichtliche Überprüfung der auf Bundesverwaltungsrecht gestützten Verfügungen verlangen kann, sofern ihm nicht von vornherein bei vernünftiger Würdigung jedes Rechtsschutzinteresse fehlt. b) In den Eingaben an das Bundesgericht hat der Beschwerdeführer - möglicherweise angeregt durch BGE 103 Ib 144 - noch geltend gemacht, die Ausführung des angefochtenen Bauvorhabens würde Eingriffe in sein Eigentum zur Folge haben (Durchleitung von Abwasser) und könnte seine gewässerschutzrechtlich geschützten Interessen an Quellen und an der Sauberkeit eines in der Nähe befindlichen Baches gefährden. Ob die Abwasserleitung über das Grundstück des Beschwerdeführers gehen müsste, ist in diesem Verfahren nicht abzuklären. Es handelt sich dabei nicht um eine vom Bundesverwaltungsrecht geregelte Frage. Nach den vorhandenen Plänen wird der projektierte Neubau auf jeden Fall an die Kanalisation angeschlossen. Den Akten lässt sich nicht entnehmen, dass eine Jauchegrube, eine Sickergrube oder die Einleitung in einen Bach vorgesehen wären. Die im kantonalen Verfahren gar nicht erwähnte, angebliche Gefahr der Verschmutzung von Quellwasser oder eines Baches wird im bundesgerichtlichen Verfahren ohne jede sachliche Begründung einfach behauptet. Weshalb ein an der Kanalisation angeschlossenes Einfamilienhaus für den Nachbarn die Gefahr irgendeiner Gewässerverschmutzung mit sich bringen soll, ist nicht ersichtlich. Diese in keiner Weise
BGE 104 Ib 245 S. 255

substanzierten Vorbringen können nicht zur Annahme führen, Kellenberger sei in der Lage - ähnlich wie Frau Korn in BGE 103 Ib 144 ff. - gewässerschutzrechtlich geschützte spezifische Interessen geltend zu machen, die über das bloss faktische Interesse an der Freihaltung der Nachbarparzelle hinausgehen. Die oben (lit. a) umschriebene Grundsatzfrage kann somit im vorliegenden Fall nicht offen gelassen werden. c) Die Bezugnahme auf die Schutzrichtung der Norm, d.h. das Erfordernis, dass das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Interesse von der angerufenen bundesrechtlichen Vorschrift irgendwie "mitumfasst" sein müsste, steht nicht nur im Widerspruch zu den Äusserungen in der Doktrin, sondern entspricht wohl auch dem Ziel nicht, das der Gesetzgeber mit der Schaffung der Art. 48 VwVG und 103 lit. a OG verfolgte. Durch den Verzicht darauf, die Legitimation an die

Verletzung subjektiver Rechte anzuknüpfen, sollte die Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsakten gegenüber der Legitimationsregelung bei der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 88 OG) grundlegend erweitert werden. Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurden gerade auch jenem von einer Verfügung irgendwie Berührten geöffnet, der nicht rechtlich geschützte Interessen geltend machen kann, aber durch faktische Interessen der Streitsache doch wesentlich näher steht als irgendein Dritter. Wird aus dem Erfordernis der Schutzwürdigkeit aber abgeleitet, es müsse ein Zusammenhang zwischen dem vom Beschwerdeführer geltend gemachten Interesse und der Schutzrichtung der angerufenen Norm bestehen, so ergibt sich praktisch eine wesentliche Einschränkung, welche die Legitimation gemäss Art. 103 lit. a OG wiederum stark der durch die Beeinträchtigung eines subjektiven Rechts begründeten Legitimation gemäss Art. 88 OG annähert. Da der Gesetzgeber aber das Tor zur Überprüfungsmöglichkeit - vor allem auch im Interesse einer einheitlichen Anwendung des Bundesverwaltungsrechts - weit öffnen wollte, dürfte eine restriktive Interpretation der gewählten Formulierung der ratio legis von Art. 48 VwVG und Art. 103 lit. a OG kaum entsprechen. Berücksichtigt man noch, dass zwei kantonale Verwaltungsgerichte bei der Auslegung analoger kantonaler Vorschriften ihre frühere Praxis, wonach zwischen dem privaten Interesse des Beschwerdeführers und der Schutzrichtung der angerufenen Vorschrift ein direkter Zusammenhang bestehen müsse, in neuerer Zeit als unbefriedigend aufgegeben
BGE 104 Ib 245 S. 256

haben, so erscheint es nicht angezeigt, jetzt bei der Auslegung der bundesrechtlichen Legitimationsbestimmungen dieses bisher nicht verwendete Kriterium einzuführen und die Legitimation von der Übereinstimmung zwischen den privaten Interessen des Rekurrenten und der Schutzrichtung der angerufenen Norm abhängig zu machen. d) Kellenberger wird als unmittelbarer Nachbar durch einen Neubau, der im Abstand von ca. 20-25 m von seiner Grundstückgrenze errichtet werden soll, mehr betroffen als jedermann. Auch wenn das Bauvorhaben seine direkte Aussicht vielleicht nicht beeinträchtigt, so hat er doch ein erhebliches praktisches Interesse an der Freihaltung des Geländes in der unmittelbaren Umgebung seines Hauses. Die besonders nahe Beziehung zum Streitgegenstand lässt sich nicht verneinen. Obschon die angerufenen Normen - wie bereits dargelegt - nicht den Schutz vorhandener Gebäude gegen die Überbauung von Nachbargrundstücken bezwecken, ist das Interesse des Beschwerdeführers daran, dass die Rechtsmittelinstanz sich mit der von ihm vertretenen Rechtsauffassung auseinandersetze, doch im Sinne der Art. 48 VwVG und 103 lit. a OG schutzwürdig. Kellenberger hat ein genügendes Rechtsschutzinteresse. Dass er nicht einen eigenen Rechtsanspruch geltend machen kann, sondern ausschliesslich die unrichtige Anwendung des dem öffentlichen Interesse dienenden Bundesrechts (Art. 20 GSchG, Art. 4 BMR) rügt, lässt sein Vorgehen nicht als rechtsmissbräuchlich erscheinen. Es liegt ja gerade in der Eigenart der vom Gesetzgeber getroffenen Legitimationsordnung, dass der faktische Nutzniesser einer im öffentlichen Interesse erlassenen Norm sich, obschon er keinen eigenen Rechtsanspruch besitzt, auf dem Beschwerdeweg für die Einhaltung der ihn durch ihre Auswirkungen begünstigenden Vorschriften einsetzen darf, sofern er zur konkreten Streitsache eine genügend nahe Beziehung hat. Da die letztere Voraussetzung hier gegeben ist, erscheint der Beschwerdeführer nach den massgebenden bundesrechtlichen Vorschriften als zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Nach der oben in Erwägung 4 dargelegten Rechtsprechung muss er daher auch im kantonalen Verfahren als zur Beschwerde befugt betrachtet werden. Der angefochtene Nichteintretensentscheid des Regierungsrates ist somit aufzuheben.