

Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 115 (1997)
Heft: 25

Artikel: Die "Nachbarbeschwerde" im Planungs- und Baurecht
Autor: Hepperle, Erwin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-79265>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Erwin Hepperle, Zürich

Die «Nachbarbeschwerde» im Planungs- und Baurecht

Die sogenannten Nachbarbeschwerden zählen zu den am häufigsten ergriffenen Rechtsmitteln des Verwaltungsrechts. Sie haben im allgemeinen erhebliche Verzögerungen für die Realisierung baulicher Vorhaben zur Folge. Die Frage, wer als unbeteiligter Dritter befugt ist, sich gegen Bauvorhaben zu wehren, gehört denn auch zu den immer wiederkehrenden Streitpunkten des Bau- und Planungsrechts.

An sich ist es überhaupt nicht einsichtig, weshalb die Frage nach der Beschwerdeberechtigung derart umstritten sein kann. Unter welchen Voraussetzungen eine Beschwerdeinstanz auf die geltend gemachten Rügen einzutreten hat, sollte sich vernünftigerweise anhand einfacher, klarer Kriterien beurteilen lassen. Jedenfalls geht es in diesem Prozessstadium ausschliesslich darum festzustellen, ob Rechtsansprüche ganz allgemein geltend gemacht werden dürfen - und noch nicht um deren inhaltliche Beurteilung.

In der Praxis ist allerdings gerade dieser Punkt immer wieder umstritten. Die Ursache dafür liegt hauptsächlich in der gesetzlichen Umschreibung der Beschwerdebefugnis. Sie lässt häufig genug Zweifel darüber offen, wie weit der Kreis der zum Einlegen eines Rechtsmittels Legitimierten zu ziehen ist. Die Abklärung dieser Vorfrage ist deswegen nicht einfach, weil sie stets auf die eine oder andere Art an tatsächliche Umstände anknüpft. Das verlangt von den Rekursinstanzen wohl oder übel schon bei der Eintretensfrage eine Auseinandersetzung mit der Sachlage.

Rechtsgrundlagen

Im Bereich des Bundesverwaltungsrechts sind diejenigen Personen zur Beschwerde zuzulassen, die durch die angefochtene Anordnung berührt sind und die ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung haben (Art. 103 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG] bzw. Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG]).

Für Planungen im Sinne des Raumplanungsgesetzes gelten diese Grundsätze zufolge einer Spezialbestimmung im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG),

wenn nicht vor Bundesgericht, so doch wenigstens auf der Ebene der kantonalen Gerichtsbarkeit (vgl. Art. 33 Abs. 3 RPG). Wegen der zahlreichen Verflechtungen von umweltrechtlichen, raumplanungsrechtlichen und baupolizeilichen Aspekten sind sie heute in allen wesentlichen Fragen des Baurechts zum allgemeinen Standard geworden (anschaulich zur Verschränkung von Baurecht und Raumplanungsrecht BGE 118 Ib 31 E. 4b [= Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, 118. Band, Teil Ib, Seite 31 ff. Erwägung 4b]).

Der Ausdruck «Nachbar» erscheint als solcher nicht in der Umschreibung der Beschwerdebefugnis. Immerhin gehören Personen, die in der Nähe eines Bauvorhabens wohnen, unzweifelhaft zu jenen, auf die potentiell die genannten Anforderungen zutreffen könnten. Wie aber ist der Kreis praktisch abzustecken?

Die Auseinandersetzung hierüber dreht sich einerseits um die Interpretation dessen, was unter «berührt» zu verstehen ist, andererseits um die Benennung und Begrenzung der «schutzwürdigen» Interessen. Vom Wortlaut her gelten die beiden Voraussetzungen kumulativ. Kölz/Häner N 235 machen allerdings zutreffend darauf aufmerksam, dass es schwerlich möglich sein dürfte, ein schutzwürdiges Interesse darzutun, ohne auch von der Verfügung berührt zu sein.

Wer ist von einer baurechtlichen Verfügung berührt?

Die Praxis versteht das Erfordernis des Berührtseins dahingehend, dass ein allfälliger Beschwerdeführer in einer besonderen Beziehungsnähe zur Streitsache stehen muss. Im Zusammenhang mit der Nachbarbeschwerde wird deshalb von den Beschwerdeführern verlangt, dass sie eine hinreichend enge räumliche Beziehung zur Bauparzelle geltend machen können (vgl. Kölz/Häner N 239f., Haller/Karlen N 984f.). Was dies konkret bedeutet, hat sich erst allmählich im Zuge einer reichen Rechtsprechung herausgebildet. Zur Illustration zwei vordergründig sich widersprechende Beispiele:

In einem nicht publizierten Entscheid vom 9.5.1996 (zusammengefasst in Karte Nr. 1288 der Entscheidsammlung VLP, VLP/Aspen Bern) hält das Bundesgericht fest, das Beschwerderecht des Nachbarn

werde in aller Regel noch anerkannt, wenn die Liegenschaft bis ungefähr 150 m vom Bauprojekt entfernt sei. Eine Distanz von rund 200 m wie im vorliegenden Fall müsse demgegenüber als beträchtlich bezeichnet werden. Wohl könne es für das Beschwerderecht des Nachbarn nicht allein auf die messbare Entfernung ankommen (es sei stets eine Würdigung aller rechtlich massgebenden Sachverhaltselemente vorzunehmen). Doch vermöge allein der Umstand, dass die Beschwerdeführer das Bauprojekt sehen werden und sie dies stören mag, noch keine hinreichende Beziehungsnähe zur Streitsache zu begründen.

Bei Verwaltungsgerichtsbeschwerden wegen Lärmbelastung gelten demgegenüber nach der Praxis all jene als beschwerdeberechtigt, die in der Nähe der lärmigen Anlage wohnen, den Lärm deutlich wahrnehmen und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. Die Beschwerdelegitimation hängt dabei nicht davon ab, ob auf der betroffenen Liegenschaft der Immissionsgrenzwert oder gar der Alarmwert überschritten ist. Mit dieser Präzisierung hat das Bundesgericht in einem Urteil aus dem Jahre 1992 die Legitimation eines 1,3 km von einem Schiessstand entfernt wohnenden «Nachbarn» anerkannt (publiziert in Umweltrecht in der Praxis [URP] 1992 S. 624 ff., E. 2c, mit weiteren Hinweisen).

Problem Nr. 1: Die Zahl potentieller Beschwerdeberechtigter

Das Gericht ist sich dabei bewusst, dass damit ein Spannungsfeld zum eigentlichen Sinn der Beschränkung der Legitimationsbefugnis, nämlich dem Ausschluss der Popularbeschwerde, aufgebaut wird: Wohl führe diese Rechtsprechung dazu, dass bei lärmverursachenden Anlagen in dichtbesiedelten Gebieten unter Umständen eine sehr grosse Zahl von Personen zur Beschwerde zugelassen werden müssen. Doch sei «wer in der Nähe einer Schiessanlage wohnt, ihren Lärm deutlich hört und dadurch in seiner Ruhe gestört wird, (...) mehr betroffen als jedermann» (URP 1992 S. 628 in Bestätigung der Argumentation von BGE 110 Ib 99.).

In BGE 120 Ib 387 E. 4c (Ausbau einer Biotech-Anlage) wird dieser Gedanke auf jede Art von Immissionen ausgeweitet: Die «erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache ist in erster Linie dann gegeben, wenn der Bau oder Betrieb der projektierten Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit zu Immissionen führt (...) - seien es Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen». Daran könne auch der Umstand nichts ändern, dass eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist. Die Betroffenheit Dritter könne aber auch dann nicht aus-

geschlossen werden, wenn von einer Anlage zwar bei Normalbetrieb keine Emissionen ausgehen, mit dieser aber ein besonderer Gefahrenherd geschaffen wird.

Damit wird deutlich, in welche juristischen Grenzbereiche man bei der Frage nach der Legitimation gelangt. Sie kann letztlich nicht losgelöst von einer Beurteilung der konkreten einzelnen Situation erfolgen. So betont denn auch das Bundesgericht andernorts, es solle grundsätzlich darauf verzichtet werden, auf bestimmte feste Werte abzustellen (vgl. BGE 113 Ib 225 E. 1c S. 229). Statt dessen versucht es eine fallgruppenspezifische Typisierung von Merkmalen zu entwickeln.

In einem im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 96/1995 S. 527 ff. wiedergegebenen Entscheid wird die bisherige Rechtsprechung - unter Berufung auf die Aussagen von Saladin S. 174 ff., Gygi S. 11 f. und Gadola S. 93 - wie folgt zusammengefasst und verfeinert (E. 2b/c S. 528 f.): «In der Regel wird das Beschwerderecht anerkannt, wenn die Liegenschaft des Nachbarn unmittelbar an das Baugrundstück angrenzt oder allenfalls nur durch einen Verkehrsträger getrennt wird. (...) Daneben wird die Beschwerdebefugnis relativ weit gezogen, wenn die Auswirkungen eines Werkes deutlich als solche wahrzunehmen sind, ohne technisch aufwendige oder kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen geschieden werden können. (...) Rein ideale Beeinträchtigungen müssen im Regelfall ein ungleich stärker störendes Mass annehmen als sogenannte materielle Immissionen wie Lärm oder Belastung durch Luftverunreinigungen, damit die Legitimation bejaht werden kann.» Die Beziehung zur Streitsache müsse in solchen Fällen wesentlich stärker sein als die Beziehung der Allgemeinheit zum Streitgegenstand. Auf die Einsprache der Eigentümerin einer rund 150 m entfernt befindlichen Liegenschaft, die sich über die Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes durch die geplante Landaufschüttung mit Schilfanpflanzung beklagte, wurde in der Folge nicht eingetreten. Dabei fiel besonders ins Gewicht, dass mehrere Verkehrsträger das Grundstück vom neu zu gestaltenden Uferbereich trennten.

Die zitierte Rechtsprechung macht deutlich, worum es dem Bundesgericht geht. Es versucht, zwischen zwei völlig unterschiedlich gelagerten Bedürfnissen einen Ausgleich zu finden: Auf der einen Seite steht das praktische Bedürfnis nach einem möglichst klein gehaltenen, überschaubaren Kreis von Beschwerdelegitimierten, auf der anderen befindet sich das berechnete Anliegen der Bürger, sich

gegen Veränderungen, die sie in ihrem Wohlbefinden erheblich beeinträchtigen, zur Wehr setzen zu können.

Schutzwürdigkeit persönlicher Interessen

Bei Liegenschaften, die sich in einiger Entfernung vom Bauobjekt befinden, konzentriert sich daher die Frage der Beschwerdelegitimation darauf, inwieweit deren Eigentümer oder Bewohner ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des Entscheides haben. Dieses Interesse wird gewissermassen zum Bindeglied, das es erlaubt, auch bei grösseren Distanzen von einer «besonderen räumlichen Beziehungsnähe» zu sprechen. Es genügt ein rein faktisches Interesse. Schutzwürdig ist es dann, wenn die tatsächliche oder die rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 110 Ib 400 E. 1b). Es braucht also ein eigenes, unmittelbares, persönliches Interesse; die Wahrung von Drittinteressen reicht nicht aus (vgl. Kölz/Häner N 235). Das Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintrage würde, also in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hätte (BGE 113 Ib 228 E. 1c, 112 Ib 158 E. 3 mit Hinweisen) und der sich gegenüber demjenigen der Allgemeinheit abhebt. Hierzu einige Beispiele:

Beschwerdeführer, die durch die Lärmimmissionen einer Anlage direkt betroffen sind, haben ein schutzwürdiges Interesse an Massnahmen, die der Lärmbegrenzung dienen. Sie sind daher beispielsweise auch zur Rüge zuzulassen, dass fälschlicherweise keine oder unrichtige Empfindlichkeitsstufen festgesetzt worden sind, sei es im Bereich ihrer eigenen Liegenschaft, sei es im Bereich der Liegenschaft des lärmemittierenden Betriebs (vgl. BGE 119 Ib 185 E. 1c). Stehen Rodungsbewilligungen in Frage, so haben diejenigen, die aus den Schutz- und Wohlfahrtswirkungen des Waldes direkten Nutzen ziehen, ein Interesse an derer Erhaltung. Hierzu gehört die schallabsorbierende Wirkung des Waldes (Schutz vor immissionsreichen, forstwirtschaftsfremden Nutzungen wie z.B. Kiesabbau), aber auch seine windschützende Funktion (BGE 116 Ib 324 f. E. 2d).

Wirtschaftliche Konkurrenten haben naturgemäss ein besonderes Interesse an der Aufhebung oder Abänderung von Entscheiden, die andere am Wettbewerb beteiligte betreffen. Würde man bei Beschwerden im Baurecht allein auf dieses Kriterium abstellen, so liesse sich der Kreis kaum mehr räumlich abgrenzen (vgl. VPB

1980 Nr. 126 betreffend die Errichtung eines Helikopterflugfeldes durch einen Konkurrenten und BGE 109 Ib 201 E. 4c betreffend die Baubewilligung für die Erweiterung einer Freizeitanlage, mit dem Hinweis, es könnten sonst beispielsweise sämtliche Hotelbesitzer in der weiteren Umgebung gegen ein Hotelprojekt oder sämtliche Apotheker gegen die Errichtung einer Apotheke Einsprache erheben, ja alle Hauseigentümer, welche um die Vermietbarkeit ihrer Wohnungen fürchten, gegen den Neubau eines Wohnhauses).

Problem Nr. 2: Vorprüfung der materiellen Betroffenheit

Wenn die Abgrenzung schwierig wird, muss bei der Beurteilung der Eintretensfrage summarisch untersucht werden, ob die Einwendungen des Beschwerdeführers überhaupt geeignet sein können, allenfalls eine Rechtsverletzung durch das bekämpfte Bauvorhaben aufzuzeigen (vgl. BGE 112 Ia 123 E. 4b). Bei Klagen über zu erwartenden Mehrverkehr z.B. gilt es, diesen grob abzuschätzen. Eine Erhöhung um 5-10% wird noch als Steigerung im Rahmen der normalen Verkehrsschwankungen betrachtet, die keine besondere Betroffenheit der Strassenanwohner zu begründen vermag (BGE 112 Ib 157 ff. E. 2/3). Eine Verkehrszunahme von rund 23% weist demgegenüber auf ein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse hin (URP 1996 S. 346 E. 2c).

Das Problem einer sauberen Grenzziehung zwischen den zur Beschwerde berechtigenden besonderen und schutzwürdigen (Nachbar-)Interessen und solchen, die lediglich Ausdruck einer allgemeinen Betroffenheit sind, ist damit bei Infrastruktur- und anderen Grossanlagen sowie bei Vorhaben mit räumlich weitgreifendem Schadenspotential ohne eingehendere Untersuchungen oder rigoros anmutende Grenzziehung kaum mehr lösbar.

Namentlich im Zusammenhang mit Nationalstrassen ist festgehalten worden, dass der vom Vorhaben betroffene Private nicht allgemein am gesamten Projekt und insbesondere an der geplanten Linieneinführung Kritik üben dürfe. Vielmehr habe er konkret aufzuzeigen, inwiefern das Ausführungsprojekt im Bereich seines Grundstücks gegen Bundesrecht verstosse. Diese Rechtsprechung ist auch auf die Anfechtung von Eisenbahnprojekten (vgl. BGE 120 Ib 62 f. E. 1c mit Hinweisen) und von Waldbewirtschaftungsprojekten (Karte Nr. 1263 VLP-Entscheidungssammlung) ausgedehnt worden: Die Legitimation der Beschwerdeführer erstreckt sich allemal nur auf jene Teile, Bereiche und Auswirkungen des umstrittenen Vorhabens, welche sich nach ihrer Auffassung negativ auf ihr Grundstück auswirken.

Insbesondere: Die Betroffenheit durch aussergewöhnliche Risiken

Wie heikel die Entwicklung von Anwendungsregeln im Rahmen der Beschwerdelegitimation bei Tätigkeiten mit erhöhtem Risikopotential ist, zeigt sich mit aller Deutlichkeit am Beispiel des Umgangs mit radioaktiven Stoffen. Das Bundesgericht gelangt jedenfalls zum Befund, dass sich die in der Rechtsprechung zur Parteistellung von Anwohnern stationärer Anlagen entwickelten Grundsätze nicht unbesehen auf das Bewilligungsverfahren für Transporte übertragen liessen. Den Anwohnern einer Eisenbahnlinie, auf der mehrmals jährlich abgebrannte Brennelemente aus Kernkraftwerken transportiert werden, komme nicht bereits wegen ihrer örtlichen Nähe und der damit verbundenen Gefährdungslage Parteistellung im Bewilligungsverfahren zu (BGE 121 II 180 ff. E. 3): Zwar bilde die Frage des Gefährdungspotentials regelmässig erst Gegenstand des Bewilligungsverfahrens selber (BGE 120 Ib 389 E. 4e), doch lasse sich eine summarische Risikoabschätzung bereits bei der Beurteilung der Parteistellung nicht umgehen, wenn diese ausschliesslich mit einer gegenüber der Allgemeinheit erhöhten Gefährdung begründet wird.

In der Konsequenz heisst das, dass die Bedeutung der Gefahr sowohl in bezug auf die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts wie auf die absehbare Schwere der Beeinträchtigung abgeschätzt werden muss. Dies gilt konsequenterweise auch für Treibstoff- und Chemietransporte: Die Verantwortung für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und für die Befolgung der einschlägigen Transportvorschriften obliegt den mit der Durchführung des Transports betrauten Stellen und den zuständigen Aufsichts- und Bewilligungsbehörden. Diese haben im öffentlichen Interesse die nötigen Vorkehrungen zu treffen, um den mit der Tätigkeit verbundenen Gefahren vorzubeugen; einzelnen Anwohnern kommt im entsprechenden Verfahren nicht bereits (bloss) wegen ihrer örtlichen Nähe zur Transportroute Parteistellung zu, sondern nur, wenn sie eine besondere, durch den Transport verursachte, überdurchschnittliche, konkrete Gefährdung darzutun vermögen (BGE 121 II 181 E. 3b).

Vollends offensichtlich wird das Dilemma in diversen Bundesratsentscheiden über die Legitimation gegen die Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligung für Kernenergieanlagen. Der Bundesrat gewährt sie im allgemeinen nur den Bewohnern der Alarmzone 1 (Distanz von 20 km) sowie jenen, die eine dieser Zone vergleichbare Gefährdung nachweisen können (VPB 44 Nr. 89 S. 422 ff., 46 Nr. 54

S. 290). Pragmatisch ist der Entscheid unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Popularbeschwerden verständlich, gefühlsmässig ist er jedoch kaum mehr sinnvoll mit Schadensszenarien begründbar – jedenfalls nicht, wenn man ihn mit dem oben erwähnten Fall der Anwohner einer biotechnischen Anlage vergleicht.

Fazit

Im Ergebnis führt die Analyse der Rechtsprechung zu zweierlei Schlussfolgerungen:

- In Zahlen darstellbare Beeinträchtigungen des Wohlbefindens der Bevölkerung sind objektiv leichter nachvollziehbar und geniessen damit eine ungleich höhere Schutzwürdigkeit als die rein ideellen Störungen (die mitunter ebenfalls erheblich auf das psychische Wohlbefinden zurückwirken können). Die Nachtbeleuchtung des Pilatus (vgl. den «Standpunkt» in SI+A 1997 Heft 20 S. 385) ist ein weiteres illustratives Beispiel für diese Grundhaltung.

Die Differenzierung macht die Sache allerdings nur vordergründig einfacher: Beschwerdeführer, die vermeinen, ein besonderes ideelles Interesse geltend machen zu können, sehen sich dadurch genötigt, auf einem eingehenden Nachweisprozedere zu bestehen. Der Eintretensakt ist aber lediglich auf eine summarische Prüfung hin ausgelegt. Wenn die Beschwerdeinstanz auf eine gründlichere Untersuchung verzichtet, muss sie sich den rechtsstaatlich ernst zu nehmenden Vorwurf gefallen lassen, mit formalen Argumenten einer materiellen Auseinandersetzung aus dem Weg gehen zu wollen. Die restriktive Handhabung der Legitimationsvoraussetzungen darf jedenfalls nicht zum willkommenen Mittel verkommen, unliebsame Beschwerden mit wenig Aufwand loszuwerden. Dies zu vermeiden ist der wohl wesentlichste Beweggrund für den Verzicht auf feste Richtwerte und die Inkaufnahme einer unter Umständen grossen Zahl von Beschwerdebefugten. Das letzte Wort in dieser Sache dürfte daher noch nicht gesprochen sein.

- Ein Gemeinwesen ist allemal schlecht beraten, wenn es der Bevölkerung keine andere Wahl lässt, als die Faust im Sack zu machen, statt die Probleme offen ausdiskutieren – nötigenfalls vor den Schranken des Gerichts. Prozesse sind jedoch nicht der geeignete Ort, einen fehlenden Risikodialog nachzuholen. Hier gilt es, die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung auf andere Art geeignet auszubauen. Dies betrifft insbesondere Verwaltungsakte von grosser räumlicher Tragweite. Übrigens

Literatur

Gadola Attilo R.: Zur Rechtsmittelbefugnis des Nachbarn in Bausachen, Baurecht 4/93, S. 91 ff.

Gygi Fritz: Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, recht 1986 S. 8 ff.

Haller Walter, Karlen Peter: Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl., Zürich 1992.

Kölz Alfred, Häner Isabelle: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993

Saladin Peter: Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, S. 174 ff.

wird in solchen Fällen eine geeignete Form der Mitwirkung bereits von Art. 4 RPG gefordert.

Über allen Verfahrensstreitigkeiten sollte aber eines nicht vergessen werden: Das Recht will im Kern eine Friedensordnung darstellen, mit dem Ziel, ein verträgliches Zusammenleben der Menschen zu gewährleisten. Dessen sollte man sich bei allen Diskussionen im Bereich der Auslegung und der Revision von Organisationsregeln bewusst sein.

Adresse des Verfassers:

Erwin Hepperle, Dr. iur., ETH Zentrum, 8092 Zürich