Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.164/2004 /gij

Urteil vom 17. Juni 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
A._____,
B._____,
X.C._____/Y.C._____, Beschwerdeführer,
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Simon Ulrich,

gegen

Zweckverband Alters- und Pflegeheim Steckborn, p.A. Emil Meier, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Carlo Parolari,
Politische Gemeinde Steckborn, 8266 Steckborn,
handelnd durch den Stadtrat Steckborn, Seestrasse 123, 8266 Steckborn,
Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude, 8510 Frauenfeld,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Gegenstand
Art. 5, 9, 29 und 36 BV (Baubewilligung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 14. Januar 2004.
Sachverhalt:

A.
Der Zweckverband Alters- und Pflegeheim Steckborn reichte am 24. Januar 2003 ein Baugesuch ein für die Erweiterung des bestehenden Alters- und Pflegeheims in Steckborn. Innert der Auflagefrist erhoben B._____ und A._____ sowie die Eheleute X.C._____/Y.C._____ eine gemeinsame Einsprache. Mit ergänzender Eingabe vom 31. März 2003 stellten sie die Anträge, das Baugesuch sei aus privat- und öffentlichrechtlichen Gründen abzuweisen. Für den Fall, dass das Baugesuch bewilligt werden sollte, machten sie Entschädigungen von Fr. 150'000.– (A._____/ B._____) bzw. Fr. 90'000.– (C._____) geltend.
B.
Mit Entscheid vom 30. Juni 2003 trat das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (DBU) auf die öffentlichrechtliche Einsprache nicht ein, wies die privatrechtliche Einsprache ab und erteilte die Baubewilligung unter verschiedenen Bedingungen und Auflagen. Es erwog sinngemäss, die Liegenschaften der Einsprecher lägen mindestens 100 Meter vom geplanten Anbau entfernt; dazwischen liege eine ganze Bautiefe mit Einfamilienhäusern. Der vorgebrachte Entzug von Aussicht und der daraus resultierende Minderwert der Liegenschaften seien aus öffentlichrechtlicher Sicht ohne Belang.
C.
Die Einsprecher gelangten dagegen am 21. Juli 2003 mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau und erneuerten die vor dem Departement gestellten Rechtsbegehren. Das Verwaltungsgericht führte

am 12. November 2003 einen Augenschein durch. Mit Urteil vom 14. Januar 2004 wies es die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog, auf das Begehren um Schadenersatz könne nicht eingetreten werden, da dieses in die Zuständigkeit der Ziviljustiz falle. Die Beschwerdeführer seien vom geplanten Anbau nicht mehr als jedermann betroffen und daher nicht zur öffentlichrechtlichen Einsprache legitimiert. Auch im Lichte des privatrechtlichen Immissionsschutzes sei die Beschwerde unbegründet.

D.

A._____ und B._____ sowie X.C._____/Y.C._____ erheben mit Eingabe vom 10. März 2004 staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben. Zudem beantragen sie die Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

E.

Mit Verfügung vom 6. April 2004 wies der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab.

F.

Das Verwaltungsgericht und die Politische Gemeinde Steckborn schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Der Zweckverband Alters- und Pflegeheim Steckborn beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten oder sie abzuweisen. Das DBU verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Urteil des Verwaltungsgerichts enthält, im Lichte seiner Erwägungen ausgelegt, drei Elemente:

- die Abweisung der Beschwerde, soweit sie sich dagegen richtet, dass das DBU auf die öffentlichrechtliche Einsprache nicht eingetreten ist,
- die Abweisung der privatrechtlichen Einsprache und
- das Nichteintreten auf die Schadenersatzforderung.

Die Beschwerdeführer beantragen in ihrem Rechtsbegehren pauschal die Aufhebung des angefochtenen Urteils. In der Begründung setzen sie sich jedoch nur mit der Abweisung ihrer Beschwerde auseinander. Es ist davon auszugehen, dass sie das Urteil des Verwaltungsgerichts in Wirklichkeit nur in diesem Punkt anfechten wollen, abgesehen davon, dass bezüglich des zweiten Punktes die staatsrechtliche Beschwerde nicht zulässig wäre (Art. 84 Abs. 2 und Art. 43 ff. OG). Bezüglich des dritten Elements wäre auf die Beschwerde mangels rechtsgenüglicher Begründung nicht einzutreten (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).

1.2 In Bezug auf den beanstandeten Teil des angefochtenen Urteils ist die staatsrechtliche Beschwerde zulässig (Art. 84 und 86 OG). Die von den Beschwerdeführern beiläufig als verletzt gerügten Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) stellen kein unmittelbar anwendbares Bundesrecht dar, und es steht vorliegend auch keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG zur Diskussion (vgl. dazu etwa BGE 127 II 273 E. 4a S. 280; 120 Ib 27 E. 2c/cc und dd S. 32; Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 39 zu Art. 2.), so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zulässig ist. Die Beschwerdeführer können unabhängig von der Legitimation in der Sache selber den Entscheid des Verwaltungsgerichts wegen Verletzung von Verfahrensgarantien anfechten, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (Art. 88 OG; BGE 127 II 161 E. 3b S. 167 mit Hinweisen). Allerdings hat das Verwaltungsgericht insoweit einzig den Nichteintretensentscheid des DBU überprüft und sich nicht materiell mit der Rechtmässigkeit des streitbetroffenen Bauprojekts auseinandergesetzt. Thema der staatsrechtlichen Beschwerde kann daher nur sein, ob das
Verwaltungsgericht mit Recht den Nichteintretensentscheid des DBU geschützt hat. Soweit in der Beschwerde Ausführungen zur materiellen Rechtmässigkeit gemacht werden, ist darauf nicht einzutreten.

2.

Streitig ist somit nur, ob das Verwaltungsgericht die Einsprachelegitimation der Beschwerdeführer mit Recht verneint hat.

2.1 Das Verwaltungsgericht hat die Legitimation der Beschwerdeführer aufgrund von § 44 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Februar 1981 (VRG-TG; RB 170.1) beurteilt. Diese Bestimmung lautet:

-:-

Zum Rekurs ist berechtigt:

1. wer durch einen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung

hat;
2. jede durch ein Gesetz dazu ermächtigte Person, Organisation oder Behörde.
Die Beschwerdeführer beanstanden eine willkürliche Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung.
2.2 § 44 VRG entspricht der bundesrechtlichen Legitimationsregel von Art. 48 lit. a VwVG bzw. Art. 103 lit. a OG. Das Verwaltungsgericht geht denn offensichtlich auch davon aus, dass die kantonale Bestimmung analog zur bundesrechtlichen auszulegen ist. Trotzdem handelt es sich dabei um kantonales Recht, dessen Anwendung vom Bundesgericht nur auf Willkür hin geprüft werden kann (BGE 125 I 7 E. 3a S. 8; 113 la 17 E. 3a S. 19). Willkür in der Rechtsanwendung liegt nach der Rechtsprechung nicht schon vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Behörde nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtssatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Vorausgesetzt ist sodann, dass nicht bloss die Begründung des Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 128 II 259 E. 5 S. 280 f. mit Hinweisen). Willkür liegt nicht schon darin, dass ein kantonales Gericht eine mit Art. 103 lit. a OG übereinstimmende kantonale Norm in einem gegenüber der Rechtsprechung des Bundesgerichts
engeren Sinne auslegt (BGE 125 II 10 E. 3b/bb S. 17; 113 Ia 17 E. 3b S. 20).
2.3 Offensichtlich unbegründet ist die Rüge der Beschwerdeführer, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei in sich widersprüchlich, weil es die Legitimation bezüglich der privatrechtlichen Einsprachegründe bejahe, bezüglich der öffentlichrechtlichen hingegen verneine. Im Zivilprozess ist die Aktivlegitimation eine Frage der materiellen Begründetheit, im Verwaltungsverfahren hingegen Eintretensvoraussetzung (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. Bern 1983, S. 149 f.; Max Kummer, Grundriss des Zivilprozessrechts, 4. Aufl. Bern 1984, S. 66 f.; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl. Zürich 1998, S. 193 f.; Georg Leuch/Omar Marbach, Die Zivilprozessordnung für den Kanton Bern, 5. Aufl. Bern 2000, N. 1 a zu Art. 191). Dies muss auch dann gelten, wenn - wie dies im Kanton Thurgau der Fall ist (§ 91 des Planungs- und Baugesetzes vom 16. August 1995 [RB 700]) - privatrechtliche Einsprachen im Baubewilligungsverfahren geltend gemacht werden können. Es ist daher nicht widersprüchlich, auf die privatrechtliche Einsprache einzutreten, auf die öffentlichrechtliche hingegen nicht.
2.4 Ebenso unbegründet ist die Kritik, durch den Nichteintretensentscheid werde eine materielle Prüfung des Bauvorhabens verhindert und im Ergebnis eine rechtswidrige Baute errichtet. Die Beschwerdelegitimation ergibt sich nicht aus der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung. Sie ist umgekehrt Voraussetzung dafür, dass die Partei die (behauptete) Rechtswidrigkeit überhaupt prozessual beanstanden kann. Wohl mag dies dazu führen, dass gelegentlich eine materiell rechtswidrige Verfügung trotzdem rechtskräftig wird, weil diejenigen, die sie anfechten möchten, dazu nicht legitimiert sind. Dies liesse sich aber nur mit einer Popularbeschwerde vermeiden, welche durch Legitimationsvoraussetzungen wie diejenige von § 44 VRG nachgerade verhindert werden soll (BGE 125 I 7 E. 3c S. 8; 121 II 171 E. 2b S. 174; 120 Ib 379 E. 4b S. 386; 113 Ia 17 E. 3b S. 20).
2.5 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind im Rahmen von Art. 103 lit. a OG bzw. gleichlautender kantonaler Bestimmungen Nachbarn bis im Abstand von etwa 100 Metern zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Bauvorhaben legitimiert (vgl. BGE 121 II 171 E. 2b und c S. 174 f. mit Hinweisen; Urteil 1P.237/2001 vom 12. Juli 2001, E. 2c/bb). Allerdings ergibt sich die Legitimation nicht schon aus der blossen räumlichen Nähe, sondern erst aus einer daraus herrührenden besonderen Betroffenheit, z.B. durch Immissionen (BGE 125 II 10 E. 3a S. 15; 121 II 171 E. 2c S. 175, 176 E. 2b S. 178; 120 Ib 379 E. 4c S. 387; Benoît Bovay, Procedure administrative, Bern 2000, S. 357 f.).
2.6 Das Verwaltungsgericht hat gestützt auf einen Augenschein ausgeführt, die Liegenschaften der Beschwerdeführer seien vom Alters- und Pflegeheim mindestens durch den Mühlhofweg sowie eine Häuserreihe getrennt. Zum beabsichtigten Anbau betrage die Distanz rund 100 m. Der vergrösserte Baukörper werde den Beschwerdeführern ëin wenig von der Aussicht Richtung Stadt und See wegnehmen.. Mit einer Erhöhung irgendwelcher Immissionen sei kaum zu rechnen. Die Beschwerdeführer beanstanden diese Sachverhaltsfeststellungen nicht, sondern bringen nur vor, aufgrund dieser Feststellung hätten sie ein besonderes Interesse.

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts kann jedoch nicht als unhaltbar betrachtet werden: Voraussetzung für die Legitimation ist eine minimale Intensität der besonderen Betroffenheit (so auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 6 und 48 VwVG bzw. 103 lit. a OG, vgl. BGE 128 II 168 E. 2.1 S. 170 und E. 2.3 S. 171; 123 II 376 E. 4b S. 379; 121 II 176 E. 3a S. 180). Sehr viele Häuser nehmen einer grossen Zahl von Nach-

barliegenschaften ëin wenigÄussicht weg, was - anders als bei Lichtentzug oder Schattenwurf (vgl. BGE 126 III 452 E. 2c S. 455 und E. 3 S. 457) - noch nicht eine negative Immission darstellt. Würde dies allein für die Bejahung der Beschwerdelegitimation genügen, liesse sich der Kreis der Legitimierten oft kaum abgrenzen. Es ist deshalb nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht die Legitimation verneint, wenn bloss die Aussicht ëin wenigb̈eeinträchtigt wird.
2.7 Die Beschwerdeführer leiten ihre Legitimation auch aus einer angeblichen Wertverminderung ihrer Liegenschaften ab. Sie stützen sich dabei auf zwei Schätzungen, die einen Minderwert von rund Fr. 55'000.– bzw. 35'600.– ausweisen. Das Verwaltungsgericht hat diese Schätzungen als wenig nachvollziehbar erachtet. Die Beschwerdeführer setzen sich mit dieser Beurteilung nicht auseinander. Die Schätzung der äg für immobilien aẅs(für die Liegenschaft Nr. 1856; Beschwerdebeilage 2a), wonach mit einem Minderwert von Fr. 55'000.– zu rechnen sei, kommt zu diesem Ergebnis, weil sie unterschiedliche Baulandpreise für die Varianten m̈it Seesichtünd öhne Seesichtännimmt (S. 4 und 5), wobei sich die Preisannahmen offenbar auf eine Anfrage beim Grundbuchamt stützen; zudem wird davon ausgegangen, durch den geplanten Erweiterungsbau falle die ättraktive Seesichtẅeg (S. 8). Aus dem im Gutachten (S. 2) befindlichen Foto sowie aus dem verwaltungsgerichtlichen Augenschein vom 12. November 2003 (Protokoll S. 6) geht indessen hervor, dass bereits bisher der See, wenn überhaupt, nur ganz knapp ersichtlich ist. Die Schätzung von D._____ (für die Liegenschaft Nr. 1847; Beschwerdebeilage 2b) basiert nach eigenen Aussagen des Schätzers (S. 7)
auf subjektiven Annahmen und quantifiziert den Minderwert durch eine Kapitalisierung des einer täglichen Benützungsdauer von 2½ Stunden entsprechenden Mietzinses, was schon deshalb unhaltbar ist, weil die Verminderung der Aussicht nicht das Haus während 2½ Stunden pro Tag unbewohnbar macht. Die Beurteilung des Verwaltungsgerichts, die Minderwertschätzungen vermöchten keine besondere Betroffenheit darzulegen, ist nicht willkürlich.
2.8 Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung der Gesetzmässigkeit und des öffentlichen Interesses rügen, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten: Einerseits handelt es sich bei den geltend gemachten Bestimmungen nicht um eigenständige verfassungsmässige Rechte, sondern um Verfassungsprinzipien, deren Verletzung nur im Zusammenhang mit einem anderen verfassungsmässigen Recht beanstandet werden kann (BGE 127 I 60 E. 3a S. 67; 122 I 279 E. 2e/ee S. 287 f.). Andererseits steht die materielle Rechtmässigkeit der fraglichen Baute im vorliegenden Verfahren ohnehin nicht zur Diskussion (vorne E. 1.2). Der Rüge der Willkür kommt neben der bereits behandelten Rüge der willkürlichen Anwendung von § 44 VRG keine selbständige Bedeutung zu.
3.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich daher als unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang tragen die Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 156 Abs. 1 OG). Sie haben zudem dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Politischen Gemeinde Steckborn, dem Departement für Bau und Umwelt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Juni 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: