

sichtlich nicht vor, denn das Initiativbegehren für den Schutz des Hasenbüel wird sich unter gleichen Voraussetzungen nicht mehr stellen.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. August 2009

V 2009/82

2. Planungs- und Baurecht

§ 45 Abs. 2 PBG; §§ 41 und 62 VRG – Einsprache- und Beschwerdeberechtigung in einem Baubewilligungsverfahren. Legitimation eines Initiativkomitees verneint. Wer am Einspracheverfahren nicht teilgenommen hat, dem wird die Beschwerdeberechtigung wegen fehlender formeller «Beschwer» abgesprochen.

Aus dem Sachverhalt.

Gegenstand dieses Verfahrens war ein Gesuch der R AG vom 28. Mai 2008, mit dem diese den Stadtrat von Zug um die Bewilligung für den Abbruch des alten Wohnhauses Hasenbüel samt Wirtschaftsgebäude und den Neubau von sechs Mehrfamilienhäusern ersuchte. Während der Planaufgabe wurden verschiedene Einsprachen eingereicht, welche der Stadtrat am 30. September 2008 alle ablehnte und die Bewilligung für den Bau einer Arealbebauung erteilte. Auf eine Einsprache des Initiativkomitees für den Schutz des Hasenbüel trat der Stadtrat wegen fehlender Einsprachelegitimation nicht ein. Gegen diesen Stadtratsbeschluss reichte das Initiativkomitee beim Regierungsrat Beschwerde ein, welche dieser am 23. Dezember 2008 ablehnte. Am 5. Februar 2009 reichten die «Mitglieder des Initiativkomitees für den Schutz des Hasenbüels» beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein und beantragten im Wesentlichen, der Beschluss des Regierungsrates sei aufzuheben und das Verfahren an diesen mit der Anweisung zurückzuweisen, auf die Beschwerden von drei einzelnen Mitgliedern des Komitees sei einzutreten und die Sache materiell zu entscheiden.

Aus den Erwägungen:

1. a) ...

b) Zu prüfen sind die umstrittenen Fragen der Legitimation und der Parteifähigkeit in Einsprache-, Verwaltungsbeschwerde- und Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren. Es fragt sich insbesondere, ob überhaupt die einzelnen Mitglieder des Initiativkomitees vor Verwaltungsgericht als Beschwerdeführer auftreten können, und allenfalls ob sie oder nur das Initiativkomitee selber legitimiert ist zu rügen, im bis-

herigen Verfahren seien Parteirechte verletzt worden, etwa der Anspruch auf rechtliches Gehör oder auf staatliches Handeln nach Treu und Glauben (vgl. BGE 122 I 270 E. 1b mit Hinweisen). Wenn das Gericht eine rechtsgültig erfolgte Einspracheerhebung und zusätzlich die Einspracheberechtigung aller oder einzelner der Mitglieder des Initiativkomitees oder von diesem selber bejahen sollte, so müsste die Sache grundsätzlich zur materiellen Beurteilung der Einsprachen an die Vorinstanzen zurückgewiesen werden.

2. a) Die gemäss Aussage des Kopräsidiiums des Initiativkomitees nun einzeln als Beschwerdeführer auftretenden Mitglieder des Initiativkomitees sollen insofern als Adressaten des angefochtenen, am 23. Dezember 2008 ergangenen Entscheids des Regierungsrates gelten, als kein Unterschied zu machen sei zwischen dem Initiativkomitee als Beschwerdeführerin vor dem Regierungsrat und den «Mitgliedern» des Initiativkomitees als Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht, da es sich in Berücksichtigung der – zugestandenermassen – fehlenden juristischen Persönlichkeit des Initiativkomitees um dieselben Personen handle. Für sie wird geltend gemacht, von Anfang an am Verfahren teilgenommen zu haben und notgedrungen durch das Kopräsidium vertreten worden zu sein.

b) Diesbezüglich ist festzustellen, dass vor Verwaltungsgericht nebst der Vollmacht des Kopräsidiiums einzig die – gegenüber dem Regierungsrat abgegebenen – Vollmachten von A.B., C.D. und E.F. eingereicht worden sind sowie der offizielle Initiativbogen des Initiativkomitees mit der gedruckten Liste seiner 43 Mitglieder. Während die Eingabe unter dem Aspekt der drei erwähnten Mitglieder des Initiativkomitees separat zu würdigen ist (vgl. E. 4), steht ohne weiteres fest, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde jedenfalls namens der übrigen Mitglieder des Initiativkomitees nicht formgültig eingereicht worden ist. Es mangelt an entsprechenden Vollmachten und es sind diese ungeachtet der Bestimmung von § 67 Abs. 1 VRG auch nicht vom Rechtsvertreter nachzufordern, um nicht einer ungeRechtfertigten Verzögerung des Verfahrens Vorschub zu leisten. Dies unter Berücksichtigung der Tatsache, dass schon vor den Vorinstanzen keine rechtsgültigen Vollmachten der Mitglieder des Initiativkomitees beigebracht worden sind und ein späterer «Parteiwechsel» in Form des blossen Verweises auf die Mitgliedschaft der betreffenden Personen in dem bislang als Partei aufgetretenen Komitee als solchem nicht zulässig ist. Es erstaunt denn auch nicht – oder in Berücksichtigung der Argumentation in der Beschwerdeschrift doch einigermassen –, dass die vierte im Verfahren vor dem Regierungsrat um eine separate Vollmachterteilung ersuchte Person, G.H., dieses Vorgehen seiner «Instrumentalisierung» durch das Kopräsidium «wegen seiner Wohnlage» gemäss seiner Mailantwort als «äusserst

befremdend und störend» empfand und dem Initiativkomitee ausdrücklich keine Vollmacht erteilte. Tatsächlich wäre insbesondere die Missbrauchsgefahr zu gross, die aus der Beteiligung an – zweifellos legitimen und demokratiepolitisch willkommenen – politischen Meinungsäusserungen und Vorstössen resultieren könnte, wenn mehr oder weniger formlos bestellte Komitees ohne weiteres bzw. ohne ausdrückliche Ermächtigung der Unterzeichner auch Verfahrensschritte unternehmen könnten, die nicht direkt mit dem politischen Vorgehen verbunden und darum je nach den Umständen auch nicht absehbar sind. Auf die Beschwerde der «Mitglieder des Initiativkomitees für den Schutz des Hasenbüels» kann somit nicht eingetreten werden.

3. In Berücksichtigung der Eingabe des Kopräsidiiums des Initiativkomitees, seiner bisherigen Parteirolle und formellen Beschwer im Verfahren und in sinngemässer Auslegung seiner Anträge ist vom Verwaltungsgericht immerhin zu prüfen, ob bezüglich desselben die Prozessvoraussetzungen im Einspracheverfahren vor dem Stadtrat tatsächlich nicht erfüllt waren und der umstrittene Nichteintretentscheid demzufolge rechtens ist (vgl. BGE 112 Ib 156 f., 123 II 70). Als Prozessvoraussetzungen sind sowohl die Partei- und Verfahrensfähigkeit der Parteien als auch ihre Einsprache- und Beschwerdebefugnis von Amtes zu prüfen.

a) Zur Beschwerdeführung ist nur befugt, wer parteifähig ist, wer also am Beschwerdeverfahren als Partei teilnehmen kann (vgl. § 5 VRG und Art. 6 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021; vgl. U. Zimmerli/W. Kälin/R. Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, S. 110 f.). Das Erfordernis der Parteifähigkeit bedeutet, dass ein Urteil nur von einer parteifähigen Person gegen eine parteifähige Person erstritten werden kann; ein identifizierbarer, parteifähiger Beschwerdeführer ist Sachurteilsvoraussetzung (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. Bern 1983, S. 175 f.). Wer parteifähig, d.h. im prozessualen Sinne rechtsfähig ist, bestimmt für private Subjekte das Zivilrecht, für öffentliche das Staats- und Verwaltungsrecht (Kummer, Grundriss des Zivilprozessrechts, 4. Aufl. Bern 1984, S. 62).

b) Zur Einsprache gemäss § 45 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) ist berechtigt, wer vom Gesuch um die Baubewilligung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens hat. Ist der kantonalen Beschwerdeinstanz eine Einspracheinstanz vorgeschaltet, so dürfen an die Einsprachebefugnis keine strengeren Anforderungen gestellt werden als an die Legitimation im nachfolgenden Beschwerdeverfahren. Zur Erhebung der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss § 41 bzw. § 62 in

Verbindung mit § 41 VRG in der bis 31. Dezember 2008 gültigen und somit in dem vorher anhängig gemachten Einspracheverfahren analog heranzuziehenden Fassung berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist. Die Bestimmungen über die individuelle Beschwerdelegitimation nach kantonalem Recht hat das Verwaltungsgericht stets in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht ausgelegt. Zur Erhebung der kantonalen Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit legitimiert, wer durch eine Verfügung in höherem Masse als jeder beliebige Dritte oder die Allgemeinheit berührt wird. Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch wirtschaftliche, ideelle und sogar rein tatsächliche Interessen. Das schutzwürdige Interesse muss folglich nicht in einer Rechtsverletzung bestehen und hat mit dem durch die als verletzt gerügte Bestimmung geschützten Interesse nicht übereinzustimmen. Das Rechtsschutzinteresse besteht im praktischen Nutzen, der mit erfolgreicher Beschwerde erzielt werden könnte. Erforderlich ist dabei zur Abgrenzung gegen die nicht zulässige Popularbeschwerde, dass der Beschwerdeführer in höherem Masse und mit grösserer Intensität als irgendwer, in besonderer und direkter Weise berührt ist und dass sein Interesse an der Aufhebung und Änderung der Verfügung in enger Beziehung zur Streitsache steht (GVP 1997/98, 87 mit Hinweisen; 1977/78, 175; vgl. BGE 113 Ib 228).

Bei Bauprojekten und namentlich bei Immissionen beurteilt sich die erwähnte, besondere Beziehungsnähe vorab in räumlicher Hinsicht (vgl. BGE 125 II 15 f.), wobei es für die Ausdehnung der Beschwerdebefugnis auf Art und Intensität der geltend gemachten Immissionen und die konkreten Auswirkungen im jeweiligen Fall ankommt (vgl. BGE 121 II 178 sowie Aemisegger/Haag, RPG-Kommentar, Zürich 1999 N 39, 41 u. 42 zu Art. 33). Dabei lassen sich jedoch keine allgemeingültigen, begrifflich klaren Grenzen ziehen (vgl. BGE 121 II 178 mit Überblick über die Kasuistik). Im Sinne der Bestimmungen in VRG und PBG und nach Lehre und Praxis ist die Rechtsmittelbefugnis von Nachbarn gegeben, wenn für sie einerseits eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung zum Baugrundstück besteht, sie anderseits durch die Erteilung der Baubewilligung mehr als irgendein Dritter oder die Allgemeinheit in eigenen qualifizierten (tatsächlichen oder rechtlichen) Interessen betroffen sind und sie Mängel rügen, deren Behebung diese Betroffenheit zu beseitigen vermag (vgl. BGE 125 II 15 E. 3, 121 II 174 E. 2b, 120 Ib 48 E. 2a, 379 E. 4b; vgl. auch Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 545 f.; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 21 und 34 ff.). Für die Frage der Legitimation der Einsprecher ist somit konkret auf die Art und Intensität der sie betreffenden Immissionen abzustellen. Ausschliesslich zur Wahrung mittelbarer oder ausschliesslich allgemeiner öffentlicher

Interessen besteht keine Beschwerdelegitimation des Nachbarn (vgl. BGE 118 Ib 29 ff.), geschweige denn von weiteren Dritten.

c) Das Initiativkomitee für den Schutz des Hasenbüels hatte in seinem Namen gegen den Nichteintretensentscheid des Stadtrates Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat eingereicht, handelnd und vertretend durch das Kopräsidium. Das Initiativkomitee war gegründet worden, um in Abänderung der städtischen Bauordnung vom 30. August 1994 das Gebiet Hasenbüel von der Wohnzone W2b neu der Bauzone mit speziellen Vorschriften Hasenbüel mit dem Ziel zuzuweisen, das Ensemble als Baudenkmal in seinem Erscheinungsbild und mit einer entsprechenden Gestaltung des Hofraumes und der Umgebung zu erhalten. Seine am 29. Februar 2008 lancierte Volksinitiative für den Schutz des Hasenbüels wurde am 19. Juni 2008 mit 1061 beglaubigten Unterschriften bei der Stadt Zug eingereicht. Im Auftrag der R AG wurde am 20. Mai 2008 ein sich zur Rechtsgültigkeit negativ äusserndes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Tobias Jaag und Dr. Markus Rüssli zur Gültigkeit der Volksinitiative und zusätzlich am 15. September 2008 im Auftrag des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug ein solches Gutachten von Prof. Dr. Andreas Auer erstattet, das die Initiative in ihren wichtigsten materiellen Bestimmungen als gesetzmässig bezeichnete. Das Zuger Stadtparlament hat die Volksinitiative für den Schutz des Hasenbüels am 18. November 2008 mit 21 zu 11 Stimmen für ungültig erklärt. Die gegen diesen Beschluss eingereichte Beschwerde ist gegenwärtig noch vor dem Regierungsrat hängig.

d) Hinsichtlich der Beurteilung der Parteifähigkeit des Initiativkomitees für den Schutz des Hasenbüels ist den Ausführungen des Regierungsrates vollumfänglich beizupflichten. Die Parteifähigkeit setzt voraus, nach privatem oder öffentlichem Recht unter eigenem Namen über Rechte und Pflichten verfügen zu können bzw. eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts zu sein. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind im Wesentlichen die Kantone, Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, aber auch selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts. Das Initiativkomitee für den Schutz des Hasenbüels ist weder eine natürliche Person, noch hat es sich als juristische Person organisiert, beispielsweise als Verein. Statuten des Initiativkomitees fehlen. Der Zusammenschluss der gleichgesinnten, am planungsrechtlichen Schicksal des Hasenbüels interessierten Personen erfolgte zum Zweck der Lancierung der Volksinitiative. Wie vom Initiativkomitee eingeräumt, handelt es sich somit um eine einfache Gesellschaft gemäss Art. 530 ff. OR, die – im Gegensatz zu den privatrechtlichen Personenverbindungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Kollektiv- und Kommanditgesellschaft), die parteifähig sein können – keine Rechts-

persönlichkeit beanspruchen kann und damit weder partei- noch prozessfähig ist (vgl. BGE 96 III 103 E. 1). Auch nach öffentlichem Recht kann sie keine allgemeine, durch Rechtssatz begründete Rechtsfähigkeit beanspruchen. Zwar handelt es sich beim Initiativkomitee um eine – als solche – gesetzlich anerkannte Organisation, die zwecks Ausübung der politischen Rechte, so durch die Ergreifung einer Initiative, bestimmte Aufgaben übernehmen kann, wobei ihr in diesem Rahmen auch Vertretungsbefugnisse gegenüber den Behörden zukommen. So sind bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen gemäss § 25 des kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1) die Argumente der Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen. Dieses muss auch bezüglich Gültigkeit oder Tragweite seiner Initiative bzw. um formelle Fragen hinsichtlich des in Anspruch genommenen Initiativrechts namens der Initianten handeln können. Nach § 35 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (KV, BGS 111.1) müssen die Initiativen eine Rückzugsklausel enthalten, so dass zumindest davon auszugehen ist, dass das Initiativkomitee befugt ist, den Rückzug des Volksbegehrens zu erklären. Hierbei handelt es sich aber um eine spezifische, auf die verfassungsmässig und gesetzlich geregelte Materie und damit auf die Ausübung von politischen Rechten ausgerichtete Funktion und Berechtigung. Unabhängig von dem mit der Initiative verfolgen Anliegen des Erhalts des Baudenkmals bzw. der bestehenden Bausubstanz Hasenbühl kann daraus dem Initiativkomitee keine generelle Parteifähigkeit allgemein in rechtsförmlichen Verfahren und damit im vorliegend umstrittenen Baubewilligungsverfahren zugestanden werden. Hier handelt es sich nicht um das politische Verfahren, das tatsächlich parallel nach wie vor in der Schwebe ist, sondern um ein Baubewilligungsverfahren bzw. die bezüglichen Rechtsmittelverfahren. Der Stadtrat ist somit auf die Einsprache mangels Parteifähigkeit zu Recht nicht eingetreten und der Regierungsrat hat die Beschwerde zu Recht abgewiesen.

e) Auch bezüglich der Legitimation des Initiativkomitees erweisen sich die angefochtenen Entscheide als rechtmässig, wenn zu Gunsten des Initiativkomitees dessen Parteifähigkeit doch anzunehmen wäre. Wie der Regierungsrat zu Recht festgestellt hat, besteht keine Einspracheberechtigung, wenn sich jemand aus ideellen Gründen für eine bestimmte Frage besonders interessiert oder aus persönlicher Überzeugung für oder gegen etwas eintritt (vgl. Hansjörg Seiler, Handkommentar zum BGG, Bern 2007, Art. 89 N 20). Private Vereinigungen, Verbände und politische Parteien können nach der Rechtspraxis in ihrem eigenen Namen zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder Verwaltungsbeschwerde führen (sog. egoistische Verbandsbeschwerde), wenn sie kumulativ die folgenden Voraussetzungen erfüllen: Die Vereinigung muss die juristische Persönlichkeit besitzen; ihre Mitglieder

müssen selber zur Beschwerde berechtigt sein bzw. ein aktuelles oder praktisches Interesse an der Beschwerdeführung haben; die Mehrheit der Mitglieder muss von der Verfügung berührt sein; und die Vereinigung muss statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen ihrer Mitglieder berufen sein (BGE 127 V 82f. Erw. 3a/aa; Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1279 mit Hinweisen; LGVE 2003 II Nr. 41 Erw. 2c/bb). Diese Voraussetzungen sind vorliegend klarerweise nicht gegeben, nachdem offensichtlich ist, dass die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees gemäss den Angaben im Unterschriftenbogen von der Verfügung nicht im Sinne der Anforderungen an die Legitimation in baurechtlichen Verfahren berührt sind. Denn zur Vermeidung der sogenannten Populareinsprache sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur Nachbarn bis im Abstand von etwa 100 m im Regelfall zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (vgl. BGE 125 II 15 f., BGE 121 II 174 f. E. 2b und c; Entscheid des Bundesgerichts vom 15. August 2005, 1A.54/2005, E. 2.7.1). Diese Voraussetzung ist lediglich für drei Mitglieder, bzw. gemäss der nicht zu überprüfenden Behauptung der Bauherrin sogar nur für ein Mitglied, des Komitees erfüllt. Die übrigen Mitglieder wohnen zu weit vom Projekt entfernt, als dass sie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wie des Verwaltungsgerichts (vgl. GVP 1997/98, 87 f.) eine Legitimation gestützt auf die Eigenschaft als Anstösser geltend machen könnten. Nicht gefolgt werden kann der Argumentation, dass in baurechtlichen Verfahren in Ausnahmefällen auch «andere Arten von Beziehungsnähe» anzuerkennen sein könnten, «z.B. aufgrund ihrer Funktion als Mitglieder eines Initiativkomitees». Entgegnenzuhalten ist den Beschwerdeführern auch, dass Prof. Alfred Kölz und Prof. Isabelle Häner in Rz. 533 ihres Werkes «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes» (2. Auflage, Zürich 1998) zwar ausdrücklich ausführen, dass die einzelnen Mitgliedern von nicht parteifähigen Gesamthandschaften, wie etwa der einfachen Gesellschaft, zwar befugt sind, in der Verwaltungsrechtspflege ohne Zustimmung der andern eine belastende oder pflichtbegründende Anordnung anzufechten, um für die Gemeinschaft allfällige Nachteile abzuwehren, dass aber auch gemäss diesen Autoren wesentlich ist, dass dabei die jeweiligen Beschwerdeführenden ein aktuelles Interesse an der Anfechtung geltend machen können. An der Sachurteilsvoraussetzung der Legitimation als solcher ist also in jedem Fall festzuhalten. Wenn der Gutachter Andreas Auer in seinem im Auftrag des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug erstellten Rechtsgutachten zur Volksinitiative für den Schutz des Hasenbüels zum Schluss kommt, dass die «zuständige Behörde» befugt sei, als vorsorgliche Massnahme schon vor der Urnenabstimmung gestützt auf § 33 PBG eine bedingte Bau- und Abbruchsperre für das Gebiet Hasenbüel zu verfügen, so bewirkt dies nicht, dass «durch den Verzicht auf die Anordnung einer Bausperre nicht nur

die drei Mitglieder in unmittelbarer Nachbarschaft, sondern alle Mitglieder des Initiativkomitees gleichermaßen betroffen» sind, jedenfalls nicht als Parteien im baurechtlichen Verfahren. Bei allem Verständnis für die legitimen Absichten des Initiativkomitees muss festgehalten werden, dass eine solche Verflechtung völlig unterschiedlicher rechtsstaatlicher Verfahren jeglicher gesetzlicher Grundlage entbehrt und dem Missbrauch von demokratischen Rechten und gesetzlichen Verfahrensrechten Tür und Tor öffnen würde. Weder direkt noch indirekt – hinsichtlich der Legitimationsfrage – wirkt sich ein laufendes Verfahren einer Volksinitiative auf ein bau- oder planungsrechtliches Verfahren aus. Für das vorliegend umstrittene Verfahren ist jedenfalls eine Vorwirkung der noch nicht der Abstimmung unterstellten und somit noch nicht angenommenen Volksinitiative auf das von der Initiative allenfalls betroffene Baubewilligungsverfahren klar zu verneinen (vgl. BGE 101 Ia 359 E. 3f).

Anzufügen bleibt, dass selbst eine politische Partei – unabhängig von ihrer Konstituierung als Verein nach Art. 60 ff. ZGB – trotz statutarischer Zweckbestimmung der Verfolgung des Gemeinwohls und anerkanntermassen im öffentlichen Interesse liegender Ziele – nicht in irgendwelchen rechtlichen Auseinandersetzungen als Partei auftreten kann, beispielsweise in konkreten bau- und planungsrechtlichen Verfahren, ausser sie wäre durch ein Vorhaben, beispielsweise als Eigentümerin einer Liegenschaft, direkt in eigenen Interessen betroffen. Sie hat ihre Anliegen mit den direktdemokratischen Instrumenten unter Einschluss insbesondere von Stimm- und Wahlrechtsbeschwerden zu verfolgen. Trotz seiner Zielsetzung müsste selbst einem Quartierverein in baurechtlichen Verfahren – wenn nicht die Voraussetzungen der sog. «egoistischen Verbandsbeschwerde» erfüllt sind – die beachtenswerte räumliche Nähe zum Streitgegenstand und damit die Legitimation abgesprochen werden (vgl. Haefelin/Müller, N 1383). Es bestünde keine intensivere Betroffenheit als jene der Allgemeinheit (vgl. Attilio Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Diss. Zürich 1991, S. 245). Das Initiativkomitee wäre hingegen z.B. zur Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde legitimiert, die als formloser Rechtsbehelf keine besondere Beschwerdelegitimation voraussetzt.

f) Zu Recht ist der Stadtrat somit auf die vom Initiativkomitee erhobene Einsprache nicht eingetreten und zu Recht hat der Regierungsrat diesen Entscheid auf Beschwerde hin bestätigt.

4. Zu prüfen bleibt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde hinsichtlich der gemäss den Beschwerdeanträgen separat zu beurteilenden Mitglieder des Initiativkomitees A.B., C.D. und E.F., die vor Regierungsrat selbständig Beschwerde geführt haben, ohne dass dieser auf ihr Rechtsmittel eingetreten wäre. Für sie verlangt nun

vor Verwaltungsgericht das Initiativkomitee unter Verweis auf die von diesen Mitgliedern im Verfahren vor dem Regierungsrat ausgestellten Vollmachten, dass auf ihre Beschwerde einzutreten gewesen wäre. Vor der Vorinstanz hatte das Initiativkomitee – einzig – die Mitglieder A.B., C.D. und E.F. mit Mail vom 26. November 2008 aufgefordert, «zu bestätigen, dass Sie sich in dieser Sache durch das Kopräsidium des Initiativkomitees (G.H., J.S., K.L.) tatsächlich vertreten fühlen und diesem eine entsprechende Vertretungsvollmacht erteilen», was diese auch taten.

a) Das Initiativkomitee erwähnt die Namen von A.B., C.D. und E.F. in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht separat bzw. lediglich in den Anträgen, dies im Gegensatz zum Verfahren vor dem Regierungsrat. Es ist darauf zu verzichten, von diesen drei Personen eine Klärung ihrer Parteirolle vor Verwaltungsgericht zu verlangen, um nicht einer ungerechtfertigten Verzögerung des Verfahrens Vorschub zu leisten. Selbst wenn zu ihren Gunsten angenommen würde, dass sie aufgrund der im vorinstanzlichen Verfahren abgegebenen Vollmachtserklärung auch vor Verwaltungsgericht – im Unterschied zu allen übrigen Mitgliedern des Initiativkomitees (vgl. E. 2) – selbständig rechtsgültig Beschwerde erhoben hätten, was an sich auch im Kostenpunkt (E. 8) zu berücksichtigen wäre, so muss aber festgestellt werden, dass sich auch bezüglich dieser drei Mitglieder des Initiativkomitees der Nichteintretensentscheid des Regierungsrates als rechtmässig erweist. Denn die ebenfalls für die Beschwerdelegitimation notwendige formelle Beschwer setzt voraus, dass der Beschwerdeführer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat und dort mit seinen Anträgen ganz oder teilweise unterlegen ist (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG; BGE 127 V 110 E. 2a, 118 Ib 359 E. 1a). Die blosser Beteiligung im Einspracheverfahren vor dem Stadtrat dadurch, dass A.B., C.D. und E.F. Mitglieder des Initiativkomitees sind, das vor dem Stadtrat Einsprache geführt hat, vermittelt keine solche formelle Beschwer. Der Beitritt zu einem Initiativkomitee ohne Rechtspersönlichkeit stellt noch keine automatische Willensäusserung zur Erhebung einer persönlichen Einsprache in einem Baubewilligungs- oder Planungsverfahren dar. Dies ergibt sich klar aus dem aus einem Verwaltungsverfahren entstehenden persönlichen Prozessrechtsverhältnis und den verfahrensrechtlichen Implikationen eines Bewilligungsverfahrens wie z.B. der Parteieigenschaft als solcher und der Kostenfolge. Es trifft gerade nicht zu, dass gemäss der erwähnten Aufforderung des Kopräsidioms an die vier angeschriebenen Mitglieder des Initiativkomitees vom 26. November 2008 «Konsequenzen irgendwelcher Art ... dadurch nicht zu befürchten sind». Tatsächlich bezeichnete denn auch wie erwähnt die vierte um eine Vollmachterteilung ersuchte Person dieses Vorgehen der «Instrumentalisierung» durch das Kopräsidium als «äusserst befremdend und störend» und sie verweigerte dem Initiativkomitee ausdrücklich eine Vollmacht. Tatsächlich wäre insbe-

sondere die Missbrauchsgefahr zu gross, die aus der Beteiligung an politischen Meinungsäusserungen und Vorstössen resultieren könnte, wenn mehr oder weniger formlos bestellte Komitees ohne weiteres bzw. ohne ausdrückliche Ermächtigung auch nicht direkt mit dem politischen Vorgehen verbundene und darum auch nicht absehbare Verfahrensschritte unternehmen könnten.

b) Die Anerkennung eines solchen Vorgehens verstiesse auch verfahrensrechtlich unter verschiedenen Titeln gegen das in Art. 9 der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankerte Rechtsmissbrauchsverbot. Einsprache- und Beschwerdegegner wie aber auch die Bewilligungsbehörden müssen von Anfang an wissen, wer mit welchen Legitimationsvoraussetzungen und Verfahrensrechten das entsprechende Rechtsmittel eingelegt hat; zudem könnten Bewilligungsverfahren beliebig verzögert werden. Tatsächlich hätten diese drei Personen in eigenem Namen – bzw. mit entsprechenden Vollmachten an das die Einsprache einreichende Komitee – Einsprache führen und ihre eigene Legitimation konkret nachweisen müssen, was sie offensichtlich nicht getan haben, was e contrario auch aus den später für das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat erteilten Vollmachten geschlossen werden kann.

c) Die im Namen von A.B., C.D. und E.F. gestellten Anträge sind also wie die im Namen der übrigen Mitglieder des Initiativkomitees eingereichte Beschwerde abzulehnen, soweit auf sie überhaupt eingetreten werden kann.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. April 2009

V 2009/18

Art. 19 Abs. 2 und 22 RPG; §§ 19 und 29 Abs. 4 PBG; § 19 BO Cham – Die hobby-mässige Haltung von Pferden kann in einer Wohnzone grundsätzlich als zonenkonform bezeichnet werden. Im vorliegenden Fall konnte der Bau eines Pferde-Unterstandes (mit Geräteraum und WC) nicht bewilligt werden, weil sich das Bauvorhaben innerhalb einer Arealbebauung befand und nicht alle Miteigentümer der Arealbebauung mit einer derartigen Änderung der Arealbebauung einverstanden waren.

Aus dem Sachverhalt.

Gegenstand dieses Verfahrens war ein Gesuch für den Bau eines gedeckten Unterstandes für Pferde in der Bauzone bzw. am Rande der Bauzone (Geräteraum, Fres-