Urteilskopf

118 Ib 569

70. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. August 1992 i.S. Stadt Zürich gegen Stadtrat Dübendorf und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 164 Abs. 3 MO, Art. 1 Abs. 1 ZSG; Unterstellung von Bauvorhaben des Zivilschutzes unter das kantonale Baubewilligungsverfahren.

Aus Art. 164 Abs. 3 MO und Art. 1 Abs. 1 ZSG lässt sich nicht herauslesen, dass Zivilschutzbauten von der kantonalen Baubewilligungspflicht ausgenommen seien (E. 3). Eine solche Befreiung ergibt sich auch nicht aus dem Sinn und Zweck der gesamten Zivilschutzgesetzgebung (E. 4), noch drängt sie sich aufgrund einer Interessenabwägung auf (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 164 al. 3 OM, art. 1 al. 1 de la loi fédérale sur la protection civile; autorisation cantonale de construire pour les bâtiments de la protection civile.

On ne peut déduire des art. 164 al. 3 OM et 1 al. 1 LPCi une dispense d'autorisation cantonale de construire en faveur des bâtiments de la protection civile (consid. 3). Une telle exception ne saurait être tirée de l'ensemble de la législation sur la protection civile (consid. 4), ni ne s'impose à l'issue d'une pesée des intérêts (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 164 cpv. 3 OM, art. 1 cpv. 1 LPCi; licenza edilizia cantonale per edifici della protezione civile.

Dall'art. 164 cpv. 3 MO e dall'art. 1 cpv. 1 LPCi non si può dedurre che gli edifici per la protezione civile siano dispensati dalla licenza edilizia cantonale (consid. 3). Una simile eccezione non può neppure essere dedotta dal senso e dallo scopo dell'insieme della legislazione sulla protezione civile (consid. 4), né s'impone in seguito ad una ponderazione degli interessi (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 569

BGE 118 Ib 569 S. 569

Die Stadt Zürich beabsichtigt, in der Nähe der S-Bahn-Haltestelle Stettbach eine Zivilschutzanlage, bestehend aus einer Bereitstellungsanlage, einem Sanitätsposten und dem Quartierkommandoposten, zu errichten. Da der vorgesehene Standort unmittelbar ausserhalb der Zürcher Stadtgrenze, auf Gebiet der Stadt Dübendorf, liegt, wurden

BGE 118 Ib 569 S. 570

die Projektpläne dem Bauamt Dübendorf unterbreitet. Hierauf erteilte der Stadtrat Dübendorf der Stadt Zürich für die Zivilschutzanlage mit Beschluss vom 4. Juni 1987 in Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts unter gewissen Auflagen die Baubewilligung. Gegen diese Unterstellung unter die Baubewilligungspflicht erhob die Stadt Zürich bei der Baurekurskommission III des Kantons Zürich Rekurs und ersuchte um Feststellung, dass der Beschluss des Stadtrates Dübendorf nichtig sei. Eventualiter verlangte die Rekurrentin die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und der Gebührenauflage mangels Zuständigkeit der verfügenden Behörde. Zur Begründung verwies die Stadt Zürich auf Art. 164 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation sowie auf Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Zivilschutz und machte geltend, dass die geplante Zivilschutzanlage als Baute, die der Landesverteidigung diene, keiner kantonalen Gebühr oder Bewilligung unterworfen werden dürfe. Mit Beschluss vom 18. Mai 1988 hiess die Baurekurskommission III den Rekurs der Stadt Zürich gestützt auf das kantonale Verfahrensrecht insofern teilweise gut, als er sich gegen die Gebührenauflage im Baubewilligungsverfahren richtete. Im übrigen wurde der Rekurs abgewiesen. Gegen den Entscheid der Baurekurskommission III reichte die Stadt Zürich beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde ein mit dem Antrag, den angefochtenen Beschluss insoweit als nichtig zu erklären, als dieser die Baubewilligung vom 4. Juni 1987 bestätige. Eventuell sei der Rekursentscheid in dem Umfang aufzuheben, als die Bauherrschaft unterlegen sei; dabei sei festzustellen, dass die Zivilschutzanlage keiner baupolizeilichen Bewilligung bedürfe. Mit Urteil vom 16. November 1989 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde der Stadt Zürich ab. Diese hat den Entscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten, welche vom Bundesgericht ebenfalls abgewiesen wird.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Art. 164 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation vom 12. April 1907 (SR 510.10; Militärorganisation, MO) lautet: "1 Auf Lebensmitteln und Getränken, die für Truppen im eidgenössischen Dienst bestimmt sind, dürfen in den Kantonen und Gemeinden keinerlei

Gebühren oder Abgaben erhoben werden. Kantonale und Gemeinde-Monopole finden auf die Bedürfnisse der Truppe keine Anwendung.
2 Militäranstalten oder Militärwerkstätten sowie zu militärischen Zwecken bestimmtes Eigentum des Bundes dürfen mit keinerlei kantonalen oder Gemeindesteuern belastet werden.
3 Die Ausführung von Arbeiten, die der Landesverteidigung dienen, darf keiner kantonalen Gebühr oder Bewilligung unterworfen werden." In Art. 1 des Bundesgesetzes über den Zivilschutz vom 23. März 1962 (SR 520.1; Zivilschutzgesetz, ZSG) wird festgehalten: "1 Der Zivilschutz ist ein Teil der Landesverteidigung.
2 Der Zivilschutz bezweckt den Schutz, die Rettung und die Betreuung von Personen und den Schutz der Güter durch Massnahmen, die bestimmt sind, die Auswirkungen bewaffneter Konflikte zu verhindern oder zu mildern. Er hat keine Kampfaufgaben.
3 Der Zivilschutz kann ausserdem in Friedenszeiten und in Zeiten aktiven Dienstes für Hilfeleistungen bei Katastrophen eingesetzt werden." Nach Meinung der Beschwerdeführerin ergibt sich schon aus dem Wortlauf, aber auch nach dem Sinn von Art. 164 Abs. 3 MO und Art. 1 Abs. 1 ZSG, dass die Zivilschutzbauten dem kantonalen Baurecht nicht unterstünden. Dürften nämlich die Bauten, die der Landesverteidigung dienen, keiner kantonalen Bewilligung unterworfen werden, und sei auch der Zivilschutz ein Teil der Landesverteidigung, so müssten die Zivilschutzbauten ebenfalls von der kantonalen Bewilligungspflicht ausgenommen sein. Tatsächlich lässt ein oberflächlicher Vergleich von Art. 164 Abs. 3 MO und Art. 1 Abs. 1 ZSG den Eindruck entstehen, diese räumten auch den Zivilschutzanlagen eine baurechtliche Sonderstellung ein. Die Lehre neigt

ebenfalls überwiegend zu dieser Auffassung (vgl. etwa EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Einleitung N. 80, JÜRG SPAHN, Die Bindung des Bundes an das kantonale und kommunale Baupolizeirecht sowie an die eidgenössischen Vorschriften im Bereiche der Raumplanung, Bern 1977, S. 26, ALDO ZAUGG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Bern 1971, S. 48 N. 19 zu Art. 1; anderer Meinung: CHRISTOPH A. BANDLI, Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG), Diss. Bern 1989, S. 53 f., CHRISTIAN MÄDER, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich 1990, S. 25 N. 57, S. 295 N. 560). Bei näherer Betrachtung der beiden Normen zeigt sich indessen, dass der Schluss der Beschwerdeführerin nicht richtig sein kann, da einerseits dem Begriff der "Landesverteidigung" in den beiden Gesetzen nicht die gleiche

BGE 118 Ib 569 S. 572

Bedeutung zukommt und andererseits Art. 1 Abs. 1 ZSG nicht als eine die Baubewilligungspflicht regelnde Bestimmung verstanden werden kann. a) Im angefochtenen Entscheid wird zu Recht festgestellt, dass sich Art. 164 Abs. 3 MO allein auf die Ausführung von Arbeiten bzw. von Bauten bezieht, die der militärischen Landesverteidigung dienen. Beim Erlass der vollständig revidierten Militärorganisation im Jahre 1907 ging es darum, in einem einzigen, übersichtlich gestalteten Gesetz das an den Bund übertragene Heerwesen (Wehrpflicht, Organisation und Ausbildung des Heeres, aktiver Dienst) einheitlich zu regeln sowie die Rechte und Pflichten von Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Militärverwaltung voneinander abzugrenzen (vgl. Botschaft des Bundesrates betreffend den Entwurf einer neuen Militärorganisation vom 10. März 1906, BBl 1906 I S. 795 ff., insbes. 818 f.). Mit Art. 164 MO wurde, wie sich aus den ersten beiden Absätzen ergibt, in erster Linie eine Befreiung der Truppe und der militärischen Betriebe von kantonalen und kommunalen Steuern und Abgaben bezweckt. Durch Abs. 3 dieser Bestimmung sind jedoch auch kantonale Bewilligungen für die "Ausführung von Arbeiten" ausgeschlossen worden, wobei der Gesetzgeber damals an Bewilligungen für Bauarbeiten an militärischen Anlagen dachte, die ausserhalb der normalen Arbeitszeit vorgenommen werden müssen (vgl. Sten.Bull. 1906 S. 949, Berichterstatter Hoffmann). Die Frage, ob Art. 164 Abs. 3 MO der Sinn einer generellen Ausnahmebestimmung gegeben werden dürfe, durch welche die militärischen Bauten von der Unterstellung unter materielles und formelles kantonales Baurecht befreit würden, wurde vom Bundesgericht im (nicht veröffentlichten) Entscheid vom 23. Dezember 1952 i.S. Schweiz. Eidgenossenschaft gegen Kanton Luzern noch ausdrücklich offengelassen. Erst in BGE 110 Ib 261 ist mit Hinweis auf BGE 101 Ia 315 ausgeführt worden, die Vorschrift von Art. 164 Abs. 3 MO könne nur so verstanden werden, dass militärische Bauvorhaben von jeder Bewilligung nach kantonalem Recht, also auch von der kantonalen Baubewilligung, ausgenommen seien. Das gelte nicht nur für unmittelbar der Landesverteidigung dienende Bauten, so z.B. Festungsanlagen oder Panzersperren, sondern auch für lediglich mittelbar militärischen Zwecken dienende Gebäude, wie Militärbaracken, Zeughäuser oder Kasernen (BGE 110 Ib 262 E. 2b). Indessen ist das Bundesgericht auch nach diesem Entscheid weiter davon ausgegangen, dass die von den Gemeinden gemäss Art. 32 MO zu erstellenden Schiessanlagen dem kantonalen Bau- und Planungsrecht

BGE 118 Ib 569 S. 573

unterstehen, obwohl auch solche Anlagen mittelbar militärischen Zwecken dienen (vgl. BGE 114 Ib 129 E. 4, BGE 112 Ib 48 ff. E. 5). Diese Rechtsauffassung hat sich übrigens in Art. 17 der neuen Verordnung über die Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst vom 27. März 1991 (SR 510.512) niedergeschlagen, wo festgehalten wird, dass die Projekte für solche Anlagen nach der Plangenehmigung durch den eidgenössischen Schiessoffizier dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren unterliegen. Erstreckt sich demnach der Geltungsbereich von Art. 164 Abs. 3 MO ausschliesslich auf militärische Bauvorhaben, so vermag diese Norm für sich

allein keine gesetzliche Grundlage für eine Sonderstellung von Bauten und Anlagen abzugeben, die zwar im weiteren Sinn ebenfalls der Landesverteidigung, aber nichtmilitärischen Zwecken dienen. Der von der Stadt Zürich vertretenen Meinung, es bedürfe für die Privilegierung der Zivilschutzbauten keiner Sondervorschrift im Zivilschutzrecht, da ja Art. 164 Abs. 3 MO eine für die gesamte Landesverteidigung und damit auch für den Zivilschutz anwendbare Regelung enthalte, ist deshalb nicht zu folgen. b) Nach dem Gesagten könnte somit die Ausnahmeregelung von Art. 164 Abs. 3 MO nur dann auf die Zivilschutzbauten ausgedehnt werden, wenn der Gesetzgeber mit der in Art. 1 Abs. 1 ZSG enthaltenen Feststellung, der Zivilschutz sei ein Teil der Landesverteidigung, die Zivilschutzanlagen in baurechtlicher Sicht den militärischen Anlagen hätte gleichstellen wollen. Nichts deutet jedoch auf eine solche Absicht und auf einen solchen Sinn von Art. 1 Abs. 1 ZSG hin: aa) Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 22bis BV und des Zivilschutzgesetzes ergibt sich, dass der Verfassungs- und Gesetzgeber mit diesen Rechtsgrundlagen den Ausbau der zivilen Verteidigung als Ergänzung zur militärischen, wirtschaftlichen und geistigen Landesverteidigung gewährleisten wollte. Die bis anhin teils den Luftschutztruppen obliegenden Aufgaben des Schutzes von Zivilpersonen und Gütern sowie der Rettung und Betreuung der Bevölkerung wurden mit dem Zivilschutzgesetz den zivilen Behörden übertragen. Selbst in Zeiten aktiven Dienstes soll der Zivilschutz weder in die militärische Verteidigung eingegliedert noch dieser zugeordnet werden. Vielmehr müsse er, wie in der parlamentarischen Beratung betont wurde, neben der Armee und der Kriegswirtschaft zur dritten wichtigen Säule einer im umfassenden Sinne verstandenen Landesverteidigung werden (Botschaft des Bundesrates vom 6. Oktober 1961 zu einem Bundesgesetz über den Zivilschutz, BBl 1961 II S. 698 f., 709 f.; Sten.Bull. NR 1961 S. 544, Berichterstatter

Freimüller). Diese zunächst als "totale Landesverteidigung" bezeichnete Verteidigung wird seit Ende der sechziger Jahre "Gesamtverteidigung" genannt. Sie umschliesst alle zivilen und militärischen Mittel und Massnahmen, welche der Erhaltung der staatlichen Unabhängigkeit des Landes und dem Schutz seiner Bevölkerung und seiner Einrichtungen im Konfliktfall dienen, und umfasst neben der Armee und dem Zivilschutz insbesondere die Aussenpolitik, die Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik, die wirtschaftliche Landesversorgung, den Staatsschutz und die Information (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. Oktober 1968 zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung, BBl 1968 II S. 647 ff., Bericht 90 des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz, BBl 1990 III S. 878 ff.; BGE 115 Ia 260 ff. E. 4a). Ist mithin der in Art. 1 Abs. 1 ZSG verwendete Begriff der Landesverteidigung nicht als militärische Landesverteidigung, sondern als Gesamtverteidigung zu verstehen und kommt ihm damit nicht die gleiche Bedeutung zu wie dem in Art. 164 Abs. 3 MO verwendeten Wort, so darf aus dem Wortlaut dieser beiden Rechtssätze nicht geschlossen werden, die in der Militärorganisation getroffene Ordnung beziehe sich auch auf das Zivilschutzwesen. bb) Dass Art. 1 Abs. 1 ZSG keine baurechtliche Verfahrens- oder Zuständigkeitsfragen regelnde Vorschrift darstellt, ergibt sich weiter aus Art. 1 ZSG in seiner Gesamtheit und der Stellung dieser Bestimmung im Gesetz. Art. 1 ZSG ist, wie es der Randtitel ausdrückt, ein Zweckartikel, in welchem die Funktion und die Aufgaben des Zivilschutzes generell umschrieben werden. Er vermag für sich allein weder Kompetenzen der Behörden noch Rechte oder Pflichten für Private zu begründen. Er regelt auch offensichtlich keine baurechtlichen Verfahrensfragen, die - soweit sie in der Zivilschutzgesetzgebung überhaupt erwähnt sind - an anderer Stelle behandelt werden. Im übrigen könnte aus Art. 1 Abs. 1 ZSG in Verbindung mit Art. 164 Abs. 3 MO ohnehin nur eine allgemeine Privilegierung sämtlicher Zivilschutzanlagen - nämlich der Ausbildungsanlagen (Art. 60 ZSG) wie auch der Anlagen der Schutzorganisationen (Art. 68 Abs. 1 ZSG) und der Schutzräume für die Bevölkerung (Art. 1-4 des Bundesgesetzes über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 4. Oktober 1963, SR 520.2; Schutzbautengesetz) - herausgelesen werden. Nun räumt aber die Beschwerdeführerin selbst ein, dass eine Sonderbehandlung nur für die Kategorie der Anlagen der Schutzorganisationen in Betracht falle, während die

Ausbildungsanlagen und die Gebäude mit Schutzräumen dem kantonalen und kommunalen Baurecht unterstünden. Eine derart differenzierte Ausnahmeregelung, die nur die eine Art von Zivilschutzanlagen beträfe, die anderen dagegen nicht, kann offensichtlich nicht auf den generell formulierten Art. 1 Abs. 1 ZSG abgestützt werden. Art. 1 Abs. 1 ZSG kann daher nicht den Sinn haben, den ihm die Beschwerdeführerin beilegen will.

4. In der Beschwerde wird weiter ausgeführt, es ergebe sich nicht nur aus Art. 164 Abs. 3 MO in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 ZSG, sondern auch aus dem Sinn und Zweck der gesamten Zivilschutzgesetzgebung, dass den Zivilschutzbauten die gleiche Sonderstellung eingeräumt werden müsse wie den militärischen Bauten, seien doch im Verteidigungsfall der Schutz der zivilen Bevölkerung und die Erfüllung der weiteren dem Zivilschutz übertragenen Aufgaben als zumindest gleichwertig zu betrachten wie die Gewährleistung der Kampffunktionen der militärischen Landesverteidigung. Angesichts dieses Stellenwertes des Zivilschutzes rechtfertige es sich nicht, allein zur Wahrung von privaten Interessen ein baurechtliches Bewilligungsverfahren durchzuführen. Den öffentlichen Interessen könne im Genehmigungsverfahren vor den Zivilschutzbehörden Rechnung getragen und die kommunalen und kantonalen Behörden könnten auch ausserhalb eines Baubewilligungsverfahrens angehört werden. Würden die Zivilschutzanlagen nicht vom kantonalen und kommunalen Baupolizeirecht befreit, so würde die Eidgenossenschaft in der Wahrnehmung einer ihr aufgrund der Bundesverfassung zustehenden Aufgabe ernsthaft beeinträchtigt. a) Vorweg ist festzuhalten, dass von den drei bereits erwähnten Kategorien von Zivilschutzbauten hier nur die Anlagen der örtlichen Schutzorganisationen und des Betriebsschutzes (Art. 3 Ziff. 2, Art. 68 ZSG) und deren Unterstellung unter das kantonale Baurecht im Streite liegen. Der Bau der privaten und öffentlichen Schutzräume wird im Schutzbautengesetz geregelt, welches in Art. 13 die Erteilung der (kantonalen) Baubewilligung an die Voraussetzung einer technischen Genehmigung durch die Zivilschutzbehörden knüpft und damit die Durchführung eines solchen kantonalen Verfahrens ausdrücklich vorbehält. Was die Ausbildungsanlagen (Art. 60 ZSG) anbelangt, so erwähnt Art. 83 der Verordnung über den Zivilschutz vom 27. November 1978 (SR 520.11; Zivilschutzverordnung, ZSV) einzig, das Bundesamt für Zivilschutz erlasse für solche Anlagen der Kantone und Gemeinden Weisungen über die Errichtung und den Betrieb. Nach der im kantonalen Verfahren eingeholten

Vernehmlassung des Bundesamtes für Raumplanung unterliegen die Ausbildungsanlagen ebenfalls dem kantonalen Bau- und Planungsrecht. Für die hier umstrittenen Anlagen der Schutzorganisationen, zu denen die Kommandoposten, die Bereitstellungsanlagen, die Sanitätshilfsstellen und Sanitätsposten sowie die technischen Einrichtungen für Alarm und Übermittlung zählen (Art. 102 ZSV), bestimmt Art. 103 Abs. 1 der Zivilschutzverordnung, dass sich Art, Anzahl und Ort der zu erstellenden Anlagen nach der Bedeutung und Entwicklung der Gemeinde und der Betriebe und nach ihrer Zivilschutzplanung richten. Anzahl und Ort der Sanitätshilfsstellen und Sanitätsposten legt der Kanton nach Anhören des Bundesamtes für Zivilschutz fest (Art. 103 Abs. 2 ZSV). Nach Art. 104 Abs. 1 ZSV erlässt der Bundesrat für die Anlagen der Schutzorganisationen Mindestanforderungen und setzt das Bundesamt gestützt darauf die technischen Anforderungen fest. Jedes Bauprojekt ist dem Bundesamt für Zivilschutz zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen, wobei das Bundesamt diese Aufgabe den kantonalen Stellen übertragen kann (Art. 104 Abs. 2 und 3 ZSV). Weitere Verfahrens- und Kompetenzvorschriften enthält das eidgenössische Zivilschutzrecht für die Anlagen gemäss Art. 68 ZSG nicht und sieht insbesondere kein Bewilligungsverfahren vor, das Anhörungsrechte oder eine Berücksichtigung des kantonalen Bau- und Planungsrechts im Rahmen des Möglichen gewährleisten würde. b) Seit dem Erlass des Zivilschutzgesetzes haben sich mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni

1979 (SR 700, RPG) und durch die Änderung der bundesrechtlichen Legitimationsbestimmungen - insbesondere durch die Übertragung des Beschwerderechts an die betroffenen Privaten sowie, in beschränktem Umfange, an die Natur- und Umweltschutzorganisationen (vgl. Art. 48 VwVG, Art. 103 OG, Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [SR 451, NHG]und Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [SR 814.01, USG]- auf dem Gebiet des Bau- und Planungswesens wichtige Neuerungen ergeben. Mit dem Raumplanungsgesetz ist eine allgemeine Baubewilligungspflicht geschaffen worden, welcher grundsätzlich auch die Bauvorhaben des Bundes und die von den Kantonen oder konzessionierten Unternehmungen in Erfüllung einer bundesrechtlichen Aufgabe projektierten Anlagen unterstehen. Allerdings hat das Raumplanungsgesetz die in der eidgenössischen Spezialgesetzgebung enthaltenen Bestimmungen über die Zuständigkeit und das

Verfahren zur Errichtung von im öffentlichen Interesse liegenden Werken nicht aufgehoben (BGE 110 Ib 262 f. E. 2c, BGE 111 Ib 111 E. 6c). Regelt das Spezialrecht die Projektierung und Bewilligung solcher Anlagen in materieller und formeller Hinsicht abschliessend und sieht es ein Verfahren vor, welches die verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung der Landes-, Regional- und Ortsplanung (Art. 22quater Abs. 3 BV) ermöglicht und das den Anforderungen der allgemeinen Rechtsschutzvorschriften genügt, so bleibt für die Durchführung eines kantonalen Planungs- oder Baubewilligungsverfahrens gemäss Art. 22 oder 24 RPG kein Raum. Das trifft zu für den Bau von Rohrleitungsanlagen (vgl. Art. 21 ff. des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Oktober 1963, SR 746.1), von Nationalstrassen (vgl. nicht publ. Entscheid i.S. Schnyder vom 1. Februar 1982, zit. in BGE 111 Ib 111 E. 6c) sowie für die Errichtung von Betriebsanlagen der Schweizerischen Bundesbahnen und der konzessionierten Bahnunternehmungen (vgl. BGE 116 Ib 406, BGE 115 Ib 168 ff.). Zu dieser Kategorie können auch die Starkstromanlagen gezählt werden, seit die in BGE 108 Ib 247 ff. wegen der erweiterten Mitbeteiligungsrechte als notwendig bezeichnete Verfahrensöffnung durch die neue Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Starkstromanlagen vom 26. Juni 1991 (SR 734.25) vorgenommen worden ist. - Sieht das Bundesrecht dagegen nur eine sog. technische Plangenehmigung vor, die häufig in einem reinen Behördenverfahren erteilt wird, so ist zur Prüfung der raumplanerischen, baupolizeilichen oder bauästhetischen Aspekte und zur Anhörung der vom Werk Betroffenen selbst dann ein zusätzliches kantonales Baubewilligungsverfahren durchzuführen, wenn auch die Standortfrage im bundesrechtlichen Verfahren abschliessend beurteilt wird. Dies gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung z.B. für Flugsicherungseinrichtungen (Entscheid vom 27. Oktober 1982 i.S. Bundesamt für Zivilluftfahrt gegen Regierungsrat Schaffhausen, publ. in ZBl 84/1983 S. 366 ff.), für Flugfelder (BGE 102 Ia 357 ff.; nicht publ. Entscheid vom 4. Juli 1979 i.S. Aero-Club der Schweiz gegen Regierungsrat Solothurn, erwähnt in BGE 111 Ib 111), Atomanlagen (BGE 103 Ia 334 ff., BGE 111 Ib 105 ff. E. 5), bauliche Massnahmen im Rahmen vorbereitender Handlungen zur Erstellung eines Lagers für radioaktive Abfälle (BGE 111 Ib 109 ff. E. 6) und Richtstrahlantennen der PTT-Betriebe (BGE 112 Ib 71 ff.). Im Vergleich mit diesen Grundsätzen, die seit Inkrafttreten der allgemeinen eidgenössischen Verfahrensbestimmungen und des Raumplanungsgesetzes für den Bau der anderen öffentlichen Werke

gelten, erscheint die Regelung für die Errichtung militärischer Bauten und Anlagen als rudimentär. Da Art. 164 Abs. 3 MO ein kantonales Verfahren in jedem Falle ausschliesst und das eidgenössische Militärrecht kein Genehmigungsverfahren vorsieht, besteht selbst für militärische Bauten, die nicht unmittelbar dem Einsatz und der Kampfführung der Armee dienen oder aus anderen Gründen der Geheimhaltung unterworfen sind, über-

haupt keine Bewilligungspflicht. Wohl auferlegt, wie in BGE 110 Ib 263 festgehalten worden ist, die Raumplanungsgesetzgebung dem Bund auch in diesem Bereich gewisse Konsultations- und Koordinationspflichten und hat er beim Bau militärischer Anlagen die materiellen Anliegen der Raumplanung sowie des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes insoweit zu beachten, als ihm dies bei der Erfüllung seiner Aufgabe möglich ist. Verfahrensgarantien bestehen hiefür aber nicht. Weiter steht den in schutzwürdigen Interessen betroffenen Privaten und den übrigen Beschwerdebefugten kein Verfahren offen, in dem sie ihre Anliegen vertreten könnten. Auch die mit der Verteidigung öffentlicher Interessen betrauten Organisationen sind nur in der Lage, ihre Aufgabe wahrzunehmen, wenn die für den Bau militärischer Anlagen erforderlichen Rechte durch Enteignung erworben werden müssen und daher ein enteignungsrechtliches Einspracheverfahren eröffnet wird. Diese im heutigen Rechtssystem als Ausnahmefall dastehende Ordnung ist auf das Bestreben zurückzuführen, dem Bund bei der Verfolgung seines vordringlichsten Zweckes - der Behauptung der Unabhängigkeit gegen aussen - die Hindernisse, die vor allem aus kantonalrechtlichen Vorschriften entstehen könnten, aus dem Weg zu räumen. Sie könnte als eine von den geltenden allgemeinen Rechtsgrundsätzen abweichende Sonderregelung nur dann auf ein anderes Gebiet übertragen werden, wenn dies der Gesetzgeber ausdrücklich und unmissverständlich erlaubte (vgl. BGE 115 Ib 433 E. 4c in fine). Eine solche klare Rechtsnorm, die die Zivilschutzbauten hinsichtlich des Bewilligungsverfahrens den militärischen Anlagen gleichstellen würden, enthält die Zivilschutzgesetzgebung wie dargelegt jedoch nicht.

5. Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, selbst wenn die gesetzliche Grundlage fehlen würde, müssten die Zivilschutzanlagen letztlich aufgrund einer Interessenabwägung von der Anwendung kantonaler und kommunaler Baupolizeivorschriften befreit werden, da sonst der Bund in der Wahrnehmung einer ihm durch die Bundesverfassung übertragenen Aufgabe ernsthaft beeinträchtigt würde. Insbesondere könnten für die Standortwahl, aber auch für die

Ausgestaltung und die Ver- und Entsorgung einer Baute nur zivilschutzrechtliche Kriterien massgebend sein. Befände über diese Fragen eine kantonale oder kommunale Baubehörde, so bestünde die Gefahr von widersprüchlichen Entscheiden und würde dadurch die Gewährleistung der zivilen Verteidigung gefährdet. - Auch dieser Einwand vermag indessen nicht zu überzeugen. Wie das Bundesgericht schon verschiedentlich dargelegt hat, können die im spezialrechtlichen eidgenössischen Bewilligungsverfahren abschliessend beurteilten Fragen im kantonalen Verfahren nicht wieder aufgeworfen werden und darf dieses nicht als Instrument zur Verhinderung der Errichtung öffentlicher Werke missbraucht werden. Das kantonale Raumplanungs- und Baupolizeirecht ist nur insoweit anzuwenden, als dies mit dem Sinn und Zweck der Bundesgesetzgebung vereinbar ist (BGE 111 Ib 108 f., BGE 103 Ia 344 E. 5 mit Hinweisen). Wird, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, für die hier umstrittenen Zivilschutzanlagen die Standortfrage durch die spezialrechtlichen Bestimmungen - offenbar durch den aufgrund von Art. 103 Abs. 2 ZSV durch den Kanton selbst zu erstellenden Plan - tatsächlich schon im einzelnen geregelt, kommt das kantonale Baurecht in dieser Hinsicht nicht zum Zuge (vgl. zit. Entscheid i.S. Bundesamt für Zivilluftfahrt E. 3b, ZBl 84/1983 S. 369). Auch in diesem Falle werden jedoch - wie sich gerade am streitigen Bauprojekt zeigt, das mit gewissen Vorbehalten hinsichtlich Zufahrt, Wasserversorgung und Kanalisation bewilligt worden ist - Fragen der Erschliessung und allenfalls der äusseren Gestaltung der Baute Gegenstand des kantonalen Verfahrens bilden müssen. Inwiefern dabei die Gemeinden, denen die Errichtung der Anlagen für die örtlichen Schutzorganisationen obliegt, durch die Anwendung kantonalen oder kommunalen Rechts bei der Erfüllung ihrer Aufgabe erheblich behindert würden, ist nicht einzusehen. Wohl ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Realisierung eines Werkes durch die Beteiligung der betroffenen Privaten am Baubewilligungsverfahren verzögert werden kann. Dies rechtfertigt jedoch eine Beschneidung des Beschwerderechts durch die kantonalen Instanzen nicht. Hätte der Bund, dem die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilschutzes vorbehalten ist (Art. 22bis BV), angesichts der hervorragenden Bedeutung, die der zivilen Verteidigung und der hiefür erforderlichen Bauten und Anlagen einzuräumen ist, das Verfahrensbeteiligungs-

recht aufheben oder einschränken wollen, so hätte er dies durch entsprechende eidgenössische Verfahrensvorschriften im Gesetz selbst festlegen müssen.