Urteilskopf

97 I 524

72. Auszug aus dem Urteil vom 22. September 1971 i.S. Gemeinde Flims gegen Schweiz. Eidgenossenschaft (PTT-Betriebe) und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden.
Regeste (de):
Erstellung von Telephonleitungen.

Die Vorschriften der Art. 5-7 des eidg. Elektrizitätsgesetzes über die Erstellung von Telephonlinien enthalten nicht nur öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen, sondern auch eine Befreiung vom kantonalen und kommunalen Baupolizeirecht. Die Gemeinden können daher die Aufstellung von Telephonstangen nicht von einer Baubewilligung abhängig machen.

Regeste (fr):
Etablissement de lignes téléphoniques.

En matière d'établissement de lignes téléphoniques, les dispositions figurant aux art. 5-7 de la loi fédérale sur les installations électriques ne consacrent pas seulement des restrictions de droit public à la propriété, mais également une dispense d'observer les règlements cantonaux et communaux sur les constructions. En conséquence, les communes ne peuvent soumettre la mise en place de poteaux téléphoniques à l'octroi du permis de construire.

Regesto (it):
Posa di linee telefoniche.

Le prescrizioni degli art. 5-7 della LF sugli impianti elettrici non contengono soltanto, in materia di posa di linee telefoniche, restrizioni di diritto pubblico alla proprietà, ma anche una dispensa dall'osservanza del diritto cantonale e comunale sulla polizia delle costruzioni. I comuni non possono pertanto far dipendere la posa di pali telefonici da una licenza edilizia.

Sachverhalt ab Seite 524

BGE 97 I 524 S. 524

Aus dem Sachverhalt:

A.- Zur Bedienung neuer Hotel- und Skiliftanlagen auf dem Crap Sogn Gion (Gemeinde Falera) und im Gebiet Nagiens (Gemeinde Flims) erstellte die Kreistelephondirektion Chur (KTD) im Jahre 1969 eine neue Telephonleitung. Diese schliesst im Gebiet von La Runca an eine im Boden verkabelte Leitung

BGE 97 I 524 S. 525

an und führt zunächst verkabelt durch offenes Land und dann als Freileitung durch Wald. Mit Schreiben vom 27. Februar 1969 an die Generaldirektion der PTT-Betriebe in Bern verlangte der Gemeinderat Flims unter Hinweis auf Art. 7 ElG und das Gemeindebaugesetz vom 19. März 1968 (BauG) ein "Mitspracherecht bei der Linienführung und der Zuführungsart (unterirdisch oder oberirdisch)". Die Generaldirektion der PTT-Betriebe antwortete am 22. April 1969, für den Bau von Telephonleitungen sei ausschliesslich Bundesrecht massgebend; die KTD werde sich im Falle der Benützung von öffentlichem Boden mit dem Gemeinderat "ins Einvernehmen" setzen; sollte es zu keiner Verständigung kommen, so werde der Bundesrat entscheiden. Nachdem im Gebiet Stretg fünf Telephonstangen auf privatem Boden der Bürgergemeinde Flims aufgestellt worden waren, beschloss die Baubehörde Flims, der KTD wegen Nichteinholung der nach Art. 44 BauG erforderlichen Baubewilligung gemäss Art. 75 BauG eine Busse von Fr. 1'000.– aufzuerlegen. Hiegegen erhob die Generaldirektion der PTT-Betriebe namens der Schweiz. Eidgenossenschaft Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 29. April 1970 gut und hob die Bussenverfügung auf, im wesentlichen aus folgenden Gründen: Telephonfreileitungen seien keine "Bauten" im Sinne des BauG. Für eine Unterstellung solcher Leitungen unter das BauG bestehe auch kein Bedürfnis, da für sie in der Regel öffentlicher Boden beansprucht werden müsse und insoweit die Interessen der Gemeinde durch Art. 7 ElG gewahrt seien. Wenn der Bund den Bau und Betrieb des öffentlichen Telephon.. netzes zur Bundesaufgabe gemacht und die dafür erforderlichen rechtlichen Normen aufgestellt habe, könnten die Kantone und Gemeinden die Verwirklichung dieser Aufgabe nicht durch eigenes öffentliches Recht in Frage stellen, denn Bundesrecht breche kantonales Recht.

B.- Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat die Gemeinde Flims staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie beantragt Aufhebung des Urteils und macht geltend, es verletze die Gemeindeautonomie und sei offensichtlich willkürlich. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Im Kanton Graubünden fällt das öffentliche Baurecht, wie das Bundesgericht in den letzten Jahren wiederholt festgestellt hat, in den Autonomiebereich der Gemeinden (BGE 97 I 138 E. 2 und dort angeführte frühere Urteile). Das Baugesetz der Gemeinde Flims stellt somit autonomes Gemeinderecht dar. Nach der neuern Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Gemeindeautonomie auch dadurch verletzt werden, dass die zuständige kantonale Behörde eine autonome Norm der Gemeinde willkürlich auslegt oder anwendet (BGE 95 I 33 ff., insbesondere 37/38; BGE 97 I 522). Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht eine solche Verletzung vor, weil seine Auffassung, dass Telephonfreileitungen keine "Bauten" im Sinne von Art. 44 BauG seien und es daher für ihre Erstellung keiner Baubewilligung bedürfe, mit dem Wortlaut und Zweck des BauG unvereinbar sei. Die Frage der Auslegung des BauG kann indes offen bleiben, wenn das ElG, wie das Verwaltungsgericht und die Beschwerdegegnerin annehmen, den Sachverhalt umfassend regelt und deshalb die Anwendung des BauG nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ausgeschlossen ist. Wie es sich hiemit verhält, ist daher vorweg zu prüfen.

4. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf BGE 92 I 205 ff. und schliesst daraus, dass das Gemeindebaupolizeirecht auch auf Telephonfreileitungen anwendbar sei. Dieses Urteil betraf jedoch einen andern Sachverhalt. Das Bundesgericht prüfte dort, ob die PTT-Betriebe für ihre Bauten aufgrund des Art. 36 BV von den materi-

ellen und formellen Bestimmungen des kantonalen Baupolizeirechts befreit seien. Es hat dies im Gegensatz zu einem Gutachten des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements aus dem Jahre 1930 (VEBB 1930 Nr. 6) verneint. Dabei wurde die Frage nicht berührt, ob solches Recht auf Telephonleitungen der PTT anwendbar sei. Beim Entscheid hierüber sind vor allem die Art. 5-12 ElG zu berücksichtigen, welche eingehende Vorschriften über Telephonlinien enthalten, während in BGE 92 I 205 ff. einzig Art. 36 BV in Betracht fiel.
a) Art. 5 ElG ermächtigt den Bund, für die Erstellung von ober- und unterirdischen Telephonlinien näher bezeichnete öffentliche Sachen unentgeltlich in Anspruch zu nehmen. Eine entsprechende Befugnis räumt Art. 6 ElG dem Bund gegenüber

BGE 97 I 524 S. 527

privatem Grundeigentum ein, jedoch nur für das Ziehen von Drähten im Luftraum. Im Anschluss daran verpflichtet Art. 7 Abs. 1 ElG die eidgenössische Verwaltung, sich vor dem Bau der Linien mit den betreffenden Behörden oder Privaten ins Einvernehmen zu setzen und ihren Begehren so weit entgegenzukommen, als die zweckentsprechende Ausführung der Linien es erlaubt. Ferner bestimmt Art. 7 Abs. 2 ElG, dass dann, wenn eine Verständigung über die Art der Ausführung der Linie nicht erzielt werden kann, der Bundesrat innert der in Art. 5 und 6 gezogenen Schranken entscheidet.
Aus dieser Ordnung ergibt sich, dass im Normalfall "die eidgenössische Verwaltung", d.h. die Organe der PTT-Betriebe, und im Streitfall der Bundesrat über die Führung der Telephonlinien entscheidet. Dass sich die Verwaltung zunächst mit den "betreffenden Behörden oder Privaten" ins Einvernehmen zu setzen hat, bedeutet offensichtlich, dass bei Inanspruchnahme von öffentlichen Sachen (Art. 5 ElG) die Behörden zu begrüssen sind, denen die Verfügung darüber zusteht, bei Inanspruchnahme von Privateigentum (Art. 6 ElG) dagegen die Eigentümer. Dass Behörden, namentlich Gemeindebehörden, die kein Verfügungsrecht über das in Anspruch genommene Eigentum haben, angehört werden, schreibt Art. 7 Abs. 1 ElG nicht vor, schliesst es aber auch nicht ausdrücklich aus. Auf keinen Fall aber steht solchen Gemeindebehörden der Entscheid über "die zweckentsprechende Ausführung der Linie" zu; hierüber entscheidet im Falle der Einigung mit dem Betroffenen "die eidgenössische Verwaltung" und im Streitfall der Bundesrat. b) Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, die in den Art. 5-7 ElG enthaltene Ordnung beziehe sich lediglich auf das Verhältnis zwischen den PTT-Betrieben und den betroffenen Grundeigentümern und habe mit der baupolizeilichen Bewilligungspflicht nicht das geringste zu tun. Dabei stellt sie indes einseitig auf den Wortlaut der Art. 5 und 6 ElG ab und verkennt die Tragweite des Art. 7 ElG. Die Art. 5 und 6 enthalten öffentlichrechtliche gesetzliche Eigentumsbeschränkungen (BGE 42 I 165E. 3; HESS, Das Enteignungsrecht des Bundes S. 332/3); sie setzen fest, inwieweit öffentliches und privates Grundeigentum unentgeltlich und ohne Durchführung des sonst nach Art. 12 und 42 ElG erforderlichen Enteignungsverfahrens vom Bund für die Erstellung von Telephonlinien in Anspruch

BGE 97 I 524 S. 528

genommen werden darf. Nach ihrem Sinn und Zweck geht die in den Art. 5-7 ElG enthaltene Ordnung indessen weiter und enthält auch eine Befreiung vom kantonalen Baupolizeirecht (vgl. EDWIN HAUSER, Die Bindungen des Bundes an das kantonale Recht, Diss. Zürich 1962 S. 57 und 94). Art. 7, wonach über die Linienführung im Normalfall die Verwaltung und im Streitfall der Bundesrat entscheidet, hätte kaum eine praktische Bedeutung, wenn nach diesem Entscheid noch ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen wäre und die kantonalen oder kommunalen Baupolizeibehörden eine andere Linienführung anordnen oder den PTT-Betrieben Vorschriften über die Erstellung von Leitungsmasten, die Anlage von Kabelgräben usw. machen könnten. In Wirklichkeit würden dann nicht die in Art. 7 ElG genannten Behörden des Bundes, sondern die Gemeinde-

behörden, die kantonalen Rechtsmittelinstanzen und schliesslich das Bundesgericht darüber entscheiden, wo und wie Telephonleitungen gebaut oder nicht gebaut werden dürfen. Dass das nicht der Sinn der Art. 5-7 ElG sein kann, ergibt sich noch aus einer weiteren Überlegung. Sind Gebäude für Telephonzentralen und dergleichen zu erstellen, so rechtfertigt sich die Unterstellung der PTT-Betriebe unter das kantonale und kommunale Baupolizeirecht, weil solche Gebäude den örtlichen Verhältnissen angepasst, grösser, kleiner, länger, breiter oder höher, mit Satteldach oder Flachdach, mit mehr oder weniger Abstand von den Nachbarbauten errichtet werden können. Eme Ausnahme ist daher, wie in BGE 92 I 210 bemerkt wurde, nur zu machen für den Fall, dass "durch die Anwendung des kantonalen oder kommunalen Rechts die Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes verunmöglicht oder erheblich erschwert wird". Ganz anders verhält es sich bei den Telephonleitungen. Hier überwiegt das im ElG umschriebene elektrizitätspolizeiliche Interesse, das in der Abwehr von Gefahren und Schädigungen für Menschen und Sachen und in der Sicherstellung eines störungsfreien Betriebs besteht. Ferner ist Art. 2 des PTT-Organisationsgesetzes vom 6. Oktober 1960 (AS 1961 S. 17) zu beachten, wonach die PTT-Betriebe unter Rücksichtnahme auf die Landesinteressen "nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen" zu führen sind, was bedeutet, dass alle neuen Telephonleitungen so rationell wie möglich in das bestehende Leitungsnetz eingefügt und so angelegt werden, dass unter Ausschluss vermeidbarer Kosten

der grösstmöglichste Nutzen für das ganze Land erzielt wird. Bei solcher Verpflichtung ist es ausgeschlossen, dass sich die PTT-Verwaltung bei der Erstellung von Telephonlinien den Anordnungen von 3000 Gemeinden zu fügen oder sie mit den dagegen zulässigen Rechtsmitteln anzufechten hätte. Insbesondere wäre in Kantonen, in denen wie in Graubünden jede Gemeinde ihr eigenes Baupolizeirecht hat, die einheitliche und kostensparende Schaffung eines Telephonnetzes nicht mehr möglich. Den Interessen der betroffenen Gemeinden wird durch die den PTT-Betrieben in Art. 7 Abs. 1 ElG vorgeschriebene Fühlungnahme mit den Behörden hinreichend Rechnung getragen. Das gilt namentlich auch inbezug auf den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes, um den es der Beschwerdeführerin offenbar hauptsächlich geht. Die Rücksichtnahme auf das "landschaftliche Bild" ist den PTT-Betrieben durch Art. 12 der Verordnung vom 7. Juli 1933 über Schwachstromanlagen (BS 4 S. 779) sowie durch Art. 3 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (AS 1966 S. 1637) vorgeschrieben und muss auch für den allfällig vom Bundesrat nach Art. 7 Abs. 2 ElG zu treffenden Entscheid gelten.

Bezüglich der Telephonleitungen ist daher dem erwähnten Gutachten des EJPD (VEBB 1930 Nr. 6) beizupflichten, dass das ElG über die Erstellung solcher Leitungen Vorschriften aufstellt, welche kantonale Kompetenzen ausschliessen. Infolgedessen verstösst jeder Versuch der Gemeindebehörden von Flims, sich selber aufgrund des autonomen Gemeinderechts eine Entscheidungsbefugnis beizulegen, gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet.