Urteilskopf

92 I 205

36. Urteil vom 13. Juli 1966 i.S. Burgy gegen PTT, Gemeinderat Zufikon und Regierungsrat des Kantons Aargau.

Regeste (de):

Eigentumsgarantie; Art. 4 BV, rechtliches Gehör.

1. Legitimation des Nachbarn zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen die Erteilung einer Baubewilligung an einen Dritten (Bestätigung der Rechtsprechung) (Erw. 2).

2. Das Bundesgericht prüft die Rüge, die kantonale Instanz habe statt des massgebenden kantonalen Rechts Bundesrecht angewandt, dann frei, wenn ausserdem geltend gemacht wurde, es sei durch die unrichtige Grenzziehung in verfassungsmässige Rechte des Beschwerdeführers eingegriffen worden (Erw. 3).

3. Die PTT unterstehen für ihre Bauten dem Grundsatze nach sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht dem kantonalen und dem kommunalen Baupolizeirecht (Erw. 5 und 6).

4. Verweigerung des rechtlichen Gehörs dadurch, dass die kantonale Instanz dem Einsprecher, der im Baubewilligungsverfahren der Gemeinde obgesiegt hat, keine Gelegenheit gibt, sich zu den Vorbringen der Gegenpartei zu äussern (Erw. 8).

Regeste (fr):

Garantie de la propriété; art. 4 Cst., droit d'être entendu.

1. Qualité du voisin pour attaquer par la voie du recours de droit public le permis de construire accordé à un tiers (confirmation de la jurisprudence) (consid. 2).

2. Le Tribunal fédéral examine librement le grief d'application du droit fédéral en lieu et place du droit cantonal, lorsque le recourant fait valoir en outre que la détermination incorrecte du droit applicable porte atteinte à ses droits constitutionnels (consid. 3).

3. Les PTT sont soumis, pour leurs constructions, au droit cantonal et communal sur la police des constructions, aussi bien sous l'angle matériel que formel (consid. 5 et 6).

4. Violation du droit d'être entendu par le fait que l'autorité cantonale ne donne pas à l'opposant qui a obtenu gain de cause dans la procédure communale l'occasion de se déterminer sur les allégations de la partie adverse (consid. 8).

Regesto (it):

Garanzia della proprietà; art. 4 CF, diritto di essere sentito.

1. Veste del vicino per interporre un ricorso di diritto pubblico contro il rilascio d'un permesso di costruzione ad un terzo (conferma della giurisprudenza) consid. 2).

2. Il Tribunale federale esamina liberamente la censura secondo cui la precedente istanza ha applicato il diritto federale invece del diritto cantonale determinante, quando il ricorrente fa inoltre valere che l'erronea determinazione del diritto applicabile viola i suoi diritti costituzionali (consid. 3).

3. Le PTT soggiacciono, per le loro costruzioni, al diritto cantonale e comunale sulla polizia delle costruzioni, tanto dal punto di vista materiale che da quello formale (consid. 5 e 6).

4. Violazione del diritto di essere sentito per il fatto che l'istanza cantonale non dà all'opponente che ha vinto la causa in sede comunale, la possibilità di esprimersi sulle

argomentazioni della controparte (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 206

BGE 92 I 205 S. 206

A.- Die Schweizerischen PTT-Betriebe reichten beim Gemeinderat von Zufikon/AG ein Gesuch zwecks Erstellung einer Telefonzentrale auf dem an der Strasse Bremgarten-Zürich gelegenen Grundstück Nr. 1265 ein. Nachdem die Eigentümer von fünf benachbarten Parzellen, darunter auch Marcel Burgy, gegen das Bauvorhaben Einsprache erhoben hatten, wies der Gemeinderat das Gesuch durch Beschluss vom 16. Juni 1965 mit der Begründung ab, die geplante Baute verletze verschiedene Vorschriften der Bauordnung von Zufikon.

B.- Mit Beschwerde stellte die Generaldirektion PTT (im folgenden PTT genannt) beim Regierungsrat des Kantons Aargau die Begehren, den Beschluss des Gemeinderats von Zufikon aufzuheben, eventuell festzustellen, dass der Neubau der Telefonzentrale der kommunalen Bauordnung nicht unterliege und die PTT daher keine Baubewilligung einzuholen hätten. Nachdem der Regierungsrat beim Gemeinderat von Zufikon, nicht aber bei den Einsprechern im kommunalen Verfahren, eine Vernehmlassung eingeholt hatte, hiess er durch Beschluss vom 10. September 1965 die Beschwerde gut und stellte fest, dass die PTT weder den kantonalen noch den kommunalen Bauvorschriften unterstünden und deshalb keine Baubewilligung benötigten. Immerhin sollten die PTT, soweit sich dies betrieblich verantworten lasse (i nsbesondere bezüglich der Abwasserbeseitigung und der Freihaltung des Strassenraums), den Begehren der kantonalen und gemeindlichen Baupolizeibehörden entsprechen. Es sei den PTT auch zu empfehlen, sich
BGE 92 I 205 S. 207

an die Baulinien zu halten, da sonst bei einem späteren Ausbau der Strasse grosse Schwierigkeiten entstehen könnten. Nach der Darstellung des Beschwerdeführers erfuhr einer der fünf im kommunalen Verfahren aufgetretenen Einsprecher am 21. März 1966 zufällig vom erwähnten Regierungsratsbeschluss. Mit Schreiben vom 24. März 1966 stellte daraufhin der Gemeinderat von Zufikon sämtlichen Einsprechern eine Kopie des regierungsrätlichen Entscheides zu.
C.- Mit der am 20. April 1966 eingereichten staatsrechtlichen Beschwerde beantragt M. Burgy, den Beschluss des Regierungsrats vom 10. September 1965 aufzuheben. Der Beschwerdeführer rügt Verletzungen des Art. 4 BV und der Eigentumsgarantie. Er macht zur Begründung im wesentlichen geltend, die kantonalen und kommunalen Bauvorschriften seien nicht nur im öffentlichen Interesse erlassen worden, sondern dienten auch dem Schutz der privaten Interessen der Nachbarn. Das bewilligte Bauvorhaben beeinträchtigte ihn, den Beschwerdeführer, in der Überbauungsmöglichkeit seiner eigenen Liegenschaft und entwerte diese zudem weitgehend. Er sei deshalb zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert. Der Regierungsrat habe willkürlich angenommen, dass die PTT für den Bau der geplanten Telefonzentrale in Zufikon dem kantonalen und kommunalen Baurecht nicht unterstellt seien. Das Bundesrecht enthalte keine Bestimmung, die eine derartige Exemption vorsehe. Aus Art. 12 des PTT-Organisationsgesetzes müsse vielmehr das Gegenteil gefolgert werden. Aber auch mit Art. 36 BV könne der Beschluss des Regierungsrates nicht begründet werden. Der Regierungsrat habe sodann eine formelle Rechtsverweigerung begangen, weil er dem Beschwerdeführer keine Gelegenheit gegeben habe, sich zu den neuen Vorbringen der PTT (wonach die kantonale und kommunale Bauordnung im vorliegenden Falle nicht anwendbar sei) zu äussern.
D.- Der Regierungsrat des Kantons Aargau und die Generaldirektion PTT beantragen Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat von Zufikon hält in seiner Zuschrift an die kantonale Baudirektion daran fest, dass der Bau der Telefonzentrale gegen die Gemeindebauordnung verstosse.
Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Ist der Beschwerdeführer zu den erhobenen Rügen legitimiert und der Entscheid des Regierungsrates tatsächlich verfassungswidrig,
BGE 92 I 205 S. 208

so ist die Sache an die kantonale Instanz zurückzuweisen, damit sie in Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts sowie des kantonalen und kommunalen Rechts das Baubewilligungsgesuch der PTT materiell behandelt; ob das Projekt der PTT nach diesen

Bestimmungen bewilligt werden kann, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen.
2. Indem der Regierungsrat die PTT von den kantonalen und kommunalen Bauvorschriften ausnahm, erteilte er ihnen der Sache nach die Bewilligung zum Bau der geplanten Telefonzentrale. Es ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer als Eigentümer eines Nachbargrundstücks zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates legitimiert sei. Die neueste Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 91 I 409 ff.) bejaht die Beschwerdebefugnis des Nachbarn, wenn es um die Anwendung von Bauvorschriften geht, die "neben dem Gemeininteresse auch den besondern Bedürfnissen der Nachbarn zu dienen bestimmt sind". Die vom Regierungsrat angeblich zu Unrecht nicht angewendeten §§ 34, 35 und 37 der Bauordnung von Zufikon stehen in einem Abschnitt VI "Nachbarrecht und weitere Bestimmungen, b) im Verhältnis zum Privateigentum", wodurch klar zum Ausdruck kommt, dass die umstrittenen Normen nachbarliche Beziehungen sowohl im Interesse der Öffentlichkeit als auch im Interesse der Nachbarn ordnen. Der Beschwerdeführer kann deshalb die verfassungswidrige Verletzung der genannten Vorschri ften mit der staatsrechtlichen Beschwerde geltend machen.
3. Der Beschwerdeführer rügt als willkürlich und gegen die Eigentumsgarantie verstossend, dass der Regierungsrat das den Anstössern einen gewissen Schutz gegen Neubauten gewährende kantonale und kommunale Baurecht auf die PTT mit der unzutreffenden Begründung nicht angewendet habe, das in Art. 36 BV verankerte Post-, Telegrafen-, und Telefonregal gehe vor. Dem Sinne nach wird also behauptet, die kantonale Regierung habe dem Art. 36 BV eine Tragweite gegeben, die dieser Bestimmung nicht zukomme, und infolgedessen zu Unrecht und in willkürlicher Weise Bundes- statt kantonales Recht angewendet. Wird die Anwendung kantonalen Rechts in Missachtung von Bundesrecht als willkürlich gerügt, so gilt als in dieser Rüge mitenthalten diejenige der Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts. Das Bundesgericht prüft
BGE 92 I 205 S. 209

dabei frei, ob ein kantonaler Rechtssatz oder die ihm gegebene Auslegung mit dem Bundesrecht vereinbar ist (BGE 91 I 28). Bezüglich der umgekehrten Rüge, im angefochtenen Entscheid sei die Tragweite einer eidgenössischen Norm überschätzt und kantonales Recht fälschlicherweise als dadurch aufgehoben erachtet worden, kommt dem Staatsgerichtshof, zu dessen wesentlichen Aufgaben die Harmonisierung von Bundesrecht und kantonalem Recht gehört, die selbe weite Kognitionsbefugnis zu; dies jedenfalls dann, wenn der Beschwerdeführer, wie vorliegend, geltend macht, die kantonale Instanz habe durch die von ihr vorgenommene unrichtige Abgrenzung des Geltungsbereichs der eigenössischen und der kantonalen Rechtsordnung in verfassungsmässige Rechte eingegriffen, welche das kantonale Recht besser schütze als das eidgenössische. Die freie Prüfung rechtfertigt sich übrigens im vorliegenden Fall umso mehr, als es sich dabei um einen Streit handelt, der - wäre der Entscheid der kantonalen Instanz zu Ungunsten der PTT ausgefallen - als formeller Kompetenzkonflikt mit einer staatsrechtlichen Klage gemäss Art. 83 lit. a OG hätte angefochten werden können. Dabei hätte das Bundesgericht ebenfalls mit freier Kognition entschieden. Voraussetzung für das Eintreten ist aber immer die Geltendmachung einer Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts. Die angeblich fälschliche Anwendung von Bundesrecht statt kantonalem Recht bildet an sich keinen selbständigen Beschwerdegrund. Die gegenteilige Auffassung, die in einzelnen älteren Urteilen vertreten wurde (BGE 29 I 180,BGE 48 I 232,BGE 55 I 104), kann jedenfalls seit dem Inkrafttreten des revidierten Art. 68 OG nicht mehr aufrechterhalten werden (BIRCHMEIER, Komm. zu Art. 68 OG, N. 6 e aa, FLEINER-GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht S. 98 N. 31, MAX IMBODEN, Bundesrecht bricht kantonales Recht, Diss. Zürich 1940, 161 f.).
4. a) Was den in der Beschwerde angerufenen Art. 12 Abs. 1 des PTT-Organisationsgesetzes anbetrifft, so ist er nicht geeignet, den Standpunkt der kantonalen Instanz zu entkräften. Mit dieser Bestimmung wollte nämlich der Gesetzgeber nicht die Frage der Anwendung kantonalen Rechtes auf die Bauten der PTT entscheiden. Es ging den eidgenössischen Räten, welche den genannten Artikel in den Entwurf einführten, vielmehr darum, die Kompetenz zwischen den PTT-Betrieben und der Eidg. Direktion der öffentlichen Bauten im Sinne einer

BGE 92 I 205 S. 210

Stärkung der Stellung der PTT neu zu verteilen (vgl. dazu insbesondere Sten.Bull. des StR, 1959 S. 413 ff.). b) Begründet ist hingegen der Einwand des Beschwerdeführers, dass sich aus dem Telefonregal (Art. 36 BV) keine generelle Befreiung der PTT-Bauten von den Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Baurechts ableiten lasse.
5. Der Regierungsrat stützt sich zur Begründung seines Entscheides auf ein Gutachten des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements aus dem Jahre 1930 (auszugsweise wiedergegeben in den "Verwaltungsentscheiden der Bundesbehörden", 1930, Nr. 6), worin u.a. festgestellt worden war, dass

die Befreiung von der kantonalen Baubewilligung sich aus dem Wesen der dem Bund übertragenen Hoheitsrechte und aus der Notwendigkeit ihrer ungestörten Ausübung rechtfertigen lasse. Diese Betrachtungsweise hält jedoch einer näheren Überprüfung nicht stand.
Zwar erklärt Art. 36 BV das Post- und Telegrafenwesen (und damit auch das Telefonwesen) zur Bundessache. Demgegenüber sind aber auch Kanton und Gemeinde mit dem Erlass von Baupolizeivorschriften im Rahmen ihrer vom Bund übertragenen oder überlassenen Zuständigkeit geblieben. Auszugehen ist deshalb davon, dass das Recht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden dort, wo diese Verbände verschiedenartige Materien zu ordnen haben, eine Einheit zu bilden hat. Schon daraus folgt die grundsätzliche Bindung des Bundes an die von den unteren Verbänden im Rahmen ihrer Zuständigkeit aufgestellten Rechtssätze. Indessen gilt dieser Grundsatz, wie das Bundesgericht wiederholt erkannt hat, nur soweit, als durch die Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechtes die Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes nicht verunmöglicht oder erheblich erschwert wird (BGE 91 I 423, nicht veröffentlichtes Urteil vom 23. Dezember 1952 i.S. Eidg. c. Kanton Luzern,BGE 65 I 103). Liegt eine erhebliche Erschwerung im genannten Sinne vor, so hat das kantonale Recht nur dann zurückzutreten, wenn der Bund das höhere und damit schutzwürdigere Interesse vertritt (BGE 91 I 423 /4). Aus dem Gesagten ergibt sich für den zu beurteilenden Fall, dass das kantonale und das kommunale Baupolizeirecht nur insoweit zu weichen haben, als diese Bestimmungen die PTT in der Erfüllung ihrer Aufgabe, eine Telefonzentrale in der erforderlichen Grösse zu erstellen, hindern. Der Regierungsrat hat nun aber diese Frage im angefochtenen Entscheid nicht
BGE 92 I 205 S. 211

abgeklärt. Er liess es vielmehr bei einem allgemeinen Hinweis auf Art. 36 BV bewenden.
5a. Die kantonale Instanz hält sodann, wiederum gestützt auf das erwähnte Gutachten des EJPD, die PTT für abschliessend zuständig zum Entscheid darüber, ob sie sich an die Vorschriften des kantonalen und kommunalen Baupolizeirechts zu halten hätten oder nicht. Die gleiche Auffassung vertritt EDWIN HAUSER in seiner Dissertation "Die Bindungen des Bundes an das kantonale Recht" (Zürich 1962, S. 78 und 92). Entsprechende Ausnahmebestimmungen zugunsten der zuständigen Bundesorgane bestehen einzig in Bezug auf militärische Anlagen und dem Eisenbahnbetrieb dienende Werke (Art. 164 Abs. 3 MO, Art. 18 Eisenbahngesetz). Es stellt sich deshalb die Frage, ob diese Vorschriften analog auch auf die Bauten der PTT angewendet werden können, weil sie ein allgemeines bundesrechtliches Prinzip ausdrücken, oder ob sie im Gegenteil als Spezialbestimmungen anzusehen sind, die den allgemeinen Grundsatz der Unterstellung der Bundesbauten unter das kantonale Baubewilligungsverfahren durchbrechen. Jede Ausnahme vom Grundsatz der Gesetzmässigkeit, welcher die gesamte staatliche Verwaltung beherrscht, muss auf eine geschriebene oder ungeschriebene Rechtsnorm gestützt werden können. Die PTT sehen diese Norm in Art. 36 BV. Kann aber, wie oben ausgeführt, mit dem Post-, Telegrafen- und Telefonregal die Exemption der PTT vom kantonalen und kommunalen Baupolizeirecht nicht begründet werden, so kann aus Art. 36 BV auch nicht abgeleitet werden, dass die PTT keiner Baubewilligung bedürfen; denn das materielle und das formelle Baupolizeirecht sind als Einheit zu betrachten. Zudem schützt das Baupolizeirecht oft auch die Interessen Privater. Hätten nun die PTT abschliessend über die Einsprachen Privater zu entscheiden, so wären sie gleichzeitig Bauherr und richtende Verwaltungsbehörde. Ein derart mangelhafter Rechtsschutz des Bürgers kann dem Art. 36 BV nicht entnommen werden. Solange deshalb der Gesetzgeber keine der Regelung in der Militärorganisation oder im Eisenbahngesetz entsprechende Bestimmung aufstellt, muss angenommen werden, dass für die Bauten der PTT das Bedürfnis nach einer Ausschaltung der kantonalen Entscheidungsbefugnis nicht im selben Masse besteht wie für Anlagen der Landesverteidigung und der Eisenbahn. Übrigens sind die PTT, obschon dem kantonalen Baubewilligungsverfahren
BGE 92 I 205 S. 212

unterstellt, den kantonalen Behörden keineswegs ausgeliefert. Verweigert nämlich die letzte kantonale Instanz eine Baubewilligung und erfolgt dieser Entscheid nach Ansicht der PTT zu Unrecht, so bleibt dem Bund die Möglichkeit gewahrt, die Streitigkeit auf dem Wege der staatsrechtlichen Klage gemäss Art. 83 lit. a OG vor das Bundesgericht zu bringen.
7. Unterstehen aber die PTT sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht dem kantonalen und kommunalen Baupolizeirecht, so folgt daraus, dass der Regierungsrat die Beschwerde der PTT auf ihre Begründetheit unter dem Gesichtspunkt des kantonalen und kommunalen Rechts hätte prüfen sollen. Da er dies unterliess, ist der angefochtene Beschluss aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung an die kantonale Instanz zurückzuweisen. Diese wird insbesondere abzuklären haben, ob die Zentrale in Zufikon - was die PTT behaupten - aus technischen Gründen nicht im Rahmen der Vorschriften der Gemeindebauordnung erstellt werden kann. Ferner wird der Regierungsrat auch untersuchen müssen, ob die Telefonzentrale zu den industriellen und gewerblichen Bauten im Sinne

von § 37 der Bauordnung von Zufikon zu zählen ist. Die PTT verneinen dies in ihrer Zuschrift vom 30. März 1965 an den Gemeinderat, behaupten aber auch nicht, es handle sich bei der zu erstellenden Baute um ein Wohngebäude.
8. Der Beschwerdeführer rügt ferner eine formelle Rechtsverweigerung, eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs. Wenn auch die aargauische Gesetzgebung, die das Beschwerdeverfahren in Baupolizeisachen nur unvollständig regelt (ZIMMERLIN, Bauordnung der Stadt Aarau, § 6, N. 1; BEDA HAUSER, Die Gemeindebauordnung in den Kantonen Zürich und Aargau, Diss. Freiburg 1956, S. 164), keine diesbezügliche Bestimmung kennt, so entspricht es doch einem anerkannten Rechtsgrundsatz, dass eine Partei, deren Einsprache in erster Instanz gutgeheissen wurde, von der Beschwerdeinstanz anzuhören ist, bevor ihre Rechtsstellung zu ihrem Nachteil abgeändert wird. In der Verletzung dieses Grundsatzes liegt eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs (BGE 85 I 75 mit Verweisungen; FAVRE Droit constitutionnel suisse, S. 253). Der Regierungsrat hat den für den Beschwerdeführer günstig lautenden Baueinspracheentscheid des Gemeinderates von Zufikon aufgehoben, ohne dem Beschwerdeführer und seinerzeitigen Einsprecher Gelegenheit zu geben, sich zu den neuen
BGE 92 I 205 S. 213

Vorbringen der PTT vernehmen zu lassen. Die kantonale Instanz hat dem Beschwerdeführer deshalb das rechtliche Gehör verweigert; ihr Entscheid erweist sich auch unter diesem Gesichtspunkt als verfassungswidrig. Zwar macht der Regierungsrat geltend, die Einsprecher des erstinstanzlichen Verfahrens seien ihm nicht bekannt gewesen. Diese Behauptung ist jedoch aktenwidrig; die fünf Einsprecher sind im Entscheid des Gemeinderates von Zufikon mit Namen und Adresse aufgeführt. Vor Erlass des neuen Entscheides ist dem Beschwerdeführer somit Gelegenheit zu geben, sich zur Beschwerdeschrift der PTT an den Regierungsrat zu äussern.
9. Eine Prozessentschädigung kann dem obsiegenden Beschwerdeführer nicht zugesprochen werden (Art. 159 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 156 Abs. 2 OG).
Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 10. September 1965 im Sinne der Erwägungen aufgehoben wird.