

Nachschlagewerk: ja

BGHZ : nein

FernmeldeanlagenG vom 14. Januar 1928 (RGBl. I S. 8)

- FAG - § 3 Abs. 1 Nr. 1

a) Gemeindeverbände i.S. des § 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG sind auch kommunale Zweckverbände, deren Mitglieder Gemeinden und/oder Gemeindeverbände sind und die allein oder überwiegend gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen.

b) Zum Begriff der "Behörde" i.S. des § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG.

BGH, Urt. v. 11. Dezember 1980 - III ZR 130/79 - OLG Karlsruhe
LG Heidelberg

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 130/79

URTEIL

Verkündet am
11. Dezember 1980
Schorm,
Justizamtsinspektor

in dem Rechtsstreit

**als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle**

der Deutschen Bundespost,
vertreten durch den Präsidenten der Oberpostdirektion K[REDACTED],
E[REDACTED]-Tor-Platz 1, K[REDACTED],

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. [REDACTED] und
Dr. [REDACTED] -

g e g e n

den Zweckverband Fernwasserversorgung R[REDACTED],
vertreten durch den Vorstand, Bürgermeister F[REDACTED],
P[REDACTED], S[REDACTED]straße [REDACTED], Si[REDACTED],

Beklagten und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Frhr. v. [REDACTED] -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofes hat auf die mündliche Verhandlung vom 11. Dezember 1980 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Nüßgens und die Richter Dr. Krohn, Dr. Peetz, Kröner und Boujong

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des 10. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Karlsruhe vom 3. August 1979 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsrechtszuges.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Der beklagte Zweckverband betreibt Trinkwasserversorgungsanlagen für die Einwohner der ihm angeschlossenen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Landkreise). Er hat zur Unterhaltung und Überwachung der umfangreichen Anlagen eine Drahtfernmeldeanlage eingerichtet, die u.a. dem Fernmeldeverkehr zu den Außenstellen der Wasserversorgungsanlagen (sog. technischer Dienst) dient. Die Anschlußstellen sind nur Bediensteten des Beklagten zugänglich; eine Verbindung zum öffentlichen Fernmeldenetz besteht nicht. Nach der Errichtung der Anlage bestätigte die Klägerin durch ein Schreiben des Fernmeldeamts H [REDACTED] vom 25. Juli 1972, daß die Anlage nach den Vorschriften des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 - FAG - (RGBl. I S. 8) genehmigungsfrei sei, aber der Überwachung



durch die Klägerin unterliege. Nach einer Erweiterung der Anlage im Jahr 1977 erklärte das Fernmeldeamt K[REDACTED] in einem Bescheid an den Beklagten vom 21. Oktober 1977, die Anlage unterliege der Genehmigungspflicht, der Bescheid des Fernmeldeamts H[REDACTED] vom 25. Juli 1972 werde zurückgenommen; ein Antrag auf Genehmigung sei binnen einer Frist von vier Wochen zu stellen. Da der Beklagte sich weigert, eine derartige Genehmigung einzuholen, hat die Klägerin auf Feststellung geklagt, daß die vom Beklagten errichtete private Fernmeldeanlage keine genehmigungsfreie Anlage im Sinn des Gesetzes über Fernmeldeanlagen sei.

Das Landgericht hat der Klage stattgegeben, das Oberlandesgericht hat sie abgewiesen. Mit ihrer Revision erstrebt die Klägerin die Wiederherstellung des landgerichtlichen Urteils.

Entscheidungsgründe

Die Revision bleibt ohne Erfolg.

I.

1. Zutreffend hat das Berufungsgericht angenommen, daß für die von der Klägerin erhobene Feststellungsklage der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten eröffnet ist. Das Feststellungsbegehren hat die Frage zum Gegenstand, ob der Beklagte eine genehmigungsfreie Fernmeldeanlage i.S. des § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG betreibt. Für Streitigkeiten dar-

über, ob die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 FAG vorliegen, ist nach Absatz 3 dieser Vorschrift der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben. Darin liegt eine ausdrückliche Zuweisung an ein anderes Gericht (als das Verwaltungsgericht) i.S. des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO (Aubert, Fernmelderecht, Bd. I 3. Aufl. S. 118; vgl. auch Gem. Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes BGHZ 56, 395).

2. Die Frage der Genehmigungsbedürftigkeit der von dem Beklagten betriebenen Fernmeldeanlage ist auch nicht durch den - vor den Verwaltungsgerichten nicht angefochtenen - Bescheid des Fernmeldeamts K [REDACTED] vom 21. Oktober 1977 abschließend und mit Bindungswirkung für das vorliegende Verfahren geklärt. Dieser Bescheid enthält eine Rechtswegbelehrung, die "für die Entscheidung über die Genehmigungspflicht" auf die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte nach § 3 Abs. 3 FAG verweist. Diese hat der Beklagte angerufen, ohne dabei an eine Frist gebunden zu sein. Mit diesem Bescheid, den der erkennende Senat selbst auslegen kann, hat das Fernmeldeamt nicht einen vor den Verwaltungsgerichten anfechtbaren Verwaltungsakt erlassen (die Frage einer Rechtsgrundlage sei im übrigen dahingestellt), sondern hat seine Rechtsansicht dargelegt und dem Beklagten anheimgestellt, die umstrittene Rechtsfrage entsprechend § 3 Abs. 3 FAG einer Entscheidung durch die ordentlichen Gerichte zuzuführen.

II.

Dem Berufungsgericht ist ferner darin zu folgen, daß der Beklagte zu den nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG begünstigten Gemeindeverbänden gehört. Nach dieser Vorschrift können

"Fernmeldeanlagen, welche ausschließlich dem inneren Dienste von Behörden der Länder, der Gemeinden oder Gemeindeverbände sowie von Deichkorporationen, Siel- und Entwässerungsverbänden gewidmet sind", ohne Verleihung errichtet und betrieben werden (genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen).

1. Der Begriff des Gemeindeverbands wird in § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG nicht erläutert, sondern ist dort vorausgesetzt. Er hat jedoch keinen genau bestimmten, feststehenden Inhalt, sondern seine konkrete Bedeutung im Rahmen der einzelnen Norm, in der er verwendet wird, muß aus dem jeweiligen Regelungszusammenhang erschlossen werden (BVerfGE 52, 95, 111). Das Gesetz nennt nebeneinander Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Aus dieser Gleichstellung ist zu schließen, daß jedenfalls die Gemeindeverbände, soweit sie Gebietskörperschaften bilden (wie z.B. Kreise), unter die Vorschrift fallen (so im Ergebnis auch Neugebauer, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, 3. Aufl. 1929, § 3 FAG Anm. 2 I A a) S. 120).

Dem Gesetz über Fernmeldeanlagen ist indes nicht zu entnehmen, daß sich der Begriff des Gemeindeverbandes i.S. des § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG auf Gebietskörperschaften beschränke. Im Gegenteil steht mit dem Wortsinn auch die Auslegung im Einklang, daß der Begriff "Gemeindeverband" kommunale Zweckverbände, deren Mitglieder Gemeinden und /oder Gemeindeverbände sind und die allein oder überwiegende gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, mitumfaßt (vgl. auch Wolff/Bachof VerwR II 4. Aufl. § 85 III b 3: gelegentlich werden Zweckverbände als Gemeindeverbände bezeichnet). Diese Deutung ent-

spricht auch dem Gesetzeszweck. Wie der erkennende Senat in seinem Urteil vom 28. Mai 1980 (III ZR 176/78) - zur Veröffentlichung vorgesehen - im Anschluß an Neubauer aaO § 3 FAG Anm. 1 IV und Wiltz, Telegraphengesetz, 1908, § 3 Erl. zu 1 ausgesprochen hat, ist die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG gewährte Ausnahme vom Genehmigungszwang den begünstigten Körperschaften um ihrer öffentlich-rechtlichen Stellung willen, also im öffentlichen Interesse, eingeräumt. Ihnen sollte, wie der Senat weiter ausgeführt hat, die Anlage von Telegraphen zu dienstlichen Zwecken gestattet werden (Amtl. Begründung zu § 3 des Entwurfs vom 22. Februar 1891 des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs, Verhandlungen des Reichstages 1890/1891 Aktenstück Nr. 308). Dieser Regelungszweck trifft auch auf kommunale Zweckverbände zu, deren Mitglieder Gemeinden und/oder Gemeindeverbände sind und die allein oder überwiegend spezifische Gemeindeaufgaben (Selbstverwaltungsangelegenheiten) erfüllen, wie das bei dem Beklagten nach den Ausführungen des Berufungsgerichts der Fall ist. Es fehlt an einem einleuchtenden Sachgrund dafür, im Blick auf die Genehmigungsfreiheit der dem innerbehördlichen Dienst dienenden Fernmeldeanlagen zwischen kommunalen Zweckverbänden der genannten Art und Gemeinden zu unterscheiden. Das gilt um so mehr, als es vielfach von Zweckmäßigkeitserwägungen oder gar Zufälligkeiten abhängt, ob eine Aufgabe von einer Gemeinde oder einem gemeindlichen Zweckverband wahrgenommen wird. Für den oben umschriebenen Regelungszweck des § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG kann es jedenfalls keinen Unterschied machen, ob die behördeninterne Fernmeldeanlage von einem gebietskörperschaftlich organisierten Gemeindeverband oder einem kommunalen Zweckverband mit dem genannten Mitgliederbestand und Funktionsbereich errichtet und

betrieben wird. Auch im Schrifttum zum FAG wird, soweit es sich überhaupt mit dieser Frage befaßt, die Auffassung vertreten, daß unter den Begriff "Gemeindeverbände" auch kommunale Zweckverbände fallen (Neugebauer aaO § 3 FAG Anm. 2 I A a; Heinzelmann u.a., Fernmeldebenutzungsrecht, 1979, S. 122 mit der Einschränkung, daß es sich bei den Mitgliedern der kommunalen Zweckverbände ausschließlich um Gemeinden oder Gemeindeverbände handeln müsse).

Der Senat verkennt nicht, daß § 3 FAG eine Ausnahme von dem in § 2 FAG niedergelegten Grundsatz, daß Fernmeldeanlagen genehmigungsbedürftig sind, enthält und daher eng auszulegen ist (Aubert aaO S. 107; Neugebauer aaO § 3 FAG Anm. 1 II; Kämmerer/Eidenmüller in "Der Wirtschaftskommentator" Bd. 4, § 3 FAG Anm. 2). Die vom Senat vertretene Auslegung hält sich indes in diesem Rahmen, zumal danach nur gemeindliche Zweckverbände mit bestimmtem Mitgliederbestand und Aufgabenbereich als "Gemeindeverbände" anzusehen sind.

Aus der Erwähnung von Deichkorporationen, Siel- und Entwässerungsverbänden in § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG lassen sich keine Rückschlüsse auf die hier interessierende Frage ziehen. Insbesondere kann nicht angenommen werden, der Gesetzgeber habe ausschließlich die vorgenannten Zweckverbände privilegieren wollen. Der Begriff "Siel- und Entwässerungsverbände" umfaßt nicht alle Wassergenossenschaften, sondern nur solche öffentlich-rechtlichen Verbände, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Deichwesen stehen und ein Teil des Deichschutzwesens sind, mithin nur Entwässerungsverbände, die sich mit der Entwässerung eingedeichter Gebiete befassen (Neugebauer aaO § 3 FAG Anm. 2 I B b). Die Aufnahme dieser Verbände in § 3 FAG dient der

Sicherheit des Deichschutzwesens (Neugebauer aaO § 3 FAG Anm. 2 I b). Diese Verbände sind gegenüber den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden insoweit begünstigt, als die Genehmigungsfreiheit hier nicht an den behördeninternen, sondern nur an den internen Fernmeldeverkehr anknüpft; solche Verbände werden auch häufig - anders als Gemeindeverbände - gar keine eigenen Behörden haben.

2. § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG setzt weiter voraus, daß die Fernmeldeanlage ausschließlich dem innerbehördlichen Dienst des Gemeindeverbandes gewidmet ist. Fernmeldeanlagen eines kommunalen Zweckverbandes fallen daher nur dann unter die Vorschrift, wenn die Organe des Zweckverbandes Behörden sind und die Anlage dem inneren Dienst dieser Organe dient (Neugebauer aaO § 3 FAG Anm. 2 I A a). Auch diese Erfordernisse hat das Berufungsgericht rechtsbedenkenfrei bejaht.

a) Es hat zunächst ohne Rechtsirrtum angenommen, daß der Beklagte als rechtlich selbständiger Verwaltungsträger des öffentlichen Rechts nicht selbst eine Behörde ist. Behördeneigenschaft besitzt vielmehr, wie dem Berufungsurteil in Verbindung mit dem landgerichtlichen Urteil zu entnehmen ist, der Verbandsvorsitzende (als Organ des Beklagten gemäß § 12 Abs. 1 des bad.-württ. Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit [GKZ] idF vom 16. September 1974, GBl. S. 408 und als Leiter der Verbandsverwaltung nach § 16 Abs. 1 Satz 2 GKZ) mit der ihm zugeordneten Verwaltungsorganisation als Einheit von Personen und sächlichen Mitteln. Zu dieser Verwaltungsorganisation gehört auch die nach dem Vorbringen des Beklagten bei ihm nach § 10 seiner Satzung bestellte (von einem hauptamtlichen Verbandsdirektor geführte) Geschäftsleitung, der die laufende Verwaltung und Betriebsführung übertragen ist.

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG gestattet es einem Gemeindeverband allerdings nur, genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen jeweils für den internen Dienst einzelner Behörden zu errichten und zu betreiben (Aubert aaO S. 107/8; Heinzelmann aaO). Dieser Rahmen wird überschritten, wenn die Anlage mit einer solchen einer anderen Behörde verbunden oder für den inneren Dienst mehrerer Behörden geschaffen wird (Aubert aaO S. 108; Neugebauer aaO § 3 Anm. 2 II C; Kämmerer/Eidenmüller aaO § 3 FAG Anm. 3). Die von dem Beklagten betriebene Anlage hält sich, wie das Berufungsgericht rechtlich zutreffend ausgeführt hat, in den Grenzen des § 3 Abs. 1 Nr. 1 FAG. Nach den nicht angegriffenen Feststellungen des Berufungsgerichts ist die Anlage nach ihrer technischen Gestaltung für den Fernmeldeverkehr zwischen der Zentralverwaltung, den Außenstellen und den technischen Anlagen des Beklagten bestimmt. Der - aus etwa 20 Personen bestehende - technische Dienst stellt keine eigene Behörde dar, er ist vielmehr nur Teil einer Behörde, nämlich der dem Verbandsvorsitzenden zugeordneten Verwaltungsorganisation einschließlich der Geschäftsleitung. Dem technischen Dienst fehlt die für die Behördeneigenschaft charakteristische Eigenständigkeit (vgl. Rudolf in Erichsen/Martens Allg. VerwR, 4. Aufl. § 56 III 1 b S. 485). Er bildet den Exekutivdienst der dem Verbandsvorsitzenden beigegebenen Verwaltung und ist der detachierte Außenstelle einer Behörde (z.B. Polizeirevier, Poststelle) vergleichbar, der ebenfalls die Behördeneigenschaft fehlt (Rudolf aaO). Allerdings kann ein kommunaler Zweckverband (insbes. bei großer flächenmäßiger Ausdehnung) im Einzelfall auch so organisiert sein, daß der (technische) Außendienst eine selbständige Verwaltungseinheit darstellt und Behörden-eigenschaft besitzt.

b) Dem Berufungsgericht ist ferner darin zuzustimmen, daß die von dem Beklagten betriebene Fernmeldeanlage ausschließlich "dem inneren Dienst" seiner Behörde gewidmet ist. Der Begriff "innerer Dienst" steht nicht im Gegensatz zum "äußeren Dienst" der Behörde, sondern im Gegensatz zum "Verkehr mit dritten Personen" und "für Dritte"; der über die Behördenanlage abgewickelte Fernmeldeverkehr ist daher auf den rein dienstlichen Verkehr zwischen Angehörigen der betreffenden Behörde beschränkt (Aubert aaO S. 109; Neugebauer aaO § 3 FAG Anm. 2 II a). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts kann über die Anlage kein Fernmeldeverkehr mit Dritten stattfinden.

Ausschließlich dem behördeninternen Dienst des Beklagten zuzuordnen ist der Fernmeldeverkehr auch insoweit, als er Fernmeßzwecken zur Übertragung von Zählerstandswerten, Durchflußmengen, Druckmessungen, Störmeldungen usw. oder Fernwirkzwecken (z.B. Fernbetätigung von Schiebern, Pumpen usw.) dient. Auch insoweit entledigt sich der Beklagte mit Hilfe der Drahtfernmeldeanlage eigener Aufgaben. Ihm obliegt die ordnungsgemäße Betätigung und Kontrolle seiner der Wasserlieferung dienenden technischen Anlagen und Vorrichtungen. Auch soweit Wasserlieferungen an einzelne Verbandsmitglieder von dem Beklagten ferngesteuert werden, wie die Revision behauptet, erfüllt der Beklagte damit nur ihn betreffende Lieferpflichten. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts ist auszuschließen, daß Abnehmer des Beklagten über dessen Drahtfernmeldeanlage Wasserlieferungen abrufen oder sonst veranlassen könnten. Daß die Lieferungen letztlich auch den Interessen der Abnehmer dienen, vermag an der vorstehenden Beurteilung nichts

zu ändern. Alle Handlungen der Verwaltung sollen letzten Endes das Wohl des Bürgers fördern. Im Rahmen des "inneren Dienstes" selbst unterliegt der Verkehr im übrigen keinen Beschränkungen, auch keinen örtlichen (Neugebauer aaO § 3 FAG Anm. 2 II B).

Nach alledem unterhält der Beklagte eine kraft Gesetzes genehmigungsfreie Fernmeldeanlage. Eine Genehmigungspflicht ist, wie das Berufungsgericht ohne Rechtsverstoß angenommen hat, auch nicht dadurch entstanden, daß der Beklagte es unterlassen hat, den Bescheid des Fernmeldeamts Karlsruhe vom 21. Oktober 1977 im Verwaltungsrechtsweg anzufechten (vgl. oben I 2).

Nußgens

Krohn

Peetz

Kröner

Boujong