

Bundesratsbeschuß

über

die Beschwerde des Stadtrates von Luzern für die Einwohnergemeinde von Luzern betr. die Erteilung von Konzessionen zur Erstellung von elektrischen Hausinstallationen im Anschluss an das städtische Elektrizitätswerk.

(Vom 28. November 1905.)

Der schweizerische Bundesrat

hat

über die Beschwerde des Stadtrates von Luzern für die Einwohnergemeinde von Luzern betreffend die Erteilung von Konzessionen zur Erstellung von elektrischen Hausinstallationen im Anschluß an das städtische Elektrizitätswerk,

auf den Bericht seines Justiz- und Polizeidepartements,

folgenden Beschuß gefaßt:

A.

In tatsächlicher Beziehung wird festgestellt:

I.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat am 18. Januar 1905 folgenden Beschuß gefaßt:

Mit Schreiben vom 11. April 1904 beschwert sich Hr. Wilhelm Gürber, Elektromonteur, Luzern, unter Berufung auf Art. 31 der Bundesverfassung darüber, daß der Stadtrat von Luzern ihn

mittelst Schlußnahme vom 31. März gleichen Jahres mit seinem Gesuche um Erteilung einer Konzession zur Erstellung von elektrischen Hausinstallationen im Anschlusse an das städtische Elektrizitätswerk abgewiesen habe.

Mit Zuschrift vom 31. Juli 1904 führt die Firma H. Kummeler & Cie., Luzern, und mit Eingabe vom 8. November 1904 Hr. Gottfried Ottiger, Elektriker, Luzern, in gleicher Weise Beschwerde darüber, daß ihnen der Stadtrat von Luzern die Erteilung einer solchen Konzession verweigere.

Hierüber hat der Regierungsrat,

Nach eingeholter Vernehmlassung des Stadtrates von Luzern;
erwägend:

1. Der Stadtrat von Luzern stützt sich in seiner Abweisungs-erkenntnis auf das von ihm erlassene Reglement betreffend Stromabgabe vom 1. Januar 1898 und begründet die daherige Bestimmung im Hinweise auf die Betriebssicherheit. Er macht dabei geltend, daß in Luzern der Verkauf des elektrischen Stromes zum weitaus größten Teile auf Grund von Abonnements- oder Jahres-taxen sich vollziehe. Der Strom werde nur nach der Zahl der angeschlossenen Verbrauchskörper bezahlt, und weder der Konsument noch der Installateur hätten darum ein Interesse, über richtige Anlage und Unterhalt der Installation zu wachen, vor-züglich sei den Abonnenten eine fehlerhafte Installation, welche Stromverlust, Störungen oder Gefährdungen der Einrichtungen anderer Abonnenten oder des Netzes und der Zentrale verursachen könnte, gleichgültig. Diese Verhältnisse, bemerkt die genannte Behörde, verlangen die „Wahrung des Monopols“.

2. Der von den Rekurrenten angerufene Artikel 31 der Bundesverfassung, welcher die Freiheit des Gewerbes garantiert, wurde bislang stets so ausgelegt, daß Einschränkungen erlaubt seien, sofern sie durch Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit als geboten erscheinen. Dagegen mußte der Grundsatz der Gewerbefreiheit als verletzt betrachtet werden in allen jenen Fällen, wo die freie Ausübung des Gewerbes über das Maß des Notwendigen eingeschränkt werden wollte. Es ist leicht verständlich, daß das städtische Elektrizitätswerk von Luzern die Instal-lationsarbeiten im Anschlusse an das Werk nicht des gänzlichen freigibt. Indessen muß nun doch die Frage geprüft werden, ob der Ausschluß jeder gewerblichen Konkurrenz bei der Ausführung von Installationsarbeiten, die Inanspruchnahme eines daherigen Monopols, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit sich rechtfertige

resp. ob dieses Vorgehen nicht die Grenze des Notwendigen überschreite.

Die Rekurrenten haben unwidersprochen geltend gemacht, daß in einer großen Zahl schweizerischer Ortschaften Konzessionen an Privatinstallateure zur Einführung von elektrischen Strominstallationen und Lichtanlagen in Gebäulichkeiten erteilt werden, worunter auch Werke sich befinden, welche, wie die Stadt Luzern, den elektrischen Strom auf Grundlage von Abonnements- oder Jahrestaxen käuflich abgeben. Den Abonnenten ist es in der Regel freigestellt, die daherigen Arbeiten entweder durch das betreffende Elektrizitätswerk oder durch von demselben konzessionierte Installateure ausführen zu lassen.

Wenn man somit anderorts unter gleichen Verhältnissen den Wettbewerb in Ausführung von Installationsarbeiten ohne Sicherheitsgefährdung als zulässig erachtet, kann die Stadtbehörde von Luzern nicht die Monopolisierung des gleichen Gewerbebezuges unter Berufung auf Interessen der Sicherheit des Betriebes und der städtischen und privaten Einrichtungen rechtfertigen. Das vom Stadtrate von Luzern erlassene Reglement betreffend Stromabgabe geht somit in der Einschränkung der Gewerbefreiheit weiter, als verfassungsmäßig zulässig ist, und ist darum verfassungswidrig.

3. In verfassungsrechtlicher Beziehung muß überhaupt sowohl mit Rücksicht auf die vorliegenden Verhältnisse als mit Rücksicht auf allfällige Konsequenzen festgestellt werden, daß Monopole weder vom Staate noch von Gemeinden ohne ausdrückliche Ermächtigung durch das Gesetz erworben bzw. tatsächlich ausgeübt werden dürfen. (§ 10 Kantonsverfassung).

4. Wenn daher der gänzliche Ausschluß der Konkurrenz in der Ausführung von Installationsarbeiten in dem vom Stadtrate reglementarisch verfügten Maße als unzulässig anzusehen ist, so bleibt es der Behörde unbenommen, Bedingungen festzusetzen, unter denen die Konzession zur Ausführung von Arbeiten an Privatmonteure erteilt werden kann und dabei alle jene Momente zu berücksichtigen, welche im Interesse der Betriebssicherheit notwendig sind. Allen derartigen im Interesse der Betriebssicherheit erforderlichen Vorschriften werden die Konzessionsbewerber sich zu fügen haben, wobei in jedem einzelnen Falle denselben das Rekurs- bzw. Beschwerderecht an die Oberinstanz selbstverständlich zusteht;

Demnach

erkannt:

Die Rekurse seien im Sinne der Motive begründet erklärt.

II.

Gegen diesen Entscheid der luzernischen Regierung hat der Stadtrat von Luzern die staatsrechtliche Beschwerde an den Bundesrat eingereicht und mit Eingabe vom 3. März 1905 dessen Aufhebung beantragt. Er führt in dieser Eingabe aus:

1. Betreffend die Schädigung der Gemeindeinteressen durch den Entscheid des Regierungsrates.

Die Stellungnahme des Stadtrates stützt sich auf Art. 13 des „Reglementes betreffend Stromabgabe“, lautend: „Anschlüsse an die Straßenleitung sowohl als im Gebäudeinnern nötige Einrichtungen und Reparaturen werden auf Rechnung des Konsumenten ausschließlich durch das Werk oder dessen Bevollmächtigte ausgeführt“. Als Bevollmächtigte wurden immer nur die Angestellten des Werkes angesehen. Auf Grund dieses Reglementes wird das Abonnement abgeschlossen und dasselbe jedem Stromabnehmer zugestellt.

Diese Vorschrift wurde nicht erlassen mit Rücksicht auf den aus der Installation von privaten Einrichtungen zu erzielenden Gewinn, denn ein Gewinn von 5 bis 7 % des Umsatzes, wie ihn die Stadt Luzern erzielt, ist mit Rücksicht auf alle mit den Installationsarbeiten verbundenen Weiterungen und Risiken ein bescheidener zu nennen und unter die Preise des Elektrizitätswerkes kann kein privater Installateur gehen, wenn er bei seinem Geschäfte bestehen will.

Dagegen werden mit der Freigabe der Installationen viel größere Interessen gefährdet, da bei der bestehenden Art des Verkaufs des elektrischen Stromes auf Grund des Abonnements- oder Jahrestaxensystems das verbrauchte Stromquantum unkontrolliert bleibt, die Zahl der Lampen also allein den Strommesser bildet. Erstes Erfordernis ist daher, daß das Elektrizitätswerk die Zahl der im Betrieb stehenden Lampen kennt, wenn es nicht zu Schaden kommen soll. Die Kontrolle der Lampen und übrigen Verbrauchskörper bietet nun aber große Schwierigkeiten, da speziell in den großen Hotels fortwährend neue Lampen eingerichtet werden, bestehende abmontiert, versetzt, oder durch größere ersetzt werden: dies entspricht eben den Fremdenverkehrsverhältnissen der Stadt. Es wäre nun dem städtischen Elektrizitätswerk unmöglich, die Angaben privater Monteure zu kontrollieren, wenn oft an einem Tage an 15 verschiedenen Orten geändert wird; eine Kontrolle ist nur möglich auf Grund der ausgehenden Installationsmaterialien und sie ist vollends unmöglich, wenn die Monteure nicht im Dienste des Elektrizitätswerkes stehen und die Materialien nicht vom Werke beziehen. In andern Städten ist die

Stromabgabe nach gemessenem Strom gebräuchlich, und das hat zur Folge, daß das Werk nicht zu kurz kommt, auch wenn ohne sein Wissen eine Konsumvermehrung vorgenommen wird. Die eigenartigen Verhältnisse der Stadt Luzern sind also der Hauptgrund der Stellungnahme des Stadtrates; Rücksichten auf Installationsgewinn fallen dabei gar nicht in Betracht; der Stadtrat verlangt die Aufrechterhaltung einer Vertragsbedingung, durch welche allein das städtische Elektrizitätswerk vor Schaden bewahrt werden kann.

Außerdem ist noch darauf hinzuweisen, daß der Abonnent am eventuellen Stromverlust bei dem in Luzern bestehenden Verkaufssystem kein Interesse hat, da dieser Verlust nur das Werk trifft; Stromverluste können aber auch zu Störungen und Gefährdungen in den Einrichtungen anderer Abonnenten führen; alle diese Rücksichten verlangen, daß die Installationen der Privaten fortwährend beaufsichtigt werden.

2. Betreffend die Verfassungsmäßigkeit.

Der Regierungsrat sagt in seinem Entscheid: „Das vom Stadtrat von Luzern erlassene Reglement betreffend Stromabgabe geht in der Einschränkung der Gewerbefreiheit weiter als verfassungsmäßig zulässig ist und ist darum verfassungswidrig.“ Dies ist zu bestreiten.

a. Der Bundesrat hat in frühern Schlußnahmen erklärt, daß solche Vorschriften nicht gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verstoßen. Wir verweisen diesfalls auf folgende Fälle:

Entscheid des Bundesrates in Rekurssache Gosch-Nehlsen gegen das Gaswerk der Stadt Zürich. (Vide Bundesbl. 1899, Bd. IV, Seite 112 u. ff.) Wir heben aus dieser Entscheidung speziell folgendes Motiv hervor:

„Aber auch soweit die angefochtene Reglementsbestimmung von den Beschwerdebeklagten bloß aus privatrechtlichen Gründen aufgestellt wurde, erscheint ein Einschreiten der Bundesbehörde als nicht gerechtfertigt. Art. 31 der Bundesverfassung berechtigt niemand, von einem Dritten die käufliche Abgabe seines Produktes ohne weiteres zu verlangen; dem Produzenten oder Verkäufer steht es vielmehr frei, den Abschluß eines Werk-, Lieferungs- oder Kaufvertrages an die ihm gutschheinenden Bedingungen zu knüpfen, auch wenn dadurch die wirtschaftliche Bewegungsfähigkeit des Abnehmers mehr oder weniger eingeschränkt wird.“

Entscheid des Bundesrates in der Rekurssache Altdorfer und Lehmann gegen den Gemeinderat Zofingen vom 5. Juni 1902.

(Vide Bundesbl. 1902, Bd. III, Seite 623 u. ff.). Wir zitieren auch hier das unseres Erachtens ausschlaggebende Motiv:

„Es besteht keine Norm, welche dem Unternehmer einer Wasserversorgung verbietet, sich auch die Herstellung sämtlicher Zuleitungen auf dem Grundstücke desjenigen, dem das Wasser zugeführt werden soll, bis zu denjenigen Einrichtungen, in denen das Wasser benützt werden soll, vertraglich auszubedingen. Es bleibt immer Sache des Gegenkontrahenten, ob er auf diese Bedingung eintreten oder lieber auf die Vorteile der Wasserlieferung verzichten will.“

„Ein dritter kann aus dieser Vertragsabschließung, auch wenn ihm dadurch die Möglichkeit entzogen wird, gewisse Lieferungen zu machen, ein Beschwerderecht nicht ableiten; insbesondere kann er nicht unter Berufung auf die Handels- und Gewerbefreiheit verlangen, daß den Parteien untersagt werde, ihre Verträge in einer andern, seine Interessen weniger gefährdenden Weise abzuschließen.“

Das sind prinzipielle Entscheidungen des Bundesrates, die auch für unsere Frage maßgebend sind.

Wenn nun eingewendet werden wollte, daß es sich in den Fällen Gosch-Nehlsen, Zürich, und Altdorfer & Lehmann, Zofingen, nur je um die Ausführung der Leitungen bis und mit dem Gas- bzw. Wassermesser gehandelt habe, so ist dem gegenüber darauf hinzuweisen, daß beim städtischen Elektrizitätswerk Luzern in der weitaus größten Zahl der Fälle eben die Lampen den Zähler bilden, wie das beim System der Pauschaltaxen der Fall ist. Wir verlangen also nichts anderes, als was in den genannten Fällen von den Gemeinden verlangt worden ist: die Ausführung der elektrischen Leitungen bis und mit den Zählern.

Damit ist der Beweis geleistet, daß der Art. 13 des „Reglementes betreffend Stromabgabe“ nicht gegen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verstößt und daß sich die Regierung des Kantons Luzern mit Unrecht auf die daherige Bestimmung der Bundesverfassung beruft.

b. Dagegen ergibt sich, daß der Entscheid des Regierungsrates selbst die Vorschriften der Bundesverfassung verletzt.

Art. 4 der Bundesverfassung sagt: „Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.“

Zu den vornehmsten Rechten jedes in Ehren und Rechten stehenden Bürgers gehört das Recht, Verträge abzuschließen. Kein Bürger darf durch kantonale Gesetze oder Entscheide admini-

strativer Behörden in diesem Rechte beschränkt werden. Daß dieses Recht allen gesetzlich konstituierten Gesellschaften, Korporationen und Gemeinden in gleicher Weise zusteht, wie einem einzelnen Bürger, bedarf wohl keines besondern Nachweises. Der Einwohnergemeinde Luzern als Inhaberin des Elektrizitätswerkes kann daher das unbedingte Recht nicht bestritten werden, Verträge abzuschließen und daher auch Abonnementsverträge mit den Abnehmern des elektrischen Stromes einzugehen. Der Abonnementsvertrag ist gar nichts anderes, als der Vertrag zwischen zwei Privaten über die Lieferung einer bestimmten Sache; in unserm Falle ist die Gemeinde der Lieferant von elektrischem Strom, der Abonnent der Abnehmer, und wenn diese beiden über die Bedingungen des Lieferungsvertrages einig sind, so hat kein Dritter das Recht, sich in das Vertragsverhältnis einzumischen. Dieses Recht ist in den zitierten Entscheidungen des Bundesrates vorbehaltlos anerkannt. Nun bildet das Reglement über Stromabgabe einen integrierenden Bestandteil des Abonnements- resp. Stromlieferungsvertrages; das Reglement wird jedem neuen Abonnenten zugestellt, und nur unter den im Reglement aufgestellten Bedingungen wird der Vertrag abgeschlossen. — Es handelt sich also nicht um eine einseitig von der Gemeinde aufgestellte Vorschrift, sondern um ein Übereinkommen zwischen zwei Kontrahenten. Alle Abonnenten haben bisher anstandslos ihre Verträge auf dieser Basis mit der Gemeinde abgeschlossen, und es ist nie ein Fall vorgekommen, daß ein Abonnent gegen einzelne Bestimmungen des Lieferungsvertrages Einspruch erhoben hätte; die heute vorliegende Einsprache geht von Drittpersonen aus, die weder mit dem einen noch mit dem andern Kontrahenten in irgend einem Vertragsverhältnis stehen und diesen steht nach dem gemeinen Recht und auch nach den angeführten Entscheidungen des Bundesrates ein Einspruchsrecht gar nicht zu.

Daß die Gemeinde in diesem Falle nicht anders behandelt werden darf als ein Privatmann, bestätigt auch der Bundesrat in seiner Entscheidung in Sachen Gosch-Nehlsen, indem er unter IV der Motive sagt:

„Die von dem Beschwerdeführer hervorgehobene Tatsache, daß die Stadt Zürich die Verwaltung der Gaswerke in ihren Geschäftskreis gezogen und dem Institute gewisse Rechte, wie dasjenige der Expropriation, verliehen habe, ist bei Entscheidung der vorliegenden Beschwerde deshalb nicht von Bedeutung, weil ein Zwang der Bürger zum Bezug von Gas überhaupt oder gerade desjenigen des städtischen Gaswerkes nicht besteht; letzteres nimmt vielmehr gegenüber seinen Abnehmern keine andere Stellung ein, als die eines Privatunternehmers, der die Lieferung von Leucht-

Koch- oder Industriegas unter gewissen Bedingungen, die in keiner Weise als chikanös bezeichnet werden können, zusichert.“

Daß für die Lieferung von elektrischem Strom das gleiche gelten muß wie für die Lieferung von Gas, ist wohl selbstverständlich und daß unsere Bedingungen nicht chikanös sind, beweist wohl schlagend die Tatsache, daß noch nie ein Abonnent gegen dieselben Einspruch erhoben hat.

Indem also der Regierungsrat in ein solches Vertragsverhältnis eingreift und von sich aus die Vertragsbestimmungen feststellen will, beschränkt er das garantierte Vertragsrecht der Gemeinde und verstößt in flagranter Weise gegen den Art. 4 der Bundesverfassung.

III.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat mit Zuschrift vom 5. April 1905 die Abweisung des Rekurses des Stadtrates von Luzern beantragt und zu diesem Antrage folgendes bemerkt:

1. Der Stadtrat von Luzern rechtfertigt seine Stellungnahme gegenüber den Privatinstallateuren resp. die „Wahrung des Monopols“ für die Vornahme von Installationen mit dem Hinweise darauf, daß die Freigabe der Installation eine Schädigung der Gemeindeinteressen zur Folge habe. Nicht Rücksichten auf Installationsgewinn, sondern hauptsächlich Befürchtungen über Stromverlust seien der Grund seiner ablehnenden Haltung.

Die Regierung hat schon in ihrem Rekursentscheide darauf hingewiesen, daß man andernorts, wo die Stromabgabe auf Grundlage von Abonnements- oder Jahrestaxen erfolgt, ebenfalls ohne Bedenken an Privatinstallateure Konzessionen zur Vornahme von Installationen erteilt. Es ist darum nicht einzusehen, warum ein Vorgehen, mit dem man sich unter gleichen Verhältnissen abzufinden in der Lage ist, hier mit so großen Nachteilen verbunden sein sollte. Es ist auch noch darauf aufmerksam zu machen, daß in Luzern die Abgabe von Strom zum Teil nach Messung erfolgt und darum die angeführten Momente nur teilweise zutreffen. Aber auch im andern Falle bleibt es nach Maßgabe des rekurrirten Entscheides dem Elektrizitätswerke Luzern unbenommen, durch Reglement die Konzession an Bedingungen zu knüpfen, welche eine technisch richtige und zuverlässige Installation sicherstellen. Bei Durchführung dieser Maßnahmen werden die von der Stadtbehörde von Luzern gehegten Befürchtungen sich als grundlos erweisen.

Nebenbei ist zu bemerken, daß es für die städtische Verwaltung von Luzern zweifelsohne am lukrativsten und in betriebs-technischer Beziehung am wenigsten umständlich sein dürfte, die Installationen im Anschlusse an das städtische Werk selbst auszuführen und dadurch jeden Wettbewerb einfach auszuschalten. Aber man muß sich auch dessen bewußt werden, daß die dem Kleinhandwerk angehörenden, selbständig arbeitenden Existenzen, welche gegenwärtig in gedrückter Geschäftslage sich befinden, es als bitteres Unrecht empfinden müssen, wenn ein Gemeindeunternehmen einen großen Erwerbszweig dem allgemeinen Konkurrenzkampfe entzieht und für sich monopolisiert.

2. Rekurrent macht geltend, daß das Elektrizitätswerk Luzern in gleicher Weise wie der Bundesrat seinen Entscheiden in Sachen Gosch-Nehlsen und Altdorfer und Lehmann zu Grunde gelegt, bei Abschluß der Verträge über Stromabgabe nicht anders als eine Privatperson zu behandeln sei, weil ein Zwang der Bürger zum Bezuge von elektrischem Strom nicht bestehe, indem es dem Gegenkontrahenten frei stehe, auf diese Bedingungen einzutreten oder lieber auf die Vorteile der Stromabgabe zu verzichten. Diese Auffassung ist angesichts der heutigen Verhältnisse nicht mehr zutreffend. Das Elektrizitätswerk der Stadt Luzern hat das Monopol auf Abgabe von Strom an Private und befindet sich darum in einer privilegierten Stellung. Es hat es in der Hand, die Bedingungen für die Stromabgabe und den Preis zu regulieren. Bei den heutigen Ansprüchen des Publikums steht es dem einzelnen Privaten, dem Hotelbesitzer, dem Gewerbetreibenden, dem Kaufmann etc. nicht mehr frei, auf die Vorteile dieser Beleuchtungsart zu verzichten. Nachdem die elektrische Beleuchtung bei der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Luzern zu einem Bedürfnisartikel des täglichen Lebens geworden, ist der Private, der im Konkurrenzkampfe Schritt halten will, geradezu gezwungen, das Licht vom städtischen Elektrizitätswerke zu beziehen. Die Motive, welche die bundesrätlichen Entscheidungen in den beiden vom Rekurrenten herbeigezogenen Fällen stützen, sind im vorliegenden Falle nicht mehr gegeben.

IV.

Nach Eingang der Vernehmlassung der Regierung des Kantons Luzern hat das eidgenössische Justizdepartement die Regierung noch um Auskunft über die Frage ersucht, ob die Stadt ein rechtliches Monopol der Abgabe elektrischer Kraft im Gemeindegebiet besitze oder ob es rechtlich auch andern Unternehmern gestattet sei, Privaten elektrische Energie zu liefern.

Die Regierung hat darauf mitgeteilt, die Stadt Luzern besitze kein rechtliches Monopol, aber allerdings ein faktisches in dem Sinne, daß sie die Benützung von öffentlichem Grunde für die elektrischen Leitungen anderer Unternehmer verweigere. Die Abgabe von elektrischer Energie durch diese an Private sei daher nur in den Fällen denkbar, wo die Zuleitung ohne die Inanspruchnahme von öffentlichem Gebiete erfolgen könne.

Mit Eingabe vom 26. August 1905 hat auch die Firma Kummeler & Cie., elektrische Lichtanlagen in Luzern, die ein hohes materielles und ideelles Interesse am Entscheide des Bundesrates zu haben erklärt, beim Bundesrat die Abweisung des Rekurses des Stadtrates von Luzern beantragt. Die Eingabe bewegt sich im wesentlichen im Gedankengang der Vernehmlassung des Regierungsrates von Luzern, und fügt noch bei, daß in mehreren Fällen die Stadt die elektrischen Installationen durch private Installateure habe vornehmen lassen, oder an solche Installateure direkt „Konzessionen“ erteilt habe. Dies sei eine Verletzung der Rechtsgleichheit.

V.

Da der Stadtrat von Luzern dem Bundesrat die Mitteilung gemacht hatte, daß er seine Beschwerde gleichzeitig beim Bundesrat und Bundesgericht anhängig gemacht habe, verständigte sich der Bundesrat auf Grund der Vorschrift des Art. 194 des Organisationsgesetzes mit dem Bundesgericht über die Kompetenzfrage. Er vertrat die Ansicht, daß, da der Stadtrat sich über eine Verletzung des Art. 31, und in Verbindung mit diesem über Art. 4 der Bundesverfassung beschwere, die ausschließliche Kompetenz des Bundesrates gegeben sei.

Das Bundesgericht hat dem Bundesrat mitgeteilt, daß es diese Auffassung teile.

VI.

Endlich hat das eidgenössische Justizdepartement die Regierungen der Kantone Zürich, Bern, Freiburg, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Waadt und Genf angefragt, ob die städtischen Elektrizitätswerke dieser Kantone die Vornahme der Installationsarbeiten zum Anschluß an die Werke nur durch eigene Arbeiter gestatten oder es zulassen, daß diese Arbeiten auch durch dritte Installateure vorgenommen werden.

Das Resultat der gemachten Angaben kann dahin zusammengefaßt werden, daß alle größeren Gemeindeelektrizitätswerke entweder, wie Genf, Lausanne (so auch Burgdorf), die Installations-

arbeiten freigeben, oder doch, bei Erfüllung bestimmter Bedingungen zur Gewähr richtiger Ausführung, Konzessionen an private Installationen erteilen; in diesem letztern Falle sind die Stadt Freiburg, die Städte Zürich und Winterthur, St. Gallen, Bern, Aarau, sowie eine Reihe kleinerer Gemeinden. Keine Konzessionen erteilen Baden, Wohlen (Aargau), Biel, und im Kanton St. Gallen die Gemeinden Buchs, Wattwil und Ebnat.

B.

In rechtlicher Beziehung fällt in Betracht:

1. Der Rechtsstreit zwischen dem Stadtrat von Luzern als Vertreter der Einwohnergemeinde von Luzern und dem Regierungsrat des Kantons Luzern dreht sich um die Frage, ob die Gemeinde als Eigentümerin des städtischen Elektrizitätswerkes den Art. 13 ihres „Reglementes betreffend Stromabgabe“ vom 1. Januar 1898 zur Anwendung bringen dürfe oder nicht. Dieses Reglement hat, nachdem es in den Art. 1 bis 7 die „Bedingungen über Stromlieferung für Beleuchtung“, in den Art. 8 bis 11 die „Bedingungen über Stromlieferung für Motoren“ und in Art. 12 die „Bedingungen über Stromlieferung für Wärmezwecke“ aufgestellt hat, in Art. 13 unter den „Bedingungen über die Einrichtung“ bestimmt: „Anschlüsse an die Stromleitung sowohl als im Gebäudeinnern nötige Einrichtungen und Reparaturen werden auf Rechnung des Konsumenten ausschließlich durch das Werk oder dessen Bevollmächtigte ausgeführt“. Aus der Rekursschrift ist zu entnehmen, daß als Bevollmächtigte des Werkes nur die Angestellten des städtischen Elektrizitätswerkes angesehen wurden und angesehen werden sollen.

2. Die Regierung des Kantons Luzern beurteilt die rechtliche Zulässigkeit der Bestimmung des Art. 13 des Reglementes nach dem Gesichtspunkt, nach welchem Art. 31 der Bundesverfassung, lit. e „Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben“ der Verfügungsgewalt der Kantone unter der Bedingung vorbehält, daß „diese Verfügungen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen“. Da hiernach Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit nur insofern erlaubt seien, „als sie durch Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit als geboten erscheinen“, so sei Art. 13 des städtischen Reglementes verfassungswidrig, denn er gehe, indem er ein unnötiges Monopol zu gunsten der Gemeinde schaffe, in der Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit weiter, als die Bundesverfassung zulasse.

Auch der Stadtrat von Luzern als Vertreter der Einwohnergemeinde, verlangt den Schutz seines Rechtsbehrens unter Berufung auf Art. 31 in Verbindung mit Art. 4 der Bundesverfassung. Mit der Aufrechterhaltung des Art. 13 des Reglementes verlangt die Rekurrentin „die Aufrechterhaltung einer Vertragsbedingung“, das ungeschmälerete, kraft der Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit jedem Bürger zustehende „Recht, Verträge abzuschliessen“.

Nach der so gegebenen Sachlage soll somit der zitierte Art. 13 des Reglementes betreffend Stromabgabe auf seine Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit untersucht werden; es liegt ein Rechtsstreit über die Anwendung des Art. 31 der Bundesverfassung vor. Der Bundesrat ist gemäß Art. 189 des Organisationsgesetzes zur Entscheidung kompetent.

3. Indem die Regierung des Kantons Luzern die Bestimmung des in Frage stehenden Art. 13 des städtischen Reglementes unter dem Gesichtspunkt der in Art. 31 der Bundesverfassung den Kantonen vorbehaltenen Rechte beurteilt, geht sie von dem Gesichtspunkte aus, es werde damit eine behördliche Verfügung erlassen, durch welche in die Privatrechtssphäre der Bürger eingegriffen wird. Diese Auffassung wird von der Rekurrentin mit Recht bestritten. Der Ursprung des „Reglementes betreffend Stromabgabe“ liegt nicht in der Verfügungsgewalt der Einwohnergemeinde Luzern als einer mit mehr oder weniger umfangreichen Zwangsbefugnissen ausgestatteten öffentlichen Korporation, und sein materieller Inhalt ist nicht ein Befehl oder Verbot an die Gemeindegossen oder die im Gemeindegebiet sich aufhaltenden Personen. Was die Rekurrentin verlangt, ist der Schutz einer von ihr als Inhaberin eines nach privatrechtlichen und kaufmännischen Grundsätzen betriebenen gewerblichen Unternehmens, des Elektrizitätswerkes, getroffenen Maßnahme; sie wendet sich mit ihrem Reglemente an diejenigen Personen, und ausschließlich an die, welche kraft Privatrechtes, nämlich kraft eines Lieferungsvertrages über elektrische Energie zu ihr in Beziehungen getreten sind. Diese privatrechtlichen Beziehungen sollen durch das Reglement in einer für eine Mehrzahl von Fällen passenden Form und in möglichst umfassender Weise geregelt werden. Seinem Ursprung und Charakter nach ist somit Art. 13 des Reglementes eine aus einem Gewerbebetrieb der Rekurrentin hervorgegangene rein privatrechtliche Beziehungen regelnde, und durchaus privatrechtliche Bestimmung, eine privatrechtliche Vertragsklausel.

Da nun einerseits die Behauptung der Rekurrentin nicht dahin geht, daß sie durch die regierungsrätliche Aufhebung dieser

Vertragsklausel in ihrer Verwaltungstätigkeit als Gemeindeorganismus beschränkt werde, sondern dahin, daß sie in der Ausbeutung ihrer gewerblichen Unternehmung beschränkt werde, und da anderseits der Regierungsrat das Recht der Gemeinde zum selbstständigen Betriebe des in Frage stehenden Elektrizitätswerkes nicht bestritten hat, so ist die Legitimation der Rekurrentin zur Erhebung der Beschwerde gegeben. Denn, daß die Gemeinden, falls sie nach kantonalem Staats- oder Verwaltungsrecht zur selbstständigen Führung von gewerblichen Unternehmungen fähig sind, im Betriebe dieser Unternehmungen unter den gleichen Grundsätzen stehen wie die privaten Inhaber solcher Unternehmungen, hat der Bundesrat implizite in den von der heutigen Rekurrentin angeführten Beschlüssen in Sachen Gosch-Nehlsen und Altdorfer und Lehmann entschieden.

Dem letzteren Entscheid (Bundesbl. 1902, III, 623) lag ein dem gegenwärtigen Falle analoger Tatbestand zu Grunde. Nur waren es dort die Unternehmer, welche sich unter Berufung auf die Handels- und Gewerbefreiheit über ein Reglement des Gemeinderates von Zofingen über die Installationen bei der dortigen Wasserversorgungsanstalt beschwerten. Der Bundesrat hat den Rekurs der Unternehmer abgewiesen und bei dieser Gelegenheit es geradezu als eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit bezeichnet, wenn nach dem Verlangen der Unternehmer die Gemeinde in ihrer Vertragsfreiheit beschränkt würde.

Eine solche Beschränkung der Vertragsfreiheit würde aber gegenüber der Gemeinde Luzern eintreten, wenn ihr nach dem Beschluß des luzernischen Regierungsrates untersagt bliebe, die Installationsbedingungen ihres Elektrizitätswerkes so einzurichten, wie sie es für die Zwecke dieser gewerblichen Unternehmung als angemessen erachtet.

4. Es kann nun kein Zweifel bestehen, daß, einmal als Vertragsbestimmung, als Bestandteil eines privatrechtlichen Vertrages über Lieferung von elektrischer Energie betrachtet, Art. 13 des Reglementes vom Standpunkt des Art. 31 der Bundesverfassung aus unanfechtbar ist.

Wenn der private Inhaber eines Elektrizitätswerkes die Bedingungen der Stromabgabe festsetzt, — mag er das Vertragsinstrument nun Reglement oder sonst wie immer bezeichnen, — und wenn er sich in den Vertragsbedingungen das Recht auf ausschließliche Vornahme aller Installationsarbeiten ausbedingt, so wird er sich gerade für diese letztere Bedingung auf die Bestimmung des Art. 31 der Bundesverfassung berufen können, die ihm mit der Gewähr der Handels- und Gewerbefreiheit die volle Aus-

nützung aller geschäftlichen Vorteile seiner Stellung als Inhaber eines gewerblichen Unternehmens gestattet. Für eine die gewerbliche Tätigkeit des Privaten nach der gedachten Richtung einschränkende Verfügung des Staates ist, wenn auch andere Gewerbetreibende geschädigt oder gar in ihrer gewerblichen Existenz gefährdet würden, kein Raum.

Nach den vorstehend angeführten Grundsätzen ist somit die Schlußnahme der Regierung vom 18. Januar 1905 als in Widerspruch mit Art. 31 der Bundesverfassung stehend zu bezeichnen, weil sie die privatrechtliche, gewerbliche Tätigkeit einer Korporation, der heutigen Rekurrentin, in einer nach der Verfassung nicht zu begründenden Weise einschränkt.

5. Die luzernische Regierung ist in der Begründung ihres Entscheides davon ausgegangen, daß die Gemeinde ein Monopol ausübe. Sie hat sich ferner darauf berufen, daß Art. 10 der Kantonsverfassung Monopole verbiete. Diese Auffassung ist aber als unzutreffend abzulehnen, denn ein solches hätte zur Voraussetzung, daß die Gemeinde Luzern ein ausschließliches Recht zur Abgabe von elektrischer Kraft hätte, was nicht der Fall ist.

Allerdings sind die Gemeinden, wenn sie die Beschaffung von elektrischem Licht unternehmen, in einer tatsächlich bevorzugten Stellung, weil sie über den Gemeindeboden verfügen, so daß eine Konkurrenzunternehmung mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen haben wird. Sie werden daher häufig, infolge der angegebenen Umstände, jede andere Konkurrenz aus dem Felde schlagen können. Aber ein Monopol besitzen sie deshalb nicht; auch das Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 hat nicht ein Monopol der Gemeinden für elektrische Beleuchtungsanlagen geschaffen, sondern es hat in Art. 46 den Gemeinden nur das Recht gegeben, zum Schutze berechtigter Interessen Einspruch gegen Inanspruchnahme des öffentlichen Bodens auf dem Expropriationswege zu erheben. (Vgl. Entscheid des Bundesrates in Sachen Bodmer, Heidenreich & Cie. Bunbesbl. 1904, I, 205.)

Also ist auch von diesem Gesichtspunkte gegen den angefochtenen Art. 13 des Reglementes betreffend Stromabgabe für die Gemeinde Luzern nichts einzuwenden.

6. Da der Bundesrat die Beschwerde nur auf Grund der Behauptung einer Verletzung des Art. 31 der Bundesverfassung beurteilt, so hat er nicht zu untersuchen, ob der Regierungsrat des Kantons Luzern die angefochtene Schlußnahme in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden treffen konnte. Indessen scheint der Regierungsrat laut einer Mitteilung vom 22. Juli 1905 diese Befugnis nicht zu besitzen.

Demnach wird erkannt:

Die Beschwerde wird gutgeheißen und der Beschluß des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 18. Januar 1905 aufgehoben.

Bern, den 28. November 1905.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ruchet.

Der I. Vizekanzler:

Schatzmann.



**Bundesratsbeschuß über die Beschwerde des Stadtrates von Luzern für die
Einwohnergemeinde von Luzern betr. die Erteilung von Konzessionen zur Erstellung von
elektrischen Hausinstallationen im Anschluss an das städtische Elektrizitätswerk. (Vom 28.
N...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1905
Année	
Anno	
Band	6
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1905
Date	
Data	
Seite	137-151
Page	
Pagina	
Ref. No	10 021 702

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.