



Obergericht des Kantons Graubünden
Dretgira superiura dal chantun Grischun
Tribunale d'appello del Cantone dei Grigioni

Urteil vom 8. Juni 2026

mitgeteilt am 12. Juni 2026

Referenz VR3 25 37

Instanz Dritte verwaltungsrechtliche Kammer

Besetzung Seiler, Vorsitz
Schmid Christoffel, Cavegn
Aktuarin Merlo

Parteien **A. _____ AG**
Beschwerdeführerin

gegen

Gemeinde Flims

Via dil Casti 2, 7017 Flims Dorf

Beschwerdegegnerin

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Flavio Decurtins

Gegenstand Aufbruchsbewilligung für Breitbandausbau

Sachverhalt

A. Die A._____ AG stellte am 10. September 2024 bei der Gemeinde Flims ein Gesuch um Aushub von Werklöchern für den Glasfaserkabelzug und um Trassenneubau zwecks Fibre-to-the-home (FTTH)-Erschliessung (Baugesuch 2024-0132). Unter Hinweis auf verschiedene Besprechungen und Korrespondenzen wies der Gemeindevorstand am 21. März 2025 das Gesuch ab.

B. Am 16. April 2025 erhob die A._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde an das Obergericht des Kantons Graubünden mit dem Antrag, der Entscheid des Gemeindevorstands sei aufzuheben und die Bewilligung für die nachgesuchten Arbeiten sei zu erteilen. Eventualiter sei der Entscheid des Gemeindevorstands aufzuheben und zur Erteilung der beantragten Bewilligung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

C. Die Gemeinde Flims (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt mit Vernehmlassung vom 15. August 2025, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

D. Das Obergericht führte am 18. Februar 2026 eine Referentenaudienz durch anlässlich welcher verschiedene Sachverhaltsfragen geklärt wurden. Eine vergleichsweise Lösung konnte nicht gefunden werden.

E. Mit prozessleitender Verfügung vom 10. März 2026 wurde den Parteien das Protokoll der Referentenaudienz zur Stellungnahme zugestellt mit der Aufforderung, die im Protokoll der Referentenaudienz bezeichneten Unterlagen einzureichen.

F. Mit Eingabe vom 2. April 2026 nahm die Beschwerdeführerin Stellung zum Ergebnis der Referentenaudienz und reichte folgende Unterlagen ein: acht Fotos über den Einzug von Kabeln in die Rohranlagen; Tabellarische Übersicht über die Strassensanierungen, bezüglich derer die Beschwerdeführerin von der Beschwerdegegnerin für eine Koordination angefragt wurde; Erläuterungen zur Verordnung über die Fernmeldedienste (FDV; SR 784.101.1) vom 14. Januar 2003; Schreiben des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) an die Beschwerdeführerin vom 22. Juli 2003 betreffend Art. 38a FDV.

G. Mit Eingabe vom 27. April 2026 nahm die Beschwerdegegnerin Stellung zum Protokoll der Referentenaudienz und reichte folgende Unterlagen ein: Plan "Baugesuch A._____ AG 1:10'000"; Plan "Übersicht Strassensanierungen 1:10'000" mit Angabe der Strassenabschnitte, die in den letzten Jahren saniert wurden; diverse Korrespondenzen zwischen der Beschwerdegegnerin und der

Beschwerdeführerin betreffend Strassensanierungen; Plan "Baugesuch A._____ AG mit Strassenplan 1:10'000" mit Einzeichnung der Strassenkategorie (Quartierstrassen I/II, Sammelstrassen I/II).

H. Mit prozessleitender Verfügung vom 29. April 2026 wurden die Eingaben der Parteien jeweils der anderen Partei zugestellt und wurde den Parteien Gelegenheit gegeben, sich dazu zu äussern.

I. Die Beschwerdeführerin verzichtete mit Eingabe vom 11. Mai 2026 unter Verweis und in Bestätigung ihrer früheren Ausführungen auf weitere Bemerkungen.

J. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich mit Eingabe vom 22. Mai 2026 zur Eingabe der Beschwerdeführerin vom 2. April 2026.

K. Mit prozessleitender Verfügung vom 26. Mai 2026 wurden die letztgenannten Eingaben den Parteien wechselseitig zur Kenntnisnahme zugestellt und wurde der Schriftenwechsel geschlossen.

Auf die Darlegungen der Parteien wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1. Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG (BR 370.100) beurteilt das Obergericht Beschwerden gegen Entscheide von Gemeinden, soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Der angefochtene Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 21. März 2025 (act. B.1) stellt einen kommunalen Entscheid i.S.v. Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG dar. Die Beschwerdegegnerin hat das Gesuch der Beschwerdeführerin als Baugesuch bezeichnet, mithin als Gesuch um eine Baubewilligung gemäss Art. 86 KRG (BR 801.100) behandelt. In der Sache handelt es sich (auch) um eine Bewilligung für die Inanspruchnahme von Boden im Gemeingebrauch im Sinne von Art. 35 Fernmeldegesetz (FMG; SR 784.10). Kantonal- bzw. kommunalrechtlich entspricht dies einer Bewilligung für eine über den normalen Gemeingebrauch hinausgehende Benützung des öffentlichen Grundes im Sinne von Art. 54 des Baugesetzes der Gemeinde Flims (BauG). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts befreit die Bewilligung nach Art. 35 FMG nicht von der Einholung kantonaler baupolizeilicher Bewilligungen gemäss Art. 22 RPG (SR 700) bzw. gegebenenfalls Art. 24 ff. i.V.m. Art. 25 Abs. 2 RPG (BGE 150 II 489 E. 3), wobei diese gemäss Art. 25a RPG mit der Bewilligung nach Art. 35 FMG zu koordinieren ist (BGE 150 II 489 E. 4.3). Der angefochtene

Entscheid ist ein solcher koordinierter Entscheid, der weder bei einer anderen Instanz angefochten werden kann noch nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig ist. Er kann entsprechend beim Obergericht angefochten werden. Die Beschwerdeführerin ist als Gesuchstellerin, deren Gesuch abgewiesen wurde, zur Beschwerde legitimiert (Art. 50 VRG). Auf die form- (Art. 38 VRG) und fristgerecht (Art. 52 Abs. 1 VRG) erhobene Beschwerde ist einzutreten.

2. Zunächst gilt es den Streitgegenstand und die anwendbaren Rechtsgrundlagen zu bestimmen:

2.1. Die Beschwerdeführerin verfügt in der Gemeinde Flims über ein bestehendes Netz von Kabelkanalisationen, die in den Gemeindestrassen verlaufen und in denen Kupferkabel eingezogen sind. Die Beschwerdeführerin will die bisherigen Kupferkabel durch Glasfaserkabel ersetzen. Zu diesem Zweck muss teilweise die Strasse aufgebrochen werden, damit man an die Kanalisationen herankommen und die Glasfaserkabel in die bestehenden Rohre einziehen kann. Dazu sind im Baugesuch einerseits Aufbruchlöcher (gemäss Baugesuch: Werklöcher) von je ca. 1.5 x 1.5 m bis 2.0 x 2.0 m Grösse vorgesehen. Im Baugesuch sind diese Aufbruchstellen als grüne Punkte eingezeichnet (ca. 450 Stellen). Nach Angabe der Beschwerdeführerin handelt es sich dabei um eine Maximalzahl möglicher Aufbruchstellen; man werde jedoch versuchen, mit weniger Aufbruchstellen auszukommen. Nach von der Beschwerdeführerin nicht bestätigten Schätzungen der Beschwerdegegnerin werden ca. ein Drittel bis die Hälfte der eingezeichneten Löcher effektiv beansprucht werden. Andererseits ist Gegenstand des Baugesuchs der Bau neuer Kanalisationen an den in den Plänen eingezeichneten Stellen, weil die Beschwerdeführerin in den bestehenden Rohranlagen keine genügenden Kapazitäten mehr hat. Dazu werden die entsprechenden Strassenzüge im Tiefbau aufzureissen sein (zum Ganzen: act. H.3 Fragen 1 und 2). Gemäss Baugesuch (Plan mit doppelter grüner Linie in act. B.2) handelt es sich dabei um den Abschnitt B._____ – C._____.

2.2. Unbestritten sind die betroffenen Strassen im Eigentum der Beschwerdegegnerin und dienen dem Gemeingebrauch, so dass ihre Benützung zum Zweck von Bau und Betrieb von Fernmeldeleitungen in den Geltungsbereich von Art. 35 FMG fällt, welcher eine Bewilligung sui generis für den gesteigerten Gemeingebrauch bzw. die Sondernutzung von Boden im Gemeingebrauch regelt (BGE 150 II 489 E. 3.7). Es stellt sich die Frage, ob die geplanten Arbeiten auch der Baubewilligungspflicht unterliegen, die gegebenenfalls zusätzlich zu Art. 35 FMG gilt (vorne E. 1).

2.2.1. Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen im Sinne dieser Regelung sind jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Bauten oder Anlagen sind dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, wenn mit ihrer Realisierung im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn besteht, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Ob eine Anlage nennenswerte Einflüsse auf die Umwelt hat, hängt namentlich von der Art und der Empfindlichkeit der Umgebung ab, in der sie verwirklicht werden soll (BGE 150 II 489 E. 2.1, mit Hinweisen). Auch Anlagen im Untergrund können erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben und der Baubewilligungspflicht unterliegen (Urteil des Bundesgerichts 1C_12/2022 vom 23. Januar 2023 E. 7.4 und 8.3). Auf kantonaler Ebene werden diese bundesrechtlichen Mindestanforderungen in den Art. 86 ff. KRG und Art. 40 ff. KRVO (BR 801.110) konkretisiert.

2.2.2. Bei den Aufbruchstellen (Werklöchern) handelt es sich um zeitlich begrenzte Bauvorhaben bzw. Unterhalts- oder Reparaturarbeiten, die gemäss Art. 86 Abs. 2 KRG bzw. Art. 40 Abs. 1 Ziff. 1 KRVO keiner Baubewilligung unterliegen. Die Baute als solche (Leitungsrohr) besteht bereits und wird durch das Vorhaben nicht verändert. Abgesehen von dem zeitlich befristeten Aufbruch des Strassenbelags, der im Rahmen von Art. 35 FMG zu prüfen ist, erfolgt eine Änderung einzig insofern, als die bestehenden Kupferleitungen durch Glasfaserleitungen ersetzt werden. Damit sind weder wichtige räumliche Folgen noch nennenswerte Einflüsse auf die Umwelt verbunden. Insofern besteht keine Baubewilligungspflicht. Die Bewilligung ist einzig unter dem Titel von Art. 35 FMG zu prüfen (dazu hinten E. 3).

2.2.3. Für den Bau neuer unterirdischer Leitungsrohre in einer Strasse hat das Bundesgericht entschieden, dass diese zusätzlich zur Bewilligung nach Art. 35 FMG der Baubewilligungspflicht gemäss Art. 22 RPG unterliegen, wenn sie ausserhalb der Bauzone geplant sind und Auswirkungen auf die Umwelt haben können (BGE 150 II 489 E. 2.4, 2.6 und 3.7.4; im konkreten Fall: Indem sie im Gewässerraum liegen oder Ufergehölze tangieren können). Das Bundesgericht hat dies wesentlich damit begründet, dass die damit verlangte kantonale Mitwirkung für bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzone (Art. 25

Abs. 2 RPG; vgl. Art. 87 KRG) für die Einhaltung des raumplanungsrechtlichen Trennungsprinzips grundlegend sei; mit dieser Zielsetzung wäre nicht vereinbar, für die Verlegung von Fernmeldeleitungen im Gemeindeboden ausserhalb der Bauzonen die kommunale Bewilligung der Sondernutzung dieses Bodens gemäss Art. 35 FMG genügen zu lassen (BGE 150 II 489 E. 3.7.4).

2.2.4. Der Abschnitt B._____ – C._____, in welchem gemäss Baugesuch eine neue Leitung geplant ist (vorne E. 2.1), liegt ausserhalb der Bauzone. Nach der dargelegten Rechtsprechung ist daher für diesen Leitungsbau eine Baubewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzone (BAB-Bewilligung; Art. 87 KRG) erforderlich. Eine solche wurde bisher nicht ausdrücklich geprüft. Da auch die Verweigerung einer BAB-Bewilligung nicht durch die Beschwerdegegnerin allein verfügt werden kann, sondern in jedem Fall eines kantonalen Entscheids bedarf (BGE 151 II 918 E. 3), kann der angefochtene Entscheid nicht als im Ergebnis zutreffend betrachtet werden. Vielmehr müssen der kommunale und der kantonale Entscheid in einem koordinierten Verfahren ergehen (BGE 151 II 918 E. 4.3). Da die allein auf Art. 35 FMG gestützte Verweigerung der Bewilligung jedenfalls nicht klar als rechtmässig betrachtet werden kann (vgl. hinten E. 3), kann diese auch nicht als "Killerentscheid" betrachtet werden, der möglicherweise abschliessend durch die Beschwerdegegnerin getroffen werden könnte (BGE 151 II 918 E. 4.4). Die Sache ist daher in diesem Punkt in Gutheissung des Eventualantrags an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen, damit sie ein koordiniertes Verfahren unter Einbezug der kantonalen BAB-Behörde durchführt.

3. Zu prüfen bleibt damit, ob die Verweigerung der Bewilligung für den Aushub von Werklöchern mit Art. 35 FMG vereinbar ist.

3.1. Die Vorinstanz hat die Verweigerung der Bewilligung mit folgender Argumentation begründet: In den vergangenen fünf Jahren sei ein Grossteil des Strassennetzes der Gemeinde Flims saniert worden. In diesem Zusammenhang sei auch ein Ausbau des Glasfasernetzes der D._____ AG (D._____ AG) erfolgt. Obschon die Beschwerdeführerin Kenntnis von diesem Ausbau gehabt habe, habe sie keine Anstalten gemacht, den beabsichtigten Ausbau ihres Glasfasernetzes im Zuge dieser Sanierungsarbeiten zu realisieren, sondern nur punktuell einzelne Liegenschaften angeschlossen. Inzwischen seien die Sanierungsarbeiten am Strassennetz weitestgehend abgeschlossen. Die Beschwerdeführerin beantrage, an rund 435 Stellen Werklöcher auszuheben, um ihr Glasfaserkabel einzuziehen. Jeder Eingriff in den Deckbelag führe zu Immissionen und bleibe langfristig erkennbar. Gleichzeitig sei festzuhalten, dass die D._____ AG ihr Netz auch der Beschwerdeführerin zur Mitbenützung angeboten habe, was die

Beschwerdeführerin aber abgelehnt habe, weil sie offenbar die Strategie verfolge, ein eigenes und unabhängiges Glasfasernetz zu betreiben. Nach Art. 35 FMG seien die Eigentümer von Boden im Gemeingebrauch verpflichtet, den Anbieterinnen von Fernmeldediensten die Benützung ihres Bodens zu bewilligen, doch könnten die Gemeinden verlangen, dass sich die Anbieter koordinieren, um zu verhindern, dass eine Strasse innert kurzer Zeit mehrmals mit Bauarbeiten belastet werde. Die Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes soll sich in vernünftigem Rahmen halten und insbesondere sollte ein Parallelausbau vermieden werden. Die Mitbenützung des in der Gemeinde bestehenden Glasfasernetzes sei für die Beschwerdeführerin zumutbar und sei ihr auch konkret angeboten worden. Die Gemeinde könne daher gemäss Art. 78 Abs. 2 FDV verlangen, dass sich die Beschwerdeführerin in das bestehende Netz einmiete und nicht die frisch sanierten Strassen an vielen Stellen wieder aufreisse.

3.2. Die Beschwerdeführerin bringt vor, gemäss der Gigabitstrategie und der Strategie "Digitale Schweiz" bestehe ein grosses öffentliches Interesse am Ausbau der Telekommunikationsnetze. Um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen, modernisiere sie ihre Netze regelmässig und baue diese im Rahmen des Ausbaus des Glasfasernetzes FTTH kontinuierlich aus. Sie strebe dazu die Zusammenarbeit und Koordination mit kommunalen Unternehmen an. Sie habe auch mit der Beschwerdegegnerin über längere Zeit nach einer Lösung für einen gemeinsamen Netzausbau gesucht. Sie habe bereits 2019 die D._____ AG kontaktiert, um eine Zusammenarbeit zu erörtern, doch habe diese 2020 mitgeteilt, dass kein Interesse an einer Kooperation mit der Beschwerdeführerin bestehe. Erst am 6. November 2023 sei ihr – der Beschwerdeführerin – eine Besprechung mit der Beschwerdegegnerin gewährt worden. Im Nachgang zu dieser Besprechung habe die Beschwerdegegnerin mitgeteilt, dass sie kein Parallelnetz zulassen und keine entsprechenden Baugesuche bewilligen werde. In der Folge habe es auf verschiedenen Ebenen Diskussionen über die Form der Zusammenarbeit gegeben, doch sei keine Einigung zustande gekommen. Sie habe daher ein Aufbruchgesuch gestellt, damit der lange verzögerte Ausbau des Glasfasernetzes endlich an die Hand genommen werden könne. In der Folge hätten weitere Gespräche stattgefunden, wobei aber die Beschwerdegegnerin an ihrer Position festgehalten habe, kein Parallelnetz zuzulassen. Gemäss Art. 35 FMG sei sie berechtigt, öffentlichen Grund und Boden zwecks Bau und Betrieb von Fernmeldeleitungen in Anspruch zu nehmen, sofern diese Einrichtungen den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigen. Ziel dieser Bestimmung sei, Behinderungen des Netzausbaus durch kantonale und kommunale Partikularitäten zu verhindern und so den Ausbau des Telekommunikationsnetzes voranzutreiben. Der von ihr vorgesehene

Leitungsausbau beeinträchtigt den Gemeingebrauch in der Betriebsphase nicht; dass mit der Bauphase gewisse Beeinträchtigungen verbunden seien, sei mit Art. 35 FMG vereinbar. Der Umstand, dass einzelne Strassen in der Gemeinde Flims saniert worden seien, vermöge nicht die generelle Weigerung zu begründen, Aufbruchgesuche zu bewilligen. Sie, die Beschwerdeführerin, wäre bereit gewesen, ihr Ausbauvorhaben im Rahmen von Sanierungsarbeiten zu realisieren. Es bestehe aber keine gesetzliche Grundlage, um den Aufbruch von sanierten Strassen für eine bestimmte Zeit zu verbieten. Jedenfalls habe die Beschwerdegegnerin bzw. die D. _____ AG eine Anfrage im Sinne von Art. 75 Abs. 1 FDV unterlassen. Art. 78 FDV meine sodann nicht die zwangsweise Einmietung in bestehende Fernmeldenetze, sondern die Benützung freier Kabelkanalisationen. Sie, die Beschwerdeführerin, sei als Grundversorgungskonzessionärin aufgrund von Art. 15 Abs. 1 lit. d FDV verpflichtet, die dort genannten Kapazitäten anzubieten; dafür sei der Ausbau der Infrastruktur unverzichtbar. Das Gesetz wolle auch nicht den Ausbau von Parallelnetzen verhindern, sondern im Gegenteil den wirksamen Wettbewerb sicherstellen, was sich auch auf den Ausbau von Telekommunikationsnetzen beziehe. Es sei einer Gemeinde nicht erlaubt, durch die Verweigerung der Nutzung des öffentlichen Bodens für sich selber ein faktisches Monopol in Anspruch zu nehmen, wie das die Beschwerdegegnerin anstrebe. Die Gemeinde sei nicht verpflichtet, ein eigenes Glasfasernetz zu bauen und zu betreiben. Wenn sie das trotzdem tue, so handle sie dabei nicht hoheitlich, sondern im Rahmen einer gewerblichen Staatstätigkeit im Marktgeschehen. Die Gemeinde müsse sich an die wettbewerbsorientierten Rahmenbedingungen halten und eine klare Trennung vornehmen zwischen ihrer Tätigkeit als Marktteilnehmerin und als Hoheitsträgerin über den öffentlichen Boden. Die Beschwerdegegnerin diskriminiere jedoch die anderen potenziellen Netzbetreiber gegenüber ihrem gemeindeeigenen Werk, was eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung darstelle und gegen Art. 27 und 94 BV verstosse.

3.3. Die Beschwerdegegnerin bekräftigt in ihrer Vernehmlassung ihre Auffassung, dass kein doppelter Netzausbau zu erfolgen habe. Sie habe der Beschwerdeführerin die Benützung des bestehenden Netzes angeboten zu den gleichen Bedingungen wie den anderen Fernmeldeanbietern. Die Beschwerdeführerin habe nicht dargelegt, weshalb das für sie unmöglich oder unzumutbar sein soll. Der Vorbehalt der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs in Art. 35 Abs. 1 FMG beziehe sich sowohl auf die Bau- als auch die Betriebsphase. Vorliegend würde der Gemeingebrauch jedenfalls während der Bauphase erheblich behindert; auch im Endzustand wären Ausbesserungen im Deckbelag dauerhaft erkennbar. Das Vorhaben sei daher nicht gemeinverträglich. Art. 75 FDV sei nicht

einschlägig. Die Beschwerdeführerin habe während der Bauvorhaben der D._____AG keine Baugesuche eingereicht, so dass eine Koordination nicht möglich gewesen sei. Ausserdem sei die Beschwerdeführerin über den Ausbau des Leitungsnetzes im Bilde gewesen. Sie, die Beschwerdegegnerin, biete der Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 78 FDV die Benützung ihres Netzes an. Aus Art. 15 Abs. 1 lit. d FDV ergebe sich nicht die Pflicht zum Ausbau eines flächendeckenden Glasfasernetzes. Der von der Beschwerdeführerin geplante Ausbau gehe über die gesetzlich definierte Grundversorgung hinaus. Der wirksame Wettbewerb verlange keinen Parallelausbau von Netzen, sondern könne auch durch Einmietung in bestehende Leitungen gewährleistet werden. Ein Monopol werde durch den Netzzugang verhindert. Das Anbieten zur Einmietung in die bestehende Netzstruktur sei das Gegenteil einer Monopolsituation. Der Vorwurf der Diskriminierung sei unbegründet, da die D._____AG ihr Netz zur diskriminierungsfreien Einmietung öffne. Andere Telekommunikationsanbieter hätten davon Gebrauch gemacht, nur die Beschwerdeführerin habe einen solchen Anschluss kategorisch abgelehnt.

3.4. Art. 35 FMG mit der Marginalie "Inanspruchnahme von Grund und Boden" lautet wie folgt:

¹ Die Eigentümerinnen und Eigentümer von Boden im Gemeingebrauch (wie Strassen, Fusswege, öffentliche Plätze, Flüsse, Seen sowie Ufer) sind verpflichtet, den Anbieterinnen von Fernmeldediensten die Benutzung dieses Bodens für Bau und Betrieb von Leitungen und öffentlichen Sprechstellen zu bewilligen, sofern diese Einrichtungen den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigen.

² Anbieterinnen von Fernmeldediensten nehmen Rücksicht auf den Zweck und die Nutzung des in Anspruch genommenen Grundstücks und tragen die Kosten für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes. Sie sind verpflichtet, ihre Leitungen zu verlegen, wenn von der Grundeigentümerin oder vom Grundeigentümer eine Benützung des Grundstücks beabsichtigt ist, die sich mit der Leitungsführung nicht verträgt.

³ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich die Koordinationspflicht der Anbieterinnen sowie die Voraussetzungen für die Verlegung von Leitungen und öffentlichen Sprechstellen.

⁴ Die Bewilligung ist in einem einfachen und raschen Verfahren zu erteilen. Ausser kostendeckenden Gebühren darf eine Entschädigung für die Inanspruchnahme von Grund und Boden, soweit sie den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt, nicht verlangt werden.

Die Abs. 1, 2 und 3 wurden mit Gesetzesrevision vom 24. März 2006 (in Kraft seit 1. April 2007, AS 2007 921) geändert. Diese Änderung bestand aber nur darin, dass der bisherige Begriff "Konzessionärinnen" durch den Begriff "Anbieterinnen" ersetzt wurde; eine inhaltliche Änderung war damit nicht verbunden (Botschaft vom 12. November 2003 zur Änderung des Fernmeldegesetzes, BBl 2007 7951, 7984).

3.5. Im Entwurf des Bundesrates zu einem neuen Fernmeldegesetz hatte Art. 35 FMG wie folgt gelautet (BBI 1996 III 1496):

Art. 35 Öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung

¹ Konzessionärinnen von Fernmeldediensten sind berechtigt, für die Erstellung von Leitungen und Öffentlichen Sprechstellen unentgeltlich und bewilligungsfrei in Anspruch zu nehmen:

a. den Boden im Gemeingebrauch wie Strassen, Fusswege, öffentliche Plätze, Flüsse, Seen sowie Ufer;

b. den Luftraum über privatem Grund und Boden, wenn dies für das Ziehen von Luftleitungen erforderlich ist.

² Sie nehmen dabei Rücksicht auf den Zweck und die Nutzung des in Anspruch genommenen Grund und Bodens, tragen die Kosten für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes und sind verpflichtet, ihre Leitungen zu verlegen, wenn die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer eine damit nicht verträgliche Verfügung über den eigenen Grund und Boden treffen will.

³ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich die Koordinationspflicht der Konzessionärinnen, die Pflicht zur Absprache mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie die Voraussetzungen für die Verlegung von Leitungen und öffentlichen Sprechstellen.

In der Botschaft vom 10. Juni 1996 (BBI 1996 III 1405) wurde dazu ausgeführt (1438 f.):

"Die bisherige Ordnung in den Artikeln 5 ff. des Elektrizitätsgesetzes (EIG; SR 734.0) hat sich bewährt. Sie hat ihren Zweck, Behinderungen des Netzausbaus durch kantonale und kommunale Partikularitäten zu verhindern, erfüllt. Da der Weiterausbau der Telekommunikationsnetze im Gesamtinteresse weiter vorangehen soll, wird im neuen FMG eine analoge Regelung aufgenommen, welche die bisher zu Gunsten des Bundes bestehende öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung nun allen Inhaberinnen von Fernmeldedienstkonzessionen zukommen lässt. Der Umfang der Eigentumsbeschränkung wird dabei im bisherigen, insbesondere durch die Praxis des Bundesgerichts abgesteckten Rahmen belassen. Auch die Kostentragungspflicht bleibt weiter bestehen, so dass für die Betroffenen, hauptsächlich Kantone und Gemeinden, keine Mehrbelastungen entstehen. Neu wird die Regelung der Einzelheiten dem Bundesrat übertragen, da die bisherige lediglich auf Gesetzesstufe bestehende Regelung in der Anwendung einige Unsicherheiten mit sich brachte. Der Bundesrat soll vor allem der nun wichtig werdenden Koordinationspflicht unter den Konzessionärinnen selber, aber auch in bezug auf die anderen Werke Aufmerksamkeit schenken. Es soll verhindert werden, dass öffentlicher Grund innert relativ kurzer Zeit mehrmals durch verschiedene Konzessionärinnen mit Bauarbeiten belastet wird. Wichtig ist dabei auch die vorgängige Orientierung der Betroffenen, da aus Effizienzgründen weiterhin keine Bewilligungspflicht bestehen soll. Eine solche würde auch dem Gedanken der öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung widersprechen. Von Bedeutung ist schliesslich eine einlässliche Regelung für den Fall, dass der Eigentümer einer belasteten Sache darüber eine Verfügung treffen will. Es sind die Voraussetzungen zu klären, und es ist vor allem eine Konfliktregelung zu treffen, wenn eine Leitung, die noch nicht abgeschrieben werden konnte, nach relativ kurzer Zeit schon wieder verlegt werden muss. Die Regelung solcher Fälle muss zweckmässigerweise auf Verordnungsstufe erfolgen."

Dieser Vorschlag wurde vom Parlament durch den geltenden Art. 35 FMG ersetzt. Die ersten drei Absätze dieses Artikels entsprechen (abgesehen von redaktionellen Anpassungen) einem Antrag von Nationalrat Boris Banga, der in einem vierten Absatz zulassen wollte, dass für die Inanspruchnahme von Grund und Boden im Gemeingebrauch eine Entschädigung verlangt werden darf. Zur Begründung führte er aus, für die Sondernutzung von Grund und Boden im Gemeingebrauch zur Errichtung ober- und unterirdischer Telekommunikationsanlagen seien kantonale bzw. kommunale Bewilligungen nötig, welche insbesondere die Gebühren-, Entschädigungs- und Koordinationspflicht regelten. Die Bewilligungsfreiheit rechtfertige sich nicht mehr, zumal es nicht mehr um Anlagen des Bundes, sondern gewinnorientierter privater Anbieter gehe (AB 1996 N 2312 f., ebenso NR Loretan, a.a.O.). Der Nationalrat stimmte dem Antrag am 11. Dezember 1996 mehrheitlich zu (AB 1996 N 2314). Der Ständerat folgte der Fassung des Nationalrats zu Art. 35 Abs. 1-3 FMG, ersetzte jedoch Abs. 4 durch die heute geltende Fassung. Diese sieht zum einen vor, dass für die Inanspruchnahme von Grund und Boden ausser kostendeckenden Gebühren keine Entschädigung verlangt werden darf (AB 1997 S 96 ff.). Damit sollte eine Ungleichbehandlung der neuen Anbieterinnen von Fernmeldediensten gegenüber der vormaligen Telecom PTT bzw. der Swisscom verhindert werden (vgl. Votum Hans Bisig, AB 1997 S 97). Zum anderen sieht Art. 35 Abs. 4 FMG für die Bewilligung ein einfaches und rasches Verfahren vor (vgl. Darstellung der Entstehungsgeschichte in BGE 150 II 489 E. 3.7.1). Ziel der Bewilligungspflicht soll vor allem sein, ein unkoordiniertes Vorgehen zu vermeiden, so wenn ein vor kurzem renovierter Strassenbelag wieder aufgerissen wird, um Leitungen zu verlegen (AB 1996 N 2313 f, Voten Banga, Bodenmann; AB 1997 S 96 f., Voten Berichterstatter Schüle, Gentil).

3.6. Nach der gesetzlichen Regelung besteht ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung, wenn der Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt wird (BGE 150 II 489 E. 3.7.4; RÜSSLI, Nutzung öffentlicher Sachen für die Verlegung von Leitungen, ZBI 2001 S. 350 ff., 360 f.). Soweit die Beschwerdegegnerin eine unzulässige Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs bereits darin erblickt, dass der Gemeingebrauch während der Bauphase behindert werde und dass auch im Endzustand Ausbesserungen im Deckbelag dauerhaft erkennbar seien, kann ihr nicht gefolgt werden: Eine vorübergehende Beeinträchtigung der Strassenbenützung ist mit jedem Leitungsbau im Strassenkörper unvermeidlich verbunden, und ebenso ist es nicht zu vermeiden, dass Ausbesserungen im Deckbelag auch nach Beendigung der Arbeiten noch sichtbar sind. Wären solche Auswirkungen bereits als unzulässige Beeinträchtigungen des Gemeingebrauchs im Sinne von Art. 35 Abs. 1 FMG zu qualifizieren, wäre die Inanspruchnahme von

Boden im Gemeingebrauch zum Zweck des Baus von Fernmeldeleitungen völlig verunmöglicht. Art. 35 FMG bliebe toter Buchstabe und das mit dieser Bestimmung verfolgte Ziel würde konterkariert. Der blosse Umstand, dass die Beschwerdeführerin ein eigenes Netz betreibt und weiterhin betreiben will und zu diesem Zweck die Strasse aufbrechen will, begründet demnach noch nicht per se eine unzulässige Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs. Daran ändert auch nichts, dass es sich um eine Parallelleitung zu anderen Leitungen handelt. Das Fernmeldegesetz fusst auf dem Wettbewerb bei den Diensten und der Infrastruktur (Art. 1 Abs. 2 lit. c FMG; BGE 142 I 26 E. 4.2, 141 II 245 E. 7.1). Damit ist gesetzlich nicht ausgeschlossen, dass mehrere Fernmeldenetze parallel erstellt und betrieben werden (Antworten des Bundesrates auf Interpellationen 21.3747 de Courten, Fragen 2 und 5 und 14.3356 Pantani, Fragen 2/3 und 5).

3.7. Hingegen kann die Beschwerdegegnerin als Eigentümerin des Bodens im Gemeingebrauch verlangen, dass die Fernmeldedienstanbieterinnen beim Bau von Leitungen Rücksicht nehmen auf den Zweck und die Nutzung des in Anspruch genommenen Grundstücks (Art. 35 Abs. 2 FMG), wobei der Bundesrat die Einzelheiten regelt, namentlich die Koordinationspflicht der Anbieterinnen (Art. 35 Abs. 3 FMG). Die von Art. 35 Abs. 1 und 4 FMG vorgesehene Bewilligungspflicht dient in erster Linie der Koordination der verschiedenen (fernmeldetechnischen und anderen) Bauvorhaben im öffentlichen Grund. Es soll namentlich verhindert werden, dass eine Strasse innert kurzer Zeit mehrmals mit Bauarbeiten belastet wird (vorher E. 3.5; Urteile des Bundesgerichts 9C_714/2022 vom 25. Januar 2024 E. 3.2.2 und 2A.296+301/2006 vom 19. März 2008 E. 4.3). Diesem Zweck dient die gesetzlich vorgesehene Koordinationspflicht.

Gestützt darauf hat der Bundesrat die Art. 75 und 78 FDV erlassen. Diese Bestimmungen lauten:

Art. 75 Koordination mit anderen Bauvorhaben

¹ Die Eigentümerinnen und Eigentümer können die Bewilligung zur Benützung von Boden im Gemeingebrauch mit der Auflage versehen, dass die Anbieterin von Fernmeldediensten ihr Bauvorhaben mit einem anderen Vorhaben zusammenlegt, sofern es innert drei Monaten realisiert und die vorübergehende Beeinträchtigung der widmungsgemässen Nutzung der betreffenden Grundstücke durch die Zusammenlegung wesentlich verringert wird.

² Sie können von der Anbieterin verlangen, dass diese bei anderen Unternehmen Abklärungen über geplante Bauvorhaben auf und im Boden im Gemeingebrauch vornimmt. Sie legen fest, bei welchen Unternehmen solche Abklärungen vorzunehmen sind. Anbieterinnen können die Erteilung derartiger Auskünfte von anderen Unternehmen verlangen. Diese haben die Pflicht, innerhalb von vier Wochen zu antworten.

Art. 78 Nutzung von Strassenanlagen

¹ Die Eigentümerinnen und Eigentümer von Strassenanlagen, mit Ausnahme von Erschliessungsstrassen, bestimmen, wo die Anbieterinnen von Fernmeldediensten innerhalb des Perimeters der Strassenanlage ihre Leitungen verlegen.

² Soweit dies für die Anbieterinnen zumutbar ist, können die Eigentümerinnen und Eigentümer nach Absatz 1 verlangen, dass ihre freien Infrastrukturen gegen eine angemessene Entschädigung benützt werden. Die Entschädigung darf nicht höher sein als die geschätzten Kosten der Anbieterin für die Verlegung eigener Leitungen.

³ Abweichende Vereinbarungen zwischen den Beteiligten über die Inanspruchnahme von Grund und Boden bleiben vorbehalten.

⁴ Artikel 76 Absatz 2 Buchstabe a kommt bei Strassenanlagen, mit Ausnahme von Erschliessungsstrassen, nicht zur Anwendung.

3.8. Die Beschwerdegegnerin vertritt die Auffassung, dass die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 78 Abs. 2 FDV verpflichtet werden könne, die bestehenden Leitungen zu benutzen anstatt eigene zu errichten.

3.8.1. Die Beschwerdegegnerin ist zu 100 % Eigentümerin der E._____ AG. Diese wiederum ist zu 86 % beteiligt an der D._____ AG, welche Bau und Betrieb des Strom- und Kommunikationsnetzes in den Gemeinden Flims und Trin bezweckt. Die D._____ AG besitzt ein Glasfasernetz in der Gemeinde Flims. Die Beschwerdegegnerin ist der Ansicht, die Beschwerdeführerin könnte sich in dieses Glasfasernetz einmieten, wie dies auch andere Anbieter praktizierten. Alternativ könnte sie gewisse Faserbündel zu Eigentum erwerben. Damit würde der Bau eines eigenen Netzes entbehrlich (s. act. H.3 Fragen 12, 13, 15 und act. H.5 S. 3 f.). Die D._____ AG würde dem zustimmen oder sie könnte durch eine Anordnung des BAKOM gestützt auf Art. 36 Abs. 2 FMG dazu verpflichtet werden, wobei das BAKOM auch die angemessene Entschädigung festlegen könnte (act. H.5 S. 6 und act. H.7 S. 3).

3.8.2. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass Art. 78 Abs. 2 FDV nur die Mitbenützung freier Kabelkanalisationen meine, nicht die Benutzung eines fertigen Fernmeldenetzes. Sie lehnt eine Mietlösung ab, weil dabei keine Sicherheit bestehe, dass sie die Leitung in Zukunft immer benutzen könne (act. H.3 Frage 13). Ein Einkauf in die Leitung der D._____ AG sei an unterschiedlichen Preisvorstellungen gescheitert. Das Angebot der D._____ AG habe sich auf CHF 6 Mio. belaufen, während ihr eigener Ausbau weniger als die Hälfte kosten würde (act. H.3 Frage 14 und act. H.4 S. 4).

3.9. Art. 78 Abs. 2 FDV ist aus mehreren Gründen in der vorliegenden Konstellation nicht anwendbar:

3.9.1. Art. 78 Abs. 1 FDV gilt für Eigentümerinnen und Eigentümer von Strassenanlagen, *"mit Ausnahme von Erschliessungsstrassen"* (frz. *"à l'exception des routes d'accès"*; ital. *"ad eccezione delle strade di accesso"*). Abs. 2 gilt für die *"Eigentümer nach Absatz 1"*. Nach wörtlicher Auslegung sind auch damit die Eigentümerinnen und Eigentümer von Strassenanlagen, mit Ausnahme von Erschliessungsstrassen, gemeint, wäre doch sonst der Zusatz *"nach Absatz 1"* überflüssig. Das entspricht auch der Systematik und dem Sinn. Abs. 1 und 2 von Art. 78 FDV sind gemeinsam zu lesen: Die Strasseneigentümer können bestimmen, wo die Anbieterinnen von Fernmeldediensten innerhalb des Perimeters der Strassenanlage ihre Leitungen verlegen (Abs. 1) und gegebenenfalls auch verlangen, dass ihre freien Infrastrukturen benützt werden (Abs. 2; vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C_714/2022 vom 25. Januar 2024 E. 3.2.2). Die beiden Regelungen gehören zusammen, so dass nicht einzusehen wäre, weshalb die eine für Erschliessungsstrassen nicht gelten soll, die andere aber schon. Der Begriff der Erschliessungsstrasse ist bundesrechtlich nicht präzise definiert. Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG; SR 843) unterscheidet Groberschliessung (Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen) und Feinerschliessung (Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen). Art. 58 KRG unterscheidet Grund-, Grob- und Feinerschliessung. Der bundesrechtliche Begriff der Erschliessung im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG beschränkt sich grundsätzlich auf die Grob- und Feinerschliessung unter Ausschluss des übergeordneten Strassennetzes (Grunderschliessung; Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR3 25 49 vom 3. Februar 2026 E. 4.6). Nach den Materialien zur FDV soll sich der Begriff der Erschliessungsstrasse nach der Terminologie des Verbands Schweizerischer Strassenfachleute richten (Erläuterungen vom 14. Januar 2003 zur FDV, act. H.4.3 S. 4). Als Erschliessungsstrassen in diesem Sinne gelten Quartierstrassen, Zufahrtsstrassen sowie Zufahrtswege, nicht aber Sammelstrassen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 76 vom 7. Mai 2024 E. 5.4.1). Das BauG der Gemeinde Flims nimmt in Art. 49 ebenfalls Bezug auf die Unterscheidung zwischen Sammel- und Quartierstrassen. Die Beschwerdegegnerin hat einen Plan vorgelegt (act. H.5.4), laut welchem es sich bei den vom Gesuch betroffenen Strassen teilweise um Sammelstrassen, teilweise aber um Quartierstrassen und damit um Erschliessungsstrassen handelt. Mindestens für einen Teil der betroffenen Strassen ist somit Art. 78 Abs. 2 FDV schon aus diesem Grund hier nicht anwendbar.

3.9.2. Die Beschwerdegegnerin will nicht etwa der Beschwerdeführerin ermöglichen, im Kabelkanal der D._____AG ein eigenes Glasfasernetz einzuziehen, sondern sie möchte, dass sich die Beschwerdeführerin in das Glasfasernetz der D._____AG einmietet oder einkauft. Indessen ist fraglich, ob der in Art. 78 Abs. 2 FDV verwendete Begriff "Infrastrukturen" auch das Glasfasernetz meint. Mehrere Urteile des Bundesgerichts lassen darauf schliessen, dass damit die Kabelkanäle als solche gemeint sind (Urteile des Bundesgerichts 9C_714/2022 vom 25. Januar 2024 E. 3.3.4 und 5.2.2.2, 2A.414/2006 vom 19. März 2008 E. 5.3 und 2A.296+301/2006 vom 19. März 2008 E. 4.3). Die Mitbenützung des Glasfaserkabels ist etwas anderes als die Mitbenützung eines Kanals.

3.9.3. So oder anders: Der Sinn von Art. 78 Abs. 2 FDV liegt darin, den Strasseneigentümern zu ermöglichen, bereits bestehende Infrastrukturen den Anbieterinnen zur Verfügung zu stellen, wenn die Verlegung von Leitungen zu starken Behinderungen führen würde (Urteil des Bundesgerichts 9C_714/2022 vom 25. Januar 2024 E. 3.3.3). Der Strasseneigentümer kann ein Interesse daran haben, selber Kabelkanäle zu bauen, um mehrfache Bauarbeiten zu vermeiden und eine optimale Verlegung der Leitungen sicherzustellen (Urteile des Bundesgerichts 2A.414/2006 vom 19. März 2008 E. 5.3 und 2A.296+301/2006 vom 19. März 2008 E. 4.3). Vorliegend geht es aber gar nicht um die Verlegung von Leitungen: Die Beschwerdeführerin hat bereits ein bestehendes Leitungsnetz. Es geht einzig darum, in die bestehenden Kabelkanalisationen andere Kabel einzuziehen (vorne E. 2.1). Abgesehen von den vorübergehenden Aufbruchlöchern wird der Strassenraum nicht mehr oder anders beansprucht, als dies bisher bereits der Fall ist. Im Ergebnis würde die Verweigerung der Aufbruchbewilligung dazu führen, dass die Beschwerdeführerin ihre bestehende Leitung aufgeben müsste, um sich in diejenige der D._____AG einzukaufen oder einzumieten. Indessen dürfen nach Art. 36a FMG (in der Fassung vom 22. März 2019, in Kraft seit 1. Januar 2021, AS 2020 6159) im Eigentum der Anbieterinnen von Fernmeldediensten stehende Leitungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom 22. März 2019 bestehen und sich in Kanalisationen befinden, die zum Zwecke der raumplanerischen Erschliessung erstellt wurden, nur aus wichtigen Gründen aus den Kanalisationen verwiesen werden. Mit dieser Formulierung, die auf einen Antrag im Nationalrat zurückgeht, sollen bestehende Leitungen eine gewisse Bestandesgarantie erhalten (AB 2019 N 34 ff.). Wichtige Gründe, welche eine Aufgabe der bestehenden Leitungen nahelegen würden, werden von der Beschwerdegegnerin nicht vorgebracht. Die Beschwerdeführerin kann somit nicht verpflichtet werden, ihre bestehende Leitung aufzugeben um sich an derjenigen eines anderen Unternehmens zu beteiligen.

3.9.4. Schliesslich können nach Art. 78 Abs. 2 FDV die Strasseneigentümerinnen verlangen, dass "ihre" freien Infrastrukturen benützt werden, d.h. die Infrastrukturen der Strasseneigentümerinnen. Die Beschwerdegegnerin ist indessen gar nicht Eigentümerin der Leitungen, welche die Beschwerdeführerin ihres Erachtens benützen sollte. Sie ist zwar an der D._____ AG, in deren Netz sich ihres Erachtens die Beschwerdeführerin einmieten soll, indirekt beteiligt; die D._____ AG hat aber eine eigene Rechtspersönlichkeit (vorne E. 3.8.1). Die Beschwerdegegnerin verweist selber darauf, dass ihr Verhalten nicht mit demjenigen der D._____ AG vermischt werden darf (act. H.3 S. 4 unten und act. H.7 S. 3). Die Beschwerdegegnerin verfügt daher nicht über diese Leitungen und kann sie der Beschwerdeführerin auch nicht zur Mitbenützung anbieten. Die D._____ AG ihrerseits ist am vorliegenden Verfahren nicht beteiligt und kann von vornherein in diesem Bewilligungsverfahren nicht verpflichtet werden, der Beschwerdeführerin ihre Leitungen zur Verfügung zu stellen (vgl. auch act. H.3 Frage 13). Möglich wäre eine gütliche Einigung zwischen der Beschwerdeführerin und der D._____ AG, die aber offenbar nicht zustande gekommen ist.

3.9.5. Die Beschwerdegegnerin verweist auf die Möglichkeit, dass das BAKOM gemäss Art. 36 Abs. 2 FMG ein Mitbenützungsrecht anordnen und dabei auch das angemessene Entgelt festlegen könnte. Art. 36 Abs. 2 FMG ist aber schon aus folgendem Grund nicht anwendbar: Nach dieser Bestimmung kann das BAKOM auf Antrag aus Gründen des öffentlichen Interesses Anbieterinnen von Fernmeldediensten verpflichten, Dritten gegen angemessenes Entgelt die Mitbenützung ihrer Fernmeldeanlagen und anderen Anlagen, wie Kabelkanäle und Sendestandorte, zu gestatten, wenn die Anlagen über ausreichende Kapazität verfügen. Die Bestimmung bezweckt somit, dass Dritte, welche nicht selber Fernmeldeanlagen erstellen können oder wollen, beantragen können, bestehende Anlagen anderer Anbieter benutzen zu können. Hingegen ist sie keine Grundlage, um Anbieter, welche selber eigene Fernmeldeanlagen erstellen wollen, zu verpflichten, stattdessen Anlagen anderer Anbieter zu benutzen oder sonst wie die Betreiber von Fernmeldeanlagen zur Koordination zu verpflichten (Urteile des Bundesgerichts 1C_492/2009 vom 20. Juli 2010 E. 1.3.3 und 1C_118/2020 vom 20. Oktober 2010 E. 1.6). Vorliegend hat die Beschwerdeführerin keinen solchen Antrag auf Mitbenützung gestellt.

3.9.6. Nach dem mit der Gesetzesänderung vom 24. März 2006 (AS 2007 921) neu eingefügten Art. 36 Abs. 3 FMG kann allerdings das BAKOM unter denselben Voraussetzungen Anbieterinnen von Fernmeldediensten verpflichten, Fernmeldeanlagen und andere Anlagen, wie Kabelkanäle und Sendestandorte,

gemeinsam zu installieren und zu nutzen. Auch dies setzt somit einen Antrag voraus. Ein solcher Antrag liegt hier weder seitens der Beschwerdeführerin noch der D._____AG vor. Zudem ist die D._____AG selber gar nicht eine Fernmeldedienstanbieterin (vgl. die vom BAKOM publizierte Liste der Fernmeldedienstanbieter, <<https://www.egov.swiss/de/dienstanbieter/fda-suchen-formular>> [besucht am 2. Juni 2026]). So oder so kann aber jedenfalls nicht im Bewilligungsverfahren nach Art. 35 Abs. 1 und 4 FMG eine solche Mitbenützung angeordnet werden. Die kantonalen oder kommunalen Behörden können höchstens dem BAKOM beantragen, eine solche Verpflichtung anzuordnen, sie aber nicht selber vorschreiben (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.264/2000 vom 24. September 2002 E. 9.4). Zudem wäre fraglich, ob die Voraussetzungen für eine solche Verpflichtung überhaupt erfüllt wären: Verlangt sind öffentliche Interessen, namentlich Anliegen der Raumplanung, des Landschafts-, Heimat-, Umwelt-, Natur- und Tierschutzes oder technische Schwierigkeiten, also polizeiliche Interessen (Urteil des Bundesgerichts 2A.503+505/2000 vom 3. Oktober 2001 E. 10). Alle diese Aspekte stehen in der vorliegenden Konstellation, in der es nur darum geht, in bestehende Rohre neue Kabel einzuziehen und zu diesem Zweck die Strasse vorübergehend punktuell aufzubrechen, nicht zur Diskussion. Schliesslich wäre es mit dem Charakter eines einfachen und raschen Verfahrens, wie es in Art. 35 Abs. 4 FMG vorgeschrieben ist, nicht vereinbar, ein Zwischenverfahren beim BAKOM auf Anordnung einer Mitbenützung einzuschalten.

3.9.7. Ist aus all diesen Gründen Art. 78 Abs. 2 FDV von vornherein nicht anwendbar, kann offenbleiben, ob eine solche Mitbenützung für die Beschwerdeführerin zumutbar wäre, was eine weitere Voraussetzung für die Anwendung dieser Bestimmung wäre.

3.10. Zu prüfen bleibt eine Koordination nach Art. 75 FDV.

3.10.1. Die Beschwerdegegnerin wirft der Beschwerdeführerin vor, diese hätte es unterlassen, im Rahmen der durch die Beschwerdegegnerin vorgenommenen Strassensanierungen ihr Netz auszubauen bzw. zu erneuern. Gemäss Beilage 2 zur Stellungnahme vom 27. April 2026 (act. H.5.2) sind mehrere der vom Gesuch betroffenen Strassen in den Jahren 2009-2026 saniert worden, worunter einige seit Einreichung des streitgegenständlichen Gesuchs im September 2024. Trotzdem habe die Beschwerdeführerin sich nicht an diesen Vorhaben beteiligt, obwohl sie von der Beschwerdegegnerin bei jedem Sanierungsvorhaben kontaktiert worden sei. Deshalb müssten an manchen Orten jetzt Strassen, die erst kürzlich saniert worden seien, wieder aufgerissen werden. Als Beispiel wird die F._____ erwähnt, welche im letzten Jahr saniert worden sei, auf welcher jetzt aber ca. 30 Löcher

vorgesehen seien (act. H.3 Frage 8). Aus der von der Beschwerdegegnerin eingereichten Korrespondenz (act. H.5.3) ergibt sich, dass in den vergangenen Jahren in einigen Fällen eine Koordination zwischen der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin bzw. von diesen beauftragten Unternehmen stattgefunden hat, in anderen aber nicht.

3.10.2. Die Beschwerdeführerin legt ihrerseits eine tabellarische Liste vor (act. H.4.2), wonach sie seit 2020 in 25 Fällen von der Beschwerdegegnerin angefragt worden sei, ob sie im Rahmen der geplanten Bautätigkeit mitwirken wolle. In 17 dieser Fälle habe sie ihre Vorhaben mit Sanierungsvorhaben der Beschwerdegegnerin koordiniert, in acht Fällen aber nicht. Als Grund wird angegeben, dass es in der betreffenden Strasse keine Anlage der Beschwerdeführerin gebe (drei Fälle), dass bereits eine genügende Rohranlage bestehe (zwei Fälle), dass die Beschwerdegegnerin unklare Angaben gemacht (zwei Fälle, wovon einer der erwähnte Fall der F._____) oder überrissene finanzielle Beteiligungsforderungen gestellt habe (ein Fall).

3.10.3. Die Beschwerdegegnerin bestreitet diese tabellarische Übersicht. Bei zahlreichen der aufgelisteten Projekte handle es sich um private Bauvorhaben, nicht um Gemeindestrassen. Zudem habe sich die Beschwerdeführerin nie an den Kosten der Grabarbeiten beteiligt. Die Beschwerdeführerin sei bei jedem Projekt kontaktiert worden, habe in den allermeisten Fällen aber eine Mitwirkung abgelehnt (act. H.7 S. 2).

3.10.4. In welchen Fällen und aus welchen Gründen allenfalls eine Koordination nicht stattgefunden hat, braucht nicht weiter abgeklärt zu werden. Denn Art. 75 Abs. 1 FDV erlaubt ohnehin nicht, eine Bewilligung rundweg zu verweigern: Nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung kann lediglich die Bewilligung mit der Auflage versehen werden, dass die Anbieterin von Fernmeldediensten ihr Bauvorhaben mit einem anderen Vorhaben zusammenlegt, sofern es innert drei Monaten realisiert wird. Wenn also z.B. die Beschwerdegegnerin vorhatte, im Jahre 2025 bestimmte Strassenabschnitte zu sanieren, hätte sie das Gesuch vom September 2024 mit der Auflage bewilligen können, das Vorhaben mit der Strassensanierung zu koordinieren, soweit diese innert dreier Monate realisiert wurde. Sie hat aber nicht eine Bewilligung mit einer solchen Auflage erteilt, sondern einfach die Bewilligung verweigert, was in Art. 75 Abs. 1 FDV keine Grundlage findet.

3.10.5. Nach Art. 75 Abs. 2 FDV hätte sodann die Beschwerdegegnerin von der Beschwerdeführerin verlangen können, dass sie bei anderen Unternehmen Abklärungen über geplante Bauvorhaben vornimmt. Das hätte vorliegend z.B.

Bauten der D._____ AG betreffen können. Die Beschwerdegegnerin hat jedoch nicht konkret dargelegt, dass sie von der Beschwerdeführerin solche Abklärungen verlangt hätte. Zudem ist Abs. 2 im Zusammenhang mit Abs. 1 zu lesen: Er ermöglicht eine Koordination auch bezüglich von Bauvorhaben, die nicht durch die Strasseneigentümerin selber, sondern durch andere Unternehmen ausgeführt werden. Die Konsequenzen dieser Abklärungen richten sich aber ebenfalls nach Abs. 1: Sie können nur darin liegen, dass die Bewilligung mit der entsprechenden Auflage versehen werden, aber nicht in der völligen Verweigerung der Bewilligung.

3.11. In Bezug auf die Werklöcher ist die Beschwerde daher gutzuheissen und die beantragte Bewilligung zu erteilen. Eine Rückweisung an die Beschwerdegegnerin zwecks Anordnung allfälliger Auflagen nach Art. 75 Abs. 1 FDV (vorne E. 3.10.4) erübrigt sich, nachdem die Beschwerdegegnerin vor Obergericht keine solchen Anträge gestellt hat. Eine Gebühr für die Benützung des öffentlichen Grunds (Art. 54 Abs. 3 BauG) ist von Bundesrechts wegen unzulässig (Art. 35 Abs. 4 Satz 2 FMG). Indessen ist die Bewilligung mit der Auflage zu versehen, die Bauarbeiten jeweils rechtzeitig im Voraus der Beschwerdegegnerin mitzuteilen, damit die notwendigen Verkehrsanordnungen (Art. 80 der Signalisationsverordnung [SSV; SR 741.21]) getroffen werden können (Art. 7 Abs. 1 EGzSVG [BR 870.100]), wobei zu beachten ist, dass Anordnungen im Zusammenhang mit Baustellen von einer Dauer bis sechs Monaten nicht verfügt und veröffentlicht werden müssen (Art. 107 Abs. 3 lit. c SSV), so dass eine kurze Voranmeldungsfrist genügt. Die Beschwerdegegnerin wird in Absprache mit der Beschwerdeführerin die Modalitäten dieser Meldungen nach Treu und Glauben regeln, ohne dabei die Vornahme der Bauarbeiten über Gebühr zu verzögern.

4. Dieser Ausgang des Verfahrens entspricht in Bezug auf den Trassenneubau dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin (vorne E. 2.2.4). Die Rückweisung kann dazu führen, dass die Beschwerdeführerin die beantragte Bewilligung erhält und ist daher als Obsiegen zu betrachten. Auch in Bezug auf die Werklöcher obsiegt die Beschwerdeführerin (E. 3). Die unterliegende Beschwerdegegnerin trägt die Kosten des Verfahrens (Art. 73 Abs. 1 VRG). Die obsiegende Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten und sie macht weder geltend noch ist ersichtlich, dass ihr durch den Rechtsstreit notwendige Kosten verursacht wurden (vgl. Art. 78 Abs. 1 VRG).

Es wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. In Bezug auf den Trassenneubau wird die Sache im Sinne der Erwägungen (E. 2.2.4) an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen. In Bezug auf die Werklöcher wird die Bewilligung gemäss Baugesuch mit der Auflage im Sinne der Erwägungen (E. 3.11) erteilt.

2. Die Gerichtskosten, bestehend aus

– einer Staatsgebühr von	CHF	4'000.00
– und den Kanzleiausgaben von	CHF	456.00
Total	CHF	4'456.00

gehen zulasten der Gemeinde Flims.

3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. [Rechtsmittelbelehrung]
5. [Mitteilungen]