

# Analyse

für das Bundesamt für Energie (BFE)

betreffend Hauptstossrichtungen  
zur Verfahrensbeschleunigung



Baden, 6. März 2014  
Dr. Michael Merker

DR. IUR. JÜRIG BAUR  
Rechtsanwalt und Notar (1)  
DR. IUR. ROLAND HÜRLIMANN  
Rechtsanwalt, LL.M. (Berkeley)  
DR. IUR. ERICH RÜEGG,  
Rechtsanwalt und Notar (1)  
LL.M., M.B.A. (Chicago)  
LIC. IUR. MARTIN IMTHURN  
Rechtsanwalt (2, 3)  
PROF. DR. IUR. LUKAS HANDSCHIN  
Rechtsanwalt  
DR. IUR. DANIEL HUNKELER  
Rechtsanwalt, LL.M. (Miami)  
DR. IUR. THOMAS ENDER  
Rechtsanwalt und Notar (1, 4)  
DR. IUR. MICHAEL MERKER  
Rechtsanwalt  
DR. OEC. LIC. IUR. MARTIN WERNER  
Rechtsanwalt  
LIC. IUR. SALVATORE PETRALIA  
Rechtsanwalt  
LIC. IUR. JOHANNES ZUPPIGER  
Rechtsanwalt und dipl. Bau-Ing. ETH  
MConstrLaw (Melbourne)  
PD DR. IUR. MARTIN BEYELER  
Rechtsanwalt  
DR. IUR. OLIVER BUCHER  
Rechtsanwalt, LL.M. (Sydney) (4)  
M.A. HSG ADRIAN MURER  
Rechtsanwalt und dipl. Ing. ETH  
DR. IUR. FABIAN WÄGER  
Rechtsanwalt, LL.M. (Virginia)  
LIC. IUR. SERAINA BAZZANI-TESTA  
Rechtsanwältin  
MLAW STEFAN WIRZ  
Rechtsanwalt  
MLAW CHRISTIAN ZIMMERMANN  
Rechtsanwalt  
LIC. IUR. GEORG J. WOHL  
Rechtsanwalt, LL.M. (Budapest)  
LIC. IUR. GEORG KLINGLER  
Rechtsanwalt und Notar (1)  
LIC. IUR. PHILIP CONRADIN  
Rechtsanwalt, MSc BA  
LIC. IUR. ANDREA DOMANIG  
Rechtsanwältin  
MLAW DOMINIQUE DISLER  
Rechtsanwältin  
DR. IUR. MICHAEL WYTENBACH  
Rechtsanwalt

Eingetragen im Anwaltsregister

- 1 Urkundsperson des Kantons Aargau
- 2 Mediator SAV
- 3 Fachanwalt SAV Erbrecht
- 4 Fachanwalt SAV  
Bau- und Immobilienrecht

BAUR HÜRLIMANN AG

Bahnhofplatz 9  
Postfach 1867  
CH-8021 Zürich  
Tel + 41 - 44 218 77 77  
Fax + 41 - 44 218 77 70  
CHE-115.606.778

Oberstadtstrasse 7  
Postfach 2060  
CH-5402 Baden  
Tel + 41 - 56 200 07 07  
Fax + 41 - 56 200 07 00  
CHE-481.481.510

CHE-115.606.778 MWST

Kanzlei mail@bhlaw.ch  
Direkt Vorname.Name@bhlaw.ch

www.bhlaw.ch

## Inhaltverzeichnis

<b>I. Sachverhalt und Ausgangslage .....</b>	<b>10</b>
1. Analyse Leitungsbauverfahren .....	10
2. Detailkonzept Stromnetze .....	10
3. Arbeitsgruppe Rechtsfragen und Verfahren .....	11
4. Teilrevision VPeA .....	11
5. Bewertungsschema für Übertragungsleitungen .....	12
6. Beirat Energienetze .....	12
7. Brainstorming Verfahrensoptimierung .....	12
8. Hauptstossrichtungen .....	12
9. Entwurf Beschleunigungsgesetz Swissgrid .....	13
<b>II. Auftrag .....</b>	<b>13</b>
<b>III. Summary .....</b>	<b>15</b>
A. <i>Sachplan und Sachplanverfahren</i> .....	15
1. Grundsätze .....	15
2. Behördenverbindlichkeit .....	15
3. Auswirkungen auf das Plangenehmigungsverfahren .....	16
B. <i>Analyse der Hauptstossrichtungen</i> .....	16
1. Hauptstossrichtung Sachplanverfahren .....	16
a. Verbindlichkeit des Sachplans erhöhen .....	16
aa. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans auf die Privaten durch Einführung eines zusätzlichen Rechtsmittels .....	16
bb. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Projektierungszonen .....	18
cc. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Baulinien .....	19
b. Sachplan und Sachplanverfahren abschaffen? .....	20
c. Sachplan und Sachplanverfahren als Option? .....	20

2.	Hauptstossrichtung Einführung eines externen Koordinators für Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren .....	21
a.	Begriff .....	21
b.	Regelung im deutschen Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) .....	22
c.	Relevanz für das schweizerische Hochspannungsleitungsbauverfahren der NE 1 .....	22
d.	Fazit das schweizerische Hochspannungsleitungsbauverfahren der NE 1 .....	23
e.	Verfahrenskoordinator? .....	24
3.	Hauptstossrichtung Verfahrensmanagement verbessern .....	24
4.	Hauptstossrichtung Richtlinien für die Beurteilung von Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren .....	25
a.	Grundsätze .....	25
b.	Fehlende Richtlinien? .....	25
5.	Hauptstossrichtung Einführung und Ausbau konferenzielle Anhörung (Verzicht auf lange Schriftenwechsel).....	26
a.	Begriff .....	26
b.	Konferenzielle Anhörung und Sachplanverfahren?.....	27
c.	Konferenzielle Anhörung und Plangenehmigungsverfahren.....	27
6.	Hauptstossrichtung Verbesserung Koordination Bundesämter sowie Koordination Ämter - Kantone.....	28
7.	Analyse der Ergebnisse und Vorschläge aus dem Brainstorming Verfahrensoptimierung vom 13. Dezember 2013 .....	28
8.	Analyse des Entwurfs Beschleunigungsgesetz der Swissgrid vom 22. Januar 2014 .....	30
<b>IV.</b>	<b>Begründung .....</b>	<b>31</b>
A.	<i>Sachplan und Sachplanverfahren .....</i>	<i>31</i>
1.	Grundsätze zum Sachplan und zum Sachplanverfahren .....	31

a.	Ziele des Sachplans und des Sachplanverfahrens, föderale Pflichten .....	31
b.	Voraussetzungen und Wirkungen der Behörden- verbindlichkeit eines Sachplans .....	33
2.	Schnittstellen Sachplanverfahren und Plangenehmigungs- verfahren, Wirkungen des Sachplanverfahrens für das Plangenehmigungsverfahren .....	35
a.	Entlastung des Plangenehmigungsverfahrens .....	35
b.	Beschleunigung des Plangenehmigungsverfahrens? ....	36
c.	Beschleunigung des Plangenehmigungsverfahrens für im Sinn der SÜL-Bestimmungen <i>vororientierte</i> Verfahren?.....	36
3.	Sachplanverfahren und Revision der VPeA.....	37
4.	Entwicklung des Sachplans und des Sachplanverfahrens gestützt auf die Strategie Stromnetze.....	38
5.	Herausforderungen für das SÜL-Verfahren.....	40
<i>B.</i>	<i>Analyse der Hauptstossrichtungen.....</i>	<i>41</i>
1.	Hauptstossrichtung Sachplanverfahren.....	41
a.	Verbindlichkeit des Sachplans erhöhen .....	41
aa.	Fragestellung.....	41
bb.	Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans auf die Umweltschutzorganisationen .....	42
cc.	Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans auf die Privaten .....	45
dd.	Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Projektierungszonen.....	48
ee.	Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Baulinien.....	50
b.	Sachplan und Sachplanverfahren abschaffen?.....	51
c.	Sachplan und Sachplanverfahren als Option?.....	52
aa.	Ausgangslage .....	52
bb.	Art. 16 Abs. 5 EleG und das Ausführungsrecht in Art. 1a VPeA.....	53

2.	Hauptstossrichtung Einführung eines externen Koordinators für Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren .....	56
a.	Fragestellung.....	56
b.	Regelung im deutschen Netzausbaubeschleunigungsgesetz .....	56
aa.	Vorbemerkung zur schweizerischen Praxis .....	56
bb.	Regelung in § 29 NABEG .....	57
c.	Fazit für schweizerische Hochspannungsleitungsbauverfahren .....	59
d.	Verfahrenskoordinator? .....	60
3.	Hauptstossrichtung Verfahrensmanagement verbessern .....	61
a.	Vorbemerkung .....	61
b.	VwVG als „Verfahrensmanager“ .....	62
4.	Hauptstossrichtung Richtlinien für die Beurteilung von Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren .....	62
a.	Vorbemerkung .....	62
b.	Bestehende Richtlinien .....	63
c.	Fehlende Richtlinien .....	65
aa.	Grundsatz .....	65
bb.	Richtlinie mit verfahrensrechtlichen, konkretisierenden Vorgaben zuhanden des instruierenden Sachbearbeiters (Richtlinie Verfahrensführung Hochspannungsleitungsbau).....	66
5.	Hauptstossrichtung Einführung und Ausbau konferenzielle Anhörung (Verzicht auf lange Schriftenwechsel).....	66
a.	Definition konferenzielle Anhörung und Grundsätze... ..	66
b.	Konferenzielle Anhörung im Sachplanverfahren .....	68
c.	Konferenzielle Anhörung im Plangenehmigungsverfahren .....	68
6.	Hauptstossrichtung Verbesserung Koordination Ämter / Kantone .....	69
a.	Koordination Bundesämter .....	69

b.	Verbesserung Koordination Kantone.....	70
C.	<i>Analyse der Ergebnisse und Vorschläge aus dem Brainstorming Verfahrensoptimierung vom 13. Dezember 2013</i> .....	71
1.	Themenbereich Sachplan .....	71
1.1	Sachplanverfahren streichen .....	71
1.2	Bedeutung / Verbindlichkeit des Sachplanes verbessern (Korridor und Technologien bei der Festsetzung festlegen, Behördenverbindlichkeit stärken, Grundeigentümerverbindlichkeit einführen) .....	71
1.3	Verbandsbeschwerderecht ins Sachplanverfahren verschieben dafür beim PGV streichen.....	72
1.4	Sachplanverfahren massiv verkürzen .....	73
1.5	Sachplanverfahren sui generis .....	73
1.6	Befreiung vom Sachplan.....	73
1.7	Sachplanverfahren optional, insbesondere für kleinere Anlagen .....	73
1.8	Anforderungsprofil Sachplanerstellung; genau umschreiben, was im Sachplan steht .....	74
1.9	Gerichtliche Anfechtbarkeit Sachplan .....	74
1.10	Alle betroffenen Beteiligten auf einmal abholen (im Sachplan) .....	74
2.	Themenbereich Verfahrensmanagement / Organisation.....	74
2.1	Verfahrensmanagement PGV verbessern bzw. einführen .....	74
2.2	Neues Berufsverständnis für Verfahrensjuristen .....	75
2.3	Projektmanagement verbessern, neu organisieren, Leute freistellen .....	75
2.4	Verfahrensleitung fokussieren .....	75
2.5	Personelle Ressourcen bei den Behörden .....	75
3.	Themenbereich Verfahrensablauf .....	76
3.1	Verfahren optimieren; weniger, schnellere Schriftenwechsel .....	76
3.2	Differenzen (schneller) eskalieren lassen .....	76

3.3	Konferenzielle Bereinigung von Problemen / Stellungnahmen / Einsprachen im Sachplan- verfahren wie im PGV .....	77
3.4	Konferenz der betroffenen Dienststellen (des Bundes) einsetzen (Koordinationskonferenz) .....	77
3.5	Eskalierungsverfahren bei behördlichen Differenzen (Ämterkonferenz) / Eskalationskonferenz .....	77
3.6	Direkter Kontakt Departementschefin mit den Kantonen bei Problemen.....	77
3.7	Nur eine PGV-Instanz; Zuständigkeit NE 1 zum BFE .....	77
3.8	Einspracheverhandlung optional machen .....	77
3.9	Nachlaufende Bewilligungsverfahren.....	78
3.10	Einbezug der Gemeinde verbessern.....	79
3.11	Einbezug der Einsprecher verbessern .....	79
3.12	Frühzeitiger Einbezug der Betroffenen.....	79
4.	Themenbereich Grundlagen .....	80
4.1	Verbindlichkeit, Szenariorahmen und Mehr- jahresplan festlegen.....	80
4.2	Rahmenbedingungen für Entscheide festlegen? .....	80
4.3	Technische Richtlinie für die Erstellung von Hochspannungsleitungen erfassen .....	81
4.5	Verfahren und Prozesse sauber beschreiben.....	81
4.6	Fristen und Bedeutung ENHK .....	82
4.7	Notwendigkeit der Netze und der einzelnen Projekte begründen und kommunizieren.....	82
5.	Themenbereich Gerichte .....	83
5.1	Abschaffung 2. Rechtsmittelinstanz (BGer) .....	83
5.2	Kognition BGer einschränken.....	83
5.3	Fachgerichte einführen.....	83
5.4	Stabsbehörde bei den Gerichten, Spezialisierung, Fachbehörde bei den Gerichten .....	84
5.5	Schulung, Ausbildung der Gericht.....	84

5.6	Kontakt mit Gerichten auch ausserhalb von konkreten Verfahren .....	84
5.7	Organisation in den Gerichten bessern regeln, bzw. Gerichte besser organisieren .....	84
6.	Themenbereich Verfahrenskoordination.....	84
6.1	Sachplanverfahren und PGV parallel führen .....	84
6.2	Sachplan- und Richtplanverfahren parallel führen .....	85
6.3	Bessere Koordination Sachplan – Richtplan.....	85
6.4	Ungeklärtes Verhältnis Bund – Kantone, Koordination Bund – Kanton ungelöst .....	85
6.5	Kantone ernst nehmen.....	85
7.	Allgemeines .....	86
7.1	Interesse an der Leitung muss mehr Gewicht bekommen.....	86
7.2	Räumliche Kompensation NE 1 – NE 3-7 .....	87
7.3	Mehrkostenfaktor.....	87
7.4	Mitwirkung beim Korridor und im PGV bringt Redundanz (mindestens bei den grossen Projekten).....	87
7.5	Regelung bei widersprechenden öffentlichen Interessen notwendig .....	87
7.6	Netzbeschluss à la Bahn 2000.....	87
7.7	Kommunikation UVEK – Kantone notwendig.....	87
7.8	Private haben im ganzen Prozess zu viele Mit- wirkungsrechte (total 3: 2 x im Sachplan, 1 x im PGV).....	88
D.	<i>Analyse des Entwurfs Beschleunigungsgesetz der Swissgrid AG vom 22. Januar 2014.....</i>	88
1.	Kurzgutachten Bär & Karrer: Verfassungsmässigkeit von Massnahmen zur Beschleunigung der Bewilligungs- verfahren für Übertragungsnetzleitungen .....	88
2.	Dokument Swissgrid: Umsetzung der Eingaben Swissgrid zur Verfahrensbeschleunigung – Vorschläge	

für konkrete Gesetzesänderungen („Entwurf Beschleunigungsgesetz“) .....	89
a. Zu 1. Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG SR 173.110) .....	89
b. Zu 2. Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG – SR 451).....	90
c. Zu 3. Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG – SR 711) .....	91
d. Zu 4. Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (EleG – SR 734.0).....	93
aa. Art. 15 b EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz.....	93
bb. Art. 16 Abs. 2 Bst. b, 5 und 8 EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz .....	94
cc. Art. 16a <sup>bis</sup> EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz .....	95
dd. Art. 16h Abs. 2 EleG Entwurf Beschleunigungs- gesetz.....	95
ee. Art. 17 Abs. 1 Bst. b EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz .....	96
ff. Art. 18 EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz.....	97
gg. Art. 18a EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz.....	100
hh. Art. 18b EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz.....	101
ii. Art. 18c bis 18f EleG Entwurf Beschleunigungs- gesetz.....	101
jj. Art. 18g EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz.....	103
kk. Art. 23 Abs. 2 EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz	104
e. Art. 15 Abs. 3 <sup>bis</sup> Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (StromVG – SR 734.7).....	104
<i>Beilagenverzeichnis</i> .....	105
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	105

## **I. Sachverhalt und Ausgangslage**

### **1. Analyse Leitungsbauverfahren**

- 1 Das BFE analysiert seit Jahren regelmässig die Dauer von Leitungsbauverfahren auf Hochspannungsebene. Es wird versucht, die Verfahren zu straffen und zu beschleunigen. Eine entscheidende Vereinfachung der Leitungsbauverfahren erfolgte mit Vollzug des Koordinationsgesetzes per 1. Januar 2000; es folgten zahlreiche weitere Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen (insbesondere der VPeA) mit dem Ziel, den Höchstspannungsleitungsbau zu vereinfachen und zu beschleunigen.

### **2. Detailkonzept Stromnetze**

- 2 Als eine Umsetzungsmassnahme der Energiestrategie 2050 erarbeitete das BFE ein Konzept für die angestrebte zukünftige Ausgestaltung für Rahmenbedingungen, Abläufe und Rollenverteilungen für eine bedarfs- und zeitgerechte Netzentwicklung (Strategie Stromnetze, Detailkonzept im Rahmen der Energiestrategie 2050 vom 14. Juni 2013 [im Folgenden: Detailkonzept Stromnetze]). Das Detailkonzept Stromnetze sieht keine Verlagerungen von Planungskompetenzen vor, sondern versucht, klare Vorgaben zu schaffen, um den geordneten Ausbau der Netzinfrastrukturen voranzutreiben. Im Zentrum steht die *Bedarfsermittlung* unter Berücksichtigung eines politisch verankerten, energiewirtschaftlichen *Szenariorahmens*. Es wurden Leitlinien formuliert, welche die Weiterentwicklung der Stromnetzinfrastruktur gewährleisten sollen (inländische Versorgung und Anbindung von Stromproduzenten; Anbindung an das europäische Verbundnetz; überörtliche räumliche Koordination; nationale Bedeutung der Stromnetze; Interessenauslegung bei Projekten des Übertragungsnetzes; Anrechenbarkeit von weiteren Kosten bei Netzprojekten; Mitberücksichtigung neuer Technologien sowie die Mitwirkung, Information und Kommunikation [vgl. Detailkonzept Stromnetze, S. 2, 14 ff.]).
- 3 Die Hauptprozesse sind dabei die Erstellung des energiewirtschaftlichen Szenariorahmens, die Bedarfsermittlung im Rahmen der Mehrjahresplanung und die räumliche Koordination (Detailkonzept Stromnetze, S. 2).

### 3. Arbeitsgruppe Rechtsfragen und Verfahren

- 4 Parallel zum Detailkonzept Stromnetze hat das BFE eine Arbeitsgruppe zur Prüfung von Möglichkeiten für eine Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Energienetze, in erster Linie der Netzebene 1, eingesetzt (Arbeitsgruppe Rechtsfragen und Verfahren). Diese Arbeitsgruppe hat insgesamt 77 potentielle Massnahmen diskutiert und knapp die Hälfte zur teilweisen Umsetzung empfohlen (Schlussbericht Beschleunigung der Bewilligungsverfahren der Arbeitsgruppe Rechtsfragen und Verfahren vom 19. September 2012, S. 4 ff.); im Zentrum der Empfehlung standen die Massnahmen *Streichung einer Rechtsmittelinstanz, Abschaffung des Sachplanverfahrens, Verkabelungsrichtlinien, Anrechnung von Mehrkosten für Kompensationsmassnahmen und Verkabelung, Zuständigkeiten BFE und ESTI anpassen sowie Personal BFE* (vgl. Schlussbericht Beschleunigung der Bewilligungsverfahren, S. 4 f.).
- 5 Drei der empfohlenen Massnahmen (Maximalfristen [im Sinn von Ordnungsfristen] beim Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren, Beschränkung des Zugangs an das Bundesgericht [Fremdänderungen im Entwurf Energiegesetz (BBl 2013 7795), Ziff. 1 (Art. 83 Buchstabe w BGG), Ziff. 6 (Art. 16 Abs. 5 und 16a<sup>bis</sup> EleG)]) wurden mit der Energiestrategie 2050 zur Umsetzung empfohlen (Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 vom 4. September 2013 [BBl 2013 7561], S. 75 f., S. 139, S. 154 f.).

### 4. Teilrevision VPeA

- 6 Teilweise ebenfalls als Folge der Energiestrategie 2050 wurde die VPeA einer Teilrevision unterzogen, um die Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren zu beschleunigen. Im Sinn einer Verfahrensoptimierung wurden das Sachplanverfahren für Hochspannungsleitungsbauten detailliert geregelt und die VPeA um die Art. 1b – 1d ergänzt (vgl. Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen [VPeA] vom 1. Februar 2013). Die Bestimmungen wurden mit Beschluss des Bundesrates auf den 1. Dezember 2013 in Kraft gesetzt.

## **5. Bewertungsschema für Übertragungsleitungen**

- 7 Parallel dazu wurden durch das BFE (in Zusammenarbeit mit dem BAFU, ARE und dem Fachsekretariat der EICOM) ein Bewertungsschema für Übertragungsleitungen erarbeitet und mit einem detaillierten Handbuch zum Bewertungsschema Übertragungsleitungen ergänzt und Ende 2013 durch die Arbeitsgruppe Bewertungsschema verabschiedet.

## **6. Beirat Energienetze**

- 8 Wiederum mit dem Ziel, den Ausbau von Energienetzen zu beschleunigen, setzte das BFE im März 2013 einen Beirat Energienetze ein; der Beirat hat die Funktion eines Sounding Boards und soll, wenn möglich, Empfehlungen zur Lösung von administrativen, technischen und juristischen Herausforderungen und zur Optimierung von Abläufen im Bereich der Energienetze abgeben (Mandat Beirat Energienetze vom 22. März 2013).
- 9 Im Rahmen der Tätigkeit des Beirats wurden zahlreiche Vorschläge erarbeitet, wie das Sachplanverfahren und das Plangenehmigungsverfahren beschleunigt werden könnten.

## **7. Brainstorming Verfahrensoptimierung**

- 10 Parallel zu den Arbeitssitzungen des Beirates Energienetze initiierte das BFE am 13. Dezember 2013 ein *Brainstorming Verfahrensoptimierung* mit verschiedenen Personen, die sich in der einen oder anderen Art durch ein spezielles Fachwissen qualifizierten, das der Aufgabe Verfahrensbeschleunigung Hochspannungsleitungsbau nützlich sein konnte. Jedermann war aufgefordert, völlig frei Ideen und Vorschläge zur Optimierung der Hochspannungsleitungsbauverfahren zu formulieren.

## **8. Hauptstossrichtungen**

- 11 Das BFE verdichtete die Diskussionsergebnisse aus den Sitzungen des Beirates Energienetze und dem Brainstorming Verfahrensoptimierung zu sechs Hauptstossrichtungen und erfasst die einzelnen Voten des Brainstormings Verfahrensoptimierung überdies tabellarisch (Zusammenfassung

Brainstorming Verfahrensoptimierung vom 13. Dezember 2013 [Beilage 1]).

## **9. Entwurf Beschleunigungsgesetz Swissgrid**

- 12 Im Laufe der Analyse der Hauptstossrichtungen konkretisierte die Swissgrid AG (im Folgenden: Swissgrid) ihre Vorstellungen über die Verfahrensbeschleunigung und reichte dem BFE zusätzlich zu ihren Aussagen in den Sitzungen des Beirats Energienetze eine ausformulierte Gesetzesvorlage (*Entwurf Beschleunigungsgesetz*) ein, die deutlich von den vom BFE im Rahmen des Detailkonzepts Stromnetze erarbeiteten Revisionsvorstellungen abweicht und auch mit den vom BFE umschriebenen Hauptstossrichtungen (als Konzentrat aus den Sitzungen des Beirats Energienetze und des Brainstormings Verfahrensoptimierung) nur teilweise übereinstimmen. Der Gesetzesentwurf wird von einem Draft begleitet, der die Verfassungskonformität der Vorschläge belegen soll (Schreiben der Swissgrid vom 22. Januar 2014; Draft Kurzgutachten Bär & Karrer vom 29. Oktober 2013 [Beilage 2]).

## **II. Auftrag**

- 13 Das BFE will sein Detailkonzept Energienetze im Rahmen der Energiestrategie 2050 mit einer Vernehmlassungsvorlage abschliessen. In die Vorlage sollen Lösungen, die der Verfahrensbeschleunigung dienen, aufgenommen werden.
- 14 Der Unterzeichnende ist beauftragt, die im Nachgang zu den Sitzungen Beirat Energienetze und Brainstorming Verfahrensoptimierung formulierten Hauptstossrichtungen einer Analyse zu unterziehen, mit Blick auf die Verfahrensbeschleunigung zu bewerten und die Konsequenzen aufzuzeigen, die mit der Umsetzung verbunden sind.
- 15 Als Hauptstossrichtungen werden definiert:
1. Sachplanverfahren
    - a. Verbindlichkeit des Sachplans erhöhen?

- b. Sachplan und Sachplanverfahren abschaffen?
    - c. Sachplan und Sachplanverfahren als Option?
  - 2. Einführung eines externen Koordinators für Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren
  - 3. Verfahrensmanagement verbessern
  - 4. Richtlinien für die Beurteilung von Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren
    - a. Bestehende Richtlinien
    - b. Fehlende Richtlinien
  - 5. Einführung und Ausbau konferenzielle Anhörung (Verzicht auf lange Schriftenwechsel)
  - 6. Verbesserung Koordination Ämter / Kantone
  
- 16 Neben den Hauptstossrichtungen sind die tabellarisch zusammengestellten Vorschläge, soweit sie sich nicht bereits mit den Hauptstossrichtungen decken, einer summarischen Prüfung zu unterziehen.
  
- 17 Des Weiteren ist der Entwurf eines Beschleunigungsgesetzes der Swissgrid zu analysieren und einer Bewertung zu unterziehen, soweit dies nicht bereits im Rahmen der Beurteilung der Hauptstossrichtungen erfolgt ist.

### III. Summary

#### A. Sachplan und Sachplanverfahren

##### 1. Grundsätze

- 18 Normhistorischer Hintergrund der Bestimmungen über den Sachplan SÜL ist die Erkenntnis, dass der Hochspannungsleitungsbau nur mit einer Bundesplanung sinnvoll erfüllt werden kann. Der (Bundes)Sachplan war im Gesetzgebungsverfahren umstritten, weil die Kantone befürchteten, dass der Bund ein zu grosses Gewicht erhält und der Sachplan dem Bund ermöglicht, Bauvorhaben gegen den Willen der Kantone durchzusetzen.
- 19 Der Sachplan soll deshalb in erster Linie auf einer *Zusammenarbeit mit den Kantonen* beruhen, Sachpläne müssen das Resultat einer „Partnerschaft“ mit den Kantonen sein. Raumplanerische Entscheide von erheblicher Tragweite sollen im Konsens zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden getroffen werden. Die Bestimmung sollte auch die *zuständigen Fachstellen des Bundes zurückzubinden*, die hauptsächlich ihre fachspezifischen Anliegen im Fokus hatten und dazu neigten, die raumplanerische Gesamtsicht zu vernachlässigen.
- 20 Der Sachplan stellt die räumliche Gesamtsicht in den Mittelpunkt. Der Sachplan ist ein Plan und keine Bewilligung, im Planungssperimeter die vorgesehenen Bauten ausführen zu können. Der Plancharakter wirkt sich beim Rechtsschutz und der „Rechtskraft“ von Planfestsetzungen aus.

##### 2. Behördenverbindlichkeit

- 21 Sachpläne sind *behördenverbindlich*. Behördenverbindlichkeit setzt gemäss Art. 15 Abs. 3 RPV voraus, dass für die Anlage ein Bedarf besteht, eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat (oder das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist), sich wesentliche Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt in einer der Planungsstufe entsprechenden Weise beurteilen lassen und das Vorhaben voraussichtlich mit der massgeblichen Gesetzgebung vereinbar ist.
- 22 Das Bundesgericht betrachtet Sachpläne, die den aktuellen Erfordernissen nicht (mehr) entsprechen, nicht mehr als verbindlich, selbst wenn sie in „Rechtskraft“ erwachsen sind oder sogar (erfolglos) angefochten wurden.

Deshalb sind Sachpläne anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist (vgl. Rz 28).

- 23 Werden die Sachpläne rechtskräftig wie vom Bundesrat genehmigt, sind deren *Inhalte in den kantonalen Richtplan zu überführen*; dies gilt für sämtliche Anordnungen, die im Rahmen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Bundeskompetenz getroffen werden. Dies ist bei Höchstspannungsleitungsbauten der Fall. Das Bundesgericht hat darüber hinaus entschieden, dass raumwirksame Vorhaben des Bundes in den Richtplänen nicht erst dann auszuweisen sind, wenn die Sachplanfestsetzung rechtskräftig ist, sondern bereits dann, wenn die Vorhaben deutlich werden und im Sachplan als so genannte *Vororientierung* ausgewiesen sind.

### **3. Auswirkungen auf das Plangenehmigungsverfahren**

- 24 Der allseitige Einbezug von Interessen im Sachplanverfahren soll dazu führen, dass das *Plangenehmigungsverfahren* entlastet wird und zentrale Fragen wie der Bedarf, die übergeordneten raumordnerischen Belange und weiträumigen Umweltaspekte im Voraus behandelt sind; auf diese Erkenntnisse aus dem Sachplanverfahren soll im Plangenehmigungsverfahren abgestellt werden können. Ziel des Sachplanverfahrens ist (auch) eine Beschleunigung des Plangenehmigungsverfahrens.

## **B. Analyse der Hauptstossrichtungen**

### **1. Hauptstossrichtung Sachplanverfahren**

#### **a. Verbindlichkeit des Sachplans erhöhen**

#### **aa. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans auf die Privaten durch Einführung eines zusätzlichen Rechtsmittels**

- 25 Der Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) ist für private Betroffene *nicht verbindlich*. Bemängelt wird die fehlende Verbindlichkeit des SÜL im nachfolgenden Plangenehmigungsverfahren. Swissgrid schlägt vor, die Verbindlichkeit des SÜL zu erhö-

hen, indem der SÜL, der im Rahmen der Energiestrategie 2050 durch einen Sachplan Energienetze (SEN) ersetzt werden soll, dem gerichtlichen Rechtsschutz unterstellt wird. Verlangt wird ein „zweistufiges Genehmigungsverfahren“, bestehend aus einem nicht nur behörden-, sondern für alle rechtsverbindlichen SEN.

- 26 Der Vorschlag ist verfahrensrechtlich (unter Vorbehalt der Rechtskraftwirkung des SEN; vgl. Rz 28) machbar. Seine Umsetzung hat zwingend zur Folge, dass die SÜL/SEN-Festsetzung durch alle Betroffenen (Kanton, Gemeinden, Umweltschutzorganisationen, Private) angefochten werden kann und dass allen Betroffenen (insbesondere auch den Privaten) während des Festsetzungsverfahrens die verfahrensrechtlichen Mitwirkungsrechte gewährt werden müssen. Der Festsetzungsentscheid kann bis vor Bundesgericht angefochten werden, wenn das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht entsprechend angepasst wird. Das ist faktisch ein *zusätzliches* Verfahren.
- 27 Eine *Beschleunigungswirkung* wird nur erreicht, wenn man davon ausgeht, dass die meisten Plangenehmigungsverfahren an unzureichenden Interessenabwägungen im Sachplanverfahren scheitern, was zu Rückweisungen aus dem Bewilligungsverfahren (Plangenehmigung) in das Sachplanungsverfahren führt. Das ist aber nicht der Fall.
- 28 Es ist aber auch grundsätzlich an der Schlagkraft der Anpassung zu zweifeln, weil das Bundesgericht Pläne, die den aktuellen Erfordernissen (aus welchen Gründen auch immer) nicht mehr entsprechen, nicht mehr als verbindlich betrachtet. Im neuesten Plangenehmigungsentscheid (BGE 139 II 499 ff.; Gommerleitung) führte das Bundesgericht aus, die Bindungswirkung von Sachplänen sei selbst für Behörden nicht absolut; gemäss Art. 22 Abs. 3 RPV reiche die Bindung einer Festsetzung nur so weit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen; Sachpläne seien zu überprüfen und anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Die von Swissgrid mit der Änderung angestrebte „Endgültigkeit“ des Sachplans ist instituts-

immanent (ein Plan ist keine Baubewilligung sondern ein Plan) nicht durchzusetzen.

- 29 Eine *Beschleunigung* wird zudem nur erreicht, wenn das Plangenehmigungsverfahren verkürzt werden kann; davon scheint Swissgrid auszugehen. Im Sachplanverfahren wird ein *Korridor* festgesetzt, im Plangenehmigungsverfahren eine *konkrete Leitungsführung* (parzellenscharf) vorgelegt (verbunden mit dem Enteignungsrecht); die konkrete Leitungsführung kann von jedermann, der betroffen ist, in Frage gestellt werden mit der Begründung, *diese* Leitungsführung sei im Vergleich mit einer anderen (möglichen) Leitungsführung innerhalb des Sachplanperimeters (Korridor) schlechter. Der Sachplan gibt Swissgrid *nicht* das Recht, die Leitung irgendwo im Sachplanperimeter zu erstellen. Das Plangenehmigungsverfahren vereinfacht sich damit nicht.
- 30 Der fehlenden Vereinfachung steht das zusätzliche Rechtsmittelverfahren gegenüber. Es ist mit weiteren Verzögerungen um Jahre zu rechnen.

**Handlungsbedarf: Nein**

#### **bb. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Projektierungszonen**

- 31 Die Verbindlichkeit des SÜL soll durch die Möglichkeit, im (künftigen) SEN *Projektierungszonen* vorzusehen erhöht werden. Hintergrund der Forderung ist das Freihalteinteresse der Leitungsbauer auf der gesamten Länge einer Anlage oder jedenfalls an neuralgischen Punkten. Die mangelnde Durchsetzung des Bundes-sachplanes (SÜL) vor allem auf kommunaler Ebene kann Leitungsbauvorhaben verzögern oder (nachträglich) verhindern.
- 32 Bundesrechtlichen Projektierungszonen sollen künftige Werke des Staates sichern; sie werden parzellenscharf festgesetzt; da innerhalb dieser Zonen ohne Bewilligung während Jahren keine Neubauten

oder wertvermehrenden Umbauten ausgeführt werden dürfen, ist unvermeidlich, dass sich die betroffenen Grundeigentümer gegen diese Massnahme (gerichtlich) wehren können. Die Massnahme ist als Sicherstellung künftiger Leitungsbaukorridore sinnvoll, wenn man die zusätzlichen Aufwendungen (Verfahren, Kosten) in Kauf nimmt; zu einer Beschleunigung des einzelnen Verfahrens wird sie nicht führen. Hinzu kommt, dass die Freihalteinteressen in erster Linie in Agglomerationsgebieten von Bedeutung sind. Dort allerdings wir heute ohnehin häufig verkabelt. Projektierungszonen sind (auch) ein Relikt aus der Zeit vor den Sachplänen.

**Handlungsbedarf: Kurzfristig mit Blick auf Verfahrensbeschleunigung nein, langfristig eine zu diskutierende Option.**

### **cc. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Baulinien**

- 33 Die Verbindlichkeit des SÜL soll durch die Möglichkeit, im SEN *Baulinien* vorzusehen erhöht werden. Hintergrund der Forderung ist das Freihalteinteresse der Leitungsbauer auf der gesamten Länge einer Hochspannungseitung.
- 34 Die Baulinie dient der Sicherung bestehender oder künftiger Starkstromanlagen; die betroffenen Grundeigentümer, Kantone und Gemeinden sind anzuhören, es ist ein Rechtsmittel gegen die Festsetzung einer Baulinie möglich. Wird die Plangenehmigung erteilt, besteht vorbehaltlich eines abweichenden Rechtsmittelentscheides grundsätzlich das Recht, die Anlage so zu erstellen wie sie bewilligt wurde. Baulinien braucht es dann im Grundsatz nicht.
- 35 Denkbar ist, dass mit der Baulinie *künftige Aufspannungen* sichergestellt werden sollen. Die Baulinie wäre dann so festzusetzen, dass ein NISV-konformer Abstand zu den Höchstspannungseleitungen eingehalten wird, auch wenn diese Leitungen dereinst aufgespannt würden; dies lässt sich aber einfacher durch Eingabe

eines 380 kV-Korridors (und Ausführung in 220 kV erreichen). Die Baulinie mag sich als Sicherstellung des Leitungskorridors für die Zukunft positiv auswirken, mit Blick auf die hier im Fokus stehende Verfahrensbeschleunigung wirkt sich eine Verbreiterung des Korridors tendenziell *verfahrensverzögernd, nicht verfahrensbeschleunigend* aus.

**Handlungsbedarf: Kurzfristig mit Blick auf Verfahrensbeschleunigung nein, langfristig eine Option, deren Hintergrund aber auch anders sichergestellt werden könnte.**

#### **b. Sachplan und Sachplanverfahren abschaffen?**

- 36 Es wird empfohlen, am gesetzlich vorgesehenen Sachplan festzuhalten.

**Handlungsbedarf: Nein (vgl. aber Rz. 37 f. nachfolgend).**

#### **c. Sachplan und Sachplanverfahren als Option?**

- 37 Art. 16 Abs. 5 EleG sieht vor, dass Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan nach RPG voraussetzen. Die Bestimmung ist auslegungsfähig ("im Grundsatz", "erheblich") und lässt dem Verordnungsgeber einen gewissen Regelungsspielraum.
- 38 Der Bundesrat hat in der VPeA 2013 das Sachplanerfordernis relativiert. Mit Blick auf eine weitergehende Flexibilisierung ohne starre Grenzen wäre eine nochmalige Neuformulierung sinnvoll. Es wird darauf zu achten sein, dass man nicht mit übergeordnetem Recht (Art. 16 Abs. 5 EleG) in Konflikt gerät.

- 39 Die Ausgestaltung des Sachplanerfordernisses für eine Hochspannungsleitungsbaute als reine Option im Belieben des Gesuchstellers wäre ohne Revision von Art. 16 Abs. 5 EleG gesetzwidrig und wird angesichts der Vorteile, die mit dem Sachplanverfahren verbunden sind, nicht empfohlen.
- 40 Swissgrid fürchtet die Rücksetzung auf Feld 1 (Sachplanverfahren), wenn im Plangenehmigungsverfahren ein Fehler im Sachplan festgestellt wird. Dies dürfte der Hintergrund der Swissgrid-Vorschläge sein. Das Problem ist ernst zu nehmen. Das Bundesgericht hat zu erkennen gegeben, dass Anpassungen des Sachplans im Plangenehmigungsverfahren möglich sein können. Muss die Planung angepasst, aber nicht ein vollständig neuer Korridor gesucht werden, ist es gerechtfertigt, auf das Sachplanerfordernis in diesem Teilbereich zu verzichten. Auf Verordnungsstufe sind Voraussetzungen zu schaffen, dass im Fall von Rückweisungen auf der Stufe Plangenehmigung die dem Sachplanverfahren zugewiesene Interessenabwägung im PGV als Sachplanersatz vorgenommen werden kann.

**Handlungsbedarf: Weitergehende Flexibilisierung von § 1a VPeA. Regelung, die insbesondere auf Rückweisungen im Plangenehmigungsverfahren referenziert.**

## **2. Hauptstossrichtung Einführung eines externen Koordinators für Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren**

### **a. Begriff**

- 41 Unter externem „Kordinator“ (oder „Projektmanager“) wird eine Person verstanden, die ein Hochspannungsleitungsbauplanverfahren (SÜL oder PGV) vorantreibt und die *wesentlichen Arbeiten im Auftragsverhältnis ausführt*, ohne über Entscheidungskompetenzen zu verfügen. Es handelt sich deshalb weniger um einen „Kordinator“ oder „Manager“, sondern um einen *externen Sachbearbeiter* mit besonderen Aufgaben und Kompetenzen.

**b. Regelung im deutschen Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)**

- 42 Der deutsche Gesetzgeber hat unter der Marginalie „Projektmanager“ vorgesehen, dass die zuständige Behörde einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten im Hochspannungsleitungsbau (NE 1) beauftragen kann; diese Aufgabe beinhaltet einerseits die verfahrensmässige Planung, Begleitung und Durchführung der notwendigen Verfahrensschritte und die Koordination der an diesen Verfahrensschritten Beteiligten sowie andererseits die Vorbereitung und Unterstützung des behördlichen Entscheidungsprozesses.
- 43 Der Gesetzgeber verspricht sich von dieser Massnahme einen „ganz erheblichen Beschleunigungseffekt“.

**c. Relevanz für das schweizerische Hochspannungsleitungsbauverfahren der NE 1**

- 44 Der Schwerpunkt der Aufgaben des „Projektmanagers“ liegt in unterstützenden Funktionen zu Gunsten der entscheidungskompetenten Behörde. Dem „Projektmanager“ kommt dabei die Pflicht zu, einen Verfahrensleitplan zu entwerfen und die verfahrensrechtlichen Schritte danach abzustimmen, eine Fristenkontrolle zu führen (was auch die behördeninternen Bearbeitungsfristen mit einschliesst), einen Anhörungsbericht zu erstellen und die eingereichten Stellungnahmen (von Bundesämtern, Kantonen, Gemeinden und Privaten) auszuwerten und einen Entscheidungswurf (Referat) zu erstellen.
- 45 Die Behörde ist frei, die öffentlichen und privaten Interessen anders zu gewichten als dies der beauftragte Dritte getan hat. Im deutschen Recht ist darüber hinaus vorgesehen, dass Verhandlungen durch den Dritten vorbereitet werden können; dies umfasst alle administrativen Tätigkeiten, die erforderlich sind, um einen reibungslosen Ablauf der Verhandlung (unter Umständen mit zahlreichen Einsprechern) zu gewährleisten. Darüber hinaus ist es auch zulässig, dass der beauftragte Dritte die *Leitung der Verhandlung* selbst übernimmt.

**d. Fazit für das schweizerische Hochspannungsleitungs-  
bauverfahren der NE 1**

- 46 Ein Vorgehen in diesem Sinn (auch ohne explizite Norm im EleG) ist die *effizienteste Massnahme*, die dem Bundesamt für Energie zur Zeit zur Verfügung steht.
- 47 Die Gründe hierfür sind vielfältig; zum einen ist das Bundesamt für Energie, dies ist bekannt, dauernd überlastet, weil der politische Druck hoch und die vorgehaltenen personellen Ressourcen tief sind. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Des Weiteren hat der hierarchische Aufbau der Verwaltung zur natürlichen Folge, dass immer die vorgesetzte Behörde bestimmt, was nun als nächstes dringend zu erledigen ist. Wie die Bearbeitung der Plangenehmigungsfälle im Höchstspannungsleitungsbau zeigt, fällt diese Gewichtung nicht immer zu Gunsten der Leitungsbauverfahren aus.
- 48 Wird ein externer Dritter mit der Aufgabenerfüllung betraut, stehen die *auftragsrechtlichen Handlungsoptionen* im Zentrum. Der Beauftragte verpflichtet sich, die in Auftrag gegebenen Arbeiten innerhalb der gesetzten Fristen zu erledigen, ansonsten er Probleme bekommt. *Der externe Dritte ist frei, sich so zu organisieren, dass er seinen Auftrag erfüllen kann.* In der Bundesverwaltung besteht diese Möglichkeit wegen der erheblichen politischen Einflussnahme über die Finanzmittel nicht.
- 49 Ich empfehle dringend, dies umzusetzen, aber vorab einen *Testlauf* an einem konkreten Projekt durchzuführen, damit geprüft werden kann, ob die Massnahme den gewünschten Erfolg bringt. Zudem können dabei Erfahrungen gesammelt werden, wo die Ursachen der massiven Verzögerungen tatsächlich liegen.
- 50 Es wäre gleich zu verfahren wie in § 29 NABEG vorgesehen: Delegation der Verfahrensleitung und Entscheidvorbereitung (inklusive Referat und allfällig notwendige Verhandlung) an den Dritten, ohne Übertragung von Entscheidkompetenzen. Ist der Testlauf abgeschlossen, kann geprüft werden, ob sich die Schaffung einer formellen gesetzlichen Grundlage für dieses Vorgehen rechtfertigt. Davon wird ausgegangen.

**e. Verfahrenskoordinator?**

- 51 Die Einführung eines „Verfahrenskoordinators“, dem die Verfahrensleitung nicht zukommt, sondern der lediglich prüft, ob die entscheidungskompetente Behörde überhaupt tätig wird, erachte ich als sinnlos.

**Handlungsbedarf: Ja. Es ist dringend eine Norm analog § 29 NABEG im EleG aufzunehmen. Es ist ein Testlauf durchzuführen.**

**3. Hauptstossrichtung Verfahrensmanagement verbessern**

- 52 Verfahrensmanagement bedeutet, dass ein behördliches Verfahren, unter Beachtung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen, korrekt, projektbezogen und zügig durchgeführt wird. Das ist im Grundsatz eine Selbstverständlichkeit. Das beste Verfahrensmanagement versagt, wenn die personellen Ressourcen fehlen und das betroffene Amt wegen Überlastung die notwendigen Arbeiten nicht vornehmen kann.
- 53 Die Regeln für ein effizientes Verfahrensmanagement sind im bundesrechtlichen Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) vorgegeben. Das VwVG ist ein gutes Gesetz, ausreichend kommentiert und durch zahlreiche Entscheide konkretisiert. Es stellt das öffentlich-rechtliche „Verfahrensmanagement“ dar; es ist im Grundsatz ausreichend.
- 54 Soweit mit Verfahrensmanagement die effiziente Anwendung der Verfahrensbestimmungen gemeint ist, kann auf Ziff. 2 hiervor verwiesen werden.
- 55 Dienlich ist eine Richtlinie *Verfahrensführung Hochspannungsleitungsbau*, die klare verfahrensrechtliche Handlungsanweisungen zuhanden des instruierenden Sacharbeiters vorhält; hier kann auf Ziff. 4 nachfolgend verwiesen werden.

- 56 Soweit mit Verfahrensmanagement die stringente Planung und Vorbereitung der Leitungsbauverfahren gemeint ist, entzieht sich dies dem behördlichen Einflussbereich und ist Sache von Swissgrid.

**Handlungsbedarf: Ja, aber über Summary, Ziff. 2 und 4, bereits abgedeckt.**

#### **4. Hauptstossrichtung Richtlinien für die Beurteilung von Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren**

##### **a. Grundsätze**

- 57 Die Hauptfunktion einer Richtlinie besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Das erlassende Organ steuert damit die *Auslegung* und Anwendung *unbestimmter Gesetzesbegriffe*, die Handhabung von *Beurteilungsspielräumen* sowie die *Ermessensausübung* der ausführenden Behörden. Ihre Bedeutung ist gross. Richtlinien bedeuten für den Gesuchsteller von Hochspannungsbauten Voraussehbarkeit behördlicher Entscheidungen und damit verbunden Rechtssicherheit.
- 58 Den Richtlinien kommt eine hohe faktische Relevanz zu, weil die Gerichte davon ausgehen, dass die Behörden ihre eigenen Richtlinien aus Gründen der rechtsgleichen Rechtsanwendung regelmässig und entsprechend der Fallkonstellation immer gleich oder vergleichbar anwenden. Gerichte neigen dazu, von behördlichen Richtlinien nicht abzuweichen, wenn ihr Inhalt mit Gesetz und Verordnung übereinstimmt, als geübte Praxis nachgewiesen ist und im konkreten Einzelfall nicht zu einem unsachlichen Ergebnis führt (kein Eingriff in das „technische Ermessen“).

##### **b. Fehlende Richtlinien?**

- 59 Im Zusammenhang mit Hochspannungsleitungsbauten wurden im UVEK zahlreiche, umfassende und detaillierte Richtlinien erlassen.

In materieller Hinsicht erscheinen Hochspannungsleitungsbauverfahren von einer ausreichenden Anzahl Richtlinien begleitet.

- 60 Berücksichtigt man die zeitlichen Verzögerungen, die den Hochspannungsleitungsbau kennzeichnen, kann der Erlass einer Richtlinie *Verfahrensführung Hochspannungsleitungsbau*, die klare verfahrensrechtliche Handlungsanweisungen zuhanden des instruierenden Sacharbeiters vorhält, sinnvoll sein. Das lässt sich zwar bereits aus dem Verfahrensrecht ableiten, wird aber mit einer Richtlinie weiter konkretisiert und schärfer gefasst. Das bringt meines Erachtens *weit mehr als die erneute Formulierung von Ordnungsfristen* im Gesetz; letzteres ist aufwändig, kann nicht sich schnell ändernden Umständen angepasst und ohne weiteres mit Hinweis aufs das Verhalten der Parteien im Verfahren umgangen werden.
- 61 Diese Richtlinie könnte die verfahrensrechtlichen Handlungsoptionen aufzeigen, empfehlen oder festlegen. Damit kann der Handlungsspielraum eingeschränkt und das Verfahren beschleunigt werden.

**Handlungsbedarf: Ja, Erlass einer Richtlinie Verfahrensführung Hochspannungsleitungsbau NE 1.**

## **5. Hauptstossrichtung Einführung und Ausbau konferenzielle Anhörung (Verzicht auf lange Schriftenwechsel)**

### **a. Begriff**

- 62 Die „konferenzielle Anhörung“ ist als Begriff nicht legaldefiniert; nach dem Wortlaut handelt es sich um den Ersatz von langen Schriftenwechseln durch eine (mündliche) Anhörung unter Beizug aller Beteiligten.
- 63 Diese Möglichkeit ist bereits heute gestützt auf das Verwaltungsverfahrenrecht ohne Weiteres möglich; es obliegt dem instruierenden Sachbearbeiter, eine konferenzielle Anhörung anzuordnen, wenn er dies als sinnvoll erachtet. Das ist nicht immer der Fall. Die

klassische Einspracheverhandlung ermöglicht die konferenzielle Anhörung, Einspracheverhandlungen sind im Grunde nichts anderes als konferenzielle Anhörungen.

#### **b. Konferenzielle Anhörung und Sachplanverfahren?**

- 64 Das SÜL-Verfahren soll die vorausschauende, konsensuale und interessenoptimierende Lösungssuche für den Bau von Hochspannungsleitungen auf den Spannungsebenen von 220-kV und 380-kV sicherstellen. Zweck des Sachplans ist, das Plangenehmigungsverfahren von vorgängig lösbaren Konflikten zu befreien, das Verfahren zu vereinfachen, eine Plattform für Konfliktlösungen zu schaffen, die Bereitstellung von fachlicher Vorarbeit zu leisten und die Koordination mit anderen Nutzungen sicherzustellen.
- 65 Damit ist gesetzgeberisch genau das beabsichtigt, was heute unter dem Titel „konferenzielle Anhörung“ oder Bereinigung oder „an einen Tisch sitzen“ als Lösungsansatz verlangt (und im SÜL-Verfahren unter anderem Titel bereits vollzogen) wird.

#### **c. Konferenzielle Anhörung und Plangenehmigungsverfahren?**

- 66 Die gesetzlichen Regeln, wie ein Plangenehmigungsverfahren zu führen ist, sind vergleichsweise *konzis und klar*. Das Einspracheverfahren kann nicht durch eine konferenzielle Anhörung ersetzt werden, weil erst die schriftliche Eingabe (als Einsprache innert Frist) klar werden lässt, ob Einsprache gegen was und durch wen geführt wird. Denkbar ist, dass in der Folge eine konferenzielle Anhörung durchgeführt wird.
- 67 Der *Einspracheverhandlung* kommt genau diese Funktion zu. Die Einspracheverhandlung hat allerdings den klaren Vorteil, dass der Ablauf geregelt ist; der Verhandlungsleiter hat es in der Hand, zunächst die beteiligten Parteien anzuhören und ihnen im Anschluss an den formellen Teil eine Aussprache off the record zuzugestehen. Er kann versuchen, aus dieser Situation heraus Vergleichslösungen zu entwickeln. Dieser Ablauf ist in den Verfahren vor den Behörden und Gerichten nicht ohne Grund seit Jahrzehnten eingeführt

und bewährt sich. Er führt dazu, dass sich die Einsprechenden ernst genommen fühlen und beide Seiten aufzeigen können, wo Kompromissbereitschaft besteht, ohne dies auch gleich schriftlich ausweisen zu müssen.

- 68 Das Instrument besteht unter anderen Normen bereits. Es liegt am instruierenden Sachbearbeiter, es auch zu nutzen.

**Handlungsbedarf: Nein.**

## **6. Hauptstossrichtung Verbesserung Koordination Bundesämter sowie Koordination Ämter - Kantone**

- 69 Zeitliche Verzögerungen haben ihre Ursache teilweise in divergierenden Auffassungen betroffener Bundesämter, insbesondere zwischen BFE und BAFU. In Art. 62b RVOG wird eine Kollisionsnorm für die Bereinigung dieser Differenzen bereit gestellt.
- 70 Die Regelung ist konzis und nachvollziehbar. Die Fristen sind kurz. Pattsituationen sind ausgeschlossen. Es besteht kein Anlass, diese Bestimmung (auf Bundesgesetzebene) für Höchstspannungsleitungsbauprozesse abzuändern. Die Bestimmung ist lediglich unter Beachtung der Fristen oder unter Ansetzung von kürzeren Fristen *umzusetzen*.
- 71 Die Koordination zwischen Bundesämtern und Kantonen ist Teil des Sachplanverfahrens und bedarf keiner weiteren Regelung.

**Handlungsbedarf: Nein.**

## **7. Analyse der Ergebnisse und Vorschläge aus dem Brainstorming Verfahrensoptimierung vom 13. Dezember 2013**

- 72 Parallel zum Beirat Energienetze initiierte das BFE ein Brainstorming Verfahrensoptimierung. Die Vorschläge aus dieser Aussprache wurden

geprüft (vgl. Rz. 187 ff.). Im vorliegenden Summary werden diejenigen genannt, die nicht bereits in den Hauptstossrichtungen enthalten sind, aber überzeugen und Handlungsbedarf nach sich ziehen:

- Die personellen Ressourcen bei den vom Hochspannungsleitungsbau betroffenen Behörden sind ungenügend.

**Handlungsbedarf bei: Politik.**

- Die Differenzen sind schneller eskalieren zu lassen, um ein Verfahren nach Artikel 62b RVOG anzustossen.

**Handlungsbedarf bei: Verfahrensleitung.**

- Schnellere Schriftenwechsel sind kein Problem der gesetzlichen Fristen, sondern der Fristverlängerungen; diese sind schneller zu verweigern.

**Handlungsbedarf bei: Verfahrensleitung.**

- ESTI als erstinstanzliche Behörde für Plangenehmigungsverfahren der NE 1 abschaffen.

**Handlungsbedarf bei: Bundesgesetzgeber.**

- Es ist zu prüfen, welche rechtsmittelrelevanten Fragestellungen in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren verschoben werden können.

**Handlungsbedarf bei: BFE, Verfahrensleitung.**

- Mehr Parallelität bei der Führung des Sachplanverfahrens und des Plangenehmigungsverfahrens.

**Handlungsbedarf bei: Swissgrid.**

## **8. Analyse des Entwurfs Beschleunigungsgesetz der Swissgrid vom 22. Januar 2014**

- 73 Swissgrid hat einen eigenen "Entwurf Beschleunigungsgesetz" vorgelegt. Der Entwurf betrifft Anpassungen im Sachplanverfahren (EleG und NHG), im Enteignungsverfahren (EntG) und im Rechtsmittelverfahren (BGG).
- 74 Die Vorschläge werden das Verfahren verzögern, nicht beschleunigen. Von ihrer Umsetzung wird abgeraten.

**Handlungsbedarf: Nein.**

#### **IV. Begründung**

##### **A. Sachplan und Sachplanverfahren**

##### **1. Grundsätze zum Sachplan und zum Sachplanverfahren**

##### **a. Ziele des Sachplans und des Sachplanverfahrens, föderale Pflichten**

- 75 Der Bund ist für die Gesetzgebung über die Fortleitung und Abgabe elektrischer Energie und die Plangenehmigung von Starkstromanlagen zuständig und erstellt bei seinen raumwirksamen Tätigkeiten die nötigen Sachpläne (Art. 91 und 75 BV; Art. 16 Abs. 5 EleG, Art. 13 RPG, Art. 1 RPV). Der Sachplan Übertragungsleitungen hat zum Ziel, *Bedarf und Korridorvarianten* von Starkstromleitungen auf den Spannungsebenen 220 kV und 380 kV<sup>1</sup> zu beurteilen, Konflikte auf übergeordneter Stufe aufzudecken, den geeigneten Korridor zu bestimmen und durch *Koordination* das Übertragungsnetz zu optimieren.<sup>2</sup> Sachpläne sind das Koordinationsinstrument für raumwirksame Tätigkeiten des Bundes, für die er gestützt auf Verfassung und Gesetz zuständig ist. Infrastrukturvorhaben stehen im Zentrum dieser raumwirksamen Tätigkeit (Eisenbahn, Zivilluftfahrt, Telekommunikation und andere).
- 76 Der Sachplan muss konzeptionellen Zielen und Vorgaben genügen; er hat energiepolitische, aber auch wirtschaftspolitische, raumordnerische und umweltpolitische Ziele im Fokus. Der Bund hat aufzuzeigen, wie er seine raumwirksamen Tätigkeiten unter Berücksichtigung der Anliegen der Raumplanung und der Aufgaben der Kantone wahrzunehmen gedenkt (Art. 14 RPV). Es geht darum, alle Interessen unter dem Blickwinkel der Raumplanungsziele und unter Koordination mit anderen Bundesaufgaben und Aufgaben der Kantone sicherzustellen. Hintergrund der Regelung ist letztlich die Überzeugung (und föderale Pflicht des Bundes), dass frühzeitig mit den kantonalen Behörden zusammengearbeitet werden muss, damit die kantonalen Interessen ausreichend berücksichtigt werden und die Gefahr späterer Verfahrensverzögerungen wegen ungelöster Problemstellungen vermieden werden kann. Das darf nicht vergessen werden, wenn man Forderungen nach konferenziellen Bereinigungen und dergleichen stellt;

---

<sup>1</sup> Das 132 kV Netz der SBB wird von der Sachplanpflicht seit dem 1. Dezember 2013 nicht mehr erfasst (vgl. Art. 1 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE) vom 2. Februar 2000, in der Fassung vom 1. Dezember 2013).

<sup>2</sup> Sachplan Übertragungsleitungen vom 12. April 2001, S. 5 f.

der Sachplan *ist* nach seiner Zielsetzung *genau dieses Instrument* – es besteht wenig Anlass, das Fehlen konsensualler Lösungen zu kritisieren und gleichzeitig das Sachplanverfahren als langwierig und wenig zielführend zu kritisieren. Diese konzeptionellen Vorgaben muss man sich in Erinnerung rufen, wenn die Frage zu entscheiden ist, ob eine private Gesellschaft, wenn auch mit einem öffentlichen Auftrag, bei Bauvorhaben, die mit einer deutlichen Aussenwirkung verbunden sind, auf das koordinierende Sachplanverfahren soll verzichten können (vgl. auch R 77).

- 77 Der Sachplan ist in Art. 13 RPG geregelt. Normhistorischer Hintergrund ist die Erkenntnis, dass verschiedene Aufgaben nur mit einer Bundesplanung sinnvoll erfüllt werden können. Der Sachplan war im Gesetzgebungsverfahren allerdings *umstritten*, weil die Kantone befürchteten, dass der Bund ein zu grosses Gewicht erhält. Der Sachplan soll deshalb in erster Linie auf einer Zusammenarbeit mit den Kantonen beruhen, Sachpläne sollen das Resultat einer „Partnerschaft“ mit den Kantonen sein. Raumplanerische Entscheide von erheblicher Tragweite sollen im Konsens zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden getroffen werden; Konzepte und Sachpläne sind das Instrument dazu.
- 78 Der Gesetzgeber verlangt die Einbindung erheblicher raumrelevanter Bundesvorhaben in eine umfassende Planung, die eine räumliche Gesamt-sicht und somit eine bessere Umsetzung der Raumplanungsziele und -grundsätze erlaubt, sowie die Koordination mit anderen Bundesaufgaben und den Aufgaben der Kantone sicherzustellen vermag (Bühlmann Lukas, in: Aemisegger Heinz/Kuttler Alfred/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 13, Rz. 3). Der Sachplan stellt deshalb die *räumliche Gesamt-sicht in den Mittelpunkt*; Ziel des Sachplanes war es gestützt auf die Meinung des Gesetzgebers aber auch, die *zuständigen Fachstellen des Bundes zurückzubinden*, die hauptsächlich ihre fachspezifischen Anliegen im Fokus hatten und dazu neigten, die raumplanerische Gesamt-sicht zu vernachlässigen. Das wird als unzulässig erachtet; es geht beim Sachplan in materieller Hinsicht um die Abstimmung von raumwirksamen Aufgaben; es sind Konflikte aufzuzeigen, Lösungsalternativen und Varianten zu prüfen und Massnahmen für das weitere Vorgehen festzulegen. Raumplanungsrechtlich ist eine blosser Liste von Einzelvorhaben ohne inneren Zusammenhang kein genügender Plan im Sinn von Art. 13 RPG. Dies ist auch ein Grund, weshalb der Bundesgesetzgeber, um eine gesamtheitliche räumliche Abstimmung raumwirksa-

mer Bundesvorhaben sicherzustellen, für die Plangenehmigung von Bauvorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, das Vorliegen eines Sachplans nach Art. 13 RPG *voraussetzt* (vgl. im vorliegenden Zusammenhang diese Bestimmung in Art. 16 Abs. 5 EleG). Diese Bestimmung kann dazu führen, dass eine *Plangenehmigung verweigert* wird, weil im (an sich rechtskräftigen) Sachplan keine genügende Interessenabwägung vorgenommen wurde (BGE 128 II 1 ff.).

#### **b. Voraussetzungen und Wirkungen der Behördenverbindlichkeit eines Sachplans**

- 79 Sachpläne sind *behördenverbindlich*. Behördenverbindlichkeit setzt gemäss Art. 15 Abs. 3 RPV voraus, dass für die Anlage ein Bedarf besteht, eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat oder das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist, sich wesentliche Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt in einer der Planungsstufe entsprechenden Weise beurteilen lassen und das Vorhaben voraussichtlich mit der massgeblichen Gesetzgebung vereinbar ist.
- 80 Behördenverbindlichkeit bekommt man, dies stellt die RPV sicher, nicht umsonst. Die grosse Bedeutung des Föderalismus in der Schweiz führt im Rahmen von *Sachplanverfahren* auch dazu, dass die erheblichen Auswirkungen raumwirksamer Aufgaben auf die Kantone und Gemeinden mit diesen diskutiert werden müssen; das Gesetz verlangt auch, dass die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf von Sachplanverfahren informiert wird und die Möglichkeit hat, in geeigneter Weise an der Erarbeitung mitzuwirken.
- 81 Verabschiedet werden Sachpläne durch den Bundesrat. Die Verabschiedung setzt voraus, dass die Sachpläne RPG-konform sind, keine Widersprüche zu anderen Konzepten und Sachplänen oder zu kantonalen Richtplänen (mehr) enthalten und die übrigen raumrelevanten Anliegen von Bund und Kantonen sachgerecht berücksichtigen (Art. 21 Abs. 2 RPV). Ein erläuternder Bericht hat dies nachzuweisen. Wird ein Sachplan verabschiedet, verlangt das Gebot *widerspruchsfreier Planungen* die Koordination mit anderen Plänen, das heisst, andere Sachpläne des Bundes oder kantonale Richtpläne sind anzupassen.

- 82 Sind die Kantone mit dem Inhalt eines Sachplanes nicht einverstanden (was beim Höchstspannungsleitungsbau regelmässig vorkommt), ist ein *Bereinigungsverfahren* durchzuführen (Art. 20 Abs. 2 RPV; interessanterweise wurde dieses Bereinigungsverfahren nach Aussagen des BFE in Leitungsbauverfahren bis anhin noch nie in Anspruch genommen). Kommt trotz der Bereinigung als Mittel der Konfliktlösung keine Einigung zu Stande, entscheidet der Bundesrat (Art. 12 Abs. 3 RPG; Bühlmann, a.a.O., Rz. 63). Dabei hat er neben föderalen Rücksichtnahmen sicherzustellen, dass einerseits die Bundesaufgabe erfüllt werden kann, andererseits aber auch die Anliegen der Kantone berücksichtigt werden. Da die Sachpläne (lediglich) behördenverbindlich sind, können sie von Privaten nicht angefochten werden. Den Kantonen steht die staatsrechtliche Klage gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG zur Verfügung, wenn die Verletzung von verfassungsrechtlich garantierten Souveränitätsrechten geltend gemacht wird (Bühlmann, a.a.O., Art. 13, Rz. 43). Die Gemeinden (und auch anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften) können den Sachplan nicht direkt anfechten, weil gegen Entscheide des Bundesrates kein Rechtsmittel an das Bundesgericht zur Verfügung steht (vgl. Art. 86 BGG); sie haben aber die Möglichkeit einer Beschwerde gegen den *kantonalen Richtplan* (der den Sachplaninhalt übernimmt), wenn durch den Sachplan im Richtplan kommunale Hoheitsrechte (behauptungsweise) verletzt werden; diese Beschwerde geht direkt an das Bundesgericht, sofern innerkantonale Normenkontrollverfahren möglich ist.
- 83 Werden die Sachpläne rechtskräftig wie vom Bundesrat genehmigt, sind deren *Inhalte in den kantonalen Richtplan zu überführen*; dies gilt für sämtliche Anordnungen, die im Rahmen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Bundeskompetenz getroffen werden. Dies ist bei Höchstspannungsleitungsbauten der Fall. Das Bundesgericht hat darüber hinaus entschieden, dass raumwirksame Vorhaben des Bundes in den Richtplänen nicht erst dann auszuweisen sind, wenn die Sachplanfestsetzung rechtskräftig ist, sondern bereits dann, wenn die Vorhaben deutlich werden und im Sachplan als so genannte *Vororientierung* ausgewiesen sind.
- 84 Ergeben sich nach Erlass eines Sachplans raumwirksame Änderungen, kann der betroffene Kanton Abänderung des Sachplans verlangen; einigt man sich nicht, ist das Bereinigungsverfahren einzuleiten.

## 2. Schnittstellen Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren, Wirkungen des Sachplanverfahrens für das Plangenehmigungsverfahren

### a. Entlastung des Plangenehmigungsverfahrens

- 85 Der allseitige Einbezug von Interessen im Sachplanverfahren soll dazu führen, dass das *Plangenehmigungsverfahren* entlastet wird und zentrale Fragen wie der Bedarf, die übergeordneten raumordnerischen Belange und weiträumigen Umweltaspekte im Voraus behandelt sind; auf diese Erkenntnisse aus dem Sachplanverfahren soll im Plangenehmigungsverfahren abgestellt werden können.
- 86 Für eine Festsetzung im SÜL ist für die im Grundsatz UVP-pflichtigen 220-kV- und 380-kV-Leitungen (noch) keine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig, massgebendes Verfahren hierfür ist das PGV, nicht das SÜL-Verfahren; allerdings werden Teile der UVP (die Voruntersuchung und das Pflichtenheft nach Voruntersuchung gemäss Art. 8 UVPV) bereits im SÜL vorbereitet, andernfalls keine Festsetzung zulässig ist.<sup>3</sup>
- 87 Nach der Festsetzung eines Leitungsbauprojektes durch den Bundesrat im SÜL und vor der Einleitung des PGV hat der Projektant das Detailprojekt auszuarbeiten. Das Detailprojekt basiert auf dem SÜL; Ziel ist, dass der Sachplan zu einer Vereinfachung des PGV führt, weil Teile der UVP (die Voruntersuchung und das Pflichtenheft nach Voruntersuchung gemäss Art. 8 UVPV) bereits im SÜL vorbereitet wurden<sup>4</sup> und damit die wesentlichen Konflikte erkannt und grossmassstäblich bereinigt sind; dies führt zu einer Entlastung des Plangenehmigungsverfahrens. Das SÜL-Verfahren ist damit im Grunde genommen (auch) der Versuch des Gesetzgebers, eine Beschleunigung des gesamten Leitungsbauverfahrens (insbesondere des nachfolgenden PGV) herbeizuführen.
- 88 Auch dies darf nicht vergessen werden, wenn beabsichtigt ist, die *gesetzlich geführte Abwägung der grossen Interessen* im Sachplanverfahren (die immerhin mit einer Behördenverbindlichkeit des Sachplans belohnt werden) durch eine nicht gesetzlich geführte Abwägung möglicher Interessen in Gesprächen. Mit dem Sachplanverfahren ist gesetzgeberisch genau das beabsichtigt, was heute unter dem Titel konferenzielle Anhörung oder „an

---

<sup>3</sup> Sachplan Übertragungsleitungen vom 12. April 2001, S. 7.

<sup>4</sup> Sachplan Übertragungsleitungen vom 12. April 2001, S. 7.

einen Tisch sitzen“ als Lösungsansatz verlangt wird. Diese Instrumente sind in der RPV (wenn auch auf einer relativ dünnen formellgesetzlichen Grundlage [Art. 13 RPG]) bereits vorhanden.

#### **b. Beschleunigung des Plangenehmigungsverfahrens?**

- 89 Ob das SÜL-Verfahren zu einer Beschleunigung des nachfolgenden PGV führt, lässt sich anhand der bisher durchgeführten SÜL-Verfahren nicht mit Sicherheit sagen, da diese raumplanungsrechtlich eher untypisch sind oder eine Verkabelung betrafen.
- 90 Was ist die Vermutung? Das SÜL-Verfahren ist optimal, um die „grossen“ gegenläufigen Interessen zu erfassen, gegeneinander abzuwägen, Alternativen zu suchen und Projekte zu optimieren. Die Festsetzung eines Leitungsbauprojektes im SÜL wird kaum je dazu führen, künftige und mögliche (private) Einsprecher von der Einspracheerhebung abzuhalten; verhindert oder korrigiert werden aber Projekte, die schon den ganz „grossen“ öffentlichen (und allenfalls auch privaten) Interessen zuwiderlaufen. Der Bund wird in jedem Fall versuchen, sich mit dem betroffenen Kanton über die Sachplanfestsetzung zu einigen, weil er dazu aus föderalen Gründen verpflichtet ist, ihn das RPG und das darauf basierende Verordnungsrecht dazu zwingt und Kantone und Gemeinden auch berechtigt sind, den behördenverbindlichen Sachplan anzufechten.
- 91 Durch die Festsetzung in einem Bundessachplan wird überdies eine gewisse Beständigkeit des Korridors garantiert, was zwar nicht zu einer Beschleunigung des PGV an sich führt, aber den Bau einer Leitung nach Abschluss eines langjährigen Verfahrens überhaupt noch ermöglicht und deshalb in seiner verfahrens- bzw. realisierungsbeschleunigenden Wirkung bedeutend ist, weil nicht an einem anderen Ort mit einer neuen Planung begonnen werden muss.

#### **c. Beschleunigung des Plangenehmigungsverfahrens für im Sinn der SÜL-Bestimmungen vororientierte Verfahren?**

- 92 Im geltenden SÜL sind Dutzende von Leitungsbauprojekten erfasst<sup>5</sup>. Bezüglich dieser hat kein Verfahren stattgefunden, das den im SÜL ge-

---

<sup>5</sup> Sachplan Übertragungsleitungen vom 12. April 2001, S. 108 ff.

setzten Anforderungen entsprechen würde; diese Nennungen haben rein informativen Charakter (Vororientierung) und erfüllen nicht die Zulassungsvoraussetzung für das PGV.

- 93 Der materielle Kern des SÜL-Verfahrens, die Prüfung der verschiedenen Interessen und die Optimierung der Korridorführung, wurde für diese Projekte nicht gemacht, weshalb aus der Nennung keine Beschleunigung zu erwarten ist. Immerhin können die Vororientierungen bei der Erarbeitung anderer Sachpläne eine Rolle spielen, da die betreffende Behörde über ein mögliches Projekt orientiert ist.
- 94 Hinzu kommt, dass das Bundesgericht aus dem Institut der Vororientierung abgeleitet hat, dass die Kantone verpflichtet sind, in ihrer Richtplanung bereits im Stadium der Vororientierung stehende Planungen zu berücksichtigen und die raumwirksamen Vorhaben des Bundes in den Richtplänen nicht erst dann auszuweisen sind, wenn die Sachplanfestsetzung rechtskräftig ist, sondern bereits dann, wenn die Vorhaben deutlich werden und im Sachplan als so genannte Vororientierung ausgewiesen sind.
- 95 Wird direkt ein PGV eingeleitet, leidet das Verfahren an einem Mangel.

### **3. Sachplanverfahren und Revision der VPeA**

- 96 Im Jahr 2013 wurde die Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA) teilrevidiert. Insbesondere das Sachplanverfahren für Hochspannungsleitungen wurde einer detaillierteren Regelung unterzogen, man erreichte bezüglich der Pflicht zum Sachplanverfahren eine Flexibilisierung in dem Sinn, dass neue Leitungen ohne vorgängiges Sachplanverfahren genehmigt werden können, wenn sie nicht länger als 5 km sind, keine Schutzgebiete nach eidgenössischem kantonalem Recht berühren und die Anforderungen der NISV einhalten (Art. 1a Abs. 2 lit. a – c VPeA). Eine weitergehende Flexibilisierung fand auch bezüglich Ersatz, Änderung und Ausbau bestehender Leitungen statt, diese können ohne vorgängiges Sachplanverfahren genehmigt werden, wenn die Möglichkeit zur Zusammenlegung mit anderen Leitungen oder anderen Infrastrukturanlagen ausgeschöpft wurde, bei einer Verschiebung des Leitungstrassees die Nutzungskonflikte voraussichtlich im Rahmen des PGVs gelöst werden können, Konflikte in Schutzgebieten nach eidgenössischem kantonalen Recht durch Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden und die

Anforderungen der NISV eingehalten sind, ohne dass eine Ausnahmebewilligung beansprucht werden muss.

- 97 Damit findet eine gewisse Flexibilisierung statt, da noch in der alten Fassung der VPeA fixe Grenzen betreffend Mastverschiebung (50 Meter) und -erhöhung (10 Meter) normiert waren.
- 98 In der alten VPeA fehlten auch Bestimmungen über das Sachplanverfahren als solches; dies führt in der Praxis zu erheblichen Unsicherheiten. Diese wurden mit Erlass von Art. 1b – 1d VPeA behoben (zu den Details vgl. diese Bestimmung sowie den erläuternden Bericht zur Teilrevision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen [VPeA] vom 1. Februar 2013).

#### **4. Entwicklung des Sachplans und des Sachplanverfahrens gestützt auf die Strategie Stromnetze**

- 99 Der Sachplan Übertragungsleitungen soll in Zukunft langfristiger und überörtlich (Betrachtung in Teilräumen) ausgerichtet werden und dabei zu einem Sachplan Energienetze (SEN) ausgeweitet werden (Strategie Stromnetze, S. 32). Zunächst soll der neue SEN vor allem im Bereich des 50 Hz-Übertragungsnetzes gelten, in einem späteren Zeitpunkt aber auf alle leitungsgebundenen Energien (Strom, Gas, Öl) Anwendung finden. Er wird, wie die anderen Sachpläne auch, in einen Konzeptteil und einen Teil mit den konkreten Objektblättern unterteilt sein; im Konzeptteil werden Planungsgrundsätze, Grundsätze zum Verfahrensablauf sowie die Einbettung der Planungen in die vorgelagerten konzeptuellen Arbeiten (Szenario-rahmen und Mehrjahrespläne) festgehalten.
- 100 Ziel des SEN-Verfahrens ist es, die Netzinfrastruktur bestmöglich im Raum zu integrieren und bereits hier eine qualifizierte Interessenabwägung durchzuführen. Die Kantone sollen früh in den Planungsprozess der Netzbetreiber einbezogen werden, damit sie ihrerseits die Planung der Leitungsbauten abstimmen können.

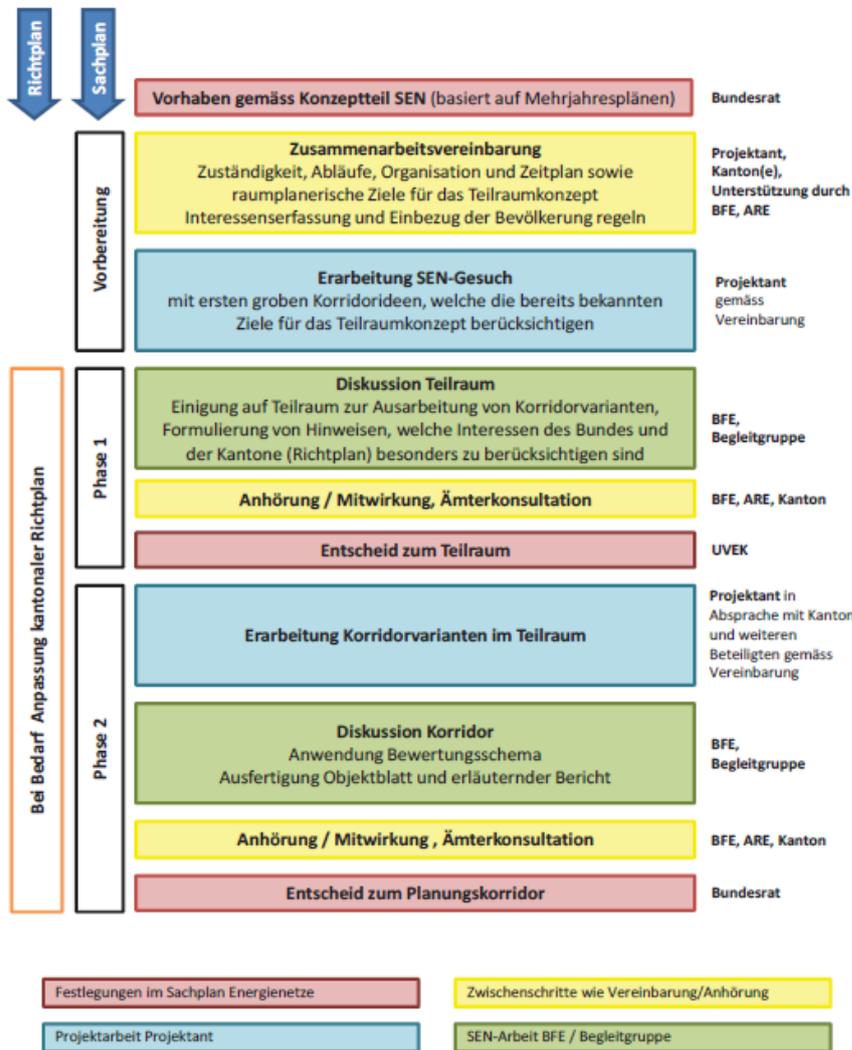


Abbildung 4: Übersicht der Abläufe und involvierten Institutionen bei der räumlichen Koordination.

101 Für den zeitlichen Ablauf des Sachplanverfahrens werden drei Meilensteine definiert, nämlich

- die Festlegung der wichtigsten Aus- und Neubauvorhaben des 220 kV/380 kV-Netzes im Konzeptteil des Sachplanes (Definition Spannungsebene, Kapazität sowie Anfangs- und Endpunkte),
- Festsetzung eines Teilraumes (Bundesrat, allenfalls UVEK; Teilraum ermöglicht verschiedene Korridorvarianten) und

- Entscheid zum Planungskorridor (Korridorfestsetzung im Sachplan durch den Bundesrat oder das UVEK; vgl. zum Ganzen Strategie Stromnetze, S. 35 ff.).

102 Ob die (nun vorgesehene) Festlegung von Teilräumen zur Beschleunigung der Verfahren beiträgt, darf bezweifelt werden.

## 5. Herausforderungen für das SÜL-Verfahren

103 Das SÜL-Verfahren war mit rechtlichen Unwägbarkeiten verbunden, die mit den Teilrevisionen der VPeA teilweise ausgeräumt wurden. Das Instrument wurde klarer gefasst, die Auswirkungen des Sachplanverfahrens wurden transparent gemacht und damit das Verfahren insgesamt attraktiver.

104 Die folgenden Ansatzpunkte künftiger Revisionen sind zu prüfen:

- Welche Leitungsaus- oder -umbauten (präzis) und welche Leitungsneubauten (präzis) müssen aus raumplanerischen Gründen im Sachplan SÜL festgesetzt werden, welche nicht?
- Kann trotz der grundsätzlichen Pflicht zur Festsetzung eines Projekts im SÜL auf das SÜL-Verfahren auf Gesuch hin im Einzelfall beim Vorliegen noch zu definierender Voraussetzungen verzichtet werden? Dies würde bedeuten, dass die im SÜL-Verfahren vorgenommenen Abklärungen im PGV durchgeführt werden müssen. Gemäss der Botschaft zum Koordinationsgesetz (BBl 1998 3 2619) kann im Einzelfall auf die SÜL-Pflicht verzichtet werden, wenn es aus objektiven Gründen als unzumutbar erscheint, für ein einzelnes Projekt ein (zeitraubendes) SÜL-Verfahren durchzuführen. In diesem Fall müssen die nach RPG erforderlichen Abstimmungsnachweise im PGV erbracht werden. Es ist meines Erachtens gerechtfertigt, diese Möglichkeit durch Gesetzesänderung ausdrücklich vorzusehen; da das Gesetzgebungsverfahren vergleichsweise aufwändig ist, empfiehlt es sich, in der Zwischenzeit den vergleichbaren Effekt über eine Auslegung der Bestimmung zu erreichen, wenn möglich gestützt auf eine verbindliche Äusserung der zuständigen Behörde, wie sie die Bestimmung auszulegen gedenkt (verbunden mit dem

Risiko, dass das Bundesgericht dies einst anders sieht [vgl. BGE 128 II 1 ff.]).

## **B. Analyse der Hauptstossrichtungen**

### **1. Hauptstossrichtung Sachplanverfahren**

#### **a. Verbindlichkeit des Sachplans erhöhen**

##### **aa. Fragestellung**

- 105 Es besteht weitgehend Konsens, dass das Sachplanverfahren zur Koordination der raumplanerischen Interessen im schweizerischen Hochspannungsbau und zur Beseitigung der grossen Konflikte ein geeignetes Instrument ist. Bemängelt wird die lange Verfahrensdauer und die fehlende Verbindlichkeit des SÜL im nachfolgenden Plangenehmigungsverfahren.
- 106 Swissgrid schlägt vor, die Verbindlichkeit des SÜL zu erhöhen, indem der SÜL, der im Rahmen der Energiestrategie 2050 ohnehin durch einen Sachplan Energienetze (SEN) ersetzt werden soll (vgl. dazu ausführlich Rz 99 hiervor) dem gerichtlichen Rechtsschutz unterstellt wird. Swissgrid verlangt ein „zweistufiges Genehmigungsverfahren“, bestehend aus einem nicht nur behörden-, sondern allgemein rechtsverbindlichen SEN mit einem anschliessend verkürzten Plangenehmigungsverfahren (Umschreibung der Eingaben Swissgrid zur Verfahrensbeschleunigung – Vorschläge für konkrete Gesetzänderungen vom 22. Januar 2014, S. 1).
- 107 Es geht Swissgrid in erster Linie darum, die an den Verfahren beteiligten Umweltschutzorganisationen und die einsprechenden Privaten bereits im Sachplanverfahren mit einzubeziehen und nach Festsetzung des SEN gegenüber allen Betroffenen verbindliche Feststellungen getroffen zu haben, die in der Folge, insbesondere im PGV, nicht mehr angefochten werden können.

**bb. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans auf die Umweltschutzorganisationen**

- 108 Gestützt auf Art. 22 Abs. 1 RPV sind Sachpläne lediglich *behördenverbindlich*. Dies führt dazu, dass die nach Art. 12 NHG oder gemäss Art. 55 USG in der Begleitgruppe des SÜL-Festsetzungsverfahrens vertretenen gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen an ihre im SÜL-Festsetzungsverfahren gemachten Zustimmungen rechtlich nicht gebunden sind. Folglich können die Umweltschutzorganisationen im PGV ihre Meinung wieder ändern und beispielsweise eine andere Korridorvariante fordern als diejenige, zu welcher sie im SÜL-Festsetzungsverfahren noch ihre Zustimmung erteilt haben. Dies führt zu unnötigen Verfahrensverzögerungen. Der SÜL oder dann der SEN müsste folglich auch für die zu einer ideellen Verbandsbeschwerde legitimierten gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen verbindlich sein. Die kantonalen Umweltschutzorganisationen sind, da es sich um ein Bundesverfahren handelt, nicht befugt, gegen das Leitungsbauprojekt Einsprache zu führen, es sei denn, sie seien als Grundeigentümer betroffen oder beteiligen sich im Sinn der egoistischen Verbandsbeschwerde am Verfahren, was in der Regel unzulässig sein dürfte.
- 109 Aus psychologischen und verfahrensökonomischen Gründen wäre es wünschenswert, die beschwerdebefugten Umweltschutzorganisationen möglichst frühzeitig in das Leitungsbauverfahren einzubinden. Ein möglicher Lösungsvorschlag kann darin bestehen, dass die Umweltschutzorganisationen ihre Rechte nur noch oder in erster Linie im SÜL-Festsetzungsverfahren wahrnehmen können, um sich um die sogenannten „grossen Anliegen“ zu kümmern. Wenn so vorgegangen wird, muss den Umweltschutzorganisationen aber ein entsprechender Rechtsschutz im SÜL-Festsetzungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; Festsetzungen im SÜL oder dann SEN müssen von den am Festsetzungsverfahren beteiligten Umweltschutzorganisationen angefochten werden können. Das ist heute nicht der Fall (wird aber von Swissgrid, wenn auch nicht mit dem Ziel, die Umweltschutzorganisationen im nachfolgenden PGV auszuschliessen, verlangt).
- 110 Die skizzierte Neuregelung ist mit einigen gewichtigen Nachteilen verbunden:

- Die Sachplanverfahren sind bundesrechtlich einheitlich geregelt; es erscheint systemwidrig, nur bezüglich eines einzelnen Sachplans und dann nur für eine spezielle Kategorie von möglichen Verfahrensbeteiligten eine Sonderregelung zu statuieren.
- Sachpläne dienen dem Bundesrat als Planungs- und Koordinationsinstrumente für raumwirksame Tätigkeiten; der Vorschlag würde den Sachplan vor die Gerichte bringen, was dem Charakter des Plans widerspricht (und im Übrigen auch die von Swissgrid anderen gewünschte konferenzielle Bereinigung durch Formalisierung unterläuft; wer sich die Rechtsmittelbefugnis erhalten will, kann in den Verhandlungen nicht allzu sehr von seinen Positionen abrücken).
- Die Variante würde eine erneute Änderung des USG und des NHG erfordern, was angesichts der vor wenigen Jahren (1. Juli 2007) in Kraft gesetzten Revision (Parlamentarische Initiative Hofmann – Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes) nicht glücklich ist.
- Den (ausgeschlossenen) Umweltverbänden wäre es ein Leichtes, die notwendigen Vorkehren zu treffen, um sich am Plangenehmigungsverfahren gleichwohl wieder beteiligen zu können (sei es durch die Instrumentalisierung eines einsprachebefugten Privaten oder den Erwerb von Grundeigentum im Umfeld der Höchstspannungsleitung).
- Es ist schon grundsätzlich an der Schlagkraft der Anpassung zu zweifeln, weil das Bundesgericht Pläne, die den aktuellen Erfordernissen (aus welchen Gründen auch immer) nicht mehr entsprechen, als nicht mehr verbindlich betrachtet, selbst wenn sie in „Rechtskraft“ erwachsen sind oder sogar (erfolglos) angefochten wurden. Im neuesten Plangenehmigungsentscheid (*BGE* 139 II 499 ff.; Gommerleitung) führte das Bundesgericht folgendes aus:

*„Im Übrigen ist die Bindungswirkung von Sachplänen auch für andere Behörden nicht absolut. Gemäss Art. 22 Abs. 3 RPV reicht die Bindung einer Festsetzung nur so weit, als sich die*

*damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen. Dies setzt voraus, dass sich die Sachplanbehörde mit einem Interessenkonflikt im Sachplan ausdrücklich auseinandergesetzt hat und sich klar für den Vorrang des einen oder anderen Interesses entschieden hat (vgl. BGE 128 II 1 E. 3d S. 11 f.).*

*Sodann sind Sachpläne gemäss Art. 17 Abs. 4 RPV zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthafte bessere Lösung möglich ist. Wie beim kantonalen Richtplan, besteht auch die Funktion des Sachplans nicht allein in der Festschreibung bestimmter Zustände, sondern ebenso sehr in der Steuerung und Leitung künftiger Planungsprozesse, weshalb die nachgeordnete Ebene (hier: des Plangenehmigungsverfahrens) auf die vorgeordnete Stufe der Sachplanung zurückwirken kann (vgl. BGE 119 Ia 362 E. 4a S. 367 f. mit Hinweisen zum Richtplan). Veränderte Verhältnisse oder andere gewichtige Gründe können daher ein Abweichen vom Sachplan im Bewilligungsverfahren rechtfertigen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 26 und 32 zu Art. 13 RPG; BÜHLMANN, a.a.O., N. 35 und 47 zu Art. 13 RPG). Ob dies einer Bewilligung des Vorhabens vor Anpassung des Sachplans entgegensteht, oder im Bewilligungsverfahren ohne förmliche Änderung des Sachplans von diesem abgewichen werden kann, hängt von der jeweiligen Rechtsmaterie sowie von Umfang und Gewicht der Abweichungen ab.*

*Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass die Fachbehörde nicht leichthin eine ihr als gesamthafte besser erscheinende Lösung in Abweichung des Sachplans bewilligen darf. Das Sachplanerfordernis will gerade sicherstellen, dass die gebotene Interessenabwägung auf Stufe Bundesrat erfolgt, der über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, die Interessen auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau abzuwägen, während die Fachbehörden dazu neigen, ihre fachspezifischen Interessen in den Vordergrund zu stellen (BGE 128 II 1 E. 3d S. 11).*

*Die Bindung an den Sachplan darf aber auch nicht dazu führen, dass an Lösungen festgehalten wird, die aufgrund veränderter*

*Verhältnisse (neue Erkenntnisse, Methoden, Technologien etc.) überholt sind. Massgeblich für die Bewilligung eines Projekts ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Plan genehmigungsverfügung (hier: am 30. Juni 2011) und nicht der Zeitpunkt der Sachplanfestsetzung (hier: am 21. August 2002).*

Das Urteil lässt deutlich erkennen, dass das Bundesgericht die Sachplanbindung fallen lässt, wenn sich die Verhältnisse geändert haben; das ist im Fall von langjährigen Verfahren noch viel eher der Fall. Die materielle Richtigkeit geht der formellen Planbeständigkeit vor.

- 111 Insgesamt steht bei der vorgeschlagenen Lösung der legislatorische Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis, zu den zu erwartenden Beschleunigungen, der Erfolg ist durch die Rechtsprechung des Bundesgericht ohnehin sehr zweifelhaft (keine Rechtskraft eines Plan bei veränderten Verhältnissen) und zudem kann die Einschränkung problemlos unterlaufen werden, weshalb von einer Umsetzung abgeraten wird.

#### **cc. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans auf die Privaten**

- 112 Der SÜL ist für private Betroffene *nicht verbindlich*. Swissgrid wünscht, dass die Verbindlichkeit auch für Private gilt. Das ist verfahrensrechtlich machbar. Es hat zwingend zur Folge, dass die SÜL-Festsetzung durch die Privaten angefochten werden kann und dass ihnen vorgängig, während des Festsetzungsverfahrens, sämtliche Mitwirkungsrechte (insbesondere das rechtliche Gehör) gewährt werden müssen. Ist das mit Blick auf die Verfahrensbeschleunigung sinnvoll?
- 113 Wie dargelegt, ist der Sachplan behördenverbindlich; Private müssen sich darum im Grundsatz nicht kümmern. Dies ist letztlich unbefriedigend, da ein im Sachplan festgesetzter Leitungskorridor im Nachhinein durch Private im PGV wieder in Zweifel gezogen oder bauliche Massnahmen beeinträchtigt werden kann (wenn die Festsetzung des Sachplans im kantonalen Richtplan oder bei der Genehmigung von kommunalen Bauordnungen nicht korrekt berücksichtigt wird). Soll der SÜL grundeigentümerverbindlich werden, wird das Plangenehmigungsverfahren faktisch auf die Ebene SÜL verlegt, was nicht Ziel des Sachplanes ist. Überdies lassen sich mas-

sive Eigentumsbeschränkungen über die Jahre weder rechtfertigen noch bezahlen.

114 Zu prüfen wäre aber, ob im Rahmen des SÜL-Festsetzungsverfahrens einzelne Private (an neuralgischen Punkten) in das Verfahren mit Parteilassung einbezogen werden können mit der Folge, dass der SÜL ihnen gegenüber Grundeigentümergegenüber verbindlichkeit erlangt. Dieses Vorgehen hätte zweierlei Vorteile:

- Der im SÜL oder SEN festgesetzte Korridor entfaltet bei genau bestimmten Punkten Grundeigentümergegenüber verbindlichkeit und damit Beständigkeit.
- Der SÜL oder SEN soll so genannte No-Goes aufzeigen; solche Punkte können durchaus von Privaten beherrscht werden, weshalb sich ein Einbezug der betroffenen Privaten dann rechtfertigt, wenn diese im Obsiegsfall eine Leitungsführung vollständig in Frage stellen können. Man könnte in diesem Zusammenhang von einer Sachplanung unter Berücksichtigung von zu erwartenden Widerständen sprechen.

115 Will man den Sachplan in diesem Sinn verfeinern, müssen die gesetzlichen Grundlagen allerdings dahingehend geändert werden, dass der private Grundeigentümer zum Verfahren beigeladen werden kann, wenn dies die Behörde als zweckdienlich erachtet. Die *Beiladung* hat dann zur Folge, dass die Verbindlichkeit des Sachplans auf den Beigeladenen ausgedehnt wird und sich dieser im Plangenehmigungsverfahren gegen die Leitungsführung (den Korridor) im Grundsatz nicht mehr wehren kann. Vorbehalten bleiben wegen der vom Bundesgericht im Enteignungsverfahren verlangten vollständigen Interessenabwägung Leitungsführungsvarianten innerhalb des durch den SÜL festgelegten Leitungskorridors. Die Regelung müsste sicherstellen, dass der private Grundeigentümer eine Verfahrensbeiladung nicht mit der Wirkung ausschlagen kann, dass die betreffende Sachplanfestsetzung für ihn nicht gilt; er kann sich am Verfahren mit Anträgen beteiligen, wenn er dies möchte, oder auch darauf verzichten, allerdings mit der Folge, dass der Entscheid ihm gegenüber gleichwohl gilt, er aber keine Verfahrenskosten zu tragen hat.

116 Selbstverständlich ist, dass der in das SÜL-Festsetzungsverfahren durch Beiladung formell miteinbezogene private Grundeigentümer den Festset-

zungsentscheid des Bundesrates beim Bundesverwaltungsgericht anfechten können muss. Es gelten diesbezüglich dieselben Grundsätze wie sie bereits im Rahmen der Einbindung der Umweltschutzorganisationen in das Sachplan-Festsetzungsverfahren dargelegt wurden. Allerdings kommen auch die dort angesprochenen Nachteile gleichermassen zum Tragen (zum Problem der relativen Verbindlichkeit eines Sachplanes vgl. aber Rz 119). In verfahrensrechtlicher Hinsicht wäre durch eine Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht sicherzustellen, dass der Festsetzungsentscheid des Bundesrats (der gemäss BGG kein Anfechtungsobjekt darstellt) an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden kann.

- 117 Ein Koordinationsinstrument der Behörden wird zum verbindlichen Plan für Private, und das Rechtsschutzsystem auf Bundesebene erfährt eine neue (und wenig erwünschte) Ausnahmeregelung. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass den bestehenden Problemen (unter Umständen nur temporär) mit einem bescheidenen Personalzubau begegnet werden könnte, erscheint der Eingriff in bundesrechtliche Grundsätze zur Lösung eines Einzelfalles eher weitgehend.
- 118 Die Regelung, wie sie von Swissgrid verlangt wird (nämlich der Gerichtszugang sowohl gegen die Festsetzung des Leitungsbauprojekts im SEN wie auch gegen die Plangenehmigung des konkreten Leitungsverlaufs selbst) beinhaltet zusätzliche Verfahren. Die Beschleunigungswirkung wird nur erreicht, wenn man davon ausgeht, dass die meisten Plangenehmigungsverfahren an unzureichenden Interessenabwägungen im SÜL-Verfahren scheitern, was zu Rückweisungen aus dem Bewilligungsverfahren in das Sachplanungsverfahren führt. Das ist aber nicht der Fall (vgl. im Übrigen die Ausführungen in Rz. 272 nachfolgend).
- 119 Erschwerend kommt hinzu, dass die aufwändig erreichte Rechtskraft unter Umständen nicht für lange gilt, weil das Bundesgericht Pläne, die den aktuellen Erfordernissen (aus welchen Gründen auch immer) nicht mehr entsprechen, als nicht mehr verbindlich betrachtet, selbst wenn sie in „Rechtskraft“ erwachsen sind oder sogar (erfolglos) angefochten wurden. Im Plangenehmigungsentscheid (BGE 139 II 499 ff.; Gommerleitung) hat das Bundesgericht (wie in Rz. 110 dargelegt) entschieden, dass die Bindungswirkung von Sachplänen für Behörden nicht absolut gilt; gemäss Art. 22 Abs. 3 RPV reicht die Bindung einer Festsetzung nur so weit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand

der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen; sodann sind Sachpläne gemäss Art. 17 Abs. 4 RPV zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist.

- 120 Das von Swissgrid vorgeschlagene Vorgehen führt letztlich also zum Gegenteil dessen, was beabsichtigt ist; durch das zusätzliche Rechtsmittelverfahren geht Zeit verloren, was das Risiko von Anpassungsbedarf am Sachplan nochmals erhöht.

**dd. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Projektierungszonen**

- 121 Unter dem Titel „Verbindlichkeit erhöhen“ erkennt Swissgrid auch die Möglichkeit, im SEN *Projektierungszonen* vorzusehen. Hintergrund der Forderung ist das Freihalteinteresse der Leitungsbauer auf der gesamten Länge einer Anlage oder jedenfalls an neuralgischen Punkten. Die mangelnde Durchsetzung des Bundessachplanes (SÜL) vor allem auf kommunaler Ebene kann Leitungsbauvorhaben verzögern oder verhindern. Es kann sich rechtfertigen (wie die Swissgrid vorgeschlagen hat), so genannten Projektierungszonen analog der Regelung im Nationalstrassen-, Eisenbahn- und Luftfahrtgesetz einzuführen. Danach können für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festgesetzt werden, um Grundstücke für künftige Bauten freizuhalten. So regelt das EBG wie folgt:

" Art. 18n

<sup>1</sup> Das Bundesamt kann von sich aus oder auf Antrag von Bahnunternehmung, Kanton oder Gemeinde für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festlegen, um Grundstücke für künftige Bahnbauten und –anlagen freizuhalten. Die beteiligten Bundesstellen, Kantone, Gemeinden sowie die betroffenen Grundeigentümer sind anzuhören. Die Anhörung der Gemeinden und der betroffenen Grundeigentümer ist Sache der Kantone.

<sup>2</sup> Verfügungen über die Errichtung von Projektierungszonen sind unter Angabe der Beschwerdefrist in den betreffenden Gemeinden zu veröffentlichen. Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung.

## Art. 18o

<sup>1</sup> Es dürfen keine baulichen Veränderungen in den Projektierungszonen vorgenommen werden, die deren Zweck widersprechen. Ausgenommen sind Vorkehren, die dem Unterhalt oder der Beseitigung von Gefahren und schädlichen Einwirkungen dienen.

## Art. 18p

<sup>1</sup> Die Projektierungszonen fallen mit der rechtskräftigen Festlegung der Baulinien, spätestens aber nach fünf Jahren dahin; sie können um höchstens drei Jahre verlängert werden. Ist eine Projektierungszone hinfällig geworden, so kann eine neue Projektierungszone mit ganz oder teilweise gleichem Perimeter festgelegt werden.

<sup>2</sup> Das Bundesamt hebt eine Projektierungszone von Amtes wegen oder auf Antrag von Bahnunternehmung, Kanton oder Gemeinde auf, wenn feststeht, dass die geplante Eisenbahnanlage nicht ausgeführt wird."

- 122 Voraussetzung für den Erlass einer Projektierungszone nach Nationalstrassen-, Eisenbahn- oder Luftfahrtgesetz ist die begründete Gefahr, dass auf dem für die Projektierung in Frage kommenden Boden Neubauten oder wertvermehrende Umbauten vorgenommen werden, die den Anlagenbau erschweren oder verteuern.<sup>6</sup> Den bundesrechtlichen Projektierungszonen ist gemeinsam, dass sie künftige Werke des Staates sichern sollen; sie sind damit Instrumente der Sachplanung des Bundes gemäss Art. 13 RPG.<sup>7</sup> Die Projektierungszone entspricht im Wesentlichen der Planungszone gemäss Art. 27 RPG und ist das Instrument, einen bestehenden räumlichen Zustand einstweilen zu sichern.<sup>8</sup> Die Interessenlage beim Höchstspannungsleitungsbau ist vergleichbar mit den genannten Regelungen, die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung von Projektierungszonen dürfte ausreichend sein. Projektierungszonen werden parzellenscharf festgesetzt; da innerhalb dieser Zonen ohne Bewilligung keine Neubauten oder wertvermehrenden Umbauten ausgeführt werden dürfen, ist unvermeidlich, dass sich die betroffenen Grundeigentümer gegen diese Massnahme (gerichtlich) wehren können. Vorteil einer befristeten Projektierungszone ist neben der Freihaltung auch der Umstand, dass die Beschrän-

<sup>6</sup> Alexander Ruch, in: Aemisegger / Kuttler / Moor / Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 27 Rz 5f.; Peter Dilger, Raumplanungsrecht der Schweiz, Handbuch für die Baurechts- und Verwaltungspraxis, Zürich / Dietikon 1982, S. 270 ff.

<sup>7</sup> Ruch, a.a.O., Art. 27 Rz 8; BGE 118 Ia 374.

<sup>8</sup> Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 27 N 7.

kung des Grundeigentums durch diese Zonen nur dann einen Anspruch auf Entschädigung begründet, wenn die Massnahme in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommt.<sup>9</sup>

- 123 Damit ist auch gleichzeitig gesagt, dass die Massnahme im Sinn einer Sicherstellung künftiger Leitungsbaukorridore sinnvoll ist; zu einer Beschleunigung des einzelnen Verfahrens wird sie nicht führen. Hinzu kommt, dass die Freihalteinteressen in erster Linie in Agglomerationsgebieten von Bedeutung sind. Dort allerdings wird heute ohnehin häufiger verkabelt. Darüber hinaus lässt es das EleG zu, gewisse Rechte der betroffenen Privaten zu enteignen, wenn sich dies für den Hochspannungsbau als notwendig erweist. Insgesamt kann das Instrument dienlich sein, beschleunigt aber zumindest kurzfristig kein Verfahren.

#### **ee. Ausdehnung der Verbindlichkeit des Sachplans durch Baulinien**

- 124 Unter dem Titel „Verbindlichkeit erhöhen“ erkennt Swissgrid auch die Möglichkeit, im SEN *Baulinien* vorzusehen. Hintergrund der Forderung ist wohl das Freihalteinteresse der Leitungsbauer auf der gesamten Länge einer Hochspannungsleitung.
- 125 In Art. 16h Abs. 2 Entwurf Beschleunigungsgesetz (Swissgrid) ist vorgesehen, dass auf Begehren der Unternehmung gleichzeitig mit der Plangenehmigung Baulinien im Sinn von Art. 18c (ebenfalls) Entwurf Beschleunigungsgesetz Swissgrid festgesetzt werden. Der Sinn dieser Bestimmung erschliesst sich mir mit Blick auf die Beschleunigung von heutigen Verfahren nicht vollständig; gemäss dem angerufenen Art. 18c dient die Baulinie der Sicherung bestehender oder künftiger Starkstromanlagen, die betroffenen Grundeigentümer, Kantone und Gemeinden sind anzuhören, es ist ein Rechtsmittel gegen die Festsetzung einer Baulinie möglich. Wird die Plangenehmigung erteilt, besteht vorbehältlich eines abweichenden Rechtsmittelentscheides grundsätzlich das Recht, die Anlage so zu erstellen wie sie bewilligt wurde. Baulinien braucht es dann nicht mehr.
- 126 Denkbar ist, dass mit der Baulinie *künftige Aufspannungen* sichergestellt werden sollen. Die Baulinie wäre dann so festzusetzen, dass ein NISV-konformer Abstand zu den Höchstspannungsleitungen eingehalten wird,

---

<sup>9</sup> Vgl. Art. 18 NSG.

auch wenn diese Leitungen dereinst aufgespannt würden. Die Baulinie mag sich als Sicherstellung des Leitungskorridors für die Zukunft positiv auswirken, mit Blick auf die hier im Fokus stehende Verfahrensbeschleunigung wirkt sich eine Verbreiterung des Korridors tendenziell *verfahrensverzögernd, nicht verfahrensbeschleunigend* aus. Soweit mit den Baulinien beabsichtigt ist, für die Dauer des Rechtsmittelverfahrens ein Veränderungsverbot rund um den geplanten Leitungsbau zu statuieren, dürfte die Massnahme nicht viel nützen, weil einer Beschwerde regelmässig die aufschiebende Wirkung zukommt. Entsprechende Wirkungen werden hingegen durch das Veränderungsverbot gemäss Enteignungsgesetz erreicht. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Swissgrid mit dieser Normierung noch andere Vorteile verbindet, etwa die Trassenfreihaltung für die Zukunft (wobei auch hier dereinst eine vollumfängliche Interessenabwägung stattzufinden hat, wenn eine Leitung neu erstellt werden soll). Diesbezüglich ist bei Swissgrid nochmals nachzufragen.

#### **b. Sachplan und Sachplanverfahren abschaffen?**

- 127 Die Raumplanung obliegt den Kantonen und dient der haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV); dem Bund kommt nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zu (Art. 75 Abs. 2 BV). Die Bundesverfassung macht hiervon für den Transport und die Lieferung von elektrischer Energie eine Ausnahme (Art. 91 Abs. 1 BV); die Bestimmung ermöglicht unter anderem den Eingriff in die Raumordnung der Kantone. Der Sachplan nach Art. 13 RPG ist einer dieser Eingriffe und ermöglicht es dem Bund, die Kantone zu zwingen, in Sachplanverfahren rechtskonform festgelegte Trassenkorridore für Hochspannungsleitungen zu respektieren und freizuhalten. Das ist ein erheblicher Eingriff in die Raumordnungskompetenzen der Kantone; der Eingriff erfolgt überdies zu Gunsten einer privaten Gesellschaft, der Swissgrid.
- 128 Das Sachplanverfahren kann auch unter diesem Blickwinkel als Interessenausgleich gesehen werden. Es geht darum, die betroffenen Kantone einzubinden, ihre Argumente für den einen oder anderen Trassenkorridor ernsthaft zu hören und zu prüfen und die sorgfältige Abwägung aller relevanten Interessen vorzunehmen und erst danach den korrekt erscheinenden Korridor für eine Hochspannungsleitung festzusetzen. Diese Festsetzung ist für die betroffenen Kantone unter Vorbehalt des Rechtsmittels für das künftige Verfahren verbindlich. Diese Verbindlichkeit schafft Rechtssi-

cherheit. Das Verfahren selbst zwingt den Gesuchsteller einer Hochspannungsleitungsbaute, sich frühzeitig mit allen vom Leitungsbau betroffenen Interessen auseinanderzusetzen, um die ideale Lösung für sein Vorhaben zu finden. Er wird im Gegenzug mit Behördenverbindlichkeit des Trassenkorridors und Freihaltungsansprüchen entschädigt.

129 Das Instrument erweist sich deshalb in jeder Hinsicht als nützlich. Dies gilt in erster Linie für kantonsübergreifende grosse Netzausbauvorhaben. Diese sind auf das Sachplanverfahren angewiesen. Eine Abschaffung des Sachplans und des Sachplanverfahrens wäre unglücklich und würde den kantonsübergreifenden Leitungsbau erheblich erschweren.

130 Den Gesuchsteller eines Hochspannungsleitungsbauvorhabens steht es im Rahmen des Sachplanverfahrens frei, wie er die beiden Netzverknüpfungspunkte miteinander verbinden will, wo der Trassenkorridor zu liegen kommen und in welcher Breite er geführt werden soll; wählt der Gesuchsteller einen weiten Korridor, entscheidet er sich für viel Handlungsspielraum, verzögert aber unter Umständen das nachfolgende Plangenehmigungsverfahren, weil zahlreiche Leitungsführungsvarianten in einem breiten Korridor möglich sind; wählt er einen engen Korridor, nimmt er das Plangenehmigungsverfahren faktisch vorweg, was im Plangenehmigungsverfahren zu einer Beschleunigung führt, er riskiert aber, dass eine andere Leitungsführung durch die Bewilligungsbehörde oder eine Rechtsmittelinstanz nach Abwägung aller Interessen als klar besser beurteilt wird und diese Leitungsführung über keinen im Sachplan festgesetzten Korridor verfügt. Diesem Problem kann mit einer Flexibilisierung des Sachplanverfahrens begegnet werden (vgl. Rz. 132 nachfolgend); eine Abschaffung des Sachplans braucht es dafür nicht.

131 Es wird empfohlen, am gesetzlich vorgesehenen Sachplan festzuhalten.

### **c. Sachplan und Sachplanverfahren als Option?**

#### **aa. Ausgangslage**

132 Das Sachplanverfahren braucht Zeit; es nimmt mehrere Jahre in Anspruch. Das ist gerechtfertigt, wenn es um schwierige Hochspannungsleitungsbauprojekte mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt geht. Die Verzögerung ist nicht gerechtfertigt, wenn es um kleinere oder mittlere Projekte oder Anpassungen unter Umständen schon bestehender Hoch-

spannungsleitungen geht, deren Auswirkungen vergleichsweise gering sind. Hier liegt zeitliches Einsparpotential vor. Damit stellt sich die Frage, ob die Pflicht zur Sachplanfestsetzung flexibilisiert werden muss und wenn ja, wie.

**bb. Art. 16 Abs. 5 EleG und das Ausführungsrecht in Art. 1a VPeA**

133 Art. 16 Abs. 5 EleG sieht vor, dass Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan nach RPG voraussetzen. Die Bestimmung ist auslegungsfähig ("im Grundsatz", "erheblich") und lässt dem Verordnungsgeber einen gewissen Regelungsspielraum. Ihre Anpassung ist für eine Flexibilisierung nicht vordringlich, aber vorzusehen, weil die unbestimmten Rechtsbegriffe ("im Grundsatz", "erheblich") von den Gerichten ausgelegt werden können (und müssen) und eine weitgehende Flexibilisierung der Sachplanpflicht auf Verordnungsstufe der-einst als bundesgesetzwidrig qualifiziert werden könnte.

134 Der Bundesrat hat in der VPeA das Sachplanerfordernis relativiert. In der VPeA in der Fassung vom 1. September 2009 noch wie folgt:

Art. 1a

...

<sup>2</sup> Neue Leitungen können ohne vorgängiges Sachplanverfahren genehmigt werden, wenn:

- a. sie nicht länger sind als 2 Kilometer;
- b. keine Schutzgebiete nach eidgenössischem und kantonalem Recht berührt werden; und
- c. die Anforderungen der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) eingehalten werden können, ohne dass eine Ausnahmegenehmigung beansprucht werden muss.

<sup>3</sup> Ersatz, Änderung und Ausbau bestehender Leitungen können ohne vorgängiges Sachplanverfahren genehmigt werden, wenn:

- a. die Möglichkeiten zur Zusammenlegung mit anderen Leitungen ausgeschöpft wurden;
- b. die bestehenden Masten nicht mehr als 50 Meter seitlich zur Leitungsachse verschoben werden und um nicht mehr als 10 Meter erhöht werden;
- c. Nutzungskonflikte im bestehenden Leitungskorridor gelöst werden können;

- d. Konflikte in Schutzgebieten nach eidgenössischem und kantonalem Recht durch Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden können; und
- e. die Anforderungen der NISV eingehalten werden können, ohne dass eine Ausnahmegewilligung beansprucht werden muss.

135 In der Fassung vom 1. Dezember 2013 dann noch weitgehender wie folgt:

Art. 1a

...

<sup>2</sup> Neue Leitungen können ohne vorgängiges Sachplanverfahren genehmigt werden, wenn:

- a. sie nicht länger sind als 5 Kilometer;
- b. keine Schutzgebiete nach eidgenössischem und kantonalem Recht berührt werden; und
- c. die Anforderungen der Verordnung vom 23. Dezember 19992 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) eingehalten werden können, ohne dass eine Ausnahmegewilligung beansprucht werden muss.

<sup>3</sup> Ersatz, Änderung und Ausbau bestehender Leitungen können ohne vorgängiges Sachplanverfahren genehmigt werden, wenn:

- a. die Möglichkeiten zur Zusammenlegung mit anderen Leitungen oder anderen Infrastrukturanlagen ausgeschöpft wurden;
- b. bei einer Verschiebung des Leitungstrassees die Nutzungskonflikte voraussichtlich im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens gelöst werden können;
- c. Konflikte in Schutzgebieten nach eidgenössischem und kantonalem Recht durch Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden können; und
- d. die Anforderungen der NISV eingehalten werden können, ohne dass eine Ausnahmegewilligung beansprucht werden muss.

136 Im erläuternden Bericht zur Teilrevision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA) vom 1. Februar 2013 wurde zur Begründung der Änderung per 1. Dezember 2013 im Wesentlichen ausgeführt, die *strikten Grenzen hätten sich als unpraktisch* erwiesen. Ob dies mit der neuen Formulierung (insbesondere bei neuen Leitungsbauten) besser wurde, ist diskutabel.

137 Mit Blick auf eine weitgehende Flexibilisierung ohne starre Grenzen wäre eine nochmalige Neuformulierung sinnvoll. Es wird darauf zu achten sein, dass man nicht mit übergeordnetem Recht (Art. 16 Abs. 5 EleG) in Kon-

flikt gerät. Die Ausgestaltung des Sachplanerfordernisses als reine Option im Belieben des Gesuchstellers für eine Hochspannungsleitungsbaute wäre ohne Revision von Art. 16 Abs. 5 EleG gesetzwidrig.

- 138 Das Bundesgericht hat in BGE 139 II 499 ff. (Gommerleitung) ausgeführt, dass die Bindungswirkung nur so weit reicht, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen und Sachpläne gemäss Art. 17 Abs. 4 RPV zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. *Ob dies einer Bewilligung des Vorhabens vor Anpassung des Sachplans entgegensteht, oder im Bewilligungsverfahren ohne förmliche Änderung des Sachplans von diesem abgewichen werden kann, hängt von der jeweiligen Rechtsmaterie sowie von Umfang und Gewicht der Abweichungen ab. Es hat im konkreten Fall überdies wie folgt formuliert:*

*„Wird die Rückweisung auf dieses Teilgebiet beschränkt, hält sich der zeitliche und verfahrensmässige Aufwand in Grenzen, muss das Plangenehmigungsverfahren doch nur für diesen Abschnitt neu aufgerollt werden und kann u.U. auf eine Wiederholung des SÜL-Verfahrens verzichtet werden.“*

- 139 Das Bundesgericht hat damit zu erkennen gegeben, dass gewisse Anpassungen des Sachplans im Plangenehmigungsverfahren möglich sein können. Damit wäre das Problem, das Swissgrid als erheblich einschätzt, zumindest entschärft. Muss die Planung angepasst werden, aber nicht ein vollständig neuer Korridor gesucht werden, kann es sich rechtfertigen, auf das Sachplanerfordernis in diesem Teilbereich zu verzichten. In welchem Umfang der Verzicht auf den Sachplan (oder die Anpassung des Sachplans) zulässig ist, sollte näher abgeklärt werden. In jedem Fall sind auf Verordnungsstufe die Voraussetzungen zu schaffen, dass das Sachplanerfordernis relativiert wird für Leitungsbauvorhaben, die bereits auf der Stufe Plangenehmigung stehen und in welchen die dem Sachplanverfahren eigenen Interessenabwägungen ohne Benachteiligung betroffenen Gemeinden nachvollzogen werden können.
- 140 Diese Lösung ist allen anderen „formellen“ Betrachtungsweisen vorzuziehen.

## **2. Hauptstossrichtung Einführung eines externen Koordinators für Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren**

### **a. Fragestellung**

- 141 Im Beirat Energienetze und im Brainstorming Verfahrensoptimierung wurde die Einsetzung eines externen Projektmanagers angesprochen. Unter externem Projektmanager wird nachfolgend eine Person verstanden, die ein Hochspannungsleitungsbauverfahren (SÜL oder in der Hauptsache PGV) vorantreibt und die wesentlichen Arbeiten im Auftragsverhältnis ausführt, ohne über Entscheidungskompetenzen zu verfügen. Es handelt sich deshalb weniger um einen „Manager“, sondern um einen externen Sachbearbeiter mit besonderen Aufgaben und Kompetenzen (oder, um in der deutschen Terminologie zu bleiben: einen Verwaltungshelfer).
- 142 Es ist zu prüfen, ob die Einsetzung eines externen Projektmanagers zu relevanten Verfahrensbeschleunigungen führen kann.

### **b. Regelung im deutschen Netzausbaubeschleunigungsgesetz**

#### **aa. Vorbemerkung zur schweizerischen Praxis**

- 143 Auf kommunaler Ebene ist die Einsetzung von Privaten zur Vorbereitung von (einfachen wie auch schwierigen) Bewilligungsverfahren üblich. Hinter diesen Einbezug von Privaten steht das Problem, dass kleinere Gemeinden entsprechend ausgebildete (Bau-)Fachleute nicht auf Dauer vorhalten können und es effizienter ist, dass ein Privater von mehreren Gemeinden mit der *Entscheidungsvorbereitung* von Baueingaben beauftragt wird. Hinzu tritt, dass die Regelungsdichte erheblich zugenommen hat und im Bereich der kommunalen Nutzungsplanung (und darauf beruhend der Baubewilligungsverfahren) ein erhebliches Knowhow für gute (und richtige) Entscheide notwendig ist (sowohl in formeller, verfahrensrechtlicher Hinsicht, aber auch bezüglich der materiellen Beurteilung); Bauverwalter „im Nebenamt“ können den qualitativen Anforderungen nur noch mit grossem Aufwand nachkommen. Ein weiterer Faktor ist die Belastung und die Kumulation von Belastungen. Die Gemeinden können personell nicht auf unerwartete Zunahmen von Gesuchen reagieren, weil die Stellenplanung mit der Budgetplanung einhergeht und in der Regel Zustimmung der Legislative erfordert. Dies hat zur Folge, dass sich die Bearbeitung von Bewilligungen auch dann verzögert, wenn das Knowhow in ausreichen-

dem Mass vorhanden ist. Private können auf Belastungszunahmen (oder auch Abnahmen) erheblich schneller reagieren.

144 Im Hochspannungsleitungsbau ist das Knowhow beim BFE vorhanden. Es stellt sich aber, wie bei den Gemeinden, die Frage der Verfügbarkeit.

#### **bb. Regelung in § 29 NABEG**

145 In § 29 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (NABEG; BGBl. I S. 1690) hat der deutsche Gesetzgeber unter der Marginale „Projektmanager“ vorgesehen, dass die zuständige Behörde einen Dritten auf Kosten des Baugesuchstellers mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen kann; diese Aufgabe beinhaltet einerseits die verfahrensmässige Planung, Begleitung und Durchführung der notwendigen Verfahrensschritte und die Koordination der an diesen Verfahrensschritten Beteiligten sowie andererseits die Vorbereitung und Unterstützung des behördlichen Entscheidungsprozesses. Die eigentliche behördliche Entscheidung allerdings und die damit verbundenen Abwägungsvorgänge sind durch die zu Entscheid zuständige Behörde selbst auszuüben. Es ist gestützt auf § 29 NABEG und die Literatur, welche diese Bestimmung kommentiert, ausdrücklich zulässig, Private mit dem Entwurf der Entscheidung zu beauftragen. Sinn und Zweck dieser Regelung soll die Erhöhung des Verfahrenstempos sein und die Straffung Bündelung der Verfahrensabläufe. Der deutsche Gesetzgeber verspricht sich von dieser Massnahme einen „ganz erheblichen Beschleunigungseffekt“ (de Witt/Scheuten, NABEG, Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz, Kommentar, München 2013, § 29 Rz 3).

146 § 29 NABEG lautet wie folgt:

##### **„§ 29 Projektmanager**

Die zuständige Behörde kann einen Dritten mit der Vorbereitung Durchführung von Verfahrensschritten wie

1. der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,
2. der Fristenkontrolle,
3. der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,
4. dem Entwurf eines Anhörungsberichtes,
5. der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,

6. der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und
7. der Leitung des Erörterungstermins

auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten beauftragen. Die Entscheidung der Bundesfachplanung nach § 12 Absatz 2 und über den Planfeststellungsantrag nach § 24 Absatz 1 liegt allein bei der zuständigen Behörde.“

- 147 Die Bestimmung macht klar, dass dem „Projektmanager“ (der Begriff ist allerdings ziemlich unglücklich, weil nicht das Projekt gemanagt wird, sondern der Beauftragte in der Stellung einer Hilfsperson die notwendigen Arbeiten verrichtet) keine hoheitlichen Befugnisse zukommen, er aber doch beauftragt und berechtigt ist, das Verfahren voranzutreiben. Der Schwerpunkt der Aufgaben des „Projektmanagers“ liegt deshalb mehr oder weniger in unterstützenden Funktionen zu Gunsten der entscheidungskompetenten Behörde. Dem „Projektmanager“ kommt dabei die Pflicht zu, einen Verfahrensleitplan (mit so genannten Meilensteinen) zu entwerfen und die verfahrensrechtlichen Schritte danach abzustimmen. Er wird sinnvollerweise auch mit der Fristenkontrolle beauftragt, was auch die behördeninternen Bearbeitungsfristen betrifft. Es ist deshalb notwendig, dass es sich um einen externen, nicht einen internen Mitarbeiter der entscheidungskompetenten Behörde handelt.
- 148 Gestützt auf die deutsche Regelung kann der Dritte beauftragt werden, einen Anhörungsbericht zu erstellen und die eingereichten Stellungnahmen (in der Schweiz von Kantonen, Gemeinden, Bundesämtern und Privaten) auszuwerten; dabei ist auch nach deutschem Recht klar, dass die endgültige Auswertung und der Einschluss der Erfassung, Einordnung und Gewichtung der eingebrachten öffentlichen Interessen als wesentliche Grundlage für den zu fällenden Entscheid durch die entscheidungskompetente Behörde in Auswertung des Berichts zu den Stellungnahmen in eigener Verantwortung geprüft werden muss. Die Behörde ist dann selbstverständlich frei, die öffentlichen und privaten Interessen anders zu gewichten als dies der beauftragte Dritte vorab getan hat.
- 149 Im deutschen Recht ist darüber hinaus vorgesehen, dass Verhandlungen durch den Dritten vorbereitet werden können; dies umfasst alle administrativen Tätigkeiten, die erforderlich sind, um einen reibungslosen Ablauf der Verhandlung (unter Umständen mit zahlreichen Einsprechern) zu gewährleisten. Darüber hinaus ist es auch zulässig, dass der beauftragte Dritte die

*Leitung der Verhandlung* selbst übernimmt, ohne dass ihm dabei allerdings sitzungspolizeiliche Befugnisse zukommen. Letzterer Punkt dürfte in der Schweiz ohnehin kaum je eine Rolle spielen. Sinnvoll ist es bei solchen Veranstaltungen, dass ein Vertreter der entscheidungskompetenten Behörde anwesend ist, um die Argumentationsvorgänge nachzuvollziehen und allfällige verfahrensleitende Entscheide zu treffen (was der beauftragte Dritte in der Regel nicht kann). Aufwändig ist schliesslich die Vorbereitung des Entscheidreferats; diese nimmt bei den schweizerischen Behörden Monate und teilweise Jahre in Anspruch. Auch diese Vorbereitung kann gestützt auf § 29 NABEG dem Beauftragten übertragen werden.

### c. **Fazit für schweizerische Hochspannungsleitungsbauverfahren**

- 150 Wie bereits anlässlich meines Vortrags vor dem Beirat Energienetze vom 9. September 2013 gesagt, bin ich überzeugt, dass eine mit § 29 NABEG vergleichbare Regelung oder jedenfalls ein Vorgehen im Sinn der Bestimmung auch ohne explizite Norm die *effizienteste Massnahme* ist, die dem Bundesamt für Energie zur Zeit zur Verfügung steht.
- 151 Die Gründe hierfür sind vielfältig; zum einen ist das Bundesamt für Energie, dies ist bekannt, dauernd überlastet, weil der politische Druck hoch und die vorgehaltenen personellen Ressourcen tief sind. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Des weiteren ist es auch für das BFE schwierig, das entsprechende fachliche Knowhow für doch relativ schwierige Hochspannungsleitungsbauverfahren dauernd in ausreichendem Mass vorzuhalten, weil jüngere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingearbeitet werden müssen, aber nie Garantie bieten, dass sie auch eine längere Zeit im Einsatz stehen (erfreuliche Ausnahmen gibt es selbstverständlich auch hier). Des Weiteren hat der hierarchische Aufbau der Verwaltung zur natürlichen Folge, dass immer die vorgesetzte Behörde bestimmt, was nun als nächstes dringend zu erledigen ist. Wie die Bearbeitung der Plangenehmigungsfälle im Höchstspannungsleitungsbau zeigt, fällt diese Gewichtung nicht immer zu Gunsten der Leitungsbauverfahren aus. Diese Arbeitsorganisation hat zur Folge, dass dem betroffenen Mitarbeitenden dann auch nicht vorgehalten werden kann, er habe das Plangenehmigungsverfahren noch nicht erledigt.
- 152 Wird ein externer Dritter mit der Aufgabenerfüllung betraut, stehen die *auftragsrechtlichen Handlungsoptionen* im Zentrum. Der Beauftragte ver-

pflichtet sich, die in Auftrag gegebenen Arbeiten innerhalb der gesetzten Fristen zu erledigen, ansonsten er Probleme bekommt. Der externe Dritte ist auch frei, sich so zu organisieren, dass er seinen Auftrag erfüllen kann. In der Bundesverwaltung besteht diese Möglichkeit wegen der erheblichen politischen Einflussnahme über die Finanzmittel nicht. Der deutsche Staat ist traditionell eine starke Einrichtung; das Beamtentum steht im Zentrum dieses öffentlichen Dienstes; dennoch hat sich der deutsche Gesetzgeber entschieden, eine derart wichtige Aufgabe wie die Verfahrensleitung und Entscheidvorbereitung im Hochspannungsleitungsbau an private Dritte zu delegieren. Schon dies ist ein starkes Indiz dafür, dass die in Art. 29 NABEG vorgesehene Regelung vielversprechend ist.

- 153 Ich empfehle dringend, dies umzusetzen, aber in jedem Fall vorab einen Testlauf an einem konkreten Projekt durchzuführen, damit geprüft werden kann, ob die Massnahme den gewünschten Erfolg bringt. Zudem können dabei Erfahrungen darüber gesammelt werden, wo die Ursachen der massiven Verzögerungen tatsächlich liegen. Es wäre gleich zu verfahren wie in § 29 NABEG vorgesehen, nämlich die Verfahrensleitung und die Entscheidvorbereitung, inklusive Referat und allfällig notwendige Verhandlung zu delegieren, aber keine Entscheidkompetenzen zu übertragen. Dies ist gestützt auf schweizerisches Recht ohne Problem möglich, wenn die entscheidkompetente Behörde die Überlegungen im Referat sorgfältig prüft, die Abwägung nachvollzieht und nur dann zum Bewilligungsentcheid erhebt, wenn sie damit in allen Punkten einverstanden ist. Ist der Testlauf abgeschlossen, kann geprüft werden, ob sich auch die Schaffung einer formellen gesetzlichen Grundlage für dieses Vorgehen rechtfertigt.

#### **d.      Verfahrenskoordinator?**

- 154 Die Einführung eines „Verfahrenskoordinators“, dem die Verfahrensleitung nicht zukommt, sondern der lediglich prüft, ob die entscheidkompetente Behörde überhaupt tätig wird, erachte ich als sinnlos.
- 155 Das BFE ist fachlich ohne Zweifel qualifiziert, die Verfahrenskoordination selbst vorzunehmen. Das Amt wird eher Mühe haben, einen ausreichend qualifizierten externen Verfahrenskoordinator zu finden. Seine Funktion ist überdies unklar; die Koordination der rechtlichen (materiellen) Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Hochspannungsleitungsbauprojekts hat der Gesetzgeber bereits mit Erlass der Bestimmungen zum Plangenehmi-

gungsverfahren vorgenommen. Damit bleibt die Koordination von Terminen für Stellungnahmen, Anhörungen, Augenscheinen und dergleichen. Das ist ohne externe Hilfe bewältigbar.

- 156 Im Übrigen verfügt der Staat, im Gegensatz zu jedem Privaten, über das effizienteste und schlagkräftigste Mittel zur Verfahrenskoordination selbst: die *verfahrensleitende Verfügung*, die im Zweifelsfall weder verhandelbar noch anfechtbar. Sie ist nur einzusetzen.

### **3. Hauptstossrichtung Verfahrensmanagement verbessern**

#### **a. Vorbemerkung**

- 157 Natürlich ist jede Verbesserung des „Verfahrensmanagements“ im Sachplanverfahren und im Plangenehmigungsverfahren gut und im Idealfall eine Beschleunigung. Verfahrensmanagement bedeutet, dass ein behördliches Verfahren, unter Beachtung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen, korrekt, projektbezogen und zügig durchgeführt wird. Das ist im Grundsatz eine Selbstverständlichkeit. Das beste Verfahrensmanagement versagt, wenn die personellen Ressourcen fehlen und das betroffene Amt wegen Überlastung die notwendigen Arbeiten nicht vornehmen kann.
- 158 Auch das beste Verfahrensmanagement verhindert nicht, dass die notwendigen, oft anstrengenden da anspruchsvollen Arbeiten getan werden müssen; angesprochen sind etwa die Analyse der Einsprachen und Beschwerden, die Prüfung der Stellungnahmen, die Vorbereitung einer mündlichen Einspracheverhandlung, das Verfassen eines Urteilentwurfes, die Urteilsberatung und die Ausfertigung eines korrekten Entscheides. Die (bereits bestehenden, verfahrensrechtlichen) Vorgaben sind im Grundsatz klar und präzise. Man kann die Abläufe nochmals mittels Ablaufschemen oder (unterstützender) Richtlinien (vgl. Rz 172 ff.) klar fassen, allenfalls verbessern und mit weiteren Ordnungsfristen versehen.
- 159 Diese Massnahmen werden aber nur dann zu einer Beschleunigung der Verfahren führen, wenn die angesprochenen Arbeiten der entscheidenden Behörde tatsächlich auch vorgenommen werden. Im Gesamtzusammenhang darf aber nicht damit gerechnet werden, dass die Beschleunigung allein durch ein „Verfahrensmanagement“ wesentlich sein wird.

**b. VwVG als „Verfahrensmanager“**

- 160 Die Stringenz der Verfahrensführung entscheidet wesentlich über die Dauer eines Verfahrens. Meine Prüfung der Ursachen langer Verfahrensdauern hat unter anderem ergeben, dass die Behörden ihre Aufgabe teilweise zu gut machen wollen und sämtliche Beteiligten entsprechend ihren Wünschen in das Verfahren einbinden wollen – das betrifft auch die Wünsche der Gesuchsteller selbst. Eine Verfahrensführung, welche die Befriedigung der Interessen aller Beteiligten zum Inhalt hat, benötigt eine deutlich längere Verfahrenszeit als eine auf Rechtswahrung im Sinn eines formellen Verwaltungsverfahrens konzentrierte Behörde (Herbert Posser / Kurt Fassbender, Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Düsseldorf und Leipzig 2013, Kap. 9 Rz 22).
- 161 Verfahrensmanagement ist hier doppeldeutig; das Verfahrensmanagement im bundesrechtlichen Verwaltungsverfahren ist das VwVG; es ist ein gutes Gesetz, ausreichend kommentiert und durch zahlreiche Entscheide konkretisiert. Es stellt das öffentlichrechtliche „Verfahrensmanagement“ dar. Sofern das „neue“ Verfahrensmanagement davon abweichen will, wäre dies tendenziell unzulässig.
- 162 Soweit mit Verfahrensmanagement die zeitliche Organisation der vom BFE zu leistenden Arbeit gemeint ist, gilt das zu Ziff. 2 hiervoor Gesagte.

**4. Hauptstossrichtung Richtlinien für die Beurteilung von Sachplanverfahren und Plangenehmigungsverfahren****a. Vorbemerkung**

- 163 Richtlinien gelten als sogenannten Verwaltungsverordnungen und sind generelle Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden (können aber auch Handlungsleitlinien für die erlassende Behörde selbst sein, um eine Praxis zu dokumentieren oder zu entwickeln).
- 164 Die Hauptfunktion der Verwaltungsverordnung besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Das erlassende Organ steuert damit die Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe, die Handhabung von Beurteilungsspielräumen sowie die Ermessensausübung der ausführenden Behör-

den. Ihre Bedeutung darf nicht unterschätzt werden. Der Inhalt von Richtlinien kann durch die Gerichte auf Gesetzes- und Verordnungskonformität hin überprüft werden; den Richtlinien kommt dennoch eine hohe faktische Bedeutung zu, weil die Gerichte davon ausgehen, dass die Behörden ihre eigenen Richtlinien aus Gründen der rechtsgleichen Rechtsanwendung regelmässig und entsprechend der Fallkonstellation immer gleich oder vergleichbar anwenden. Gerichte neigen dazu, von behördlichen Richtlinien dann nicht abzuweichen, wenn ihr Inhalt mit Gesetz und Verordnung übereinstimmt, als geübte Praxis nachgewiesen wird und im konkreten Einzelfall nicht zu einem unsachlichen Ergebnis führt.

165 Richtlinien bedeuten für den Gesuchsteller von Hochspannungsbauten deshalb Voraussehbarkeit behördlicher Entscheidungen und damit verbunden Rechtssicherheit. Im Zusammenhang mit Hochspannungsleitungsbauten wurden im UVEK zahlreiche Richtlinien erlassen.

#### **b. Bestehende Richtlinien**

166 Folgende Richtlinien und Wegleitungen, die für den Hochspannungsleitungsbau und die damit im weitesten Sinn verbundene Interessenabwägung von Bedeutung sind, bestehen bereits:

167 Richtlinien des BFE:

- Bewertungsschema und Handbuch zum Bewertungsschema Übertragungsleitungen des BFE vom 28. Februar 2013
- Leitfaden Spannungserhöhung, Strangnachzug, Auflegen von zusätzlichen Leitungssträngen oder Auswechseln von Leitungssträngen bei bestehenden Hochspannungsleitungen des BFE vom 3. Mai 2011
- Vogelschutz an Starkstrom-Freileitungen mit Nennspannungen über 1 kV des BFE, VSE, SBB, ESTI, BAV, BAFU vom 19. März 2009

168 Richtlinien des BAFU:

- Landschaft:
  - Arbeitshilfe Landschaftsästhetik, Dezember 2005

- Landschaftsästhetik, Wege für das Planen und Projektieren, 2001
- Empfehlung des BUWAL zur Begriffsbildung zur Erfolgskontrolle von Massnahmen im Natur- und Landschaftsschutz vom 28. August 1997
- Landschaftskonzept Schweiz des BUWAL, 1998
- Landschaft zwischen gestern und morgen, Grundlage nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung für die Erarbeitung des Landschaftskonzeptes Schweiz LKS, 1998
- Elektrizitätsübertragung und Landschaftsschutz, Wegleitung, 1980
- Luft:
  - Emissionsmessung bei stationären Anlagen, Emissions-Messempfehlungen, 2013
  - Umweltschutz bei Korrosionsschutzarbeiten, Planungsgrundlagen, 2004
  - Korrosionsschutz im Freien, Konzept, 2002
- Baulärm:
  - Richtlinie über bauliche und betriebliche Massnahmen zur Begrenzung des Baulärms gemäss Artikel 6 der Lärmschutz-Verordnung (Baulärm-Richtlinie), Stand 2011
- UVP:
  - UVP-Handbuch, Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10b Abs. 2 USG und Art. 10 Abs. 1 UVPV), 2009
- Wald:
  - Vollzugshilfe Rodungen und Rodungersatz, Voraussetzungen zur Zweckentfremdung von Waldareal und Regelung des Ersatzes, 2012
- NIS:
  - Vollzugs-, Berechnungs- und Messempfehlung. Entwurf zur Erprobung vom Juni 2007

## 169 Richtlinien des ARE

- Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung vom 15. November 2012
- Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG): Merkmale des Instruments und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung vom 29. Dezember 2004

**c. Fehlende Richtlinien****aa. Grundsatz**

170 Das Planungsrecht ist durch schwierige Interessenabwägungen gekennzeichnet; *abwägen* ist Kernbestandteil aller Planung. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip (mit Verfassungsrang) verlangt, dass sämtliche relevanten Interessen in die Abwägung miteinbezogen und gewichtet werden. Dieser Vorgang kann sich als ausserordentlich schwierig erweisen. Das BFE hat in jahrelanger Arbeit ein Bewertungsschema für Übertragungsleitungen erstellt; es hat verschiedene Pfeiler definiert (Raumentwicklung, technische Aspekte, Umweltschonung, Wirtschaftlichkeit) und diese Pfeiler gewichtet. Es hat ein Handbuch zu diesem Bewertungsschema verfasst, welches die Anwendung des Bewertungsschemas konkretisiert. Aus diesen beiden Dokumenten wurde eine differenzierte Richtlinie erstellt. Sie ermöglicht eine Interessenabwägung und dient der Leitbehörde als Grundlage für die Festsetzung eines Leitungskorridors, sei es nun für Freileitungen, Kabelleitungen oder Varianten hiervor.

171 Neben diesem zentralen Dokument haben verschiedene Bundesämter im UVEK weitere detaillierte Richtlinien erstellt, die einen engen Bezug zum Hochspannungsleitungsbau aufweisen. Allein die Anzahl der relevanten Richtlinien und Wegleitungen zeigt auf, dass hier eine nachhaltige Hilfestellung geleistet wird. In materieller Hinsicht erscheinen Hochspannungsleitungsbauverfahren damit von einer ausreichenden Anzahl Richtlinien begleitet.

**bb. Richtlinie mit verfahrensrechtlichen, konkretisierenden Vorgaben zuhanden des instruierenden Sachbearbeiters (Richtlinie Verfahrensführung Hochspannungsleitungsbau)**

172 Berücksichtigt man die zeitlichen Verzögerungen, die den Hochspannungsleitungsbau kennzeichnen, kann man sich die Frage stellen, ob neben den bereits in Gesetz und Verordnung verankerten oder zu verankernden Ordnungsfristen eine Richtlinie erstellt werden sollte, die klare verfahrensrechtliche Vorgaben und klare verfahrensrechtliche Handlungsanweisungen zuhanden des instruierenden Sachbearbeiters vorhält. Das lässt sich letztlich zwar bereits durch den instruierenden Sachbearbeiter aus dem Verfahrensrecht ableiten, wird aber mit einer Richtlinie weiter konkretisiert und schärfer gefasst. Das bringt meines Erachtens weit mehr als die erneute Formulierung von Ordnungsvorschriften im Gesetz; letzteres ist aufwändig, kann nicht sich schnell ändernden Umständen angepasst und ohne weiteres mit Hinweis aufs das Verhalten der Parteien im Verfahren umgangen werden.

173 Diese Richtlinie *Verfahrensführung Hochspannungsleitungsbau* könnte die verfahrensrechtlichen Handlungsoptionen aufzeigen, empfehlen oder festlegen. Damit kann der Handlungsspielraum eingeschränkt und das Verfahren beschleunigt werden.

**5. Hauptstossrichtung Einführung und Ausbau konferenzuelle Anhörung (Verzicht auf lange Schriftenwechsel)**

**a. Definition konferenzuelle Anhörung und Grundsätze**

174 Die Gestaltung des Plangenehmigungsverfahrens wird durch die Bundesverfassung, das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, das Elektrizitätsgesetz und weitere Erlasse bestimmt. Die gesetzlichen Regelungen sind vergleichsweise *konzis und klar*. Gestützt auf die Verfassung und die Rechtsprechung des Bundesgerichts bringen die Bestimmungen im Elektrizitätsgesetz mit Bezug zum Verfahren im Grundsatz das zum Ausdruck, was ohnehin gilt. Selbstverständlich ist eine Bewilligungsbehörde frei, diese Vorgänge des rechtlichen Gehörs abzukürzen, wenn damit alle Parteien einverstanden sind. Ist dies nicht der Fall, ist das rechtliche Gehör verfassungskonform zu gewähren. Daran führt kein Weg vorbei.

- 175 Die konferenzielle Anhörung ist ein Instrument, das die einvernehmliche Lösungsfindung ermöglicht. Kommt eine einvernehmliche Lösung nicht zu Stande, greifen erneut die verfahrensrechtlichen Bestimmungen. Diese Folge spricht nicht gegen konferenzielle Anhörungen.
- 176 Die konferenzielle Anhörung ist als Begriff nicht legaldefiniert. Sofern man darunter die eigentliche Gewährung des rechtlichen Gehörs, einfach auf mündlicher Basis, versteht, ist dies ebenfalls zulässig. Dann muss allerdings sichergestellt sein, dass die mündlichen Voten ausreichend protokolliert werden. Wird die konferenzielle Anhörung als rechtliches Gehör verstanden, entfällt zumindest teilweise die Unverbindlichkeit der Voten und damit ein Stück weit die wichtige informelle Aussprache, da jedermann im Raum weiss, dass die Voten, wenn auch im Nachgang zur Protokollierung vorgebracht, in Erinnerung bleiben.
- 177 Handelt es sich um zahlreiche mögliche Einsprecher und soll die konferenzielle Anhörung das rechtliche Gehör ersetzen, erachte ich die Massnahme als wenig hilfreich. Es ist unmöglich, eine Verhandlung mit Protokollierung der Voten von hundert Einsprechern zeiteffizient durchzuführen, ohne die Möglichkeit des rechtlichen Gehörs prinzipiell zu beschneiden. Wird es nötig, mehrere Verhandlungstermine anzusetzen, ist die schriftliche Einholung der Stellungnahmen effizienter. Dies auch deshalb, weil die Einsprachen oftmals vorformuliert sind und sich kaum voneinander unterscheiden; darüber hinaus kann das Verfahren parallel dazu weiter vorangetrieben werden – Zeit verliert man dann praktisch keine. Die Forderung nach einer konferenziellen Anhörung anstelle von langen Schriftenwechseln scheint davon auszugehen, dass den einsprechenden Dritten nochmals Gelegenheit zu einem (allenfalls ausgedehnten) Schriftenwechsel gegeben werden muss. Das ist nicht notwendigerweise der Fall. Wird ein Plangenehmigungsgesuch gestellt und dagegen eine Einsprache erhoben, ist über das Gesuch und auch die Einsprache (deren Argumente in die Gesuchsbeurteilung einfließen müssen) zu entscheiden. Weitere Schriftenwechsel sind nur dann nötig, wenn der Leitungsbaugesuchsteller schriftlich zu den gemachten Argumenten in der Einsprache Stellung nimmt oder er (was häufiger ist) das Gesuch abändert – dies ist den Einsprechenden zur Kenntnis zu bringen. Reagiert der Gesuchsteller nicht mehr, besteht auch keine Notwendigkeit für einen weiteren Schriftenwechsel.

- 178 Ob eine konferenzielle Anhörung zwischen den Leitungsbaugesuchstellern und den einsprechenden Gemeinden und Privaten Sinn macht, ist auch deshalb anhand der Begehren, die gestellt werden, und der Anzahl Parteien, die eingebunden werden möchten, zu beurteilen.
- 179 Wird ein Plangenehmigungsgesuch aufgelegt, macht es keinen Sinn, innert der Einsprachefrist konferenzielle Anhörungen anstelle von Schriftsätzen (Einsprachen) zuhanden der Bewilligungsbehörden durchzuführen (das dürfte schon terminlich ein Problem sein). Dann nämlich wird alles definitiv unklar, insbesondere die Frage, ob ein Votum während einer konferenziellen Anhörung nun als Einsprache oder nur als allgemeine Unmutsbekundung zu werten ist. Es muss immer klar sein, wer gegen was (innert Frist) mit welcher Begründung Einsprache erhebt. Die Erhebung von Rechtsmitteln ist eine formelle Angelegenheit, der Wille, ein Rechtsmittel ergreifen zu wollen, muss klar erkennbar sein; daran ist schon aus Gründen der Rechtssicherheit in jedem Fall festzuhalten.

#### **b. Konferenzielle Anhörung im Sachplanverfahren**

- 180 Das SÜL-Verfahren soll die vorausschauende, konsensuale und interessenoptimierende Lösungssuche für den Bau von Hochspannungsleitungen auf den Spannungsebenen von 220-kV und 380-kV sicherstellen. Zweck des Sachplans ist, das Plangenehmigungsverfahren von vorgängig lösbaren Konflikten zu befreien, das Verfahren zu vereinfachen, eine Plattform für Konfliktlösungen zu schaffen, die Bereitstellung von fachlicher Vorarbeit und die Koordination mit anderen Nutzungen. Damit ist gesetzgeberisch genau das beabsichtigt, was heute unter dem Titel konferenzielle Anhörung oder „an einen Tisch sitzen“ als Lösungsansatz verlangt wird. Im Sachplanverfahren funktioniert das genau so, zu ändern ist daran unter diesem Titel nichts.

#### **c. Konferenzielle Anhörung im Plangenehmigungsverfahren**

- 181 Das Einspracheverfahren gegen ein Plangenehmigungsgesuch lässt sich (wie dargelegt, vgl. Rz 177 ff.) nicht in eine konferenzielle Anhörung umgestalten; allein die schriftliche Eingabe (als Einsprache innert Frist) lässt klar werden, ob Einsprache gegen was und durch wen geführt wird. Denkbar ist, dass in der Folge eine konferenzielle Anhörung durchgeführt wird; der Nutzen ist allerdings sorgfältig zu bewerten. Es ist die Frage zu stellen,

ob es überhaupt einen weiteren Schriftenwechsel braucht, der seine Ersetzung durch eine konferenzielle Anhörung erst nötig macht. Des Weiteren ist zu prüfen, ob die Anzahl Einsprecher (es kann sich um Hunderte handeln) eine konferenzielle Anhörung als sinnvoll erscheinen lässt.

182 Es darf nicht vergessen werden, dass der *Einspracheverhandlung* genau diese Funktion zukommt, sie heisst eben Einspracheverhandlung und nicht konferenzielle Anhörung oder konferenzielle Bereinigung. Die Einspracheverhandlung hat allerdings den klaren Vorteil, dass der Ablauf geregelt ist; der Verhandlungsleiter hat es in der Hand, zunächst die beteiligten Parteien anzuhören und ihnen im Anschluss an den mehr formellen Teil eine Aussprache off the record zuzugestehen. Er kann versuchen, aus dieser Situation heraus Vergleichslösungen zu entwickeln. Dieser Ablauf ist in den Verfahren vor den Behörden und Gerichten nicht ohne Grund seit Jahrzehnten eingeführt und bewährt sich. Er führt dazu, dass sich die Einsprechenden ernst genommen fühlen und beide Seiten aufzeigen können, wo Kompromissbereitschaft besteht, ohne dies auch gleich schriftlich zu müssen (was sie dann genau nicht tun werden, weil es ihre Position schwächt).

183 Das Instrument besteht somit bereits. Es liegt am instruierenden Sachbearbeiter, es auch zu nutzen.

## **6. Hauptstossrichtung Verbesserung Koordination Ämter / Kantone**

### **a. Koordination Bundesämter**

184 Zeitliche Verzögerungen haben ihre Ursache teilweise in divergierenden Auffassungen betroffener Bundesämter, insbesondere zwischen BFE und BAFU. In Art. 62b RVOG wird wie folgt geregelt:

„Art. 62b Bereinigung

<sup>1</sup> Bestehen zwischen den Stellungnahmen der Fachbehörden Widersprüche oder ist die Leitbehörde mit den Stellungnahmen nicht einverstanden, so führt sie mit den Fachbehörden innerhalb von 30 Tagen ein Bereinigungsgespräch; sie kann dazu weitere Behörden oder Fachleute beiziehen.

<sup>2</sup> Gelingt die Bereinigung, so ist das Ergebnis für die Leitbehörde verbindlich.

<sup>3</sup> Misslingt die Bereinigung, so entscheidet die Leitbehörde; bei wesentlichen Differenzen zwischen Verwaltungseinheiten des gleichen Departements weist dieses die Leitbehörde an, wie zu entscheiden ist. Sind mehrere Departemente betroffen, so setzen diese sich ins Einvernehmen. In der Begründung des Entscheids sind die abweichenden Stellungnahmen aufzuführen.

<sup>4</sup> Die Fachbehörden sind auch nach Durchführung eines Bereinigungsverfahrens befugt, gegenüber einer Rechtsmittelbehörde über ihre Stellungnahme selbständig Auskunft zu geben.“

185 Die Regelung ist konzis und nachvollziehbar. Die Fristen sind kurz. Pattsituationen sind ausgeschlossen. Es besteht kein Anlass, diese Bestimmung (auf Bundesgesetzebene) für Höchstspannungsleitungsbauprodukt abzuändern. Die Bestimmung ist lediglich unter Beachtung der Fristen oder unter Ansetzung von kürzeren Fristen *umzusetzen*.

#### **b. Verbesserung Koordination Kantone**

186 Die Kantone werden im Rahmen von Leitungsbauverfahren zur Stellungnahme aufgefordert. Sie können sich an den Verfahren auch als einsprechende Partei beteiligen. Sie können im Rahmen einer konferenziellen Anhörung über die Leitungsbauten und ihre Vor- und Nachteile orientiert werden. Ist eine Einigung nicht möglich, muss das Verfahren in Beachtung der verfassungsrechtlichen und bundesgesetzlichen Vorgaben durchgeführt werden. Das ist zeitnah möglich, wenn die Fristen kurz gehalten werden. Zusätzliche Regelungen braucht es nicht.

## **C. Analyse der Ergebnisse und Vorschläge aus dem Brainstorming Verfahrensoptimierung vom 13. Dezember 2013**

187 Parallel zum Beirat Energienetze initiierte das BFE am 13. Dezember 2013 ein Brainstorming Verfahrensoptimierung. Die Teilnehmenden waren aufgefordert, Ideen und Vorschläge zur Optimierung der Hochspannungsleitungsbauverfahren zu formulieren. Die Anregungen wurden vom BFE tabellarisch erfasst und gruppiert. Die nachfolgenden Ausführungen analysieren diese Vorschläge summarisch, soweit sie nicht bereits unter den Hauptstossrichtungen erfasst sind.

### **1. Themenbereich Sachplan**

#### **1.1 Sachplanverfahren streichen**

188 Es wird auf die Ausführungen unter Ziff. 1 hievore verwiesen. Das Instrument des Sachplanes ist nützlich; es ist lediglich vorzusehen, dass nicht in jedem Fall zwingend ein Sachplan erstellt werden muss. Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in der VPeA sind aus Gründen der Rechtssicherheit dringend anzupassen.

#### **1.2 Bedeutung / Verbindlichkeit des Sachplanes verbessern (Korridor und Technologien bei der Festsetzung festlegen, Behördenverbindlichkeit stärken, Grundeigentümergebindlichkeit einführen)**

189 Es wird im Wesentlichen auf Ziff. 1 hievore verwiesen. Der Sachplan ist ein *Plan, keine Baubewilligung*. Es ist deshalb schwierig zu argumentieren, auf im Sachplan „entschiedene Sachverhalte“ dürfe nicht mehr zurück gekommen werden. Es ist richtig, im Sachplanverfahren den Technologieentscheid zu treffen; einschränkend ist aber darauf hinzuweisen, dass die betroffenen Privaten an diesen Entscheid *nicht gebunden* sind, weil sie am Verfahren weder formell beteiligt waren noch ein Rechtsmittel gegen den Sachplan ergreifen können. Dies lässt sich nicht verhindern, weil die Rechtsweggarantie Verfassungsrang hat. Die Grundeigentümergebindlichkeit lässt sich, mit derselben Begründung nicht herbeiführen oder aber nur dann, wenn gegen den Sachplan ein Rechtsmittel gegeben ist. Dies wiederum führt dazu, dass der Sachplan dem gerichtlichen Rechtsmittelweg unterliegt (was von Swissgrid ausdrücklich gewünscht wird), *was*

*zwingend die Verlängerung des Verfahrens zur Folge hat, weil im nachfolgenden Plangenehmigungsverfahren die innerhalb des Planungssperimeters denkbaren Varianten wiederum zum Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens gemacht werden können.* Dies lässt sich nicht verhindern, weil die Rechtsweggarantie Verfassungsrang hat und die Festsetzung eines Sachplans nicht identisch ist mit der Plangenehmigung.

- 190 Es wird von verschiedenen Personen vorgeschlagen, die Behördenverbindlichkeit des Sachplanes zu stärken. Der Sachplan *ist* behördenverbindlich. Die Inhalte des Sachplans sind von Bundesrechts wegen in den kantonalen Richtplan zu überführen, sofern der Sachplan im Rahmen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Bundeskompetenz regelt; dies ist bei Höchstspannungsleitungsbauten der Fall (Art. 91 BV). Gegen den kantonalen Richtplan kann dann die betroffene Gemeinde Beschwerde führen. Das Bundesgericht hat darüber hinaus entschieden, dass raumwirksame Vorhaben des Bundes in den Richtplänen nicht erst dann auszuweisen sind, wenn die Sachplanfestsetzung rechtskräftig ist, sondern bereits dann, wenn die Vorhaben deutlich werden und im Sachplan als so genannte Vororientierung ausgewiesen sind. Die Stärkung des Sachplans kann nur eine faktische sein, in dem die kantonalen Behörden explizit und allenfalls wiederholt darauf hingewiesen werden, dass auf ihrem Kantonsgebiet ein Bundessachplan greift, dass der Bundessachplan in den Richtplan integriert werden muss und keine kommunalen Nutzungsordnungen bewilligt werden dürfen, die dem Bundessachplan widersprechen. Der Bund hat gegebenenfalls entsprechende Kontrollinstrumente zu installieren.

### **1.3 Verbandsbeschwerderecht ins Sachplanverfahren verschieben dafür beim PGV streichen**

- 191 Die Regelung führt dazu, dass der Sachplan justiziabel gemacht wird mit der unerwünschten Folge von Verzögerungen durch Beschwerden der Umweltschutzverbände; die umstrittenen Fragen können dann aber im Plangenehmigungsverfahren wiederum (wenn auch durch private Dritte) angefochten werden. Die Idee wirkt (erheblich) verfahrensverzögernd (vgl. im Übrigen die Ausführungen zu Ziff. 1 hiervor).

#### **1.4 Sachplanverfahren massiv verkürzen**

192 Straffungen des Verfahrens sind denkbar. Allerdings sind die gesetzlichen Fristen bereits kurz, sie müssen nur eingehalten werden.

#### **1.5 Sachplanverfahren sui generis**

193 Das bestehende Sachplanverfahren sollte im Grundsatz beibehalten werden. Eine Anpassung ist dahingehend zu empfehlen, dass das Sachplanverfahren (teilweise) freiwillig ist. Dann wird letztlich Swissgrid darüber entscheiden, ob sich das Sachplanverfahren in zeitlicher Hinsicht rechtfertigt oder nicht. Soweit mit dem Sachplanverfahren sui generis die Grundeigentümergebindlichkeit angesprochen ist, wird davon abgeraten (vgl. Rz. 189 ff.).

194 Aus Sicht BFE ist mit den anderen Bundesämtern abzusprechen, wie sich diese zu einem fakultativen Sachplanverfahren stellen; es wird zu berücksichtigen, ob die Einbindung der Kantone allein im PGV ausreicht.

#### **1.6 Befreiung vom Sachplan**

195 Vgl. Rz. 193 f. hiavor. Eine vollständige Befreiung in dem Sinn, dass ein Sachplanverfahren gar nicht durchgeführt werden darf, erachte ich als unnötig.

#### **1.7 Sachplanverfahren optional, insbesondere für kleinere Anlagen**

196 Die Einführung eines freiwilligen Sachplanverfahrens für kleinere Anlagen (oder Anpassung bestehender Anlagen) ist mit Blick auf die Beschleunigung richtig, da ohne weiteres ein bis zwei Jahre eingespart werden können. Swissgrid wird auf ein Sachplanverfahren nur dann verzichten, wenn damit gerechnet wird, dass das Plangenehmigungsverfahren direkt zum Erfolg führen wird. So entscheidet letztlich der praktische Nutzen des Sachplanverfahrens über seine weitere Existenz im Anwendungsbereich kleinerer Anlagen oder bei Abänderung bestehender Anlagen.

197 Es wird empfohlen, die Regelung so auszugestalten, dass der Entscheid über Sachplanverfahren ja oder nein von den Betroffenen ausgelöst wird.

Dies kann allerdings nur für kleinere Anlagen gelten; die Definition ist so eindeutig wie möglich zu fassen.

### **1.8 Anforderungsprofil Sachplanerstellung; genau umschreiben, was im Sachplan steht**

198 Der Sachplan ist mit den beiden Publikationen „*Konzepte und Sachpläne (Art. 13 RPG), Sachplan Übertragungsleitung (SÜL) und erläuternder Bericht zum Sachplan Übertragungsleitungen*“, beide vom 12. April 2001, relativ umfangreich dokumentiert. Mit Blick auf die Verfahrensbeschleunigung ist fraglich, ob weitere Anforderungsprofile und Umschreibung Wesentliches beitragen.

### **1.9 Gerichtliche Anfechtbarkeit Sachplan**

199 Siehe hierzu Rz 75 ff. sowie Rz 189 f. und 191 hievor.

### **1.10 Alle betroffenen Beteiligten auf einmal abholen (im Sachplan)**

200 Der Einbezug möglicher privater Betroffener (wohl durch öffentliche Publikation) über den Rahmen und die Praxis zur RPV hinaus wird das Sachplanverfahren erheblich verzögern.

201 Es wird lediglich empfohlen, im Einzelfall zu prüfen, ob besonders Betroffene in das Sachplanverfahren eingebunden werden sollen, damit sie frühzeitig ihre Einwände vorbringen können. Dies ist eine Frage der Verfahrensleitung und nicht neuer verfahrensrechtlicher Bestimmungen. Sofern man den Beizug formalisieren will (Beiladung), stehen allerdings wieder erhebliche Änderungen im Rechtsschutzsystem an (insbesondere Änderung des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes).

## **2. Themenbereich Verfahrensmanagement / Organisation**

### **2.1 Verfahrensmanagement PGV verbessern bzw. einführen**

202 Vgl. Rz 141 und Rz 154 und Rz 157 ff. hievor.

## **2.2 Neues Berufsverständnis für Verfahrensjuristen**

203 Der Sachbearbeiter, der ein Plangenehmigungsverfahren führt, muss das Verfahrensrecht kennen und beachten, um die materielle Wahrheit zu finden. Die Auffassung, man müsse einem „Verfahrensjuristen“ ein neues Berufsverständnis beibringen, überzeugt mich nicht. Im Grundsatz sollte jedermann klar sein, dass Verfahren formell und materiell korrekt sowie zügig erledigt werden müssen; der Grundsatz der zeitlichen Effizienz ist überdies als prozessualer Grundsatz in nahezu allen Verfahrensgesetzen zu finden.

204 Es gibt Sachbearbeitende, die sind langsamer, es gibt Sachbearbeitende, die sind schneller; die einen haben ein grösseres Verantwortungsbewusstsein mit Blick auf die (zeitlichen) Interessen des Gesuchstellers, die anderen gewichten die Geschwindigkeit eines Verfahrens nicht so hoch. Dass die „Anderen“ ebenfalls zügig und materiell korrekt arbeiten, ist durch Verfahrensbestimmungen (Ordnungsfristen; diese bestehen bereits) und durch die hierarchische Aufsicht sicherzustellen. Eine Frage des Berufsverständnisses erkenne ich darin nicht.

## **2.3 Projektmanagement verbessern, neu organisieren, Leute freistellen**

205 Vgl. Rz 75 ff., 2 und Rz. 202 f. hievor.

## **2.4 Verfahrensleitung fokussieren**

206 Vgl. Rz. 202 f. hievor.

## **2.5 Personelle Ressourcen bei den Behörden**

207 Die personellen Ressourcen sind meines Erachtens ein zentrales Problem. Es ist systembedingt keine Besserung zu erwarten, weil die Prioritäten nicht durch den betreffenden Sachbearbeiter, sondern die Politik gesetzt werden (Energierstrategie 2050 als Beispiel). Es besteht die erhebliche Tendenz, Fristerstreckungen zu gewähren, wenn die Arbeitslast gross ist. Die Aussage, die Geschwindigkeit sei zu einem grossen Teil durch die

gesetzlichen Verfahrensabläufe vorgegeben, stimmt ganz offensichtlich nicht.

- 208 Es wird im Übrigen auf Ziff. 2 hiervor verwiesen; ein Ausbau der personellen Ressourcen hat nicht notwendigerweise eine Beschleunigung der Verfahren zur Folge.

### **3. Themenbereich Verfahrensablauf**

#### **3.1 Verfahren optimieren; weniger, schnellere Schriftenwechsel**

- 209 Das trifft zu. Es ist Sache der Verfahrensleitung, den Schriftenwechsel innert nützlicher Frist abzuschliessen. Das ist auch gar kein Problem. Es steht nicht im Belieben der Gesuchsteller, Einsprecher, Beschwerdeführer oder anderer Parteien, Fristen zu verlängern. Die Verfahrensleitung kann *ohne weiteres* vorsehen, dass *nur eine oder gar keine Fristverlängerung* gewährt wird.
- 210 Dieser Punkt ist kein Problem der Fristen, sondern der Fristverlängerungen selbst und damit der Verfahrensleitung. Werden keine Fristerstreckungen gewährt (was im Grundsatz zulässig ist), gibt es auch keine durch Fristerstreckungen begründeten Verfahrensverzögerungen. Verantwortlich für Verfahrensverzögerungen durch Fristerstreckungen ist die verfahrensleitende Behörde, nicht derjenige, der die Fristerstreckung verlangt.

#### **3.2 Differenzen (schneller) eskalieren lassen**

- 211 Die Idee ist gut. Das Hin und Her zwischen den Bundesämtern, insbesondere BFE und BAFU, führt zu Zeitverlusten. Es dürfte richtig sein, die Stellungnahmen einzuholen und dann, ist keine Bereinigung innert kurzer Frist möglich, sofort im Sinn von Art. 62b RVOG vorzugehen.
- 212 Auch dieser Punkt ist keine Frage des Verfahrensrechts, sondern der *Verfahrensleitung*. Die Instrumente, um hier schnell vorzugehen, sind gegeben.

### **3.3 Konferenzielle Bereinigung von Problemen / Stellungnahmen / Einsprachen im Sachplanverfahren wie im PGV**

213 Gegen konferenzielle Bereinigungen ist gar nichts einzuwenden, solange sie erfolgreich sind. Sie sind auch ohne Änderungen des Verfahrensrechts möglich. Es geht letztlich lediglich darum, solche konferenziellen Bereinigungen zu terminieren, durchzuführen und zu versuchen, eine Einigung herbeizuführen. Gelingt die Einigung nicht, gibt das Verfahrensrecht den weiteren Weg vor. Anpassungen benötigt es keine.

### **3.4 Konferenz der betroffenen Dienststellen (des Bundes) einsetzen (Koordinationskonferenz)**

214 Vgl. Rz. 211 hievor.

### **3.5 Eskalierungsverfahren bei behördlichen Differenzen (Ämterkonferenz) / Eskalationskonferenz**

215 Vgl. Rz. 211 hievor.

### **3.6 Direkter Kontakt Departementschefin mit den Kantonen bei Problemen**

216 Keine Bemerkungen.

### **3.7 Nur eine PGV-Instanz; Zuständigkeit NE 1 zum BFE**

217 Richtig. Die Auffassung, es liege kein substanzieller Zeitgewinn vor, teile ich nicht. Mit dem heute verlangten Vorgang gehen Monate verloren.

### **3.8 Einspracheverhandlung optional machen**

218 Bereits erfolgt.

### 3.9 Nachlaufende Bewilligungsverfahren

- 219 Nachlaufende Bewilligungsverfahren sollen zum Zuge kommen, wenn es um öffentliche Interessen geht, die durch die kantonalen und kommunalen Behörden gewahrt werden können, sowie wenn Fragen zu beurteilen sind, bei denen ein gewisser Ermessensspielraum besteht. Etwas weitergehend gesehen können „Kleinigkeiten“ (Detailprojektierungen), die das Projekt als Ganzes nicht in Frage stellen, in nachlaufende Bewilligungsverfahren verschoben werden, wenn dafür ein sachlicher Grund vorliegt. Die Frage ist zu vertiefen, wenn das BFE entgegen seiner ersten Meinung diesen Vorgang trotzdem als sinnvoll erachtet.
- 220 Das Bundesgericht hatte einen Fall zu beurteilen, wo der betroffene Kanton behauptete, nachlaufende Bewilligungsverfahren seien unzulässig, weil hierfür keine Rechtsgrundlage bestehe. Das Bundesgericht hat in BGE 121 II 392 entschieden, dass der Umstand, dass ein Plangenehmigungsverfahren nachlaufende Bewilligungsverfahren oder Detailprojektierungen nicht ausdrücklich vorsehe, solche Verfahrensschritte nicht ausschliesse. Nachlaufende Bewilligungsverfahren und Detailprojektierungen, so das Bundesgericht, hätten zum Zweck, das Plangenehmigungsverfahren besser zu strukturieren. Es sei unpraktisch, dass Planvorlagen in Plangenehmigungsverfahren mit sämtlichen Details „bis hin zur genauen Lage der Gartenmauer eines Einsprechers“ geplant und festgelegt werden müssten; nachgeordnete Verfahren könnten auch im Interesse der Betroffenen liegen, die Möglichkeit, gewisse Detailfragen in nachgeordneten Verfahren eingehender zu regeln, erlaube ihre vertiefte Abklärung, die Betroffenen könnten allenfalls auch von zwischenzeitlich gemachten technischen Fortschritten profitieren. Wenn die Parteirechte gewährt würden und in sachlicher Hinsicht die verfeinerten Projektplanungen der vorausgehenden Plangenehmigungsverfügung entsprächen, könne das gesamte Verfahren im nachfolgenden nachlaufenden Bewilligungsverfahren nicht mehr in Frage gestellt werden.
- 221 Die Zulässigkeit eines nachlaufenden Bewilligungsverfahrens ist gestützt auf diese bundesgerichtliche Rechtsprechung auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig. Verfahrensrechtliche Anpassungen sind deshalb nicht notwendig. Wie die Ausführungen im zitierten BGE zeigen, kann die sorgfältige Anwendung des nachlaufenden Bewilligungsverfahrens zu erheblichen Zeitgewinnen führen. Dies, weil Detailfragen im Zeitpunkt der Plangenehmigung nicht beurteilt werden müssen, aber auch deshalb, weil De-

tailfragen nicht dazu führen können, dass die ganze Plangenehmigung widerrufen werden muss.

- 222 Aber auch hier gilt: die Inanspruchnahme dieses Instruments ist eine Frage der sorgfältigen Verfahrensleitung und der aufmerksamen Entscheidredaktion; verfahrensrechtliche Anpassungen braucht es nicht.

### **3.10 Einbezug der Gemeinde verbessern**

- 223 Im Grundsatz ist es Sache von Swissgrid, die Gemeinden frühzeitig (noch vor dem Sachplanverfahren) in die Planung einzubinden und um Verständnis für das Leitungsbauprojekt zu werben. Das BFE als (künftige) Entscheidbehörde kann hier nicht mitwirken.

- 224 Geht es um die Festsetzung eines *Sachplans*, ist die Einbindung der Gemeinde raumplanungsrechtlich im Grundsatz bereits vorgesehen; hier hat der Verfahrensleiter darauf zu achten, dass der Einbezug auch tatsächlich erfolgt und die Argumente der Gemeinde ausreichend berücksichtigt werden (Konfliktbereinigung).

- 225 Kommt es im *PGV* zu Einsprachen einer oder mehrerer Gemeinden, ist es Sache der Verfahrensleitung, entweder Einspracheverhandlungen oder vorab konferenzielle Bereinigungen (früher wohl: Vergleichsgespräche) durchzuführen. Eine Änderung des Verfahrensrechts ist hierfür nicht erforderlich, da der Verfahrensleiter dies ohne weiteres gestützt auf das geltende Verfahrensrecht anordnen kann.

### **3.11 Einbezug der Einsprecher verbessern**

- 226 Vgl. Rz. 223 ff. hievor.

### **3.12 Frühzeitiger Einbezug der Betroffenen**

- 227 Vgl. Rz. 223 ff. hievor.

## 4. Themenbereich Grundlagen

### 4.1 Verbindlichkeit, Szenariorahmen und Mehrjahresplan festlegen

- 228 Die Pflicht zur Erstellung von Mehrjahresplänen folgt aus Art. 8 Abs. 2 StromVG. Die Mehrjahresplanung dient der Bedarfsermittlung, um die bedarfs- und zeitgerechte Netzentwicklung sicherzustellen. Das BFE hat in seinem Detailkonzept Strategie Stromnetze vom 14. Juni 2013 den Ablauf des zukünftigen Netzentwicklungsprozesses aufgezeigt. Unter dem Teilschritt Bedarfsermittlung (Mehrsjahrespläne) in Ziff. 5.3 des Detailkonzeptes Stromnetze wird festgehalten, dass die Verantwortung für die Netzentwicklung und die Bedarfsermittlung bei den Netzbetreibern liegt; mit der Umsetzung der Strategie Stromnetze sei keine Verlagerung der Planungskompetenz vorgesehen. Die ElCom muss die von den Netzbetreibern mit den Eingangsdaten aus dem Szenariorahmen erstellten Mehrjahrespläne anhand der Vorgaben des StromVG überprüfen und bei Plausibilität genehmigen. Mit der Genehmigung der Mehrjahrespläne bestätigt die ElCom noch vor der Realisierung der Projekte, dass für die in den Mehrjahresplänen enthaltenen Projekte der NE 1 bis 3 ein grundsätzlicher Bedarf besteht. Die Mehrjahrespläne werden grundsätzlich für einen Zeithorizont von 10 Jahren erstellt und im Sinne einer rollenden Planung jährlich aktualisiert (Detailkonzept Stromnetze, S. 32). Die Mehrjahrespläne bilden die Ausgangslage für die räumliche Koordination des Netzausbaus mit den anderen räumlichen Interessen; die räumliche Koordination erfolgt dann im nächsten Verfahrensschritt im Rahmen des Sachplanverfahrens.
- 229 Die Forderung wird durch die geltende Regelung und die Planung des Netzentwicklungsprozesses erfüllt.

### 4.2 Rahmenbedingungen für Entscheide festlegen?

- 230 Der Plangenehmigungsentscheid ist ein Gesamtentscheid, der *alle Interessen* berücksichtigen muss (Naturschutz, Landschaftsschutz, Versorgungssicherheit, die Interessen der Raumplanung und des Waldes, die Einhaltung der NISV etc.); diese Abwägung kann man nicht in Form von Rahmenbedingungen in ein formelles Gesetz hineinschreiben, sondern dies ist ein *wertender Vorgang*, der zugegebenermassen im Einzelfall kompliziert und aufwändig sein kann, aber vollzogen werden muss.

- 231 Im Rahmen von Leitungsbauverfahren ist es zudem so, dass man nicht nur (anders als im Baubewilligungsverfahren für Gebäude) prüfen kann, ob die beantragte Leitungsvariante den gesetzlichen Bestimmungen genügt oder nicht, sondern es *sind zwingend Alternativen in Betracht zu ziehen* und mit der beantragten Variante zu vergleichen (welche ist besser?). Tut man dies nicht, liegt eine rechtsfehlerhaft unterbliebene Ermessensausübung vor.
- 232 Unter diesem Punkt wird darüber hinaus verlangt, es sei *möglichst viel im Gesetz zu regeln und möglichst wenig Ermessen* einzuräumen. Diese Vorgabe läuft einem effizienten Verfahren zuwider. Die Ermessensausübung hat nämlich zur Folge, dass der entscheidungskompetenten Behörde ein Ermessen zukommt, welches sie auch ausüben hat. Im Rahmen dieses Ermessens, welches ihr der Gesetzgeber zugesteht, ist die Behörde, sachliche Begründungen vorausgesetzt, frei, dieses Ermessen auch auszuüben und den Entscheid nach ihren Überzeugungen zu gestalten. In einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren werden diese Ermessensspielräume nur überprüft, wenn sie rechtsfehlerhaft sind. Dies schränkt die Kognition der Gerichte erheblich ein und sorgt für eine gewisse Beständigkeit in Bereichen, die dem Verwaltungsermessen unterliegen. Regelt man umgekehrt, steigt die Zahl der Beschwerden, die gutgeheissen werden – was der Verfahrensbeschleunigung klar zuwiderläuft. Die Massnahme ist auch aus diesem Grund abzulehnen.

#### **4.3 Technische Richtlinie für die Erstellung von Hochspannungsleitungen erfassen**

- 233 Richtlinien sind für Gerichte nicht verbindlich. Es geht bei Richtlinien aber darum, mit diesen eine Best Practice abzubilden, von der ein Gericht, sollte es über keine bessere eigene Kenntnis verfügen, in der Regel nicht abweicht. Es geht in erster Linie um etwas Faktisches, nicht um etwas Rechtliches. Das Bewertungsschema und Handbuch zum Bewertungsschema Übertragungsleitungen des BFE vom 28. Februar 2013 ist ein Anwendungsbeispiel.
- 234 Vgl. im Übrigen Rz. 163 ff.

#### **4.5 Verfahren und Prozesse sauber beschreiben**

- 235 Vgl. Rz 163 hiervor.

#### 4.6 Fristen und Bedeutung ENHK

- 236 Die ENHK ist ein traditionsreiches Gremium. Ihr kommt bei der Erfüllung von *Bundesaufgaben* eine erhebliche Bedeutung zu. Bei der Wahrung der Interessen des Natur- und Heimatschutzes bei Erfüllung von Bundesaufgaben wirkt die Kommission durch ihre Gutachten gemäss Art. 7 NHG obligatorisch und gemäss Art. 8 NHG dann mit, wenn sie es für nötig erachtet. Die ENHK trifft keine Entscheide, das tut die Plangenehmigungsbehörde und das tun anschliessend die Gerichte. Es trifft aber zu, dass die Verbindlichkeit des Gutachtensinhalts relativ hoch ist.
- 237 Die ENHK wird, um das Erhaltungsinteresse am betroffenen Schutzobjekt korrekt gewichten zu können, auch die Eingriffsinteressen gewichten müssen. Das kann dazu führen, dass die ENHK wesentlich am Ausgang eines Entscheids beteiligt ist.
- 238 Die Einbindung der ENHK ist auf der Ebene Bundesgesetz geregelt; eine Anpassung des NHG oder des EleG dahingehend, dass die ENHK im Bereich des Leitungsbaus auf Hochspannungsebene nichts mehr zu sagen hat, erscheint mir unrealistisch und unzutreffend; Leitungsbau in Schutzgebieten erfordert Interessenabwägung und Prüfung von Alternativstandorten; wird die ENHK ausgeschlossen, wird ein anderes Gremium den fachlichen Input leisten müssen.

#### 4.7 Notwendigkeit der Netze und der einzelnen Projekte begründen und kommunizieren

- 239 Es ist sicher richtig, allgemein ein Klima der Akzeptanz zu schaffen. Dies ist aber nicht in erster Linie eine Sache der Bewilligungsbehörden. Der Einbezug der Öffentlichkeit darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es im konkreten Leitungsbauverfahren um *harte Interessenverteidigung* einzelner Betroffener geht, die eine Leitung oftmals aus finanziellen Gründen (Wertminderung betroffener Liegenschaften) nicht haben wollen. Diese Betroffenen werden sich von der allgemeinen Bitte um Verständnis nicht beeinflussen lassen.

## 5. Themenbereich Gerichte

### 5.1 Abschaffung 2. Rechtsmittelinstanz (BGer)

240 Der Ausschluss des Bundesgerichts als Rechtsmittelinstanz im Plangenehmigungsverfahren ist risikobelastet, weil man sich der Rechtsprechung eines einzelnen Gerichts aussetzt. Der Vorschlag hat die Vorstellung zum Hintergrund, das Bundesverwaltungsgericht werde das Leitungsbauvorhaben regelmässig bewilligen. Damit kann man aber nicht rechnen.

241 Aufwand (Änderung eines Bundesgesetzes) und Risiko sprechen gegen diese Massnahme. In der Sache ist sie ohnehin falsch, weil man Infrastrukturbauten, welche schweizweit ganz erheblich in Erscheinung treten, der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entzieht.

### 5.2 Kognition BGer einschränken

242 Im Detailkonzept Energienetze ist dies (teilweise) vorgesehen. Der Ansatz ist mit Blick auf einen möglichen Zeitgewinn nicht überzeugend (vgl. Rz 272).

### 5.3 Fachgerichte einführen

243 Der Vorschlag basiert auf der Überlegung, dass das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht nicht über das notwendige Knowhow oder zumindest Verständnis für den Höchstspannungsleitungsbau verfügen. Die Auffassung ist meines Erachtens unzutreffend. Das Bundesverwaltungsgericht urteilt regelmässig über Fragestellungen mit energierechtlichem Hintergrund. Die Entscheide machen nicht den Eindruck einer fachlich völlig überforderten Rechtsmittelinstanz.

244 Hinzu kommt, dass die vom Bundesverwaltungsgericht zu beurteilenden Fragestellungen *Abwägungsentscheide* im umweltrechtlichen Umfeld darstellen. Hierfür ist das Bundesverwaltungsgericht durchaus die richtige Instanz. Neben der materiellen Beurteilung spielt das Verwaltungsverfahrenrecht, insbesondere die Bestimmung des Kognitionsumfangs durch das Gericht selbst, eine erhebliche Rolle; auch diese Aufgabe wird vorzugsweise von einem routinierten, professionellen Gericht ausgeübt und nicht von einem nur von Fall zu Fall alle paar Monate eingesetzten Fachgericht.

245 Die Einführung eines Fachgerichts wäre verfassungsrechtlich zwar zulässig, es wird davon schon aus den genannten Gründen abgeraten.

#### **5.4 Stabsbehörde bei den Gerichten, Spezialisierung, Fachbehörde bei den Gerichten**

246 Das Bundesverwaltungsgericht ist ausreichend spezialisiert (vgl. Rz 243 hiervoor).

#### **5.5 Schulung, Ausbildung der Gericht**

247 Das Bundesverwaltungsgericht ist ausreichend spezialisiert (vgl. Rz 243 hiervoor).

#### **5.6 Kontakt mit Gerichten auch ausserhalb von konkreten Verfahren**

248 Die Vorstellung erscheint mir nicht realistisch.

#### **5.7 Organisation in den Gerichten bessern regeln, bzw. Gerichte besser organisieren**

249 Der Aufwand steht in keinem Verhältnis zu der möglicherweise zu erreichenden Verfahrensbeschleunigung. Justizreformen sind langwierig und aufwändig, Hochspannungsleitungsbauprozesse spielen dabei ohnehin kaum eine Rolle.

### **6. Themenbereich Verfahrenskoordination**

#### **6.1 Sachplanverfahren und PGV parallel führen**

250 Die gesetzliche Regelung schliesst das parallele Führen des Sachplanverfahrens und des Plangenehmigungsverfahrens nicht aus. Änderungen der gesetzlichen Grundlagen sind zur Erfüllung dieser Option nicht nötig. Es liegt bei den Projektanten, das Risiko abzuschätzen und Aufwendungen, die im Plangenehmigungsverfahren anfallen, zu tätigen, obwohl die Festsetzung im Sachplan noch aussteht. Das Vorgehen kann allerdings zu einer

spürbaren Beschleunigung der Verfahren führen, wenn die gute Vorbereitung faktisch erlaubt, mit Festsetzung des Sachplans das Plangenehmigungsgesuch einzureichen. Die Idee ist gut, die Umsetzung liegt aber allein in der Hand der Projektanten.

## **6.2 Sachplan- und Richtplanverfahren parallel führen**

251 Der SÜL ist ein Bundessachplan. Bundessachpläne sind nach ihrer rechtskräftigen Festsetzung in die kantonale Richtplanung zu übernehmen. Vor der definitiven Festsetzung im SÜL ist das angestrebte Projektgebiet als Vororientierung in den Sachplan aufzunehmen. Streng genommen hat sich der kantonale Richtplan nach dem eidgenössischen Sachplan zu richten. In der Praxis ist selbstverständlich, dass der Bundessachplan mit dem kantonalen Richtplan in gegenseitiger Konsensfindung abgestimmt wird. Das Ergebnis, die Festsetzung, soll von beiden Seiten getragen werden. Ist dies nicht der Fall, setzt sich der Bundessachplan gegenüber dem Richtplan durch. Es ist also nicht so, dass die Verfahren parallel geführt werden müssten, sondern die Verhandlungen über den Sachplan beinhalten gleichzeitig die Abänderung (notwendigerweise) des Richtplans (vgl. hierzu auch die Art. 1b ff. VPeA).

## **6.3 Bessere Koordination Sachplan – Richtplan**

252 Vgl. Rz. 233 hievore.

## **6.4 Ungeklärtes Verhältnis Bund – Kantone, Koordination Bund – Kanton ungelöst**

253 Das Verhältnis ist nicht ungeklärt; die Regeln sind klar (im Anwendungsbereich des elektrischen Hochspannungsleitungsbau gilt Bundessachplan vor kantonalem Richtplan vor kommunalem Zonenplan). Die Koordination ist in der VPeA gelöst.

## **6.5 Kantone ernst nehmen**

254 Das ist selbstverständlich. Die Länge der Verfahren spricht eher dafür, dass man die Kantone aus Gründen föderaler Rücksichtnahme sehr ernst nimmt, sonst würde man einfach entscheiden.

## 7. Allgemeines

### 7.1 Interesse an der Leitung muss mehr Gewicht bekommen

- 255 Das öffentliche Interesse an der beantragten Hochspannungsleitung muss vom Gesuchsteller nachgewiesen werden. Das BFE hat in seinem Detailkonzept Stromnetze den Ablauf des zukünftigen Netzentwicklungsprozesses aufgezeigt. Unter dem Teilschritt Bedarfsermittlung (Mehrjahrespläne) wird festgehalten, dass die Verantwortung für die Netzentwicklung und die Bedarfsermittlung bei den Netzbetreibern liegt; die ElCom muss die von den Netzbetreibern mit den Eingangsdaten aus dem Szenariorahmen erstellten Mehrjahrespläne anhand der Vorgaben des StromVG überprüfen und bei Plausibilität genehmigen. Mit der Genehmigung der Mehrjahrespläne bestätigt die ElCom noch vor der Realisierung der Projekte, dass für die in den Mehrjahresplänen enthaltenen Projekte der NE 1 bis 3 ein grundsätzlicher *Bedarf* besteht. Die Dringlichkeit des Bedarfs ist wiederum vom Gesuchsteller aufzuzeigen; die bereits erfolgte Festsetzung des strategischen Netzes durch den Bundesrat sagt durch ihre Nummerierung auch etwas über die Dringlichkeit des Vorhabens aus. Die Vorstellung, dass der Leitungsbau grundsätzlich höher gewichtet wird als andere öffentliche Interessen, ist unrealistisch. Im Übrigen können sich entgegenstehende öffentliche Interessen auch kumulieren.
- 256 In einem Leitungsbauverfahren sind die öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln, diese dann zu bewerten und schliesslich mit Blick auf das Plangenehmigungsgesuch zu bewerten. Dabei spielen in erster Linie das öffentliche Interesse an der Versorgungssicherheit, die Interessen des Landschaft- und Naturschutzes, der Raumplanung, des Waldes und des Umweltschutzes die zentrale Rolle. Dieses Vorgehen hat unter anderem zur Folge, dass sowohl bei der Festlegung des Trassenkorridors wie auch im Rahmen der im Plangenehmigungsverfahren beantragten konkreten Leitungsführung geprüft werden muss, welche *Alternativvarianten* denkbar sind; dies ist Teil des Abwägungsvorgangs, der von der entscheidungskompetenten Behörde vorgenommen werden muss.
- 257 Das ist im Übrigen keine schweizerische Besonderheit. Auch im deutschen Recht ist vorgesehen, dass sowohl bei der Trassenwahl wie auch im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren Alternativlösungen zu prüfen sind; dies beinhaltet regelmässig auch die so genannte Nullvariante, also die Möglichkeit, von der Planung vollständig Abstand zu nehmen.

## **7.2 Räumliche Kompensation NE 1 – NE 3-7**

258 Die räumliche Kompensation wird in den Abwägungsvorgang (vgl. Rz. 256) miteinbezogen; in einer gesamthaften Interessenabwägung kann es so sein, dass eine Leitungsführungsvariante obsiegt, obwohl sie andere öffentliche Interessen verletzt, aber zusammen mit der angebotenen räumlichen Kompensation insgesamt das bessere Ergebnis ist.

## **7.3 Mehrkostenfaktor**

259 Keine Bemerkungen.

## **7.4 Mitwirkung beim Korridor und im PGV bringt Redundanz (mindestens bei den grossen Projekten)**

260 Keine Bemerkungen.

## **7.5 Regelung bei widersprechenden öffentlichen Interessen notwendig**

261 Die öffentlichen Interessen sind häufig gegenläufig. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss, welche im Übrigen auch die privaten Interessen in die Abwägung mit einbeziehen muss (vgl. 256). Der Abwägungsvorgang lässt sich nicht abstrakt lösen. Hilfestellung liefert unter anderem das Bewertungsschema und Handbuch zum Bewertungsschema Übertragungsleitungen des BFE vom 28. Februar 2013.

## **7.6 Netzbeschluss à la Bahn 2000**

262 Der Beschluss betraf die Finanzierung der Bahn, nicht den Schienenbau.

## **7.7 Kommunikation UVEK – Kantone notwendig**

263 Keine Bemerkungen.

### **7.8 Private haben im ganzen Prozess zu viele Mitwirkungsrechte (total 3: 2 x im Sachplan, 1 x im PGV)**

- 264 Vom Leitungsbau betroffene Private sind im Plangenehmigungsverfahren anzuhören; hier können sie ihre Einsprache führen, aber auch enteignet werden. Im Sachplanverfahren kommen ihnen keine Parteirechte zu; die Privaten können sich mithin 1x beteiligen, nicht 3x. Im Übrigen sind es nicht in erster Linie die Einsprecher, die für die massgeblichen Verzögerungen verantwortlich sind (ausgenommen in Fragen der Verkabelung).
- 265 Die Diskussion ist nicht weiterführend, weil den betroffenen Privaten mindestens einmal Gerichtszugang gewährt werden muss.

### **D. Analyse des Entwurfs Beschleunigungsgesetz der Swissgrid AG vom 22. Januar 2014**

#### **1. Kurzgutachten Bär & Karrer: Verfassungsmässigkeit von Massnahmen zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Übertragungsnetzleitungen**

- 266 Das Kurzgutachten ist im Grundsatz richtig, beschäftigt sich aber auch nicht mit den konkreten Fragenstellungen, sondern bleibt allgemein.
- 267 Unter Ziff. II / 1. wird korrekt dargelegt, dass die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV jeder Person Anspruch auf Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten durch eine richterliche Behörde gibt. Mit Bezug zum Sachplan Energienetze (SEN) heisst dies, dass eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz zur Verfügung stehen muss, wenn der SEN grundeigentümerverbindlich sein soll. Das ist denn auch angedacht. Die Zulässigkeit dieses Vorgehens ist unbestritten, die Einführung eines grundeigentümerverbindlichen SEN führt aber zu weiteren (meines Erachtens erheblichen) Verfahrensverzögerungen (vgl. Ziff. 2 nachfolgend).
- 268 Die Ausführungen zur Verfassungskonformität des Gerichtszugangs berücksichtigen allerdings nicht, dass auch der verfassungskonform gewährte Gerichtszugang die Rechtssicherheit, die Swissgrid erreichen will, *nicht* sicherstellt. Das Bundesgericht betrachtet Sachpläne, die den aktuellen Erfordernissen nicht (mehr) entsprechen, nicht mehr als verbindlich, selbst wenn sie in „Rechtskraft“ erwachsen sind oder sogar (erfolglos)

angefochten wurden. Im neuesten Plangenehmigungsentscheid (BGE 139 II 499 ff.; Gommerleitung) führte das Bundesgericht aus, die Bindungswirkung von Sachplänen sei selbst für Behörden nicht absolut; gemäss Art. 22 Abs. 3 RPV reiche die Bindung einer Festsetzung nur so weit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen; sodann *seien Sachpläne zu überprüfen und anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist.*

269 Mit Bezug auf das an den SEN anschliessende Plangenehmigungsverfahren gilt richtigerweise, dass auch hier nur eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz gegen den Plangenehmigungsentscheid zur Verfügung stehen muss. Die Ausführungen sind soweit richtig.

270 Unbestritten ist auch, dass der Bund für den Höchstspannungsleitungsbau ein Fachgericht einführen kann, dies ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Die Frage ist allerdings, ob das Sinn macht oder nicht.

271 Bei der Einführung von Behandlungsfristen, auch dies wird richtig dargelegt, ist darauf zu achten, dass es lediglich Ordnungsfristen sind, nicht absolute Fristen. Ordnungsfristen nützen allerdings relativ wenig.

## **2. Dokument Swissgrid: Umsetzung der Eingaben Swissgrid zur Verfahrensbeschleunigung – Vorschläge für konkrete Gesetzesänderungen („Entwurf Beschleunigungsgesetz“)**

### **a. Zu 1. Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG SR 173.110)**

272 Mit diesem Vorschlag wird der sachliche Zuständigkeitsbereich des Bundesgerichts eingeschränkt, in dem bei der Festsetzung von Sachplänen die Beschwerde nur zulässig ist, wenn sich keine Rechtsfrage von *grundsätzlicher Bedeutung* stellt; Beschwerden an das Bundesgericht gegen Plangenehmigungsentscheide sind grundsätzlich ausgeschlossen. Diese Regelung kann man treffen, wenn sie einem sinnvoll erscheint. Bei Verfahrensdauern von über 20 Jahren spielen die durchschnittlichen Bearbeitungsfristen beim Bundesgericht von 0.7 Jahren allerdings keine entschei-

dende Rolle; hinzu kommt, dass allein die Beschränkung auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung kaum einen Zeitgewinn bringt, weil auch diese Abgrenzungsfrage (Grundsatzbedeutung ja oder nein) entschieden werden muss und mit Verzögerungen verbunden ist; am Schluss reden wir dann noch von zwei bis drei Monaten.

273 Der Ausschluss des Bundesgerichts als Rechtsmittelinstanz im Plangenehmigungsverfahren ist risikobelastet; Swissgrid scheint davon auszugehen, dass das Bundesverwaltungsgericht richtig entscheidet. Das darf vermutet werden, als national tätiger Netzbetreiber wäre ich auf die Dauer allerdings froh, das Bundesgericht als letzte Instanz anrufen zu können, wenn mir eine vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte Praxis nicht gefällt. Im Übrigen ist bekannt, dass sich Gerichte je unabhängiger verhalten, je weniger sie überprüft werden (können).

274 Aufwand (Änderung eines Bundesgesetzes) und Risiko sprechen gegen diese Massnahme. In der Sache ist sie ohnehin falsch, weil man Infrastrukturbauten, welche schweizweit ganz erheblich in Erscheinung treten, der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entzieht (dies im Gegensatz zu fast allen anderen Kleinigkeiten, die vom Bundesgericht überprüft werden müssen). Es käme ja auch niemand auf die Idee, eisenbahnrechtliche Verfahren und den Nationalstrassenbau der bundesgerichtlichen Kontrolle zu entziehen.

**b. Zu 2. Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG – SR 451)**

275 Es wird neu ein Art. 7 Abs. 3 vorgesehen, der in jedem Fall die Einholung eines Gutachtens bei der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) vorsieht. Im bisherigen Art. 7 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) ist bei Erfüllung einer Bundesaufgabe durch den Bund vorgesehen, dass das BAFU entscheidet, ob ein Gutachten durch die ENHK zu erstellen ist. Nur in Fällen, wo bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt wird, hat die ENHK in jedem Fall ein Gutachten zu erstellen.

276 Es stellt sich die Frage, ob man aus Gründen des Zeitgewinns dazu übergehen will, durch die ENHK *in jedem Fall* ein Gutachten erstellen zu

lassen. Wer die Rechtsprechung durchsieht, erkennt, dass der Meinung der ENHK ein sehr hohes Gewicht zukommt; stellt die ENHK fest, dass ein Schutzobjekt beeinträchtigt wird und Massnahmen zu seiner Schonung getroffen werden müssen, wird ein Gericht nur im äussersten Notfall von dieser Beurteilung abweichen. Ich erachte es nicht als zielführend, sich in *jedem* Verfahren diesem Risiko auszusetzen. Hinzu kommt, dass die ENHK häufig länger für die Erstattung ihrer Gutachten braucht und die im neuen Art. 7 Abs. 3 vorgesehene Frist bei Nichteinhaltung nicht dazu führt, dass die ENHK mit dem Vorhaben einverstanden ist.

277 Die Bestimmung schafft meines Erachtens mehr Zwänge als sie Verfahrenserleichterungen bringt. Selbstverständlich ist es im konkreten Planungsfall sinnvoll, sofort ein Gutachten der ENHK einzufordern, wenn nationale oder auch kantonale oder kommunale Schutzinteressen zur Diskussion stehen. Das aber ist Sache von Swissgrid oder der Bewilligungsbehörde und damit Sache der Verfahrensleitung.

**c. Zu 3. Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG – SR 711)**

278 Das Enteignungsgesetz kann im vorgeschlagenen Sinn abgeändert werden, wenn man das möchte. Der Nutzen ist zweifelhaft. Zum Ersten sind Auseinandersetzungen im Leitungsbauverfahren auf Höchstspannungsebene faktisch *nie* offensichtlich rechtsmissbräuchlich geführte Verfahren. Das liegt schon daran, dass man über die Leitungsführung in guten Treuen stets unterschiedlicher Meinung sein kann. Die einsprechenden Privaten sowie in jedem Fall auch die Kantone und Gemeinden verfolgen in der Regel ihre eigenen im konkreten Fall durchaus nachvollziehbaren Interessen. Missbräuchliche Beschwerdeführung ist faktisch nur denkbar, wenn der betroffene Private eine höhere Enteignungsentschädigung erhältlich machen will; dieses Problem ist aber durch die vorzeitige Besitzeinweisung ohnehin gelöst.

279 Es kommt dazu, dass sich Gegnerinnen und Gegner des Freileitungsbaus ohnehin nicht von einer möglicherweise nicht ausgerichteten Parteient-schädigung von der Prozessführung abhalten lassen; soweit Kantone und Gemeinden Beschwerde führen, spielen die Kosten ohnehin nur eine untergeordnete Rolle. Schliesslich muss berücksichtigt werden, dass der Wortlaut der Art. 114 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 3 Enteignungsgesetz den

„blossen“ Missbrauch auch genügen lassen kann, offensichtlich muss er meines Erachtens nicht notwendigerweise sein, weil diese Eigenschaft vom Begriff des Missbrauchs mit umfasst wird; mit Offensichtlichkeit ist lediglich gemeint, dass der Richter bei der Missbrauchsannahme eine gewisse Zurückhaltung üben sollte. Dies folgt teilweise auch aus der Lehre zu Art. 2 Abs. 2 ZGB wonach dem Begriff „offenbar“ in Art. 2 Abs. 2 ZGB (Missbrauchsregelung) keine eigenständige Bedeutung zukommen soll (ZELLER, Treu und Glaube und Rechtsmissbrauchsverbot, 1981, zit. in HONSELL, BSK ZGB, Art. 2 N 27; a.M. allerdings die herrschende Lehre, insbesondere HONSELL, der sagt, der Begriff „offenbar“ könne nicht nur als „gesetzgeberischer Kraftausdruck“ angesehen werden und nur in evidenten Fällen könne der Rechtsschutz versagt werden [HONSELL, BSK ZGB, Art. 2 N 27]).

- 280 Zum besseren Verständnis dieser Frage muss man wissen, was in einem Plangenehmigungsverfahren geltend gemacht werden kann und was vom Gericht geprüft wird (und werden muss). Der Plangenehmigungsentscheid ist ein Gesamtentscheid, der *alle Interessen* berücksichtigen muss (Landschaftsschutz, Versorgungssicherheit, die Interessen der Raumplanung und des Waldes, die Einhaltung des NISV und der LSV etc.); die Abwägung kann man dann nicht so machen, dass nur geprüft wird, ob die *beantragte* Leitungsvariante den gesetzlichen Bestimmungen genügt oder nicht, sondern es sind zwingend *Alternativen* in Betracht zu ziehen und mit der beantragten Varianten zu vergleichen (welche ist besser?). Tut man dies nicht, liegt eine rechtsfehlerhafte unterbliebene Ermessensausübung vor. Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass eine Gemeinde (oder ein Privater) immer geltend machen kann, die andere Variante oder eine andere Variante finde er besser, ohne dass hieraus auf Rechtsmissbrauch zu schliessen ist – dafür sind die Verhältnisse zu komplex und die Abwägungen zu unscharf.
- 281 Die Anpassung bringt deshalb faktisch nichts, zieht aber die aufwändige Änderung eines Bundesgesetzes nach sich. Überdies entsteht der Eindruck, man wolle die Beschwerdeführung mit der Inaussichtstellung von Nachteilen bekämpfen.

**d. Zu 4. Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (EleG – SR 734.0)****aa. Art. 15 b EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

282 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 15b (neu)*

*Die Bundesversammlung entscheidet auf Antrag des Bundesrates mit einfachem Bundesbeschluss über die Ausgestaltung des Übertragungsnetzes, das für die Versorgungssicherheit der Schweiz notwendig ist (strategisches Übertragungsnetz), und bestimmt dabei namentlich die Netzknoten und die Übertragungsleistung der einzelnen Leitungen.*

283 Es wird in diesem *Art. 15b* vorgeschlagen, dass die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrats mit einfachem Bundesbeschluss über die Ausgestaltung des Übertragungsnetzes entscheidet. Wenn der Ausbau des Übertragungsnetzes und der damit verbundene Bedürfnisnachweis eine so statische Angelegenheit ist, dass man darüber auf Jahre hinaus mit einem einfachen Bundesbeschluss die Eckdaten festlegen kann, ist das Vorgehen sinnvoll; wenn das nicht so ist (was ich vermute), müsste sich die Bundesversammlung weigern, einen entsprechenden Beschluss zu fassen. Die Idee stammt wohl aus dem Eisenbahn- und Nationalstrassenbau und den Ordnungsvorstellungen in der EU; diese Infrastrukturanlagen lassen sich aber nicht mit einer Hochspannungsleitung vergleichen (weder mit Bezug auf die Stabilität der Verhältnisse noch mit Blick auf die Notwendigkeit der Trassenfreihaltung).

284 Die Bestimmung erscheint mir daneben eher als eine zusätzliche Komplikation, da der Bedürfnisnachweis noch in keinem Verfahren eine spürbare Rolle gespielt hat; mit der Festlegung des strategischen Netzes durch die AG LVS, bestätigt durch Beschluss des Bundesrates, ist die Notwendigkeit eines Ausbaus faktisch unbestritten. Hinzu kommt, dass Swissgrid keine Mühe haben wird, ihre Leitungsausbauabsichten mit einem Bedürfnisnachweis zu rechtfertigen. Nachvollziehen kann das ohnehin niemand ausser Swissgrid selbst.

**bb. Art. 16 Abs. 2 Bst. b, 5 und 8 EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

285 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

Art. 16 Abs. 2 Bst. b, 5 und 8 (neu)

<sup>2</sup> Buchstabe b: *aufgehoben*.

<sup>5</sup> Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt grundsätzlich einen Sachplan nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung voraus. *Inhalt und Wirkung des Sachplans sind in den Artikeln 18 ff geregelt.*

<sup>8</sup> *Können abgelaufene Dienstbarkeiten nicht erneuert werden, so sind die entsprechenden Rechte im Verfahren nach Enteignungsgesetz zu erwerben, sofern die betroffene Anlage baulich nicht verändert wird.*

286 Der Vorschlag, das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) als Bewilligungsbehörde für Höchstspannungsleitungsbauten einzusetzen (realisiert durch die Streichung von Art. 16 Abs. 2 lit. b EleG), ist eine politische Frage. Ich erachte es als zur Zeit ausgeschlossen, dass der Bund einverstanden ist, dass ein Verein über das Recht zur Erstellung von Bauten entscheidet, die schweizweit ganz erheblich in Erscheinung treten und andere Wirtschaftsinteressen (Tourismus) beeinträchtigen. Richtig dürfte viel eher sein, die Leitungsbauverfahren auf der NE 1 dem ESTI vollständig zu entziehen und das BFE von Anfang an als zuständig zu erklären, um Doppelspurigkeiten im Verfahren (etwa durch das aufwändige Verfassen eines Überweisungsberichts) zu vermeiden (das ESTI kann dann vom BFE ohne Weiteres als fachkundige Institution beigezogen werden).

287 Der neue Art. 16 Abs. 8 EleG ist (wohl) eine Reaktion auf den Entscheid des Bundesgerichts vom 1E.12/2004 vom 22. Dezember 2004, nach welchem Enteignungen im Zusammenhang mit Leitungsbauten nur im Plangenehmigungsverfahren möglich ist, nicht in einem separaten Enteignungsverfahren (ohne Plangenehmigungsverfahren). Die Bestimmung erscheint mir soweit sinnvoll (obwohl sie Einheitlichkeit der Leitungsbauverfahren wieder in Frage stellt), sie wird aber kaum etwas zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.

**cc. Art. 16a<sup>bis</sup> EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

288 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 16a<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>1</sup> *Die Bearbeitungsfrist für ein Plangenehmigungsverfahren darf in der Regel zwei Jahre nicht überschreiten.*

<sup>2</sup> *Der Bundesrat setzt für die einzelnen Verfahrensschritte Fristen fest.*

289 In Art. 16a<sup>bis</sup> werden neue/alte Bearbeitungsfristen normiert. Es sind bloss Ordnungsfristen, ihr Nutzen ist zweifelhaft.

**dd. Art. 16h Abs. 2 EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

290 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 16h Abs. 2*

<sup>2</sup> *Sie legt, auf Begehren der Unternehmung, gleichzeitig mit der Plangenehmigung Baulinien im Sinne von Artikel 18c fest.*

291 In diesem Art. 16h Abs. 2 ist vorgesehen, dass auf Begehren der Unternehmung gleichzeitig mit der Plangenehmigung Baulinien im Sinn von Art. 18c (ebenfalls des Entwurfs Swissgrid) festgesetzt werden. Der Sinn dieser Bestimmung erschliesst sich mir mit Blick auf die Beschleunigung von heutigen Verfahren nicht vollständig; gemäss dem angerufenen Art. 18c dient die Baulinie zur Sicherung bestehender oder künftiger Starkstromanlagen, die betroffenen Grundeigentümer, Kantone und Gemeinden sind anzuhören, es ist ein Rechtsmittel gegen die Festsetzung einer Baulinie möglich. Wird die Plangenehmigung erteilt, besteht vorbehältlich eines abweichenden Rechtsmittelentscheides grundsätzlich das Recht, die Anlage so zu erstellen wie sie bewilligt wurde. Baulinien braucht es dann nicht mehr.

292 Denkbar ist, dass mit der Baulinie *künftige Aufspannungen* sichergestellt werden sollen. Die Baulinie wäre dann so festzusetzen, dass ein NISV-konformer Abstand zu den Höchstspannungsleitungen eingehalten wird, auch wenn diese Leitungen dereinst aufgespannt würden. Die Baulinie mag sich als Sicherstellung des Leitungskorridors für die Zukunft positiv auswirken, mit Blick auf die hier im Fokus stehende Verfahrensbeschleu-

nigung wirkt sich eine Verbreiterung des Korridors tendenziell verfahrensverzögernd, nicht verfahrensbeschleunigend aus. Soweit mit den Baulinien beabsichtigt ist, für die Dauer des Rechtsmittelverfahrens ein Veränderungsverbot rund um den geplanten Leitungsbau zu statuieren, dürfte die Massnahme nicht viel nützen, weil einer Beschwerde regelmässig die aufschiebende Wirkung zukommt. Entsprechende Wirkungen werden hingegen durch das Veränderungsverbot gemäss Enteignungsgesetz erreicht.

- 293 Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Swissgrid mit dieser Normierung noch andere Vorteile verbindet, etwa die Trassenfreihaltung für die Zukunft (wobei auch hier dereinst eine vollumfängliche Interessenabwägung stattzufinden hat, wenn eine Leitung neu erstellt werden soll). Diesbezüglich ist bei Swissgrid nochmals nachzufragen.

**ee. Art. 17 Abs. 1 Bst. b EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

- 294 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 17 Abs. 1 Bst. b*

<sup>1</sup> Das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren wird angewendet bei:

- b. Anlagen, die *optimiert oder verstärkt werden* oder deren Änderung das äussere Erscheinungsbild nicht wesentlich verändert, keine schutzwürdigen Interessen Dritter berührt und sich nur unerheblich auf Raum und Umwelt auswirkt;

- 295 In *Art. 17 Abs. 1 Bst. b* wird eine Anpassung vorgenommen, welche das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren auch dann zulässt, wenn Anlagen „lediglich“ optimiert oder verstärkt werden. Mit dem Begriff „oder“ wird gesagt, dass selbst bei einer wesentlichen Änderung des äusseren Erscheinungsbilds das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren zulässig ist, sofern die betreffende Anlage *optimiert oder verstärkt* wird. Eine Optimierung oder Verstärkung der Anlage dürfte bei sämtlichen Leitungsbauten das Ziel sein; die Differenzierung erscheint mir deshalb unglücklich. Das Vorgehen ist überdies *ausserordentlich riskant*; bei der vereinfachten Plangenehmigung wird das Plangenehmigungsgesuch nicht publiziert und nicht öffentlich aufgelegt. Es werden lediglich die von der Planvorlage Betroffenen informiert. Diese Regelung hat zur Folge, dass eine Behörde *sämtliche* Betroffenen informieren *muss*; wenn sie jemanden vergisst, leidet der Entscheid unter einem *erheblichen formellen Mangel*, was seine

Ungültigkeit zur Folge haben wird. Beginnt ein Versorgungsunternehmen mit dem Leitungsbau und erhebt ein nicht informierter Betroffener dagegen Beschwerde mit der Begründung, er sei zu Unrecht nicht am Verfahren beteiligt worden, wird er erreichen, dass der Bau eingestellt werden muss.

296 Es dürfte kein Zufall sein, dass in Art. 17 Abs. 4 EleG ausdrücklich vorgesehen ist, dass im „Zweifelsfall“ das ordentliche Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden muss und nicht das vereinfachte. Der Vorschlag von Swissgrid zielt wohl auf die Aufspannungen von 220 kV-Leitungen ab. Hier wird auf unter Umständen kilometerlangen Trassen die nichtionisierende Strahlenbelastung verändert. Es erscheint mir ausgeschlossen, in diesem Fall davon auszugehen, es lägen keine schutzwürdigen Interessen Dritter vor; im Gegenteil, NISV-verbundene Probleme sind regelmässig eine Hauptursache der zahlreichen Einwendungen von Bewohnerinnen und Bewohnern im Umfeld der Leitungsanlage. Hinzu kommt, dass man gerade auf kilometerlangen Leitungen die Betroffenen nicht persönlich informieren kann und die öffentliche Auflage eine Erleichterung zugunsten des Leitungsbauers darstellt.

#### **ff. Art. 18 EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

297 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

##### *Art.18*

<sup>1</sup> *Im Sachplan werden für ein Leitungsbauvorhaben der Planungskorridor und die anzuwendende Technologie allgemein verbindlich festgesetzt. Der Sachplan ist innert zwei Jahren zu erarbeiten und mit einer Festsetzung abzuschliessen. Die Festsetzung ist öffentlich bekannt zu machen und kann unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen nach den allgemeinen Regeln der Bundesrechtspflege angefochten werden.*

<sup>2</sup> *Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter kann die aufschiebende Wirkung auf Gesuch hin erteilen.*

<sup>3</sup> *Vorhaben, die Teil des strategischen Übertragungsnetzes sind, stellen ein Interesse von nationaler Bedeutung im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur und Heimatschutz dar, das dem Interesse an ungeschmälerter Erhaltung der Inventare zumindest gleichwertig ist.*

<sup>4</sup> *Der Bundesrat regelt das Verfahren und die Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Gemeinden und Grundeigentümer.*

- 298 In *Art. 18* werden detaillierte Regelungen zum Sachplan festgelegt. Im Sinn einer Vorbemerkung erneuere ich meine Auffassung, dass der Verkomplizierung des Sachplanverfahrens eher entgegengewirkt werden muss, neue Vorschriften helfen dabei nicht notwendigerweise. Will man eine Beschleunigung erreichen, sollte die Pflicht zur Durchführung eines Sachplanverfahrens eher flexibilisiert und teilweise (bei kleineren Projekten) dem Gesuchsteller überlassen werden.
- 299 In *Art. 18 Abs. 1* wird wiederum die Anfechtbarkeit des Sachplans (offensichtlich für jedermann, vgl. den Hinweis auf die Publikation) festgesetzt. Es ist mir letztlich nicht verständlich, weshalb Swissgrid glaubt, damit eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Meines Erachtens ist das Gegenteil der Fall. Jeder Sachplan, der nicht den Vorstellungen der Kantone, Gemeinden und Anwohnerinnen und Anwohnern entspricht, wird angefochten werden; dies schon deshalb, weil der Leitungsbau erstens verzögert werden soll (was mit der Beschwerdeführung erreicht wird) und weil das Akzeptieren eines Sachplanes, der die nicht gewünschte Leitung ermöglicht, ein Präjudiz schafft und im Plangenehmigungsverfahren nicht mehr in Zweifel gezogen werden kann.
- 300 Swissgrid scheint davon auszugehen, dass der Leitungsbau im rechtskräftig bewilligten Sachplan dann überhaupt nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Das trifft nicht zu. Der Sachplan legt ein gewisses, wenn vielleicht auch eng umgrenztes Gebiet (Korridor) fest, in welchem die Leitung erstellt werden kann. Liegt das konkrete Plangenehmigungsprojekt vor, wird die genaue Leitungsführung bekannt; diese wiederum kann von jedermann, der betroffen ist, in Frage gestellt werden mit der Begründung, diese Leitungsführung sei im Vergleich mit einer anderen möglichen Leitungsführung innerhalb des Sachplanperimeters schlechter. Der Sachplan gibt Swissgrid *nicht* das Recht, die Leitung irgendwo im Sachplanperimeter zu erstellen. Ich gehe davon aus, dass diese unzutreffende Auffassung einer der Hintergründe des vorgeschlagenen *Art. 18* ist.
- 301 In *Art. 18 Abs. 2* wird gesagt, die Beschwerden gegen den Sachplan hätten keine aufschiebende Wirkung. Der Nutzen der Bestimmung ist fraglich; zum Einen kann der angerufene Richter, wie dies in der Bestimmung selbst auch gesagt wird, jederzeit die aufschiebende Wirkung wieder her-

stellen. Im Weiteren ist es einer Leitungsbauunternehmung unbenommen, parallel zum Rechtsmittelverfahren im Sachplanentscheid die Planung im Plangenehmigungsverfahren voranzutreiben. Dies wird sie logischerweise nur dann tun, wenn sie sehr sicher ist, dass der Sachplanentscheid Bestand haben wird. Dies kann sie aber, da Gerichte entscheiden, nie sein. Sie wird deshalb die Planung im Plangenehmigungsverfahren wohl schon vorantreiben, aber vielleicht nicht so engagiert, als wenn sie wüsste, dass der Sachplanentscheid rechtskräftig ist. An diesem Umstand ändert der Entzug der aufschiebenden Wirkung überhaupt nichts.

302 In Art. 18 Abs. 3 wird normiert, dass Vorhaben, die ein Teil des strategischen Netzes sind, ein Interesse von nationaler Bedeutung (Art. 6 Abs. 2 NHG) darstellen und dem Interesse an ungeschmälerter Erhaltung der Inventare „zumindest gleichwertig“ sind. Das kann man so formulieren, es führt aber weder dazu, dass die Verfahren beschleunigt werden, noch dazu, dass das strategische Netz dem öffentlichen Interesse am Erhalt des Inventarobjekts vorgeht. Die konkrete Interessenabwägung wird die erstinstanzliche entscheidende Verwaltungsbehörde oder dann nachfolgend im Rechtsmittelverfahren ein Gericht trotzdem präzise (und mit freier Kognition) vorzunehmen haben. Die Bestimmung bringt etwas unglücklich zum Ausdruck, dass Swissgrid es schon lieber hätte, wenn im Gesetz stehen würde, die Interessen an der Erstellung des strategischen Netzes gingen vor („mindestens“). Das wird sie aber nicht erreichen können. Das „strategische Netz“ ist im Übrigen auch nichts, was endgültig für die nächsten Jahre definiert werden könnte, sondern unterliegt Änderungen.

303 In Art. 18 Abs. 4 ist vorgesehen, dass der Bund das Verfahren und die Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Gemeinden und Grundeigentümer regelt. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen richten sich nach der Verfassung, dem Elektrizitätsgesetz, dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Bundesgerichtsgesetz. Der Bundesrat hat keine Möglichkeit, auf Verordnungsebene etwas anderes zu regeln; ergänzungsbedürftig sind die Verfahrensbestimmungen auch nicht. Die Bestimmung bringt meines Erachtens nichts.

**gg. Art. 18a EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

304 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 18a*

<sup>1</sup> *Der im Rahmen eines Sachplanverfahrens bestimmte Planungskorridor hat die Wirkung einer Projektierungszone. Im Planungskorridor dürfen keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die seinem Zweck widersprechen. Ausgenommen sind Vorkehren, die dem Unterhalt bestehender Anlagen oder der Beseitigung von Gefahren und schädlichen Einwirkungen dienen. In Ausnahmefällen können weitergehende Vorkehren gestattet werden, wenn der Eigentümer auf jede spätere Entschädigung des entstandenen Mehrwertes verzichtet.*

<sup>2</sup> *Im festgelegten Planungskorridor dürfen vorbereitende Handlungen vorgenommen werden. Artikel 15 des Enteignungsgesetzes gilt sinngemäss.*

305 In *Art. 18a* wird der Planungskorridor mit der Wirkung einer *Projektierungszone* ausgestattet. Die Regelung stammt aus dem Eisenbahngesetz (vgl. Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 [EBG]; vgl. Art. 18n ff. EBG). Projektierungszonen stellen Eigentumsbeschränkungen dar; sie sind auf vergleichsweise lange Dauer ausgelegt (vgl. Art. 18b nachfolgend, wonach Planungskorridore für acht Jahre festgesetzt werden können [ohne weitere Überprüfungsmöglichkeit] und dann nach Ablauf dieser acht Jahre wiederum für acht Jahre erneuert werden können [dann aber mit einer neuerlichen Überprüfung]); dies hat zur Folge, dass die Rechtmässigkeit des Planungskorridors der gerichtlichen Überprüfung unterliegt, wenn ein Betroffener dies verlangt.

306 Die Regelung ist im Eisenbahnliniennbau und im Nationalstrassenbau von ganz erheblicher Bedeutung, weil von einer geplanten Linienführung, sollen die Infrastrukturanlagen sinnvoll verbunden werden, kaum abgewichen werden kann. Das trifft für den Höchstspannungsleitungsbau nur sehr bedingt zu. Bei den Eisenbahnen und den Nationalstrassen ist eine Projektierungszone deshalb notwendig, beim Höchstspannungsleitungsbau nicht.

307 Es fragt sich deshalb, ob dieser verfahrensrechtliche Aufwand nötig ist. In tatsächlicher Hinsicht dürfte der Fall, wo während der Projektierungsphase Bauten erstellt werden, welche die geplante Leitungsführung verunmöglichen, die Ausnahme sein (die Höchstspannungsfreileitungen verlaufen

weitgehend im Nichtbaugebiet). Die Verfahrensverzögerungen haben andere Ursachen. Werden Projektierungszonen über Jahrzehnte festgesetzt, kommen diese Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleich und sind zu entschädigen. Dies wiederum führt zu höheren Kosten und neuen Verfahren.

#### hh. Art. 18b EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz

308 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 18b*

<sup>1</sup> *Der Planungskorridor fällt mit der rechtskräftigen Festlegung der Baulinien, spätestens aber nach fünf Jahren dahin; er kann um höchstens drei Jahre verlängert werden. Ist ein Planungskorridor hinfällig geworden, so kann ein neuer Planungskorridor mit ganz oder teilweise gleichem Perimeter festgelegt werden.*

<sup>2</sup> *Ein Planungskorridor wird von Amtes wegen oder auf Antrag aufgehoben, wenn feststeht, dass die geplante Anlage nicht ausgeführt wird.*

<sup>3</sup> *Verfügungen über die Aufhebung eines Planungskorridors sind mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen in den betroffenen Gemeinden zu veröffentlichen.*

309 Die Bestimmung ist nur nötig, wenn man Projektierungszonen einrichten will.

#### ii. Art. 18c bis 18f EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz

310 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 18c*

<sup>1</sup> *Zur Sicherung bestehender oder künftiger Starkstromanlagen können Baulinien festgelegt werden. Die beteiligten Bundesstellen, Kantone und Gemeinden sowie die betroffenen Grundeigentümer sind anzuhören. Die Anhörung der Gemeinden und der betroffenen Grundeigentümer ist Sache der Kantone. Die Baulinien müssen dem voraussichtlichen Endausbau entsprechen und den Interessen der Raumplanung und des Umweltschutzes Rechnung tragen. Sie können vertikal begrenzt werden.*

<sup>2</sup> *Die Baulinien können erst aufgrund genehmigter Pläne festgelegt werden.*

<sup>3</sup> Verfügungen über die Festlegung von Baulinien sind mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen in den betreffenden Gemeinden zu veröffentlichen. Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter kann die aufschiebende Wirkung auf Gesuch hin erteilen.

Art. 18d

<sup>1</sup> Zwischen den Baulinien dürfen keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren vorgenommen werden, die dem Zweck der Baulinien widersprechen. Ausgenommen sind Vorkehren, die dem Unterhalt bestehender Anlagen oder der Beseitigung von Gefahren und schädlichen Einwirkungen dienen. In Ausnahmefällen können weitergehende Vorkehren gestattet werden, wenn der Eigentümer auf jede spätere Entschädigung des entstandenen Mehrwertes verzichtet.

<sup>2</sup> Innerhalb der festgelegten oder vorgesehenen Baulinien dürfen vorbereitende Handlungen vorgenommen werden. Artikel 15 des Enteignungsgesetzes gilt sinngemäss.

Art. 18e

<sup>1</sup> Gegenstandslos gewordene Baulinien sind von Amtes wegen oder auf Antrag aufzuheben.

<sup>2</sup> Verfügungen über die Aufhebung von Baulinien sind mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen in den betreffenden Gemeinden zu veröffentlichen. Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter kann die aufschiebende Wirkung auf Gesuch hin erteilen.

<sup>3</sup> Ist eine Entschädigung geleistet worden, so gelten sinngemäss die Bestimmungen des Obligationen-rechts über die ungerechtfertigte Bereicherung. Bei Handänderungen wird der neue Eigentümer rück-erstattungspflichtig. Bei Streitigkeiten entscheidet die Schätzungskommission.

Art. 18f

Im Einvernehmen mit der Genehmigungsbehörde können neben Baulinien im Sinne dieses Gesetzes auch solche nach kantonalem Recht festgelegt werden, wenn sie weitergehende Rechtswirkungen entfalten.

- 311 In den Art. 18c bis 18f wird die Zulässigkeit von Baulinien geregelt. Auch diese Bestimmungen stammen faktisch wörtlich aus dem Eisenbahngesetz. Es gilt sinngemäss dasselbe wie bereits zur Projektierungszone ausgeführt.

Es dürfte sinnvoll sein, vor allem Baulinien zum Schutz bestehender Leitungen festzulegen und zwar in dem Sinn, dass die Baulinien eine Aufspannung ermöglichen. Damit verbunden ist allerdings auch eine Verteuerung des Leitungsbaus, weil Baulinien Eigentumsbeschränkung darstellen, die, wirken sie wie eine Enteignung, zu entschädigen sind. Des Weiteren verbreitern sie den Korridor, was zusätzliche Rechtsmittelverfahren von betroffenen Privaten nach sich ziehen kann.

312 Vgl. detailliert Rz 124 hiavor.

**jj. Art. 18g EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

313 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 18g*

<sup>1</sup> *Kommen Eigentumsbeschränkungen nach den Artikeln 18a – 18f einer Enteignung gleich, so sind sie voll zu entschädigen. Für die Bemessung der Entschädigung sind die Verhältnisse beim Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung massgebend.*

<sup>2</sup> *Entschädigungspflichtig ist die Unternehmung oder, wenn eine solche fehlt, derjenige, der die Eigentumsbeschränkung erwirkt.*

<sup>3</sup> *Der Betroffene hat seine Ansprüche innerhalb von zehn Jahren nach Wirksamwerden der Eigentumsbeschränkung schriftlich der Unternehmung anzumelden. Werden die Ansprüche ganz oder teilweise bestritten, so ist nach den Artikeln 57 - 75 des Enteignungsgesetzes vorzugehen.*

<sup>4</sup> *In diesem Verfahren werden nur angemeldete Forderungen behandelt. Nachträgliche Einsprachen gegen die Beschränkung des Grundeigentums sowie Begehren um Änderung von Projektierungszonen und von Baulinien sind ausgeschlossen.*

<sup>5</sup> *Die Entschädigung wird vom Zeitpunkt an verzinst, in dem die Eigentumsbeschränkung wirksam wird.*

314 Keine Bemerkungen.

**kk. Art. 23 Abs. 2 EleG Entwurf Beschleunigungsgesetz**

315 Swissgrid schlägt folgenden Wortlaut vor:

*Art. 23 Abs. 2 (neu)*

*<sup>2</sup> Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 16 haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter kann die aufschiebende Wirkung auf Gesuch hin erteilen.*

316 In Art. 23 ist folgerichtig die Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde vorgesehen. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung bringt, wie bereits dargelegt, nichts.

**e. Art. 15 Abs. 3<sup>bis</sup> Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (StromVG – SR 734.7)**

317 Mit der Neuformulierung von Art. 15 Abs. 3<sup>bis</sup> will Swissgrid sicherstellen, dass sämtliche Kosten im Zusammenhang mit dem Höchstspannungsleitungsbau auch gewälzt werden können. Das ist verständlich. Liest man Art. 15 Abs. 3 StromVG kann man der Auffassung sein, die in Art. 15 Abs. 3<sup>bis</sup> genannten Kosten seien selbstverständlich von Art. 15 Abs. 3 mitumfasst. Da die ElCom in dieser Hinsicht aber eher etwas zögerlich wirkt (vor allem bezüglich der Verkabelungskosten, deren Anrechenbarkeit sie von Fall zu Fall beurteilen will), kann die neue Bestimmung sinnvoll sein. Sie führt insoweit zu einer Beschleunigung der Verfahren, weil Swissgrid schneller (und vielleicht auch grosszügiger entschädigen kann, wenn sie sicher ist, dass diese Kosten als Herstellungskosten im Sinn von Art. 15 StromVG anerkannt werden).

Baden, 6. März 2014

Dr. Michael Merker

**Beilagenverzeichnis**

1. Zusammenfassung Brainstorming Verfahrensoptimierung vom 13. Dezember 2013
2. Draft Kurzgutachten Bär & Karrer vom 29. Oktober 2013

**Abkürzungsverzeichnis**

AG LVS	Arbeitsgruppe Leitungen und Versorgungssicherheit
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BFE	Bundesamt für Energie
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
ESTI	Eidgenössisches Starkstrominspektorat
EleG	Bundesgesetz vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz; SR 734.0)
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711)
LFG	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz; SR 748.0)
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690)

NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NIS	Nichtionisierende Strahlung
NISV	Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710)
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11)
PGV	Plangenehmigungsverfahren
RLG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz; SR 746.1)
RLV	Rohrleitungsverordnung vom 2. Februar 2000 (SR 746.11)
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SEN	Sachplan Energienetze
StromVG	Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz; SR 734.7)
SÜL	Sachplan Übertragungsleitungen
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01)
UVB	Umweltverträglichkeitsbericht
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011)
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz; SR 173.32)
VPeA	Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (SR 734.25)

- VPVE      Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungs-  
verfahren für Eisenbahnanlagen (SR 742.142.1)
- VSE        Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
- VwVG      Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungs-  
verfahren (SR 172.021)