dRSK

Kommentar zu: Urteil 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011
Sachgebiet: Ökologisches Gleichgewicht
Gericht: Bundesgericht
Spruchkörper: I. öffentlich-rechtliche Abteilung
dRSK-Rechtsgebiet: Energierecht

De | Fr | It

Verkabelung von Hochspannungsleitungen

Autor / Autorin

Beat Brechbühl
KELLERHALS. ANWÄLTE | ATTORNEYS AT LAW

Pascal Zysset
KELLERHALS. ANWÄLTE | ATTORNEYS AT LAW

Redaktor / Redaktorin

Brigitta Kratz

Das Bundesgericht bestätigt seine kürzlich eingeführte Praxisänderung, wonach eine Verkabelung zu Gunsten des Landschaftsschutzes nicht mehr auf Ausnahmen beschränkt wird. Verfahrensrechtlich sei dabei auch eine im Rechtsmittelverfahren angeordnete Projektänderung noch möglich.

Zusammenfassung des Urteils

[1] Die Axpo AG reichte dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) ein Plangenehmigungsgesuch für den Ausbau und die Verlegung der bestehenden 50 kV-Leitung in eine 110 kV-Betonmastleitung entlang der neuen Nationalstrasse N4 ein. In der Gemeinde Mettmenstetten hätte dies zur Folge, dass das neue Leitungstrassee um 300 m näher beim Dorf verlaufen würde. Betroffene erhoben deshalb im Rahmen der öffentlichen Auflage Einsprache mit der Forderung, die bisherige Linienführung in dieser Gemeinde beizubehalten. In der Folge bemühte sich die Gesuchstellerin um eine Lösung, indem an der fraglichen Stelle das bisherige Trassee beibehalten werden sollte (sog. „Variante blau"). Da das erforderliche Überleitungsrecht aber nicht freihändig erworben werden konnte, wurde diese Variante nicht weiter verfolgt. Das Bundesamt für Energie (BFE) genehmigte die Planvorlage, worauf die Einsprecher Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben mit den Anträgen, die „Variante blau", eventualiter eine Verkabelung an der fraglichen Stelle - die Autobahn ist dort überdeckt -, durchzuführen. Die Einsprecher erhoben nach Unterliegen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht.

[2] Das Bundesgericht zieht in Erwägung, dass Art. 3 NHG gemäss ständiger Rechtsprechung eine möglichst umfassende Interessenabwägung verlangt. Es sei demnach der Meinung der Vorinstanz, die sich im Grundsatz für eine Koppelung der Freileitungen entlang dem Nationalstrassentrassee zur Minimierung des Landverbrauchs aussprach, beizupflichten. Die visuelle Beeinträchtigung durch Freileitungsmasten und -leitungen werde somit auf einen Landschaftsabschnitt konzentriert, der bereits

durch die Nationalstrasse stark beeinträchtigt sei. Insofern erscheine die neue Linienführung gegenüber der alten vorzugswürdig. Den Beschwerdeführern sei aber soweit beizustimmen, als sie behaupten, die Freileitungsführung im Bereich der Autobahnüberdeckung befriedige nicht. Effektiv würden drei Masten an einer visuell exponierten Stelle errichtet und die Kuppelung an die Nationalstrasse würde in diesem Bereich der Überdeckung nicht wahrgenommen. Auch die „Variante blau" weise gewichtige Nachteile auf. So verlaufe sie auf rund 1.5 km mitten durch die geschützte Drumlinlandschaft (vom Reussgletscher in der letzten Eiszeit geschaffene ellipsenförmige oder runde Hügel). Zwar wäre sie visuell weniger exponiert, würde aber südlich der Überdeckung auf einem Abschnitt die erwünschte Bündelung der Freileitung mit dem Nationalstrassentrassee verfehlen, womit eine solche Linienführung mit der Einschätzung der Vorinstanzen zu verwerfen sei.

[3] Bei der Möglichkeit der Verkabelung im Bereich der Autobahnüberdeckung stellte sich in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Frage, ob ein gestelltes Gesuch lediglich erteilt oder abgewiesen werden dürfe, oder ob auch auf ein anderes Projekt entschieden werden könne. Das BFE habe in seiner Stellungnahme dargelegt, es handle sich bei der strittigen Plangenehmigung um eine Polizeierlaubnis, wodurch keine Kompetenz zur Verfügung einer Projektabweisung bestehe. Das Bundesgericht entgegnet hierzu, der Standort bzw. die Linienführung der Starkstromleitung sei anders als bei der Polizeibewilligung nicht bereits in einem eigentümerverbindlichen Zonen- oder Nutzungsplan vorgegeben. Zwar erlasse der Bundesrat den Sachplan Übertragungsleitungen, dieser sei jedoch einzig für Behörden verbindlich, nicht dagegen für Private (Art. 22 RPV). Erst in der Plangenehmigung, mithin in einem Rechtsmittelverfahren, werde für Private verbindlich über den Verlauf einer Starkstromleitung entschieden. Aus diesem Grund sei die Plangenehmigung eher mit einem Sondernutzungsplan als mit einer Baubewilligung vergleichbar. Die Plangenehmigungsbehörde könne somit Projektanpassungen und -verbesserungen selbst verfügen, sofern es sich nicht um wesentliche Projektänderungen handle. So oder so sei die Behörde verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Varianten zu prüfen.

[3] Es sei somit zu prüfen, ob die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung den bundesrechtlichen Anforderungen entspreche. Das Bundesgericht kommt hier zunächst zum Schluss, dass in Bestätigung der soeben modifizierten Praxis eine Verkabelung nicht mehr nur auf absolute Ausnahmefälle zu beschränken sei, sondern auch bei Landschaften von bloss mittlerer bzw. lokaler Bedeutung in Betracht falle. Zurückzuführen sei dies auf den technischen Fortschritt der Kabelanlagen. Der von der Vorinstanz vorgebrachte Einwand, wonach Teilverkabelungen besonders störungsanfällig seien, könne nicht beigepflichtet werden. Zum einen sei die Belegstelle auf einen Bundesgerichtsentscheid aus den 70er-Jahren zurückzuführen, die offensichtlich nicht mehr den aktuellen Stand der Technik wiedergebe. Zudem habe die Axpo AG in einem anderen Entscheid selbst anerkannt, dass die Ausfallraten von Kabelanlagen im Boden heute deutlich tiefer lägen als diejenigen von Freileitungen. Die Problemstellungen bei der Reparaturdauer von unterirdischen Kabelanlagen könnten zudem durch einen begehbaren Stollen und/oder der vorsorglichen Verlegung einer zusätzlichen Kabellänge gelöst werden. Weiter sei die von der Vorinstanz aufgestellte Berechnung der Verkabelung – nach dieser kommt letztere um einen Faktor 3.25 teurer als eine Freileitung – unvollständig, da nur die Investitionskosten berücksichtigt worden seien. Es müssten demnach auch die Betriebskosten und namentlich die Stromverlustkosten betrachtet werden. Da diese bei einer Freileitung höher seien als bei einer Verkabelung, zudem auch aus ökologischer Sicht aufgrund von Art. 89 Abs. 1 BV diese besonders gewichtet werden müssten, dränge sich eine besondere Beachtung im Rahmen einer Interessenabwägung auf. Ebenfalls revidiert werden müsse das Argument der Vorinstanz, wonach eine Verkabelung keine wesentliche Verbesserung der Aussicht bewirken würde, da sich die Gesamtanzahl der Masten im Vergleich zur genehmigten Variante aufgrund von Kabelentmastungen an den Tunnelportalen sogar erhöhe. Die Erhöhung der Mastanzahl betreffe nur den ohnehin bereits von der Autobahn beeinträchtigten Landschaftsabschnitt. Jedenfalls werde durch die Verkabelung eine Entlastung im Bereich der Nationalstrassenüberdeckung und somit der geschützten Drumlinlandschaft erreicht. Im Ergebnis sei die Beschwerde teilweise – hinsichtlich der Prüfung der Teilverkabelung im Bereich der Überdeckung – gutzuheissen und im Übrigen abzuweisen.

Kommentar

[4] Das Bundesgericht hatte vorliegend sowohl über verfahrensrechtliche Fragen zu befinden als auch

eine heikle Interessenabwägung in materieller Hinsicht vorzunehmen. Formell ist die anzuwendende Dispositionsmaxime zwar grundsätzlich gewahrt, da die Einsprecher eventuell den Antrag auf eine Verkabelung gestellt haben. Auch die vorgenommene Antragserweiterung mag gerade noch angehen, da weiterhin derselbe Streitgegenstand betroffen ist (zu diesem Erfordernis vgl. nur WALDMANN BERNHARD/BICKEL JÜRG, Art. 29-33 VwVG, in: Waldmann Bernhard/Weissenberger Philippe (Hrsg.), VwVG. Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, N 17 zu Art. 32 VwVG). Das Hauptproblem liegt u. E. in den vom Bundesgericht selbst ernannten Voraussetzungen, wonach wesentliche Projektänderungen ein neues Gesuch und i. d. R. ein neues Auflage- und Einspracheverfahren verlangen. Implizit kommt das Gericht in E. 7 zum Schluss, es handle sich bei der Verkabelung um keine wesentliche Änderung. Sowohl im Lichte der wesentlich höheren Kosten der Verkabelung (siehe dazu sogleich) als auch bezüglich dessen, dass die Änderung immerhin vier von dreizehn strittigen Masten umfasst, erscheint die Änderung nicht unwesentlich, weshalb, diese Argumentation nicht überzeugt (beim Referenzentscheid BGE 124 II 146 E. 3b ging es denn auch lediglich um die Verschiebung einer Eisenbahnlinie um 35 m, die explizit am allgemeinen Charakter der Linienführung nichts änderte). Bedauerlicherweise besteht zudem das Potential, dass diese Auslegung nicht nur in der Landschaft von Freileitungsmasten weite Schatten werfen wird.

[5] Inhaltlich geht es um die im Energierecht regelmässig auftauchende Frage der unterirdischen Verlegung von Stromleitungen. Rechtspolitisch wirft das Urteil eine interessante und umstrittene Frage auf: Müssten in Zeiten einer befürchteten Stromknappheit und des vom Bundesrat beschlossenen Ausstiegs aus der Kernenergie (was laut swissgrid, Das Schweizer Stromnetz: Rückgrat der Energieversorgung, 17 f., abrufbar unter: <https://www.swissgrid.ch/dam/swissgrid/company/publications/de/Netz-Booklet_deutsch.pdf> [besucht am 26. September 2011] einen Ausbau des Leitungsnetzes zur Folge haben wird, um dem „Demand-Response"-Problem gerecht zu werden) nicht die partikularen Interessen der Nachbarschaft, aber auch diejenigen des Landschaftsschutzes (sofern die betroffene Landschaft sich nicht in einem Inventar befindet) weniger stark gewichtet werden als die (volks-) wirtschaftlichen Interessen an einer sicheren, effizienten und preisgünstigen Stromversorgung? Das Bundesgericht berücksichtigt diese Frage zu wenig, wenn es u. a. bauliche Massnahmen wie z. B. einen begehbaren Stollen fordert (E. 8.2), ohne zu den Kostenfaktoren Stellung zu nehmen. Kostenüberlegungen gehören aber zum „Plug-In" im Rahmen der öffentlichen Interessen.(siehe z. B. FAVRE ANNE-CHRISTINE, Art. 1, 3, 4, 19, 20, 23 NHG, in: Keller Peter M./Zufferey Jean-Baptiste/Fahrländer Karl Ludwig (Hrsg.), Kommentar NHG, Zürich 1997, N 12 zu Art. 3 NHG). Das Ziel der Abwägung am Horizont der Drumlinlandschaft muss dabei die Ökoeffizienz sein. Offenbar ging es dem Bundesgericht primär darum, die kürzlich vorgenommene Praxisänderung (Urteil BGer 1C_398/2010 vom 5. April 2011), wonach neue Techniken tendenziell für eine Verkabelung sprechen, zu bestätigen. Allerdings setzte es sich dort zumindest weit detaillierter mit der Kostenfrage auseinander, auch wenn die ökonomische Analyse ebenfalls nicht überzeugt. Im vorliegenden Entscheid wird vielmehr global auf die ungefähren Angaben der Beschwerdegegnerin abgestellt (E. 8.3), um dann ohne umfassende Stellungnahme zu den Gesamtkosten (Faktor 2) zu gelangen. Bereits im ersten Entscheid nach „Riniken" relativiert das Bundesgericht offensichtlich seinen dort selbst aufgestellten Massstab bereits wieder, wonach die jeweiligen Kostenvergleiche im Einzelfall geprüft werden müssten. Insgesamt überzeugt deshalb der Entscheid auch materiell nicht.

Zitiervorschlag: Beat Brechbühl / Pascal Zysset, Verkabelung von Hochspannungsleitungen , in: dRSK, publiziert am 29. September 2011

ISSN 1663-9995. Editions Weblaw

Weblaw AG | Cybersquare | Laupenstrasse 1 | 3008 Bern
T +41 31 380 57 77 | F +41 31 380 57 78 | info@weblaw.ch

www.weblaw.ch