

(Entscheid des Bundesrates vom 5. März 1990)

Art. 15 EZG. Plangenehmigungsverfahren für Hochspannungsleitung.

- Hat ein Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren nur allgemeine Einwände vorgebracht und konkretisiert er sie erst vor dem Bundesrat in einem Verkabelungsantrag, so gilt dieses Begehren als neu. Infolgedessen ist die Beschwerde unzulässig und der Bundesrat tritt nicht darauf ein.

- Aufsichtsrechtlich hebt aber der Bundesrat die Plangenehmigung auf einem kurzen Teilstück auf und genehmigt eine vom Kanton vorgeschlagene Änderung, um das kantonale Recht über den Landschaftsschutz zu berücksichtigen.

Art. 15 LIE. Procédure d'approbation des plans d'une ligne à haute tension.

- Lorsqu'un recourant fait valoir devant l'autorité inférieure des griefs d'ordre général et qu'il ne les concrétise en une demande de mise en câble qu'à l'échelon du Conseil fédéral, cette conclusion, par sa nouveauté, rend le recours irrecevable et le Conseil fédéral n'entre pas en matière sur celui-ci.

- En vertu de son pouvoir de surveillance, le Conseil fédéral annule toutefois, pour un court tronçon, l'approbation des plans et approuve une modification proposée par le canton, afin de tenir compte du droit cantonal en matière de protection du paysage.

Art. 15 LIE. Procedura d'approvazione dei piani di una linea ad alta tensione.

- Se il ricorrente fa valere all'autorità di prima istanza censure generali e le concreta soltanto davanti al Consiglio federale in una domanda per ottenere il cablaggio, quest'ultima vale come nuova richiesta. Quindi il ricorso è irricevibile e il Consiglio federale non entra in materia.

- In virtù del potere di sorveglianza, il Consiglio federale però annulla l'approvazione dei piani concernente un breve tratto e approva una modifica proposta dal Cantone per tener conto del diritto cantonale sulla protezione del paesaggio.

I

A. Die nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK), Baden, das Aargauische Elektrizitätswerk (AEW), Aarau, und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) planen die Erstellung der 50-kV-Leitung Beznau-Steinmaur, Teilstrecke Lengnau-Unterwerk Steinmaur, sowie die Erstellung der 16-kV-Leitung Lengnau-Schneisingen und Sünikon-Niederweningen auf den Masten der 50-kV-Leitung Beznau-Steinmaur; diese neue Leitung soll der Versorgung des Unterwerkes Steinmaur ab dem Unterwerk Beznau dienen.

Mit Verfügung vom 9. September 1982 hat das Eidgenössische Starkstrominspektorat (EStI) die Pläne für die Leitungsführung samt Anhang gleichen Datums genehmigt. Gemäss Ziff. 6.2 des erwähnten Anhangs wird «die Leitungsführung nicht nach dem Wunsch der Gemeinde Unterehrendingen gemäss Bericht des Departements des Innern des Kantons Aargau, Abteilung Energiewirtschaft, vom 10. Juni 1982, sondern gemäss Bericht der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) vom 9. Januar 1981 ausgeführt, das heisst ohne Überspannung, aber mit südwestlicher Umfahrung des Waldgebietes Hasel».

B. Gegen diese Verfügung hat die Gemeinde Unterehrendingen am 20. September 1982 beim EVED eine Beschwerde eingereicht mit dem sinngemässen Antrag, eine landschaftsschonende Leitungsführung im Gebiet des Haselwaldes zu wählen.

Diese Beschwerde ist am 27. Mai 1987 abgewiesen worden, soweit darauf eingetreten werden konnte. Aus der Begründung: Angefochten sei die Leitungsführung ab Mast 514 nördlich des Schladholzes zum Mast 517 in der Nähe des Haselhölzlis bis zum Mast 521. Auf dieser Teilstrecke führten zwei Drittel der projektierten Leitung dem Waldrand entlang, um zu verhindern, dass sich die Masten und Leiterseile vom Horizont abhoben. Einzig beim Mast 517 werde auf eine kurze Distanz Waldgebiet überquert. Auch wenn eine gewisse Belastung der Landschaft durch die Leitungsführung kaum vermeidbar sei, so müsse doch berücksichtigt werden, dass es sich um keine unberührte Landschaft handle. Im weiteren werde darauf aufmerksam gemacht, dass die ENHK in ihrem Gutachten vom 9. Januar 1981 diesem Leitungsprojekt zugestimmt habe. Vor allem komme hinzu, dass das fragliche Gebiet kein Objekt von nationaler Bedeutung darstelle. Das EVED habe somit keinen Anlass, von der Auffassung der ENHK abzuweichen, zumal das genehmigte Projekt im Vergleich zu anderen Varianten am wenigsten störe.

C. Gegen diesen Entscheid hat die Gemeinde Unterehrendingen am 29. Juni 1987 beim Bundesrat eine Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, die NOK hätten die projektierte Leitung zwischen den Masten 514 bis 521 zu verkabeln und in diesem Sinn ein geändertes Projekt zur Genehmigung einzureichen; die Beschwerde sei daher zur Neubeurteilung an die Vorinstanzen zurückzuweisen. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass sich aus Gründen des Landschaftsschutzes eine Verkabelung zwischen den Masten 514 und 521 aufdränge, auch wenn das zur Zeit genehmigte Leitungsprojekt die beste Variante für eine Freileitung darstelle. Der Bereich zwischen den Masten 516 bis 519 befinde sich in einer Sperrzone nach kantonalem Recht; hier seien alle baulichen Massnahmen, die nach aussen in Erscheinung treten, verboten. Ferner würden die Masten 519 bis 521 im Bereich einer Schutzzone nach kantonalem Recht erstellt; in dieser Zone seien nur Bauten zulässig, die der ordentlichen Bewirtschaftung von Feld und Wald dienten. Die Vorinstanz habe unterlassen, den erwähnten beiden Aspekten im Rahmen der Interessenabwägung Rechnung zu tragen. Würde die Freileitung projektkonform genehmigt, so wäre die bestehende Raumplanungsordnung in Frage gestellt. Ausserdem sei die projektierte Freileitung auch unvereinbar mit weiteren Bestimmungen des kantonalen Lagerschutzdekrets, da eine naturnahe und erhaltenswerte Landschaft unwiderruflich ihren Charakter verlöre. Komme hinzu, dass die projektierte Freileitung sich in der Nähe der Läger befinden; dieses Gebiet gehöre zum Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. Eine Verletzung von Bundesrecht liege insoweit vor, als man unterlassen habe, eine Vernehmlassung des Bundesamtes für Raumplanung einzuholen. Wolle man das Landschaftsbild ungeschmälert erhalten, so müsse die Freileitung im fraglichen Leitungsabschnitt durch eine Kabelleitung ersetzt werden. Allfällige Mehrkosten seien im Verhältnis zu den Gesamtkosten vertretbar und zumutbar.

D. Das Finanzdepartement des Kantons Aargau weist in seiner Vernehmlassung vom 28. Juli 1987 darauf hin, dass die Abteilung

Raumplanung einen Verbesserungsvorschlag hinsichtlich der Linienführung ausgearbeitet habe. Mit dieser Variante liesse sich die Leitung im Gelände noch besser anpassen, was den Zielsetzungen des Lägerenschutzdekrets entspreche.

E. Das EVED beantragt in seiner Beschwerdevernehmlassung vom 13. August 1987, die Beschwerde abzuweisen, beziehungsweise darauf nicht einzutreten. Auf die Begründung wird, soweit notwendig, in den nachfolgenden Erwägungen zurückgekommen.

F. Am 15. September 1987 fand ein Augenschein statt.

G. Das EStI nimmt in seiner Beschwerdevernehmlassung vom 14. Januar 1988 zu den Varianten der Leitungsführung Stellung.

H. Das Bundesamt für Raumplanung (BRP) befürwortet in seiner Vernehmlassung vom 29. Februar 1988 die vom Kanton Aargau beziehungsweise die von der kantonalen Abteilung Raumplanung vorgeschlagene Leitungsvariante. Für die Siedlungsentwicklung ergäben sich keine Probleme, da bestehende und geplante Siedlungsgebiete nur geringfügig berührt werden.

I. Das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (BFL; neu: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL) betrachtet in seiner Vernehmlassung vom 2. März 1988 die genehmigte Leitungsführung hinsichtlich der Landschaftsverträglichkeit als tragbar, gibt aber im Einvernehmen mit der ENHK der Leitungsvariante des Kantons Aargau den Vorzug.

J. Die Gemeinde Unterehrendingen hält in ihrer Replik vom 28. April 1988 an ihren Anträgen fest. Eine Freileitungsvariante dürfe erst geprüft werden, wenn eine Verkabelung nicht in Frage komme. Im übrigen sei die Behauptung falsch, dass das Begehren auf Verkabelung der Leitung zwischen den Masten 514 bis 521 erstmals im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat gestellt werde. Die Gemeinde Unterehrendingen habe im Gegenteil schon von Anfang an geltend gemacht, dass eine Freileitung in diesem Streckenbereich unzulässig sei. Abgesehen davon gehöre es nicht zu den Aufgaben der Gemeinde, andere Lösungsvorschläge aufzuzeigen.

K. Das Baudepartement des Kantons Aargau betrachtet es in seiner Eingabe vom 19. Juli 1988 als sinnvoll und als im öffentlichen Interesse liegend, die Leitung «auf einer möglichst kurzen Strecke über eine Sperrzone zu leiten und diese entlang der Trennungslinie zwischen der Sperr- und der Schutzzone zu führen, wobei diese Leitungsführung vor einer Waldkulisse erfolgt, die die Betonmastenleitung weitgehend abdeckt» (sogenannter Verbesserungsvorschlag des Kantons Aargau).

...

O. Mit Eingabe vom 20. Februar 1989 teilt das Baudepartement des Kantons Aargau mit, dass es gemäss § 5 des kantonalen Lägerenschutzdekrets vom 13. Dezember 1977 eine Ausnahmegewilligung für die geplante Linienführung der Freileitung gemäss seinem Verbesserungsvorschlag vom 19. Juli 1988 in der Sperr- beziehungsweise Schutzzone erteilt habe (vgl. oben K.).

...

Q. Das Baudepartement des Kantons Aargau weist in seiner Eingabe vom 18. Mai 1989 darauf hin, dass für das vom EVED genehmigte Projekt - soweit dieses eine Sperr- beziehungsweise Schutzzone durchquert - nie eine Ausnahmegewilligung gemäss dem kantonalen Lägerenschutzdekret erteilt worden sei.

...

II

1. Nach Art. 99 Bst. c OG in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVG und Art. 23 des BG vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (EIG, SR 734.0) fallen Beschwerden gegen Verfügungen des EVED betreffend die Plangenehmigung von Hochspannungsleitungen in die Zuständigkeit des Bundesrates (VPB 54.30, VPB 53.41 A, VPB 41.111, VPB 40.17, VPB 40.44; Gygi Fritz, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 357; Hess Heinz / Weibel Heinrich, Das Enteignungsrecht des Bundes, Bern 1986, Bd. 2, S. 209 ff.). Dieser überprüft die angefochtene Verfügung nach Art. 49 VwVG in vollem Umfang.

...

2. Die Beschwerdeführerin beantragt erstmals in ihrer beim Bundesrat eingereichten Verwaltungsbeschwerde, dass die projektierte Starkstromleitung zwischen den Masten 514 bis 521 zu verkabeln sei. Es fragt sich daher ob es im vorliegenden Fall zulässig ist, dass die Beschwerdeführerin diesen Antrag für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat aufspart.

Nach Lehre und Rechtsprechung sind neue Anträge beziehungsweise Klageänderungen im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren vor dem BGer und im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesrat unzulässig; als neu sind solche Anträge zu verstehen, die vorgängig nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens waren (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 256 ff.; Grisel André, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. 2, S. 914; Knapp Blaise, Précis de droit administratif, Basel/Frankfurt a. M. 1988, S. 372; BGE 113 Ib 32, BGE 104 Ib 315, BGE 100 Ib 120; VPB 41.102).

Den Akten lässt sich entnehmen, dass die Beschwerdeführerin mit der vorgesehenen Leitungsführung nie einverstanden war, ohne aber weitergehend einen Verkabelungsantrag zu stellen. Wenn die Beschwerdeführerin nun meint, es genüge der Hinweis [in ihrer Vernehmlassung], dass die Freileitungsvariante «unzulässig» sei und dass es nicht zu ihren Aufgaben gehöre, anderweitige Lösungsmöglichkeiten im Interesse des Landschaftsschutzes aufzuzeigen, so irrt sie. Betrachtet die Beschwerdeführerin eine projektierte Leitung als «unzulässig», so lässt sich eine solche Bemerkung nachträglich nicht in einen Verkabelungsantrag umdeuten. Die Beschwerdeführerin wollte in den vorangegangenen Verfahren nur kundtun, dass sie mit der Leitungsführung nicht einverstanden sei und dass nach Möglichkeit eine andere, ihrer Interessenlage besser entsprechende Leitungsvariante zu wählen sei.

Bestehen in Abweichung vom Auflageprojekt Wünsche bezüglich der Leitungsführung, so sind diese im erstinstanzlichen Verfahren möglichst genau und umfassend zu konkretisieren. Es ist dann Aufgabe der ersten Instanz, hier des EStI, die verschiedenen Einwände gegen das Auflageprojekt und die daraus resultierenden Varianten zu beurteilen. Die auf Beschwerde

hin tätigen Beschwerdeinstanzen haben anschliessend nur noch die Aufgabe, das Genehmigungsprojekt auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen; in diese Prüfung sind soweit notwendig auch die im erstinstanzlichen Verfahren diskutierten Varianten miteinzubeziehen; es geht jedoch nicht an, erst in einem Beschwerdeverfahren neue bis anhin unbekannte Varianten einzubringen. Würde ein solches Vorgehen als zulässig erachtet, so wäre das erstinstanzliche Verfahren, das die Projektevaluation unter Einbezug aller zur Prüfung vorgelegten Varianten zum Gegenstand hat, seines ihm zugeordneten Sinnes und Zweckes beraubt. Ausserdem würde die Zulassung neuer Leitungsvarianten in den nachfolgenden Beschwerdeverfahren Willkür darstellen, da im Ergebnis der zwingend vorgeschriebene Instanzenzug nicht eingehalten wäre; es gilt der Grundsatz, dass sich eine obere Instanz erst dann mit einer Streitsache beziehungsweise einer Leitungsvariante befassen darf, wenn sie zuvor von der unteren Instanz beurteilt worden ist (BGE 99 Ia 322 E. 4a).

Daraus ergibt sich, dass auf die Beschwerde - zumal sie nur einen Verkabelungsantrag zum Gegenstand hat nicht einzutreten ist.

3. Der Kanton Aargau hat im Laufe des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesrat in Abweichung vom Plangenehmigungsprojekt einen Verbesserungsvorschlag für die oberirdische Leitungsführung eingereicht (vgl. oben K.). Es ist somit auch hier, wie beim nachträglich eingebrachten Antrag der Beschwerdeführerin auf Verkabelung der Starkstromleitung, zu prüfen, ob ein solch neuer Antrag zulässig ist.

Der Kanton Aargau ist im vorliegenden Verfahren nicht Beschwerdeführer, so dass er bereits aus diesem Grund keinen Rechtsanspruch auf Behandlung seines Begehrens hat. Es stellt sich somit lediglich die Frage, ob Gründe vorliegen, die den Bundesrat ausnahmsweise trotzdem dazu veranlassen, das Begehren des Kantons Aargau aufzugreifen und dieses als Aufsichtsbehörde von Amtes wegen zu berücksichtigen.

4. Die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen inklusive die Genehmigung von Plänen für Werke und Anlagen zur Beförderung von Energie ist eine Bundesaufgabe gemäss Art. 2 Bst. b des BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe haben gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe dafür zu sorgen, dass das heimatische Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Der Schutz des Landschaftsbildes ergibt sich auch schon aus Art. 72 der V vom 7. Juli 1933 über die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt von elektrischen Starkstromanlagen (Starkstromverordnung [StVO], SR 734.2); so ist gemäss dieser Bestimmung bei der Erstellung von Freileitungen darauf Rücksicht zu nehmen, dass sie das landschaftliche Bild möglichst wenig stören (vgl. auch Gygi, Verwaltungsrecht, S. 357).

5. Die projektierte Starkstromleitung zwischen den Masten 514 bis 521 führt entlang des Waldrandes vom «Schladholz», überquert anschliessend das Surbtal und verläuft entlang des «Sandhölzlis» zur Langenhagstrasse. Es handelt sich um eine teilweise bewaldete Hügellandschaft des Mittellandes ausserhalb der Bauzone von Unterehrendingen.

Bezüglich der oberirdischen Leitungsführung hat das BRP keine Einwände, da alle Leitungsvarianten das bestehende und geplante Siedlungsgebiet nur in geringem Masse beeinträchtigen und weitere räumliche Konflikte nicht zu erkennen seien. Ferner ruft das BFL im Einvernehmen mit der ENHK in Erinnerung, dass man dem Leitungsprojekt schon im Jahre 1981 zugestimmt habe. Die Linienführung sei nach wie vor, auch unter dem Gesichtspunkt der Landschaftsverträglichkeit, tragbar; man gebe allerdings der Detailvariante des Kantons Aargau den Vorzug.

Der Kanton Aargau beziehungsweise das Baudepartement des Kantons Aargau schlägt demgegenüber eine leicht modifizierte Linienführung vor, welche noch besser auf die Landschaft abgestimmt sei als diejenige im Plangenehmigungsprojekt; diese neu beantragte Linienführung werde nur auf einer kurzen Strecke Land beanspruchen, das in einer Sperrzone gemäss dem kantonalen Lagerschutzdekret vom 13. Dezember 1977 liege; ferner erfolge diese Linienführung vor einer Waldkulisse, welche die Betonmastleitung weitergehend abdecke.

6.a. Die gemeinsame Stellungnahme des BFL und der ENHK sowie die Stellungnahme des BRP sind sowohl ein Amtsbericht als auch eine Expertise; unabhängig von der rechtlichen Qualifikation dieser Stellungnahme vermitteln die erwähnten Berichte aber Sachkunde, die der entscheidenden Behörde abgeht (VPB 52.9). Der Bundesrat weicht daher gemäss seiner ständigen Rechtsprechung vom Entscheid der Vorinstanz nicht ohne Not ab, wenn dieser mit den Amtsberichten der Fachstellen des Bundes übereinstimmt (VPB 52.25). Ein Abweichen von der Auffassung der Experten würde sich nur rechtfertigen, wenn der Amtsbericht beziehungsweise die Expertise auf einer falschen Auslegung des Gesetzes beruhen oder irrtümliche tatsächliche Feststellungen, Lücken oder Widersprüche enthalten würde (BGE 110 Ib 56 E. 2, BGE 108 Ib 512, BGE 101 Ib 408 E. 3b aa).

b. Sowohl das BRP als auch das BFL sowie die ENHK haben die Landschaftsverträglichkeit der geplanten Freileitung zwischen den Masten 514 und 521 nach den Bestimmungen des BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) und des NHG geprüft; alle drei Fachinstanzen sind übereinstimmend zum Ergebnis gelangt, dass die vorgesehene Linienführung der geplanten Freileitung zwar nicht ideal, aber dennoch tragbar und somit bundesrechtskonform sei. Wenn dieses übereinstimmende Ergebnis nachträglich von der Beschwerdeinstanz trotzdem in Frage gezogen wird, so liegt das darin, dass nach Auffassung des Kantons Aargau mit der neuen Variante das kantonale Recht noch in verstärktem Masse berücksichtigt werden könnte. Es ist daher zu prüfen, ob eine Ausnahmegewilligung nach § 5 des kantonalen Lagerschutzdekrets vom 13. Dezember 1977 erforderlich sei oder ob die eidgenössischen Plangenehmigungsbehörden, unabhängig von der kantonalen Zuständigkeitsordnung, zumindest das im kantonalen Lagerschutzdekret enthaltene kantonale Recht zur Anwendung bringen müssen. Man kommt nicht umhin, diese für den Ausgang des Verfahrens zentrale Frage zu beantworten. Eine Verletzung von Bundesrecht liegt nach der Rechtsprechung nämlich auch dann vor (Art. 5 und Art. 49 Bst. a VwVG), wenn kantonales oder kommunales Verwaltungsrecht im Sachzusammenhang mit einer zu prüfenden Frage des Bundesverwaltungsrechts nicht oder nicht richtig angewandt worden ist; dies kann gleichzeitig einen materiellen Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht, insbesondere gegen Art. 4 BV bedeuten (BGE 114 Ib 83 E. Ia, BGE 112 Ib 237 E. 2a, BGE 108 Ib 74 E. Ia und vor allem BGE 103 Ib 314 E. 2b).

7. Nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts sind die Kantone in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, nicht zur Rechtsetzung befugt (BGE 113 Ia 141, BGE 109 Ia 67, BGE 106 Ia 58, BGE 105 Ib 35, BGE 101 Ia 506); demgegenüber bleiben die Kantone weiterhin ermächtigt, in einem vom Bund nicht abschliessend geregelten Sachgebiet selbständig Recht zu setzen, soweit dies nicht im Widerspruch zum Bundesrecht steht. Vorliegend trifft dies zu. Die Raumplanung, insbesondere die Ausscheidung von Nutzungsplänen, stellt keine Bundesaufgabe,

sondern eine eigenständige Aufgabe der Kantone dar (BGE 112 Ib 75, BGE 107 Ib 114). Der Kanton Aargau war daher befugt, zum Schutz der Landschaft Zonen mit einem ganzen oder teilweisen Bauverbot zu erlassen (vgl. § 2 und § 3 kant. Lagerschutzdekret); vor allem ist der Kanton kraft seiner Planungskompetenz auch ermächtigt, Bestimmungen zu erlassen, die bezüglich des Landschaftsschutzes einschneidender sind als diejenigen des Bundesrechts über den Natur- und Heimatschutz (vgl. Art. 3 NHG in Verbindung mit § 2 und § 3 kant. Lagerschutzdekret); das heisst mit anderen Worten, dass die rechtsanwendenden Behörden immer verpflichtet sind, kantonales Recht über den Landschaftsschutz anzuwenden, wenn dieses strenger ist als das entsprechende Bundesrecht. Dabei darf aber die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht verhindert oder übermässig erschwert werden.

Was das Verhältnis des EIG zum NHG anbelangt, so enthält das EIG keine Bestimmung, welche die Anwendung von Bundesrecht und selbständigem kantonalem Recht über den Landschaftsschutz ausdrücklich ausschliesst. Wenn Art. 1 EIG von der Oberaufsicht des Bundes betreffend die Erstellung und den Betrieb von Starkstromanlagen spricht, so begründet dies die Kompetenz, «allgemeine Vorschriften» im erwähnten Sachgebiet zu erlassen: Starkstromanlagen müssen nach den anerkannten Regeln der Technik erstellt, geändert, instandgehalten und kontrolliert werden; sie dürfen bei bestimmungsgemäsem Betrieb oder Gebrauch sowie in voraussehbaren Störfällen weder Personen noch Sachen gefährden (Art. 4 Abs. 1 StVO). Das Bundesrecht über die elektrischen Stromanlagen behandelt abschliessend sicherheitstechnische Fragen, lässt aber eine bundesrechtliche oder kantonale Regelung hinsichtlich Raumplanung sowie Natur- und Heimatschutz zu (BGE 111 Ib 105 E. 5; anders dagegen noch EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, S. 70, Randnote 83). Den Kantonen verbleibt somit im Rahmen der Bundesgrundsätze die Möglichkeit, eigene Initiativen zu entfalten und regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1988, S. 99 Ziff. 318/319; VPB 42.95). Selbst Art. 72 StVO, wonach bei der Erstellung von Freileitungen auf das Landschaftsbild möglichst Rücksicht zu nehmen ist, enthält keine Aussage, welche die Kompetenz der Kantone in diesem Punkt schmälern würde; im Gegenteil: dem Bundesgesetzgeber ging es einzig darum, einen subsidiären Minimalschutz zu Gunsten der betroffenen Landschaft zu schaffen, wenn das kantonale Recht nicht mindestens gleich wirksame Schutzbestimmungen dieser Zielrichtung enthielte.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die hier zur Anwendung gelangenden verschiedenen Bundesgesetzgebungen - NHG, RPG und EIG - und das dazugehörige selbständige kantonale Recht miteinander koordiniert anzuwenden sind; es gilt Lösungen zu treffen, bei denen sie alle möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen (BGE 114 Ib 227 E. 5b).

8. Steht fest, dass es zulässig ist, neben dem Bundesrecht auch selbständiges kantonales Recht zur Anwendung zu bringen, so ist zu prüfen, ob man parallel neben dem eidgenössischen Plangenehmigungsverfahren allenfalls auch eine kantonale Ausnahmegewilligung bei den kantonalen Behörden zur Durchquerung einer kantonalen Landschaftsschutz- beziehungsweise Sperrzone einholen muss (§ 5 und § 6 kant. Lagerschutzdekret).

Das BGer hat schon in einem etwas anderen Zusammenhang darauf hingewiesen (BGE 97 Ib 528 E. 4b), dass Art. 7 EIG, wonach über die Linienführung von Schwachstromleitungen im Normalfall die eidgenössische Verwaltung und im Streitfall der Bundesrat entscheidet, kaum eine praktische Bedeutung besässe, wenn nach diesem Entscheid noch ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen wäre und die kantonale oder kommunalen Baupolizeibehörden eine andere Linienführung anordnen oder Vorschriften über die Erstellung von Leitungsmasten machen könnten. In Wirklichkeit würden dann nicht die in Art. 7 EIG genannten Behörden des Bundes, sondern die Gemeindebehörden, die kantonalen Rechtsmittelinstanzen und schliesslich das BGer darüber entscheiden, wo und wie Schwachstromleitungen gebaut werden dürfen.

Die dieser Bestimmung vom BGer gegebene Auslegung ist auch für Starkstromanlagen, die nach Art. 15 EIG ebenfalls einer Bewilligung durch eine Bundesbehörde bedürfen, zu beachten. Müssten die eidgenössischen Plangenehmigungsbehörden das von ihnen durchgeführte Plangenehmigungsverfahren sistieren, um vorgängig eine kantonale Ausnahmegewilligung zur Durchquerung eines Landschaftsschutzgebiets einzuholen, so würde nicht nur die vom Bundesgesetzgeber vorgesehene Einheit des Verfahrens in Frage gestellt, sondern es ergäben sich auch unlösbare Widersprüche; dies wäre vor allem dann der Fall, wenn Fragen des Landschaftsschutzes vom BGer als letztinstanzliche Baubewilligungsbehörde (Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG) und vom Bundesrat als letztinstanzliche Plangenehmigungsbehörde unterschiedlich beurteilt würden. Es ist nicht Sinn und Zweck der Art. 7 und 15 EIG, die Praktikabilität des eidgenössischen Plangenehmigungsverfahrens durch eingeschobene kantonale Verfahren für eine kantonale Zusatzbewilligung in Frage zu stellen und damit gleichzeitig die Landesversorgung mit ausreichender elektrischer Energie zu gefährden. Die Art. 7 und 15 EIG schaffen im Gegenteil eine ausschliessliche verfahrensrechtliche Zuständigkeit des Bundes, lassen aber gleichzeitig die Anwendung von selbständigem materiellem kantonalem Recht zu.

9. Im vorliegenden Fall führt die geplante Freileitung zwischen den Masten 514 und 521 sowohl durch die «Sperrzone» als auch durch die «Schutzzone» des unter Schutz gestellten Gebiets im Bereich der Lägern (§ 2 und § 3 kant. Lagerschutzdekret). In der «Sperrzone» sind alle baulichen Massnahmen, die nach aussen in Erscheinung treten, verboten; in der «Schutzzone» sind nur Bauten und Anlagen zulässig, die der ordentlichen Bewirtschaftung von Feld und Wald, der Aufzucht von Tieren und Pflanzen sowie der Futterproduktion dienen. Für beide Zonen kann das kantonale Baudepartement nach Anhören der zuständigen Gemeindebehörde, wenn es mit dem öffentlichen Wohl sowie mit dem Sinn und Zweck der Rechtssätze vereinbar ist, unter billiger Abwägung der beteiligten privaten Interessen Ausnahmen gewähren, sofern ausserordentliche Verhältnisse vorliegen oder die Anwendung der Vorschriften zu hart wäre (§ 5 kant. Lagerschutzdekret).

Der «Verbesserungsvorschlag Kanton Aargau» bringt diesem Schutzgebiet nach einhelliger Auffassung der Experten (ENHK, BFL/BUWAL, BRP) eine weitere Entlastung; das Landschaftsschutzgebiet wird zwar nach wie vor für die Leitungsführung beansprucht, aber in wesentlich bescheidenerem Ausmass. Die neue Variante trägt somit dem materiellen kantonalen Recht noch besser Rechnung als dies bei der vom EVED genehmigten Leitungsführung der Fall ist. Unter diesen besonderen Umständen rechtfertigt es sich nicht, sich der Trasseänderung zu widersetzen; dies umso weniger, als nach Ansicht aller für ein besonders schutzwürdiges Gebiet eine Verbesserung erreicht werden kann, die vorzunehmende Änderung nur geringfügig ist und dem Leitungsinhaber dadurch keine unverhältnismässigen Erschwernisse erwachsen. Die vom EVED gutgeheissene Leitungsführung ist deshalb ausnahmsweise in Würdigung der speziellen Umstände dieses Falles und losgelöst von formellen Überlegungen gestützt auf die aufsichtsrechtliche Kompetenz des Bundesrates zugunsten des «Verbesserungsvorschlages Kanton Aargau» zu ändern.

Daraus ergibt sich, dass der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben ist zu Gunsten des «Verbesserungsvorschlages Kanton Aargau». Es muss daher nur noch abschliessend geprüft werden, ob dieser Verbesserungsvorschlag vom Bundesrat im vorliegenden Beschwerdeverfahren genehmigt werden kann oder ob die Beschwerdeakten zur Neubeurteilung im aufgezeigten

Sinn an die Vorinstanz zurückzuweisen sind.

10.a. Die projektierte Starkstromleitung gemäss der Variante «Verbesserungsvorschlag Kanton Aargau» verläuft zwischen den Masten 514-521 etwas westlich im Vergleich zum ursprünglichen Plangenehmigungsprojekt, um die topographischen Höhenunterschiede besser auszunützen; damit wird optisch ein günstigerer Gesamteindruck erzielt; ferner lässt sich dadurch das Landschaftsschutzgebiet vermehrt schonen, auch wenn es nach wie vor in bescheidenerem Umfang als früher beansprucht werden muss. Gesamthaft betrachtet ist die Planänderung «Verbesserungsvorschlag Kanton Aargau» als geringfügig zu bezeichnen, so dass von einem neuen Planauflageverfahren abgesehen werden kann.

b. Dieser Verzicht auf eine neue Planaufgabe lässt sich auch deshalb rechtfertigen, weil das Enteignungsverfahren einzuleiten ist, wenn sich die betroffenen Grundeigentümer und der Werkeigentümer über den Erwerb von Durchleitungs-Servituten und die Höhe der Entschädigung nicht gütlich einigen können (BGE 115 Ib 13). Das Plangenehmigungsverfahren für die 50-kV-Leitung Beznau-Steinmaur war nach der damaligen Praxis auf die Anhörung der Behörden beschränkt. Betroffene Private sind zur Geltendmachung ihrer Rechte in das Enteignungsverfahren verwiesen worden; sie werden dannzumal die Möglichkeit haben, sich vernehmen zu lassen. Dasselbe gilt auch für die nun von der Änderung betroffenen Personen, die damit den übrigen betroffenen Privaten völlig gleichgestellt sind. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der Rechtsprechung des BGer (BGE 108 Ib 247), die verlangt, dass alle Betroffenen mindestens ein Mal zur Sache angehört werden müssen.

Somit steht der Genehmigung des Leitungsprojektes gemäss der Variante «Verbesserungsvorschlag Kanton Aargau» durch den Bundesrat nichts im Wege.

...

12. Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten; ferner ist das geänderte Leitungsprojekt zwischen den Masten 514 und 521 gemäss dem «Verbesserungsvorschlag Kanton Aargau» zu genehmigen.

Verfahrenskosten werden nicht auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Dokumente des Bundesrates