

(Entscheid des Bundesrates vom 18. Oktober 1989)

Plangenehmigung für eine Hochspannungsleitung. Zeitliche Gültigkeit.

- Die in der Genehmigung festgesetzte Frist von 2 Jahren zur Erstellung des Werks kann nach Art. 84 der V über die Vorlagen für Starkstromanlagen und nach fester Praxis erst zu laufen beginnen, wenn entweder die Durchleitungsrechte auf gutlichem Weg erworben werden konnten oder das Enteignungsverfahren abgeschlossen ist.

- Eine auf Verlängerungsgesuch hin ergangene Verfügung, wonach innert eines Jahres mit der Erstellung des Werkes zu beginnen oder das Enteignungsverfahren zum Erwerb der Durchleitungsrechte einzuleiten ist, setzt eigentlich eine zusätzliche Frist an, welche die Gültigkeit der Genehmigung nicht berührt.

- Wahrung des rechtlichen Gehörs einer berührten Gemeinde im Rahmen des Beschwerdeverfahrens.

Approbation des plans d'une ligne à haute tension. Validité temporelle.

- Le délai, fixé dans la décision d'approbation, de deux ans pour construire l'ouvrage ne peut, en vertu de l'art. 84 O relative aux pièces à présenter pour les installations à courant fort et d'une pratique constante, commencer à courir que lorsque les droits de transport ont pu être acquis à l'amiable ou que la procédure d'expropriation est close.

- Prise sur demande de prolongation, une décision selon laquelle, dans l'année, doivent commencer les travaux de construction ou doit être ouverte la procédure d'expropriation aux fins d'acquérir les droits de transport nécessaires fixe en réalité un délai supplémentaire, qui ne touche pas la validité de l'approbation.

- Mise en oeuvre, dans le cadre de la procédure de recours, du droit d'être entendu d'une commune touchée.

Approvazione dei piani di una linea ad alta tensione. Validità temporanea.

- Il termine di due anni, fissato nella decisione d'approvazione, per costruire l'opera, giusta l'art. 84 O concernente i progetti per gli impianti a corrente forte e conformemente alla prassi costante, inizia a decorrere dal momento in cui hanno potuto essere accordati per via amichevole i diritti di trasporto oppure quando la procedura d'espropriazione è conclusa.

- Una decisione presa in merito a una domanda di proroga, in base alla quale entro un anno devono iniziare i lavori dell'opera oppure deve essere aperta la procedura d'espropriazione affinché siano acquisiti i necessari diritti di trasporto fissa un termine suppletivo vero e proprio che non lede la validità dell'approvazione.

- Tutela del diritto legale di essere udito di un Comune toccato nell'ambito della procedura di ricorso.

I

A. Am 17. Dezember 1980 genehmigte das Eidgenössische Starkstrominspektorat (EStI) das Projekt der Bernischen Kraftwerke AG (BKW) für eine 16/132-kV-Leitung vom Unterwerk (UW) Bickigen nach der Unterstation Fischermätteli bei Heimiswil. Dagegen erhob die Gemeinde Heimiswil beim EVED Beschwerde. Den abweisenden Entscheid des EVED vom 25. November 1982 zog sie an den Bundesrat weiter, der am 11. Mai 1983 die Beschwerde abwies.

A.1. In der Folge erstellten die BKW im Herbst 1983 in der Gemeinde Wynigen das Leitungsteilstück vom UW Bickigen bis zum Mast Nr. 2. Für den übrigen Teil der Leitung nahmen sie mit den betroffenen Grundeigentümern Verhandlungen zum Erwerb der erforderlichen Durchleitungsrechte auf. Da sich keine rasche Einigung abzeichnete, ersuchten die BKW am 3. Mai 1985 beim EStI um Verlängerung der auf zwei Jahre befristeten Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung. Mit Brief vom 10. Mai 1985 kam das EStI diesem Begehren nach und verlängerte die Plangenehmigung formlos um ein weiteres Jahr.

A.2. Da mit drei von insgesamt 27 betroffenen Grundeigentümern keine Einigung erzielt werden konnte, stellten die BKW am 21. Januar 1986 das Gesuch um Einleitung des Enteignungsverfahrens, dem der Präsident der Eidgenössischen Schätzungskommission mit Genehmigung vom 30. Januar 1986 entsprach. Im Februar 1986 versandten die BKW die persönlichen Anzeigen gemäss Art. 34 des BG vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711). Aufgrund von Anträgen mehrerer Einsprecher verfügte der Präsident der Eidgenössischen Schätzungskommission am 7. Juli 1986, dass ein ordentliches Enteignungsverfahren mit öffentlicher Planaufgabe durchzuführen sei. Kurz nach der Einigungsverhandlung vom 27. November 1986, am 2. Dezember 1986, erhob die Gemeinde Heimiswil Beschwerde beim EVED gegen die am 10. Mai 1985 erfolgte Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung. Sie beantragte, es sei festzustellen, dass die erwähnte Verlängerungsverfügung nichtig und die Sache an das EStI zurückzuweisen sei. Im Eventualpunkt verlangte die Beschwerdeführerin, die Verlängerungsverfügung sei aufzuheben, und das Verfahren betreffend die Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung vor dem EStI von Anfang an neu durchzuführen. Subeventuell beantragte die Beschwerdeführerin die Wiederherstellung der Beschwerdefrist gemäss Art. 23 des BG vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (EIG, SR 734.0) und die Aufhebung der Verlängerungsverfügung.

A.3. Das EVED wies die Beschwerde mit Entscheid vom 18. März 1988 ab. Zur Begründung führte es im wesentlichen folgendes aus: Die den BKW zugestandene Verlängerung sei als Verfügung zu betrachten, da damit die in der Plangenehmigung umschriebenen Rechte und Pflichten geändert würden. Durch diese Änderung seien die Parteien des Detailprojektverfahrens wiederum betroffen gewesen, weshalb der Gemeinde Heimiswil Parteieigenschaft hätte zuerkannt und die Verlängerungsverfügung ordnungsgemäss eröffnet werden müssen. Erforderlich gewesen wären Schriftlichkeit, Begründung und Rechtsmittelbelehrung (Art. 34 und 35 VwVG). Daher sei die Gemeinde Heimiswil zur Beschwerde legitimiert. Das EVED ging ferner davon aus, dass die Gemeinde Heimiswil erst anlässlich der Einigungsverhandlung am 27. November 1986 von der Verlängerung der Plangenehmigungsverfügung erfahren und daher rechtzeitig Beschwerde erhoben habe.

Bei der materiellen Prüfung der Vorbringen der Beschwerdeführerin kam das EVED zum Schluss, dass die Verlängerungsverfügung wegen Formfehlern anfechtbar, nicht aber nichtig sei. Wohl sei die Gemeinde Heimiswil in nicht leicht zu nehmender Weise in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Indessen hätten die BKW im Vertrauen auf die

Gültigkeit der Verlängerungsverfügung mit den betroffenen Grundeigentümern über den Erwerb der Durchleitungsrechte weiter verhandelt, anstatt sofort das Gesuch um Einleitung des Enteignungsverfahrens zu stellen. Dies rechtfertige es, der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz den Vorrang vor der Nichtigkeit der Verfügung zu geben. Im weiteren habe die Beschwerdeführerin nun vor der Rechtsmittelinstanz das Versäumte nachholen können, weshalb der aufgrund der unterlassenen Eröffnung begangene Verfahrensmangel als geheilt zu betrachten und die Sache demzufolge nicht an die Vorinstanz zurückzuweisen sei.

Was die Richtigkeit der Verlängerung angehe, so liege der Sinn der Befristung von Plangenehmigungen einmal darin, zu verhindern, dass die Werkeigentümer sich mit Plangenehmigungen vorsorglich Leitungstrassees oder Anlagestandorte im Verbundnetz sichern könnten. Ursprünglich habe das EStI die Erstellung des Werkes innert Frist, ab 1949 aber nur noch den Baubeginn innert Frist verlangt. Die neue Fassung sei jedoch nur in die französische Version von Plangenehmigungen aufgenommen worden. Die neue Praxis sei gerechtfertigt dadurch, dass die Vorbereitungsarbeiten für Hochspannungsleitungen grösser, die Trassewahl schwieriger und der Rechtserwerb komplizierter geworden seien, weshalb es in den meisten Fällen nicht mehr möglich sei, ein Werk innert Frist zu erstellen. Wenn aber der freihändige Erwerb von Durchleitungsrechten kompliziert und zeitaufwendig sei, so erweise sich selbst die Zweijahresfrist für den Baubeginn als zu kurz. In diesen Fällen bestehe in der Praxis die Möglichkeit, dass der Werkeigentümer um Verlängerung ersuche. Dies sei denn auch nicht zu beanstanden und stehe nicht in Widerspruch zu Sinn und Zweck der Befristung von Plangenehmigungen. Die Frist von zwei Jahren könne im übrigen ohnehin erst dann zu

laufen beginnen, wenn alle rechtlichen Hindernisse, die einem Bau entgegenstehen, beseitigt seien. Wo eine Enteignung nötig sei, liege dieser Zeitpunkt beim rechtskräftigen Abschluss des Enteignungsverfahrens. Deshalb sei es angebracht, auch die Frist zwischen dem Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens und der Einleitung des Enteignungsverfahrens zu beschränken. Die Praxis des EStI, vom Werk innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens die Einleitung der Enteignung oder eine Fristverlängerung zu verlangen, entspreche diesem zusätzlichen Erfordernis optimal. Die BKW hätten im vorliegenden Fall den Weg der Fristverlängerung gewählt. Dem sei zu Recht entsprochen worden.

B. Gegen diesen Entscheid richtet sich die vorliegende Beschwerde vom 20. April 1988 mit den Anträgen:

«1. der Beschwerdeentscheid des EVED sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Verlängerungsverfügung nichtig und die Plangenehmigung somit erloschen ist

eventuell:

2. die Verlängerungsverfügung sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Plangenehmigungen erloschen sind.»

Zur Begründung wird angeführt, dass das Verfahren, das zum Erlass der Verlängerungsverfügung geführt habe, mit derart vielen Mängeln behaftet sei, dass von einem rechtsstaatlichen Verfahren nicht gesprochen werden könne. Im Beschwerdeverfahren seien lediglich die in der unterlassenen Eröffnung der Verfügung liegenden Verfahrensmängel geheilt worden, da die Beschwerdeinstanz mit voller Überprüfungsbefugnis entschieden habe. Nicht geheilt worden sei dagegen der Verfahrensmangel, der darin liege, dass die Beschwerdeführerin vor Erlass der Verlängerungsverfügung nicht angehört worden sei. Die Beschwerdeführerin habe ein Recht darauf, vorausgesetzt, dass sie sämtliche Rechtsmittel ergreife, dreimal angehört zu werden, und nicht nur zweimal, wie dies im vorliegenden Verfahren geschehen sei. Die BKW hätten auch nicht derartige Dispositionen getroffen, dass ihr Vertrauen in den Bestand der erstinstanzlichen Verfügung geschützt werden müsse. Insbesondere verdienen sie diesen Schutz auch deshalb nicht, weil sie sich der Verfahrensmängel bewusst gewesen seien. Zudem verstosse das EVED gegen Treu und Glauben, wenn es in seinem Beschwerdeentscheid als rechters erachte, dass anstelle der Erstellung des Werkes der Baubeginn oder die

Einleitung des Enteignungsverfahrens zur Einhaltung der Frist genügen solle. Dies gehe aus dem Wortlaut der erstinstanzlichen Verfügung nicht hervor. Damit werde die Plangenehmigung im Ergebnis effektiv nicht nur um ein Jahr, sondern zusätzlich um die Dauer des Enteignungsverfahrens und um die ganze Bauzeit verlängert. Damit werde letztlich bewirkt, dass ein in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht überholtes Projekt noch realisiert werden könne. Auf diese Weise werde auch die Gültigkeit des BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG], SR 814.01) unterlaufen.

C. Mit Vernehmlassung vom 13. Januar 1988 beantragt das EVED die Abweisung der Beschwerde. Es weist darauf hin, dass für die Gültigkeitsdauer von Plangenehmigungen bei Freileitungen keine gesetzlich vorgeschriebenen Fristen existieren. Doch entspreche es langjähriger Praxis des EStI, solche Plangenehmigungen mit einer Frist zu versehen. Die beanstandete Lösung mit den zwei Fristen werde seit etwa 30 Jahren vom EStI angewandt. Deshalb könne von einer materiellen Änderung der ursprünglichen Plangenehmigungsverfügung, wie sie in der Beschwerde geltend gemacht wird, nicht die Rede sein. Verlängert worden sei lediglich die Frist zwischen dem Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens und der Einleitung des Enteignungsverfahrens. Die Frist, innert der mit der Erstellung der Anlage zu beginnen sei, habe noch nicht zu laufen angefangen.

D. Auch die BKW beantragen mit ihrer Eingabe vom 28. Juni 1988 die Abweisung der Beschwerde. Sie verweisen grundsätzlich auf ihre Vernehmlassung im Beschwerdeverfahren vor dem EVED, auf den Entscheid des EVED sowie auf dessen Vernehmlassung zur vorliegenden Beschwerde. Hingegen halten sie daran fest, dass es sich beim Brief des EStI, mit welchem dem Verlängerungsgesuch der BKW entsprochen wurde, nicht um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG handle, sondern um eine formlose Fristerstreckung ohne Einfluss auf die materielle Rechtsbeständigkeit der Plangenehmigungsverfügung. Im übrigen habe sie im Vertrauen auf die Rechtsbeständigkeit der Fristverlängerung beim Erwerb von Durchleitungsrechten unwiderrufliche Dispositionen getroffen, weshalb Rechtssicherheit und Vertrauensschutz vorgehen sollten.

E. Das Bundesamt für Umweltschutz (neu: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL) äussert sich in seiner Vernehmlassung vom 17. August 1988 zur Frage der Anwendbarkeit des USG. Die Verlängerung einer bestehenden Bewilligung sei dann ausgeschlossen, wenn sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse wesentlich verändert hätten. Diesfalls sei eine Neubeurteilung unumgänglich. Nun sei das USG nach der Plangenehmigung, jedoch vor der verfügten Verlängerung derselben in Kraft getreten. Wenn das EStI mit seinem Schreiben tatsächlich die Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung verlängert habe, so wäre diese Verlängerung unzulässig gewesen und müsste ein neues Plangenehmigungsverfahren unter Berücksichtigung des USG durchgeführt werden. Falls jedoch die in der Plangenehmigungsverfügung vom 11. Mai 1983 vorgesehene Zweijahresfrist noch nicht zu laufen begonnen habe, so wäre das Schreiben des EStI vom 12. Mai 1985 an die BKW nicht als Verlängerungsverfügung zu betrachten, weshalb auch keine Pflicht zur Durchführung eines neuen Plangenehmigungsverfahrens bestände.

F. Das instruierende Bundesamt für Justiz führte am 12. Oktober 1988 einen Augenschein in Anwesenheit von Vertretern der

Gemeinde Heimiswil, der BKW und der beteiligten Behörden des Bundes durch. Besichtigt wurde ein Teilstück des umstrittenen Leitungstrassees vom Punkt Egg aus.

G. In ihren Eingaben im Anschluss an den Augenschein halten die Parteien an ihren Standpunkten fest. Die Beschwerdeführerin führt überdies aus, dass die Zweistufigkeit des Verfahrens, wie es vom EVED dargelegt wurde, in den Plangenehmigungsverfügungen nicht zum Ausdruck komme. Die Verlängerungsverfügung vom 10. Mai 1985 sei daher materiell eine neue Verfügung, die als rechtswidrig zu qualifizieren sei.

Das EStI hält zur Verneinung des BUWAL fest, dass sich die Situation bezüglich der vorliegenden Plangenehmigung weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht geändert habe. Das USG sei überdies nicht anwendbar, weil Hochspannungsleitungen bis 380 kV Nennspannung nach dem heutigen Stand der Kenntnisse keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen im Sinne von Art. 1 USG verursachen. Zudem seien im Anhang zum letzten Entwurf der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung nur Leitungen mit 220 kV oder höheren Spannungen aufgeführt. Im vorliegenden Fall gehe es um eine 16/132 kV-Leitung, so dass auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht zur Diskussion stehe.

II

1. Der angefochtene Entscheid des EVED ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Er betrifft die Verlängerung einer Frist, die sich ihrerseits auf eine Bestimmung bezieht, welche unter dem Titel «Bedingungen und Auflagen» in eine Plangenehmigung ohne formelle Enteignungswirkung aufgenommen wurde. Solche Plangenehmigungen unterliegen nach Art. 99 Bst. c OG in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVG der Beschwerde an den Bundesrat. Bedingungen und Auflagen folgen andererseits als Nebenbestimmungen dem Rechtsweg, der für den Hauptinhalt der Verfügung vorgeschrieben ist, damit die Einheit des Prozesses gewahrt bleibt (BGE 104 Ib 312; Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 237). Nichts anderes kann für spätere Verfügungen gelten, die sich auf solche Nebenbestimmungen beziehen. Gegen den vorliegenden Entscheid des EVED ist somit die Beschwerde an den Bundesrat zulässig.

Nach Art. 48 Bst. a VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Entscheid des EVED stellt fest, dass eine Anordnung des EStI bezüglich der Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung rechtsgültig getroffen worden ist. Diese Plangenehmigung war seinerzeit von der Gemeinde Heimiswil angefochten worden. Mit der vorliegenden Beschwerde verlangt die Gemeinde Heimiswil nun, es sei festzustellen, dass die Plangenehmigung nicht rechtsgültig verlängert und somit erloschen sei. Aufgrund der vorangegangenen Verfahren ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse daran hat, dass festgestellt wird, ob die Plangenehmigung ihr gegenüber nach wie vor Bestand hat. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerde ist im übrigen form- und fristgerecht eingereicht worden, weshalb darauf einzutreten ist (Art. 50-52 VwVG).

2. Die Beschwerdeführerin hat im vorinstanzlichen Verfahren lediglich verlangt, es sei festzustellen, dass die Verlängerungsverfügung nichtig sei, beziehungsweise eventualiter, die Verlängerungsverfügung sei aufzuheben. Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat beantragt sie nun weiter, es sei festzustellen, dass die Plangenehmigung erloschen sei. Darin liegt indessen in materieller Hinsicht kein neues Begehren. Denn wenn es sich herausstellen würde, dass die Plangenehmigung nicht rechtsgültig verlängert worden ist, so stände damit gleichzeitig fest, dass sie erloschen ist, vorausgesetzt, dass die in den Bedingungen und Auflagen festgesetzte Zweijahresfrist mit Rechtskraft der Plangenehmigung zu laufen begonnen hat, was noch zu prüfen sein wird. Die Frage nach der Zulässigkeit neuer Begehren im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat stellt sich somit nicht.

3. Zur Beurteilung des vorliegenden Falles ist vorab einmal die Frage zu beantworten, ob das Schreiben des EStI an die BKW vom 10. Mai 1985 als Verfügung zu betrachten ist. Das hängt davon ab, welche Bedeutung dieser Anordnung zukam. Entweder wurde mit ihr die Frist, die in Ziff. 4 der Bedingungen und Auflagen der Plangenehmigung festgelegt ist, verlängert, oder aber es wurde eine zusätzliche Frist angesetzt, die mit der Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung nichts zu tun hat.

3.1. Die Vorinstanz hält dazu fest, dass die Verlängerung klar in der Absicht ausgesprochen worden sei, die in der Plangenehmigung ausgesprochenen Rechte und Pflichten zu ändern. Es gebe auch keine überzeugenden Argumente, welche die Annahme zuließen, die Verlängerung sei überflüssig gewesen. Die Vorinstanz qualifiziert demnach das Schreiben des EStI vom 10. Mai 1985 als Abänderung von Ziff. 4 der in der Plangenehmigung aufgeführten Bedingungen und Auflagen. Andererseits legt die Vorinstanz in den Erwägungen dar, dass die in der erwähnten Bestimmung gewählte Formulierung, wonach das Werk innert der Frist von zwei Jahren zu erstellen ist, nicht den wirklichen Sinn dieser Bestimmung wiedergibt. Diese sei vielmehr so zu verstehen, dass innert Frist mit dem Bau des Werkes zu beginnen sei. In der französischen Version der Plangenehmigungen werde denn auch die letztere Formulierung verwendet. Überdies weist die Vorinstanz darauf hin, dass diese Frist erst zu laufen beginnen könne, wenn die Plangenehmigung als solche rechtskräftig geworden und zudem ein allfälliges Enteignungsverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden sei. Da der Zeitpunkt der Einleitung des Enteignungsverfahrens weitgehend durch das Werk bestimmt werden könne, sei es zudem angebracht, auch die Zeitspanne zwischen Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens und Einleitung des Enteignungsverfahrens zu befristen, damit die Befristung der Plangenehmigung nicht jegliche Bedeutung verliere.

3.2. Würde man indessen der Argumentation der Vorinstanz folgen, so wäre im vorliegenden Fall mit der Änderung von Ziff. 4 der Bedingungen und Auflagen der Plangenehmigung die Frist für die Erstellung der Anlage verlängert worden, die damals noch gar nicht zu laufen begonnen hatte, sondern erst mit dem rechtskräftigen Abschluss des Enteignungsverfahrens zu laufen beginnt. Die Anordnung des EStI vom 10. Mai 1985 kann demgegenüber nur so verstanden werden, dass den BKW eine zusätzliche Frist zur Einleitung des Enteignungsverfahrens angesetzt wurde, um zu verhindern, dass sich die Verhandlungen über den gütlichen Erwerb der Durchleitungsrechte weiter in die Länge ziehen. Es fragt sich, ob die zweite Alternative, die im Schreiben des EStI vom 10. Mai 1985 aufgeführt ist, dass nämlich innert der neu angesetzten Jahresfrist mit dem Bau der Leitung zu beginnen sei, eine Lösung zu bieten vermag. Dies lässt sich erst sagen, wenn in bezug auf den Beginn der Zweijahresfrist, die in der Plangenehmigung festgehalten ist, Klarheit herrscht.

In der Plangenehmigungsverfügung selber wird im Textteil festgehalten, dass der Bauherr die Anlage erst erstellen darf, wenn die Genehmigung oder der Entscheid über die Beschwerde rechtskräftig geworden ist. Dabei wird auf Art. 76 Abs. 1 der V vom 26. Mai 1939 über die Vorlagen für elektrische Starkstromanlagen (im folgenden Verordnung, SR 734.25) verwiesen. Diese Bestimmung nimmt ihrerseits auf Art. 84 der gleichen Verordnung Bezug, der festhält, dass mit dem Bau einer elektrischen Anlage erst begonnen werden darf, wenn die Genehmigung der Vorlage dafür rechtsgültig geworden ist und keine enteignungsrechtlichen Hindernisse mehr entgegenstehen. Letztere werden im zitierten Artikel selber aufgeführt. Die Befristung der Plangenehmigung

gemäss Ziff. 4 der Bedingungen und Auflagen ist im Lichte der erwähnten Verordnungsbestimmungen auszulegen. Sie wird rechtskräftig mit der letztinstanzlichen Beurteilung einer Beschwerde. Stehen jedoch enteignungsrechtliche Hindernisse im Wege, so kann der Berechtigte von der Plangenehmigung nach wie vor keinen Gebrauch machen. Sie ist wohl rechtskräftig, nicht jedoch vollstreckbar beziehungsweise nicht ausnützbar. Dies wird sie erst vom Moment an sein, in dem allfällige enteignungsrechtliche Hindernisse beseitigt sind. Sinnvoll und rechtens ist es von daher gesehen, die Frist für die Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung von dem Moment an laufen zu lassen, in dem der Inhaber des Rechts von diesem auch Gebrauch machen kann. Versucht der Inhaber der Plangenehmigung, die Durchleitungsrechte gütlich, das heisst ohne Enteignungsverfahren, zu erwerben, so steht erst im Zeitpunkt, in dem mit sämtlichen betroffenen Grundeigentümern Vereinbarungen abgeschlossen worden sind, fest, dass keine enteignungsrechtlichen Hindernisse entgegenstehen werden. So kann die Frist für die Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung in diesem Zeitpunkt zu laufen beginnen. Zeigt sich jedoch im Verlauf der Verhandlungen, dass eine Enteignung nötig sein wird, so sind die enteignungsrechtlichen Hindernisse so lange nicht beseitigt, als die in Art. 84 Bst. a bis d der Verordnung angeführten Tatbestände nicht erfüllt sind. Konsequenterweise kann die Zweijahresfrist gemäss Ziff. 4 der Bedingungen und Auflagen für die Gültigkeit der Plangenehmigung auch in diesen Fällen erst mit dem Wegfall der enteignungsrechtlichen Hindernisse zu laufen beginnen. Falls innert Jahresfrist die Durchleitungsrechte gütlich hätten erworben werden können, hätte die Zweijahresfrist zur Erstellung des Werkes gemäss Ziff. 4 der Bedingungen und Auflagen zu laufen begonnen und die BKW hätten das Werk in Angriff nehmen können. Es lag daher nahe, in der Verfügung vom 10. Mai 1985 den Baubeginn zu erwähnen, auch wenn damit die rechtliche Tragweite der Anordnung nur ungenau zum Ausdruck kam.

3.3. Im Lichte dieser Ausführung kann die Aufforderung des EStI vom 10. Mai 1985, innert Jahresfrist mit dem Bau der Leitung zu beginnen, nur dahin verstanden werden, dass die BKW innert dieser Frist die Verhandlungen über den gütlichen Erwerb der Durchleitungsrechte zum Abschluss zu bringen oder aber das Enteignungsverfahren einzuleiten hätten. Sie trägt in jeder Hinsicht den Charakter einer Verfügung, mit der eine Frist zum Handeln angesetzt wird. Dies wurde denn auch offensichtlich vom Verfügungsadressaten, den BKW, so aufgefasst. Die Anordnung des EStI stellt damit eine neue, von der bestehenden Plangenehmigung unabhängige Verfügung mit Fristansetzung dar und ergibt sich auch nicht etwa aus Ziff. 4 der Bedingungen und Auflagen der Plangenehmigung. Deshalb kann diesbezüglich von einer Änderung der Plangenehmigungsverfügung nicht die Rede sein. Der Wortlaut der Verfügung vom 10. Mai 1985 ist in dem Sinne missverständlich, als von einer Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung die Rede ist. Dieses Problem wird bei der materiellen Prüfung der Verfügung auf ihre Rechtsbeständigkeit hin zu beurteilen sein.

4. Steht fest, dass mit der Verfügung des EStI vom 10. Mai 1985 lediglich eine zusätzliche Frist zum Abschluss der Verhandlungen über den gütlichen Erwerb der Durchleitungsrechte beziehungsweise zur Einleitung des Enteignungsverfahrens angesetzt, nicht aber die Plangenehmigungsverfügung abgeändert wurde, so fragt sich weiter, ob diese Verfügung rechtsgültig zustandegekommen und materiell rechtmässig ist.

4.1. EStI und BKW massen der Verfügung offenbar eine andere rechtliche Bedeutung bei, als ihr tatsächlich zukommt, gingen sie doch davon aus, es handle sich um eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Plangenehmigung. Andererseits waren sich verfügende Behörde und Adressantin über den Zweck der Verfügung und das erwartete Verhalten einig: Die Adressantin sollte innert Frist entweder die Verhandlungen über den gütlichen Erwerb der Durchleitungsrechte zum Abschluss bringen oder das Enteignungsverfahren einleiten. Beide Parteien vertrauten überdies darauf, dass die Plangenehmigung jedenfalls bis zum Ablauf der neu angesetzten Frist Bestand habe. Die BKW nutzten in der Folge diese Frist noch, um zu einem gütlichen Erwerb der Durchleitungsrechte zu gelangen. Als für sie aber feststand, dass dies fristgemäss nicht möglich sein würde, leiteten sie das Enteignungsverfahren ein. Damit steht nicht nur fest, dass sie im Vertrauen auf die Rechtsgültigkeit der Fristansetzung unwiderrufliche Dispositionen trafen, sondern dass sie auch innert der vom EStI angesetzten Frist das vorkehrten, was das EStI von ihr verlangt hatte. Von daher wäre es nicht gerechtfertigt, allein deshalb, weil die Parteien von einer anderen Bedeutung der Verfügung ausgingen, als ihr tatsächlich zukam, die Verfügung vom 10. Mai 1985 als nichtig zu erklären. Die Übereinstimmung der Parteimeinungen hinsichtlich des Zweckes der Verfügung und das Vertrauen in den Bestand derselben gebieten es, die Verfügung vom 10. Mai 1985 als rechtsgültig zu betrachten.

4.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Verfügung des EStI sei deshalb nichtig, weil die Parteirechte der Beschwerdeführerin in schwerwiegender Weise verletzt worden seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Verfügung des EStI lediglich für die BKW neue Pflichten mit sich brachte, da sie dadurch gezwungen wurden, innert Frist zu handeln. Indirekt waren dadurch ferner nur diejenigen Grundeigentümer betroffen, die noch mit den BKW in Verhandlungen bezüglich Erwerb der Durchleitungsrechte standen. Ob die Beschwerdeführerin trotzdem durch die Fristansetzung in ihren Rechten und Pflichten gemäss Art. 6 VwVG berührt war und ihr Parteirechte zugestanden hätten, kann offen bleiben. Denn in jedem Fall wäre eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs vor der ersten Instanz durch das Verfahren vor dem EVED und dem Bundesrat geheilt worden, weil diesen beiden Behörden die gleiche volle Kognition wie der ersten Instanz zusteht (Art. 49 VwVG; BGE 112 Ib 175; VPB 42.96, S. 423 ff. und S. 432 ff.).

4.3. Das geltende Recht enthält keine Fristen für Plangenehmigungen. Doch befolgt das EStI seit 39 Jahren die Praxis, die Geltungsdauer der betreffenden Verfügungen auf 2 Jahre zu befristen. Nach übereinstimmender Auffassung soll damit verhindert werden, dass Werkeigentümer Plangenehmigungen stapeln und sich vorsorglich den Anspruch auf gewisse Leitungstrassees oder Anlagestandorte im Verbundnetz sichern. Die Zweckmässigkeit solcher Befristungen wird denn auch von keiner Seite in Frage gestellt. Sie widersprechen auch keinen Bestimmungen des geltenden Rechts und verhindern dessen Durchsetzung nicht, sondern dienen vielmehr dessen Verwirklichung, indem sie Missbräuchen vorbeugen. Indessen sind, wie zuvor dargetan, Missbräuche dann möglich, wenn sich der Werkeigentümer nicht ernsthaft um den Erwerb von Durchleitungsrechten bemüht und auch kein Enteignungsverfahren einleitet. Hier verfügt die Behörde mit der Fristansetzung über die Möglichkeit, den Werkeigentümer unter Druck zu setzen und auf den Beginn des Fristenlaufs der Plangenehmigung einzuwirken. Dieses Vorgehen erscheint als durchaus rechtmässig und verhältnismässig. Von daher kann die Gültigkeit der Fristansetzung nicht in Zweifel gezogen werden.

4.4. Unter diesen Umständen braucht die Frage, ob das Umweltschutzgesetz hätte angewendet werden sollen, nicht mehr geprüft zu werden. Es steht fest, dass die Plangenehmigungsverfügung vom 11. Mai 1983 unverändert blieb und nicht erloschen ist. Dies bedeutet insbesondere, dass Ziff. 4 der Bedingungen und Auflagen gültig bleibt und die dort gesetzte Frist erst mit dem Wegfall der enteignungsrechtlichen Hindernisse (Abschluss des Enteignungsverfahrens beziehungsweise gütlicher Rechtserwerb) zu laufen beginnt.

5. Aufgrund der vorangehenden Erwägungen vermag die Gemeinde Heimiswil mit ihren Begehren nicht durchzudringen. Sie sind daher abzuweisen. Immerhin ist der Beschwerdeführerin zuzugestehen, dass die verfahrensrechtliche Situation im vorliegenden

Fall keineswegs klar war und dass es von daher als wünschenswert erscheint, dass die langjährige Praxis bezüglich Befristung von Plangenehmigungen und Beginn des Fristenlaufs inskünftig hinreichend klar in den Plangenehmigungsverfügungen zum Ausdruck gebracht wird.

Nach Art. 63 Abs. 2 VwVG werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Die BKW haben in ihrer Vernehmlassung eine Parteientschädigung beansprucht. Da sie sich indessen nicht durch einen Anwalt vertreten liessen und auch sonst keine verhältnismässig hohen Kosten nachweisen, wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Dokumente des Bundesrates