Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-1451/2015

Urteil vom 7. Juli 2015

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Robert Lauko.

Parteien

Einwohnergemeinde Lengnau, Gemeinderat,
vertreten durch Andreas Hubacher, Fürsprecher,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. **A.**_____**,**
2. **B.**_____**,**
3. **C.**_____**,**
alle vertreten durch Christian Zuberbühler, Rechtsanwalt,

4. **D.**_____**,**
5. **E.**_____**,**
6. **F.**_____**,**
Beschwerdegegner,

Bundesamt für Energie BFE, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zwischenverfügung über die öffentliche Auflage im Plangenehmigungsverfahren betreffend Neubau der Transformatorenstation Schulhaus Lengnau.

Sachverhalt:

A.
Am 24. Oktober 2012 reichte die Einwohnergemeinde Lengnau beim Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) ein Plangenehmigungsgesuch ein. Gegenstand der Planvorlage bildet der Neubau der Transformatorenstation Schulhaus, ferner die Umlegung der 16 kV-Kabel zwischen der Oelestrasse 22, der Jungfraustrasse 8, der Solothurnstrasse 41a sowie der Zollgasse von der alten zur neuen Transformatorenstation Schulhaus. Zur Begründung des Gesuchs brachte die Einwohnergemeinde Lengnau vor, der Ersatz der bestehenden Transformatorenstation durch eine neue stehe im Zusammenhang mit dem Neubau einer Mehrzweckhalle auf dem Schulareal. Die bestehenden elektrischen Anlagen und das Gebäude müssten abgebrochen und durch eine neue freistehende Fertigstation an einem neuen Standort ersetzt werden.

Am 5. November 2012 eröffnete das ESTI ein ordentliches Plangenehmigungsverfahren. Im Nachgang zur Publikation Ende November 2012 gingen neun Einsprachen gegen das Bauvorhaben ein. Einige Einsprechende stellten Sistierungsanträge mit der Begründung, die Planauflage für die neue Transformatorenstation werde aufgrund ihrer Abhängigkeit zum Bau der Mehrzweckhalle hinfällig, falls Letzterer nicht realisiert würde. Mit Schreiben vom 7. Mai 2013 überwies das ESTI das Plangenehmigungsverfahren dem Bundesamt für Energie (BFE) zur Beurteilung. Das BFE führte am 19. November 2013 eine Einspracheverhandlung durch, anlässlich welcher keine Einigung erzielt werden konnte.

Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (nachfolgend: BVE) verweigerte am 2. April 2014 dem Baugesuch der Einwohnergemeinde Lengnau für die Mehrzweckhalle die Bewilligung aus Gründen des Denkmal- und Ortsbildschutzes.

B.
Mit Zwischenverfügung vom 28. Juli 2014 sistierte das BFE das Plangenehmigungsverfahren für den Neubau der Transformatorenstation bis Ende 2014 aus Gründen der Zweckmässigkeit und Prozessökonomie. Für den Fall, dass der Sistierungsgrund bereits vorher wegfalle, werde das Verfahren fortgesetzt.

C.
Mit Urteil vom 10. November 2014 hiess das Bundesverwaltungsgericht

eine von der Einwohnergemeinde Lengnau gegen die Sistierung erhobene Beschwerde gut und hob die Zwischenverfügung vom 28. Juli 2014 auf.

D.
Mit Verfügung vom 11. Februar 2015 forderte das BFE die Einwohnergemeinde Lengnau auf, die am 24. Oktober 2012 beim ESTI zur Plangenehmigung eingereichten Planvorlagen mit der im laufenden Verfahren geltend gemachten neuen Begründung zu ergänzen und das Projekt gesamthaft erneut öffentlich aufzulegen.

E.
Die Einwohnergemeinde Lengnau (nachfolgend: Beschwerdeführerin) erhebt mit Eingabe vom 5. März 2015 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Zwischenverfügung vom 11. Februar 2015 betreffend Planänderung BTE 148.0173 sei aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, das Verfahren verzugslos fortzusetzen.

F.
Mit Schreiben vom 10. März 2015 zogen sich G._____ und H._____ als Beschwerdegegner aus dem Verfahren zurück. Die verbleibenden Beschwerdegegner liessen sich nicht vernehmen.

G.
In seiner Vernehmlassung vom 9. April 2015 schliesst das BFE (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

H.
In ihren Schlussbemerkungen vom 22. April 2015 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren vollumfänglich fest.

I.
Auf die Ausführungen der Parteien wird – sofern entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz gemäss den Art. 33 oder 34 VGG entschieden hat. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist hier nicht gegeben und das BFE ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die angefochtene Aufforderung, die eingereichten Planvorlagen mit der neuen Begründung zu ergänzen und das Projekt erneut öffentlich aufzulegen, stellt eine selbständig eröffnete Zwischenverfügung dar, welche den Parteien schriftlich mitgeteilt sowie mit einer Begründung und Rechtsmittelbelehrung versehen wurde. Sie schliesst das Verfahren in Bezug auf die materielle Hauptstreitfrage nicht ab (vgl. BGE 132 III 785 E. 2; vgl. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.41 mit Hinweisen). Nach Art. 46 Abs. 1 VwVG ist die Beschwerde gegen eine solche Zwischenverfügung nur zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Bst. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). Andernfalls können Zwischenverfügungen erst mit Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden (vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG).

1.2.1 Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil liegt vor, wenn er selbst durch einen für die Beschwerdeführerin günstig ausfallenden Endentscheid nicht oder nicht vollständig behoben werden könnte (BGE 137 III 380 E. 1.2.1, TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 Rz. 84). Dabei muss der zu erwartende Nachteil nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichtes nicht zwingend rechtlicher, sondern kann auch tatsächlicher Natur sein. Ein wirtschaftlicher Nachteil genügt, sofern es der beschwerdeführenden Partei bei der An-

fechtung einer Zwischenverfügung nicht lediglich darum geht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern (BGE 134 III 188 E. 2.2; Urteil des BVGer A-3043/2011 vom 15. März 2012, E. 1.2.3; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar, Zürich 2009, Art. 46 Rz. 7).

1.2.2 Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht schon daraus, dass die Vorinstanz eine voraussichtliche "Rückweisung des Gesuchs (Nichteintreten)" angekündigt hat, sollte sie keine ergänzten Planunterlagen einreichen. Einen entsprechenden Nichteintretensentscheid könnte die Beschwerdeführerin ohne Weiteres gerichtlich anfechten und ihre Beschwerdegründe im betreffenden Verfahren vorbringen (vgl. Urteil des BVGer A-5530/2008 vom 11. Dezember 2008 E. 2.5). Ob die mit der Einreichung der angepassten Unterlagen und der Neuauflage verbundenen Kosten einen schutzwürdigen, nicht wiedergutzumachenden Nachteil darstellen (vgl. Urteil des BVGer A-4580/2007 vom 17. Januar 2008 E. 2.2; BGE 120 Ib 97 E. 1c), kann schliesslich aufgrund des Nachfolgenden dahingestellt bleiben.

1.2.3 Die Beschwerdeführerin beruft sich weiterhin auf eine Verletzung des Beschleunigungsgebots. Im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Anfechtbarkeit von Sistierungsentscheiden kann das Erfordernis eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils als gegeben erachtet bzw. davon abgesehen werden, wenn eine Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend gemacht wird (vgl. BGE 134 IV 43 E. 2.2 ff.; vgl. auch KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 914). Dementsprechend trat das Bundesverwaltungsgericht auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführerin gegen die Sistierungsverfügung vom 28. Juli 2014 ein, wobei es die Beschwerde wegen Verletzung des Beschleunigungsgebots mit Urteil vom 10. November 2014 guthiess. Die Verfahrensverzögerung wurde dadurch indes nicht aus der Welt geschafft, sondern hält nach wie vor an. Dies gilt umso mehr, als zwischen dem erwähnten Urteil und der streitbetroffenen Aufforderung weitere drei Monate verstrichen sind und das Verfahren mittlerweile über zweieinhalb Jahre andauert. Unter diesen Umständen kann die Zwischenverfügung vom 11. Februar 2015 im vorliegenden Verfahren angefochten werden.

1.2.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist damit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens, sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, Zweck des Plangenehmigungsverfahrens sei es, Projekte auf ihre Vollständigkeit und Rechtskonformität hin zu prüfen. Beim geplanten Neubau der Transformatorenstation handle es sich um ein eigenständiges Projekt, das sie im Zusammenhang mit der Sanierung des angrenzenden Schulwegs und losgelöst vom Neubau der Mehrzweckhalle entwickelt habe. Sinn und Zweck sei die sicherheitsbedingte Sanierung der technisch stark veralteten Anlage. Das Vorhaben sei mit der Elektrizitätsgesetzgebung konform, wie es auch das ESTI in seinem Bericht festgehalten habe. Änderungen des Sachverhalts etwa in Bezug auf Form und Grösse der Bauparzelle stellten keine Projektänderung dar, ebenso wenig wie neue Beweggründe der Bauherrschaft. Im Übrigen seien ihre Motive seit jeher dieselben geblieben. Eine Überarbeitung bzw. Aktualisierung der Planvorlage und eine Neuauflage des technisch seit der Publikation Ende November 2012 unveränderten Projekts sei daher nicht erforderlich. Die Vorinstanz verzögere das Verfahren, um einen selbst verursachten Mangel (unterlassene Auflegung einer Verkabelung) zu korrigieren.

3.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass sie mehrmals versucht habe, der Verfahrensökonomie Nachachtung zu verschaffen, worauf die Beschwerdeführerin indes nicht eingegangen sei. In der nachträglichen Bekanntgabe der Beweggründe sei eine wesentliche Änderung des aufgelegten Projekts zu sehen, auch wenn dieses technisch nicht verändert worden sei; dies insbesondere deshalb, weil die Transformatorenstation offenbar nicht nur, wie aus dem öffentlich aufgelegten Plandossier zu entnehmen sei, ersetzt, sondern auch ausgebaut werden solle. Mit der Erweiterung der Versorgungsmöglichkeiten (Erschliessung von 200 geplanten Wohneinheiten mit Strom) könnten zusätzliche Auswirkungen auf die Umgebung nicht ausgeschlossen werden. Es sei nicht auszuschliessen, dass die nachträglich bekanntgegebene Begründung weitere Einsprachen nach sich ziehen würde, womit eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der betreffenden Personen riskiert würde.

4.

4.1 Die Plangenehmigungsbehörde hat in ihrem Entscheid eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, indem sie die im konkreten Fall relevanten Interessen ermittelt, bewertet und gegeneinander abwägt (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 34 ff.; PIERRE TSCHANNEN, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, Art. 3 Rz. 38; Urteil des BGer 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7; BVGE 2011/33 E. 4.1). Anders als bei der Baubewilligung (als typische Polizeibewilligung) ist der Standort einer Transformatorenstation bzw. die Linienführung der damit verbundenen Leitungen nicht bereits in einem eigentümerverbindlichen Zonen- oder Nutzungsplan vorgegeben (vgl. auch ROGER BOSONNET, Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren, 1999, S. 35 f.). Die Gesetzeskonformität des Gesuchs kann daher nicht isoliert geprüft werden, sondern immer nur mit Blick auf die bestehenden Alternativen (vgl. auch Art. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700], wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unter anderem auf eine Schonung der Landschaft, sachgerechte Standorte und eine bedürfnisgerechte Planung zu achten haben). Der Entscheid, welche von mehreren rechtskonformen und zweckmässigen Lösungen umgesetzt wird, liegt dabei grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde (zum Ganzen BVGE 2011/33 E. 4.1).

Ausgangspunkt für die behördliche Prüfung sind die Unterlagen und Vorarbeiten des Gesuchstellers. Aufgabe der Behörde ist es dann, die verschiedenen Einwände gegen das eingegebene Projekt und alle zur Diskussion gestellten Varianten zu beurteilen (vgl. Urteile des BVGer A-4832/2012 vom 1. Mai 2013 E. 6.3, BVGE 2011/33 E. 3). Zu berücksichtigen sind dabei auch die Anliegen und Änderungsvorschläge der Nachbarn (vgl. BGE 124 II 146 E. 3b mit Hinweis).

4.2 Gemäss Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA, SR 734.25) müssen die Unterlagen, die dem Inspektorat zur Genehmigung einzureichen sind, alle Angaben enthalten, die für die Beurteilung des Projekts notwendig sind, insbesondere Angaben über die Begründung des Projekts (Bst. b). Die gestützt auf Art. 2 und 4 VPeA erlassene Richtlinie des ESTI vom April 2000 (STI Nr. 235.0400 d) hält dazu in Ziff. 2.1.1 fest, dass für neu zu erstellende Unterwerke und Stationen eine "Beschreibung der Anlage (auf dem Gesuch oder separat)" einzureichen sei. Zur Begründung sind unter anderem Zweck und Notwendigkeit der Anlage anzugeben (Ziff. 3.1.1 der Richtlinie). Bei der Überprüfung der in Frage kommenden

Projektvarianten spielt die Begründung des Plangesuchs mithin eine bedeutende Rolle. So ist die Vorinstanz auf eine korrekte und aussagekräftige Projektbeschreibung angewiesen, um etwa über den Standort und die Dimensionierung der geplanten Anlage befinden zu können.

4.3 Ergeben sich während des Plangenehmigungsverfahrens wesentliche Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Projekt, so ist das geänderte Projekt den Betroffenen erneut zur Stellungnahme zu unterbreiten und gegebenenfalls öffentlich aufzulegen (Art. 7 VPeA). Allgemein geregelt ist die Planauflage in Art. 16d Abs. 2 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG, SR 734.0), wonach Plangenehmigungsgesuche in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen sind. Im Gegensatz zur Publikation, die eine erste, nicht abschliessende Orientierung potentiell Betroffener bezweckt, dient die Planauflage dazu, dass sich diese vom geplanten Projekt umfassende Kenntnis verschaffen und sich dagegen fristgerecht zur Wehr setzen können (vgl. auch Urteil des BVGer A-8047/2010 vom 25. August 2011 E. 5.4). Mit der Publikation und Planauflage soll dem Anspruch der vom Projekt betroffenen Anwohner auf rechtliches Gehör nachgelebt werden (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV).

4.3.1 Vorliegend hatte die ursprünglich geplante Mehrzweckhalle offensichtlich einen entscheidenden Einfluss auf die Standortwahl der Transformatorenstation, welche der projektierten Turnhalle hätte weichen sollen. Anlässlich der durchgeführten Einspracheverhandlung bestätigte die Beschwerdeführerin denn auch ausdrücklich, dass die Dreifachturnhalle den einzigen Grund für die Verlegung der Station darstelle (Protokoll vom 19. November 2013 Ziff. 2.3). Nachdem die Baubewilligung für das Vorhaben am 2. April 2014 von der BVE aufgehoben wurde, präsentiert sich die Situation heute völlig anders als zum Zeitpunkt der Planauflage Ende November 2012. Eine solche Änderung der Begleitumstände, welche die offizielle Begründung des Projekts und die durchgeführte Standortevaluation (vgl. Schreiben der Beschwerdeführerin vom 13. Januar 2014) obsolet erscheinen lässt, stellt eine wesentliche Änderung nach Art. 7 VPeA dar. Dessen Anwendungsbereich umfasst entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin den gesamten für die Interessenabwägung bzw. die erforderliche Projektevaluation massgebenden Sachverhalt (vgl. vorn E. 4.1) und beschränkt sich nicht auf äusserliche Änderungen an der projektierten Anlage.

4.3.2 Unter den gegebenen Umständen kann auf eine erneute öffentliche Auflage des Projekts nicht verzichtet werden, da ansonsten eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der potenziell einspracheberechtigten Anwohner riskiert würde. Aufgrund der Standortwahl für die Transformatorenstation erscheint es naheliegend, dass die Nichtrealisierung der geplanten Mehrzweckhalle neben der Legitimation der Nachbarschaft (vgl. dazu Art. 48 VwVG) auch deren Motivation zur Beschwerdeerhebung beeinflussen könnte. Ohne die Mehrzweckhalle hätten beispielsweise die Anwohner der Küpfgasse 7 und 9 freie Sicht auf die geplante Transformatorenstation. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin mit der Sanierungsbedürfigkeit der Anlage und der Versorgung der geplanten 200 zusätzlichen Wohneinheiten Gründe nachschiebt, die auch für die Dimensionierung der Anlage von Bedeutung sein können.

4.3.3 Unerheblich ist, ob die Projektbeschreibung von Anfang an inkorrekt war oder erst nachträglich fehlerhaft wurde: Die Beschwerdeführerin ist als Gesuchstellerin während des gesamten Verfahrens verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken und korrekte Aussagen zu ihrem Vorhaben zu machen (vgl. Art. 13 VwVG). Auch insofern rechtfertigt es sich, die ergänzten Gesuchsunterlagen erneut öffentlich aufzulegen, um das Anfechtungsrecht allfälliger Einsprecher zu wahren.

4.3.4 Demnach hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin nach Art. 7 VPeA zu Recht dazu aufgefordert, entsprechend geänderte Pläne zwecks Neuauflage einzureichen. Eine unzulässige (weitere) Verzögerung des Verfahrens, wie sie die Beschwerdeführerin der Vorinstanz vorwirft, ist darin nicht erkennbar. Die angefochtene Zwischenverfügung vom 11. Februar 2015 ist nicht zu beanstanden.

5.
Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden gestützt auf Art. 63 Abs. 2 VwVG Verfahrenskosten nur auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Entsprechend sind der Beschwerdeführerin als Gemeinde im vorliegenden Verfahren keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Aufgrund ihres Unterliegens steht der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die

Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegner (je mit Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Robert Lauko

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: