Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 129/2012, 1C 133/2012
Cause célèbre
Sperrfrist: 22. November 2012 um 12.00 Uhr

Urteil vom 12. November 2012
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
1C 133/2012
1. Gemeinde Riggisberg, handelnd durch den Gemeinderat,
3132 Riggisberg,
2. Gemeinde Niedermuhlern, handelnd durch den Gemeinderat,
3087 Niedermuhlern,
3. Gemeinde Rüeggisberg, handelnd durch den Gemeinderat,
3088 Rüeggisberg,
4. Gemeinde Rümlingen, handelnd durch den Gemeinderat,
3128 Rümligen,
5. X._____,

und weitere 192 Mitbeteiligte,

Beschwerdeführer 1, alle vertreten durch Fürsprecher Roland Geiger,

und

1C 129/2012
Einwohnergemeinde Köniz, handelnd durch den Gemeinderat und die Direktion Planung und Verkehr, Landorfstrasse 1, 3098 Köniz,
Beschwerdeführerin 2

gegen

BKW FMB Energie AG, Bahnhofstrasse 20, 3072 Ostermundigen, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Güngerich und Rechtsanwältin Anita Buri,

Bundesamt für Energie BFE, Sektion Elektrizität- und Wasserrecht, Postfach, 3003 Bern,

swissgrid ag, Werkstrasse 12, 5080 Laufenburg, interessierte Partei.

Gegenstand
Plangenehmigung vom 26. April 2010; Um-und Neubau der 220/132 kV-Leitung Innertkirchen-Mühleberg, Abschnitt Wattenwil-Gasel-Mühleberg,

Beschwerden gegen das Urteil vom 25. Januar 2012 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.
Die BKW FMB Energie AG (im Folgenden: BKW) will die bestehende 220/132 kV-Übertragungsleitung Innertkirchen-Mühleberg im Abschnitt Wattenwil-Gasel-Mühleberg als doppelsträngige 220 kV-Leitung ausbauen, damit diese, wie schon im Abschnitt Innertkirchen- Wattenwil, mit 220 kV betrieben werden kann. Damit soll die Lücke im bestehenden 220 kV-Netz geschlossen und die Versorgungssicherheit erhöht werden.
Die bestehende Freileitung führt teilweise durch das Objekt Nr. 1320 "Schwarzenburgerland mit Sense und Schwarzwasserschluchten" des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN).
Mit Verfügung vom 26. April 2010 erteilte das Bundesamt für Energie (BFE) die Plangenehmigung (Planvorlage L-199892). Von der Genehmigung ausgenommen wurde eine Teilstrecke im BLN-Gebiet ab Mast 291 bis Mast 302: Für diese muss die BKW eine Verkabelungsstudie ausarbeiten und anschliessend ein gesondertes Plangenehmigungsgesuch beim Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) einreichen.

B.
Gegen den Plangenehmigungsentscheid führten u.a. die Gemeinde Riggisberg und Mitbeteiligte sowie die Einwohnergemeinde Köniz Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragten die Aufhebung der erteilten Plangenehmigung und die Rückweisung der Sache an das BFE und stellten verschiedene Eventualanträge. Die BKW führte ihrerseits Beschwerde mit dem Antrag, ab Mast 291 bis Mast 302 sei der Um- und Neubau als Freileitung zu bewilligen.
Das Bundesverwaltungsgericht vereinigte die Verfahren und bezog die Swissgrid AG als Beigeladene ins Beschwerdeverfahren ein.
Mit Schreiben vom 1. März und 26. Mai 2011 teilte das ESTI dem Bundesverwaltungsgericht mit, dass im Teilabschnitt Mast 381 bis Unterwerk Mühleberg-Ost eine Projektänderung geplant sei (Gesuch vom 10. Mai 2011).
Am 25. Januar 2012 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerden der Gemeinde Riggisberg und Mitbeteiligten und der Einwohnergemeinde Köniz im Sinne der Erwägungen teilweise gut und wies die Sache zur weiteren Abklärung an das BFE zurück. Die Beschwerde der BKW wies es ab.

C.
Dagegen haben die Gemeinden Riggisberg und Mitbeteiligte (Beschwerdeführer 1; Verfahren 1C 133/2012) sowie die Gemeinde Köniz (Beschwerdeführerin 2; Verfahren 1C 129/2012) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben.
C.a Die Beschwerdeführer 1 beantragen, der Plangenehmigungsentscheid des BFE vom 26. April 2010 sei aufzuheben und der Planvorlage sei die Genehmigung zu verweigern; der angefochtene Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts sei insoweit aufzuheben, als diese Anträge nicht vollumfänglich gutgeheissen worden sind. Eventuell seien die Akten an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen und dieses sei anzuweisen, im Urteilsdispositiv festzuhalten, für welche Abschnitte der geplanten Leitung Wattenwil-Gasel-Mühleberg eine Verkabelungsstudie zu erstellen resp. eine Erdverlegung zu prüfen sei.
Es sei festzustellen, dass für die vorliegende Leitung ein Sachplanverfahren durchzuführen sei; hierfür seien die Akten an das BFE zurückzuweisen. Eventuell seien die Akten zur Abklärung von anderen Linienführungen, insbesondere einer sinnvollen Verkabelungsvariante für die ganze Strecke, unter Beizug eines international anerkannten, unabhängigen Experten an das BFE zurückzuweisen.
C.b Die Beschwerdeführerin 2 beantragt, der angefochtene Entscheid und die Plangenehmigung des BFE vom 26. April 2010 seien aufzuheben und das Gesuch um Plangenehmigung sei abzuweisen.
Eventualiter sei das BFE anzuweisen,
a) auch für das Wangental eine Abklärung der Verkabelung vorzunehmen oder anzuordnen;
b) die wirtschaftlichen Interessen der BKW (oder allenfalls der Swissgrid AG) zu erheben und in die Interessenabwägung gemäss Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451)

einzubeziehen.
Subeventualiter sei Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids aufzuheben und das Bundesverwaltungsgericht anzuweisen, im Dispositiv klar festzuhalten, für welche Abschnitte der Leitung Wattenwil-Gasel-Mühleberg eine Verkabelung zu prüfen sei.

D.
Die BKW (im Folgenden: Beschwerdegegnerin) schliesst auf Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei. Das BFE beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei einzig in den Punkten aufzuheben, in denen es den Plangenehmigungsentscheid vom 26. April 2010 aufhebe; im Übrigen seien die Beschwerden abzuweisen. Das Bundesverwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Swissgrid AG hat sich nicht vernehmen lassen.
Das BAFU kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, eine Verkabelungsstudie sei nicht nur für das BLN-Gebiet und für kantonale Landschaftsschutzgebiete, sondern auch für kommunale Schutzgebiete erforderlich, um eine vollständige Interessenabwägung i.S.v. Art. 3 und 6 NHG durchführen zu können; in diesem Sinne sei der angefochtene Entscheid zu verstehen. Auf der Basis einer möglichst breit angelegten Verkabelungsstudie könnte sich möglicherweise eine (ganz oder teilweise) neue Linienführung der Hochspannungsleitung aufdrängen. Es könne deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass auch die Leitungsführung auf Abschnitten, die gemäss dem angefochtenen Urteil als bereits genehmigt zu erachten seien, erneut geprüft werden müsse.
Das Bundesamt für Raumentwicklung verweist auf seine bisherigen Stellungnahmen.
Im weiteren Schriftenwechsel halten die Parteien an ihren Anträgen fest. Mit Schreiben vom 6. September 2012 reichte die Beschwerdegegnerin das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. August 2012 zur Hochspannungsleitung Chamoson-Chippis mit Ausführungen zur Sachplanpflicht zu den Akten. Hierzu äusserten sich die Beschwerdeführer am 21. September bzw. 1. Oktober 2012.

E.
Mit Verfügung vom 5. April 2012 wurde dem Antrag der Beschwerdeführer 1 um Gewährung der aufschiebenden Wirkung entsprochen.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Fraglich ist, ob es sich um einen (Teil-)Endentscheid (Art. 90 f. BGG) oder um einen Zwischenentscheid (Art. 93 BGG) handelt.

1.1 Die Beschwerdeführerin 2 ist der Auffassung, es liege materiell ein Teilendentscheid vor, weil das Bundesverwaltungsgericht ihre Beschwerde teilweise abgewiesen habe; damit habe es sinngemäss alle Leitungsabschnitte genehmigt, hinsichtlich derer keine Rückweisung an das BFE erfolgt sei. Zwar sei im Dispositiv nicht festgehalten worden, hinsichtlich welcher Leitungsabschnitte und welcher Masten eine Aufhebung und Rückweisung erfolge; auch die Erwägungen der Vorinstanz zu dieser Frage seien unklar. Immerhin aber stehe fest, dass gewisse Leitungsabschnitte vom Bundesverwaltungsgericht nicht beanstandet worden seien; auch sei der Antrag auf vorgängige Durchführung eines Sachplanverfahrens abgewiesen worden. Insoweit liege ein Teilendentscheid vor.

1.2 Die Beschwerdeführer 1 äussern sich nicht ausdrücklich zu dieser Frage. Auch sie gehen aber (in ihren Ausführungen zur aufschiebenden Wirkung) davon aus, dass das Bundesverwaltungsgericht den Plangenehmigungsentscheid des BFE hinsichtlich bestimmter Leitungsstrecken geschützt habe und insofern ein vollstreckbarer Entscheid vorliege, der die Leitungsführung auf den übrigen Strecken präjudizieren könnte.

1.3 Im Dispositiv des angefochtenen Entscheids wird die Plangenehmigung weder teilweise aufgehoben noch teilweise bestätigt. Vielmehr weist Disp.-Ziff. 1 "die Sache" zur weiteren Abklärung an die Vorinstanz zurück. Dies spricht für die Annahme, das gesamte Plangenehmigungsgesuch sei an die Vorinstanz zu neuer Beurteilung (wenn auch nur hinsichtlich gewisser Aspekte) zurückgewiesen worden, so dass noch kein Teilendentscheid hinsichtlich gewisser Strecken vorliegt.

Nach den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts muss das BFE noch folgende Fragen prüfen:
- Sachverhaltsabklärung und Interessenabwägung zur Umfahrung von Oberscherli (E. 10.5);
- Verkabelung von Abschnitten im BLN-Objekt sowie in kantonalen Landschaftsschutzgebieten (E. 14.4);
- Verkabelung bzw. Ersatzmassnahmen im Bereich der Weiler Mengesdorf, Liebewil und Herzwil (E. 16.4);
- Vorliegen eines Ortes mit empfindlicher Nutzung (OMEN) auf Parzelle Nr. 723 der Gemeinde Burgistein zwischen Mast 273 und 274 (E. 17.5);
- Vorliegen gültiger Dienstbarkeitsverträge (E. 18.4.6).
Auch diesen Erwägungen lässt sich jedoch keine genaue Abgrenzung (von Mast x bis Mast y) der Teilstrecken entnehmen, die nochmals überprüft werden müssen, und denjenigen, die bestätigt worden sind.
Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das Verfahren insgesamt zu neuer Beurteilung an das BFE zurückgewiesen worden ist, und noch kein (Teil)Endentscheid zu einzelnen Teilstrecken vorliegt.

1.4 Ist der angefochtene Entscheid somit als Zwischenentscheid zu qualifizieren, kann er nur dann unmittelbar mit Beschwerde angefochten werden, wenn er einen nicht wieder gut zu machenden Nachteil bewirken kann (lit. 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 (lit. b).
Alle beschwerdeführenden Parteien beantragen die Abweisung des Plangenehmigungsgesuchs, mit der Begründung, es müsse vorab ein Sachplanverfahren durchgeführt werden. Würden die Beschwerden mit dieser Begründung gutgeheissen, wäre die Plangenehmigung aufzuheben; vor Einleitung eines neuen Plangenehmigungsverfahrens für den Um- und Neubau der Übertragungsleitung im Abschnitt Wattenwil-Gasel-Mühleberg müsste ein Sachplanverfahren durchgeführt werden, das u.U. einen anderen Leitungs- bzw. Planungskorridor festlegen könnte. Die vom Bundesverwaltungsgericht angeordneten, weitreichenden Abklärungen könnten somit (ganz oder teilweise) überflüssig werden. Auf die Beschwerde ist somit gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG einzutreten.

1.5 Da die Beschwerden denselben Entscheid betreffen und im Wesentlichen gleichlautende Anträge enthalten, rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen.

2.
Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesgericht (mit Ausnahme der Grundrechte) von Amtes von wegen an (Art. 106 BGG). Es ist daher nicht an die Begründung der Parteien gebunden, sondern kann die Beschwerde auch aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254 mit Hinweis).
Dagegen kann das Bundesgericht nicht über die Begehren der Parteien hinausgehen (Art. 107 Abs. 1 BGG), d.h. es kann den angefochtenen Entscheid nur insoweit überprüfen und aufheben oder abändern, als dieser mit Beschwerde angefochten worden ist. Weder die Beschwerdegegnerin noch das BFE haben Beschwerde gegen den angefochtenen Entscheid erhoben. Die beschwerdeführenden Gemeinden und Privatpersonen verlangen die vollständige Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung oder (eventualiter) eine weitergehende Rückweisung der Sache an das BFE zur Prüfung von Verkabelungsmöglichkeiten. Insofern kann auf den gegenläufigen Antrag des BFE, den angefochtenen Entscheid nur aufzuheben, soweit dieser die Plangenehmigungsverfügung aufhebt, nicht eingetreten werden.

3.
Umstritten ist zunächst, für welche Strecken das Bundesverwaltungsgericht die Prüfung von Verkabelungsvarianten angeordnet hat.

3.1 Alle Beschwerdeführer rügen, es sei unklar, was in E. 14.4 des angefochtenen Entscheids unter "kantonalen Landschaftsschutzgebieten" zu verstehen sei.
3.1.1 Die Beschwerdeführer 1 sind der Auffassung, es handle sich um alle Gebiete, die als Landschaftsschutzgebiete im Übersichtszonenplan des Kantons Bern aufgeführt sind; dazu gehörten insbesondere auch kommunale und regionale Schutzobjekte wie der Regionale Naturpark Gantrisch, das Landschaftsschutzgebiet von Ober-

scherli und das kommunale Schutzobjekt im Wangental. Dies habe zur Folge, dass praktisch für die gesamte Strecke, mit Ausnahme der Teilstrecken zwischen Mast 328 und 333 sowie von Mast 346 bis 385, weitere Abklärungen erforderlich seien.
3.1.2 Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, zu den "kantonalen Naturschutzgebieten" gehörten auch das Landschaftsschutzgebiet im Wangental, die Umgebung der drei ISOS-geschützten Weiler Herzwil, Liebewil und Mengestorf, das Landschaftsschutzgebiet bei Oberscherli sowie der ganze Leitungsabschnitt im BLN-Gebiet; dabei handle es sich grob geschätzt um über 40% des ganzen Vorhabens.
3.1.3 Auch das BAFU ist der Auffassung, die vom Bundesverwaltungsgericht angeordnete Rückweisung umfasse bei richtigem Verständnis die kommunalen Landschaftsschutzobjekte.
3.1.4 Dagegen ist die Beschwerdegegnerin überzeugt, dass Kabelvarianten nur für kantonale Landschaftsschutzgebiete, d.h. für Gebiete von zumindest regionaler Bedeutung geprüft werden müssten; nicht erfasst seien kommunale Schutzgebiete von nur lokaler Bedeutung. Ihres Erachtens ist für die Identifizierung dieser Gebiete auf die im Geoportal des Kantons Bern aufgeschaltete Karte "http://www.map.apps.be.ch/pub/synserver?project=a42pubnsg" abzustellen. Allerdings stellt diese Karte Natur- und nicht Landschaftsschutzgebiete dar.
3.1.5 Das BFE gibt in seiner Vernehmlassung zu bedenken, dass es sich um den Ausbau einer bestehenden Übertragungsleitung auf einem bestehenden Trassee handle; das heutige Freileitungstrassee solle - mit gewissen Optimierungen - weitergenutzt werden. Werde die Freileitung auf einem Grossteil der Strecke in Frage gestellt, so bedeute dies, dass allenfalls ein neues Trassee gesucht werden müsste, da sich das Freileitungstrassee (hügliges Gelände, Wald, etc.) mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht für eine Kabelleitung eigne. Hierfür müsse ein Sachplanverfahren durchgeführt werden. Damit würde sich der Ausbau des als strategisch und mit Blick auf die Versorgungssicherheit als dringlich anerkannten Leitungsabschnitts um Jahre verzögern. Zudem sei nicht gewährleistet, dass das neue Trassee auf grössere Akzeptanz stosse. Die Anordnung einer Verkabelungsstudie, so wie sie vom BAFU verlangt werde, sei daher unverhältnismässig.

3.2 Vorliegend ist in einer ersten Stufe zu prüfen, was das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, d.h. wie das Urteil unter Berücksichtigung der Prozessgeschichte und der Akten verstanden werden muss. Erst in einem zweiten Schritt kann (soweit dies Beschwerdegegenstand ist, vgl. oben E. 2) geprüft werden, ob das Bundesverwaltungsgericht richtig entschieden hat oder ob der angefochtene Entscheid aufgehoben oder ergänzt werden muss. Liesse sich der Inhalt des angefochtenen Entscheids aus Dispositiv und Erwägungen nicht genügend klar ermitteln, so müsste dieser aufgehoben und die Sache nach Art. 112 Abs. 3 BGG zu neuem Entscheid ans Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen werden.
3.2.1 Der Wortlaut "kantonale Landschaftsschutzgebiete" spricht eher für die Auslegung der Beschwerdegegnerin und des BFE. Er ist allerdings nicht ganz eindeutig, da der Begriff "kantonal " z.T. auch als Gegensatz zu "eidgenössisch" gebraucht wird, unter Einschluss der kommunalen Ebene (z.B. in Art. 95 lit. d und 106 Abs. 2 BGG: "kantonales Recht" umfasst auch das kommunale Recht). In welchem Sinne die Vorinstanz den Begriff verwendete, ist daher aus dem Kontext zu erschliessen.
3.2.2 In E. 14.3 prüfte das Bundesverwaltungsgericht, ob das BFE die Möglichkeit einer (Teil)Verkabelung genügend abgeklärt hat. Es zitierte die neue Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 137 II 266 E. 4 und 6), wonach eine Verkabelung aus Gründen des Landschaftsschutzes auch ausserhalb von BLN-Objekten, bei Landschaften mittlerer Bedeutung, geprüft werden müsse, und fasste die Stellungnahmen der Parteien, des BFE und des BAFU zusammen. Das BAFU hatte im Plangenehmigungsverfahren nur die Verkabelung zwischen Mast 291 und 302 beantragt; in seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2011 vertrat es dagegen die Auffassung, vor dem Hintergrund von BGE 137 II 266 könne sich eine Verkabelungslösung auch für weitere Strecken als verhältnismässig erweisen und müsse daher geprüft werden. Dies gelte sowohl für die Abschnitte des BLN-Objekts, in denen bis anhin keine Verkabelung beantragt worden war, als auch für die betroffenen "kantonalen Landschaftsschutzobjekte", soweit sie nicht ohnehin im BLN-Objekt Nr. 1320 liegen.
Das Bundesverwaltungsgericht folgerte (in E. 14.4), dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit Verkabelungsvarianten für eine umfassende Interessenabwägung unerlässlich sei. Demzufolge müsse der Sachverhalt, soweit das BLN-Gebiet und die kantonalen Landschaftsschutzgebiete betreffend, mit einer konkreten Prüfung der Verkabelung ergänzt werden. Insbesondere sei zu klären, ob die Schutzziele des BLN-Objekts und der kantonalen Landschaftsschutzgebiete mit einer Verkabelung weniger beeinträchtigt würden.
Das Bundesverwaltungsgericht stützte die Notwendigkeit konkreter Verkabelungsstudien vor allem auf das Urteil BGE 137 II 266. Dort war das Bundesgericht zum Ergebnis gekommen, dass eine Teilverkabelung zum

Schutz des Gäbihübels, einer schützenswerten Landschaft in der Gemeinde Riniken, gemäss Art. 3 NHG geboten sei. Es handelte sich um eine kommunale Landschaftsschutzzone von lediglich lokaler Bedeutung (a.a.O., E. 4.1 S. 275). Hätte das Bundesverwaltungsgericht kommunale Schutzgebiete ausschliessen und die Rückweisung auf Gebiete von kantonaler bzw. regionaler Bedeutung beschränken wollen, wäre eine Begründung zu erwarten gewesen, weshalb eine solche Beschränkung im vorliegenden Fall - anders als im Fall Riniken - geboten sei.
Hinzu kommt, dass der Ausdruck "kantonale Landschaftsschutzgebiete" erstmals in der Vernehmlassung des BAFU gebraucht wurde, und zwar als Gegensatz zum BLN-Gebiet (als eidgenössischem Landschaftsschutzgebiet). Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung vor Bundesgericht bestätigt, ging es davon aus, dass dieser Begriff auch kommunale Schutzgebiete umfasse.
3.2.3 Für diese Auslegung spricht schliesslich auch der Umstand, dass dem Bundesverwaltungsgericht ansonsten eine Rechtsverweigerung vorzuwerfen wäre:
Die Gemeinde Köniz hatte im Beschwerdeverfahren (mit Rechtsbegehren 3c) beantragt, dass auch im Wangental eine Verkabelung ernsthaft geprüft werde, mit der Begründung, dass dort immerhin ein kommunales Landschaftsschutzgebiet gequert werde. Sie wirft der Vorinstanz vor, ihr Begehren übersehen zu haben. Tatsächlich enthält der angefochtene Entscheid lediglich (in E. 9) Ausführungen zum Eventualbegehren der Beschwerdeführerin 2 um Änderung der Freileitungsführung im Bereich Wangental. In E. 12 ff. des angefochtenen Entscheids (betreffend Verkabelung) wird der Antrag der Gemeinde Köniz für das Wangental zwar eingangs erwähnt (E. 12.2), im Folgenden aber nicht mehr geprüft. Dies spricht für die Annahme, dass das Bundesverwaltungsgericht die Sache auch hinsichtlich der kommunalen Landschaftsschutzzone im Wangental zur Prüfung einer allfälligen Verkabelung an das BFE zurückgewiesen hat, da es das Begehren ansonsten selbst hätte prüfen müssen.

3.3 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das Bundesverwaltungsgericht die Sache zur Prüfung von Verkabelungsvarianten in allen Gebieten mit Schutzstatus zurückgewiesen hat, einschliesslich kommunalen Landschaftsschutzgebieten.
Dies hat - wie die Beschwerdeführer 1 zutreffend darlegen - zur Folge, dass für einen Grossteil der Strecke von Wattenwil bis (einschliesslich) Oberwangen Verkabelungsstudien notwendig sind. Die Rückweisung umfasst insbesondere auch das kommunale Landschaftsschutzgebiet im Wangental, so dass der Eventualantrag der Beschwerdeführerin 2 insoweit gegenstandslos wird (für das übrige Wangental vgl. unten E. 4.2).
Auf dem kantonalem Zonenübersichtsplan ist zudem ein kommunales Schutzobjekt bei Buttenried eingezeichnet; in diesem Bereich (Mast 381 bis UST Mühleberg) ist ohnehin eine Projektänderung vorgesehen (vgl. oben, Abschnitt C).

4.
Im Folgenden sind die Anträge der Beschwerdeführer auf eine weitergehende Prüfung von Kabelvarianten (ausserhalb von Landschaftsschutzobjekten) zu behandeln.

4.1 Die Beschwerdeführer 1 machen geltend, der Abschnitt von Niederwangen bis Mühleberg (Masten 346-385) weise ebenfalls grosse landschaftliche Qualitäten auf. Insbesondere führe die Leitung an den ISOS-geschützten Objekten Niederbottigen und Riedbach vorbei. Es sei widersprüchlich und werde nicht begründet, weshalb eine Verkabelung im Bereich der ISOS-geschützten Weiler Mengestorf, Liebewil und Herzwil, nicht aber bei den ebenfalls im ISOS verzeichneten Weilern Niederbottigen und Riedbach, verlangt werde; auch hier gebiete Art. 6 NHG, der schonendsten Variante den Vorzug zu geben.
4.1.1 Der Fachbericht Landschaftsästhetik des UVB 2004 (Kapitel 8) geht sowohl im Abschnitt Mengestorf-Liebewil (S. 36) als auch im Bereich Oberscherli (als Ortsbild von regionaler Bedeutung; S. 38) von einer hohen Landschaftsbildqualität und einer mittleren bis hohen Eingriffsintensität der Leitung aus (S. 36). Als Ersatzmassnahme wird vorgeschlagen, die bestehende 16-kV-Leitung mit der 220-kV-Leitung zu bündeln oder diese zu verkabeln, um die visuelle Beeinträchtigung durch Stromleitungen zu reduzieren.
Dagegen wurde die Landschaftsqualität bei Niederbottigen als "mittel" und die Eingriffsintensität als "gering - mittel" qualifiziert; als Massnahme wurde lediglich eine allfällige Abschirmung der Anlage durch Bepflanzungen vorgeschlagen (S. 39).
Für den Abschnitt Riedbach-Frauenkappelen wurde festgehalten, dass die neue Bündelung der Leitung mit

der Autobahn zu einer Verbesserung gegenüber der bisherigen Leitungsführung führe (S. 40). Zwar werde das Landschaftsschutzobjekt des Gäbelbachs tangiert, der in der regionalen Richtplanung als regionaler Entwicklungsraum für die Naherholung ausgewiesen sei. Jedoch werde der Bach an dieser Stelle bereits durch einen Autobahnviadukt überquert. Die Eingriffsintensität der neuen Leitung sei daher nur noch als "mittel" einzustufen (gegenüber der hohen Eingriffsintensität der bestehenden Freileitung) und es seien keine Massnahmen erforderlich.
4.1.2 Die ENHK ging in ihrer Stellungnahme vom 27. Mai 2004 (davon aus, dass das Projekt die geschützten Ortsbilder von nationaler Bedeutung Mengestorf, Liebewil, Herzwil, Niederbottigen und das Kraftwerk Mühleberg betreffe; Riedbach erwähnte sie nicht. Die nähere Umgebung spiele bei allen vier erwähnten Weilern als Vorder- bzw. Hintergrund der bäuerlichen Siedlungen eine sehr wichtige Rolle, auf die im ISOS auch speziell hingewiesen werde und deren Qualität ausnahmslos als sehr hoch bewertet werde. Die Erhaltung dieser charakteristischen Umgebungen sowie des äusseren Ortsbildes der Weiler sei von grossem Interesse und müsse bei der Beurteilung des Projekts mitberücksichtigt werden (S. 3).
Bei der Beurteilung des Projekts hob die ENHK hervor, dass die Leitung die weitere Umgebungszone der gemäss ISOS schützenswerten Ortsbilder von Mengestorf, Liebewil und Herzwil durchquere; zwischen Mast 350 und 355 verlaufe die Leitung in ca. 700 m Distanz zum ebenfalls national eingestuften Ortsbild von Niederbottigen. Im Gebiet Frauenkappelen (in dem Riedbach liegt) folge die Leitung neu der Autobahn, so dass eine Bündelung der Infrastrukturen resultiere.
Die ENHK nahm an, dass die Beeinträchtigung der geschützten Ortsbilder durch den Ausbau der bestehenden Leitung voraussichtlich nur wenig verstärkt werde, da der Abstand zu den Weilern weitgehend gleich bleibe und die neue Leitung einzig wegen den grösseren Masten deutlicher in Erscheinung treten werde. Als Teil des Hinter- bzw. Vordergrundes der Häuser werde die Leitung allenfalls zum Teil eine etwas dominantere Rolle spielen und das äussere Ortsbild mitprägen. Die ENHK hielt das Projekt daher grundsätzlich für mit Art. 6 NHG vereinbar. Für die zusätzliche Belastung aufgrund des Ausbaus sei die im UVB vorgeschlagene Verkabelung von 16-kV-Leitungen eine angepasste und sinnvolle Ersatzmassnahme (S. 8 f.). Wie oben (E. 4.1.1) aufgezeigt wurde, betrifft diese Massnahme jedoch weder Niederbottigen noch Riedbach.
4.1.3 Das Berner Amt für Gemeinden und Raumordnung erachtete in seinem Fachbericht vom 10. Februar 2004 die Abschnitte Weiermatt (im BLN-Gebiet), Umfahrung Oberscherli und Eyboden/Gasel-Oberwangen als landschaftlich besonders heikel (S. 1). In Letzterem würden drei Ortsbilder von nationaler Bedeutung (Herzwil, Liebewil, Mengestorf) berührt; zudem sei gemäss dem regionalen Richtplanentwurf "Naherholung und Landschaft" westlich des Mängistorfbergs ein "Vorranggebiet Landschaft mit regionaler Bedeutung" vorgesehen (S. 3). Das Amt teilte die Beurteilung des Fachberichts Landschaftsästhetik (UVB 2004, Kap. 8, S. 36), wonach die Leitung im offenen bis leicht hügeligen Gelände dominant in Erscheinung treten, über die Horizontlinie ragen, vollständig sichtbar sein und den Blick in die Berge beeinträchtigen werde. Für diesen Abschnitt (wie auch für Weiermatt und die Umfahrung Oberscherli) sei daher ernsthaft zu prüfen, ob eine erdverlegte Leitung in Betracht komme. Dieser Antrag wurde vom Kanton Bern in seiner Stellungnahme vom 18. März 2004 übernommen (Ziff. 3.2 a.1-3 S. 3).
Zur Umgebung von Niederbottigen und Riedbach nahmen weder das Amt noch der Kanton ausdrücklich Stellung; diesbezüglich wurde auch kein Antrag auf Verkabelung gestellt.
4.1.4 Wie diese Ausführungen zeigen, wurde die Landschaftsbeeinträchtigung im Bereich Niederbottigen und Riedbach im UVB wie auch von den Fachstellen des Bundes und des Kantons als geringer eingestuft als in der Umgebung der ISOS-Weiler Mengestorf, Liebewil und Herzwil. Die Beschwerdeführer 1 beschränken sich auf den Hinweis, es handle sich ebenfalls um ISOS-geschützte Weiler, ohne im Detail darzulegen, inwiefern die projektierte Leitungsführung die im Bundesinventar festgelegte Umgebungszone oder Umgebungsrichtung berührt und das Gesamtbild dieser Weiler beeinträchtigt. Hinzu kommt, dass zumindest im Bereich Riedbach/Gäbelbach die neue Leitung entlang der Nationalstrasse verläuft, d.h. in einem bereits beeinträchtigten Landschaftsbereich. Insofern ist es nicht widersprüchlich, eine Prüfung der Verkabelung nur im Bereich der ISOS-geschützten Weiler Mengestorf, Liebewil und Herzwil, nicht aber bei Niederbottigen und Riedbach zu verlangen.
Im nachfolgenden Abschnitt (Teuftal) folgt die Freileitung im Wesentlichen der Autobahn. Die Landschaftsqualität wird im UVB (Kapitel 8 S. 41) als gering und die Eingriffsintensität aufgrund der Bündelung mit der Autobahn ebenfalls als gering eingestuft. Auch in diesem Bereich erscheint daher die Prüfung einer Kabelvariante nicht zwingend geboten.

Insofern ist davon auszugehen, dass im Abschnitt Niederwangen bis Mühleberg (ausserhalb von Landschaftsschutzgebieten) auf Kabelstudien grundsätzlich verzichtet werden kann.

4.2 Gleiches gilt, soweit die Gemeinde Köniz die Prüfung von Verkabelungsvarianten für das Wangental (ausserhalb des kommunalen Landschaftsschutzgebiets) verlangt. Die Landschaft ist aufgrund der dort befindlichen Autobahn, der Bahnlinien, Siedlungen sowie Gewerbe- und Abbaugebieten bereits stark beeinträchtigt. Auch wenn die Masten (aufgrund der Anforderungen der NISV) erhöht werden müssen und daher stärker in Erscheinung treten als bisher, rechtfertigt es sich nicht, allein für dieses Gebiet eine Verkabelungsstudie zu verlangen.

4.3 Allerdings weisen die Beschwerdeführer und das BAFU zutreffend darauf hin, dass die nicht beanstandeten Leitungsstrecken die Prüfung des Kabeltrassees im Bereich von Landschaftsschutzobjekten sowie bei den Weilern Mengestorf, Liebewil und Herzwil und der Umfahrung Oberscherli nicht negativ beeinflussen dürfen. Sollten die Studien ergeben, dass für die Verkabelung dieser Abschnitte ein neuer Leitungskorridor zweckmässig wäre, müsste möglicherweise auch die Leitungsführung auf den nachfolgenden Abschnitten angepasst werden. U.U. kann sich auch die Verkabelung kurzer Strecken zwischen zwei Landschaftsschutzobjekten zur Vermeidung von Übergangsbauwerken rechtfertigen.
Unter diesen Umständen erscheint es sinnvoll, aus Gründen der Rechtssicherheit die gesamte Plangenehmigung aufzuheben. Dadurch wird klargestellt, dass die nicht beanstandeten Abschnitte nicht isoliert rechtskräftig werden und gebaut werden können, sondern eine Gesamtbetrachtung notwendig ist. Dagegen besteht keine Veranlassung, schon heute das Plangenehmigungsgesuch vollumfänglich abzuweisen. Erst nach Vornahme der Verkabelungsstudien und der weiteren vom Bundesverwaltungsgericht verlangten Abklärungen wird sich erweisen, ob und inwiefern das Plangenehmigungsgesuch ganz oder teilweise, evtl. mit Auflagen und Änderungen, genehmigt werden kann.

5.
Alle Beschwerdeführer rügen, dass ein Sachplanverfahren hätte durchgeführt werden müssen.

5.1 Das Bundesverwaltungsgericht räumte ein, dass Art. 16 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0) i.V.m. Art. 1a Abs. 1 und 3 der Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA; SR 734.25) grundsätzlich einen Sachplan voraussetze: Obschon die projektierte Leitung im Wesentlichen dem bestehenden Trassee folge, seien mitunter Abweichungen von mehr als 50 m und deutlich höhere Masten als die bisherigen nötig (Art. 1a Abs. 3 lit. b VPeA). Es werde ein BLN-Gebiet tangiert und die Eingriffe in die Schutzgebiete würden nur teilweise durch Ersatzmassnahmen ausgeglichen (Art. 1a Abs. 3 lit. d VPeA). Schliesslich werde der Anlagegrenzwert der NISV an einem Grundstück möglicherweise nicht eingehalten (Art. 1a Abs. 3 lit. e VPeA).
Allerdings könne nach der Botschaft des Bundesrats und der Rechtsprechung in Ausnahmefällen vom Sachplanerfordernis abgewichen werden, wenn es aus objektiven Gründen als unzumutbar erscheine, für ein einzelnes Projekt ein Sachplanverfahren durchzuführen (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 III 2629 zu Art. 16 Abs. 5 EleG mit Verweis auf S. 2619 zu Art. 126 Abs. 4 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 [MG; SR 510.10]; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C 172/2011 vom 15. November 2011 E. 4.4, in: URP 2012 238).
Vorliegend sei ein solcher Ausnahmefall anzunehmen: Zwar sei das Plangenehmigungsgesuch erst am 12. November 2003 und damit nach Inkrafttreten des Sachplans Übertragungsleitungen (SÜL) eingereicht worden; mit der Projektierung des Vorhabens sei jedoch bereits zehn Jahre zuvor begonnen worden. Im Rahmen der UVP-Voruntersuchung seien bereits 1993 vier verschiedene Varianten zur Leitungsführung untersucht worden, darunter auch solche, die von der heutigen Leitungsführung abwichen (vgl. UVP-Bericht, Entwurf vom Juni 1993, S. 15 ff.). Dieses Verfahren sei inhaltlich einem Sachplanverfahren gleichgekommen.
Der Bundesrat habe mit der Anpassung des SÜL vom 6. März 2009 den Abschnitt Mühleberg - Wattenwil in das strategische Netz für die allgemeine Stromversorgung aufgenommen. Damit habe er die Notwendigkeit dieses Netzes und der entsprechenden Leitungsprojekte für die Versorgungssicherheit der Schweiz unterstrichen. Die Fachbehörden des Bundes (BFE, ARE, BAFU) hätten die Auffassung vertreten, dass ein Durchlaufen des Sachplanverfahrens zu keinen weiteren Erkenntnissen führen, sondern das bereits lange dauernde Verfahren

weiter verzögern würde.
Das Bundesverwaltungsgericht kam zum Ergebnis, dass es unverhältnismässig wäre, für das vorliegende Projekt zum heutigen Zeitpunkt einen Sachplan zu erarbeiten. Es berücksichtigte in diesem Zusammenhang, dass es den Beschwerdeführern im Wesentlichen um die Frage der Verkabelung gehe: Die Thematik Freileitung - Verkabelung könne unabhängig vom Vorliegen eines Sachplans im Plangenehmigungsverfahren geprüft werden.

5.2 Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, die nach Art. 16 Abs. 5 EleG möglichen Ausnahmen von der Sachplanpflicht seien in Art. 1a VPeA abschliessend konkretisiert worden. Diese Regelung lasse keinen Raum für weitere Überlegungen zur Zumutbarkeit und Verhältnismässigkeit eines nachträglichen Sachplanverfahrens. Hierfür verweist sie auf den Erläuternden Bericht des BFE zur Revision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen und anderer Verordnungen (Entwurf vom 22. Oktober 2008 S. 2; im Folgenden: Erläuternder Bericht Revision VPeA).
Das vom Bundesverwaltungsgericht zitierte bundesgerichtliche Urteil 1C 172/2011 sei nicht einschlägig, weil Art. 1a VPeA im damals zu beurteilenden Fall erst im Laufe des Beschwerdeverfahrens in Kraft getreten und daher übergangsrechtlich noch nicht anwendbar gewesen sei (vgl. Art. 63 Abs. 2 EleG).
Alle Beschwerdeführer halten die Durchführung eines Sachplanverfahrens für sinnvoll und zumutbar. Die lange Verfahrensdauer sei im Wesentlichen der Beschwerdegegnerin zuzuschreiben, die nicht rechtzeitig auf die Anforderungen der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen NISV reagiert habe. Sie bestreiten, dass Verkabelungsvarianten im Plangenehmigungsverfahren sachgerecht geprüft werden könnten: Das Trassee sei im Hinblick auf eine Freileitung gewählt worden und eigne sich deshalb nicht ohne Weiteres für eine Verkabelung. Nur im Sachplanverfahren könnten die streitigen Abklärungen in genügender Breite getroffen werden.
Das UVP-Vorverfahren könne das Sachplanverfahren nicht ersetzen: Es sei im Jahr 1993 durchgeführt worden, unter ganz anderen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen. Damals sei die NISV noch nicht in Kraft gewesen, weshalb noch keine höheren Masten erforderlich gewesen seien; zudem seien Verkabelungsvarianten nicht geprüft worden.

5.3 Die Beschwerdegegnerin macht dagegen geltend, das Vorverfahren zur UVP sei bereits im Gange gewesen, als der SÜL am 12. April 2001 verabschiedet worden sei. Am Vorverfahren seien alle betroffenen Bundesämter, Kantone und Gemeinden beteiligt gewesen, weshalb es weitgehend dem heutigen Sachplanverfahren entsprochen habe, mit dem Unterschied, dass ein Trassee und nicht (wie heute) ein Korridor festgelegt worden sei. Die sich noch stellenden Fragen seien kleinräumiger Natur und könnten im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens behandelt werden. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin bezieht sich der Anwendungsbereich vom Art. 1a VPeA bei historischer Auslegung nicht auf jene Leitungen, die aufgrund des fortgeschrittenen Planungs- und Prüfungsstandes im Jahr 2001, bei Inkrafttreten des SÜL, nicht in diesen aufgenommen worden seien. Für diese wäre es unverhältnismässig, das Verfahren "auf Feld 1", ins Stadium des Sachplanverfahrens, zurückzuversetzen.

5.4 Im Urteil vom 15. August 2012 zur Hochspannungsleitung Chamoson-Chippis setzt sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Tragweite von Art. 1a VPeA auseinander (A-5347/2010, E. 8.6.3). Es qualifizierte die VPeA als Vollziehungsverordnung zu Art. 16 Abs. 5 EleG, die das Gesetz lediglich näher ausführen und konkretisieren, nicht aber abändern dürfe. Daher müsse der Genehmigungsbehörde auch nach Inkrafttreten von Art. 1a VPeA bei der Handhabung des Gesetzes ein gewisser Ermessensspielraum verbleiben. Ansonsten wäre der in Art. 1a Abs. 4 VPeA vorgesehene Entscheid des BFE über die Notwendigkeit eines Sachplans überflüssig. Der Bundesrat habe in E. 3.2.3.3 des SÜL in der Fassung vom 6. März 2009 (BBl 2009 S. 3070) selbst festgehalten, dass es nicht möglich sei, generell-abstrakte Kriterien für die Sachplanpflicht festzulegen, sondern dass immer eine fallweise Beurteilung erforderlich sei. Eine schematische Anwendung von Art. 1a VPeA würde Sinn und Zweck von Art. 16 Abs. 5 EleG widersprechen und stünde auch im Gegensatz zur flexibleren Regelung der Sachplanpflicht für andere, im Koordinationsgesetz geregelte Infrastrukturvorhaben.

5.5 Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt gemäss Art. 16 Abs. 5 EleG grundsätzlich einen Sachplan voraus. Gemäss der bereits zitierten Botschaft des Bundesrats zum Koordinationsgesetz kann im Einzelfall von der Sachplanpflicht abgewichen werden, wenn es aus

objektiven Gründen als unzumutbar erscheint, für ein einzelnes Projekt ein Sachplanverfahren durchzuführen. In diesem Fall müssen die nach RPG erforderlichen Abstimmungsnachweise im Plangenehmigungsverfahren erbracht werden (s.o., E. 5.1).
Art. 16 Abs. 5 EleG wurde in Art. 1a VPeA (in Kraft getreten am 1. September 2009) wie folgt konkretisiert:
1 Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 220 kV und höher (50 Hz) können nur genehmigt werden, wenn sie zuvor in einem Sachplanverfahren festgesetzt wurden.

2 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 Ausnahmebewilligung beansprucht werden muss.

3 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 Ausnahmebewilligung beansprucht werden muss.

4 Das Bundesamt für Energie (Bundesamt) entscheidet nach Rücksprache mit den zuständigen Fachstellen des Bundes und der betroffenen Kantone darüber, ob ein Sachplanverfahren durchgeführt werden muss.
5.5.1 Im Erläuternden Bericht zur Revision (Ziff. 2 S. 2) wird ausgeführt, dass mit Art. 1a VPeA verbindliche Kriterien für die Ausnahme von der SÜL-Pflicht für Hochspannungsleitungen festgelegt werden sollten (Erläuternder Bericht Revision VPeA). Dies spricht grundsätzlich für die Auffassung der Beschwerdeführer. Immerhin erscheint es denkbar, dass im Einzelfall, trotz Nichterfüllung einer Voraussetzung nach Abs. 2 oder 3 (z.B. Überschreitung des Anlagegrenzwerts gemäss Art. 1 NISV an nur einem oder wenigen OMEN), ein derart kleinräumiger Konflikt vorliegt, dass die Einleitung eines Sachplanverfahrens unverhältnismässig erschiene.
5.5.2 Im vorliegenden Fall kann die Frage offen bleiben, weil aufgrund der Entstehungsgeschichte und der Zwecksetzung von Art. 1a VPeA davon auszugehen ist, dass die Verordnung jedenfalls keine abschliessende Regelung für Projekte wie das vorliegende trifft, für die bei Inkrafttreten der Bestimmung am 1. September 2009 bereits das Plangenehmigungsverfahren hängig war.
Art. 1a VPeA übernimmt im Wesentlichen die Kriterien, die von der Arbeitsgruppe Leitungen und Versorgungssicherheit (LVS) in ihrem Schlussbericht vom 28. Februar 2007 empfohlen wurden, um rasch und effizient über die Notwendigkeit eines Sachplanverfahrens entscheiden zu können ("SÜL-Check"). Damit solle der Projektant in die Lage versetzt werden, anhand einer Checkliste für die wesentlichen Konfliktbereiche summarisch zu prüfen, ob allfällige Konflikte innerhalb des bestehenden Leitungskorridors lösbar erscheinen. Sei dies der Fall, könne direkt das Plangenehmigungsverfahren eingeleitet werden; zeige sich indessen, dass die erkannten Konflikte im bestehenden Leitungskorridor nicht zu lösen sind, müssten im Rahmen des Sachplanverfahrens alternative Planungskorridore evaluiert werden (BFE, Erläuternder Bericht zum Sachplan Übertragungsleitungen vom 13. Februar 2009 Ziff. 2.2).
Die Regelung will also dafür sorgen, dass im Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung die Weichen (in Richtung Plangenehmigungs- oder Sachplanverfahren) richtig gestellt werden. Zuständig für den Entscheid, ob im konkreten Fall auf ein Sachplanverfahren verzichtet werden kann, ist das BFE (Art. 1a Abs. 4 VPeA).
Weder Art. 1a VPeA noch die Schlussbestimmungen der VPeA sehen eine übergangsrechtliche Regelung für bereits hängige Plangenehmigungsverfahren vor. Würden die Kriterien der Verordnung auf alle erstinstanzlich hängigen, z.T. bereits weit fortgeschrittenen Verfahren angewendet, müsste das Verfahren abgebrochen bzw. ein bereits gefällter Genehmigungsentscheid aufgehoben und ein nachträgliches Sachplanverfahren durchgeführt werden, sobald auch nur eine der Voraussetzungen von Art. 1a Abs. 2 oder 3 VPeA fehlt. Dies erscheint

unverhältnismässig und würde der Zielsetzung der Verordnungsrevision widersprechen, eine weitere Straffung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren zu erreichen (vgl. Erläuternder Bericht Revision VPeA, Ziff. 1 S. 1).
Nach dem Gesagten ist jedenfalls für Plangenehmigungsverfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 1a VPeA am 1. September 2009 bereits hängig waren, nicht von einer abschliessenden Regelung auszugehen. Es besteht vielmehr die Möglichkeit, aus anderen als den in der Verordnung genannten Gründen, namentlich der Prozessökonomie und der Verfahrensbeschleunigung, ausnahmsweise auf ein Sachplanverfahren zu verzichten. Von dieser Auslegung ging auch der Bundesrat in seinem Beschluss vom 6. März 2009 zum SÜL aus: In der Liste der in das strategische 220/380 kV-Übertragungsleitungsnetz aufzunehmenden Projekte findet sich jeweils ein Vermerk: "SÜL noch durchzuführen oder eingeleitet" ... "SÜL durchgeführt oder nicht erforderlich" oder "SÜL-Check durchzuführen". Für mehrere Projekte (darunter auch die hier zu beurteilende Linie Mühleberg-Wattenwil findet sich der zweite Vermerk (SÜL nicht erforderlich) mit der Bemerkung, das Plangenehmigungsverfahren sei bereits hängig ("im PGV ") (BBl 2009 S. 3071 Nr. 7).

5.6 Zu prüfen ist deshalb, ob es im vorliegenden Fall aus objektiven Gründen als unzumutbar erscheint, ein Sachplanverfahren durchzuführen.
5.6.1 Wie oben (E. 3.5) dargelegt wurde, müssen praktisch für die gesamte Strecke zwischen Wattenwil und Oberwangen Verkabelungsvarianten geprüft werden. Da das bestehende Trassee für eine Freileitung konzipiert wurde und sich (auch nach Auffassung des BFE) für die Verkabelung z.T. nicht eignet, ist nicht zu erwarten, dass sich alle Konflikte im Rahmen des bestehenden Leitungskorridors (bestehendes Trassee plus je 50 m seitlich) lösen lassen. Dies spricht für die Durchführung eines Sachplanverfahrens, dessen Aufgabe es ist, alternative Planungskorridore zu evaluieren (Erläuternder Bericht SÜL, Ziff. 2.2 S. 2).
5.6.2 Gegen die Nachholung eines Sachplanverfahrens lässt sich die lange Dauer des Verfahrens anführen. Das Plangenehmigungsgesuch wurde bereits am 12. November 2003 eingereicht und die Vorarbeiten, insbesondere die UVP-Voruntersuchung, gehen auf die 1990er Jahre zurück. Allerdings ist den Beschwerdeführern einzuräumen, dass sich die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen (Inkrafttreten der NISV; neue Kabeltechnologie) seither wesentlich verändert haben.
Immerhin liegen die zu lösenden Konflikte nach dem langen, durch drei Instanzen geführten Plangenehmigungsverfahren offen zu Tage; streitig ist im Wesentlichen noch die Frage der ober- oder unterirdischen Leitungsführung. Zwar dürften sich die Beschwerdeführer im Sachplanverfahren zu dieser Frage äussern, sie hätten jedoch keine Parteistellung und könnten den Sachplanentscheid nicht anfechten. Insofern besteht die Gefahr, dass ein allfälliger Sachplanentscheid, der sich (ganz oder teilweise) gegen eine Erdverlegung der Leitung ausspricht, von den Beschwerdeführern nicht akzeptiert und im nachfolgenden Plangenehmigungsverfahren mit neuen Expertisen bekämpft würde. Unter diesen Umständen würde die Nachholung des Sachplanverfahrens den Ausbau und die Optimierung der zum strategischen Netz des Bundes gehörenden Übertragungsleitung nur verzögern.
Unter diesen Umständen erscheint es aus prozessökonomischer Sicht geboten, die notwendigen Abklärungen im Rahmen des hängigen Plangenehmigungsverfahrens durchzuführen.

5.7 Allerdings muss gewährleistet werden, dass im Plangenehmigungsverfahren eine dem Sachplanverfahren äquivalente Prüfung der noch ausstehenden Fragen vorgenommen wird. Die Prüfung darf sich deshalb nicht auf den bestehenden Leitungskorridor beschränken, sondern muss alternative, für eine Verkabelung geeignete Korridore in Betracht ziehen, unter Berücksichtigung des aktuellen Stands von Wissenschaft und Technik.
Im Sachplanverfahren wird dies durch eine Begleitgruppe sichergestellt, zu der neben Vertretern der Bundesämter (BFE, ARE und BAFU), dem Projektanten und Kantonsvertretern auch zwei Vertreter der Umweltorganisationen sowie - nach Bedarf - ein unabhängiger Netzspezialist gehören. Die Begleitgruppe beurteilt Leitungsbauvorhaben anhand der Nutz- und Schutzkriterien und zeigt Konsens- und Konfliktbereiche sowie Koordinationspotentiale auf. Sie sucht zusammen mit den Projektanten nach möglichen Lösungen der Konflikte, macht Empfehlungen zuhanden des BFE und verfolgt die Forschung und Entwicklung der Technologien für Übertragungsleitungsnetze (vgl. SÜL, Ziff. 3.1.1 S. 32 f.).
Wird im vorliegenden Fall auf ein Sachplanverfahren verzichtet, muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass die Abklärungen qualitativ denjenigen im Sachplanverfahren entsprechen. Unter diesen Umständen erscheint es gerechtfertigt, dem Eventualantrag der Beschwerdeführer 1 zu entsprechen und für die Abklärung

von sinnvollen (Teil-)Verkabelungsvarianten den Beizug eines international anerkannten, unabhängigen Experten anzuordnen.
Dies entspricht auch der Prozessökonomie: Die Beschwerdeführer haben als Parteien des Plangenehmigungsverfahrens ein Beweisantragsrecht. Werden die Abklärungen nicht unter Beizug eines externen unabhängigen Experten getroffen, besteht die Gefahr, dass einem entsprechenden Beweisantrag der Beschwerdeführer nachträglich, im Rechtsmittelverfahren, stattgegeben werden muss. Dies würde das Verfahren weiter verzögern, was zu vermeiden ist.

5.8 Bei der vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung gemäss Art. 3 und 6 NHG wird das BFE auch die wirtschaftlichen Interessen der BKW bzw. der Swissgrid AG in die Interessenabwägung einbeziehen müssen. Dies erscheint selbstverständlich und muss daher nicht gesondert im Dispositiv festgehalten werden. Der entsprechende Eventualantrag der Beschwerdeführerin 2 ist daher abzuweisen.

6.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit die Beschwerdeführer die vorgängige Durchführung eines Sachplanverfahrens verlangen. Abzuweisen sind die Beschwerden auch, soweit darin die Prüfung der Verkabelung der gesamten Strecke Wattenwil-Mühleberg bzw. eine Verkabelungsstudie im Wangental, ausserhalb des kommunalen Landschaftsschutzgebiets, verlangt werden.
Im Übrigen sind die Beschwerden gutzuheissen: Die Plangenehmigungsverfügung ist aus Gründen der Rechtssicherheit aufzuheben und die Sache an das BFE zurückzuweisen, um die vom Bundesverwaltungsgericht verlangten Abklärungen durchzuführen. Diese umfassen (neben den übrigen, in E. 1.3 genannten Fragen) die Prüfung von Verkabelungsvarianten für die Umfahrung Oberscherli, die Umgebung der Weiler Mengesdorf, Liebewil und Herzwil, das BLN-Objekt sowie für alle Landschaftsschutzgebiete von kantonaler, regionaler und kommunaler Bedeutung. Hierfür ist ein unabhängiger, international anerkannter Experte beizuziehen.
Auf der übrigen Strecke sind weitere Studien zur Linienführung nur erforderlich, soweit dies durch allfällige Verkabelungen bzw. veränderte Trasseeführung in den oben genannten Bereichen geboten erscheint (Anschlussbereiche, Übergänge Freileitung/Kabel).

7.
Da der angefochtene Entscheid im Wesentlichen bestätigt wird, braucht der Kostenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts nicht abgeändert zu werden.
Vor Bundesgericht obsiegen und unterliegen alle Parteien teilweise. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die Parteikosten wettzuschlagen (Art. 68 BGG). Den beschwerdeführenden Gemeinwesen sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Gerichtskosten sind daher den beschwerdeführenden Privaten und der Beschwerdegegnerin je zur Hälfte aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 1C 129/2012 und 1C 133/2012 werden vereinigt.

2.
In teilweiser Gutheissung der Beschwerden werden Disp.-Ziff. 1 des Entscheids des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 25. Januar 2012 und der Plangenehmigungsentscheid des Bundesamts für Energie für den Um- und Neubau der 220/132 kV-Leitung Innertkirchen-Mühleberg, Abschnitt Wattenwil-Gasel-Mühleberg aufgehoben. Die Sache wird zur weiteren Abklärung im Sinne der Erwägungen an das BFE, unter Beizug eines unabhängigen, international anerkannten Experten, zurückgewiesen. Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 10'000.– werden den privaten Beschwerdeführern des Verfahrens 1C 133/2012 und der BKW FMB Energie AG je zur Hälfte (ausmachend Fr. 5'000.–) auferlegt.

4.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Swissgrid AG, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, sowie den Bundesämtern für Energie, für Umwelt und für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. November 2012
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber