Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.144/2002 /sta

Urteil vom 19. Juli 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiberin Schilling.

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. H._____,
9. I._____, handelnd durch J._____,
10. K._____,
11. L._____,
12. M._____,
13. N._____,
14. O._____,
15. P._____,
16. Q._____,
17. R._____,
18. S._____,
19. T._____,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwälte
Dres. Rudolf Mosimann und Martin Neese, Baarerstrasse 12, 6300 Zug,

gegen

Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK), Parkstrasse 23, Postfach, 5401 Baden,
Schweizerische Bundesbahnen (SBB), Division Infrastruktur, Geschäftsbereich Energie, Energieproduktion Netz, Industriestrasse 1, Postfach, 3052 Zollikofen,
Beschwerdegegnerinnen,
Eidgenössisches Starkstrominspektorat, Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
Schweizerischer Bundesrat, 3003 Bern.

Plangenehmigungsverfügung des EStI vom 21. April 1997 betreffend 110 kV-NOK-Leitung "Altgass-Horgen" und
132 kV-SBB-Leitung "Rotkreuz-Sihlbrugg",

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Schweizerischen Bundesrats vom 29. Mai 2002.

Sachverhalt:
A.

Das Eidgenössische Starkstrominspektorat genehmigte am 21. April 1997 die ihm von der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK) und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) vorgelegten Detailprojekte für zwei teilweise gemeinsam geführte Hochspannungsleitungen, nämlich die 110 kV-Leitung "Altgass - Horgen" der NOK und der 132 kV-Leitung "Rotkreuz - Sihlbrugg" der SBB. Gegen die Plangenehmigungsverfügung erhoben verschiedene Anwohner beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (heute: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) mit einer gemeinsamen Eingabe Verwaltungsbeschwerde. Das Departement wies die Beschwerde mit Entscheid vom 26. April 2001 ab, soweit sie nicht schon gegenstandslos geworden und soweit auf sie einzutreten war. Es verpflichtete allerdings die Beschwerdegegnerinnen, bei einem unabhängigen Dritten ihrer Wahl ein ergänzendes Gutachten einzuholen, das sich mit der Frage der möglichen Störungen im Kommunikationsbereich zu befassen habe. Dieses Gutachten sei innerhalb dreier Monate ab dem Zeitpunkt der Rechtskraft des Entscheides dem UVEK zu unterbreiten.

B.

Gegen den Beschwerdeentscheid des UVEK vom 26. April 2001 reichten A._____ und 20 Mitbeteiligte der Rechtsmittelbelehrung entsprechend beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Am 5. Juli 2001 leitete das Bundesgericht die Beschwerde-Akten an die Rekurskommission UVEK weiter. In seinem auch den Parteien zugestellten Begleitschreiben erwog das Bundesgericht, der angefochtene Departementsentscheid sei erst nach Inkrafttreten der durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vorgenommenen Gesetzesänderungen gefällt worden. Art. 23 des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (EleG) in der Fassung vom 18. Juni 1999 sehe gegen Plangenehmigungsentscheide neu die Beschwerde an die Rekurskommission UVEK vor. Gemäss Art. 63 Abs. 2 EleG sei das alte Verfahrensrecht nur auf "hängige Beschwerden" anwendbar. Demnach seien alle nach dem 1. Januar 2000 erhobenen Beschwerden zunächst der Rekurskommission UVEK zu unterbreiten.

Mit Verfügung vom 9. Juli 2001 bestätigte die Rekurskommission UVEK die Überweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch das Bundesgericht und stellte im Übrigen fest, dass weitere verfahrensrechtlich gleich oder ähnlich gelagerte Fälle sowohl beim Bundesgericht als auch beim Bundesrat hängig seien. Die Rekurskommission UVEK werde mit den betroffenen Instanzen einen Meinungsaustausch über die Frage der Zuständigkeit in die Wege leiten.

Mit Schreiben vom 8. August 2001 teilte die Rekurskommission UVEK den Beschwerdeführern mit, sie sei zum Ergebnis gelangt, dass der Bundesrat zur Beschwerdebehandlung zuständig sei. Nach ihrer Auffassung müsse Art. 63 EleG so ausgelegt werden, dass das Datum der erstinstanzlichen Verfügung das massgebende Verfahrensrecht bestimme. Habe die Genehmigungsbehörde am 1. Januar 2000, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung, noch nicht entschieden, so seien das - am Stichtag noch hängige - Gesuch und allfällige nachfolgende Beschwerden nach dem neuen Verfahrensrecht zu beurteilen. Sei dagegen die erstinstanzliche Verfügung noch vor dem 1. Januar 2000 ergangen, so seien entgegen der offenbar lückenhaften Regelung von Art. 63 Abs. 2 EleG nicht nur am 1. Januar 2000 "hängige Beschwerden", sondern auch später hiergegen oder gegen einen Beschwerdeentscheid eingereichte Beschwerden nach altem Verfahrensrecht zu beurteilen. Da im vorliegenden Fall die Plangenehmigungsverfügung vom 21. April 1997 datiere, finde demnach das alte Verfahrensrecht Anwendung. Zuständig für die Beurteilung der gegen den Beschwerdeentscheid des UVEK gerichteten Rechtsmittels sei damit der Bundesrat. Das Bundesamt für Justiz als Instruktionsbehörde des

Bundesrates teile die Auffassung der Rekurskommission und werde das Beschwerdeverfahren übernehmen. Das UVEK und das Bundesgericht (das über das geplante Vorgehen telefonisch unterrichtet wurde) seien mit dieser Verfahrensfortsetzung einverstanden.

Der Bundesrat trat mit Entscheid vom 29. Mai 2002 auf die Beschwerde von A._____ und der Mitbeteiligten ein und wies sie ab.

C.

Gegen den Bundesratsentscheid haben A._____ und 18 Mitbeteiligte beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht und gleichzeitig ein Gesuch um aufschiebende Wirkung der Beschwerde gestellt. Die Beschwerdeführer machen zur Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend, dass die vorliegende Streitigkeit ihre zivilrechtlichen Ansprüche berühre und ihnen daher - auch entgegen der nationalen Gesetzgebung - gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK der Weg an ein Gericht geöffnet werden müsse.

D.

Vernehmlassungen sind nicht eingeholt worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Beschwerdeführer räumen ein, dass Bundesratsentscheide grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit entzogen sind, verlangen aber gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK für ihre Streitigkeit eine gerichtliche Beurteilung, die entsprechend BGE 125 II 417 im bundesgerichtlichen Verwaltungsgerichtsverfahren vorzunehmen sei. Sie berufen sich dabei unter anderem auf das Schreiben des Bundesgerichts vom 5. Juli 2001, in welchem ebenfalls vom Anspruch auf richterliche Beurteilung der gegen den Leitungsbau erhobenen Einwendungen ausgegangen werde. Dass das Bundesgericht die von den Beschwerdeführern seinerzeit eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Rekurskommission UVEK und nicht dem Bundesrat übermittelt hat, beruht jedoch wie geschildert (Sachverhalt lit. B) auf dem damaligen Verständnis der unvollständigen oder zumindest unklaren Vorschrift von Art. 63 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0) in der Fassung vom 18. Juni 1999. Nach dieser Schlussbestimmung zur neuen Verfahrensregelung, die durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren eingeführt worden ist und seit dem 1. Januar 2000 in Kraft
steht (vgl. AS 1999 S. 3071, 3087 ff.), ist "auf hängige Beschwerden" noch das alte Verfahrensrecht anwendbar. Das Bundesgericht hat diese Übergangsbestimmung zunächst so interpretiert, dass für alle nach dem 1. Januar 2000 angehobenen Beschwerdeverfahren - sei es vor erster oder vor zweiter Beschwerdeinstanz - das neue Recht gelte. In der vorliegenden Streitsache haben sich jedoch die Rekurskommission UVEK und die Instruktionsbehörde des Bundesrates darauf geeinigt, dass sämtliche Beschwerdeverfahren, die an eine erstinstanzliche Verfügung anschliessen, welche noch vor dem 1. Januar 2000 ergangen ist, als "hängige Beschwerden" im Sinne von Art. 63 Abs. 2 EleG zu betrachten seien und weiterhin dem alten Recht unterstünden. Dadurch werde sichergestellt, dass der Rechtsweg entweder (altrechtlich) über das Departement an den Bundesrat oder (nach neuem Recht) von der Plangenehmigungsbehörde über die Rekurskommission UVEK ans Bundesgericht führe. Das Bundesgericht hat sich dieser Auffassung im Urteil 1A.18/2001 vom 29. Oktober 2001, in welchem die gleich wie Art. 63 Abs. 2 EleG lautende Übergangsbestimmung zum Luftfahrtgesetz auszulegen war (vgl. AS 1999 S. 3121), anschliessen können (BGE 127 II 306 nicht publ. E. 3).
Da im vorliegenden Fall die erstinstanzliche Plangenehmigungsverfügung schon am 21. April 1997 erging, ist auf die Streitigkeit über den Bau der Hochspannungsleitung noch das alte Verfahrensrecht anwendbar, was an sich von den Beschwerdeführern nicht bestritten wird. Das altrechtliche Genehmigungsverfahren für elektrische Schwach- und Starkstromanlagen, das letztinstanzlich zum Bundesrat führt, steht jedoch mit Art. 6 Ziff. 1 EMRK, wie das Bundesgericht bereits entschieden hat und hier wiederholt werden kann, nicht in Widerspruch.
2.
Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. insbes. den Entscheid 1A.249/1997 vom 7. Oktober 1997, publ. in ZBl 99/1998 S. 391, zusammengefasst in RDAF 1999 I S. 639) ist die altrechtliche Regelung über die Projektierung von Starkstromanlagen deshalb mit den Anforderungen von Art. 6 EMRK vereinbar, weil die vom Vorhaben in ihren Rechten Betroffenen (oder möglicherweise Betroffenen) ihre Anliegen im enteignungsrechtlichen Einspracheverfahren, das bis vor Bundesgericht führt, umfassend wahren können:
2.1 Gemäss Art. 15 Abs. 2 aEleG und Art. 12 ff. der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Starkstromanlagen vom 26. Juni 1991 (aVPS; SR 734.25, AS 1991 S. 1476) werden das Plangenehmigungsverfahren und das enteignungsrechtliche Einspracheverfahren für Starkstromanlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahn- oder Trolleybusbetrieb dienen, in jedem Fall getrennt voneinander und vor unterschiedlichen Behörden durchgeführt (vgl. Art. 55 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 [EntG; SR 711]). Dies gilt auch, wenn ausnahmsweise die beiden Verfahren nicht nacheinander, sondern zur gleichen Zeit eröffnet werden (Art. 23 Abs. 2 aVPS). Die Verfahren sind jedoch insofern komplementär, als der Plangenehmigungsentscheid unter dem Vorbehalt ergeht, dass im nachfolgenden enteignungsrechtlichen Einspracheverfahren keine Änderungen mehr erfolgen (Art. 22 aVPS). Die "Baubewilligung" liegt somit erst vor, wenn auch der Entscheid über die enteignungsrechtlichen Einsprachen getroffen ist. Mit den Bauarbeiten kann frühestens im Anschluss an den Einspracheentscheid des UVEK begonnen werden, mit welchem den Gesuchstellern das Recht zur Enteignung übertragen wird (Art. 24 VPS; BGE 105 Ib 197, 116 Ib 32 E. 3d).
2.2 Nach der bundesgerichtlichen Praxis kann die Befugnis zur enteignungsrechtlichen Einsprache nur jenen abgesprochen werden, die für das Werk mit Sicherheit keine Rechte, auch keine nachbarlichen Abwehrrechte

gegen Immissionen abzutreten haben (s. etwa BGE 110 Ib 99 E. 1e). Enteignungsrechtliche Einspracheverfahren sind daher nicht nur durchzuführen, wenn für den Bau und Betrieb einer Hochspannungsleitung Grundeigentum beansprucht wird oder Baurechte, Durchleitungs- oder Bauverbotsservitute zwangsweise eingeräumt werden sollen, sondern auch, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass in nachbarrechtliche Abwehransprüche eingegriffen wird. Wird kein Einspracheverfahren eröffnet, so kann der Nachbar die nachträgliche Durchführung eines solchen verlangen (vgl. BGE 114 Ib 34 E. 1).
Im Übrigen sind auch die Gemeinden als Vertreterinnen öffentlicher Interessen legitimiert, im enteignungsrechtlichen Einspracheverfahren Begehren nach Art. 7 Abs. 3 EntG vorzubringen, selbst wenn sie nicht als Grundeigentümerinnen durch das Projekt betroffen sind (BGE 105 Ib 341 E. 2c,106 Ib 26 nicht publ. E. 2b, s.a. BGE 108 Ib 507 f. E. 3).
2.3 Im enteignungsrechtlichen Einspracheverfahren kann der (mögliche) Enteignete nicht nur Einwände gegen die Enteignung an sich oder deren Umfang vorbringen, sondern auch Planänderungsbegehren, insbesondere Begehren nach den Artikeln 7 bis 20 EntG, erheben. Gestützt auf diese Bestimmungen können die Einsprecher u.a. die Vorschriften über die Raumplanung, den Umweltschutz sowie den Natur- und Heimatschutz anrufen und beispielsweise Massnahmen zur Gefahrenabwehr fordern (vgl. BGE 112 Ib 280 E. 12 S. 301, s.a. BGE 115 Ib 424 E. 4b und 6c). Das heisst mit anderen Worten, dass die Einsprecher im Enteignungsverfahren (nochmals) die gleichen Rügen erheben können wie die Teilnehmer am Plangenehmigungsverfahren.
2.4 Die Einspracheentscheide des Departementes betreffend die Enteignungen für Starkstromanlagen unterliegen gleich wie die übrigen enteignungsrechtlichen Einspracheentscheide der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Die Einsprecher können sich somit vor Gericht nicht nur über Rechtsverletzung, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sondern auch über unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts beklagen (Art. 104 lit. a und b OG).
Muss demnach vor der Realisierung einer Starkstromanlage, deren Bau oder Betrieb mit einem Eingriff in die Rechte Dritter verbunden sein könnte, ein enteignungsrechtliches Einspracheverfahren durchgeführt werden und bietet dieses dem Privaten alle Garantien, die nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu gewähren sind, so besteht aus konventionsrechtlicher Sicht kein Anlass, schon im Plangenehmigungsverfahren das Bundesgericht an die Stelle des letztinstanzlich zuständigen Bundesrates oder - wie hier verlangt - über diesen zu setzen.
3.
Es besteht somit auch im vorliegenden Verfahren kein Grund, auf die gegen den Bundesratsentscheid gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.
Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, sie würden durch den Bau und Betrieb der geplanten Gemeinschaftsleitung - etwa durch starke Störungen im Kommunikationsbereich - in ihren nachbarlichen Abwehrrechten verletzt, können sie die Eröffnung eines enteignungsrechtlichen Einspracheverfahrens erwirken. Sind dagegen übermässige Beeinträchtigungen durch die Leitung von vornherein auszuschliessen und können sich die Beschwerdeführer nur auf das Vorsorgeprinzip im Sinne von Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) berufen, so fällt die Durchführung eines Enteignungsverfahrens ausser Betracht. Unter diesen Umständen werden die Anwohner aber, wie das Bundesgericht unlängst in BGE 127 II 306 E. 5 festgehalten hat, nicht in ihren zivilrechtlichen Ansprüchen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK berührt und können daher aus dieser Bestimmung keine prozessualen Garantien für sich ableiten. Die eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich mithin auch für den Fall, dass kein enteignungsrechtliches Einspracheverfahren zu eröffnen ist, als unzulässig.
4.
Da nach dem Gesagten sofort ein Nichteintretensentscheid zu treffen ist, erübrigt sich die Prüfung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung der Beschwerde.
5.
Die bundesgerichtlichen Kosten sind dem Ausgang des Verfahrens entsprechend den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Parteientschädigungen sind schon deshalb nicht zuzusprechen, weil keine Beschwerdeantworten eingeholt worden sind.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat, dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem Schweizerischen Bundesrat sowie dem Bundesamt für Justiz, Abteilung für Beschwerden an den Bundesrat, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 19. Juli 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:
i.V.