



Beilage 1 zum Schlussbericht der UVEK-Studie

28. Februar 2019

Verfahrensrechtliche Fragen bei der Bewilligung von multifunktionalen Infrastrukturen

Rechtliche Abklärungen zur UVEK-Studie
«Klärung von Grundsatzfragen für die Bündelung von Übertragungsleitungen mit Nationalstrassen und Eisenbahnstrecken»

Bericht der Arbeitsgruppe Recht



Verfasser

Olivier Klaus, Leiter Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren, BFE
Peter Mayer, Stv. Sektionschef, Sektion Bewilligungen I, BAV
Martin Michel, Fachspezialist Netze, BFE
René Sutter, Jurist Rechtsdienst und Landerwerb, ASTRA

Bundesamt für Energie BFE

Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen; Postadresse: CH-3003 Bern
Tel. +41 58 462 56 11 / Fax +41 58 463 25 00 / contact@bfe.admin.ch / www.bfe.admin.ch



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
1 Ausgangslage und Gegenstand der Abklärungen	4
1.1 Auftrag des UVEK	4
1.2 Zielsetzung, Gegenstand der Abklärungen und Abgrenzung	5
2 Prüfpflicht, aber keine gesetzliche Pflicht zur Bündelung von Infrastrukturen	5
3 Sachbereichsspezifische Verfahren für die Planung und Bewilligung der Infrastrukturen	7
4 Sachplanung	7
4.1 Grundlagen und allgemeine Feststellungen im Hinblick auf Bündelungsvorhaben	7
4.2 Aktuelle Situation bezüglich Bündelungsvorhaben	8
4.3 Voraussetzungen für die Bündelung auf Stufe Sachplanung	9
4.3.1 Bereitstellung von Informationen über das Bündelungspotenzial	10
4.3.2 Schaffung eines spezifischen Prüfprozesses	10
4.3.3 Aufbau einer geeigneten Koordinationsplattform	11
4.4 Schlussfolgerungen für die Sachplanung	12
5 Plangenehmigungsverfahren	13
5.1 Allgemeine Feststellungen	13
5.2 Verfahrensrechtliche Fragen	14
5.3 Schlussfolgerungen für das Plangenehmigungsverfahren	20

Anhang

Grundlagen für die Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren für Nationalstrassen, Eisenbahnen und Übertragungsleitungen, Übersicht mit Stand vom 28. Februar 2019



1 Ausgangslage und Gegenstand der Abklärungen

1.1 Auftrag des UVEK

Die Bündelung¹ von Infrastrukturen kann zum Landschaftsschutz und zur haushälterischen Bodennutzung beitragen. Bei der Weiterentwicklung der national bedeutsamen Infrastrukturen für den Strassenverkehr (Nationalstrassen), den Eisenbahnverkehr (Normal- und Schmalspur) und den Stromtransport (50 Hz-Übertragungsnetz 220/380 kV) ist dem Prinzip der Bündelung daher ein hoher Stellenwert beizumessen.

Der Bundesrat hat am 21. Juni 2017 den Postulatsbericht 08.3017 Rechsteiner «Multifunktionale Nationalstrassen zur Entlastung der Landschaft» verabschiedet. Dieser hält fest, dass das Prinzip der Bündelung von Infrastrukturen mit den Zielen und Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) übereinstimmt und auch in den meisten Sachplänen des Bundes enthalten ist. Trotzdem wurde diesem Prinzip bei der Planung und Realisierung von national bedeutsamen Infrastrukturen erst in wenigen Fällen Rechnung getragen.

Aktuell wird das Bündelungspotential bei einzelnen Projekten vertieft untersucht. Bei der Planung der 2. Röhre des Gotthardstrassentunnels durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) wird deren multifunktionale Nutzung geprüft. Der Einbau eines zusätzlichen Werkleitungskanals unterhalb der Fahrbahn bietet die Möglichkeit für eine Nutzung durch Höchstspannungskabel, wie z.B. zwei 380-kV-Kabelstränge. Weiter werden derzeit Vorabklärungen für eine Realisierung eines neuen Eisenbahntunnels am Grimsel getätigt, durch den auch eine Stromleitung gelegt werden soll. Diese Planung sieht vor, ein gemeinsames Tunnelsystem für eine Schmalspurbahn zwischen Innertkirchen und Oberwald und für eine 380-kV-Höchstspannungsleitung zu realisieren².

Nebst dem grossen Potential bei Neubauten besteht mittelfristig die Möglichkeit zur Bündelung der Infrastrukturen bei umfangreichen Unterhaltsarbeiten (Gesamtsanierungen) oder Anpassungen von bestehenden Infrastrukturen. Ob aus geographischer und zeitlicher Sicht Synergien für die Bündelung von Infrastrukturen vorhanden sind und wie solche Synergien rechtzeitig erkannt werden können, wird seit 2018 in der «Arbeitsgruppe geographische Potenziale Bündelung» des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) untersucht. Die technischen, finanziellen und umweltrechtlichen Aspekte sollen bei dieser ersten Synergieprüfung allerdings noch nicht analysiert werden.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat das Bundesamt für Energie (BFE) im Juni 2017 beauftragt, unter Einbezug und Mitwirkung von involvierten Bundesämtern des UVEK die Rahmenbedingungen für die multifunktionale Infrastrukturnutzung zu klären und zu verbessern. In einem ersten Schritt hat das BFE im August 2017 eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe mit Vertretern von betroffenen Ämtern des UVEK einberufen (Arbeitsgruppe UVEK) und andererseits zur Klärung der Anforderungen an Bau, Technik, Betrieb, Unterhalt, Sicherheit und Umweltverträglichkeit bei Bündelungsvorhaben in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe UVEK ein Pflichtenheft für eine Studie erarbeitet. Dabei wurde entschieden, den Fokus der Studie auf die multifunktionale Nutzung von Nationalstrassen und Eisenbahninfrastrukturen mit Übertragungsleitungen des schweizerischen 50-Hz-Übertragungsnetzes 220/380 kV zu legen («Strasse mit Strom» und «Bahn mit Strom»).

¹ Unter Bündelung wird eine räumliche Nähe von mehreren Verkehrs- oder Energieübertragungsinfrastrukturen verstanden. Ein Sonderfall einer Bündelung ist die multifunktionale Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen, d.h. eine Mehrfachnutzung des Verkehrsareals.

² Das Projekt «Grimseltunnel» ist nicht Bestandteil des Ausbaus Schritts 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms Eisenbahninfrastruktur (BBI 2018 7321 ff.).



Zur Klärung verfahrensrechtlicher Fragen³ im Zusammenhang mit der Planung und Bewilligung von Infrastrukturen mit multifunktionalen Nutzungen wurde ergänzend die Arbeitsgruppe Recht (AG Recht) gegründet. Die Ergebnisse der Abklärungen der AG Recht werden im vorliegenden Bericht dargestellt. Der Bericht dient als Beilage zur Studie des UVEK zur «Klärung von Grundsatzfragen für die Bündelung von Übertragungsleitungen mit Nationalstrassen und Eisenbahnstrecken».

1.2 Zielsetzung, Gegenstand der Abklärungen und Abgrenzung

Der vorliegende Bericht der AG Recht beschäftigt sich ausschliesslich mit verfahrensrechtlichen Fragestellungen. Insbesondere soll untersucht und dargelegt werden, welche verfahrensrechtlichen Problemstellungen sich in den Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren ergeben können und wie diese juristisch zu beurteilen sind. Weiter soll geklärt werden, ob im Hinblick auf die Bündelung von Infrastrukturen verfahrensrechtlicher Normierungsbedarf besteht.

Der Umfang der verfahrensrechtlichen Abklärungen der AG Recht ergibt sich aus dem Auftrag des UVEK an das BFE vom Juni 2017. Der Fokus der verfahrensrechtlichen Abklärungen richtet sich daher auf die multifunktionale Nutzung von Nationalstrassen und Eisenbahnstrecken mit Leitungen des schweizerischen Übertragungsnetzes 220/380-kV («Strasse mit Strom» und «Bahn mit Strom»). Der Bericht befasst sich folglich ausschliesslich mit der Bündelung von Infrastrukturen, die in einem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren bewilligt werden.

Gestützt auf die vorerwähnte Fokussierung ist zu präzisieren, dass die Bündelung von Leitungen des 50 Hz-Verteilnetzes und des 16.7 Hz-Übertragungsnetzes der Bahn mit anderen Infrastrukturen nicht Gegenstand der hier zur Diskussion stehenden Abklärungen ist.

Ebenfalls nicht Gegenstand der vorliegenden Abklärungen sind rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Bündelung von Vorhaben, die nach kantonalem Recht zu bewilligen sind, mit solchen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen (z.B. multifunktionale Nutzung eines Strassentunnels für eine Kantonsstrasse mit einer Übertragungsleitung).

2 Prüfpflicht, aber keine gesetzliche Pflicht zur Bündelung von Infrastrukturen

Gemäss Artikel 75 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Nach Absatz 3 desselben Artikels berücksichtigen Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung. Gestützt auf Artikel 1 und 3 RPG haben die Behörden bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) insbesondere zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, den Boden haushälterisch und umweltschonend zu nutzen sowie die Siedlungsordnung zu verbessern. Die Möglichkeit für eine Bündelung und/oder eine multifunktionale Nutzung von Infrastrukturen ist bei

³ Nicht untersucht werden rechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Finanzierung von Bündelungsvorhaben sowie Haftungsfragen.



der Planung daher grundsätzlich zu prüfen. Eine entsprechende Leitlinie findet sich in der Infrastrukturstrategie des Bundes⁴. Weitere Ausführungen finden sich im Kapitel 3.2 des Berichts des Bundesrates zum Postulat Rechsteiner 08.3017 «Multifunktionale Nationalstrassen zur Entlastung der Landschaft». Der zugehörige Bundesratsbeschluss vom 21. Juni 2017 beauftragt das UVEK, das Potential für die multifunktionale Nutzung von Verkehrs- und Strominfrastrukturvorhaben bei Neubau- oder grösseren Sanierungsprojekten einmal pro Jahr systematisch zu analysieren.

Die Pflicht zur Prüfung einer möglichen Bündelung, die sich aus den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsrechts ableitet, wird in der Fachgesetzgebung weder ergänzt noch konkretisiert. Eine gesetzliche Verpflichtung für die Infrastrukturbetreiber, ihre Anlage mit anderen Infrastrukturen tatsächlich zu bündeln bzw. entsprechende Projekte zu entwickeln, gibt es somit nicht. Im Plangenehmigungsverfahren kann daher grundsätzlich nur der Nachweis verlangt werden, dass eine Bündelung geprüft wurde. Wenn der Gesuchsteller die entsprechenden Nachweise im Projektdossier nicht vorlegt, kann die Plangenehmigungsbehörde die Nachreichung der entsprechenden Dokumente verlangen, was zu erheblichen Verzögerungen des Verfahrens führen kann. Nur dann, wenn der Gesuchsteller die Planungsziele von Artikel 1 RPG (insbesondere die haushälterische Nutzung des Bodens und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) und die Planungsgrundsätze von Artikel 3 RPG (insbesondere die Schonung der Landschaft, die Einordnung von Bauten und Anlagen in die Landschaft) offensichtlich missachtet hat, wäre es denkbar, dass die Leitbehörde ein (nicht gebündeltes) Vorhaben abweist. In einem solchen Fall müsste der Gesuchsteller mit der Planung seines Vorhabens von neuem beginnen und ein gemeinsames Projekt mit dem Betreiber der zweiten Infrastrukturanlage, mit welcher gebündelt werden soll, ausarbeiten. Die Realisierung der benötigten Infrastruktur würde dadurch um Jahre zurückgeworfen, was sich bei Vorhaben für den Bau von elektrischen Leitungen negativ auf die Versorgungssicherheit auswirken und bei Strassen- und Bahninfrastrukturen zu Kapazitätsengpässen führen kann. Ein solch weitreichender Entscheid wird eine Plangenehmigungsbehörde regelmässig nur dann als verhältnismässig betrachten, wenn bereits im Verfahren dargelegt wird, dass eine Bündelung nicht nur unter raumplanerischer und umweltrechtlicher Sicht geboten ist, sondern insbesondere auch unter Berücksichtigung sowohl der technischen als auch der wirtschaftlichen und der zeitlichen Aspekte möglich wäre. Zudem müsste der Betreiber der zweiten Infrastruktur, mit welcher gebündelt werden sollte, mit der Bündelung des Vorhabens einverstanden sein, da dadurch auch seine Interessen betroffen wären. Faktisch kann die Plangenehmigungsbehörde ein nicht gebündeltes, ansonsten aber rechtskonformes Vorhaben daher kaum je abweisen.

Dementsprechend setzen sich in der Praxis für gewöhnlich nur jene Bündelungsvorhaben durch, welche durch mindestens einen Infrastrukturbetreiber unterstützt bzw. gefördert oder planerisch bzw. politisch gefordert werden. Insbesondere dann, wenn aus Sicht der Infrastrukturbetreiber Nachteile für die «eigene» Infrastruktur befürchtet werden, lehnen diese Bündelungsvorhaben aus einer grundsätzlichen Haltung heraus ab. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn zusätzliche Schnittstellen zur «anderen» Infrastruktur zu Mehraufwand und zusätzlichen Projektanforderungen führen, zusätzliche Risiken in den Genehmigungsverfahren oder beim Betrieb zu erwarten sind, wenn Unterhaltsarbeiten mit dem «zweiten» Infrastrukturbetreiber abgestimmt werden müssen oder wenn höhere Kosten erwartet werden, die nicht auf einen Dritten abgewälzt werden können.

⁴ Vgl. Die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010, BBI 2010 8665, 8746, 7 Raumplanung und Infrastrukturentwicklung aufeinander abstimmen.



3 Sachbereichsspezifische Verfahren für die Planung und Bewilligung der Infrastrukturen

Die allgemeinen bundesrechtlichen Vorschriften für das Sachplanverfahren (siehe RPG und RPV) werden durch sachbereichsspezifische Bestimmungen für die einzelnen Infrastrukturen konkretisiert. So finden sich insbesondere in der Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA; SR 734.25) detaillierte Vorgaben für das Sachplanverfahren für Leitungen des Übertragungsnetzes 220/380-kV (Netzebene 1)⁵, die in dieser Form für die Nationalstrassen und die Eisenbahninfrastruktur nicht bestehen. Dies führt zu einem unterschiedlichen Vorgehen. Demgegenüber kann festgehalten werden, dass sich die Regelungen für das Plangenehmigungsverfahren für die drei Infrastrukturen «Nationalstrassen», «Eisenbahnanlagen» und «Übertragungsleitungen» kaum unterscheiden. Sie wurden mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren per 1. Januar 2000 vereinheitlicht.

Eine Übersicht über die Grundlagen für die Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren der drei genannten Infrastrukturen findet sich im Anhang zu diesem Bericht.

4 Sachplanung

4.1 Grundlagen und allgemeine Feststellungen im Hinblick auf Bündelungsvorhaben

Eine zweckmässige Raumordnung setzt eine sachgerechte Planung und Koordination sowie eine umfassende Interessenabwägung voraus. Auf Bundesebene werden die entsprechenden sachbereichsspezifischen Tätigkeiten im Rahmen der Sachplanungen vorgenommen. Der Bund zeigt in seinen Sachplänen, wie er seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sach- oder Themenbereich wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt und unter Berücksichtigung welcher Anforderungen und Vorgaben er zu handeln gedenkt. Im Rahmen der Sachplanung werden die raumrelevanten Bundesplanungen mit den Richtplanungen der Kantone abgestimmt.

Die Frage, wie der vorhandene Boden haushälterisch genutzt werden kann und ob gegebenenfalls wichtige Infrastrukturen des Bundes oder bundesnaher Betriebe gebündelt oder multifunktional genutzt werden sollen, bildet daher regelmässig Gegenstand der Abklärungen im Rahmen der Sachplanverfahren.

Die Sachplanverfahren für die drei Infrastrukturen «Nationalstrassen», «Eisenbahnanlagen» und «Übertragungsleitungen» (220/380 kV) sind unterschiedlich ausgebildet und strukturiert und werden nach den hierfür themenbezogen erarbeiteten Prozessen durch die drei Ämter ASTRA, Bundesamt für Verkehr (BAV) und BFE in Abstimmung mit dem ARE erarbeitet.

Das Verfahren für die Erstellung des Sachplans für die Übertragungsleitungen (SÜL) ist in formeller Sicht relativ streng strukturiert und der Verfahrensablauf ist auf Verordnungsstufe festgeschrieben (vgl. Art. 1a ff. VPeA). Zudem ist die Finanzierung von Leitungsbauvorhaben (220/380 kV) aus dem Sachplan ausgegliedert, da deren Finanzierung über das Netznutzungsentgelt erfolgt, was einer Prüfung der Anrechenbarkeit der Kosten nach Artikel 15 des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007

⁵ Die Netzebene 1 bezeichnet das Übertragungsnetz, welches mit der Höchstspannung von 220/380-kV betrieben wird. Das schweizerische Übertragungsnetz wird seit Januar 2013 von der Nationalen Netzgesellschaft Swissgrid AG geplant, gebaut, unterhalten und betrieben.



(StromVG; SR 734.7) durch die Eidgenössische Elektrizitätskommission (EiCom) unterliegt. Die Prozesse für die Erarbeitung des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN) sowie des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS) sind hingegen auf Verordnungsstufe weniger stark formalisiert als das Verfahren für den SÜL. In allen drei genannten Sachplänen erfolgen die Festsetzungen jeweils durch einen Beschluss des Bundesrates (Art. 21 RPV)⁶.

Damit Infrastrukturen gebündelt oder sogar multifunktional genutzt werden können, ist deren frühzeitige Planung unabdingbar. Eine solche Planung beginnt mit der Bedarfsklärung für ein bestimmtes Vorhaben. Anschliessend ist zu analysieren, ob im konkreten Fall überhaupt Potential für gebündelte Vorhaben vorhanden ist (Potentialanalyse). Das heisst, den verschiedenen Planungsträgern (insbesondere ASTRA, Bahnunternehmungen und Nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG) muss bekannt sein, ob in einem anderen Sachbereich ein den gleichen Raum bzw. die gleiche Strecke betreffendes Vorhaben geplant wird und zu welchem Zeitpunkt ein solches Vorhaben realisiert werden soll.

Wenn festgestellt wird, dass Bündelungspotential besteht, muss in einem nächsten Schritt vertieft geprüft werden, ob eine Bündelung bzw. eine multifunktionale Nutzung technisch überhaupt möglich und auch aus betrieblicher Sicht zweckmässig ist. Anschliessend ist sodann zu prüfen, ob unter Berücksichtigung von Raumplanung, Umwelt sowie aus wirtschaftlicher und technischer Sicht dem Bündelungsvorhaben oder getrennten Infrastrukturen der Vorzug zu geben ist.

Die Bedarfs- und Potentialanalysen sind grundsätzlich bereits vor der Durchführung eines Sachplanverfahrens vorzunehmen und dienen als Basis für ein solches. Die weiteren Abklärungen bilden sodann Gegenstand des klassischen Sachplanprozesses sowie einer allfälligen Festsetzung eines Vorhabens durch den Bundesrat. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass sich die Betreiber jener Infrastrukturen, die gebündelt werden sollen, frühzeitig koordinieren sollten.

4.2 Aktuelle Situation bezüglich Bündelungsvorhaben

In der Praxis zeigt sich, dass Prozesse zur Klärung der Bedarfsfragen für Nationalstrassen, Eisenbahninfrastrukturen und auch für Übertragungsleitungen festgelegt sind und aktiv genutzt werden. Für eine generelle Potentialanalyse für Bündelungsvorhaben hingegen fehlen sowohl der Prozess als auch geeignete Arbeitsmittel. Dies führt erfahrungsgemäss dazu, dass nach der Feststellung eines konkreten Bedarfs für eine Infrastruktur die Möglichkeiten für die Bündelung oder gar die multifunktionale Nutzung mit oder von anderen Infrastrukturen gar nicht erst geprüft und somit auch nicht erkannt werden.

Die fehlenden Prozesse sind u.a. darin begründet, dass die Zuständigkeit für die Planung von Bündelungsvorhaben gesetzlich nicht geregelt und faktisch nicht geklärt ist. Dies führt dazu, dass sich kein Infrastrukturbetreiber für die Prüfung von Bündelungspotential und die Planung von Bündelungsvorhaben verantwortlich fühlt.

Eine infrastrukturübergreifende und damit auch eine sachplanübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung wird dadurch erschwert, dass die Sachplanverfahren für die Infrastrukturen «Nationalstrassen», «Eisenbahnanlagen» und «Übertragungsleitungen» auf ihre sachbereichsspezifischen Besonderheiten ausgerichtet sind.

Es kam deshalb bisher und kommt immer noch relativ oft vor, dass Bündelungspotentiale erst erkannt werden und in den Fokus eines Infrastrukturbetreibers rücken, wenn ein Tunnelprojekt für eine Nationalstrasse oder eine Eisenbahn bereits sachplanerisch festgesetzt ist oder sich schon im Plangenehmi-

⁶ Nach Artikel 21 Absatz 4 RPV können Anpassungen geltender Sachpläne vom zuständigen Departement verabschiedet werden, wenn diese weder zu neuen Konflikten führen noch erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben.



gungsverfahren befindet. In solchen Fällen wird hie und da versucht, das Tunnelprojekt für eine multifunktionale Nutzung zu optimieren. Beispiele hierzu sind der bereits erfolgte Einbau von Leerrohren für eine 132-kV-Bahnstromleitung 16.7 Hz im Gotthard-Basistunnel (keine Leitung des schweizerischen 50 Hz-Übertragungsnetzes), der Bau eines Werkleitungskanals für eine 380-kV-Leitung in der 2. Röhre des Gotthard-Strassentunnels und die Verkabelung der 220-kV-Freileitung Romanel-Verbois in der Nationalstrasse im Bereich des Flughafengeländes Genève Aéroport (aktuell läuft bei den zwei letztgenannten Vorhaben das nationalstrassenrechtliche Plangenehmigungsverfahren unter der Leitung des UVEK). Solche Bündelungsvorhaben bringen unter Umständen erhebliche Schwierigkeiten mit sich, da umfangreiche Projektänderungen in bereits laufenden Verfahren vorgenommen werden müssen oder nachträgliche Änderungen zu Verzögerungen und Verteuerungen des Ursprungsprojekts führen. Dies kann dazu führen, dass grundsätzlich mögliche Bündelungsvorhaben aus zeitlichen und organisatorischen Gründen verworfen werden.

Eine weitere Herausforderung liegt darin, dass auch Vorhaben für Übertragungsleitungen, die mit Nationalstrassen oder Eisenbahnstrecken (Trägerinfrastrukturen) gebündelt werden sollen, nach Artikel 16 Absatz 5 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG; SR 734.0) der Sachplanpflicht unterliegen, wenn sie erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben. Gemäss der Praxis des BFE kann davon ausgegangen werden, dass Leitungsabschnitte, welche sich innerhalb einer Trägerinfrastruktur befinden, (zusätzlich zu den Auswirkungen der Trägerinfrastruktur) keine erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinne der genannten Bestimmung haben, weshalb die Sachplanpflicht für diese Leitungsabschnitte nicht gilt. Bei den Zulaufstrecken zu den gebündelten Infrastrukturen können erhebliche Auswirkungen der Leitungen auf Raum und Umwelt jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, weshalb diese grundsätzlich der Sachplanpflicht unterstehen. Sofern kein «Ausnahmefall»⁷ vorliegt, muss für die Zulaufstrecken somit ein Sachplanverfahren durchgeführt werden. Die Prüfung, ob ein «Ausnahmefall» für die Zulaufstrecken vorliegt, und/oder die Durchführung des entsprechenden Sachplanverfahrens müssen mit der Planung für das Bündelungsvorhaben ebenfalls abgestimmt werden. Die Sachplanung für die räumliche Koordination der Zulaufstrecken muss daher zusammen mit der Sachplanung für die Trägerinfrastruktur, mit der gebündelt werden soll, erfolgen. Dies wiederum ist jedoch nur dann möglich, wenn das Potential für eine Bündelung frühzeitig erkannt wird und die Sachpläne bzw. die entsprechenden Sachplanprozesse besser aufeinander abgestimmt werden.

4.3 Voraussetzungen für die Bündelung auf Stufe Sachplanung

Das früh- bzw. rechtzeitige Erkennen von Bündelungspotentialen bei Infrastrukturen ist die massgebende Voraussetzung für die Planung und Realisierung von multifunktional nutzbaren oder räumlich gebündelten Infrastrukturen. Die für die Erkennung solcher Potentiale benötigten Informationsinstrumente müssen geschaffen werden (vgl. Ziff. 4.3.1). Nach dem Erkennen von Bündelungspotential muss in einem geregelten Prozess geprüft werden, ob die Bündelung der betreffenden Infrastrukturen realisiert werden kann und soll (vgl. Ziff. 4.3.2). Diese Prüfung sollte im Rahmen der Zusammenarbeit der verschiedenen Infrastrukturbetreiber und Planungsbehörden erfolgen, was ein geeignetes Gremium, d.h. eine geeignete Koordinationsplattform voraussetzt (vgl. Ziff. 4.3.3).

⁷ Die Ausnahmefälle, in denen bei Übertragungsleitungen (Netzebene 1) auf ein Sachplanverfahren verzichtet werden kann (Sachplanrelevanz), sind in Artikel 1a Absätze 2 und 3 VPeA umschrieben. Ob ein Sachplanverfahren durchgeführt werden muss, entscheidet gemäss Artikel 1a Absatz 4 VPeA das BFE nach Rücksprache mit den zuständigen Fachstellen des Bundes. Auf Gesuch hin prüft das BFE die Sachplanpflicht für ein konkretes Vorhaben in einem Sachplanverzichtsverfahren (SÜL-Check).



4.3.1 Bereitstellung von Informationen über das Bündelungspotenzial

Geeignete und zuverlässige Informationen für das systematische und rechtzeitige Erkennen von Bündelungspotenzial liegen heute nicht vor. Allerdings erarbeitet das ARE in Umsetzung des Berichts des Bundesrates zum Postulat Rechsteiner 08.3017 «Multifunktionale Nationalstrassen zur Entlastung der Landschaft» derzeit die notwendigen Grundlagen für solche Informationsinstrumente. Dabei untersucht das ARE mit der «Arbeitsgruppe geographische Potenziale Bündelung» verschiedene Möglichkeiten für das Sicherstellen eines Prozesses, der es erlaubt, die Nutzung von Synergien zwischen Verkehrs- und Strominfrastrukturen jährlich zu prüfen und zu erkennen sowie damit die entsprechenden Informationen und Daten zusammenzutragen⁸. Den Infrastrukturbetreibern bzw. den Planungsbehörden sollen diese Informationen und Daten zur Verfügung gestellt werden, damit Bündelungspotenziale rechtzeitig erkannt werden können.

Als geeignetes Instrument könnte unter anderem regelmässig aktualisiertes Kartenmaterial in elektronischer Form dienen, aus dem die geplanten Vorhaben der Infrastrukturbetreiber ersichtlich sind. Die elektronischen Karten der verschiedenen Infrastrukturen könnten in einem GIS-System «übereinandergelegt» und Bündelungspotenzial so erkennbar gemacht werden.

4.3.2 Schaffung eines spezifischen Prüfprozesses

In der Praxis hat sich ein geeigneter und geordneter Prozess für die infrastrukturübergreifende Prüfung und Planung von Bündelungsvorhaben auf Stufe der Sachplanung noch nicht etabliert. Dies obwohl die gesetzlichen Grundlagen vorliegen, um einen solchen Prozess zu definieren. So bestimmt Artikel 1 der Verordnung vom 7. September 2016 über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (KoVo; SR 709.17), dass die mit raumrelevanten Bundesaufgaben betrauten Verwaltungseinheiten einer Koordinations- und Kooperationspflicht unterstehen. Die KoVo führt weiter aus, dass sich die Verwaltungseinheiten gegenseitig über ihre raumrelevanten Aufgaben zu informieren haben. Sie haben sich zeitlich, inhaltlich und räumlich aufeinander abzustimmen. Sie treffen in gegenseitigen Einvernehmen die Massnahmen, die erforderlich sind, um die Aufgaben zu erfüllen und Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen zu analysieren und die Interessen gegeneinander abzuwägen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 KoVo). Für die Beurteilung konkreter Vorhaben nutzen sie bestehende Entscheidungsverfahren (vgl. Art. 1 Abs. 3 KoVo). Themenübergreifende Massnahmen, Programme und Initiativen werden von den genannten Verwaltungseinheiten einheitlich festgelegt (Art. 1 Abs. 4 KoVo).

Wie weiter oben ausgeführt, sind die verschiedenen Sachplanprozesse unterschiedlich aufgebaut und strukturiert und werden von verschiedenen Behörden durchgeführt. Damit ein geeigneter Prozess für die Prüfung von Bündelungsvorhaben etabliert werden kann, müssen diese unterschiedlichen Prozesse – soweit dies für die Klärung der Bündelungsmöglichkeiten notwendig ist – aufeinander abgestimmt werden. Eine solche Abstimmung hat ämterübergreifend zu erfolgen. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, wie viel Zeit für die zusätzliche Abstimmung in Anspruch genommen werden darf und soll⁹. In

⁸ Die für Bündelungsvorhaben relevanten Informationen und Daten finden sich beispielsweise in der Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023, zum Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit (BBl 2018 6949), für die Bahninfrastruktur in der Botschaft vom 31. Oktober 2018 zum Bundesbeschluss über den Ausbauschnitt 2035 für die Eisenbahninfrastruktur (BBl 2018 7321) sowie im Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») (AS 2015 645) und für das Übertragungsnetz im Strategischen Netz 2025 sowie in den Mehrjahresplänen der Swissgrid AG (der Bericht zum Strategischen Netz 2025 ist unter www.swissgrid.ch abrufbar).

⁹ Gemäss dem Bundesgesetz über den Um- und Ausbau der Stromnetze (BBl 2016 3947) ist vorgesehen, das Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (EleG; SR 734.0) mit einem neuem Artikel 15f Absatz 3 zu ergänzen, wonach der Sachplan innert der Frist von zwei Jahren zu erarbeiten ist. Es darf davon ausgegangen werden, dass diese Ordnungsfrist bei Bündelungsvorhaben mit dem Übertragungsnetz nicht zur Anwendung gelangt.



diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat gestützt auf seinen Bericht vom 26. April 2017 zur Evaluation der Sachplanung des Bundes¹⁰ und in Anwendung von Artikel 4 Absatz 5 KoVo den Ausschuss Sachplanung der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK-Ausschuss Sachplanung) eingesetzt hat. Dieser Ausschuss steht unter der Federführung des ARE und hat unter anderem die Aufgabe, den Handlungsbedarf für die Koordination der Sachplanungen zu erörtern sowie aktuelle Fragestellungen zur Sachplanung, Vorschläge zum Vorgehen und Ergebnisse zu diskutieren und erkannten Handlungsbedarf anzugehen. Da die Bündelung bzw. die multifunktionale Nutzung von Infrastrukturen als Koordinationsthema ebenfalls Gegenstand des vorgenannten Berichts des Bundesrates waren, ist davon auszugehen, dass sich der ROK-Ausschuss Sachplanung in der nächsten Zeit auch mit diesen Themen beschäftigen wird. Erste Schritte zur Schaffung von geeigneten Prüfprozessen für Bündelungsvorhaben sind somit bereits eingeleitet worden.

4.3.3 Aufbau einer geeigneten Koordinationsplattform

Gemäss Artikel 4 KoVo koordiniert der Bund seine raumplanerischen Aufgaben in der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK). Die ROK ist eine Plattform zur Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben. In der ROK sind sämtliche Verwaltungseinheiten vertreten, die mit raumrelevanten Aufgaben betraut sind. Die ROK wird durch das ARE und das SECO gemeinsam geleitet. Sie stellt die Koordination und die Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben sowie die Diskussion raumrelevanter Grundsatzfragen sicher (Art. 5 Bst. a KoVo). Sie stellt weiter sicher, dass die Informationen über raumrelevante Aufgaben allen davon betroffenen Verwaltungseinheiten frühzeitig zufließen und sie unterstützt die zuständigen Verwaltungseinheiten bei der Koordination und Kooperation betreffend raumrelevanter Aufgaben (Art. 5 Bst. b und Bst. c KoVo).

In der Praxis nimmt pro Verwaltungseinheit in der Regel ein Vertreter oder eine Vertreterin an den Sitzungen der ROK teil. Es ist die primäre Aufgabe dieser Vertreter, Informationen zu wichtigen Infrastrukturvorhaben unter den Ämtern auszutauschen. Sie verfügen aber nicht über das fachtechnische Wissen, das für die Prüfung von Bündelungsvorhaben notwendig ist. Die ROK ist in der heutigen Form daher nicht dafür geeignet, Bündelungsvorhaben zu erkennen, zu entwickeln und zu koordinieren.

Für die Beantwortung von spezifischen Fragen kann die ROK jedoch Ausschüsse einsetzen (vgl. Art. 4 Abs. 5 KoVo). Es wäre daher bereits aufgrund der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen möglich, dass die ROK für die Prüfung und Entwicklung von Bündelungsvorhaben einen speziellen Ausschuss schafft, der mögliche Bündelungsvorhaben untersucht und vertieft prüft (ROK-Ausschuss Bündelung). Die Einzelheiten zur Organisation sowie zu den Zielen und Aufgaben der Ausschüsse können in Geschäftsreglementen durch die ROK bez. die Ausschüsse selber geregelt werden (vgl. Art. 4 Abs. 6 KoVo). Die Zusammensetzung und die Organisation des Ausschusses können daher relativ einfach an die jeweils aktuellen Bedürfnisse angepasst werden.

Die KoVo äussert sich nicht zur Frage der Zusammensetzung der Ausschüsse und insbesondere nicht zur Frage, ob allenfalls auch Dritte in solchen Ausschüssen Einsitz nehmen können. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die mit raumrelevanten Bundesaufgaben betrauten Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 1 Absatz 2 KoVo jene erforderlichen Massnahmen zu treffen haben, die notwendig sind, um Ihre (Planungs-)Aufgaben zu erfüllen. Es liegt auf der Hand, dass der Beizug der betroffenen Infrastrukturbetreiber und allenfalls auch von weiteren spezialisierten Fachkräften für die Planung von Bündelungsvorhaben zwingend notwendig ist. Der Beizug solcher Organisationen bzw. Personen kann ohne weiteres als Massnahme im Sinne der vorgenannten Bestimmung gesehen werden.

¹⁰ Evaluation der Sachplanung des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 26. April 2017 in Erfüllung des Postulats 13.3461, Albert Vitali, vom 18. Juni 2013



Zudem sind gemäss Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b RPV auch betroffene Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören in die Sachplanung einzubeziehen, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Im Lichte dieser Regelungen scheint es daher sowohl zweckmässig als auch nach Artikel 4 Absätze 5 und 6 KoVo rechtlich zulässig zu sein, auch Vertreter der betroffenen Infrastrukturbetreiber (u.a. Bahnunternehmungen, Nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG) und allenfalls weiterer Dritter, die über das benötigte Fachwissen verfügen, in einen Spezialausschuss für Bündelungsvorhaben aufzunehmen.

Alternativ zur Einsetzung eines separaten ROK-Ausschusses Bündelung könnte dem bestehenden ROK-Ausschuss Sachplan eine «Arbeitsgruppe Bündelung» angegliedert werden. Dies wäre ebenfalls im Rahmen der vorgenannten gesetzlichen Regelungen möglich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit den vorgenannten Bestimmungen in der KoVo auf Verordnungsstufe die notwendigen rechtlichen Grundlagen bestehen, um eine geeignete Koordinationsplattform für Bündelungsvorhaben aufzubauen. Bezüglich der Zusammensetzung eines entsprechenden Ausschusses bzw. einer entsprechenden Arbeitsgruppe müsste sichergestellt werden, dass die betroffenen Infrastrukturbetreiber darin vertreten sind.

4.4 Schlussfolgerungen für die Sachplanung

Die massgebenden Planungsschritte für die Prüfung von gebündelten oder multifunktional genutzten Infrastrukturen haben bereits vor der Projektierung eines konkreten Vorhabens zu erfolgen. Bei Vorhaben, welche der Sachplanpflicht unterstehen (sachplanrelevante Vorhaben) kann die Evaluation von Bündelungspotential im Sachplanprozess oder in einem dem Sachplanprozess adäquaten Prozess erfolgen. Die massgebende Voraussetzung hierfür ist das früh- bzw. rechtzeitige Erkennen von Bündelungspotentialen. Das heisst, dass dem Sachplanprozess für ein Infrastrukturvorhaben jeweils ein Prozess für die Klärung eines allfälligen Bündelungspotentials mit einer anderen Infrastruktur vorausgehen muss. Wie ein geordneter Prozess für die Evaluation von Bündelungsprojekten und die Zuständigkeiten hierfür auszusehen haben, ist zurzeit noch offen. Denkbar ist, dass die landesweite Prüfung von Bündelungspotential nach Regionen oder nach noch zu definierenden Sektoren (z.B. Westschweiz, Wallis, Mittelland, Region Bodensee, Graubünden, Tessin) organisiert werden könnte. Der Bund (ARE) erarbeitet derzeit die notwendigen Grundlagen für das regelässige Prüfen und Erkennen von Bündelungspotentialen.

Wie oben unter Kapitel 2 dargelegt, gibt es zwar eine raumplanerische Pflicht zur Prüfung von Bündelungsmöglichkeiten bzw. von multifunktionalen Nutzungen von Infrastrukturen, aber es gibt keine rechtliche Verpflichtung für die Infrastrukturbetreiber, ihre Infrastruktur mit anderen Infrastrukturen tatsächlich zu bündeln. Plangenehmigungsgesuche für nicht gebündelte Vorhaben können nur dann abgewiesen werden, wenn sich im Rahmen des Verfahrens zeigt, dass die raumplanerischen Grundsätze offensichtlich nicht eingehalten wurden, eine Bündelung mit einer anderen Infrastruktur tatsächlich möglich ist und der Betreiber der zweiten Infrastruktur, mit der gebündelt werden soll, mit einer Bündelung einverstanden ist. Aktuell werden daher nur jene Bündelungsprojekte realisiert, welche von den Infrastrukturbetreibern selber geplant oder zumindest begrüsst werden. Bündelungsvorhaben, die aus Sicht der Infrastrukturbetreiber gegenüber einem nicht gebündelten Projekt Nachteile mit sich bringen, gesamthaft gesehen einen grösseren finanziellen Aufwand generieren oder die rechtzeitige Realisierung der «eigenen» Infrastruktur gefährden, werden von den Infrastrukturbetreibern in der Regel abgelehnt und haben kaum eine Chance auf Realisierung.

Wenn es ein erklärtes politisches Ziel sein sollte, künftig Bündelungsvorhaben auch gegen den Willen der Infrastrukturbetreiber zu realisieren, dann müsste eine gesetzliche Bestimmung geschaffen werden, die es dem Bund ermöglichen würde, die Infrastrukturbetreiber unter bestimmten Umständen zur Bündelung ihrer Infrastrukturen zu verpflichten. In diesen Fällen wäre allerdings zu prüfen, inwieweit bzw.



über welches Finanzierungsmodell der Bund bzw. die Öffentlichkeit die anfallenden Mehraufwendungen zu tragen hätte, die gebündelte Infrastrukturen gegenüber nicht gebündelten Infrastrukturen verursachen würden.

Bezüglich der Sachplanung ist festzuhalten, dass die Sachplanprozesse für die Infrastrukturen «Nationalstrassen», «Eisenbahnanlagen» und «Übertragungsleitungen» unterschiedlich aufgebaut und strukturiert sind und von verschiedenen Behörden durchgeführt werden. Diese unterschiedlichen Prozesse müssen für die Sachplanung von Bündelungsvorhaben – soweit dies für die Klärung der Bündelungsmöglichkeiten notwendig ist – aufeinander abgestimmt werden. Obwohl die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung und Bereitstellung eines geeigneten Prozesses sowie einer geeigneten Koordinationsplattform für die Prüfung von gebündelten Infrastrukturvorhaben vorhanden sind, müssen entsprechende Koordinationsgremien und Planungsprozesse in der Praxis erst noch etabliert werden. So wäre es zum Beispiel möglich, dass die ROK gestützt auf die Regelungen der KoVo einen speziellen Ausschuss oder eine spezielle Arbeitsgruppe einsetzt, welcher bzw. welche mögliche Bündelungsvorhaben untersucht und vertieft prüft (ROK-Ausschuss Bündelung oder Arbeitsgruppe Bündelung). Die Organisation dieses Gremiums sowie seine Ziele und Aufgaben könnten ohne Weiteres mit dem Geschäftsreglement des Ausschusses bzw. dem Pflichtenheft für die Arbeitsgruppe definiert werden. Das Geschäftsreglement des Ausschusses kann durch die ROK selber und den Ausschuss verabschiedet werden. Sowohl die ROK als auch deren Ausschüsse verfügen über die Kompetenz zur Einsetzung von Arbeitsgruppen und damit auch zur Festlegung entsprechender Pflichtenhefte. Bei der Zusammensetzung eines entsprechenden Ausschusses bzw. einer entsprechenden Arbeitsgruppe müsste sichergestellt werden, dass die betroffenen Infrastrukturbetreiber, die über das notwendige Fachwissen verfügen (u.a. Bahnunternehmungen, Nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG), darin vertreten sind.

Das Anliegen zur Bündelung von Infrastrukturen geht in erster Linie von raumplanerischen Fragestellungen wie der haushälterischen Nutzung des Bodens und der Schonung der Landschaft aus. Die Erarbeitung der Prozesse und die Schaffung der Koordinationsplattform sowie allfälliger zusätzlicher Gremien, die für die Prüfung von Bündelungsvorhaben notwendig sind, haben deshalb unter Federführung des ARE zu erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hierfür erforderlichen zusätzlichen Ressourcen insbesondere beim ARE aber auch bei den anderen Bundesstellen zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Frage der Einführung einer tatsächlichen und rechtlichen «Bündelungspflicht» ist dagegen Sache der politischen Entscheidungsprozesse.

5 Plangenehmigungsverfahren

5.1 Allgemeine Feststellungen

Das Plangenehmigungsverfahren ist das eigentliche Baubewilligungsverfahren für Infrastrukturprojekte¹¹. Dieses Verfahren dient dazu, ein konkretes Vorhaben, das in der Regel aus Variantenprüfungen hervorgegangen ist, auf dessen Rechtmässigkeit zu prüfen. Im Falle der hier zur Diskussion stehenden Bündelungsvorhaben («Strasse mit Strom» und «Bahn mit Strom») sollen die erwähnten Variantenprüfungen in der Regel im Rahmen des Sachplanprozesses oder bei der Erarbeitung der entsprechenden Grundlagen (Vorstudien) erfolgen.

¹¹ Bei den Nationalstrassen ist vorgängig zum Plangenehmigungsverfahren (Bewilligung des Ausführungsprojektes) noch das generelle Projekt (GP) durch den Bundesrat genehmigen zu lassen. Das GP ist mit dem kantonalen Richtplan abzustimmen und hat nebst den Angaben über die Kosten u. a. Aufschluss zu geben über die Linienführung, die Anschlussstellen, die Kreuzungsbauwerke und die Anzahl Fahrspuren.



Der Leitbehörde wird mit dem Plangenehmigungsgesuch somit jeweils ein konkretes Projekt zur Genehmigung vorgelegt. Daraus ergibt sich, dass die relevanten Fragen im Zusammenhang mit der technischen und betrieblichen Realisierbarkeit der zur Genehmigung vorgelegten gebündelten bzw. multifunktional genutzten Infrastrukturen zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bereits vertieft untersucht und in den Gesuchsunterlagen dargelegt werden müssen. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn von Seiten der Gesuchstellenden beabsichtigt wird, den Behörden einzelne Projektteile, wie zum Beispiel den Einzug der Hochspannungskabel, erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Genehmigung vorzulegen (sequentielle Bewilligungsverfahren; vgl. hierzu die Frage und die Antwort unter Ziff. 5.2 Bst. d nachfolgend). Somit müssen bereits im Ausführungsprojekt alle technischen und betrieblichen Aspekte, die für den Bau und den Betrieb der gebündelten Infrastrukturen notwendig sind¹², vertieft untersucht und dargelegt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Bündelung der Infrastrukturen letztlich auch uneingeschränkt funktioniert.

Im Rahmen der Besprechungen der Arbeitsgruppe UVEK sind verschiedene Fragen zur Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens bei gebündelten Infrastrukturprojekten aufgeworfen worden. Insbesondere wurde gefragt, welche verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden müssen, damit ein solches Projekt im Plangenehmigungsverfahren geprüft werden kann. Unklar war auch, in welcher Form verfahrensrechtliche Fragen bei der Erarbeitung der UVEK-Studie «Klärung von Grundsatzfragen für die Bündelung von national bedeutsamen Infrastrukturen» berücksichtigt werden müssen.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass sich die Anforderungen an ein Bauvorhaben und dessen Bewilligungsfähigkeit grundsätzlich aus dem materiellen Recht und nicht aus den verfahrensrechtlichen Bestimmungen ergeben. Letztere dienen lediglich dazu, das Verfahren für die materielle Prüfung des zur Genehmigung vorgelegten Projektes zu definieren.

Dennoch bringen Bündelungsvorhaben unter anderem die unter der folgenden Ziffer aufgeführten verfahrensrechtlichen Fragen mit sich.

5.2 Verfahrensrechtliche Fragen

Bei der Genehmigung von Bündelungsvorhaben stellen sich unter anderem die nachfolgend aufgeführten verfahrensrechtlichen Fragen. Die Antworten der AG Recht finden sich jeweils im Anschluss an die Fragen (*kursiv*):

- a) **Frage:** In welchem Verfahren werden Bündelungsprojekte genehmigt?

Antwort: Für Bündelungsprojekte gibt es keine speziellen gesetzlichen Regelungen zum Verfahren. Es gelten daher die Bestimmungen zum konzentrierten Entscheidverfahren in den Artikeln 62a bis 62c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 22. März 1997 (RVOG; SR 172.010). Das Plangenehmigungsverfahren, das sowohl im Nationalstrassen- als auch im Eisenbahn- und im Elektrizitätsrecht vorgesehen ist, stellt ein solches konzentriertes Entscheidverfahren dar.

Werden beispielsweise im Rahmen eines Nationalstrassenprojektes bauliche Anpassungen an anderen Infrastrukturanlagen notwendig, werden diese im nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren durch das UVEK (Leitbehörde) genehmigt. Die betroffenen Bundesstellen (BAV, BFE, Eidgenössisches Starkstrominspektorat [ESTI] etc.) werden vom UVEK im

¹² z.B. Einhaltung der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710), Kühlung/Lüftung, bauliche Voraussetzungen für den Kabeleinzug, Definition der Zulaufstrecken für die Stromleitungen usw.



Laufe des Plangenehmigungsverfahrens zur Prüfung des Projektes und zur Stellungnahme aufgefordert. Diese Stellen laden dann ihrerseits die betroffenen Infrastrukturbetreiber der anderen Infrastrukturanlagen zur Stellungnahme ein. Dasselbe verfahrensrechtliche Vorgehen kommt bei Bündelungsprojekten zur Anwendung. Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt.

- b) **Frage:** Nach welchen Kriterien wird im Plangenehmigungsverfahren die zuständige Leitbehörde bestimmt (z.B. BAV oder ESTI / BFE bei einem Projekt «Bahn mit Strom»)?

***Antwort:** Diese Frage wird vom Gesetzgeber nicht eindeutig beantwortet. Bei der Bündelung von zwei Infrastrukturen («Strasse mit Strom» und «Bahn mit Strom») ist daher zu klären, welcher Leitbehörde das Bündelungsprojekt zur Prüfung bzw. Genehmigung vorzulegen ist. Dabei ist vom Grundsatz auszugehen, dass jene Leitbehörde für das Bündelungsprojekt zuständig ist, welche für den überwiegenden bzw. hauptsächlichen Teil der gebündelten Infrastruktur zuständig ist. Dieser Grundsatz findet sich bezüglich der Bündelung elektrischer Anlagen unter sich (dies ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchungen) in Artikel 16 Absatz 6 EleG. Gemäss dieser Bestimmung ist das Plangenehmigungsverfahren für Gemeinschaftsanlagen von der Genehmigungsbehörde durchzuführen, die für den hauptsächlichen Teil der Anlage zuständig ist.*

Bei Tunnelprojekten (Nationalstrasse oder Bahn), die mit einer Übertragungsleitung gebündelt werden, ist davon auszugehen, dass die Strasse bzw. die Bahn erheblich grössere Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben als die Übertragungsleitung und erstere daher als hauptsächliche Infrastrukturteile zu betrachten sind. Damit ist klar, dass entweder die Leitbehörde für die Strasse oder jene für die Bahn zuständig ist und das ESTI bzw. das BFE als Leitbehörden nicht in Frage kommen.

Für Bündelungsvorhaben «Bahn mit Strom» ergibt sich die Zuständigkeit aus den Bestimmungen von Artikel 18 Absatz 1 und Absatz 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; 742.101). Gemäss diesen Bestimmungen dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), nur mit einer Plangenehmigung des BAV erstellt oder geändert werden. Da die Bahninfrastruktur gegenüber der Infrastruktur für den Strom sicher überwiegender ist und insgesamt die erheblicheren Auswirkungen auf Raum und Umwelt mit sich bringt, ist das BAV die zuständige Leitbehörde bei Bündelungsvorhaben «Bahn mit Strom».

Für Bündelungsvorhaben «Strasse mit Strom» existiert keine entsprechende gesetzliche Bestimmung. Dennoch ist der oben genannte Grundsatz, wonach das gebündelte Projekt von jener Behörde zu bewilligen ist, welche für den überwiegenden bzw. hauptsächlichen Teil der gebündelten Infrastruktur zuständig ist, gemäss der geltenden Praxis auch für Projekte der Nationalstrasse anwendbar. Gemäss Artikel 26 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11) erteilt das Departement d.h. das UVEK die Plangenehmigung für die Ausführungsprojekte. Somit ist das UVEK als zuständige Leitbehörde für Vorhaben der Nationalstrasse auch die Leitbehörde bei Bündelungsvorhaben «Strasse mit Strom».

Das ESTI bzw. das BFE als Leitbehörden für die Plangenehmigung von elektrischen Anlagen werden bei solchen Bündelungsvorhaben lediglich als Fachbehörden anzuhören sein.

Die vorgenannte Praxis wird seit vielen Jahren gelebt. Sie steht nicht im Widerspruch zur Regelung von Artikel 7 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021), wonach die Begründung einer Zuständigkeit durch Einverständnis zwischen Behörden und Parteien ausgeschlossen ist, denn bei den vorgenannten Bündelungsvorhaben ergibt sich die Zuständigkeit nicht aufgrund einer Absprache im Einzelfall, sondern aus



dem allgemein gültigen Grundsatz, wonach das überwiegende Interesse an der Infrastruktur bzw. die Auswirkungen der Infrastrukturteile auf Raum und Umwelt für die Bestimmung der Zuständigkeit massgebend sind. Gestützt auf die vorgenannte Bestimmung wäre es allerdings nicht zulässig, die erwähnten Zuständigkeiten des UVEK bzw. des BAV mittels Absprache auf das ESTI bzw. BFE zu übertragen.

- c) **Frage:** Welcher Infrastrukturbetreiber muss als Gesuchsteller im Verfahren auftreten? Wenn nur ein Betreiber als Gesuchsteller auftritt, müsste der andere beigelegt werden?

***Antwort:** Für die AG Recht liegt es auf der Hand, dass bei Bündelungsprojekten grundsätzlich beide Infrastrukturbetreiber als Gesuchstellende in Verfahren mitzuwirken haben. Dabei ist es denkbar, dass sich ein Infrastrukturbetreiber durch den anderen oder durch einen Dritten (z.B. Planer) rechtskräftig vertreten lässt (Vollmacht).*

In Fällen, in denen ein Infrastrukturbetreiber eine gebündelte Anlage durch einen anderen Infrastrukturbetreiber genehmigen lassen will, ohne selber als Gesuchsteller aufzutreten, hat die Behörde diesen Infrastrukturbetreiber ins Verfahren beizuladen, sofern ihm gegenüber rechtsverbindliche Anordnungen zu treffen sind. Mit der Beiladung kann die Leitbehörde dafür sorgen, dass die Plangenehmigung auch diesem Betreiber gegenüber rechtswirksam wird und ihm gegenüber Pflichten angeordnet werden können.

Im Weiteren müssen Infrastrukturbetreiber immer dann als Gesuchstellende im Verfahren auftreten, wenn sie Rechte von Dritten benötigen, die im Enteignungsverfahren erworben werden müssen. Andernfalls kann ein Enteignungsverfahren nicht durchgeführt werden. Auch in diesem Fall ist jedoch eine Vertretungslösung möglich. Zum Thema der Enteignung siehe auch die Frage und die Antwort unter Buchstabe h) nachfolgend.

- d) **Frage:** Ist bei Bündelungsvorhaben die Durchführung von einander nachfolgenden «sequentiellen» Plangenehmigungsverfahren denkbar oder sogar zweckmässig? Könnte es z.B. bei Bündelungsprojekten rechtlich zulässig und zweckmässig sein, eine Infrastrukturanlage vorerst als «Rohbau» zu genehmigen und für den Einbau einer Kabelleitung bzw. der stromführenden Anlagen ein Detailprojekt zu verlangen (Staffelung der Planung)?

***Antwort:** Vorab ist darauf hinzuweisen, dass eine «sequentielle Genehmigung», wie sie hier verstanden wird, nicht mit der «Teilgenehmigung», mit welcher ein Vorhaben örtlich gesehen in Etappen bzw. in Abschnitten genehmigt wird, zu verwechseln ist. Die Teilgenehmigung eines Vorhabens in Etappen ist in Artikel 28 Absatz 2 NSG, in Artikel 18h Absatz 2 EBG und für unbestrittene Teile einer Anlage auch in Artikel 9 Absatz 2 VPeA vorgesehen. In allen diesen Fällen ist eine Teilgenehmigung nur möglich, wenn dadurch die Beurteilung des Gesamtprojekts bzw. des bestrittenen Bereichs nicht präjudiziert wird. Bei einer «sequentiellen» Genehmigung nach der hier vertretenen Auffassung soll ein Vorhaben allerdings nicht örtlich gesehen in Etappen oder Abschnitten genehmigt werden, sondern in dessen Bearbeitungstiefe bzw. Detaillierungsgrad. Nach der heutigen Praxis ist die Durchführung von «sequentiellen» Plangenehmigungsverfahren unter bestimmten Voraussetzungen, welche fallbezogen zu prüfen sind (geeigneter Gegenstand des Verfahrens, keine Durchtrennung der Einheit der Materie, Gewährleistung des rechtlichen Gehörs der Parteien), zulässig und üblich. So hat sich unter anderem beim BAV bei sehr umfangreichen und komplexen Projekten wie beispielsweise dem Projekt AlpTransit Gotthard die Praxis der «Bewilligung von Detailprojekten» etabliert. Gemäss dieser Praxis werden solche Grossprojekte mit einer «Hauptverfügung» umfassend genehmigt. In dieser Plangenehmigung wird sodann mittels einer Auflage festgehalten, dass bestimmte Projektteile, welche aus zeitlichen Gründen oder wegen technischen Abhängigkeiten erst später im Detail geplant werden können, der Leitbehörde in einem nachträglichen Plangenehmigungs-*



verfahren zur Prüfung vorzulegen sind (z.B. ein Detailprojekt für die Renaturierung eines Installationsplatzes). Diese Detailprojekte werden sodann in einem separaten, nachlaufenden (ordentlichen oder vereinfachten) Verfahren genehmigt. Auch bei der Genehmigung von Projekten für die Nationalstrasse ist eine stufenweise bzw. sequentielle Genehmigung üblich: Das Generelle Projekt (GP) wird durch den Bundesrat beschlossen, das Ausführungsprojekt (AP) wird durch das UVEK im Plangenehmigungsverfahren genehmigt, das Detailprojekt wird durch das ASTRA genehmigt.

Es ist somit durchaus denkbar und unter Umständen auch zweckmässig, fallbezogen eine stufenweise Genehmigung bei Bündelungsvorhaben zu prüfen. Insbesondere kann es angezeigt sein, die für den Bau einer Übertragungsleitung rohbauseitig notwendigen Teile mit einem «Hauptentscheid» zu genehmigen und für den Einbau der elektrischen Anlagen (Kabeleinzug) ein nachfolgendes Plangenehmigungsverfahren vorzusehen. Dabei erscheint wesentlich, dass die grundlegenden Anforderungen an die Bündelung der Infrastrukturen, die sich auf die bautechnische Ausführung der Verkehrsinfrastruktur und deren Betrieb auswirken, bei der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs für das Hauptwerk bereits geklärt sind und in das Auflageprojekt Eingang gefunden haben. Dies betrifft u.a. Fragen der Umweltverträglichkeit des Gesamtvorhabens (insbesondere die Thematik der nichtionisierenden Strahlung [NIS]) wie auch technische Abhängigkeiten der gebündelten Infrastrukturen bei der Erstellung (Klärung der Voraussetzungen für den nachträglichen Kabeleinzug wie z.B. der Sicherstellung des Abtransports der entstehenden Verlustwärme von Stromleitungen), beim Betrieb (z.B. Sicherheit im Ereignisfall) und beim Unterhalt (z.B. Zugänglichkeit der Anlageteile für Sanierungsarbeiten).

Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist bei einer sequentiellen Genehmigung besonders darauf zu achten, dass dem rechtlichen Gehör von Dritten bereits bei der Hauptgenehmigung vollumfänglich Rechnung getragen wird. Dies ist nur dann möglich, wenn für Dritte bereits zum Zeitpunkt der Auflage der Plangenehmigungsunterlagen für die Hauptinfrastruktur erkennbar ist, welche Auswirkungen das Gesamtvorhaben auf Raum und Umwelt sowie die Rechte Dritter haben wird. Aus diesem Grund müssen bei Vorhaben «Strasse mit Strom» und «Bahn mit Strom» insbesondere die Zulaufstrecken für die Stromleitungen, aber auch alle anderen drittrelevanten Aspekte bereits im Hauptdossier für die Strassen- oder Bahninfrastruktur enthalten sein, damit die Auswirkungen des «gebündelten Projekts» auf Dritte bereits im «Hauptverfahren» abschliessend geklärt und grundeigentümerverbindlich geregelt werden können. Andernfalls, d.h. wenn drittrelevante Aspekte zum Zeitpunkt des Hauptverfahrens noch nicht dargelegt wären und daher nicht abschliessend beurteilt werden könnten, bestünde ein gewisses Risiko dafür, dass eine nachträgliche Genehmigung der Strominfrastruktur (Kabeleinzug) durch Einsprachen erheblich verzögert oder gar verhindert würde.

- e) **Frage:** Welche Behörde ist die Leitbehörde in einem nachträglichen Plangenehmigungsverfahren für den Einbau von elektrischen Anlagen oder für den Kabeleinzug, wenn die Hauptinfrastruktur durch das UVEK bzw. das BAV bereits genehmigt wurde? Ist es die Behörde, welche die Hauptinfrastruktur genehmigt hat (UVEK/BAV) oder ist das ESTI bzw. das BFE gemäss den Bestimmungen des EleG für die Genehmigung dieser Vorhaben zuständig?

Antwort: Die einschlägigen Gesetze (NSG, EBG und EleG) äussern sich nicht zu dieser Frage. Die Zuständigkeitsfrage ist daher einzelfallweise zu prüfen und durch Auslegung der gesetzlichen Normen zu bestimmen.

Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob der nachträgliche Einbau einer elektrischen Anlage bzw. der nachträgliche Kabeleinzug eine Projektänderung bzw. Projektergänzung des durch die Leitbehörde im Hauptverfahren (UVEK/BAV) bereits genehmigten Projekts darstellt. Sofern das nachfolgende Plangenehmigungsverfahren zu genehmigungsrelevanten Änderungen der



Hauptgenehmigung führt, ist auch das nachfolgende Gesuch durch diese Leitbehörde im Rahmen eines ordentlichen Planänderungsverfahrens zu beurteilen. Diese hat sodann das ESTI und allenfalls auch das BFE als Fachbehörden für elektrische Anlagen nach Artikel 62a RVOG anzuhören. Letztlich wird ein «Gesamtprojekt» hergestellt, das nicht durch verschiedene Behörden baurechtlich bewilligt werden soll.

Wenn im nationalstrassen- oder eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren als Hauptverfahren jedoch sämtliche Aspekte für einen späteren Kabeleinzug oder den Einbau anderer elektrischer Anlagen geklärt und grundeigentümerverbindlich festgelegt werden können, ohne dass die «Hauptverfügung» im nachträglichen Plangenehmigungsverfahren für die elektrischen Anlagen angepasst werden muss, dann können die sich noch stellenden technischen Fragen im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens (ohne öffentliche Planaufgabe) geklärt werden¹³. In diesen Fällen rechtfertigt es sich nicht, die Behörde des abgeschlossenen Hauptverfahrens als Leitbehörde einzusetzen. Vielmehr bestimmt sich die Zuständigkeit nach den Verfahrensbestimmungen des EleG. Dementsprechend ist das ESTI oder, sofern Einsprache nicht erledigt oder Differenzen mit beteiligten Bundesbehörden nicht ausgeräumt werden können, das BFE für die nachträgliche Genehmigung der elektrischen Anlagen zuständig (Art. 16 Abs. 2 EleG). In diesen Fällen sind das UVEK bzw. das ASTRA oder das BAV als Fachbehörden für die bereits genehmigten Infrastrukturen nach Artikel 62a RVOG anzuhören.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Zuständigkeit für die Plangenehmigung von der Aufsichtszuständigkeit in der Betriebsphase zu unterscheiden ist. Die Zuständigkeit für die Aufsicht kann durchaus von der Zuständigkeit für die Plangenehmigung abweichen.

- f) **Frage:** Welche Auswirkungen hat die Bündelung von Infrastrukturen auf die Verfahrensdauer?

Antwort: *Die Dauer eines Verfahrens hängt oft (aber nicht nur) von der Komplexität eines Vorhabens, von den betroffenen Schutzgütern, von den Anträgen der beteiligten Fachstellen (Bund und Kantone) sowie von der Anzahl und der Organisation der Einsprechenden ab. Diese Faktoren können sehr unterschiedlich sein und sind unabhängig von der Bündelung von Infrastrukturen zu betrachten. Die Frage kann daher nicht abschliessend beantwortet werden.*

Derzeit gibt es keine gesetzlich vorgesehene (Ordnungs-)Fristen für die Plangenehmigungsverfahren zur Genehmigung von gebündelten Infrastrukturen. Es ist derzeit offen, ob der Bundesrat gestützt auf Artikel 62c RVOG solche Fristen für Bündelungsvorhaben festsetzen will oder soll. Aus heutiger Sicht erscheinen die für nationalstrassen- und eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren vorgesehenen Ordnungsfristen¹⁴ auch für Bündelungsprojekte als ausreichend. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die in Artikel 8 und Artikel 8a VPeA für rein elektrizitätsrechtliche Plangenehmigungsverfahren vorgesehenen Behandlungsfristen für das ESTI und das BFE (Ordnungsfristen) bei Bündelungsvorhaben nicht zur Anwendung gelangen können.

- g) **Frage:** Wie ist mit unterschiedlichen Geltungsdauern von Plangenehmigungsverfügungen umzugehen? Kann es diesbezüglich überhaupt Probleme geben?

¹³ Vgl. hierzu Artikel 17 Absatz 2 EleG.

¹⁴ Das UVEK hat das Ausführungsprojekt nach Artikel 12 Absatz 3 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV; SR 725.111) innert sechs Monaten nach Abschluss des Instruktionsverfahrens zu genehmigen. Gemäss Artikel 8 der Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE; SR 742.142.1) gilt für das ordentliche Plangenehmigungsverfahren in der Regel eine Behandlungsfrist von 12 Monaten und eine solche von 18 Monaten, wenn Enteignungen erforderlich sind. Die Behandlungsfrist beginnt, sobald die Genehmigungsbehörde die vollständigen Gesuchsunterlagen erhalten hat.



Antwort: Sofern ein gebündeltes Vorhaben bzw. eine multifunktional genutzte Infrastruktur von einer einzigen Behörde mit einer einzigen Plangenehmigung bewilligt wird, richtet sich die Geltungsdauer der Plangenehmigung nach der rechtlichen Regelung für die „dominierende“ Infrastruktur. Das heisst bei einer Nationalstrasse bzw. einer Eisenbahnstrecke, die mit einer Übertragungsleitung gebündelt wird, muss mit der Ausführung des Bauvorhabens innert der Frist von fünf Jahren begonnen werden (vgl. Art. 28 Abs. 3 NSG und Art. 18h Abs. 3 EBG). Die Geltungsdauer der Plangenehmigung sowohl nach NSG als auch nach EBG kann von der Bewilligungsbehörde auf Antrag der Gesuchsteller aus wichtigen Gründen um maximal drei Jahre verlängert werden, wenn sich die massgebenden tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse nicht wesentlich verändert haben (vgl. Art. 28 Abs. 4 NSG und Art. 18h Abs. 4 EBG). Mit dem Beginn der Bauarbeiten für den Tunnel ist die Geltung der Plangenehmigung auch für den bereits genehmigten aber zeitlich nachfolgenden Einbau der Stromleitung gesichert. Die Frist von drei Jahren gemäss Artikel 16i Absatz 1 EleG gilt in diesen Fällen nicht.

Die Regelung für eine dreijährige Geltungsdauer nach EleG kommt lediglich dann zur Anwendung, wenn das Stromleitungsprojekt in einem separaten nachgelagerten Plangenehmigungsverfahren bewilligt wird. Die Bewilligungsbehörde kann die dreijährige Geltungsdauer auf Antrag der Gesuchsteller aus wichtigen Gründen angemessen verlängern, wenn sich keine massgebenden tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wesentlich verändert haben (vgl. Art. 16i Abs. 2 EleG).

Die unterschiedlichen Geltungsdauern für Plangenehmigungen nach den Regelungen des NSG, des EBG und des EleG führen daher zu keinen Schwierigkeiten in der Praxis.

- h) **Frage:** Welcher Infrastrukturbetreiber hat das Enteignungsbegehren zu stellen, wenn Rechte von Dritten enteignet werden müssen? Wie ist eine Enteignung vorzunehmen, wenn beide Infrastrukturbetreiber Rechte auf derselben Parzelle benötigen? Kann z.B. eine Bahnunternehmung auch die Durchleitungsrechte für eine Übertragungsleitung der Swissgrid AG erwerben?

Antwort: Unbestritten ist, dass bei der Genehmigung eines Bündelungsprojektes alle Enteignungsbegehren für die benötigten Rechte für die gesamte Infrastruktur im gleichen Verfahren von der Leitbehörde behandelt werden müssen. Das heisst, dass im selben Verfahren z.B. der Rechtserwerb für die Bahninfrastruktur nach dem EBG und auch der Erwerb der Durchleitungsrechte für eine Stromleitung nach dem EleG behandelt werden.

Grundsätzlich sind Enteignungsbegehren von jenem Infrastrukturbetreiber zu stellen, der die benötigten Rechte braucht. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass der Enteignungstitel auf die Person lautet, welche die Rechte nach dem Verfahren (privatrechtlich) erwerben wird (mit der vollständigen Bezahlung der Enteignungsentschädigung). Es macht daher keinen Sinn, wenn beispielsweise eine Bahnunternehmung Durchleitungsrechte für Strom von einem Dritten erwirbt und diese Rechte später an die Swissgrid AG übertragen muss. In einer solchen Konstellation ist zudem fraglich, ob die Enteignung der Durchleitungsrechte für Strom zugunsten der Bahnunternehmung überhaupt ausgesprochen werden könnte.

Denkbar sind Fälle, in denen für den Bau der Strassen- oder Bahninfrastruktur ganze Grundstücke erworben werden oder bereits im Eigentum des Bundes (ASTRA) oder des Bahnbetreibers sind. In solchen Fällen können die Infrastrukturbetreiber die für die Stromleitung benötigten Durchleitungsrechte privatrechtlich an die Betreiberin des Übertragungsnetzes (Swissgrid AG) übertragen. Das konkrete Vorgehen ist einzelfallweise zu prüfen.



5.3 Schlussfolgerungen für das Plangenehmigungsverfahren

Konkrete Bündelungsprojekte («Strasse mit Strom» und «Bahn mit Strom») sind im Plangenehmigungsverfahren zu beurteilen. Leitbehörde ist in der Regel entweder das UVEK (Nationalstrassenprojekte) oder das BAV (Eisenbahnprojekte). Das ESTI und gegebenenfalls auch das BFE sind im Rahmen der entsprechenden Verfahren als Fachbehörden für die elektrischen Anlagen anzuhören.

In gewissen Fällen kann es zweckmässig sein, eine stufenweise bzw. sequentielle Genehmigungspraxis bei Bündelungsvorhaben anzuwenden. In diesen Fällen können die Verkehrsinfrastruktur (Strasse oder Schiene) sowie die für den Bau einer Übertragungsleitung rohbauseitig notwendigen Anlageteile (Hauptwerk) mit einem «Hauptentscheid» genehmigt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt kann sodann ein Plangenehmigungsverfahren für den Einbau der elektrischen Anlagen (Kabeleinzug) durchgeführt werden. Werden die Auswirkungen des «gebündelten Projekts» auf Dritte bereits im «Hauptverfahren» geklärt und können diese Aspekte grundeigentümerverbindlich geregelt werden, entfällt in der Folge für das «spätere» Werk ein aufwendiges Verfahren mit öffentlicher Planaufgabe. Vielmehr können die sich dann noch stellenden technischen Fragen im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens geklärt werden. In diesen Fällen kann die in der Sache zuständige Fachbehörde (ESTI bzw. BFE für elektrische Anlagen) als Leitbehörde wirken. Können hingegen die sich in Bezug auf die später zu realisierende Infrastruktur stellenden Fragen im Hauptverfahren noch nicht in diesem Sinne geklärt und grundeigentümerverbindlich geregelt werden oder ergeben sich in der Folge wesentliche Änderungen am bereits genehmigten «Hauptwerk» (Tunnelinfrastruktur), dann ist auch das «nachgelagerte Werk» (elektrische Anlage) in der Regel durch die ursprüngliche Leitbehörde des Hauptverfahrens im Rahmen eines ordentlichen Planänderungsverfahrens zu behandeln.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die bestehenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen des NSG, des EBG und des EleG, aber insbesondere auch des RVOG sowie des VwVG genügen, um Bündelungsprojekte im konzentrierten Entscheidungsverfahren genehmigen und – sofern notwendig – benötigte Rechte enteignen zu können.

Aspekt	Übertragungsleitungen (220/380 kV)	Nationalstrassen	Eisenbahnanlagen
Bedarf	<ul style="list-style-type: none"> Die nationale Netzgesellschaft (Swissgrid) plant den Aus- und Umbau des Übertragungsnetzes (220/380 kV) für die Schweiz. Die Planung der Swissgrid ist aktuell im Strategischen Netz 2025 (SN2025) dokumentiert. Nach Inkraftsetzung der «Strategie Stromnetze» (im 2. Quartal 2019) prüft die Eidgenössische Elektrizitätskommission (EiCom) die Projekte gemäss den Mehrjahresplänen der Swissgrid. 	<ul style="list-style-type: none"> Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) plant in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und den Kantonen den Ausbau des Nationalstrassennetzes. Bundesversammlung entscheidet auf Antrag des Bundesrates (BR) über allg. Linienführung und Art der Nationalstrassen (Netzbeschluss, NEB). BR legt dem Parlament alle vier Jahre eine Botschaft zum Ausbau vor. Parlament beschliesst Ausbauschritte. 	<ul style="list-style-type: none"> Das Bundesamt für Verkehr (BAV) plant den Ausbau Eisenbahninfrastruktur (aktuell Ausbauschritt 2035) unter Einbezug der Transportunternehmungen und der Kantone. Der Bundesrat (BR) legt dem Parlament alle 4 bis 8 Jahre eine Botschaft zum Ausbau vor. Parlament beschliesst Ausbauschritte.
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Kosten Stromnetz trägt Endverbraucher durch Netznutzungsentgelte (NNE). EiCom prüft Anrechenbarkeit der Kosten; anrechenbar sind Betriebs- und Kapitalkosten eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes. 	<ul style="list-style-type: none"> Kosten für Betrieb und Ausbau der Nationalstrassen trägt seit 01.01.2018 der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Finanzierung NAF durch zweckgebundene Einnahmen (Mineralölsteuerzuschlag, Autobahnvignette, Automobilsteuer, Mineralölsteuer [10%], Abgabe E-Fahrzeuge) und Kompensationsbeiträge der Kantone. 	<ul style="list-style-type: none"> Kosten für Betrieb und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur trägt seit 01.01.2016 der Bahninfrastrukturfonds (BIF). Finanzierung BIF durch Anteile der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), Mehrwertsteuer (MWST), direkte Bundessteuer, Beiträge aus allg. Bundeshaushalt und Kantonsbeiträge.
Gesetzliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> Stromversorgungsgesetz (StromVG; SR 734.7) Stromversorgungsverordnung (StromVV; SR°734.71) Elektrizitätsgesetz (EleG; SR 734.0) Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlage (VPeA; SR 734.25) Neues Bundesgesetz über den Um- und Ausbau der Stromnetze («Strategie Stromnetze») mit Änderung StromVG und EleG; Inkraftsetzung im 2. Quartal 2019 vorgesehen. 	<ul style="list-style-type: none"> Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (NEB) Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11) Nationalstrassenverordnung (NSV; SR 725.111) Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG; SR 725.116.2) Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV; SR 725.116.21) 	<ul style="list-style-type: none"> Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101) Eisenbahnverordnung (EBV; SR 742.141.1) Bahninfrastrukturfondsgesetz (BIFG; SR 742.140)

Raumplanung (Sachplan)	<ul style="list-style-type: none"> Planungskorridor und Übertragungstechnologie (Freileitung oder Erdkabel) der Leitungen des Übertragungsnetzes (220/380 kV) werden durch den Bundesrat (BR) im Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) festgesetzt. Der SÜL ist behördenverbindlich und nicht direkt anfechtbar. 	<ul style="list-style-type: none"> Vorhaben im Bereich der Nationalstrasseninfrastruktur legt der BR im Sachplan Verkehr, Massnahmenteil Infrastruktur Strasse (SIN) fest. Der SIN ist behördenverbindlich und nicht direkt anfechtbar. 	<ul style="list-style-type: none"> Schienenstrecken sowie weitere Eisenbahnanlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum & Umwelt werden durch BR im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS) festgelegt. Der SIS ist behördenverbindlich und nicht direkt anfechtbar.
Projektierung	<ul style="list-style-type: none"> Ausarbeitung des Projektes durch Swissgrid; ggf. externe Vergabe der Projektierung. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausarbeitung der generellen Projekte (GP) u.a. Linienführung, Anschlussstellen, Kreuzungsbauwerke in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und den Kantonen durch das ASTRA. Genehmigung durch den BR notwendig. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausarbeitung des Projektes durch Bahninfrastrukturbetreiber.
Plangenehmigung (PGV)	<ul style="list-style-type: none"> Gesuchstellerin ist die Netzbetreiberin (i.d.R. Swissgrid). Sicherheitstechnische Überprüfung der Projekte und Erteilung der Plangenehmigungen durch Eidgenössisches Starkstrominspektorat (ESTI). Können Einsprachen nicht erledigt oder Differenzen zwischen Bundesbehörden nicht bereinigt werden, ist das BFE Entscheidbehörde. 	<ul style="list-style-type: none"> Gesuchsteller ist das ASTRA (Filialen). Umfassende Überprüfung Ausführungsprojekt (AP) durch ASTRA (Fachunterstützung). AP werden GS-UVEK zum Entscheid unterbreitet. Dieses führt das PGV durch. Plangenehmigungsverfügung erfolgt durch die Entscheidbehörde UVEK. 	<ul style="list-style-type: none"> Gesuchsteller ist der Bahninfrastrukturbetreiber. Sicherheitstechnische Überprüfung des Projektes durch BAV. Entscheidbehörde ist das BAV.
Betreiber	<ul style="list-style-type: none"> Betreiberin des Übertragungsnetzes (220/380 kV) ist die Swissgrid. 	<ul style="list-style-type: none"> Betreiber der Nationalstrassen ist das ASTRA. 	<ul style="list-style-type: none"> Betreiber der Bahninfrastruktur sind die Infrastrukturbetreiber (u.a. SBB, BLS, RhB).
Betriebsbewilligung	<ul style="list-style-type: none"> keine 	<ul style="list-style-type: none"> keine 	<ul style="list-style-type: none"> Für Eisenbahnanlagen ist eine Betriebsbewilligung des BAV erforderlich (Art. 18w EBG). Im Regelfall (Ausnahme: Grossprojekte, sicherheitstechnisch komplexe Projekte) verzichtet das BAV auf eine formelle Betriebsbewilligung (Art. 18w Abs. 1, 2. Satz EBG) und lässt sich die verfü-gungskonforme Erstellung schriftlich bestätigen.
Unterhalt, Instandhaltung	<ul style="list-style-type: none"> Instandhaltungsvorhaben werden durch die Swissgrid erarbeitet. Die vorgesehenen Instandhaltungsarbeiten werden durch die EICom im Rahmen der Mehrjahresplanung geprüft (ab 2. Quartal 2019). 	<ul style="list-style-type: none"> Unterhaltsprojekte werden durch das ASTRA ausgearbeitet (Filialen) und genehmigt (Fachunterstützung). 	<ul style="list-style-type: none"> Für Unterhalt und Erneuerung Bahninfrastruktur sind die Infrastrukturbetreiber zuständig. Der Bund finanziert die Massnahmen nach Massgabe der Leistungsvereinbarung. Geringfügige Instandhaltungsmassnahmen sind genehmigungsfrei, andernfalls ist ein PGV einzuleiten.