

BVGer A-1346/2015 vom 21. September 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-09-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1346_2015

FR: TAF A-1346/2015 du 21 septembre 2016

IT: TAF A-1346/2015 del 21 settembre 2016

Regeste

Kernenergie

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund vorliegt. Es prüft seine Zuständigkeit und das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG; vgl. zudem Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.6). Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor, zumal keiner der in Art. 32 Abs. 1 Bst. e VGG bezüglich Kernenergie genannten Tatbestände erfüllt ist. Das Bundesverwaltungsgericht ist insofern zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig. Insbesondere die Feststellungen gemäss Dispositiv Ziff. 4 der angefochtenen Verfügungen, wonach zu einem späteren Zeitpunkt - sobald die definitiven Kosten feststehen - in derselben Sache eine weitere Verfügung erlassen werde, geben jedoch zu der Prüfung Anlass, ob es sich bei den angefochtenen Verfügungen um taugliche Anfechtungsobjekte handelt.

E. 1.2.1

Gegenstand der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege und damit eines Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht können End-, Teil- und Zwischenverfügungen sein (Art. 44-46 VwVG). End- und Teilverfügungen schliessen das Verfahren jedenfalls teilweise prozessual ab, wohingegen Zwischenverfügungen lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung und insofern ein (rein) organisatorisches Instrument zur Verfahrensführung darstellen (vgl. BGE 133 V 477 E. 4.1.1-4.1.3; Urteil des BGer 2C_450/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.1). Teil- und Zwischenverfügungen unterscheiden sich insofern, als erstere nicht etwa Teilfragen eines Rechtsbegehrens, sondern verschiedene, voneinander unabhängige Rechtsbegehren betreffen oder das Verfahren für einen Teil der Beteiligten abschliessen (vgl. das Urteil des BGer 2C_927/2015 vom 21. Oktober 2015 E. 2.2.2 mit Hinweis auf BGE 135 III 212 E. 1.2.1 f.). Für die verfahrensrechtliche Qualifikation einer angefochtenen Verfügung ist nicht dessen formelle Bezeichnung entscheidend, sondern ihr materieller Gehalt (vgl. Urteil des BGer 2C_450/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.1). Bei selbständig eröffneten Zwischenverfügungen ist zu differenzieren. Betrifft die Verfügung die Zuständigkeit der Behörde oder Fragen des Ausstands, ist (aus prozessökonomischen Gründen) die Beschwerde zulässig (Art. 45 Abs. 1 VwVG; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren

und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 906). Gegen andere selbständig eröffnete Zwischenverfügungen ist die Beschwerde zulässig, wenn sie (dem Verfügungsadressaten) einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführt und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren, etwa ein aufwändiges enteignungsrechtliches Schätzungsverfahren, ersparen würde (Art. 46 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BGer 1C_506/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 1.1). Der Nachteil muss nicht rechtlicher, sondern kann auch tatsächlicher Natur sein (Urteil des BGer 2C_86/2008 vom 23. April 2008 E. 3.2). Ein Nachteil tatsächlicher Natur muss von einigem Gewicht sein. Davon ist etwa auszugehen, wenn die Zwischenverfügung das weitere Verfahren präjudiziert oder die Grundlage für beträchtliche Investitionen bildet, mithin wirtschaftliche und prozessökonomische Interessen für eine sofortige Überprüfung sprechen (vgl. BGE 142 II 20 E. 1.4; BGE 135 II 30 E. 1.3.4; Urteil des BGer 1C_521/2012 vom 29. Oktober 2013 E. 1; zum Ganzen Urteil des BVGer A-226/2014 vom 16. November 2015 E. 1.2 mit Hinweisen). Die (formelle) Beweislast für das Vorliegen eines entsprechenden Nachteils trägt die beschwerdeführende Partei (Urteil des BGer 1C_453/2012 vom 26. September 2012 E. 1.2; Urteil des BVGer A-5465/2014 vom 27. November 2014 E. 1.1.1). Zwischenverfügungen materiellrechtlicher Natur, d.h. Verfügungen über materiellrechtliche Vorfragen, sog. materiellrechtliche Grundsatzentscheide, die einen Teilaspekt einer Streitsache beantworten und auf welche ein Hauptverfahren folgt, gelten seit Inkrafttreten der revidierten Bundesrechtspflege am 1. Januar 2007 nicht mehr als selbständig anfechtbare Teil- sondern als Zwischenverfügungen (Urteil des BGer 2C_450/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.2 f. und E. 1.4.3 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 142 II 20 E. 1.2; BGE 136 II 165 E. 1.1 und Urteil des BGer 1C_46/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 1.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Sie sind nurmehr mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. a oder b VwVG erfüllt sind.

E. 1.2.2

Die vorliegend angefochtenen Verfügungen legen die Kostenanteile gemäss einem Verteilschlüssel sowie die voraussichtlichen Gesamtkosten und damit (bloss) eine Pflicht zur Übernahme eines bestimmten Anteils der geschätzten Gesamtkosten je Kernkraftwerksbetreiberin fest. Davon ging zumindest sinngemäss auch die Vorinstanz aus; die Verfügungen vom 29. Januar 2015 sind als "Grundsatzverfügungen" bezeichnet und nach den Erwägungen werden die Verfügungen in eine "Grundsatz- und eine Kostenverfügung" aufgeteilt, wobei die Grundsatzverfügung - in einem ersten Schritt - den Verteilschlüssel betreffend die Kosten für die Projektorganisation, die Einrichtung und den Betrieb des Messnetzes aqua festlegt. Damit ist auch prozessual ein Konnex zwischen der (bloss) Festlegung der Kostenpflicht und der endgültigen Auferlegung von Kosten hergestellt: Auf die angefochtenen Grundsatzverfügungen folgt in jedem Fall ein weiteres Verfahren nach, in welchem die definitiven Kosten betreffend das Messnetz aqua festzulegen und - entsprechend der Grundsatzverfügung - anteilmässig den Kraftwerksbetreiberinnen aufzuerlegen sein werden. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz im Dispositiv der angefochtenen Verfügungen - gestützt auf eine Schätzung der Gesamtkosten - die voraussichtlichen Kostenanteile bereits betragsmässig beziffert. Bei den angefochtenen Grundsatzverfügungen handelt es sich somit um materiellrechtliche Grundsatzentscheide, die einen Teilaspekt der Streitsache - den Verteilschlüssel und (damit) die Kostenpflicht im Allgemeinen - beantworten und nach den vorstehend dargestellten

Kriterien als selbständig eröffnete Zwischenverfügungen zu qualifizieren sind. Sie sind ein Zwischenschritt auf dem Weg zum Erlass rechtsgestaltender Endverfügungen und als solche nur unter den Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 VwVG mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

E. 1.2.3

Die vorliegend angefochtenen Verfügungen legen keine unmittelbare Zahlungspflicht fest. Ein irreparabler wirtschaftlicher Schaden ist aus diesem Grund - selbst wenn von den Beschwerdeführerinnen allenfalls Akontozahlungen geleistet worden wären - weder ersichtlich noch dargetan (vgl. Urteil des BGer 1C_397/2013 vom 21. April 2015 E. 2.2 sowie Urteil des BVGer A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 1.2.4). Ebenso wenig lässt sich mit einem sofortigen Sachentscheid ein bedeutender prozessökonomischer Vorteil gewinnen; die Beantwortung der sich stellenden Fragen tatsächlicher und rechtlicher Natur, insbesondere jene nach der sachlichen Zuständigkeit der Vorinstanz sowie allenfalls der gesetzlichen Grundlage(n) für die Kostentragung und der Eignung und Notwendigkeit eines Messnetzes zur Überwachung der Oberflächengewässer hinsichtlich Radioaktivität, liessen sich mit dem vorliegenden Verfahren nicht vermeiden. Den Beschwerdeführerinnen bleiben zudem in einem allfälligen Beschwerdeverfahren gegen die späteren Kostenverfügungen sämtliche Rügen erhalten (vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG; zudem BGE 141 V 330 E. 7.2.4 und Urteil des BGer 1C_527/2012 vom 17. Oktober 2013 E. 4.1). Für die Beschwerdeführerinnen erschöpft sich der nicht wieder gutzumachende Nachteil demnach in einer gewissen Verlängerung des Verfahrens, wobei nicht ersichtlich ist, dass die Vorinstanz das Verfahren über Gebühr in die Länge zieht (vgl. BGE 136 II 165 E. 1.2.1 f.). Eine entsprechende Verlängerung genügt für sich allein allerdings nicht, um gestützt auf Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG die sofortige Überprüfung der Verfügungen vom 29. Januar 2015 zuzulassen (vgl. BGE 133 V 477 E. 5.2.1 sowie Urteil des BVGer A-3997/2011 vom 13. September 2011 E. 2, insbes. E. 2.1). Insgesamt ist somit weder ersichtlich noch dargetan, dass die angefochtenen Zwischenverfügungen für die Beschwerdeführerinnen einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil i.S.v. Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG bewirken, wenn diese die Kostenverfügungen abzuwarten haben. Mit Blick auf Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG ist festzuhalten, dass die Gutheissung der Beschwerde zwar sofort einen Endentscheid herbeiführen würde; den Beschwerdeführerinnen dürften in diesem Fall keine Kosten für den Aufbau und den Betrieb des Messnetzes aqua auferlegt werden und die nachfolgenden Verfahren auf Erlass der Kostenverfügungen würden obsolet. Es ist jedoch auch in dieser Hinsicht weder ersichtlich noch dargetan, dass die Gutheissung der Beschwerde einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG); die Voraussetzungen gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG müssen kumulativ erfüllt sein (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 915). Die Beweislast tragen die Beschwerdeführerinnen. Mangels eines tauglichen Anfechtungsobjekts ist somit auf die Beschwerde nicht einzutreten.

E. 2

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verfügungen der Vorinstanz vom 29. Januar 2015 lediglich eine grundsätzliche Kostenpflicht der Beschwerdeführerinnen festlegen, das Verfahren jedoch nicht (teilweise) abschliessen und die angefochtenen Verfügungen verfahrensrechtlich daher als Zwischenverfügungen zu qualifizieren sind. Eine unmittelbare Zahlungspflicht legen die Verfügungen jedoch nicht fest und es ist auch sonst nicht ersichtlich, dass diese den Beschwerdeführerinnen einen nicht wieder gutzumachenden

Nachteil i.S.v. Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG bewirken. Die Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG sind ebenfalls nicht erfüllt, weshalb auf die vorliegende Beschwerde mangels eines tauglichen Anfechtungsobjekts nicht einzutreten ist. Die Beschwerdeführerinnen sind mit ihren Vorbringen in der Sache auf das Verfahren auf Erlass einer (abschliessenden) Kostenverfügung zu verweisen.

E. 3

Die Beschwerdeführerinnen beantragen (neu) die Feststellung an, dass die angefochtenen Verfügungen nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen seien und keine verbindliche Grundlage für allfällige, von den Beschwerdeführerinnen zu leistende Beiträge an die Finanzierung des Messnetzes aqua darstellen würden. Ist - wie vorliegend - auf ein Rechtsmittel nicht einzutreten, erfolgt keine materielle Beurteilung des angefochtenen Entscheids (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 1652). Das Bundesverwaltungsgericht kann daher vorliegend keine Feststellungen zu den angefochtenen Verfügungen treffen, auch nicht zu der Frage, ob die angefochtenen Grundsatzverfügungen eine Grundlage für allfällige, von den Beschwerdeführerinnen zu leistende Beiträge an die Finanzierung des Messnetzes aqua darstellten (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. G). Auch auf das Feststellungsbegehren ist daher von vornherein nicht einzutreten, weshalb offen bleiben kann, wie der erst mit Stellungnahme vom 21. April 2016 unterbreitete Antrag (verfahrensrechtlich) zu qualifizieren ist.

E. 4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführerinnen, die als einfache Streitgenossenschaft auftreten, wogegen angesichts des übereinstimmenden Rechtsgrundes grundsätzlich nichts einzuwenden ist (vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 927), als unterliegend. Sie haben aus diesem Grund die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Soweit die Beschwerdeführerinnen (sinngemäss) geltend machen, die Beschwerde sei in guten Treuen vertretbar gewesen, weshalb ihnen keine Verfahrenskosten aufzuerlegen seien, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die Revision der Bundesrechtspflege ist zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten und die Qualifikation materiellrechtlicher Grundsatzentscheide als Zwischenverfügungen entspricht konstanter Rechtsprechung (vgl. die vorstehend in E. 1.2.1 zitierte Rechtsprechung und Literatur). Die Beschwerdeführerinnen durften also nicht in guten Treuen damit rechnen, dass auf ihre Beschwerde eingetreten würde (vgl. Weissenberger/Hirzel, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 6 VGKE Rz. 15 mit Hinweisen). Daran vermag vorliegend nichts zu ändern, dass der angefochtene Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen war und die Beschwerdeführerinnen, wie sie geltend machen, von der Vorinstanz eine Sistierung des Verfahrens betreffend das Messnetz aqua beantragt hatten, bis in der damals bereits vor Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdesache A-226/2014 ein rechtskräftiger Entscheid vorliege. Die Beschwerdeführerinnen hatten ihr Sistierungsbegehren nicht damit begründet, die streitbetreffenden Verfügungen würden als blosser (nicht selbständig anfechtbarer) Zwischenverfügungen gelten und es sei diesbezüglich ein (Grundsatz-)Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts abzuwarten. Vielmehr brachten sie - wie auch vorliegend und bereits in der Beschwerdesache A-226/2014 - insbesondere vor, die Vorinstanz sei zum Erlass der angefochtenen Verfügungen sachlich nicht zuständig gewesen und es fehle an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, den Beschwerdeführerinnen die fraglichen Kosten aufzuerlegen. Die Verfahrenskosten sind unter Berücksichtigung des Umstandes,

dass es sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit handelt - auf Fr. 5'000.- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und in Anwendung von Art. 6 Bst. b VGKE im Umfang von Fr. 2'000.- den Beschwerdeführerinnen zur Bezahlung aufzuerlegen (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 4.24). Dieser Betrag ist dem Kostenvorschuss von Fr. 10'000.- zu entnehmen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 8'000.- ist den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Angesichts ihres Unterliegens und mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen haben die Beschwerdeführerinnen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 BGKE). Ebenso wenig hat die Vorinstanz einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.