



Urteil vom 6. Juni 2011

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richter Alain
Chablais,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI,
Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ausstehender Sicherheitsnachweis für elektrische
Niederspannungsinstallationen.

Sachverhalt:**A.**

Mit Schreiben vom 3. Mai 2010 teilte die I.____ Strom AG (nachfolgend: Netzbetreiberin) dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) mit, dass A.____ den Sicherheitsnachweis für die elektrischen Niederspannungsinstallationen in der in seinem Eigentum stehenden Liegenschaft L.____ in M.____ trotz mehrmaliger Aufforderung nicht eingereicht habe. In der Folge forderte das ESTI A.____ am 7. Mai 2010 auf, der Netzbetreiberin den Sicherheitsnachweis bis am 16. August 2010 einzureichen und drohte für den Unterlassungsfall den Erlass einer gebührenpflichtigen Verfügung an.

B.

Am 16. September 2010 teilte die Netzbetreiberin dem ESTI mit, dass die Frist ungenutzt abgelaufen sei und weitere Schritte eingeleitet werden könnten, worauf das ESTI (nachfolgend: Vorinstanz) am 27. September 2010 die angedrohte Verfügung erliess. Darin wurden der Ablauf der Frist zur Einreichung des Sicherheitsnachweises auf den 30. November 2010 und die Gebühr für den Erlass der Verfügung auf Fr. 600.– festgesetzt. Für den Fall der Missachtung dieser Verfügung drohte die Vorinstanz eine Ordnungsbusse von bis zu Fr. 5'000.– an.

C.

Am 29. Oktober 2010 erhebt A.____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 27. September 2010. Er beantragt die Aufhebung dieser Verfügung, den Erlass der in der Verfügung erhobenen Gebühr sowie eine neue Frist von drei Monaten zur Erbringung des geforderten Sicherheitsnachweises. Zur Begründung führt er insbesondere aus, die am 26. Oktober 2009 von K.____, Mitarbeiter der Firma Y.____ AG, durchgeführte Kontrolle sei nicht unabhängig gewesen: Zum einen habe K.____ (nachfolgend: Kontrolleur) im Jahr 1985 massgeblich an der Installation mitgearbeitet. Zum andern sei die Firma Y.____ AG offenbar faktisch Eigentümerin der X.____ AG, welche in den letzten 20 Jahren mit dem Unterhalt und den Neuinstallationen in der Liegenschaft betreut war. Dies ergebe sich daraus, dass der Kontrolleur seit 2008 Verwaltungsratspräsident der X.____ AG sei, und C.____, der Verwaltungsratspräsident der Y.____ AG, gleichzeitig Verwaltungsrat der X.____ AG sei. Es liege deshalb nahe, dass die Kontrolltätigkeit zu wirtschaftlichen Zwecken ausgenutzt werden könnte. Des Weiteren bringt

er inhaltliche Kritik am Kontrollbericht vor. Da das Problem der Unabhängigkeit und die inhaltlichen Mängel nicht einfach nachvollziehbar gewesen seien, habe er die Fristen für die Einreichung des Sicherheitsnachweises verpasst. Die notwendigen Massnahmen habe er seines Erachtens ergriffen. Da sich aber die Basis des Verfahrens als nichtig herausgestellt habe, müsse die Frist für eine erneute Kontrolle durch einen unabhängigen Kontrolleur neu zu laufen beginnen.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 17. Dezember 2010 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer bestreite nicht, dass er verpflichtet sei, einen Sicherheitsnachweis einzureichen. Es spiele keine Rolle, weshalb er die Fristen verpasst habe, zumal es ihm möglich und zumutbar gewesen wäre, ein Fristverlängerungsgesuch einzureichen. Weiter sei der Grundsatz der Unabhängigkeit der Kontrolle nicht verletzt, auch wenn es offenbar richtig sei, dass der Kontrolleur bereits bei der Installation mitgewirkt habe. Damals sei er aber noch Lehrling gewesen und hätte nur unter Aufsicht arbeiten dürfen, weshalb seine Mitwirkung bloss in untergeordneter Funktion erfolgt sei. Zudem sei die Liegenschaft seit dieser Mitwirkung teilweise umgebaut worden. Auch das Vorbringen der wirtschaftlichen Verflechtung der beiden Firmen sei nicht stichhaltig, da eine wirtschaftliche Unabhängigkeit zwischen Elektro-Installateur und Kontrollorgan von der massgebenden Verordnung nicht verlangt werde. Somit sei die Verfügung zu Recht erlassen worden. Dies gelte auch für die auferlegte Gebühr von Fr. 600.–, die sich auf die entsprechende Verordnungsgrundlage stütze und dem Aufwand angemessen sei.

E.

Der Beschwerdeführer führt in seiner Replik vom 17. Januar 2011 aus, dass er weder seine Pflicht zur Einreichung eines Sicherheitsnachweises noch den ungenutzten Ablauf verschiedener Fristen bestreite. Wenn jedoch der vorgängig zum Sicherheitsnachweis erstellte Kontrollbericht an einem erheblichen Mangel leide, müsse ein neues Verfahren mit neuem Fristenlauf durchgeführt werden. Er hätte eine beschwerdefähige Verfügung provozieren müssen, um diesen erheblichen Mangel überhaupt geltend machen zu können; deshalb habe er die Fristen verstreichen lassen. Selbst wenn er direkt den Kontrollbericht angefochten hätte, wäre eine gebührenpflichtige Verfügung ergangen. Zur fehlenden Unabhängigkeit des Kontrolleurs sei zu ergänzen, dass dieser 1985 als Lehrling im vierten Lehrjahr weitgehend selbständig

gearbeitet habe. Deswegen, wie auch aufgrund des Umfangs der Installationsarbeiten, könne nicht von einer untergeordneten Funktion die Rede sein. Die Regelung der Unabhängigkeit des Kontrollorgans in einer eigenen Norm unterstreiche deren Bedeutung, weshalb der massgebende Artikel eng auszulegen und insbesondere zu berücksichtigen sei, dass der Artikel eine Verflechtung zwischen Kontrollorgan und ausführenden Betrieben oder Personen ausschliessen wolle. Auch bei einer untergeordneten Beteiligung könne es zu Loyalitätskonflikten kommen. Der zwischenzeitlich erfolgte teilweise Umbau ändere nichts daran, dass der Kontrolleur nicht unabhängig gewesen sei, da nicht sämtliche Installationen ersetzt worden seien. Weiter lasse sich die wirtschaftliche Verflechtung der beiden Firmen mit der Forderung nach Unabhängigkeit nicht vereinbaren, da diese Verflechtung das Potenzial berge, für wirtschaftliche Vorteile genutzt zu werden. Die Unabhängigkeit müsse sowohl in technischer, persönlicher wie auch wirtschaftlicher Hinsicht gewährleistet sein.

F.

Die Vorinstanz ergänzt in ihrer Duplik vom 4. Februar 2011, dass sich bei einer nachträglichen inhaltlichen Prüfung des Kontrollberichts zwar drei Beanstandungen ergeben hätten, die übrigen, zahlreichen Mängelpositionen jedoch zu Recht aufgeführt worden seien. Sodann enthalte die massgebliche Rechtsgrundlage keine Verpflichtung zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit zwischen Elektro-Installateur und Kontrollorgan. Die Beschwerde sei deshalb abzuweisen.

G.

Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Gemäss Art. 21 und 23 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG, SR 734.0) sowie Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR

172.021). Das ESTI gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme bezüglich des Sachgebiets ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist formeller Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Er ist folglich zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1. Gemäss Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (Elektrizitätsgesetz, EleG, SR 734.0) ist der Betriebsinhaber (Eigentümer, Pächter usw.) für die Beaufsichtigung der elektrischen Anlagen und die Überwachung ihres guten Zustandes verantwortlich. Der Eigentümer oder der von ihm bezeichnete Vertreter muss auf Verlangen den entsprechenden Sicherheitsnachweis erbringen (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 7. November 2001 über elektrische Niederspannungsinstallationen [NIV, SR 734.27]). Die Durchführung von technischen Kontrollen und die Ausstellung der entsprechenden Sicherheitsnachweise erfolgen von unabhängigen Kontrollorganen und akkreditierten Inspektionsstellen im Auftrag der Eigentümer der elektrischen Installationen (Art. 32 Abs. 1 NIV). Die Netzbetreiberinnen fordern die Eigentümer, deren elektrische Installationen aus ihrem

Niederspannungsverteilnetz versorgt werden, mindestens sechs Monate vor Ablauf der Kontrollperiode schriftlich auf, den Sicherheitsnachweis bis zum Ende der Kontrollperiode einzureichen. Diese Frist kann bis längstens ein Jahr nach Ablauf der festgelegten Kontrollperiode verlängert werden. Wird der Sicherheitsnachweis trotz zweimaliger Mahnung nicht innerhalb der festgesetzten Frist eingereicht, übergibt die Netzbetreiberin dem ESTI die Durchsetzung der periodischen Kontrolle (Art. 36 Abs. 1 und 3 NIV).

3.2. Vorliegend ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer dazu verpflichtet ist, den periodischen Sicherheitsnachweis zu erbringen, die zuständige Netzbetreiberin zweimal mahnte und die Angelegenheit zu Recht an das ESTI als Vorinstanz überwies sowie dass der Beschwerdeführer verschiedene Fristverlängerungen verstreichen liess, ohne einen Sicherheitsnachweis einzureichen.

4.

Der Beschwerdeführer rügt jedoch die Verletzung der Unabhängigkeit der Kontrolle gemäss Art. 31 NIV, und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen bringt er vor, der Kontrolleur sei persönlich nicht unabhängig, da er bereits im Jahr 1985 während seiner Lehre an den Installationsarbeiten in der im Jahr 2009 von ihm kontrollierten Liegenschaft tätig gewesen war. Zum andern würden wirtschaftliche Verflechtungen zwischen der Firma, die mit der Kontrolle beauftragt worden war, und der Firma, die später die festgestellten Mängel behob, bestehen (vgl. Sachverhalt/C und E).

Der vom Kontrolleur erstellte Bericht stellt den ersten Schritt des Verfahrens dar. Darin wird bestimmt, welche Änderungen an einer Installation vorzunehmen sind, damit anschliessend der Sicherheitsnachweis ausgestellt werden kann. Im Folgenden ist zu prüfen, ob dieser Bericht mit dem Mangel der fehlenden Unabhängigkeit des Kontrolleurs behaftet ist. Zunächst ist dabei die Frage nach den Anforderungen an die persönliche Unabhängigkeit zu behandeln, bevor auf das Thema der wirtschaftlichen Verflechtungen respektive auf die Folgen einer allfälligen Verletzung des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Kontrolle einzugehen ist.

4.1. Die Unabhängigkeit des Kontrolleurs auf persönlicher Ebene ist in Art. 31 NIV geregelt, der lautet: "Wer an der Planung, Erstellung, Änderung oder Instandstellung der zu kontrollierenden elektrischen Installationen beteiligt war, darf nicht mit (...) der periodischen Kontrolle

(...) beauftragt werden."

Um die genaue Tragweite dieser Norm zu erfassen, bedarf es der Auslegung. Ausgangspunkt bildet hierbei der Wortlaut. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm, auf ihren Zweck und auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Dabei gilt der Grundsatz, dass keine Hierarchie der Auslegungsmethoden besteht, sondern dass sich die Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten zu lassen hat. Auf den Wortlaut allein ist nur dann abzustellen, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt. Sind unterschiedliche Interpretationen denkbar, soll jene gewählt werden, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten berücksichtigt (BGE 135 II 416 E.2.2 mit zahlreichen Hinweisen, vgl. auch ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.).

4.1.1. Aufgrund des Wortlauts des Art. 31 NIV liegt es nahe, hohe Anforderungen an die Unabhängigkeit zu stellen. Der Normtext schliesst aus, dass eine Person, welche in irgend einer Form an einer elektrischen Installation mitgearbeitet hat, als Kontrolleur dieser Installation tätig sein darf. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass die Norm vier Aktivitäten nennt – nämlich Planung, Erstellung, Änderung oder Instandstellung – und damit das gesamte Spektrum der Arbeiten an einer Hausinstallation von der Vorbereitung über die Durchführung bis hin zu Reparaturarbeiten abdeckt; es bleibt kein Arbeitsschritt, der nicht erfasst wäre. Es ist denn vorliegend auch unbestritten, dass der Kontrolleur als Lehrling bei der Erstellung mitgearbeitet hat.

Als Argument dafür, dass die frühere Mitarbeit des Kontrolleurs seine Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt, nennt die Vorinstanz den Umstand, dass er damals noch Lehrling war, nur unter Aufsicht haben arbeiten dürfen und die Mitarbeit längere Zeit zurück liege (vgl. Sachverhalt/D). Der Normtext bietet jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass diese Punkte massgeblich wären: Art. 31 NIV spricht von Personen, welche bei den genannten Arbeitsschritten "beteiligt" waren. Der Duden umschreibt die Bedeutung von "beteiligt sein" mit "aktiv teilnehmen", "mitwirken" oder "einen Beitrag leisten". Ein Hinweis darauf, dass für ein "Beteiligt-Sein"

eine bestimmte Intensität der Mitarbeit oder eine spezielle Qualifikation einer Person erforderlich wäre, findet sich nicht. Auch sonst enthält der Normtext keine Relativierung in Bezug auf das erforderliche Ausmass der Mitwirkung, insbesondere differenziert er nicht zwischen einer "massgeblichen" oder einer "untergeordneten" Beteiligung, wie dies der Beschwerdeführer respektive die Vorinstanz tun. Auch in zeitlicher Hinsicht enthält er keine Einschränkung oder Befristung, welche darauf hindeuten würde, dass die Unabhängigkeit nach einem mehr oder weniger grossen Zeitablauf anders zu beurteilen wäre. Des weiteren enthält der Normtext keine Anforderungen bezüglich der Funktion oder der Qualifikation der an Hausinstallationsarbeiten beteiligten Personen. Aufgrund des Wortlauts kann deshalb nicht davon die Rede sein, dass ein Lehrling nicht an einer Installationsarbeit "beteiligt" sein könnte.

Der Wortlaut geht somit klar dahin, dass jegliche Arbeit an einer Hausinstallation nicht mit deren unabhängigen Kontrolle durch diese Person vereinbar ist; davon abweichende Interpretationen sind gestützt auf den Wortlaut nicht naheliegend. Jedoch ist zu prüfen, ob sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Zweck oder aufgrund der Systematik ein anderes Auslegungsergebnis ergibt.

4.1.2. Materialien oder Unterlagen zur Entstehung der NIV im Allgemeinen oder zu Art. 31 NIV im Speziellen sind soweit ersichtlich nicht publiziert. Eine historische Auslegung ist deshalb nicht möglich.

4.1.3. Der Zweck des Art. 31 NIV kann wie folgt hergeleitet werden: Art. 3 Abs. 1 EleG beauftragt den Bundesrat, Vorschriften zur Vermeidung von Gefahren und Schäden, welche durch Stark- und Schwachstromanlagen entstehen, zu erlassen. Gestützt auf Art. 3 Abs. 2 lit. a EleG erliess der Bundesrat die NIV (vgl. Ingress NIV). Diese Verordnung regelt die Voraussetzungen für das Arbeiten an elektrischen Niederspannungsinstallationen (elektrische Installationen) und die Kontrolle dieser Installationen (Art. 1 Abs. 1 NIV). Art. 3 Abs. 1 NIV bestimmt, dass elektrische Installationen "nach den anerkannten Regeln der Technik erstellt, geändert, in Stand gehalten und kontrolliert werden. Sie dürfen bei bestimmungsgemäsem und möglichst auch bei voraussehbarem unsachgemäßem Betrieb oder Gebrauch sowie in voraussehbaren Störfällen weder Personen noch Sachen gefährden". In Art. 26 ff. NIV ist eingehend geregelt, welche Voraussetzungen die Kontrollorgane zu erfüllen haben, wobei Art. 31 NIV das Erfordernis der Unabhängigkeit der Kontrollen statuiert.

Die gesamte NIV ist somit darauf ausgerichtet, die Gefahren, welche von elektrischen Installationen ausgehen, soweit als möglich zu vermeiden. Dazu gehört auch mittels der in Art. 31 NIV genannten Anforderungen an die Unabhängigkeit der Kontrollen eine möglichst objektive Kontrolle dieser Anlagen respektive der damit verbundenen Gefahrenquellen zu gewährleisten. Die Objektivität von Kontrollen könnte zum einen durch Interessens- und/oder Loyalitätskonflikte beeinträchtigt werden, welche entstehen könnten, wenn eine Person ihre eigene Arbeit überprüfen soll. Jedoch könnte sie auch dann gefährdet sein, wenn kein Interessenkonflikt vorliegt, sondern eine Person, welche sich bereits einmal mit einer Installation befasst hat, diese allenfalls nicht mehr ganz unvoreingenommen kontrolliert und/oder "betriebsblind" ist (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2024/2006 vom 11. Februar 2007 E. 5.2 und A-4114/2008 vom 25. November 2008 E. 4.6.2 in fine).

Das Ziel, objektive Kontrollen durchzuführen, um die Sicherheit möglichst gut zu gewährleisten, spricht deshalb nicht dafür, Art. 31 NIV abweichend vom Wortlaut zu verstehen. Es entspricht vielmehr dem Zweck der Norm, die Kontrolle einer Installation wirklich sämtlichen Personen, welche an ihr gearbeitet haben, zu untersagen.

4.1.4. Von der Systematik her ist zu überprüfen, ob sich ein vom Wortlaut des Normtextes oder vom Zweck der Norm abweichendes Ergebnis aus Art. 26 Abs. 3 NIV ableiten lässt. Diese Norm bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Netzbetreiberinnen die Aufgabe eines unabhängigen Kontrollorgans wahrnehmen dürfen. Zulässig ist dies zum einen, wenn sie dazu eine rechtlich und finanziell unabhängige Organisationseinheit bilden, oder zum andern, wenn sie nur Anlagen, die nicht von ihrem Netz versorgt werden, kontrollieren und für diesen Aufgabenbereich eine eigene Rechnung führen. Diese Norm könnte dahingehend verstanden werden, dass die Unabhängigkeit der Kontrollen gemäss Art. 31 NIV nicht so absolut sein muss, wie dies ihr Wortlaut und ihr Zweck nahelegen. Allerdings sprechen verschiedene Gründe gegen eine systematische Auslegung in diese Richtung: Zunächst ist festzuhalten, dass Art. 26 Abs. 3 NIV eine Regelung enthält, welche ausdrücklich nur für Netzbetreiberinnen und deren Organisation gilt. Auf der persönlichen Ebene, d.h. auf der Ebene der ausführenden Personen, statuiert Art. 31 NIV, dass in irgend einer Art an den Installationsarbeiten beteiligte Personen eine Kontrolle nicht mehr ausführen dürfen. Diese Norm konkretisiert die Anforderungen an die Unabhängigkeit der

kontrollierenden Personen und ist daher *lex specialis* im Verhältnis zu Art. 26 Abs. 3 NIV. Auf persönlicher Ebene lässt sich deshalb aus Art. 26 Abs. 3 NIV keine Lockerung der Anforderungen an die Unabhängigkeit ableiten.

Hinsichtlich der zeitlichen Ebene ist weiter zu berücksichtigen, dass der Anhang zur NIV in Ziff. 2 Bst. d für Hausinstallationen alle 20 Jahre eine Kontrolle verlangt. Diese lange Kontrollperiode deutet darauf hin, dass die Anforderungen an die Unabhängigkeit mit dem Ablauf der Zeit nicht geringer werden, jedenfalls nicht soweit es um Perioden im hier genannten Rahmen geht.

4.1.5. Es kann somit festgehalten werden, dass Art. 31 NIV hohe Anforderungen an die Unabhängigkeit der Kontrolle stellt und Ausnahmen davon auf persönlicher Ebene nicht zulässig sind.

Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Kontrolle der Hausinstallation durch einen Kontrolleur, welcher im Jahr 1985 während seiner Lehre an der fraglichen Hausinstallation mitgearbeitet hatte, nicht mit Art. 31 NIV vereinbar ist. Daran ändert auch nichts, dass zwischen den Arbeiten im Jahr 1985 und der Kontrolle im Jahr 2009 mehr als zwanzig Jahre vergingen, zumal in diesem Zeitraum keine Kontrolle der Hausinstallation erfolgt war, welche eine objektive Beurteilung der Anlagensicherheit hätte gewährleisten können. Allfällige Interessens- und/oder Loyalitätskonflikte oder das Problem der Betriebsblindheit mögen zwar nach so einem langen Zeitraum weniger wahrscheinlich sein; die massgebliche Norm enthält aber keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass dies bezüglich der Forderung nach einer unabhängigen Kontrolle etwas ändern würde. Auch das Argument, der Kontrolleur habe damals als Lehrling nur eine untergeordnete Funktion inne gehabt, überzeugt nicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Lehrling im vierten Lehrjahr bereits relativ selbständig arbeitet und nicht mehr sehr viel Betreuung benötigt. Zudem spielt, wie oben dargelegt wurde, die Intensität der Beteiligung an den Arbeiten keine Rolle, ebenso wenig wie die Funktion eines Mitarbeitenden. Das Vorbringen, ein Teil der Anlagen sei seit 1985 umgebaut worden, vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern, da von den Umbauten unbestrittenermassen nicht die gesamte Installation betroffen ist.

4.1.6. Weil die Unabhängigkeit der Kontrolle auf persönlicher Ebene nicht gewahrt wurde, bringt der Beschwerdeführer zu Recht vor, dass der

Kontrollbericht einen Mangel aufweist und neu zu erstellen ist. Der Beschwerdeführer beantragt, ihm sei dafür eine neue Frist von drei Monaten zu gewähren. Dieser Antrag ist gutzuheissen. Weil zunächst eine neue Kontrolle durchzuführen ist und allfällige Mängel zu beheben sind, bevor ein Sicherheitsnachweis ausgestellt und eingereicht werden kann, wird die Vorinstanz als geeignete Vollzugsbehörde damit beauftragt, ihm eine Nachfrist anzusetzen.

4.2. Fraglich ist, welche Auswirkungen dieser Mangel auf die angefochtene Verfügung hat, namentlich ob der Beschwerdeführer die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu bezahlen hat; er beantragt die Aufhebung der Verwaltungsgebühr gemäss Ziff. 2 der vorinstanzlichen Verfügung vom 27. September 2010.

4.2.1. Wie vorne in E. 3.1 dargelegt, ist der Eigentümer einer Liegenschaft gemäss Art. 5 NIV dazu verpflichtet, periodisch einen Sicherheitsnachweis einzureichen. Er trägt die Verantwortung dafür, dass die elektrischen Installationen ständig den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Hierfür hat er in jeder Kontrollperiode durch fristgerechte Einreichung des Kontrollausweises den Nachweis zu erbringen. Kommt er dieser Pflicht nicht oder nicht fristgerecht nach, hat er die Konsequenzen zu tragen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3670/2010 vom 7. März 2011 E. 3 mit Hinweisen). In diesem Verfahren kommen dem Eigentümer somit gewisse Mitwirkungspflichten zu.

Das Argument des Beschwerdeführers, er hätte eine beschwerdefähige Verfügung provozieren müssen, um die mangelnde Unabhängigkeit rügen zu können, überzeugt deshalb aus folgenden Gründen nicht: Aufgrund seiner Mitwirkungspflichten wäre es am Beschwerdeführer gewesen, die Vorinstanz über die aus seiner Sicht nicht gewährleistete Unabhängigkeit zu informieren und/oder um eine weitere Fristerstreckung zu ersuchen, sobald er von der Problematik Kenntnis hatte. Gemäss eigenen Angaben erfuhr er davon im Frühling 2010, mithin einige Monate nach der Kontrolle vom 26. Oktober 2009 und der Erstellung des Kontrollberichts am 11. November 2010 (recte: 2009). Er wusste somit im Zeitraum der Aufforderung durch die Vorinstanz am 7. Mai 2010, dass ein Mangel bestehen könnte, und hätte ihr dies mitteilen können. Dazu hätte er umso mehr Anlass gehabt, weil sie ihm bei Nichteinreichung des Nachweises innert Frist den Erlass einer gebührenpflichtigen Verfügung angedroht hatte.

Inhaltlich konnte die Vorinstanz mangels Information durch den Beschwerdeführer nicht wissen, dass im vorliegenden Fall die Unabhängigkeit des Kontrolleurs problematisch sein könnte. Sie hatte deshalb auch keinen Anlass, dem Beschwerdeführer eine längere Frist einzuräumen oder von sich aus die Unabhängigkeit zu prüfen. Wie vorne erwähnt ist unbestritten, dass diese Pflicht noch nicht erfüllt wurde und weiterhin besteht; die Vorinstanz setzte somit das eingeleitete Verfahren korrekt fort. Die gebührenpflichtige Verfügung vom 27. September 2010 wurde folglich grundsätzlich zu Recht erlassen.

4.2.2. Gestützt auf Art. 41 NIV erhebt die Vorinstanz für Verfügungen im Sinn der NIV Gebühren nach Art. 9 und 10 der Verordnung über das Eidgenössische Starkstrominspektorat vom 7. Dezember 1992 (VO ESTI, SR 734.24). Danach betragen die Gebühren für eine Verfügung höchstens Fr. 1'500.– (Art. 9 Abs. 1 VO ESTI) und richten sich nach dem entstandenen Aufwand (Art. 9 Abs. 2 VO ESTI). Der Vorinstanz kommt innerhalb dieses Gebührenrahmens ein erheblicher Ermessensspielraum zu; die hier verlangte Gebühr von Fr. 600.– bewegt sich im unteren Bereich der von der Verordnung vorgegebenen Bandbreite. Sie hatte bei der Bearbeitung der Angelegenheit einigen Aufwand zu betreiben: So war das von der Netzbetreiberin überwiesene Dossier zu prüfen, eine Nachfrist anzusetzen, die Einhaltung der Frist zu kontrollieren und schliesslich eine anfechtbare Verfügung auszuarbeiten. In Anbetracht dieses Aufwands erscheinen Fr. 600.– angemessen. Die Erhebung der Gebühr ist daher weder im Grundsatz noch in der Höhe zu beanstanden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4114/2008 vom 25. November 2008 E. 7.1). Der Antrag auf Aufhebung der Verwaltungsgebühr ist somit abzuweisen.

5.

Für das folgende Verfahren (erneute Kontrolle und Einreichung eines Sicherheitsnachweises) ist im Sinne einer Klarstellung auf die weiteren Rügen der wirtschaftlichen Verflechtung einzugehen. Der Beschwerdeführer bringt vor, dass aufgrund der wirtschaftlichen Verbindungen des Kontrolleurs mit der Firma, welche die Elektroinstallationsarbeiten zur Mängelbehebung übernahm, die Unabhängigkeit der Kontrolle ebenfalls beeinträchtigt sei (vgl. Sachverhalt/C). Die Vorinstanz bemerkt diesbezüglich, dass die NIV keine wirtschaftliche Unabhängigkeit zwischen Kontrollorgan und Installateur verlange (vgl. Sachverhalt/F).

5.1. Art. 31 NIV äussert sich nicht ausdrücklich zur Frage der wirtschaftlichen Unabhängigkeit, sondern nennt lediglich die Unvereinbarkeit einer Beteiligung an Installationsarbeiten mit einer nachfolgenden Kontrolle durch die gleiche Person. In diesem Zusammenhang entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass es nicht mit der Unabhängigkeit der Kontrolle vereinbar sei, wenn ein Kontrolleur die festgestellten Mängel selbst behebe. Es würde in diesem Fall die Gefahr bestehen, dass sich der Kontrolleur bei der Bestimmung der Mängel nicht nur von Sicherheitsaspekten, sondern auch durch finanzielle Interessen leiten liesse. Die Person, die den Sicherheitsnachweis erbringen müsse, habe deshalb ein anderes Unternehmen mit der Mängelbehebung zu beauftragen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2024/2006 vom 11. Februar 2007 E. 5.3).

Vorliegend beauftragte der Beschwerdeführer zur Mängelbehebung nicht den Kontrolleur respektive dessen Arbeitgeber, sondern eine andere Firma. Die Praxis des soeben genannten Entscheids lässt sich deshalb nicht ohne weiteres auf den hier zu beurteilenden Fall übertragen: Von ihrer rechtlichen Struktur her sind diese beiden Firmen unabhängig, auch wenn es, wie im Sachverhalt/C beschrieben, Verbindungen gibt. Sie können nicht ohne stichhaltigen Grund als wirtschaftliche Einheit behandelt werden, zumal sich die von ihnen verfolgten Interessen durchaus auch unterscheiden können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es dem System der NIV entspricht, dass die zum Erbringen des Sicherheitsnachweises verpflichtete Person sowohl das Kontrollorgan wie auch die Firma, die allfällige Mängel beheben soll, selbst bestimmt und somit auch beeinflussen kann, ob die Beteiligten gänzlich unabhängig voneinander sind. Dies ist umso mehr ein Grund, bei selbständigen Rechtssubjekten nur dann eine unzulässige wirtschaftliche Verflechtung anzunehmen, wenn klare Anhaltspunkte bestehen, dass die organisatorische Trennung zweier Firmen in rechtsmissbräuchlicher Weise vorgeschoben wäre.

5.2. Die erste Verbindung der beiden Firmen besteht vorliegend darin, dass der Kontrolleur sowohl Angestellter der mit der Kontrolle beauftragten Firma wie auch Verwaltungsratspräsident der mit der Mängelbehebung betrauten Firma ist. Er erfüllt somit in den beiden Firmen eine unterschiedliche Funktion und es kann nicht ohne eindeutige Anhaltspunkte davon ausgegangen werden, dass er seine Tätigkeit als Kontrolleur ausnutzte. Allein die abstrakte Möglichkeit, dass ein Kontrolleur aus wirtschaftlichen Gründen ein Kontrollergebnis zu Gunsten

einer später mit der Behebung der festgestellten Mängel beauftragten Firma verändern könnte, führt nicht dazu, dass von einer fehlenden Unabhängigkeit auszugehen ist.

Konkrete Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Verhalten des Kontrolleurs liegen nicht vor. Zwar konnte er vermuten, dass der Beschwerdeführer die gleiche Firma mit den Installationsarbeiten betrauen wird, welche diese Arbeiten in den letzten zwanzig Jahren durchführte; aus dem Sachverhalt geht aber nicht hervor, dass dies damals schon ausdrücklich so geplant gewesen wäre. Zudem lässt sich dem Sachverhalt kein Hinweis darauf entnehmen, dass der Kontrolleur zu viele Mängel festgestellt hätte: Zwar bringt der Beschwerdeführer vor, der Kontrollbericht enthalte inhaltliche Mängel. Aus der Vernehmlassung der Vorinstanz, welche den Kontrollbericht prüfte, ergibt sich aber eine andere Beurteilung. Sie beanstandet zwar den Kontrollbericht tatsächlich bezüglich dreier Punkte; diese betreffen jedoch formelle Aspekte, nicht die materielle Prüfung. So kritisiert die Vorinstanz, dass der Kontrollbericht eine Rechtsmittelbelehrung enthalte, obwohl es sich dabei nicht um eine Verfügung handle; weiter bemängelt sie zwei Formulierungen und schliesslich weist sie darauf hin, dass eine Mängelbehebung nicht wie im Kontrollbericht beschrieben dem unabhängigen Kontrollorgan zu melden sei, sondern dass eine vom Elektro-Installateur unterzeichnete Mängelbehebungsanzeige genüge. Die übrigen zahlreichen Mängelpositionen seien nicht zu kritisieren und der Einschätzung des Beschwerdeführers, es handle sich um eine willkürliche, zufällige und rechtlich nicht begründete Aufzählung von Mängeln, könne nicht gefolgt werden. Aus diesen Darlegungen der Vorinstanz lässt sich jedenfalls kein rechtsmissbräuchliches Verhalten des Kontrolleurs in dem Sinne ableiten, dass er bei seiner Kontrolltätigkeit zu viele Mängel festgestellt hätte, um dadurch der anderen Firma allenfalls einen finanziellen Vorteil zu verschaffen. Der Rüge, der Grundsatz der Unabhängigkeit sei aufgrund der wirtschaftlichen Verbindungen des Kontrolleurs verletzt, zielt deshalb ins Leere.

5.3. Zweitens bringt der Beschwerdeführer vor, es bestehe eine wirtschaftliche Abhängigkeit der beiden Firmen, da der Verwaltungsratspräsident der Kontrollfirma gleichzeitig Verwaltungsrat der mit der Mängelbehebung beauftragten Firma sei. Aus dem Sachverhalt geht jedoch nicht hervor, in welcher Art diese Verbindung die Kontrolltätigkeit beeinträchtigt hätte. Es sind auch hier keine konkreten Hinweise auf ein rechtsmissbräuchliches Verhalten ersichtlich.

5.4. Es kann somit festgehalten werden, dass die wirtschaftliche Verflechtung der beiden Firmen im vorliegenden Fall mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Kontrolle vereinbar ist.

6.

Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG trägt in der Regel die unterliegende Partei die Verfahrenskosten. Vorliegend obsiegt der Beschwerdeführer bezüglich der Rüge der persönlichen Unabhängigkeit des Kontrolleurs und hinsichtlich der Einräumung einer neuen Frist, unterliegt jedoch in den anderen Punkten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist dem Beschwerdeführer die Hälfte der auf Fr. 500.– festzusetzenden Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der Kostenvorschuss von Fr. 500.– ist mit den Verfahrenskosten zu verrechnen und der Restbetrag von Fr. 250.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

7.

Eine Parteientschädigung ist dem nicht vertretenen teilweise obsiegenden Beschwerdeführer nicht zuzusprechen, da ihm lediglich verhältnismässig geringe Kosten durch die Beschwerdeführung erwachsen sind (Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

2.

Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer eine neue Frist für das Erbringen des Sicherheitsnachweises anzusetzen.

3.

Der Beschwerdeführer wird verpflichtet, die ihm in Ziff. 2 der Verfügung der Vorinstanz vom 27. September 2010 auferlegten Kosten von Fr. 600.– zu bezahlen.

4.

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 500.– werden im Umfang von Fr. 250.– dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.– verrechnet. Der Restbetrag wird dem Beschwerdeführer nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.

Der Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

6.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

7.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. W-17329; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Marianne Ryter Sauvant

Nina Dajcar

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: