



Urteil vom 21. September 2016

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

1. **Axpo Power AG**, Parkstrasse 23, 5401 Baden,
2. **BKW Energie AG**, Viktoriaplatz 2, 3013 Bern,
3. **Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG**, Kraftwerkstrasse,
Postfach, 4658 Däniken SO,
4. **Kernkraftwerk Leibstadt AG**, Eigen, 5325 Leibstadt,
alle vertreten durch lic. iur. Walter Streit, Rechtsanwalt
LL.M., Gesellschaftsstrasse 27, Postfach 6858, 3001 Bern,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Bundesamt für Gesundheit,
Abteilung Strahlenschutz, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Finanzierung des automatischen Messnetzes zur Überwachung der Radioaktivität in Oberflächengewässern (Messnetz aqua); Grundsatzverfügungen des Bundesamts für Gesundheit vom 29. Januar 2015.

Sachverhalt:**A.**

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) überwacht die ionisierende Strahlung und die Radioaktivität in der Umwelt. Es betreibt zu diesem Zweck ein automatisches Messnetz, das Réseau Automatique de Détection dans l'Air d'Immissions Radioactives (RADAIR). Das Messnetz dient der grossräumigen Überwachung der Radioaktivität in der Luft; an elf Standorten vornehmlich entlang der Landesgrenzen sind kontinuierlich arbeitende Aerosolmessgeräte im Einsatz, welche die Luft filtern, die Filter online auswerten und die Messwerte automatisch an das BAG und die Nationale Alarmzentrale (NAZ) übermitteln.

Das als Reaktion auf den Reaktorunfall in Tschernobyl aufgebaute RADAIR soll technisch erneuert und – auch aufgrund der Vorkommnisse in Fukushima – auf die Überwachung der Oberflächengewässer ausgedehnt werden. Heute erfolgt die Alarmierung der Behörden im Fall einer radioaktiven Belastung des Flusswassers allein gestützt auf die Meldung eines Kraftwerks, wenn das in den Fluss eingeleitete Kühlwasser festgelegte Grenzwerte überschreitet oder wenn die Einleitung unkontrolliert erfolgt. Das BAG beschaffte fünf Messsonden, die stromabwärts der Kernkraftwerke in der Aare und im Rhein sowie in der Stadt Basel installiert wurden. Das neue Messnetz aqua (heute bezeichnet als Messnetz URAnet aqua) ist seit November 2015 in Betrieb und misst automatisch und kontinuierlich die Radioaktivitätswerte (Gammastrahlen) in Aare und Rhein.

B.

Mit "Grundsatzverfügungen" je vom 29. Januar 2015 hat das BAG den vier Kraftwerksbetreiberinnen anteilmässig insgesamt 80 Prozent der voraussichtlichen Gesamtkosten für Erstellung und Betrieb des neuen Messnetzes aqua auferlegt. Die Dispositive der vier Grundsatzverfügungen lauteten – abgesehen von den Adressatinnen der jeweiligen Verfügung – übereinstimmend:

1. Die Kernkraftwerke der Schweiz haben, jedes für seinen Anteil, die Kosten für die Projektorganisation, die Einrichtung und den Betrieb des Messnetzes aqua aufzukommen. Sie haben die Kosten für vier der insgesamt fünf aquatischen Messstationen zur Überwachung der Radioaktivität in Oberflächengewässern zu übernehmen.
2. Der Kostenanteil aller Kernkraftwerke an den Gesamtkosten von voraussichtlich CHF 804'125.– für das Messnetz aqua beträgt voraussichtlich CHF 643'300.–.

3. Das [Kernkraftwerk] hat am Kostenanteil aller Kernkraftwerke für das Messnetz aqua einen Kostenanteil von voraussichtlich CHF 160'825.– zu übernehmen; das entspricht den Kosten für eine aquatische Sonde.
4. Sobald die definitiven Kosten feststehen, wird gestützt auf die vorliegende Grundsatzverfügung eine Kostenverfügung erlassen, welche die Kosten verbindlich festsetzt.

Das BAG erwog im Wesentlichen, es sei gestützt auf die Strahlenschutzgesetzgebung dafür zuständig, die ionisierende Strahlung und die Radioaktivität in der Umwelt zu überwachen. Da die Schweizer Kernkraftwerke in Flussnähe errichtet worden seien, bestehe stromabwärts eine erhöhte Gefährdung durch Radioaktivität, weshalb in diesem Bereich eine Überwachung des Umweltkompartiments Wasser im öffentlichen Interesse notwendig und verhältnismässig sei. Die Kosten für jene vier Messsonden, welche stromabwärts der Kernkraftwerke installiert werden sollen, seien sodann entsprechend dem Verursacherprinzip von der jeweiligen Kraftwerksbetreiberin zu tragen. Die Kosten für die Messsonde in Basel, welche das Rheinwasser spezifisch im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung überwache, würden vom Bund übernommen. Das BAG hielt schliesslich fest, die Verfügung betreffend die Kostentragung werde in eine Grundsatz- und eine Kostenverfügung aufgeteilt. Die Grundsatzverfügungen enthielten den Verteilschlüssel bzw. Kostenanteile je Kraftwerksbetreiberin sowie die voraussichtlichen Gesamtkosten und sobald die definitiven Kosten feststünden, würden gestützt darauf die Kostenverfügungen erlassen.

C.

Gegen die Verfügungen des BAG (Vorinstanz) vom 29. Januar 2015 haben die vier Kernkraftwerksbetreiberinnen, die Axpo Power AG, die BKW Energie AG, die Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG und die Kernkraftwerk Leibstadt AG (Beschwerdeführerinnen), am 2. März 2015 gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragen in der Sache, es seien die Verfügungen der Vorinstanz vom 29. Januar 2015 aufzuheben. Zudem stellen sie den Verfahrensantrag, das Beschwerdeverfahren zu sistieren, bis in der vor Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdesache A-226/2014 ein rechtskräftiges Urteil vorliege.

Die Beschwerdeführerinnen weisen vorab darauf hin, dass die Messsonden bereits angeschafft und teilweise in Betrieb stünden. Vor diesem Hintergrund sei nicht einzusehen, weshalb die Vorinstanz nicht eine Leistungsverfügung erlasse, sobald die definitiven Kosten feststünden. Der Erlass

der subsidiären Feststellungsverfügungen über die künftige Kostentragungspflicht der Beschwerdeführerinnen sei daher nicht zulässig. Im Weiteren sind sie der Ansicht, die Überwachung der Radioaktivität spezifisch in der Umgebung der Kernkraftwerke – und damit der Aufbau und Betrieb eines entsprechenden Messnetzes – sei nicht Aufgabe der Vorinstanz, sondern des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI). Dieses sei zusammen mit den Kraftwerksbetreiberinnen und den Kantonen auch für die Sicherstellung der Alarmierung und des Notfallschutzes zuständig. Aufgabe der Vorinstanz sei es, die ionisierende Strahlung und die Radioaktivität in der Umwelt allgemein, d.h. landesweit zu messen und zu diesem Zweck ein grossräumiges Messnetz und nicht ein spezifisch auf die Kernkraftwerke beschränktes Messnetz aufzubauen und zu betreiben. Dementsprechend sei die Vorinstanz zum Entscheid über den Aufbau und Betrieb eines Messnetzes aqua in der geplanten Form und folglich zum Entscheid über die Kostenpflicht der Kraftwerksbetreiberinnen sachlich nicht zuständig.

Im Weiteren bestreiten die Beschwerdeführerinnen das Vorliegen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die Tragung eines Grossteils der Kosten durch die Kraftwerksbetreiberinnen. Insbesondere liessen sich die angefochtenen Verfügungen mangels hinreichender Bestimmtheit nicht auf das allgemeine Verursacherprinzip gemäss Art. 4 des Strahlenschutzgesetzes vom 22. März 1991 (StSG, SR 814.50) stützen; dieses genüge den abgaberechtlichen Anforderungen an das Legalitätsprinzip nicht. Schliesslich sehen die Beschwerdeführerinnen die angefochtenen Verfügungen in verschiedener Hinsicht im Widerspruch zum Verursacherprinzip und zum Verhältnismässigkeitsprinzip stehen. Sie weisen insbesondere darauf hin, dass die Kraftwerksbetreiberinnen bereits über automatische und redundante Mess- und Sicherheitssysteme zur Überwachung des Kühl- und Abwassers verfügen würden, weshalb der Aufbau eines zusätzlichen Messnetzes (auf Kosten der Beschwerdeführerinnen) nicht notwendig und damit unverhältnismässig sei.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 22. April 2015 heisst der Instruktionsrichter das Sistierungsbegehren der Beschwerdeführerinnen gut. Das vorliegende Beschwerdeverfahren wurde bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids in der vor Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdesache A-226/2014 sistiert.

E.

Mit Urteil vom 16. November 2015 ist das Bundesverwaltungsgericht in der Beschwerdesache A-226/2014 auf die Beschwerde nicht eingetreten. Das Urteil ist mangels Anfechtung in Rechtskraft erwachsen. Der Instruktionsrichter hob aus diesem Grund mit Verfügung vom 19. Januar 2016 die Sistierung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens auf und setzte das Verfahren fort. Er forderte die Vorinstanz dazu auf, sich unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts A-226/2014 vom 16. November 2015 zu der Beschwerde vernehmen zu lassen.

F.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 22. Januar 2016, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Sie beschränkt ihre Vernehmlassung auf die Frage des Eintretens und beantragt für den Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde eintritt, es sei ihr Gelegenheit zu geben, sich materiell zu äussern.

Die Vorinstanz verweist im Wesentlichen auf das erwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und hält fest, wie in jenem Verfahren betreffend die Erneuerung des Messnetzes RADAIR werde auch vorliegend eine Verfügung über die definitiven Kosten erst noch erlassen werden. Die angefochtenen Grundsatzverfügungen würden daher nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen darstellen, weshalb auf die Beschwerde mangels eines tauglichen Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden könne.

G.

Die Beschwerdeführerinnen reichen am 21. April 2016 eine Stellungnahme ein. Darin stellen sie zur Hauptsache neu das folgende Rechtsbegehren:

Es sei festzustellen, dass die Grundsatzverfügungen des Bundesamtes für Gesundheit vom 29. Januar 2015 nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen sind und keine verbindliche Grundlage für allfällige, von den Beschwerdeführerinnen zu leistende Beiträge an die Finanzierung des automatischen Messnetzes zur Überwachung der Radioaktivität in Oberflächengewässern (Messnetz aqua) darstellen.

Eventualiter verlangen sie weiterhin die Aufhebung der angefochtenen Verfügungen vom 29. Januar 2015.

Zur Begründung verweisen die Beschwerdeführerinnen auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-266/2014 vom 16. November 2015. Das Bundesverwaltungsgericht habe erkannt, dass Grundsatzverfügungen, mit

welchen die Kostentragungspflicht nicht endgültig und betragsmässig beziffert, sondern lediglich im Grundsatz festgelegt sei, als Zwischenverfügungen zu qualifizieren seien, die lediglich unter den Voraussetzungen gemäss Art. 46 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021) anfechtbar seien. Im Lichte dieser Rechtsprechung seien auch die vorliegend angefochtenen Grundsatzverfügungen als Zwischenverfügungen zu qualifizieren. Diese seien zudem nicht selbständig anfechtbar, da weder ein nicht wieder gutzumachender Nachteil drohe, noch ein weitläufiges Beweisverfahren vermieden werden könne. Angesichts der besonderen Verfahrenssituation – die Vorinstanz habe über die Kostentragungspflicht verfügt – und mit Blick auf die mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenen Rechtsakte sei die Beschwerdeführung jedoch geboten gewesen. Die Beschwerdeführerinnen hätten daher ein schutzwürdiges Interesse an einer Klärung der Rechtslage im Sinne des gestellten Feststellungsbegehrens. Zudem seien ihnen keine Verfahrenskosten aufzuerlegen und es sei ihnen eine angemessene Entschädigung auszurichten. Die Beschwerdeführerinnen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, sie hätten die Vorinstanz im November 2014 darum ersucht, das Verfahren auf Erlass der nunmehr streitbetroffenen Verfügungen zu sistieren, bis in der zum damaligen Zeitpunkt hängigen Beschwerdesache A-266/2014 ein rechtskräftiger Entscheid vorliege.

H.

Die Vorinstanz bestreitet mit Stellungnahme vom 29. April 2016, dass die Beschwerdeführung geboten gewesen sei. Die Rechtsstellung der Beschwerdeführerinnen habe sich mit Erlass der angefochtenen Verfügungen nicht verschlechtert, wie auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil A-226/2014 vom 16. November 2015 festgehalten habe. Die Beschwerdeführerinnen hätten ihre vorliegende Beschwerde daher spätestens mit Kenntnisnahme des erwähnten Urteils zurückziehen können, womit das vorliegende Beschwerdeverfahren ohne grossen Aufwand hätte abgeschrieben werden können.

I.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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.

1.2

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. Be-
 trifft die Verfügung die Zuständigkeit der Behörde oder Fragen des Aus-
 stands, 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 an-
 dere selbständig eröffnete Zwischenverfügungen ist die Beschwerde zu-
 lässig, wenn sie (dem Verfügungsadressaten) einen nicht wieder gutzumachenden
 Nachteil bewirken oder wenn die Gutheissung der Beschwerde
 sofort einen Endentscheid herbeiführt und damit einen bedeutenden Auf-
 wand 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 In-
 vestitionen bildet, mithin wirtschaftliche und prozessökonomische Interes-
 sen 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 ei-
 nes 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 Grundsatzent-
 scheide, die einen Teilaspekt einer Streitsache beantworten und auf welche
 ein Hauptverfahren folgt, gelten seit Inkrafttreten der revidierten Bundes-
 rechtspflege 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 er-
 füllt sind.

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 (blossen) 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.

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 Beschwer-

deverfahren 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 Guttheissung 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 Guttheissung 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.

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.

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/RÜTSCHKE/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.

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/BERTSCH, 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 (sinn-gemäss) 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 streitbetroffenen Verfügungen würden als blosse (nicht selbständig anfechtbare) 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).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Den Beschwerdeführerinnen werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.– zur Bezahlung auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 8'000.– wird den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführerinnen haben dem Bundesverwaltungsgericht hierzu ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Benjamin Kohle

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 BGG). Die Rechtschrift 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: