Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-1184/2015

Urteil vom 2. Mai 2016

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Christoph Bandli,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

1. **Axpo Power AG,** Parkstrasse 23, 5401 Baden,
2. **BKW Energie AG,** Viktoriaplatz 2, 3013 Bern,
3. **Kernkraftwerk Leibstadt AG,** Eigen, 5325 Leibstadt,
4. **Zwilag Zwischenlager Würenlingen AG,**
Industriestrasse Beznau 1, 5303 Würenlingen,
alle vertreten durch lic. iur. Walter Streit, Rechtsanwalt,
LL.M., Gesellschaftsstrasse 27, Postfach 6858, 3001 Bern,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke und Stilllegungsfonds für Kernanlagen,
ATAG-Wirtschaftsorganisationen AG,
Eigerplatz 2, Postfach 1023, 3000 Bern 14,
vertreten durch Dr. Beat Stalder, Rechtsanwalt und/oder
Simon Schweizer, MLaw, Rechtsanwalt,
WENGER PLATTNER, Jungfraustrasse 1, 3000 Bern 6,
Vorinstanzen.

Gegenstand

Jahresbeiträge an den Stilllegungsfonds für Kernanlagen und den Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke an für die Jahre 2015 und 2016.

Sachverhalt:

A.
Die Eigentümer schweizerischer Kernkraftwerke und anderer Kernanlagen sind verpflichtet, ihre Anlagen nach der endgültigen Ausserbetriebnahme stillzulegen und abzubrechen sowie die daraus stammenden radioaktiven Abfälle zu entsorgen, beides auf eigene Kosten. Um die Finanzierung sicherzustellen, sieht das 7. Kapitel des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) zwei Fonds vor, einen Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke und einen Stilllegungsfonds für Kernanlagen mit je eigener Rechtspersönlichkeit. Die Eigentümer von Kernanlagen leisten Beiträge an diese Fonds und haben gegenüber den Fonds einen Anspruch im Umfang ihrer geleisteten Beiträge, einschliesslich des Kapitalertrags und abzüglich des Aufwands. Die Regelung der Einzelheiten obliegt dem Bundesrat, insbesondere setzt er die Bemessungsgrundlagen für die Erhebung der Beiträge fest. Hierzu wurde die Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen vom 7. Dezember 2007 (SEFV, SR 732.17) erlassen.

B.
Am 25. Juni 2014 verabschiedete der Bundesrat eine Änderung der SEFV und legte fest, dass sich die Höhe der Beiträge nicht nur wie bis anhin u.a. nach den berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten, unter Berücksichtigung der Entwicklung der Kosten und des jeweiligen Fondsvermögens bis zum Abschluss der Stilllegungs- oder der Entsorgungsarbeiten bemessen, sondern dass zusätzlich ein Sicherheitszuschlag von 30 Prozent auf den berechneten Kosten zu leisten ist. Diese Änderung trat am 1. Januar 2015 in Kraft.

C.
Mit Verfügungen vom 23. Januar 2015 legte die Verwaltungskommission des Stilllegungs- und des Entsorgungsfonds die von den Kernkraftwerkeigentümern einzuzahlenden provisorischen Jahresbeiträge für die Jahre 2015 und 2016 fest. Aufgrund des Sicherheitszuschlages fielen diese Beträge deutlich höher aus als in den Vorjahren.

D.
Am 25. Februar 2015 erheben die Axpo Power AG, die BKW Energie AG, die Kernkraftwerk Leibstatt AG und die Zwilag Zwischenlager Würenlingen AG (Beschwerdeführerinnen) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die sie betreffenden vier Verfügungen vom 23. Januar 2015 und beantragen deren Aufhebung. Sie machen geltend, der Zuschlag

von 30 Prozent auf den berechneten voraussichtlichen Stilllegungs- und Entsorgungskosten sei gesetzes- und verfassungswidrig. Die Beschwerdeführerinnen rügen ferner, die Verwaltungskommission sei nicht berechtigt gewesen, eine Zwischenveranlagung vorzunehmen und neue Beiträge für die Jahre 2015 und 2016 festzulegen, zudem sei ihr rechtliches Gehör im Rahmen des Erlasses der angefochtenen Verfügungen verletzt worden.

E.
Der Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke und der Stilllegungsfonds für Kernanlagen (Vorinstanzen) beantragen in der Vernehmlassung vom 26. Mai 2015 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. In formeller Hinsicht bringen sie vor, die Verwaltungskommission sei nicht passivlegitimiert, diese handle vielmehr für die mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Vorinstanzen. Zumindest sei aber die unzutreffende Parteibezeichnung anzupassen. In der Sache machen sie geltend, der Sicherheitszuschlag sei rechtmässig verankert und verstosse nicht gegen übergeordnetes Recht. Er sei zudem zwingend notwendig, um die gesetzlich vorgesehene Kostensicherstellung im Stilllegungs- und Entsorgungsfonds zu gewährleisten.

F.
Die Beschwerdeführerinnen halten in ihrer Replik vom 24. August 2015 an ihren Anträgen und Ausführungen fest. In formeller Hinsicht machen sie geltend, aus der Beschwerde gehe klar hervor, gegen wen und gegen welche Verfügung sie sich richte. Dass im Rubrum die Verwaltungskommission aufgeführt worden sei, sei nicht schädlich und könne ohne weiteres berichtigt werden. In materieller Hinsicht betonen sie insbesondere, dass der Zuschlag von 30 % einen massiven Eingriff in ihre Rechtsstellung darstelle, wissenschaftlich nicht abgestützt sei und die Fondsmittel bereits sichergestellt seien, diese keine Deckungslücke aufwiesen und auch sonst genügende Sicherheitsmechanismen bestehen würden. Es seien der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und das sinngemäss anwendbare abgaberechtliche Legalitätsprinzip sowie die Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie verletzt.

G.
Auch die Vorinstanzen halten in ihrer Duplik vom 25. September 2015 an ihrem Rechtsbegehren und ihren Vorbringen fest. Sie betonen, es bestehe ein hohes Haftungsrisiko für den Bund und der bisherige Ansatz zur Kostenschätzung habe zu erwartende Kosten vernachlässigt. Der Zuschlag sei

erforderlich und berücksichtige ausgewiesene Schätzungsungenauigkeiten, zu erwartende Kostensteigerungen und Risiken aufgrund der Langfristigkeit. Weder der Verhältnismässigkeitsgrundsatz noch das Legalitätsprinzip noch andere verfassungsmässige Rechte seien verletzt worden, ebenso wenig das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen.

H.
In ihren Schlussbemerkungen vom 17. Dezember 2015 halten die Beschwerdeführerinnen an ihren Anträge und Vorbringen fest. Auch die Vorinstanzen bestätigen ihr Rechtsbegehren und ihre Darlegungen in ihren Schlussbemerkungen vom 4. Februar 2016.

I.
Mit Verfügung vom 10. Februar 2016 wurde den Parteien mitgeteilt, dass die angefochtene Verfügung als Zwischenverfügung eingestuft werden könnte und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gewährt.

J.
Die Vorinstanzen weisen in ihrer Stellungnahme vom 1. März 2016 darauf hin, dass die Verfügung Grundsatzfragen aufwerfe und es insofern fraglich sei, ob es sich um eine Zwischenverfügung handle. Die Angelegenheit weise eine zunehmende Dringlichkeit auf. Sie sind im Weiteren der Auffassung, dass die Zwischenverfügung die Voraussetzung für die selbständige Anfechtbarkeit erfülle und beantragen das Eintreten auf die Beschwerde, eventuell das Nichteintreten, wobei die Beschwerdeführerinnen in letzterem Fall als unterliegende und damit kostenpflichtige Parteien einzustufen wären.

K.
Als Hauptbegehren verlangen die Beschwerdeführerinnen in ihrer Stellungnahme vom 6. April 2016 die Feststellung, dass die Verfügungen vom 23. Januar 2015 nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen seien und keine verbindliche Grundlage für die von ihnen zu leistenden Jahresbeiträge für die Jahre 2015 und 2016 darstellten. Eventuell beantragen sie in der Sache die Aufhebung der angefochtenen Verfügungen und zum Verfahren die Einräumung der Gelegenheit sich zu den Schlussbemerkungen der Vorinstanzen zu äussern. Sie verweisen insbesondere auf die neuere Rechtsprechung zu Zwischenverfügungen, namentlich auf das Urteil des BVGer A-226/2014 vom 16. November 2015. Gemäss dieser dürfte es sich um eine Zwischenverfügung handeln. Indessen habe im Zeit-

punkt der Beschwerdeerhebung Anlass bestanden, die Verfügung anzufechten, zumal es zu verhindern gegolten habe, den Grundsatzentscheid über die Zwischenveranlagung rechtskräftig werden zu lassen.

L.
Auf die übrigen Vorbringen der Parteien und die sich in den Akten befindlichen Dokumente wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie entscheidwesentlich sind.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1
Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG entschieden hat. Es prüft seine Zuständigkeit und das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG, vgl. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., 2013, Rz. 2.6).

Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist hier nicht gegeben bzw. die auf dem Gebiet der Kernenergie bestehenden Ausschlussgründe treffen vorliegend nicht zu (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. e VGG). Der Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke und der Stilllegungsfonds für Kernanlagen zählen zu den dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung in der Form der rechtlich verselbständigten Körperschaften und sind dem UVEK zugeordnet (Art. 2 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010], Art. 7*a* Abs. 1 Bst. c und Anhang 1 Ziff. VII.2.2.2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1). Demzufolge sind sie Vorinstanzen des Bundesverwaltungsgerichts im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG.

1.2 Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht können End-, Teil- und Zwischenentscheide sein (Art. 44 – 46 VwVG). End- und Teilverfügungen schliessen das Verfahren jedenfalls teilweise prozessual ab, sei es für einzelne, von anderen unabhängige Rechtsbegehren, sei es für einen Teil der Beteiligten. Demgegenüber stellen Zwischenverfügungen einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung

dar und sind insofern ein organisatorisches Instrument zur Verfahrenserledigung. Für die Qualifikation einer Verfügung ist nicht die Bezeichnung, sondern der materielle Gehalt entscheidend (Urteil des BGer 2C_450/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-226/2014 vom 16. November 2015 E. 1.2.1). Auch Zwischenverfügungen materiellrechtlicher Natur, d.h. Verfügungen über materiellrechtliche Vorfragen, sog. materiellrechtliche Grundsatzentscheide, die einen Teilaspekt einer Streitsache beantworten und auf die ein Hauptverfahren folgt, gelten seit der Revision der Bundesrechtspflege aus dem Jahr 2005 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 1.4.3 mit Hinweisen; BGE 136 II 165 E1.1 und Urteil des BGer 1C_46/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 1.2; Urteil des BVGer A-226/2014 vom 16. November 2015 E. 1.2.2 a.E.).

1.2.1 Die Beschwerde gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen, die nicht die Zuständigkeit oder Fragen des Ausstands betreffen, ist einzig 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 ersparen würde (Art. 45 und 46 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BGer 1C_506/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 1.1). Die (formelle) Beweislast für das Vorliegen eines entsprechenden Nachteils trägt die beschwerdeführende Partei (Urteil des BGer 1C_453/2012 vom 26. November 2012 E. 1.2; Urteile des BVGer A-5465/2014 vom 27. November 2014 E. 1.1.1 und A-226/2014 vom 16. November 2015 E. 1.2.2).

1.2.2 Die Beschwerdeführerinnen vertreten in ihrer Eingabe vom 6. April 2016 die Auffassung, dass die angefochtenen Verfügungen im Lichte der jüngeren Rechtsprechung als Zwischenverfügungen zu qualifizieren sein dürften und beantragen zusätzlich eine Feststellung, dass die Verfügungen keine verbindliche Grundlage für die von ihnen zu leistenden Jahresbeiträge 2015 und 2016 darstellten. Sie machen in Bezug auf die Voraussetzungen für die selbständige Anfechtbarkeit der Verfügungen weder einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil geltend noch dass vorliegend die Anfechtungsmöglichkeit der Vermeidung eines weitläufigen Beweisverfahrens gegeben sei.

1.2.3 Die Vorinstanzen anerkennen, dass mit den Verfügungen die endgültig geschuldeten Beiträge noch nicht festgelegt worden sind, was für eine

Einstufung als Zwischenverfügungen sprechen könne. Indessen seien in den Verfügungen Grundsatzfragen beantwortet worden. Nach über einem Jahr Verfahrensdauer und dem mehrfachen Schriftenwechsel würde ein Nichteintreten die Streitsache wieder an den Anfang zurückversetzen und sie müssten die definitiven Beiträge, die gegenüber den provisorischen nahezu unverändert seien, erneut verfügen. Die aufgeworfenen Grundsatzfragen würden wohl letztinstanzlich vom Bundesgericht zu entscheiden sein. Sie machen u.a. auch eine zunehmende Dringlichkeit geltend; es sei problematisch, dass die aus ihrer Sicht notwendigen Beiträge zur gesetzmässigen Dotierung der Fonds durch die aufschiebende Wirkung der Beschwerde bis auf weiteres nicht geschuldet seien, zumal das erste Kernkraftwerk voraussichtlich 2019 vom Netz gehe und damit nur wenig Zeit für die Behebung von Deckungslücken bestehe, wodurch das Ausfallrisiko für die übrigen Betreiber und den Bund steige. Zudem fehlten die Grundlagen für die Kostenstudie 2016 solange die Grundsätze über die Beträge nicht geklärt seien. Schliesslich machen sie geltend, dass die Beantwortung der Grundsatzfragen der Prozessökonomie diene.

1.2.4 Die angefochtenen Verfügungen legen die Jahresbeiträge 2015 und 2016 der einzelnen Beschwerdeführerinnen an den Stilllegungsfonds und an den Entsorgungsfonds provisorisch fest. Zudem wird sowohl im Dispositiv, Ziff. 2, wie auch im zweitletzten Absatz der Begründung eine Verfügung über die definitiven Jahresbeträge ankündigt. Zwischen den angefochtenen und den angekündigten Verfügungen besteht ein enger prozessualer wie auch sachlicher Zusammenhang. Auf die Verfügungen über die provisorischen Jahresbeiträge 2015 und 2016 folgt demnach in jedem Fall ein Verfahren, mit dem die definitiven Beiträge für die beiden Jahre festgesetzt und verfügt werden. Daran ändert sich nichts, selbst wenn mit den angefochtenen Verfügungen erstmals und im Grundsatz über die Rechtmässigkeit des Zuschlags von 30 % entschieden worden ist, so handelt sich dabei um materiellrechtliche Grundsatzentscheide im oben dargelegten Sinn (Ziff. 1.2). Diese beantworten einen Teilaspekt der Streitsache – die Zulässigkeit eines Zuschlags von 30 Prozent – im Allgemeinen. Nach den vorstehend dargestellten Kriterien sind diese Verfügungen als selbständig eröffnete Zwischenverfügungen zu qualifizieren und stellen einen Zwischenschritt auf dem Weg zum Erlass der Endverfügungen über die definitiven Jahresbeiträge 2015 und 2016 dar und sind als solche nur unter den Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 VwVG mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

1.2.5 Die Beschwerdeführerinnen machen weder einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG geltend noch legen sie dar, inwiefern gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG ein bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erspart werden könnte. Dies ist insofern bedeutsam, als das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht der Verwirklichung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29*a* der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) für natürliche und juristische Personen dient, also die prozessualen und materiellen verfassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführenden schützt. Trotz der Feststellung des Sachverhalts und der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 12 VwVG), ist die Beschwerdeinstanz nicht verpflichtet, den Sachverhalt von sich aus zu erforschen (vgl. ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 49 Rz. 37), vielmehr haben die Parteien in einem von ihnen eingeleiteten Verfahren, also die Beschwerdeführerinnen, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG) und Stellung zur Einhaltung der formellen Prozessvoraussetzungen zu nehmen (vgl. vorne, E. 1.2.1; SEETHALER/PORTMANN, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 52, Rz. 63). Indem die Beschwerdeführerinnen selbst keine Nachteile im Sinn von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG geltend machen, sondern vielmehr selbst von nicht selbständig anfechtbaren Zwischenverfügungen sprechen, darf das Bundesverwaltungsgericht somit davon ausgehen, dass ihnen keine solchen drohen, zumal solche auch nicht offensichtlich sind.

Die Vorinstanzen bringen vor, es bestehe für sie – die Vorinstanzen – ein nicht wieder gutzumachender Nachteil in der Form einer wachsenden Dringlichkeit und einem ansteigenden Ausfallrisiko. Diese Nachteile betreffen indessen die Vorinstanzen und nicht die Beschwerdeführerinnen; massgebend für die Zulässigkeit des Rechtsmittels im Sinn von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG dürften jedoch nur die Nachteile für Letztere sein. Diese Frage kann jedoch offen bleiben, da ein hinreichender Nachteil ohnehin zu verneinen ist: Die Vorinstanzen haben – wie angekündigt – über die definitiven Beiträge Verfügungen zu erlassen. Sie räumen selbst ein, die Zahlen für die definitive Rechnungsstellung lägen vor und sie hätten auf den Erlass der entsprechenden Verfügungen bisher einzig mit Blick auf das hängige Verfahren verzichtet. Die Vorinstanzen haben somit die Verzögerung bei der definitiven Rechnungsstellung selbst zu verantworten und es in der Hand, rasch über die definitiven Beiträge zu entscheiden. Da erst in jenem Verfahren definitiv über die Jahresbeiträge 2015 und 2016 entschieden wird, bleiben den Beschwerdeführerinnen sämtliche Rügen

erhalten (vgl. hierzu Urteil des BVGer A-226/2014 vom 16. November 2015 E. 1.2.4).

Auch eine verzögerte Zahlung bewirkt keinen Nachteil: Ist auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. eine Beschwerde gegen die selbständig eröffneten Verfügungen über die provisorischen Beiträge 2015 und 2016 nicht zulässig, erlangen die vorinstanzlichen Verfügungen mit dem Nichteintretensentscheid unverändert Geltung (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.190). Zudem entfällt mit dem Prozessurteil die aufschiebende Wirkung der Beschwerde. Die Anordnungen der Vorinstanzen werden somit einstweilen massgeblich. Ob die provisorisch zu leistenden Beiträge definitiv geschuldet sind, ist demgegenüber im Rahmen der definitiven Beitragsfestsetzung sowie allfälliger daran anschliessender Rechtsmittelverfahren zu klären. Auch mit den Zahlungen auf provisorischer Grundlage werden die entsprechenden Mittel zugunsten der beiden Fonds einstweilen sichergestellt. Da überdies die Zahlungsfähigkeit der beiden Fonds unstreitig gegeben ist, können allfällig zu viel bzw. zu Unrecht erhobene Beiträge ohne weiteres zurückerstattet oder mit künftigen Beitragszahlungen verrechnet werden. Es ist daher nicht ersichtlich, dass die von den Vorinstanzen vorgebrachte wachsende Dringlichkeit oder die drohenden Unterdeckungen der Fonds im geltend gemachten Ausmass bestehen. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass sie einen hinreichenden und irreversiblen Nachteil im Sinn von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG bewirken. An den fehlenden Eintretensvoraussetzungen vermag endlich auch der Umstand, dass im vorliegenden Verfahren ein mehrfacher Schriftenwechsel mit zahlreichen Fristerstreckungen durchgeführt worden ist, nichts zu ändern.

1.2.6 Anzufügen bleibt, dass die anscheinend angestrebte höchstrichterliche Klärung der Grundsatzfragen kaum mit den vorliegenden Verfügungen bzw. Zwischenentscheiden erreicht werden könnte: Gemäss Praxis zu Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) setzt die Anfechtbarkeit eines Zwischenentscheids an das Bundesgericht einen rechtlichen Nachteil voraus (Urteil des BGer 1C_130/2016 vom 30. März 2016 E. 2.3, BGE 138 III 333 E. 1.3.1), ein tatsächlicher Nachteil genügt nicht. Die in den provisorischen Beitragsverfügungen aufgeworfenen Grundsatzfragen dürften daher mangels rechtlichen Nachteils – entgegen der Auffassung der Vorinstanzen – der höchstrichterlichen Entscheidung nicht zugänglich sein. Selbst wenn das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde eintreten und sie materiell behandeln würde, müsste diesfalls gegen die Verfügungen über die definitiven Beiträge erneut Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben

werden, damit die Streitigkeit schliesslich dem Bundesgericht unterbreitet werden kann, wobei – wie gesagt – erneut sämtliche Rügen vorgebracht werden können. Die von den Vorinstanzen befürchtete Verzögerung lässt sich somit mit einem materiellen Entscheid in der vorliegenden Streitsache nicht vermeiden. Ebenso wenig lässt sich nach dem Gesagten ein Endentscheid in dieser Angelegenheit herbeiführen.

1.2.7 Es sind somit zusammenfassend weder die Eintretensvoraussetzungen nach Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG noch nach Bst. b für die angefochtenen Verfügungen gegeben, weshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

2.

Die Beschwerdeführerinnen beantragen zusammen mit der Qualifikation der Verfügungen als Zwischenentscheide zugleich die Feststellung, dass diese keine verbindliche Grundlage für die Jahresbeiträge 2015 und 2016 darstellten. Ist 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 im Rahmen eines Nichteintretensentscheids keinerlei Feststellungen zu den vorinstanzlichen Verfügungen treffen. Auf das Feststellungsbegehren ist daher ebenso wenig einzutreten wie auf die übrigen materiellen Rügen.

3.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführerinnen, die als freiwillige Streitgenossenschaft auftreten, wogegen angesichts des übereinstimmenden Rechtsgrundes grundsätzlich nichts einzuwenden ist (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 927), als unterliegend. Sie haben aus diesem Grund die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die vorliegende Streitsache ist eine mit Vermögensinteresse, wobei der Streitwert 5 Millionen Franken übersteigt. Gemäss Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) beträgt die Gerichtsgebühr für eine solche Streitigkeit zwischen 15'000 und 50'000 Franken, wobei dieser Kostenrahmen verbindlich ist und auch gilt, wenn der konkrete Verfahrensaufwand nur minimal war (vgl. BGE 138 V 122 E. 1, KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1172; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.14 und 4.24). Unter Berücksichtigung der Bemessungsgrundsätze gemäss Art. 2 VGKE sind daher die

Verfahrenskosten auf Fr. 15'000.– festzusetzen. Dieser Betrag ist dem Kostenvorschuss von Fr. 30'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 15'000.– ist den Beschwerdeführerinnen zurückzuerstatten. Keine Verfahrenskosten tragen die Vorinstanzen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Angesichts ihres Unterliegens haben die Beschwerdeführenden von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE). Ebenso wenig haben die Vorinstanzen in ihrer Eigenschaft als Behörden einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

4.
Dieses Urteil kann gemäss Art. 93 BGG nicht beim Bundesgericht angefochten werden. Es tritt daher mit der Eröffnung in Rechtskraft.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 15'000.– werden den Beschwerdeführerinnen zur Bezahlung auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 15'000.– wird den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet, hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerinnen (Einschreiben)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 219.850; Einschreiben)

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Christine Ackermann	Bernhard Keller

Versand: