Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 888/2016

Urteil vom 15. Oktober 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Errass.

Verfahrensbeteiligte
1. Axpo Power AG,
2. Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG,
3. Kernkraftwerk Leibstadt AG,
4. BKW Energie AG,
Beschwerdeführerinnen,
alle vier vertreten durch
Rechtsanwälte Prof. Dr. Hans Rudolf Trüeb und Dr. Pandora Kunz-Notter, Walder Wyss AG,

gegen

Logistikbasis der Armee (LBA), Sanität, Armeeapotheke, p. A. Rechtsdienst Verteidigung,
MLaw Lucie Schafroth und lic.iur. Mathias C. Berger,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Finanzierung der Versorgung der Bevölkerung in der Schweiz mit Jodtabletten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 23. August 2016 (A-7711/2015).

Sachverhalt:

A.
Jodtabletten werden auf Anordnung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz ([seit 1. April 2018]; Art. 12 Abs. 2 lit. a i.V.m. Anh. 2 der Verordnung vom 2. März 2018 über den Bundesstab Bevölkerungsschutz [VBSTB; SR 520.17]) bei einem schweren Kernkraftwerkunfall mit Austritt von Radioaktivität eingesetzt. Rechtzeitig eingenommen sollen sie verhindern, dass sich über die Atemluft aufgenommenes radioaktives Jod in der Schilddrüse anreichert. Jodtabletten wurden erstmals 1991/1992 und nochmals 2004 vorsorglich an alle Haushaltungen, Betriebe, Schulen, Verwaltungen und weitere öffentliche und private Einrichtungen abgegeben.
Im Jahr 2004 erfolgte die Direktverteilung in den Zonen 1 und 2 (Umkreis kleiner als ca. 20 km um die schweizerischen Kernkraftwerke [KKW]) gestützt auf die inzwischen aufgehobene Verordnung vom 1. Juli 1992 über die Versorgung der Bevölkerung mit Jodtabletten (aJTV; AS 1992 1421) i.V.m. der Verordnung vom 28. November 1983 über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen (Notfallschutzverordnung; AS 1983 1877). In der Zone 3 (Umkreis grösser als ca. 20 km um KKW) wurden Jodtabletten in den Kantonen dezentral

gelagert. Die dezentral gelagerten Tabletten wurden letztmals im Jahr 2010 ersetzt. Die in Rechnung gestellten Kosten wurden damals von swissnuclear, der Dachorganisation der Schweizer Kernkraftwerkbetreiber, getragen (Zonen 1 und 2 die Gesamtkosten, Zone 3 die Hälfte der Kosten; vgl. Art. 13 aJTV). Die Betreiber der Kernkraftwerke hatten die Kosten unter sich aufgeteilt.
Gestützt auf den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA NOMEX vom 22. Juni 2012 wurde die aJTV totalrevidiert; Anlass bildete die Katastrophe von Fukushima. Am 1. März 2014 trat die neue Verordnung vom 22. Januar 2014 über die Versorgung der Bevölkerung mit Jodtabletten (Jodtabletten-Verordnung [im Folgenden: JTV]; SR 814.52) in Kraft. Im Gegensatz zur aJTV werden nun Jodtabletten im Umkreis von 50 km um ein schweizerisches KKW vorsorglich an alle Personen, welche sich regelmässig dort aufhalten, verteilt. Für die Versorgung der Bevölkerung mit Jodtabletten ist die Armeeapotheke, eine Verwaltungseinheit der Logistikbasis der Armee, zuständig. Der Auftrag zur Jodtablettenversorgung im Umkreis von 50 km um ein KKW wurde von der Armeeapotheke in mehrere Teilprojekte zerlegt. Die Gesamtkosten wurden auf Fr. 28'608'483.– (exkl. MWST) veranschlagt.

B.
Am 9. Mai 2014 stellte die Logistikbasis der Armee swissnuclear die effektiven Aufwendungen für die Jodtablettenverteilung vom 1. Januar bis 31. März 2014 von Fr. 21'042.50 (exkl. MWST) sowie für die Erstellung des Merkblatts in acht Sprachen von Fr. 28'000.– (exkl. MWST), gesamthaft Fr. 52'965.90 (inkl. MWST), in Rechnung (Rechnung 90090499). Nach Ersuchen um Erlass einer anfechtbaren Verfügung, erliess die Logistikbasis der Armee am 19. Oktober 2015 gegenüber der Axpo Power AG, der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG, der Kernkraftwerk Leibstadt AG und der BKW Energie AG folgende Verfügung:

"1. Die Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke der Schweiz tragen

a) in den Gebieten der Schweiz im Umkreis von 20 km um die von ihnen betriebenen Kernkraftwerke; und

b) in den Gebieten der Schweiz im Umkreis von 20 bis 50 km um die von ihnen betriebenen Kernkraftwerke,

die Gesamtkosten für die vorsorgliche Jodtabletten-Beschaffung und -Verteilung, die Kontrollen, den Ersatz und die Entsorgung der Jodtabletten nach Verfall sowie für die Information der Bevölkerung und der Fachleute.

2. Es wird festgestellt, dass die Axpo Power AG, die BKW Energie AG, die KKW Gösgen-Däniken AG sowie die KKW Leibstadt AG die Kostenpflicht gemäss Ziff. 1a hiervor anerkennen und unter sich eine Einigung betreffend Kostenteiler finden konnten, sodass auf die diesbezügliche Festsetzung des Kostenschlüssels verzichtet werden kann. Die Kosten für die Aufwendungen gemäss Rechnung 90090499 vom 9. Mai 2014 für den Umkreis von 20 km (Ziff. 1a hiervor) betragen Fr. 17'074.–.

3. Die Kosten für die Aufwendungen gemäss Rechnung 90090499 vom 9. Mai 2014 für den Umkreis von 20 bis 50 km (Ziff. 1b hiervor) betragen Fr. 35'891.90 und werden den Parteien wie folgt auferlegt:

a) Auf die Axpo Power AG entfallen davon gemäss dem Verteilschlüssel 26,05 %, somit Fr. 9'349.85;

b) Auf die BKW Energie AG entfallen davon gemäss dem Verteilschlüssel 24,19 %, somit Fr. 8'682.25;

c) Auf die KKW Gösgen-Däniken AG entfallen davon gemäss dem Verteilschlüssel 28,92 %, somit Fr. 10'379.95;

d) Auf die KKW Leibstadt AG entfallen davon gemäss dem Verteilschlüssel 20,84 %, somit Fr. 7'479.85.

4. Die Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke der Schweiz tragen in den Gebieten der Schweiz ausserhalb von 50 km um die von ihnen betriebenen Kernkraftwerke die Hälfte der Gesamtkosten für die vorsorgliche Jodtabletten-Beschaffung und -Verteilung, die Kontrollen, den Ersatz und die Entsorgung der Jodtabletten nach Verfall sowie für die Information der Bevölkerung und der Fachleute.

5. Die den Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke der Schweiz auferlegte Hälfte der Gesamtkosten für die Jodtabletten-Versorgung gemäss Ziff. 4 hiervor wird von den Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke je zu gleichen Teilen, d.h. je zu 25 %, getragen."

C.
Dagegen haben die Axpo Power AG, die Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG, die Kernkraftwerk Leibstadt AG und die BKW Energie AG am 18. November 2015 gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Mit Urteil vom 23. August 2016 trat dieses auf die Beschwerde in Bezug auf die Ziffern 1b, 4 und 5 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 nicht ein und wies die Beschwerde in Bezug auf Ziffer 3 dieser Verfügung ab.

D.
Vor Bundesgericht beantragen die Axpo Power AG, die Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG, die Kernkraftwerk Leibstadt AG und die BKW Energie AG, das Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 23. August 2016 (A-7711/2015) und die Ziffern 1b, 3, 4 und 5 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 aufzuheben. Sie machen geltend, dass es sich bei den Ziffern 1b, 4 und 5 der erwähnten Verfügung um Endentscheide statt um Zwischenentscheide handle. Eine Rückweisung zur materiellen Beurteilung erübrige sich in der Folge angesichts des engen Sachzusammenhangs mit dem Gegenstand von Ziff. 3. In der Sache selbst fehle eine abgaberechtskonforme gesetzliche Grundlage. Schliesslich wären die Massnahme sowieso unverhältnismässig.

E.
Das Bundesverwaltungsgericht und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) verzichten auf eine Vernehmlassung. Die Logistikbasis der Armee beantragt vernehmlassungsweise Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 42 Abs. 2 und Art. 100 Abs. 1 BGG) richtet sich gegen einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG), der sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt (Art. 82 lit. a BGG), wozu keine Ausnahmen bestehen (Art. 83 BGG). Die Beschwerdeführerinnen sind nach Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert.

1.2.

1.2.1. Angefochten ist ein Urteil, mit welchem die Vorinstanz auf die Beschwerde in Bezug auf die Aufhebung der Ziffern 1b, 4 und 5 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 nicht eingetreten ist, weil ein Zwischenentscheid vorliege, der die Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 VwVG nicht erfülle. Grundsätzlich schliessen Nichteintretensentscheide das Verfahren ab und werden deshalb als Endentscheid qualifiziert. Betrifft die Beschwerde jedoch eine Zwischenverfügung, beendet der Nichteintretensentscheid lediglich den Streit um die Zwischenverfügung und nicht das Hauptverfahren; ein solcher Entscheid ist daher wie Rechtsmittelentscheide über Zwischenverfügungen im Allgemeinen seinerseits ein Zwischenentscheid, auch wenn es sich um einen Nichteintretensentscheid handelt (vgl. Urteile 2C 359/2017, 2C 360/2017 vom 23. März 2018 E. 1.2.2; 9C 749/2008 vom 30. Oktober 2008 E. 1). Denn damit wird nicht über ein Rechtsverhältnis endgültig entschieden, sondern nur über einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid (BGE 133 V 477 E. 4.1.3 S. 481).

1.2.2. Die Beschwerdeführerinnen machen allerdings geltend, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf eine Zwischenverfügung geschlossen habe. Bei den Ziffern 1b, 4 und 5 der angefochtenen Verfügung handle "es sich um Feststellungsentscheide, die das von den Beschwerdeführerinnen eingeleitete (Feststellungs-) verfahren"

abschliessen würden. ”Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung [sei]eine Anordnung, die der [...]Regelung eines Rechtsverhältnisses dien[e], aber nicht im Hinblick auf ein Hauptverfahren, sondern in einem selbständigen Verfahren ergeh[e], als Endentscheid zu qualifizieren (BGE 136 V 131 E. 1.1.2; 134 I 83 E. 3.1).”

1.2.3. Ein Endentscheid ist ein Entscheid, der das Verfahren prozessual abschliesst (Art. 90 BGG), sei dies mit einem materiellen Entscheid oder Nichteintreten (BGE 133 V 477 E. 4.1.1 S. 480). Das Bundesgericht soll sich als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes in der Regel nur einmal mit der gleichen Angelegenheit befassen müssen (BGE 142 II 363 E. 1.3 S. 366; 134 I 83 E. 3.1 S. 86). Vor- und Zwischenentscheide sind Entscheide, die das Verfahren nicht abschliessen (Art. 90 e contrario BGG), sondern bloss eine formell- oder materiellrechtliche Frage im Hinblick auf die Verfahrenserledigung regeln, mithin einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen (BGE 136 V 131 E. 1.1.2 S. 134). Materiellrechtliche (Grundsatz) entscheide, die einen Teilaspekt einer Streitsache beantworten, gelten nach der Systematik des BGG nicht als Teil-, sondern als materiellrechtliche Zwischenentscheide (BGE 133 V 477 E. 4.1.3 und 4.3 i.f. S. 481 bzw. 482). Solche Entscheide sind unter den alternativen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. a oder b BGG anfechtbar.

1.2.4. Die Beschwerdeführerinnen führen in ihrer Argumentation BGE 136 V 131 E. 1.1.2 (S. 134 f.) und 134 I 83 E. 3.1 (S. 86) auf. Die zitierten Erwägungen nehmen Bezug auf eine befristete, vorläufige oder vorübergehende Massnahme bzw. Regelung, die nicht in einem Hauptverfahren erlassen wurde (siehe dazu auch HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 1. Aufl. 2009 und 2. Aufl. 2016, N. 14 ad Art. 56; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 141). Ziffer 1b, 4 und 5 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 betreffen indes keine solchen befristeten, vorläufigen oder vorübergehenden Massnahmen oder Regelungen. Inwiefern die zitierte Rechtsprechung trotzdem auf den vorliegenden Fall Anwendung finden soll, wird nicht dargelegt.
Insofern handelt es sich beim Entscheid in Bezug auf die Ziffern 1b, 4 und 5 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 nicht um einen Endentscheid, sondern - wie bereits oben (E. 1.2.1.) dargelegt - um einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 BGG.

1.2.5. Gegen selbständig eröffnete Zwischenentscheide nach Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde nur dann zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Bei dem nicht wieder gutzumachenden Nachteil nach lit. a muss es sich um einen solchen rechtlicher Natur handeln. Das setzt voraus, dass er sich auch mit einem späteren günstigen Endentscheid nicht oder nicht gänzlich beseitigen lässt. Rein tatsächliche Nachteile wie die Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens reichen nicht aus (BGE 141 III 80 E. 1.2 S. 80 f.; 140 V 321 E. 3.6 S. 326). Denn das Bundesgericht soll sich, wie erwähnt, grundsätzlich nur einmal mit einem Fall befassen müssen und diesen hierbei insgesamt beurteilen können. Deshalb sind Ausnahmen von diesem Grundsatz restriktiv zu handhaben, zumal die Parteien keiner Rechte verlustig gehen, wenn der Zwischenentscheid prinzipiell noch zusammen mit dem Endentscheid anfechtbar ist (vgl. Art. 93 Abs. 3 BGG).

1.2.6. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, dass ihnen ein Nachteil dadurch entstehe, dass sie gegen jede weitere Kostenverfügung Beschwerde zu führen hätten, ohne je die Widerrechtlichkeit der zugrundeliegenden Feststellungsverfügung gerichtlich feststellen zu lassen. Dies sei unzumutbar und aus prozessökonomischer Sicht nicht vertretbar. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass prozessökonomische Gründe rein tatsächliche Gründe sind. Sodann ist festzuhalten, dass in Bezug auf Ziff. 1b i.V.m. Ziff. 4 und 5 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 noch gar keine Kostenverfügung ergangen ist. Dementsprechend lässt sich auch noch kein Endentscheid herbeiführen. Sollte eine Kostenverfügung ergehen, kann ohne Weiteres die zugrundeliegende Frage, ob die Beschwerdeführerinnen abgabepflichtig sind, erörtert werden, genau so wie diese ja in Bezug auf die Ziff. 1b i.V.m. Ziff. 3 der strittigen Verfügung vorgegangen sind. Folgen danach weitere Kostenverfügungen, ist davon auszugehen, dass sich die verfügende Behörde dabei an den Gerichtsentscheid zur zugrundeliegenden Frage hält. Im Übrigen ist nicht auszuschliessen, dass die Beschwerdeführerinnen auch gegen eine aus ihrer Sicht unangemessene Kostenverfügung
Beschwerde führen werden. Dabei könnten sie gleichzeitig die Rechtmässigkeit der zugrundeliegenden Frage überprüfen lassen. Insofern liegt hier kein nicht wieder gutzumachenden Nachteil vor, der sich auch mit einem

späteren günstigen Endentscheid nicht oder nicht gänzlich beseitigen lässt. Insgesamt sind deshalb die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. a und b BGG nicht gegeben.

1.2.7. Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid in Bezug auf die Aufhebung der Ziff. 1b, 4 und 5 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015. Im Übrigen liesse sich fragen, ob Ziff. 1b i.V.m. Ziff. 4 und i.V.m. Ziff. 5 überhaupt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 und 2 VwVG darstellt, wiederholen die ersten Ziffern doch lediglich den Verordnungstext von Art. 10 JTV und beantworten damit die Frage nicht, ob die Beschwerdeführerinnen individuell-konkret leistungspflichtig sind. Das Gleiche gilt auch für Ziff. 5, die auf die den Verordnungstext wiederholende Ziff. 4 Bezug nimmt. Die genannten Ziffern nehmen nur in generell-abstrakter Weise Bezug auf die Frage, ob KKW-Betreiber leistungspflichtig sind.
Einzutreten ist demgegenüber auf die Beschwerde gegen den vorinstanzlichen Entscheid, soweit es die Ziff. 1b i.V.m. Ziff. 3 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 betrifft (Art. 90 BGG).
Nicht Streitgegenstand ist Ziff. 1a i.V.m. Ziff. 2 der strittigen Verfügung, wonach die Beschwerdeführerinnen ihre Kostenpflicht "in den Gebieten der Schweiz im Umkreis von 20 km um die von ihnen betriebenen Kernkraftwerke" anerkennen.

2.
Thema des vorliegenden Falls bildet die Frage, ob die Regelung über die Kostenüberwälzung auf die Betreiber von Kernkraftwerken für die vorsorgliche Beschaffung und Verteilung, die Kontrollen, den Ersatz und die Entsorgung der Jodtabletten nach Verfall sowie für die Information der Bevölkerung und der Fachleute (Art. 10 JTV) auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht. Die Frage, ob die Massnahmen gestützt auf Art. 3 JTV rechtlich zulässig sind, muss erst dann geprüft werden, wenn das Bundesgericht zum Schluss käme, dass die bestrittene gesetzliche Grundlage für die erwähnte Kostenüberwälzung bestehe. Demzufolge gliedert sich der vorliegende Entscheid folgendermassen: Zunächst sind die Regelungen der Jodtabletten-Verordnung (E. 3.1) und die bundesrechtlichen Anforderungen an die Überprüfung von Rechtsverordnungen (E. 3.2 - 3.4) darzustellen. Alsdann ist zu prüfen, welches Gesetz die Grundlage für die Finanzierung bildet (E. 4). Art. 10 JTV ist anschliessend mit diesen Normen abzugleichen (E. 5). Schliesslich ist noch der Frage nachzugehen, ob sich eine gesetzliche Grundlage aus einer Regelung über die Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen ergibt (E. 6).

3.

3.1. Die Jodtabletten-Verordnung regelt die Versorgung der Bevölkerung mit Jodtabletten für den Fall eines Ereignisses, das eine Gefährdung durch radioaktives Jod zur Folge haben kann (Art. 1 JTV). Zu diesem Zweck hat die Armeeapotheke die Aufgabe, u.a. für die ganze Bevölkerung die Jodtabletten zu beschaffen, diese den für die Lagerung zuständigen Stellen zur Verfügung zu stellen, Reserven anzulegen und Ersatz zu beschaffen. Für die Verteilung an die Haushalte kann sie Dritte beauftragen (Art. 2 Abs. 1 und 2 JTV).
Art. 3 JTV regelt die vorsorgliche Verteilung der Jodtabletten in Gemeinden im Umkreis von 50 km um ein schweizerisches Kernkraftwerk. Er bildet Grundlage für die Finanzierungsregelung des Art. 10 JTV, deren genügende gesetzliche Grundlage im vorliegenden Streitverfahren bestritten wird. Nach Art. 3 Abs. 1 JTV werden in den im Anhang aufgeführten Gemeinden im Umkreis von 50 km um ein schweizerisches Kernkraftwerk Jodtabletten vorsorglich an alle Personen verteilt, die sich regelmässig dort aufhalten. Abs. 2 legt fest, dass die Verteilung an die Haushalte und an andere Verteilorte zu erfolgen hat. Art. 3 Abs. 3 JTV regelt die Verpackung, und Abs. 4 verpflichtet die Kantone und Gemeinden, die Adressen der Verteilorte unter Angabe der jeweils benötigten Mengen der Armeeapotheke zu melden.
Bei einem Ereignis mit erhöhter Radioaktivität ordnet nach Art. 8 Abs. 1 JTV der Bundesstab Bevölkerungsschutz an, in welchen Gebieten der Schweiz ausserhalb von 50 km um ein schweizerisches Kernkraftwerk die Jodtabletten an die Bevölkerung abzugeben sind (lit. a) und in welchen Gebieten der Schweiz sowie für welche Dauer die Jodtabletten bereitzustellen und wann sie einzunehmen sind (lit. b). Grundlage für den Entscheid, ob die Einnahme der Jodtabletten angeordnet werden soll, ist nach Art. 8 Abs. 3 JTV das Dosis-Massnahmenkonzept nach Anh. 2 VBSTB. Das Bundesamt für Gesundheit legt schliesslich die Dosierung der Jodtabletten fest (Abs. 4).

Art. 10 JTV regelt schliesslich die Finanzierung der verschiedenen Tätigkeiten mit Jodtabletten. Er lautet wie folgt:
Art. 10 Finanzierung

1 Die Betreiber von Kernkraftwerken tragen in den Gemeinden gemäss Anhang die Gesamtkosten und in den Gebieten ausserhalb von 50 km um ein schweizerisches Kernkraftwerk die Hälfte der Gesamtkosten für die vorsorgliche Beschaffung und Verteilung, die Kontrollen, den Ersatz und die Entsorgung der Jodtabletten nach Verfall sowie für die Information der Bevölkerung und der Fachleute. Sie entschädigen die Auslagen der Kantone und Gemeinden für die Verteilung, Lagerung und Abgabe der Jodtabletten in den Gemeinden gemäss Anhang pauschal.

2 Der Bund trägt die in den Gebieten der Schweiz ausserhalb von 50 km um ein schweizerisches Kernkraftwerk anfallenden und nicht durch die Betreiber von Kernkraftwerken gedeckten Kosten für die vorsorgliche Beschaffung, die Kontrollen, den Ersatz und die Entsorgung der Jodtabletten sowie für die Information der Bevölkerung und der Fachleute.

3 Die Kantone und Gemeinden tragen die in den Gebieten der Schweiz ausserhalb von 50 km um ein schweizerisches Kernkraftwerk anfallenden Kosten für die vorsorgliche Verteilung, Lagerung und Abgabe der Jodtabletten.

Die Beschwerdeführerinnen monieren, dass Art. 10 JTV keine genügende gesetzliche Grundlage (Art. 5 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV) habe. Unbestritten ist, dass es sich bei der Kostenüberwälzung nach Art. 10 JTV um eine Abgabe handelt.

3.2. Im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann das Bundesgericht untersuchen, ob eine Rechtsverordnung des Bundesrates als solche bundesrechtskonform ist (vorfrageweise bzw. konkrete Normenkontrolle; Art. 82 lit. a BGG; BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; 141 II 169 E. 3.4 S. 172; 140 II 194 E. 5.8 S. 198). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (Art. 164 Abs. 2 BV), bezieht sich die bundesgerichtliche Kontrolle zunächst auf die Gesetzmässigkeit (BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; 141 II 169 E. 3.4 S. 172; 140 II 194 E. 5.8 S. 198; je mit Hinweisen). Erweist sich die Verordnung als gesetzmässig und ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Bundesverfassung abzuweichen, prüft das Bundesgericht auch die Verfassungsmässigkeit der Rechtsverordnung (BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; 141 II 169 E. 3.4 S. 172; 139 II 460 E. 2.3 S. 463 f.; je mit Hinweisen).

3.3. Räumt die gesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen sehr weiten Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der unselbständigen Verordnung ein, so ist dieser Gestaltungsbereich für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich (Art. 190 BV; vgl. BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; 140 II 194 E. 5.8 S. 198 f.; 137 III 217 E. 2.3 S. 220 f.). Das Bundesgericht setzt bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (vgl. BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; BGE 141 II 169 E. 3.4 S. 173; 140 II 194 E. 5.8 S. 198; je mit Hinweisen). Die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnung entzieht sich der bundesgerichtlichen Kontrolle (BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; 140 II 194 E. 5.8 S. 198; 139 II 460 E. 2.3 S. 463). Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, sich zur Sachgerechtigkeit einer Verordnungsbestimmung etwa in politischer oder wirtschaftlicher Hinsicht zu äussern (vgl. BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; 139 II 460 E. 2.3 S. 464; 136 II 337 E. 5.1 S. 348 f.; je mit
Hinweisen).

3.4. Im Abgaberecht gelten erhöhte Anforderungen an das Legalitätsprinzip (vgl. Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Die Erhebung öffentlicher Abgaben bedarf grundsätzlich eines rechtssatzmässigen und formellgesetzlichen Fundaments (Erfordernis der Normstufe; vgl. BGE 143 II 87 E. 4.5 S. 93; 142 II 182 E. 2.2.1 S. 186; 140 I 176 E. 5.2 S. 180; je mit Hinweisen). Inhaltlich hat das formelle Gesetz die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und

die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage und -tarif) festzulegen (Erfordernis der Normdichte; vgl. BGE 143 II 283 E. 3.5 S. 292, 87 E. 4.5 S. 93; 143 I 220 E. 5.1.1 S. 224; 142 II 182 E. 2.2.1 S. 186; 138 V 32 E. 3.1.1 S. 35; je mit Hinweisen). Befreiungen und Ausnahmen von der Abgabepflicht unterliegen denselben Anforderungen an die Gesetzmässigkeit (vgl. BGE 143 II 87 E. 4.5 S. 93; BGE 122 I 305 E. 6b/dd S. 317 f.).

4.

4.1. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die von den Beschwerdeführerinnen gerügte Norm (Art. 10 JTV) gesetzmässig ist. Strittig ist zunächst, welches Gesetz anwendbar ist. Während die Vorinstanz grundsätzlich sowohl das Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG; SR 814.50) als auch das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG; SR 732.1) als anwendbar erachtet, vertreten die Beschwerdeführerinnen, dass das Strahlenschutzgesetz aufgrund von Art. 2 Abs. 3 StSG nicht anwendbar sei und das Kernenergiegesetz keine gesetzliche Grundlage biete. Falls das Strahlenschutzgesetz dennoch anwendbar sei, biete jedenfalls das Verursacherprinzip nach Art. 4 StSG keine genügende Grundlage.

4.2.

4.2.1. Das Strahlenschutzgesetz bezweckt, Mensch und Umwelt vor Gefährdungen durch ionisierende Strahlen zu schützen (Art. 1 StSG). Das Kernenergiegesetz regelt die friedliche Nutzung der Kernenergie. Es bezweckt insbesondere den Schutz von Mensch und Umwelt vor ihren Gefahren (Art. 1 KEG). Der Strahlenschutz war ursprünglich im nunmehr aufgehobenen Atomgesetz vom 23. Dezember 1959 verankert (Art. 10 und 11 AtG; AS 1960 541). Der Erlass eines eigenen Strahlenschutzgesetzes basierte auf dem Umstand, dass der weitaus grösste Teil des Anwendungsbereichs des Strahlenschutzes ausserhalb von Kernanlagen liegt (vgl. HANSJÖRG SEILER, Recht und technische Risiken, 1997, S. 323). Beide Erlasse erfassen somit Tätigkeiten von Kernanlagen (zum Begriff der ionisierenden Strahlen vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. i Strahlenschutzverordnung vom 26. April 2017 [StSV; SR 814.501]). Im Geltungsbereich der beiden Erlasse ist das Verhältnis zum jeweils anderen Erlass geregelt.

4.2.2. Nach Art. 2 Abs. 3 StSG sind auf Tätigkeiten, für die nach dem Kernenergiegesetz eine Bewilligung nötig ist, die Art. 28-38 StSG nicht anwendbar. Art. 28-38 StSG handeln von der Bewilligung und Aufsicht. Abgesehen von diesen Bestimmungen gilt das Strahlenschutzgesetz somit auch für Kernanlagen. Seine Vorschriften, insbesondere seine materiellen Strahlenschutzbestimmungen, müssen deshalb auch bei der Erteilung von Bewilligungen gemäss Kernenergiegesetz berücksichtigt werden (vgl. Botschaft vom 17. Februar 1988 zu einem Strahlenschutzgesetz [StSG][nachfolgend: Botschaft StSG], BBl 1988 II 181, 189; Botschaft vom 28. Februar 2001 zu den Volksinitiativen «MoratoriumPlus - Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos [MoratoriumPlus]» und «Strom ohne Atom - Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke [Strom ohne Atom]» sowie zu einem Kernenergiegesetz [nachfolgend: Botschaft KEG], BBl 2001 2665, 2730; RICCARDO JAGMETTI, SBVR VII, Energierecht, 2005, Rz. 5438 i.f., 5703). Das Verfahren für die Erteilung solcher Bewilligungen und die Aufsicht sind im Kernenergiegesetz speziell geregelt. Diese sind deshalb allein anwendbar (vgl. Botschaft StSG, BBl 1988 II 189).
Art. 3 lit. a StSG hält sodann fest, dass für Kernanlagen neben den Bestimmungen des Strahlenschutzgesetzes auch das Kernenergiegesetz ergänzend anwendbar ist.
Auch das Kernenergiegesetz regelt das Verhältnis zum Strahlenschutzgesetz in diesem Sinne: Nach Art. 2 Abs. 3 KEG gelten die Vorschriften des Strahlenschutzgesetzes, soweit das Kernenergiegesetz nichts anderes bestimmt. Das Kernenergiegesetz stellt gegenüber dem Strahlenschutzgesetz insofern einen Spezialerlass dar (vgl. Botschaft KEG, BBl 2001 2665, 2730; FRANZ KESSLER COENDET/ANDREAS SCHEFER, in: Kommentar zum Energierecht, Band II: CO2-Gesetz/ KEG/ENSIG, Kratz/Merker/Tami/Rechsteiner/Föhse [Hrsg.], 2016 [nachfolgend: Kommentar Energierecht II], N. 17 ad Art. 2 KEG). Soweit das Kernenergiegesetz für den Bereich der Kernenergienutzung keine spezifischen Vorschriften enthält, gilt das Strahlenschutzgesetz. Die Vorschriften des Strahlenschutzgesetzes sind deshalb auch bei der Erteilung von Bewilligungen gemäss dem Kernenergiegesetz und beim Betrieb von Kernanlagen zu berücksichtigen (vgl. Botschaft KEG, BBl 2001 2730, 2755 mit Verweis auf Botschaft StSG, BBl 1988 II 189).

4.2.3. Es lässt sich zusammenfassen: Das Bewilligungsverfahren und die Aufsicht richten sich nach dem Kernenergiegesetz. Bei den materiellen Vorschriften sind grundsätzlich diejenigen des Strahlenschutzgesetzes zu beachten (JAGMETTI, Energierecht, a.a.O., Rz. 5438 i.f., 5459, 5703). Im Kernenergiegesetz finden sich allerdings auch einige materielle Vorschriften (Art. 4 und 5 KEG). Es handelt sich um Grundsätze (BGE 139 II 185 E. 11.1 S. 207). Auch das Strahlenschutzgesetz enthält in Art. 8 und 9 solche Grundsätze. Diese und jene Grundsätze sind kumulativ anwendbar (”Normenkumulation”; vgl. BGE 141 II 66 E. 2.4.1 S. 73 f.).

4.3.

4.3.1. Thema des hier strittigen Falls bildet die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen für gewisse Tätigkeiten im Zusammenhang mit Jodtabletten finanzielle Leistungen erbringen müssen. Ob diesbezüglich das Strahlenschutzgesetz oder das Kernenergiegesetz anwendbar ist, hängt deshalb davon ab, auf welches Gesetz sich die Abgabe der Jodtabletten selbst stützt. Formell stützt sich die Jodtabletten-Verordnung zwar nur auf Art. 20 und 47 StSG. Dem Ingress einer Verordnung kommt indes kein normativer Gehalt zu.

4.3.2. Die Abgabe von Jodtabletten hat zum Ziel zu verhindern, dass sich nach einem schweren Kernkraftwerkunfall mit Austritt von Radioaktivität über die Atemluft aufgenommenes radioaktives Jod in der Schilddrüse anreichert. Es handelt sich somit einerseits um Massnahmen auf der Immissionenseite (siehe JAGMETTI, a.a.O, Rz. 5708 drittes Lemma), also um Massnahmen bei erhöhter Strahlenbelastung. Eine solche ist - im hier interessierenden Fall - Folge von Strahlungen aus einer Anlage (vgl. JAGMETTI, a.a.O, Rz. 5711). Die vorsorgliche Beschaffung und Verteilung, die Kontrollen, der Ersatz und die Entsorgung der Jodtabletten nach Verfall sowie die Information der Bevölkerung und der Fachleute bilden aber andererseits auch Notfallschutzmassnahmen, die zur Begrenzung eines Schadens bei der Bevölkerung dienen. Sowohl das Strahlenschutzgesetz als auch das Kernenergiegesetz enthalten hierzu Bestimmungen (siehe z.B. auch den ausdrücklichen Verweis in Art. 6 der Notfallschutzverordnung vom 20. Oktober 2010 [NFSV; SR 732.33]).

4.3.3. In den Grundsätzen der nuklearen Sicherheit (2. Kapitel KEG) sind in Art. 5 KEG die Schutzmassnahmen umschrieben. Art. 5 Abs. 2 KEG regelt den Fall, wenn gefährliche Mengen radioaktiver Stoffe freigesetzt werden. Für diesen Fall sind Notfallschutzmassnahmen zur Begrenzung des Schadenausmasses vorzubereiten. Der Notfallschutz wird in anlageinternen und anlageexternen Notfallschutz unterschieden (vgl. dazu KESSLER COENDET/SCHEFER, a.a.O., N. 42 ad Art. 5 KEG). Anlageexterner Notfallschutz will die betroffene Bevölkerung zeitlich begrenzt betreuen und mit dem Nötigsten versorgen (Art. 2 lit. b NFSV; siehe auch Art. 7 lit. d der Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004 [KEV; SR 732.11]). Adressat von Art. 5 Abs. 2 KEG sind sowohl die Anlagenbetreiber, wie insbesondere auch Art. 20 Abs. 1 lit. g KEG nahelegt, als auch der Staat (vgl. KESSLER COENDET/SCHEFER, a.a.O., N. 49 ad Art. 5 KEG). Nach Art. 5 Abs. 4 KEG regelt der Bundesrat, welche Schutzmassnahmen erforderlich sind.

4.3.4. Art. 17 - 22 StSG enthalten ebenfalls Vorschriften, die den Schutz der Bevölkerung bei erhöhter Radioaktivität betreffen. Diese Vorschriften konkretisieren - entsprechend dem oben dargelegten Verhältnis von Strahlenschutzgesetz und Kernenergiegesetz - u.a. Art. 5 Abs. 2 KEG (vgl. Botschaft KEG, BBl 2001 2730, 2755, 2760; KESSLER COENDET/SCHEFER, a.a.O., N. 41, 49 f. ad Art. 5 KEG). Die Überwachung der Radioaktivität überlagert damit die Aufsicht über die Kernanlagen und den Notfallschutz (vgl. JAGMETTI, a.a.O, Rz. 5459, 5711). Nach Art. 22 Abs. 1 StSG sind deshalb Betriebe, bei denen der Austritt gefährlicher Mengen radioaktiver Stoffe in der Umgebung nicht auszuschliessen ist, im Bewilligungsverfahren zu verpflichten, auf ihre Kosten ein Alarmsystem für die gefährdete Bevölkerung einzurichten und sich anteilmässig an den Kosten eines allgemeinen Alarmsystems zu beteiligen (lit. a = Notfallvorsorge) sowie sich an der Vorbereitung und Durchführung von Notfallschutzmassnahmen zu beteiligen (lit. b = Notfallmanagement). Nach Art. 22 Abs. 2 StSG umschreibt der Bundesrat die Aufgaben der zuständigen Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Art. 22 StSG ergänzt somit den Notfallschutz des Art. 5 Abs. 2 KEG aus Sicht des Strahlenschutzes (vgl. KESSLER COENDET/SCHEFER, a.a.O., N. 42 ad Art. 5 KEG). Nach Art. 20 Abs. 1 StSG ordnet der Bundesrat sodann bei einer Gefährdung durch erhöhte Radioaktivität die nötigen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung, zur Sicherstellung der Landesversorgung und zur Aufrechterhaltung der unerlässlichen Dienste. Art. 20 Abs. 1 StSG ist die Antwort auf den Umstand, dass auf der Immissionenseite

Strahlungswerte festgestellt worden sind, welche u.a. die Gesundheit der Bevölkerung schädigen können (vgl. Art. 18 Abs. 2 e contrario StSG). Zeitgerechtes bundesrätliches Handeln in einem solchen Fall bedarf der Vorbereitung von Massnahmen. Der Bundesrat kann deshalb gestützt auf Art. 20 Abs. 2 StSG die erforderlichen Bestimmungen für den Fall einer Gefährdung durch erhöhte Radioaktivität erlassen.

4.3.5. Zusammenfassend lässt sich nunmehr festhalten: Die staatliche vorsorgliche Beschaffung und Verteilung, Kontrolle sowie Ersatz und Entsorgung der Jodtabletten kann sich sowohl auf Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 KEG als auch auf das Strahlenschutzgesetz abstützen. Insofern sind beide Gesetze anwendbar. Dies zeigt sich u.a. auch darin, dass sowohl die Strahlenschutzverordnung als auch die Notfallschutzverordnung Störfälle regeln (siehe auch BGE 139 II 185 E. 11.5.1 S. 211).

5.
Zu prüfen ist nunmehr, ob die Finanzierung der vorsorglichen Beschaffung und Verteilung, der Kontrollen, des Ersatzes und der Entsorgung der Jodtabletten nach Verfall sowie der Information der Bevölkerung und der Fachleute auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basiert.

5.1. Jodtabletten werden - wie bereits ausgeführt - bei einem schweren Kernkraftwerkunfall mit Austritt von Radioaktivität eingesetzt. Wenn sie rechtzeitig eingenommen werden, verhindern sie, dass sich über die Atemluft aufgenommenes radioaktives Jod in der Schilddrüse anreichert. Insofern dienen sie der Schadensbehebung. Zur Schadensbehebung oder Schadensminderung wären primär die Störer zuständig, sofern sie auch zeitlich und sachlich dafür in der Lage sind. Ursprünglich wurde dies im Vorentwurf des Strahlenschutzgesetzes auch so vorgesehen (vgl. Botschaft StSG, BBl 1988 II 206, Ziff. 233.7). Nach dem geltenden Art. 22 Abs. 1 StSG müssen sich die Kernanlagenbetreiber u.a. nur an der Vorbereitung und Durchführung von Notfallschutzmassnahmen beteiligen, was in einer Verfügung festzuhalten ist; die Hauptlast liegt dagegen beim Staat (vgl. Botschaft StSG, BBl 1988 II 206, Ziff. 233.7). Auch nach der Notfallschutzverordnung liegt die Hauptlast beim Staat (e contrario Art. 7, 8 f., 10 f., 12 ff. NFSV).

5.2. Die Vorinstanz hat für die Finanzierung der verschiedenen Tätigkeiten mit Jodtabletten nach Art. 10 JTV Art. 4 StSG in Erwägung gezogen, die Abstützung von Art. 10 JTV darauf letztlich aber offengelassen. Art. 4 StSG ist Art. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 824.01) nachgebildet und lautet identisch: Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür. Nach der Rechtsprechung (BGE 132 II 371 E. 3.3 S. 379; siehe auch BGE 138 II 111 E. 5.3.2 und 5.3.3 S. 125 f.; Urteil 1C 366/2015 vom 4. Juli 2016 E. 3.3) und der herrschenden Lehre (siehe die Hinweise in BGE 132 II 371 E. 3.3 S. 379 sowie 138 II 111 E. 5.3.2 und 5.3.3 S. 125 f.) ist eine Kostenauferlegung unmittelbar gestützt auf Art. 2 USG nicht möglich, da diese Norm zu unbestimmt ist und ergänzendes formell gesetzliches Recht verlangt. Eine konkretisierende Verordnung genügt nicht. Nichts anderes muss aufgrund des identischen Wortlauts auch für Art. 4 StSG gelten.
Die Vorinstanz hat sich in ihren Ausführungen zum Verursacherprinzip dagegen auf die Minderheitsmeinung (u.a. ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., 2011, S. 23 ff.) gestützt, wonach unter gewissen Voraussetzungen das Verursacherprinzip nach Art. 2 USG direkt anwendbar sei. Sie hat es wegen anderer Gründe (siehe dazu unten E. 5.3) allerdings offengelassen, ob das Verursacherprinzip gestützt auf Art. 4 StSG direkt anwendbar sei. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten dagegen eine direkte Anwendbarkeit von Art. 4 StSG. Es besteht hier indes kein Anlass, auf die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts zurückzukommen.

5.3.

5.3.1. Die Vorinstanz stützt sich sodann auf Art. 83 KEG. Dieser lautet wie folgt:
Art. 83 Gebühren und Aufsichtsabgaben des Bundes

1 Die zuständigen Behörden des Bundes erheben von den Gesuchstellern und den Inhabern von Kernanlagen, nuklearen Gütern und radioaktiven Abfällen Gebühren und verlangen den Ersatz von Auslagen, insbesondere für:

a. die Erteilung, die Übertragung, die Änderung, die Anpassung und den Entzug von Bewilligungen;

b. die Erstellung von Gutachten;

c. die Ausübung der Aufsicht;

d. vom Bund im Rahmen der Aufsicht für einzelne Kernanlagen durchgeführte oder veranlasste Forschungs- und Entwicklungsarbeiten.

2 Zur Deckung der Kosten für die Aufsichtstätigkeit, die nicht bestimmten Kernanlagen zurechenbar sind, erheben die zuständigen Behörden des Bundes von den Inhabern der Kernanlagen zudem eine jährliche Aufsichtsabgabe. Die Höhe der Aufsichtsabgabe richtet sich nach dem Durchschnitt der Kosten der letzten fünf Jahre; sie wird auf die einzelnen Kernanlagen im Verhältnis der gegenüber diesen erbrachten gebührenpflichtigen Leistungen verteilt.

3 Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

5.3.2. Art. 83 KEG regelt zum einen die Erhebung von Verwaltungsgebühren (Art. 83 Abs. 1 KEG), zum anderen die Aufsichtsabgabe (Art. 83 Abs. 2 KEG; vgl. FRANZ KESSLER COENDET, Kommentar Energierecht II, a.a.O., N. 1, 13, 15 ad Art. 83). Art. 83 Abs. 1 KEG nennt verschiedene Abgabeobjekte. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Art. 83 Abs. 1 lit. a KEG bezieht sich auf Gebühren im Zusammenhang mit Bewilligungen, lit. b auf die Erstellung von Gutachten in einem Verwaltungsverfahren oder im Rahmen der Kontrolle der Anlagen, lit. c auf die Kosten im Rahmen der Aufsicht (vgl. z.B. Art. 2 Abs. 2 der Gebührenverordnung ENSI vom 9. September 2008; SR 732.222) und schliesslich lit. d auf die im Rahmen der Aufsicht für einzelne Kernanlagen durchgeführten oder veranlassten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten. Insgesamt gesehen nennt Art. 83 Abs. 1 lit. a-d KEG als Abgabeobjekte nur Gebühren, welche im Zusammenhang mit der bewilligten Tätigkeit stehen, wenn also Fragen der Sicherheit und Sicherung betroffen sind (vgl. Botschaft KEG, BBl 2001 2796, Ziff. 8.8.1; zu diesen Begriffen CHRISTOPH ERRASS, Technikregulierungen zur Gewährleistung von Sicherheit, S&R 2016, S. 63 ff., 69; siehe auch KESSLER COENDET/SCHEFER, a.a.O., N. 3 ad Art. 5 KEG). Auch wenn die Aufzählung in Art. 83 Abs. 1 KEG nicht abschliessend ist und dieser dem Rechtsanwender einschliesslich dem Verordnungsgeber einen weiten Ermessensspielraum belassen will, müssen weitere Abgabeobjekte sich - und entgegen der Vorinstanz - in den aufgrund der aufgeführten Abgabeobjekte umrissenen Normsinn einpassen lassen. Im vorliegenden Fall sollen staatliche Notfallschutzmassnahmen, welche unabhängig von einer Bewilligung (dazu unten E. 5.3.3) ergriffen werden, durch die Inhaber von Kernanlagen finanziert werden. Die Finanzierung solcher Massnahmen (d.h. durch den Bund vorgesehene Tätigkeiten im Zusammenhang mit Jodtabletten) passt nicht zum Normsinn von Art. 83 Abs. 1 lit. a - d KEG. Eine Anreicherung dieses Normsinns gestützt auf Art. 84 lit. a KEG, wonach die Kantone u.a. von den Inhabern von Kernanlagen Gebühren und den Ersatz von Auslagen verlangen können u.a. für die Planung und Durchführung von Notfallschutzmassnahmen, ist entgegen der vorinstanzlichen Auffassung nicht möglich. In Art. 84 KEG ist der Kanton und nicht der Bund, der die Massnahmen getroffen hat, angesprochen.

5.3.3. Anders wäre die Situation, wenn in der Bewilligungsverfügung die Kernanlagenbetreiber gestützt auf die oben dargestellten Bestimmungen (E. 4.3) selber zur Abgabe von Jodtabletten an oder zur Bereitstellung von solchen für die Bevölkerung verpflichtet wären, wie dies Art. 22 Abs. 1 lit. b StSG für die Beteiligung an der Vorbereitung und Durchführung von Notfallschutzmassnahmen vorsieht. Die Kosten für die Verteilung wären in diesem Fall von den Bewilligungsinhabern ohne besondere Grundlage zu tragen.

5.3.4. Aufsichtsabgaben nach Art. 83 Abs. 2 KEG betreffen Kosten für Aufsichtstätigkeiten, die sich nicht bestimmten Kernanlagen zurechnen lassen können, aber alle Kernkraftwerkbetreiber betreffen. Die Botschaft nennt u.a. das Verfolgen des Standes von Wissenschaft und Technik und die Mitarbeit in Kommissionen und internationalen Gremien (vgl. Botschaft KEG, a.a.O., BBl 2001 2796, Ziff. 8.8.1). Insofern geht es um den Gesetzesvollzug i.w.S. (vgl. KESSLER COENDET, a.a.O., N. 39 ad Art. 83 KEG; zu diesem Begriff URSULA

BRUNNER, Kommentar zum USG, 2. Aufl., Lieferung 2001, N. 3 ad Vorbemerkung zu Art. 36-48); darunter fallen auch der Erlass bzw. die Anpassung von Richtlinien und anderen Arten von Verwaltungsverordnungen (dazu KESSLER COENDET, a.a.O., N. 40 ad Art. 83 KEG). Insgesamt bildet Art. 83 Abs. 2 KEG deshalb ebenfalls keine geeignete gesetzliche Grundlage für Art. 10 JTV.

5.4. Insofern sind die von der Vorinstanz aufgeführten Rechtsnormen nicht geeignet, als gesetzliche Grundlage für Art. 10 JTV zu dienen.

5.5.

5.5.1. Die Beschwerdegegnerin macht vernehmlassungsweise geltend, dass Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) eine gesetzliche Grundlage für die Überwälzung der Kosten der durch den Bund vorgesehenen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Jodtabletten bilde.

5.5.2. Art. 46a RVOG stellt das dritte Kapitel des dritten Titels des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes dar und lautet wie folgt:
Drittes Kapitel: Gebühren

Art. 46a

1 Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung.

2 Er regelt die Erhebung von Gebühren im Einzelnen, insbesondere:

a. das Verfahren zur Erhebung von Gebühren;

b. die Höhe der Gebühren;

c. die Haftung im Fall einer Mehrheit von Gebührenpflichtigen;

d. die Verjährung von Gebührenforderungen.

3 Bei der Regelung der Gebühren beachtet er das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip.

4 Er kann Ausnahmen von der Gebührenerhebung vorsehen, soweit dies durch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung oder Dienstleistung gerechtfertigt ist.

Art. 46a RVOG ist im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt ins Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eingefügt worden. Er ersetzte Art. 4 des Haushaltverbesserungsgesetzes (AS 1975 66), der die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht erfüllte. Im Gegensatz zu Art. 4 des Haushaltverbesserungsgesetzes soll Art. 46a RVOG keinen subsidiären Charakter mehr haben. Spezialgesetzliche Gebührenregelungen sollen nur noch dort erlassen werden, wo Besonderheiten oder Abweichungen normiert werden müssen (vgl. Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt [EP 03]vom 2. Juli 2003 [nachfolgend: Botschaft EP 03], BBl 2003 5615, 5760, Ziff. 2.3.1.3). Da das Entlastungsprogramm und das Kernenergiegesetz beinahe zeitgleich behandelt wurden, darf davon ausgegangen werden, dass ein aufmerksamer und kohärent denkender Gesetzgeber diese Rangordnung auch im Kernenergiegesetz umgesetzt hat. Mit Art. 83 und 84 KEG hat der Gesetzgeber somit gegenüber Art. 46a RVOG eine spezialgesetzliche Regelung implementiert. Insofern fällt damit Art. 46a RVOG bereits als gesetzliche Grundlage ausser Betracht.

5.5.3. Ferner spricht auch der Gesetzestext von Art. 46a RVOG gegen eine gesetzliche Grundlage für die Überwälzung der Kosten der durch den Bund vorgesehenen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Jodtabletten. Art.

46a Abs. 1 RVOG spricht von Gebühren für Verfügungen. Es soll also die Arbeit der Verwaltung für die Erstellung der Verfügung und für die inhaltliche Abklärung entschädigt werden, oder anders gewendet sollen die im Zusammenhang mit dem Erlass der Verfügung entstandenen Kosten auf Private überwälzt werden. Im vorliegenden Fall geht es dagegen nicht um diese Kosten, sondern darum, ob der Inhalt der Verfügung, nämlich die Übertragung der staatlichen Kosten für Notfallmassnahmen auf Private, eine gesetzliche Grundlage hat. Dafür bildet Art. 46a RVOG keine gesetzliche Grundlage. Dasselbe gilt auch für Dienstleistungen. Abgesehen davon, sind Dienstleistungen Leistungen, welche auf Veranlassung von Privaten erbracht werden (vgl. Botschaft EP 03, BBl 2003 5762, Ziff. 2.3.1.3), was vorliegend nicht zutrifft.

5.5.4. Art. 46a RVOG bildet somit ebenfalls keine gesetzliche Grundlage für Art. 10 JTV.

6.

6.1. Jodtabletten dienen der Vermeidung eines Schadens beim Menschen. Sie sollen bei rechtzeitiger Einnahme verhindern, dass sich über die Atemluft aufgenommenes radioaktives Jod in der Schilddrüse anreichert. Es handelt sich um Notfallmassnahmen. Mit Art. 10 JTV sollen die Kosten dieser behördlichen Notfallmassnahme auf den Verursacher überwälzt werden.

6.2. Sachlich zwar unbefriedigend zugeordnet, findet sich im Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (KHG; SR 732.44) eine Regelung, mit welcher Kosten behördlicher Notfallmassnahmen verursachergerecht zugerechnet werden sollen. Nach Art. 4 KHG können die Kosten von Massnahmen, welche die zuständigen Behörden zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung treffen, dem Inhaber der Kernanlage überbunden werden. Art. 4 KHG ist Art. 59 USG und Art. 8 des nunmehr aufgehobenen Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (aGSchG; AS 1972 950) nachempfunden (vgl. Bulletin AB N 1982 1326 f.; PIERRE WIDMER/PIERRE WESSNER, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Erläuternder Bericht, S. 341 f.). Art. 59 USG und der Nachfolgeartikel von Art. 8 aGSchG Art. 54 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) sind Konkretisierungen des Verursacherprinzips (BGE 122 II 26 E. 4b S. 31; z.B. HANSJÖRG SEILER, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, a.a.O., N. 129 ad Art. 2 USG). Es handelt sich um einen unmittelbaren Gesetzesvollzug (vgl. z.B. BEATRICE WAGNER PFEIFFER, in: Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, N. 18
ad Art. 54 GSchG; es wird u.a. auch noch von antizipierter Ersatzvornahme gesprochen, vgl. z.B. HANS RUDOLF TRÜEB, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Teil III, 2. Aufl. 2002, Stand: 2001, N. 4 ad Art. 59 USG; dazu FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, 1986 S. 329 ff.).

6.3. Auch wenn Art. 4 KHG von nuklearen Gefährdungen (Gefahr = Lage, welche mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen wird; siehe den franz. und ital. Wortlaut, der mit Art. 54 GSchG übereinstimmt) spricht und im Einklang mit Art. 59 USG und Art. 54 GSchG damit (Notfall) massnahmen bereits früh, d.h. vor einem Schadenseintritt, zulässt und die damit verbundenen Kosten auf den Verursacher überwälzt werden können, und auch wenn eine Konkretisierung mit einer Vollziehungsverordnungsbestimmung zulässig wäre, muss sich auch hier - wie bei den beiden anderen Artikeln - das abstrakte Risiko eines schweren Kernkraftwerkunfalls mit Austritt von Radioaktivität in einer konkreten Gefährdungslage aktualisieren (vgl. TRÜEB, a.a.O., N. 10 ad Art. 59 USG), d.h. der schwere Kernkraftwerkunfall mit Austritt von Radioaktivität muss unmittelbar drohend sein (”unmittelbar drohende [...]nukleare [...]Gefährdung” [Art. 4 KHG]). Dies trifft hier nicht zu. Die vorsorgliche Beschaffung und Verteilung, die Kontrollen, der Ersatz und die Entsorgung der Jodtabletten nach Verfall sowie die Information der Bevölkerung und der Fachleute sind zwar Notfallmassnahmen im weiteren Sinn. Sie stellen allerdings präventive Massnahmen dar und sind
deshalb im Rahmen der Risikovorsorge u.a. nach dem Strahlenschutzgesetz und dem Kernenergiegesetz zu ergreifen. Mit Art. 4 KHG (und auch mit Art. 59 USG und Art. 54 GSchG) sollen indes ”nur” die Kosten von Bewältigungsmassnahmen von konkreten, aber aktualisierten abstrakten Gefährdungslagen auf den Verursacher überwälzt werden.

6.4. Aus dem gleichen Grund (vgl. Botschaft StSG, BBl 1988 II 218, Ziff. 249; SÉBASTIEN CHAULMON-

TET, Verursacherhaftungen im Schweizer Umweltrecht, 2009, Rz. 2, 16) ist auch Art. 37 Abs. 2 Satz 2 StSG, wonach die Aufsichtsbehörde wenn nötig Schutzmassnahmen auf Kosten des Verantwortlichen treffen kann, nicht anwendbar. Ein weiterer Grund liegt zudem darin, dass er sich im Kapitel Bewilligungen und Aufsicht befindet, das nach Art. 2 Abs. 3 StSG auf Tätigkeiten, für die nach dem Kernenergiegesetz eine Bewilligung nötig ist, nicht anwendbar ist, und es sich vorliegend um Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kernanlagen handelt.

7.

7.1. Nach dem Gesagten sind weder Art. 4 StSG noch Art. 83 KEG genügende gesetzliche Grundlagen für den Erlass von Art. 10 JTV. Ebenfalls nicht in Betracht fallen Art. 4 KHG, Art. 37 Abs. 2 Satz 2 StSG und Art. 46a RVOG. Der von der Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren noch angerufene Art. 20 StSG bildet, wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, keine gesetzliche Grundlage für den Erlass von Art. 10 JTV.

7.2. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. August 2016 (A-7711/2015) ist aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Logistikbasis der Armee die Verfahrenskosten, da es sich bei dieser Streitsache um ihr Vermögensinteresse handelt (Art. 66 Abs. 4 BGG).

7.3.

7.3.1. Zudem hat die Logistikbasis der Armee die Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 BGG). Die Beschwerdeführerinnen haben eine Kostennote von Fr. 19'543.70 eingereicht. Nach Art. 3 Abs. 1 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006 (Regl.; SR 173.110.210.3) richtet sich das Honorar bei Streitsachen mit Vermögensinteressen in der Regel nach dem Streitwert. Es wird innerhalb der vorgesehenen Rahmenbeträge (Art. 4 und 5) nach der Wichtigkeit der Streitsache, ihrer Schwierigkeit sowie dem Umfang der Arbeitsleistung und dem Zeitaufwand des Anwalts oder der Anwältin bemessen. Nach Art. 3 Abs. 2 Regl. sind für die Ermittlung des Streitwertes die Begehren massgebend, die vor Bundesgericht streitig sind. Nach Art. 8 Abs. 3 Regl. kann das Honorar bei Nichteintreten entsprechend gekürzt werden.

7.3.2. Hier ist von folgendem Streitwert auszugehen: Die Gesamtkosten belaufen sich auf rund 28,5 Mio. Franken (ohne MWST). Bereits abgezogen sind die Kosten für die von den Beschwerdeführerinnen anerkannten Leistungen (Ziff. 2 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015). In Bezug auf die Ziffer 3 der Verfügung der Logistikbasis der Armee vom 19. Oktober 2015 haben die Beschwerdeführerinnen obsiegt, in Bezug auf die Ziffern 4 und 5 der Verfügung ist das Bundesgericht auf ihre Begehren nicht eingetreten. Der Streitwert von Ziffer 3 der Verfügung der Logistikbasis der Armee beträgt rund Fr. 36'000.–. Insofern betrifft der grösste Teil des Streitwerts die Begehren, auf welche das Bundesgericht nicht eingetreten ist. Dies ist entsprechend der gesetzlichen Regelung zu berücksichtigen (Art. 8 Abs. 3 Regl.). Zu berücksichtigen ist auch, dass die Beschwerdeführerinnen sich bereits vor Bundesverwaltungsgericht mit der gleichen Rechtsfrage auseinandersetzen mussten. Insofern ist der geltend gemachte Aufwand der Beschwerdeführerinnen übermässig und zu kürzen. Eine Parteientschädigung von Fr. 10'000.– erscheint angemessen.

7.4. Zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens ist die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. August 2016 (A-7711/2015) wird aufgehoben.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 10'000.– werden der Logistikbasis der Armee auferlegt.

3.
Die Logistikbasis der Armee hat den Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 10'000.– auszurichten.

4.
Zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens wird die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

5.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Generalsekretariat VBS schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Oktober 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Errass