Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2546/2013

Urteil vom 26. September 2013

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

Theodor **Bell,**
vertreten durch Rechtsanwalt Bernard Rambert, Zweierstrasse 129, Postfach 8612, 8036 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Vollstreckungsverfügung.

Sachverhalt:

A.
Mit Schreiben vom 24. Oktober 2008 teilte das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich ewz (nachfolgend: Netzbetreiberin) dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) mit, dass Theodor Bell die im Kontrollbericht festgestellten Mängel an den elektrischen Niederspannungsinstallationen in seiner Liegenschaft Katharinenweg 7 in Zürich trotz mehrfacher Mahnung nicht behoben habe. Daraufhin forderte das ESTI Theodor Bell mit Schreiben vom 12. November 2008 auf, die ausgewiesenen Mängel bis zum 12. Februar 2009 durch einen installationsberechtigten Fachmann beheben zu lassen und die Mängelbehebungsanzeige oder den Sicherheitsnachweis der Netzbetreiberin einzureichen. Die Frist wurde bis zum 24. April 2009 erstreckt.

Nachdem die Frist ungenutzt verstrich, erliess das ESTI am 13. Mai 2009 die angedrohte gebührenpflichtige Verfügung und verpflichtete Theodor Bell, bis zum 13. Juli 2009 die Mängel beheben zu lassen und der Netzbetreiberin die Mängelbehebungsanzeige oder den Sicherheitsnachweis einzureichen. Die Missachtung der Verfügung ziehe nach Art. 56 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG, SR 734.0) eine Busse bis Fr. 5'000.-- nach sich. Für den Erlass der Verfügung wurde eine Gebühr von Fr. 700.-- erhoben.

Am 2. Juli 2009 teilte die Schwester des Beschwerdeführers dem Bundesverwaltungsgericht mit, dass dieser wegen Krankheit daran gehindert sei, gegen die Verfügung fristgerecht Beschwerde zu erheben. Das Bundesverwaltungsgericht behandelte diese Eingabe als sinngemässes Gesuch um Wiederherstellung der Beschwerdefrist und trat darauf am 7. Juli 2009 nicht ein. Mit Beschwerde vom 7. Juli 2009 (Postaufgabe 9. Juli 2009) ersuchte Theodor Bell das Bundesverwaltungsgericht um Wiederherstellung der Beschwerdefrist und beantragte in der Hauptsache die Aufhebung der Verfügung des ESTI. Mit Urteil A-4284/2009 vom 22. September 2009 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Wiederherstellung der Beschwerdefrist ab und trat auf die Beschwerde nicht ein. Die dagegen erhobene Beschwerde an das Bundesgericht wurde mit Urteil 2C_725/2009 vom 27. April 2010 abgewiesen.

B.
Mit Schreiben vom 14. Juli 2010 drohte das ESTI Theodor Bell an, die Verfügung vom 13. Mai 2009 mittels Ersatzvornahme zu vollstrecken, sollten die Mängel nicht behoben und eine entsprechende Mängelbe-

hebungsanzeige oder ein Sicherheitsnachweis eingereicht worden sein. Theodor Bell wurde darauf hingewiesen, dass eine solche Ersatzvornahme mittels gebührenpflichtiger Verfügung angeordnet würde.

Ebenfalls am 14. Juli 2010 reichte das ESTI beim Bundesamt für Energie (BFE) Strafanzeige gegen Theodor Bell wegen Missachtens der Verfügung vom 13. Mai 2009 ein.

Am 22. November 2012 forderte das ESTI Theodor Bell erneut zur Mängelbehebung bis zum 3. Januar 2013 auf. Nachdem das Schreiben mit dem Vermerk "Annahme verweigert" zurückgesendet worden war und Theodor Bell am 1. Dezember 2012 um neuerliche Zustellung ersucht hatte, stellte das ESTI das Schreiben am 8. Dezember 2012 mit A-Post an dessen Büro-Adresse zu.

C.
Nachdem Theodor Bell gemäss Schreiben der Netzbetreiberin vom 1. Februar 2013 der Aufforderung des ESTI nicht nachgekommen war, erliess dieses in der Folge am 5. März 2013 die angedrohte Vollstreckungsverfügung. Im Dispositiv wurde festgehalten, dass sämtliche im Kontrollbericht ausgewiesenen Mängel auf Kosten von Theodor Bell vorgenommen würden (Ziff. 1), dass der Termin für die Behebung der Mängel nach Rechtskraft der Verfügung schriftlich mitgeteilt werde (Ziff. 2) und er zur Mängelbehebung zu allen Räumlichkeiten Zutritt zu gewähren habe (Ziff. 3). Ferner wurde Theodor Bell eine Gebühr für den Erlass der Verfügung in der Höhe von Fr. 700.-- auferlegt (Ziff. 4).

D.
Dagegen hat Theodor Bell (Beschwerdeführer) am 6. Mai 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben, mit dem Antrag, die Ziff. 1 und 4 der Verfügung vom 5. März 2013 aufzuheben.

E.
Das ESTI (Vorinstanz) führt in seiner Vernehmlassung vom 1. Juli 2013 aus, die vom Beschwerdeführer als Beweismittel ins Recht gelegten Sicherheitsnachweise, von denen es erstmals im vorliegenden Beschwerdeverfahren Kenntnis erhalten habe, seien gemäss Auskunft der Netzbetreiberin vom 27. Juni 2013 am 15. Juni 2005 (Beschwerdebeilagen 3 und 5) bzw. am 3. Januar 2011 (Beschwerdebeilagen 2 und 4) bei dieser eingegangen. Mit den periodischen Sicherheitsnachweisen betreffend "Allgemein" sowie "Wohnung" vom 20. Dezember 2011 (recte: 2010; Be-

schwerdebeilagen 2 und 4) würden die Mängelpositionen 1 bis 10, 13, sowie 17 bis 21 gemäss Zustandsbericht der Netzbetreiberin vom 30. Mai 2008 als behoben gemeldet. Diesbezüglich sei die Sache somit erledigt. Hingegen sei, soweit weitergehend, die Beschwerde abzuweisen, da es sich beim Sicherheitsnachweis inklusive Mess- und Prüfprotokoll betreffend Büro, EG bis 3. OG, vom 23. März 2005 (Beschwerdebeilagen 3 und 5) weder um eine Behebungsanzeige für die Mängelpositionen 11, 12, 14 und 15 noch um den Beleg für eine abgeschlossene periodische Kontrolle im betreffenden Zählerstromkreis handle.

F.
In seinen Schlussbemerkungen vom 1. September 2013 hält der Beschwerdeführer an seinen Begehren fest.

G.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Darunter fallen grundsätzlich auch Vollstreckungsverfügungen (vgl. Art. 5 Abs. 2 VwVG).

1.1.1 Gestützt auf Art. 41 Abs. 1 VwVG kann die Behörde zur Vollstreckung von Verfügungen, die nicht auf Geldzahlung oder Sicherheitsleistung gerichtet sind, verschiedene Zwangsmittel ergreifen. Dazu gehören als exekutorische Zwangsmittel die Ersatzvornahme (Art. 41 Abs. 1 Bst. a VwVG) und der unmittelbare Zwang gegen die Person des Verpflichteten (Art. 41 Abs. 1 Bst. b VwVG). Bevor die Behörde zu einem solchen Zwangsmittel greift, hat sie dieses dem Verpflichteten jedoch anzudrohen und ihm eine angemessene Erfüllungsfrist einzuräumen (Art. 41 Abs. 2 VwVG). Diese Androhung mit Fristansetzung kann bereits in der Sachverfügung enthalten sein (unselbständige Androhung; vgl. statt vieler CHRISTINE ACKERMANN SCHWENDENER, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Zürich 2000, S. 164). Vorliegend

hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit separatem Schreiben vom 14. Juli 2010 eine letzte Erfüllungsfrist angesetzt und ihm angedroht, die Verfügung vom 13. Mai 2009 mittels Ersatzvornahme zu vollstrecken (selbständige Androhung). Am 22. November 2012 forderte sie den Beschwerdeführer erneut zur Mängelbehebung bis zum 3. Januar 2013 auf. Diese Schreiben waren nicht als Verfügung ausgestaltet und enthielten keine Rechtsmittelbelehrung. Mit als Verfügung bezeichnetem Schreiben vom 5. März 2013 hat die Vorinstanz die Ersatzvornahme sodann angeordnet, ohne den Zeitpunkt und andere Details bereits festzulegen. Gegen diesen Entscheid richtet sich die vorliegende Beschwerde.

1.1.2 In der Lehre wird teilweise davon ausgegangen, dass die Androhung des exekutorischen Zwangsmittels unter Ansetzung der letzten Erfüllungsfrist die eigentliche (anfechtbare) Vollstreckungsverfügung darstelle. Hingegen sei die in einem weiteren Schritt erfolgende Mitteilung über das Wann und Wie der Vollstreckung grundsätzlich eine blosse Information, d.h. ein Realakt (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 32 Rz. 15 f.). Dieser Ansatz geht unter anderem auf MOOR zurück. Seiner Ansicht nach stellt die Androhung allerdings nur dann eine Verfügung dar, wenn sie gegenüber der zu vollstreckenden Verfügung inhaltlich Neues regelt oder sich neue Rechtswirkungen ergeben. Eine Verfügung liege vor, wenn die Behörde erst mit der Androhung die Massnahme und ihre Modalitäten und die verpflichtete Person bestimme (vgl. PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, Volume II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3. Auflage, Bern 2011, S. 121f.).

Ein anderer Teil der Lehre vertritt hingegen die Ansicht, der Gesetzgeber habe die Androhung nach Art. 41 Abs. 2 VwVG nicht als anfechtbare Verfügung konzipiert, erst die *Anordnung* (Festsetzung) der Zwangsmittel – die sich im Rahmen der Androhung zu halten habe – erfolge verfügungsweise. Dabei wird darauf hingewiesen, dass Art. 5 Abs. 2 VwVG im Zusammenhang mit dem Begriff "Vollstreckungsverfügung" nicht auf Art. 41 Abs. 2 VwVG, sondern auf Art. 41 Abs. 1 Bst. a und b VwVG verweise (vgl. THOMAS GÄCHTER/PHILIPP EGLI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 41 Rz. 49 ff., nachfolgend: Kommentar VwVG; ACKERMANN SCHWENDENER, a.a.O., S. 165 f.).

1.1.3 Die Vorinstanz hat die Androhung nach Art. 41 Abs. 2 VwVG nicht als Verfügung ausgestaltet, die Ersatzvornahme nach ungenutztem Ab-

lauf der Erfüllungsfrist jedoch verfügungsweise angeordnet. Dies entspricht am besten der Systematik des Gesetzes, worauf wie erwähnt auch ein Teil der Lehre verweist. Zudem lassen die Materialien darauf schliessen, dass eine Anfechtbarkeit der Androhung nicht beabsichtigt war (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verwaltungsverfahren vom 24. September 1965, BBl 1965 II 1348, 1369; vgl. dazu ACKERMANN SCHWENDENER, a.a.O., S. 165). Die Vorinstanz hat ihr Vorgehen denn auch nicht zufällig gewählt, sondern wurde vom Bundesverwaltungsgericht explizit dazu angehalten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5091/2007 vom 23. April 2008 E. 5). Die Mitteilung der Termine für die Ersatzvornahme erfolgt auch hier in einem weiteren Schritt als Realakt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5646/2009 vom 18. Mai 2010 E. 3 ff.). Somit stellt die am 5. März 2013 erfolgte Anordnung der Ersatzvornahme eine Vollstreckungsverfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG dar. Dieser Entscheid enthält zudem eine Gebührenauflage; diesbezüglich muss er ohnehin anfechtbar sein. Offen bleiben kann, ob es auch zulässig gewesen wäre, bereits die Androhung als Verfügung auszugestalten und sodann auf eine formelle Festsetzung der Ersatzvornahme zu verzichten (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2593/2012 vom 16. August 2012 E. 1.1.1 ff.).

1.1.4 Der Entscheid der Vorinstanz vom 5. März 2013 ist damit ein taugliches Anfechtungsobjekt für eine Beschwerde.

1.2 Da das ESTI zudem eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts ist (Art. 23 EleG und Art. 33 Bst. h VGG) und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.
Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese beschwert. Er ist damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt.

3.
Mit der Beschwerde gegen eine Vollstreckungsverfügung können – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Rügen mehr gegen die Sachverfügung vorgebracht werden, die der Vollstreckungsverfügung zugrunde liegt (vgl. dazu BGE 129 I 410 E. 1.1 und BGE 118 Ia 209 E. 2b). Soweit der Beschwerdeführer daher über das Vorgehen der Vorinstanz im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens hinaus die ursprüngliche Sachver-

fügung sowie jenes Verfahren beanstandet, bringt er unzulässige Rügen vor, auf die im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht einzutreten ist.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer hat im vorliegenden Beschwerdeverfahren die periodischen Sicherheitsnachweise betreffend "Allgemein" und "Wohnung" vom 20. Dezember 2010 (Beschwerdebeilagen 2 und 4) eingereicht. Danach sind, wie auch die Vorinstanz zustimmt, die Mängelpositionen 1 bis 10, 13 sowie 17 bis 21 gemäss Zustandsbericht der Netzbetreiberin vom 30. Mai 2008 als behoben gemeldet, nachdem die periodische Kontrolle durch eine unabhängige Kontrollfirma wiederholt und entsprechende Sicherheitsnachweise ausgestellt worden waren. Wie sich nachträglich herausgestellt hat, waren die Nachweise offenbar bereits am 3. Januar 2011 der Netzbetreiberin zugestellt worden. Die Beschwerde ist daher in diesem Umfang gutzuheissen.

4.2 Was den weiteren, wie sich ebenfalls nachträglich herausgestellt hat, bereits am 15. Juni 2005 bei der Netzbetreiberin eingegangenen Sicherheitsnachweis, inklusive Mess- und Prüfprotokoll, betrifft (Beschwerdebeilagen 3 und 5), geht es um den Nachweis bezüglich Schlusskontrolle (vgl. Art. 24 Abs. 2 der Niederspannungs-Installationsverordnung vom 7. November 2001 [NIV, SR 734.27]) und Abnahmekontrolle (vgl. Art. 35 Abs. 3 NIV) von Installationsarbeiten. Diese betrafen Erweiterungsarbeiten (Zählerzusammenlegung, neuer Hausanschluss, Installation von zwei Demoküchen) und wurden gemäss Installationsanzeige der Elektro Bundi + Bachmann AG, Rüschlikon, vom 18. Januar 2005 im Zählerstromkreis "Betty Bossi", Zähler Nr. 600436, vorgenommen. Wie die Vorinstanz ausführt, handelt es sich dabei weder um eine Behebungsanzeige für die übrigen, in vorstehender E. 4.1 nicht erwähnten Mängelpositionen des Zustandsberichts noch um den Beleg für eine abgeschlossene periodische Kontrolle im betreffenden Zählerstromkreis. In Bezug auf diese Mängelpositionen liegt demnach – entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers – bis jetzt kein Beleg für die Mängelbehebung oder ein gültiger Sicherheitsnachweis vor. Insoweit und betreffend die auferlegte Verwaltungsgebühr ist nachfolgend daher zu prüfen, ob die Anordnungen der Vorinstanz zu Recht erfolgt sind.

5.

Bei der Ersatzvornahme lassen die Verwaltungsbehörden vertretbare Handlungspflichten, die vom Verfügungsadressaten nicht freiwillig vorge-

nommen werden, durch eine amtliche Stelle oder durch einen Dritten auf Kosten des Pflichtigen verrichten (vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. a VwVG sowie GÄCHTER/EGLI, Kommentar VwVG, Art. 41 Rz. 12). Der Pflichtige hat die Ersatzvornahme zu dulden und ist, wenn nötig, verpflichtet, Räume und Behältnisse zu öffnen (vgl. ACKERMANN SCHWENDENER, a.a.O, S. 88; GÄCHTER/EGLI, Kommentar VwVG, Art. 41 Rz. 14 ff.). Es ist zu prüfen, ob die Vorinstanz mit Verfügung vom 5. März 2013 zu Recht eine solche Ersatzvornahme angeordnet hat.

5.1 Gemäss Art. 39 Bst. a VwVG kann die Behörde ihre Verfügung vollstrecken, wenn diese nicht mehr durch ein (ordentliches) Rechtsmittel angefochten werden kann. Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer mit Verfügung vom 13. Mai 2009 verpflichtet, der Netzbetreiberin den Sicherheitsnachweis bis zum 13. Juli 2009 einzureichen. Der Beschwerdeführer erhob gegen diese Verfügung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht. Mit Urteil des Bundesgerichts 2C_725/2009 vom 27. April 2010 erwuchs die Verfügung in formelle Rechtskraft. Was das Vorbringen des Beschwerdeführers bezüglich Nichtigkeit betrifft, ist nachfolgend sogleich darauf einzugehen (E. 5.4 ff.).

5.2 Bevor die Behörde zu einem Zwangsmittel greift, hat sie dieses dem Verpflichteten anzudrohen und ihm eine angemessene Erfüllungsfrist einzuräumen (Art. 41 Abs. 2 VwVG; vgl. hierzu bereits oben E. 1.1 ff.). Mit Schreiben vom 14. Juli 2010 forderte die Vorinstanz den Beschwerdeführer nochmals auf, die Mängel im betreffenden Objekt beheben zu lassen und dies der Netzbetreiberin mittels Mängelbehebungsanzeige oder Sicherheitsnachweis zu melden. Am 22. November 2012 erinnerte sie ihn erneut an seine Verpflichtung und setzte ihm eine letztmalige Frist bis zum 3. Januar 2013. Bereits mit Schreiben vom 14. Juli 2010 drohte sie ihm zudem an, bei unbenütztem Fristablauf eine Ersatzvornahme anzuordnen. Dies bedeute, dass die Vorinstanz die Mängelbehebung durch einen von ihr beauftragen installationsberechtigten Dritten vornehmen lasse und der Beschwerdeführer als Eigentümer der Installationen diese Vornahmen zu dulden und am festgesetzten Termin den Zutritt zu allen Räumlichkeiten zu gewähren habe. Sämtliche Kosten der Ersatzvornahme würden ihm sodann in Rechnung gestellt. Damit sind die Anforderungen, die an eine Androhung im Sinne von Art. 41 Abs. 2 VwVG zu stellen sind, ohne Weiteres erfüllt.

5.3 In materieller Hinsicht ist insbesondere zu beachten, dass das Zwangsmittel verhältnismässig sein muss (vgl. Art. 42 VwVG). Dies be-

deutet aber nicht, dass die Behörde allenfalls ganz auf die Durchsetzung einer Verfügung verzichten kann. Sie ist vielmehr verpflichtet, eine Verfügung zu vollstrecken, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Es steht ihr einzig ein Auswahlermessen bei der Bestimmung des jeweiligen Zwangsmittels sowie der Modalitäten des Zwangs zu (vgl. GÄCHTER/EGLI, Kommentar VwVG, Art. 42 Rz. 4). Der Beschwerdeführer wurde vorliegend verpflichtet, die ausgewiesenen Mängel durch einen installationsberechtigten Fachmann beheben zu lassen und dies schriftlich mittels Mängelbehebungsanzeige oder Sicherheitsnachweis der Netzbetreiberin zu melden. Eine unmittelbare Durchsetzung dieser Pflicht ist nur mittels Ersatzvornahme möglich (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2593/2012 vom 16. August 2012 E. 5.3 m.H.). Selbst die Strafanzeige beim BFE führte vorliegend nicht dazu, dass sämtliche Mängel behoben und ein entsprechender Nachweis eingereicht wurden. Die angeordnete Ersatzvornahme ist damit erforderlich und auch sonst verhältnismässig.

5.4 Was der Beschwerdeführer dagegen in seiner Beschwerde vom 6. Mai 2013 und seinen Schlussbemerkungen vom 1. September 2013 vorbringt, vermag nicht zu überzeugen:

5.4.1 Insbesondere macht er geltend, die Verfügung vom 13. Mai 2009 sei nichtig, da sie einerseits die zu behebenden Mängel nicht ausdrücklich bezeichne – denn der Anordnungsinhalt einer Verfügung müsse unmittelbar der Verfügung zu entnehmen sein. Andererseits sei sie in funktioneller Unzuständigkeit des Amtes durch eine Person in sachlicher Unzuständigkeit erlassen worden. Die Netzbetreiberin habe die periodische Kontrolle in seiner Liegenschaft durchgeführt in krasser Missachtung, dass ihr die Kompetenz dazu entzogen worden sei. Zudem seien die Unterzeichnenden nicht unterzeichnungsermächtigt gewesen, weshalb sich die Verfügung auch aus diesen Gründen als nichtig erweise. Nichtigkeit bedeute absolute Unwirksamkeit und könne jederzeit von jedermann geltend gemacht werden. Im Übrigen habe die Verfügung vom 30. Mai 2008 einen unverständlichen Anordnungsinhalt – da die behaupteten Mängel durch Akronyme bezeichnet würden –, sei von einer nicht unterschriftsbefugten Person unterzeichnet und verletze mangels Rechtsmittelbelehrung die Formvorschriften. Schliesslich sei ihm die Ersatzvornahme eröffnet worden, ohne dass sie ihm zuvor unter Einräumung einer Erfüllungsfrist angedroht worden sei.

5.4.2 Nach Art. 5 Abs. 1 VwVG sind Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen

und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten (Bst. b) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten oder das Nichteintreten auf ein solches Begehren zum Gegenstand haben (Bst. c). Als Verfügungen gelten mithin autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (BGE 139 V 143 E. 1.2 m.H.). Vorliegend macht der Beschwerdeführer die Nichtigkeit der "Verfügungen" vom 30. Mai 2008 sowie 13. Mai 2009 geltend.

Bei der "Verfügung vom 30. Mai 2008" handelt es sich um den Zustandsbericht der Netzbetreiberin betreffend die elektrischen Installationen in der Liegenschaft des Beschwerdeführers. Die Netzbetreiberin listet darin die in der Liegenschaft festgestellten Mängel auf und bittet den Beschwerdeführer, den Zustandsbericht einer Elektroinstallationsfirma mit Installationsbewilligung zu übergeben und ihr innert 30 Tagen mit dem beigelegten Antworttalon die Erteilung des Auftrags mitzuteilen. Hierbei handelt es sich um ein einfaches Schreiben und – entgegen dem Beschwerdeführer – nicht um eine durchsetzbare und anfechtbare hoheitliche Anordnung. Nachdem die Netzbetreiberin mehrmals erfolglos nach dem Antworttalon nachgefragt hatte, überwies sie die Angelegenheit der Vorinstanz zur Durchsetzung. Diese forderte den Beschwerdeführer daraufhin ihrerseits zur Mängelbehebung auf und drohte für den Unterlassungsfall den Erlass einer gebührenpflichtigen Verfügung an. Am 13. Mai 2009 erliess die Vorinstanz die angedrohte Verfügung, die – wie gesehen (vorne Sachverhalt A und E. 5.1) – am 27. April 2010 in Rechtskraft erwuchs. Mit dem Zustandsbericht vom 30. Mai 2008 liegt somit keine anfechtbare Verfügung im Sinne des Gesetzes vor, weshalb nicht weiter auf dessen allfällige Nichtigkeit einzugehen ist.

5.4.3 Da die Nichtigkeit einer Verfügung deren absolute Unwirksamkeit bedeutet, das heisst sie keinerlei Rechtswirkungen entfaltet und vom Erlass an rechtlich unverbindlich ist, die Nichtigkeit zudem von Amtes wegen zu beachten ist und von jedermann jederzeit, auch noch im Vollstreckungsverfahren, geltend gemacht werden kann (BGE 133 II 366 E. 3.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 955; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 32 Rz. 77), ist insofern auf die Rüge des Beschwer-

deführers einzugehen, soweit sie die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Mai 2009 betrifft.

5.4.4 Fehlerhafte Entscheide sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht (BGE 133 II 366 E. 3.2, BGE 129 I 361 E. 2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 956; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 15).

5.4.5 Die heute geltende NIV trat am 1. Januar 2002 in Kraft (Art. 45 NIV). Als Übergangsbestimmung hält Art. 44 Abs. 6 NIV fest, dass eine noch nach bisherigem Recht fällig gewordene und im Zeitpunkt des Inkrafttretens der NIV noch nicht erledigte Installationskontrolle nach den bisherigen Verfahrensvorschriften der Verordnung vom 6. September 1989 über elektrische Niederspannungsinstallationen (aNIV; AS 1989 1834) durchgeführt werden muss (vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-735/2013 vom 23. Mai 2013 E. 3.1 und A-3862/2010 vom 12. Mai 2011 E. 3.1 m.H.). Der Umkehrschluss aus Art. 44 Abs. 6 NIV ergibt, dass (spätestens) mit der Überweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz die periodische Kontrolle einen Abschluss findet und es danach der Vorinstanz obliegt, in Anwendung von neuem Recht die Mängelbehebung bei den Betreffenden durchzusetzen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-735/2013 vom 23. Mai 2013 E. 3.2, A-3862/2010 vom 12. Mai 2011 E. 4.1 und A-7094/2009 vom 6. September 2010 E. 5.2 je m.H.). Im vorliegenden Fall betragen die Kontrollperioden zehn Jahre für die elektrischen Installationen im Bürobereich resp. 20 Jahre für die Bereiche Allgemein und Wohnung (Art. 36 Abs. 4 NIV i.V.m. Ziff. 2 Bst. c Nr. 5 und Ziff. 2 Bst. d Anhang zur NIV). Da die periodische Kontrolle noch nach altem Recht fällig wurde, erfolgte das Verfahren gemäss Art. 44 Abs. 6 NIV nach den altrechtlichen Vorschriften (vgl. insbesondere Art. 36 aNIV).

Diese altrechtlichen Verfahrensvorschriften regeln die Anforderungen an das Kontrollpersonal in Art. 32 aNIV. Danach dürfen die Kontrollorgane nur fachkundige Personen nach Art. 9 Abs. 3 oder Elektrokontrolleure für die Abnahmekontrolle und die periodische Kontrolle von Installationen

einsetzen (Art. 32 Abs. 1 aNIV). Ausserdem darf nicht mit der Kontrolle beauftragt werden, wer an der Planung, Erstellung, Änderung oder Instandstellung der zu kontrollierenden Installationen beteiligt war (Art. 32 Abs. 2 aNIV). Hingegen ist – anders als nach den heute geltenden Vorschriften – keine Kontrollbewilligung erforderlich. Vorliegend liegen keine Hinweise vor, dass die Netzbetreiberin oder der betreffende Mitarbeiter die Anforderungen gemäss NIV nicht erfüllt hätten. Der Beschwerdeführer macht auch nicht näher geltend, inwiefern die erforderlichen Fähigkeiten bei dieser Person gefehlt haben sollen. Mit Überweisung der Sache an die Vorinstanz hat die periodische Kontrolle einen Abschluss gefunden und die Vorinstanz praxisgemäss die Mängelbehebung beim Beschwerdeführer nach neuem Recht durchgesetzt.

Das ESTI war somit zuständig zum Erlass der Verfügung vom 13. Mai 2009. Die Verfügung wurde vom Leiter Inspektionen des ESTI unterzeichnet, der gemäss interner Unterschriftenregelung hierfür zuständig ist. Inhaltlich bezieht sie sich auf das Schreiben der Vorinstanz vom 12. November 2008, indem diese den Beschwerdeführer über die Pflichten des Eigentümers einer elektrischen Installation informierte. Zudem wird auf "oben erwähnten" Kontrollbericht und die Behebung der dort aufgeführten Mängel verwiesen. In der Tat ist der Kontrollbericht entgegen dem zu erwartenden Wortlaut in der Verfügung nicht bereits erwähnt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass dem Beschwerdeführer – nur schon mit Verweis auf die vorangegangenen Schreiben der Netzbetreiberin vom 9. Juli, 12. September und 10. Oktober 2008 sowie der Vorinstanz vom 12. November 2008 – sehr wohl bewusst sein musste, dass es sich um den Zustandsbericht vom 30. Mai 2008 handeln musste. Die Verfügung auferlegt dem Beschwerdeführer sodann klare Pflichten: die Behebung der in diesem Zustandsbericht ausgewiesenen Mängel sowie das Einreichen einer schriftlichen Mängelbehebungsanzeige oder eines Sicherheitsnachweises. Zudem wurde eine Gebühr für den Erlass der Verfügung erhoben und für den Fall der Missachtung der Verfügung eine Busse angedroht.

Bei der fraglichen Verfügung handelt es sich folglich um eine hoheitliche Anordnung der zuständigen Behörde, die sich konkret an den Beschwerdeführer richtet. Sie erging gestützt auf Bundesverwaltungsrecht und auferlegt dem Beschwerdeführer Pflichten. Der Beschwerdeführer stellt mit seiner Rüge (implizit) in Frage, ob die Verfügung auch verbindlich und erzwingbar ist. Während die Verbindlichkeit weitgehend mit der Frage der Rechtswirkung zusammenfällt, bedeutet Erzwingbarkeit, dass die Verfü-

gung ohne weitere Präzisierung zwangsweise vollstreckt werden kann (FELIX UHLMANN, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 5 N 112 f., nachfolgend: Praxiskommentar VwVG). Dazu ist Folgendes auszuführen: Die Verfügung legt dar, was der Beschwerdeführer zu tun hat. Sie verweist lediglich in Bezug auf die einzelnen gerügten Mängelpositionen auf den Zustandsbericht der Netzbetreiberin, der die zu behebenden Mängel im Einzelnen aufführt. Der Inhalt der Verfügung erweist sich damit als genügend bestimmt und deren Gültigkeit ist nicht davon abhängig zu machen, ob sie die einzelnen Mängel selber noch einmal auflistet oder diesbezüglich auf den entsprechenden Zustandsbericht verweist. Somit ist die Verfügung auch erzwingbar. Auch ein sonstiger besonders schwerer Mangel liegt nicht vor, weshalb sich die Verfügung nicht als nichtig erweist.

5.4.6 Des Weiteren geht auch die Rüge des Beschwerdeführers fehl, die Ersatzvornahme sei ihm eröffnet worden, ohne dass ihm diese zuvor unter Einräumung einer Erfüllungsfrist angedroht worden sei. Wie bereits ausgeführt (vorstehend E. 5.2), wurde dem Beschwerdeführer die Ersatzvornahme mit Schreiben vom 14. Juli 2010 richtigerweise angedroht und letztmalig mit Schreiben vom 22. November 2012 bis zum 3. Januar 2013 erstreckt.

5.4.7 Soweit der Beschwerdeführer mit seinen Rügen im Weiteren nicht das Vollstreckungsverfahren, sondern die Sachverfügung beanstandet, bilden diese nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens und es ist daher nicht auf diese einzutreten (siehe bereits E. 3).

6.
Schliesslich bleibt zu beurteilen, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer für den Erlass der Verfügung vom 3. März 2013 zu Recht eine Verwaltungsgebühr von Fr. 700.-- auferlegt hat.

6.1 Gemäss Art. 41 NIV erhebt die Vorinstanz für ihre Kontrolltätigkeit und für Verfügungen nach dieser Verordnung Gebühren nach Art. 9 und 10 der Verordnung vom 7. Dezember 1992 über das Eidgenössische Starkstrominspektorat (Vo ESTI, SR 734.24). Danach betragen die nach Aufwand zu bemessenden Gebühren für eine Verfügung höchstens Fr. 1'500.-- (Art. 9 Abs. 1 Vo ESTI). Der Vorinstanz kommt innerhalb dieses Gebührenrahmens ein erheblicher Ermessenspielraum zu (statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-190/2013 vom 27. Mai 2013 E. 4

m.H.). Für den Erlass von Sachverfügungen betreffend ausstehende Sicherheitsnachweise hat das Bundesverwaltungsgericht eine Gebühr von Fr. 600.-- wiederholt als angemessen erachtet (vgl. statt vieler Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-190/2013 vom 27. Mai 2013 E. 4 und A-735/2013 vom 23. Mai 2013 E. 4).

6.2 Wie ausgeführt, hat die Vorinstanz die angefochtene Vollstreckungsverfügung am 5. März 2013 – jedenfalls in Bezug auf einen Teil der zu behebenden Mängelpositionen – zu Recht erlassen. Die Vorinstanz war damit berechtigt, eine entsprechende Gebühr zu erheben. Was deren Höhe betrifft, ist zu beachten, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Ersatzvornahme zunächst androhen und sodann die Vollstreckungsverfügung erlassen musste. Zu diesem Zeitpunkt waren seit Erlass der Sachverfügung beinahe vier Jahre vergangen, während derer die Vorinstanz das Dossier nicht schliessen konnte. Eine Gebühr von Fr. 700.-- ist daher als angemessen zu betrachten, dies unabhängig davon, dass einzelne Mängelpositionen bereits behoben waren, zumal der Aufwand für die Vorinstanz dadurch nicht wesentlich geringer ausfiel. Die auferlegte Gebühr ist damit weder vom Grundsatz her noch in ihrer Höhe zu beanstanden.

7.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Vorinstanz die Ersatzvornahme, soweit nicht die Mängelpositionen gemäss Zustandsbericht der Netzbetreiberin vom 30. Mai 2008 betreffend, für welche Sicherheitsnachweise eingereicht worden sind (vgl. E. 4.1), zu Recht in einer anfechtbaren Verfügung angeordnet und dem Beschwerdeführer dafür eine Gebühr von Fr. 700.-- auferlegt hat. Die Beschwerde ist insoweit abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann (siehe vorne E. 3). Hingegen wurde die Ersatzvornahme hinsichtlich der übrigen Mängelpositionen (vgl. E. 4.2) zu Unrecht erlassen, weshalb die Beschwerde insoweit gutzuheissen ist.

8.

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend gilt der Beschwerdeführer lediglich als teilweise unterliegend, weshalb es gerechtfertigt erscheint, ihm die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 2'000.-- zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'000.--, aufzuerlegen. Ihm sind damit, nach Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.--, nach Eintritt der Rechtskraft

dieses Urteils Fr. 1'000.-- zurückzuerstatten. Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten zu überbinden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

9.

Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Obsiegt die Partei nur teilweise, ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Wird – wie im vorliegenden Fall – keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Vorliegend erscheint aufgrund des lediglich teilweisen Obsiegens der Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 750.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen und wird der Vorinstanz zur Bezahlung auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 10 und 14 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Im Übrigen wird sie abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1'000.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer anzugeben.

3.
Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 750.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. W-12240; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Christoph Bandli	Mia Fuchs

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Be-

gründung 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: