



Urteil vom 22. Januar 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Andreas Kunz.

Parteien

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Dr. iur. Roland Gfeller, Rechtsanwalt,
Gfeller Budliger Kunz Rechtsanwälte,
Florastrasse 44, Postfach, 8032 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Schätzungskommission Kreis 10,
c/o Herr Rechtsanwalt Martin Romann,
Merkurstrasse 45, 8032 Zürich,
Vorinstanz.

Gegenstand

Rechnungsverfügung ESchK Kreis 10

Sachverhalt:**A.**

Bei der Eidgenössischen Schätzungskommission Kreis 10 (nachfolgend: ESchK 10) sind zahlreiche Entschädigungsforderungen zur Abgeltung übermässiger Einwirkungen aus dem Betrieb des Flughafens Zürich rechtshängig. In diesen Verfahren tritt die Flughafen Zürich AG als Enteignerin auf.

B.

Am 15. Juni 2017 erstellte der Präsident der ESchK 10, welcher sein Amt am 1. Januar 2017 angetreten hatte, für seine Leistungen die Rechnung 007/2017 (Verfahren: diverse; Enteignungsnummer: diverse):

Beteiligte	Taggeld	AHV/IV/ ALV 6,225%	FAK 1,55%	Auslagen	Total
A. _____	53'035.34	3'301.45	822.05		57'158.84
				Staatsgebühr	5'303.55
				Abzüglich geleisteter Kostenvorschuss	
				Total	62'462.39

Gemäss der beiliegenden Honorarabrechnung setzt sich das Taggeld über Fr. 53'035.34 aus folgenden Aufwandskategorien zusammen: Abrechnungswesen Flughafen (01.01.2017 – 31.05.2017: Fr. 1'200.--), Admin Allgemeinaufwand (01.11.2016 – 31.12.2016: Fr. 5'616.67; 01.01.2017 – 31.05.2017: Fr. 23'336.--), Admin Allgemeinaufwand Flughafen (01.11.2016 – 31.12.2016: Fr. 3'866.67; 01.01.2017 – 31.05.2017: Fr. 9'000.--) sowie aus den getätigten Aufwänden in diversen, den Flughafen Zürich betreffenden Enteignungsverfahren (01.01.2017 – 31.05.2017: 21 Positionen über Fr. 10'016.--). Die aufgelisteten 265.18 Stunden werden zu einem Stundenansatz von Fr. 200.-- verrechnet.

C.

Mit Rechnungsverfügung vom 15. Juni 2017 ordnete der Präsident der ESchK 10 Folgendes an:

1. Die Flughafen Zürich AG wird verpflichtet, die Kosten von Fr. 62'462.39 gemäss der beigehefteten Rechnung Nr. 007/2017 zu bezahlen.
2. Fr. 28'363.37 werden der Flughafen Zürich AG definitiv auferlegt, Fr. 34'099.02 vorläufig.

3. Die vorläufigen Kosten werden nach Jahresabschluss den Enteignern auferlegt und der Flughafen Zürich AG anteilmässig nach Zahlungseingang gutgeschrieben.
4. [Einzahlungsmodalitäten]

Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Flughafen Zürich AG als Enteignerin die Verfahrenskosten zu tragen habe. Die Rechnung 007/2017 betreffe die ausgewiesenen Leistungen des Präsidenten für den Zeitraum vom 1. November 2016 bis 31. Mai 2017 und basiere auf einem Tagessatz von 6.5 Stunden. Eine Aufteilung der Leistungen auf die einzelnen Verfahren und eine separate, verfahrensbezogene Rechnungsstellung sei nur mit massivem administrativem Mehraufwand und entsprechenden Kostenfolgen zu Lasten der Enteigner zu bewältigen. Von den 265.18 Stunden würden 144.76 Stunden Allgemeinaufwand betreffen, welche auch anderen Enteignern zugutekomme. Es sei davon auszugehen, dass der Anteil der Flughafenfälle weiterhin den Löwenanteil ausmache. Zudem könne die Verteilung des Allgemeinaufwands auf alle Enteigner erst nach dem Jahresabschluss erfolgen. Aus verfahrensökonomischen Gründen sei es daher gerechtfertigt, den Allgemeinaufwand vorläufig der Flughafen Zürich AG aufzuerlegen.

D.

Mit Schreiben vom 13. Juli 2017 erhebt die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die Rechnungsverfügung vom 15. Juni 2017 des Präsidenten der ESchK 10 (nachfolgend Vorinstanz) beim Bundesverwaltungsgericht. Darin stellt sie folgende Anträge:

1. Die Rechnungsverfügung des Präsidenten der Eidgenössischen Schätzungskommission vom 15. Juni 2017 betreffend seine eigene Honorarabrechnung im Umfang von Fr. 62'462.40 sei aufzuheben und die Angelegenheit sei für eine rechtskonforme, verfahrensbezogene Abrechnung mit verordnungskonformen Stundenansätzen sowie für eine ausreichende Dokumentation der getätigten Aufwände an die Vorinstanz zurückzuweisen. Allgemeinkosten, welche keinem Verfahren zugewiesen werden können sowie Kosten vor der Aufnahme der Präsidentenfunktion seien auf die Staatskasse zu nehmen.
2. Soweit das Bundesverwaltungsgericht über bestimmte Aufwandpositionen direkt entscheiden will, sei die ESchK 10 im Rahmen dieses Verfahrens zu verpflichten, eine detaillierte und nachvollziehbare Abrechnung betreffend die Leistungen des Präsidenten in der Zeitperiode vom 1. Januar bis 31. Mai 2017, ev. vom 1. November bis 31. Mai 2017, zu edieren.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der ESchK 10 beziehungsweise der Staatskasse.
4. [Prozessualer Antrag]

In materieller Hinsicht macht sie geltend, dass sämtliche Leistungen des Präsidenten nicht substantiiert seien, keine Gesetzesgrundlage für Honorarforderungen vor einer Amtseinsetzung bestünde sowie die Rechnung zu einem unzulässigen Zeitpunkt gestellt worden sei. Ausserdem komme der ihr vorläufig auferlegte „Allgemeinaufwand“ einem unzulässigen Kostenvorschuss für andere Enteigner zu ihren Lasten gleich. Ferner seien nicht verfahrensbezogene Allgemeynkosten und Kosten für das Abrechnungswesen durch das Bundesverwaltungsgericht oder den Bund zu tragen bzw. – bei ausreichendem Verfahrensbezug – zumindest vorzuschüssen. Schliesslich sei auch ein unzulässiger Stundenansatz angewandt worden.

E.

Am 2. August 2017 reicht der Präsident der ESchK 10 eine Aufsichtsanzeige beim Bundesgericht gegen das Bundesverwaltungsgericht in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde ein (Verfahren 12T_2/2017). Unter anderem beantragt er darin, dass der ESchK 10 und/oder dem betroffenen Mitglied persönlich ein Anwalt zur ausführlichen Darlegung der Sach- und Rechtslage für sämtliche Verfahren beiseite zu stellen sei.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 6. September 2017 setzt der Instruktionsrichter die Vernehmlassungsfrist aus und sistiert das Beschwerdeverfahren bis zum Vorliegen des Entscheids der Verwaltungskommission des Bundesgerichts betreffend die Gewährung eines Rechtsbeistands.

G.

Die Verwaltungskommission des Bundesgerichts weist das Begehren des Präsidenten der ESchK 10 um Gewährung eines Rechtsbeistands am 12. Dezember 2017 ab. Aufgrund seines bevorstehenden Rücktritts reicht der Präsident der ESchK 10 am 14. Dezember 2017 eine vorläufige Vernehmlassung ein. Darin beantragt er unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Die angefochtenen Honorare seien vom Bund bis zur rechtskräftigen Erledigung der Beschwerde vorzufinanzieren. Eventualiter seien diese vom Bund zu tragen, soweit sie nicht der Beschwerdeführerin auferlegt würden. Am 15. Dezember 2017 tritt der Präsident der ESchK 10 von seinem Amt zurück.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 9. Januar 2018 hebt der Instruktionsrichter die Verfahrenssistierung auf und setzt der Vorinstanz Frist bis zum 30. Januar 2018 zur allfälligen Ergänzung der vorläufigen Vernehmlassung vom 14. Dezember 2017. Die Vorinstanz lässt diese Frist ungenutzt verstreichen.

I.

Die Beschwerdeführerin reicht mit Eingabe vom 19. April 2018 ihre Schlussbemerkungen ein. Am 18. Mai 2018 erstattet der Vizepräsident der Vorinstanz unaufgefordert eine nachträgliche Ergänzung der Vernehmlassung. Darin stellt er folgende Rechtsbegehren:

1. Die Beschwerde sei im Betrag von Fr. 28'952.-- (zuzüglich Sozialabgaben) an die Vorinstanz mit der Feststellung zurückzuweisen, dass dieser Betrag Allgemeinaufwand darstellt.
2. Im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen. Eventuell, soweit der Betrag von Fr. 9'483.35 für Aufwendungen von A. _____ im Zeitraum vom 1. November bis 31. Dezember 2016 nicht der Beschwerdeführerin auferlegt werden können, sei dieser Betrag an die Vorinstanz mit der Feststellung zurückzuweisen, dass es sich um Allgemeinaufwand der Vorinstanz handelt, und die Beschwerde sei im Restbetrag abzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

J.

Mit Schreiben vom 22. Juni 2018 reicht die Beschwerdeführerin unaufgefordert eine Stellungnahme zur nachträglichen Ergänzung ein, worauf die Vorinstanz mit Schreiben vom 4. Juli 2018 wiederum unaufgefordert Stellung nimmt.

K.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Entscheide der Schätzungskommission unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 77 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 [EntG; SR 711]). Darunter fallen auch die Kostenentscheide der Gesamtkommission (vgl. HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Kommentar, Band I, 1986, Rz. 2 zu Art. 77 EntG, m.w.H.). Entscheidet der Präsident im Einvernehmen mit den Parteien anstelle der Gesamtkommission als Einzelrichter (vgl. Art. 60 Abs. 4 EntG), so unterliegt auch sein Entscheid gleichermassen der Beschwerde. Andere Entscheide und Anordnungen des Präsidenten sind als Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) der Anfechtung zugänglich. Selbstständig eröffnete Zwischenentscheide, welche nicht den Ausstand oder die Zuständigkeit betreffen (Art. 45 VwVG), allerdings nur, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 46 Abs. 1 VwVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3885/2014 vom 19. Februar 2015 [nachfolgend: Urteil A-3885/2014] E. 1.2; HESS/WEIBEL, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 77 EntG).

1.2 Die angefochtene Verfügung erliess der ehemalige Präsident der Vorinstanz. Die Beurteilung der dagegen erhobenen Beschwerde fällt in die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteile BVGer A-3035/2011 vom 1. März 2012 E. 1.1 und A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 1.1). Soweit weder das EntG noch das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) etwas anderes bestimmen, richtet sich das Beschwerdeverfahren nach dem VwVG (vgl. Art. 77 Abs. 2 EntG; Art. 37 VGG).

1.3 In Bezug auf die definitive Auferlegung der Verfahrenskosten auf die Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 28'363.37 liegt ein anfechtbarer Kostenentscheid vor und zwar unabhängig davon, ob die damit zusammenhängenden Enteignungsverfahren bereits abgeschlossen sind (vgl. dazu eingehend Urteil BVGer A-504/2018 vom 28. Dezember 2018 [nachfolgend: Urteil A-504/2018] E. 1.3 ff.).

1.4 Hinsichtlich der vorläufigen Auferlegung der Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 28'952.-- zzgl. den darauf fallenden Sozialversicherungsbeiträgen beantragt die Vorinstanz die Rückweisung an sie zur Neubeurteilung.

1.4.1 Gemäss Art. 58 Abs. 1 VwVG kann die Vorinstanz die angefochtene Verfügung bis zu ihrer Vernehmlassung in Wiedererwägung ziehen. Die Wiedererwägung hat mittels Verfügung zu geschehen (Art. 58 Abs. 2 VwVG). Tut sie dies vollumfänglich, ist die gegen die ursprüngliche Verfügung erhobene Beschwerde als gegenstandslos geworden abzuschreiben, nicht aber dann, wenn die Vorinstanz bloss Antrag auf Gutheissung der Beschwerde stellt. In einem solchen Fall hat die Rechtsmittelbehörde die tatsächlichen und rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen und das entsprechende Ergebnis zumindest summarisch festzuhalten (Urteil BGer 9C_683/2009 vom 16. September 2009 E. 2.2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.211).

1.4.2 Mangels Wiedererwägungsverfügung ist die Beschwerde in diesem Punkt ebenfalls zu prüfen, sofern darauf einzutreten ist. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei einer vorläufigen Auferlegung von Verfahrenskosten um eine Zwischenverfügung (vgl. Urteil BVGer A-4910/2012 vom 7. März 2013 [nachfolgend: Urteil A-4910/2012] E. 3.3). Auf die dagegen gerichtete Beschwerde kann nur eingetreten werden, wenn die Voraussetzungen des Art. 46 Abs. 1 VwVG erfüllt sind (vgl. oben E. 1.1). Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG liegt vor, wenn ein drohender Schaden auch durch einen an sich günstigen Endentscheid nicht oder nur teilweise behoben werden könnte. Eine Beeinträchtigung der schutzwürdigen tatsächlichen – namentlich wirtschaftlichen oder prozessökonomischen Interessen – genügt, sofern es dem Beschwerdeführer bei der Anfechtung nicht lediglich darum geht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern. Auch das Gebot der Rechtssicherheit kann ein schutzwürdiges Interesse darstellen (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 20 E. 1.4; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_1009/2014 vom 6. Juli 2015 E. 2.2; Urteile BVGer A-5157/2017 vom 5. Februar 2018 E. 4.1 und A-7484/2015 vom 19. Februar 2016 E. 1.2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.47; FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 4 ff. zu Art. 46 VwVG mit Hinweisen).

1.4.3 Die angeordnete Pflicht zur vorläufigen Tragung und Bezahlung der Kosten für den Allgemeinaufwand der ESchK, welcher dieser in einem bestimmten Zeitraum generell – also nicht nur im Zusammenhang mit den Flughafenverfahren – entstanden sind, kommt einer teilweisen Leistung eines Kostenvorschusses zugunsten anderer Enteigner gleich, ohne dass die Beschwerdeführerin dafür von diesen entschädigt würde. Die sich daraus allfällig ergebenden Rückforderungs- und Entschädigungsprozesse würden einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil in wirtschaftlicher Hinsicht darstellen. Die Rechnungsverfügung ist, soweit sie der Beschwerdeführerin den Rechnungsbetrag nur vorläufig auferlegt, daher ebenfalls anfechtbar.

1.5 Zur Beschwerde sind unter anderem die Hauptparteien legitimiert (vgl. Art. 78 Abs. 1 EntG). Im Übrigen gelten die allgemeinen Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 VwVG (vgl. oben E. 1.2). Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch die ihr auferlegte Zahlungspflicht materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

1.6 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

2.1 Die Vorinstanz entschied mit Rechnungsverfügung vom 15. Juni 2017 nur über die der Beschwerdeführerin aufzuerlegenden Verfahrenskosten. Wer diese Kosten zu tragen hat, falls die Beschwerdeführerin hierfür nicht kostenpflichtig ist, war nicht Gegenstand der fraglichen Verfügung, weshalb über diese Frage im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht zu befinden ist (vgl. Urteil A-4910/2012 E. 1.3).

2.2 Die Beschwerdeinstanz setzt der Vorinstanz nach Einreichung einer Beschwerde Frist zur Vernehmlassung (vgl. Art. 57 Abs. 1 VwVG). Mit Bezug auf Ausführungen in einer verspätet eingereichten Vernehmlassung gilt, dass die Beschwerdeinstanz sie trotz der Verspätung zu berücksichtigen hat, sofern sie ausschlaggebend erscheinen. Im Beschwerdeverfahren zu beachten sind verspätete Eingaben in erster Linie dann, wenn sie neue entscheidrelevante Tatsachen enthalten, die den Streitgegenstand betreffen (BGE 136 II 165 E. 4.2; Urteile BVGer A-770/2013 vom 8. Januar 2014 E. 2.2.3 und B-1355/2011 vom 5. Oktober 2011 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.42; FRANK SEETHALER/KASPAR

PLÜSS, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O. Rz. 23 zu Art. 57 VwVG mit Hinweisen).

3.

3.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Wird eine Verfügung angefochten, hat die Rechtsmittelinstanz von Amtes wegen die Zuständigkeit der Vorinstanz zur Fällung des angefochtenen Entscheids zu überprüfen. Stellt die Beschwerdeinstanz fest, dass die Zuständigkeit einer unteren Instanz nicht gegeben war, hebt sie deren Entscheid grundsätzlich auf (vgl. BGE 132 V 93 E. 1.2 m.H; THOMAS FLÜCKIGER, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., N 24 zu Art. 7 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 111 Rz. 3.9). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann aber aus prozessökonomischen Gründen von der Aufhebung der angefochtenen Verfügung und der Überweisung an die zuständige Behörde abgesehen werden, wenn einerseits die Unzuständigkeit nicht gerügt wird und andererseits aufgrund der gegebenen Aktenlage in der Sache entschieden werden kann (Urteile BGer 2C_487/2012 vom 2. April 2013 E. 1.2.1 und 9C_891/2010 vom 31. Dezember 2010 E. 2.2 m.H.). Ein Entscheid einer sachlich und funktionell unzuständigen Behörde ist nur dann nichtig, wenn der ihm anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1105; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 Rz. 14 f.).

3.2 Im enteignungsrechtlichen Verfahren ist die Befugnis zum Kostenentscheid (Entscheid über die Kostenverteilung und -höhe) von der Befugnis zur Rechnungsstellung auseinanderzuhalten. Für den Kostenentscheid ist der Präsident der ESchK nur zuständig, wenn das Verfahren mit der Einigungsverhandlung abgeschlossen wurde oder der Präsident alleine urteilt; in den anderen Fällen steht der Entscheid der Schätzungskommission zu (Urteil A-504/2018 E. 2.2.1). Entscheidet die Schätzungskommission, so ist der Präsident nur zur Rechnungsstellung befugt (Urteil A-504/2018 E. 2.2.2). Vorliegend auferlegte der Präsident die aufgelaufenen Kosten

der Beschwerdeführerin mittels Rechnungsverfügung. Gemäss der beiliegenden Honorarabrechnung sollten mit dem in Rechnung gestellten Taggeld Leistungen in verschiedensten Enteignungsverfahren abgegolten werden. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, ob der Präsident in den einzelnen Verfahren für die einzelrichterliche Beurteilung des jeweiligen Falles und somit für die Fällung der Kostenentscheide zuständig war. Falls dem nicht so wäre, würde dies zwar nicht zur Nichtigkeit der Rechnungsverfügung führen, aber gegebenenfalls zu deren Aufhebung (Urteil A-504/2018 E. 2.2.4). Die Frage, ob der Präsident zum Kostenentscheid befugt war, kann aber offen bleiben, weil die Sache ohnehin aufgrund der gegebenen Aktenlage an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (vgl. unten E. 5.5).

4.

Bei den Eidgenössischen Schätzungskommissionen handelt es sich um Milizgerichte, deren Mitglieder (Präsident, Stellvertreter und Fachrichter) nebenamtlich tätig sind. Sie sind unabhängige und grundsätzlich selbstständige Organisationseinheiten, verfügen aber im Normalfall über kein eigenes Sekretariat. Aufsichtsbehörde ist seit dem 1. Januar 2007 das Bundesverwaltungsgericht (BGE 144 II 167 E. A). Das Personal der ESchK wird direkt aus den gegenüber den Enteignern eingezogenen Gebühren entschädigt (Sportelsystem). In erstinstanzlichen Enteignungsverfahren trägt der Enteigner die aus der Geltendmachung des Enteignungsrechts entstehenden Kosten (Art. 114 Abs. 1 EntG). Nur bei offensichtlich missbräuchlichen Begehren oder bei offensichtlich übersetzten Forderungen können die Kosten ganz oder teilweise dem Enteigneten auferlegt werden (Art. 114 Abs. 2 EntG). Bei den vorinstanzlichen Verfahrenskosten handelt es sich um eine Kausalabgabe, genauer um eine (Verwaltungs-)Gebühr, welche dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen muss (BGE 141 I 105 E. 3.3.2; Urteile A-3885/2014 E. 3.2 und BVGer A-514/2013 vom 15. Dezember 2014 [nachfolgend Urteil A-514/2013] E. 6.1). In Konkretisierung von Art. 114 Abs. 1 EntG (vgl. Art. 113 Abs. 1 EntG) sieht Art. 19 Abs. 1 der Verordnung über Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren vom 13. Februar 2013 (SR 711.3; nachfolgend: GebV 2013) vor, dem Enteigner die mit seinen Verfahren zusammenhängenden Kosten in Form von Gebühren (Art. 1 – 5 GebV 2013), Taggeldern (Art. 6 – 8 GebV 2013) und Auslagen (Art. 9 – 10 GebV 2013) aufzuerlegen. Kosten, welche zwar durch Einigungs- und Schätzungsverfahren verursacht werden, sich aber nicht unmittelbar als Einzelkosten einem bestimmten Enteignungsverfahren zuordnen lassen, stellen Gemeinkosten dar. Diese sind nach dem Verursacherprinzip in Anknüpfung an die massgeblichen Handlungsbeiträge auf die in der interessierenden Zeitspanne bearbeiteten

Enteignungsverfahren und allenfalls auf das Bundesverwaltungsgericht als weiteren in Betracht fallenden Kostenträger (vgl. Art. 11 Abs. 1 GebV 2013) zu verteilen. Daraus ergibt sich der auf ein bestimmtes Verfahren entfallende Gemeinkostenanteil. Werden dieser Gemeinkostenanteil und die Einzelkosten eines konkreten Verfahrens addiert, so resultieren daraus die massgeblichen Verfahrenskosten, welche die kostenpflichtigen Parteien des jeweiligen Verfahrens zu tragen haben. Ein solches Vorgehen erlaubt es erst, die erhobenen Verfahrenskosten unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips zu untersuchen (Urteil BGer 1C_224/2012 vom 6. September 2012 E. 6.1, A-1157/2012 vom 14. Mai 2013 [nachfolgend: Urteil A-1157/2012] E. 5.1 und A-4910/2012 E. 3.2 m.w.H.).

In der Praxis wird im Allgemeinen zwischen Taggeldern zuzüglich Sozialversicherungsbeiträgen, Auslagen sowie der Staatsgebühr unterschieden. Letztere dient der Deckung der Aufwendungen des Bundes (Art. 5 GebV 2013); erstere – zumindest hauptsächlich – der Entschädigung der Arbeitsleistung der Personen, die für eine eidgenössische Schätzungskommission tätig sind (Urteil A-3885/2014 E. 3.3). Für die nicht mit einem Einzelfall zusammenhängenden Arbeiten (Rechenschaftsberichte, Konferenzen usw.) ist alljährlich der Kasse des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung zu stellen (Art. 11 Abs. 1 GebV 2013). Art. 11 Abs. 1 GebV 2013 erfasst somit sämtliche Arbeiten und Auslagen, die weder unmittelbar noch mittelbar der Führung von Einigungs- sowie Schätzungsverfahren dienen (Urteil A-4910/2012 E. 4.4.2 zum wortgleichen Art. 10 Abs. 1 der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen im Enteignungsverfahren vom 10. Juli 1968 [SR 711.3]). Die Stellvertreter des Präsidenten, die Mitglieder und der Aktuar stellen jeweils dem Präsidenten der Schätzungskommission für ihre Bemühungen Rechnung; dieser prüft die Rechnungen und erstellt daraus eine Gesamtrechnung, welche er visiert. Den sich daraus ergebende Betrag stellt die Präsidentin oder der Präsident der kostenpflichtigen Partei nach Abschluss des Verfahrens zusammen mit der Staatsgebühr und den Sozialbeiträgen in Rechnung. Die kostenpflichtige Partei hat den gesamten Rechnungsbetrag dem Präsidenten der Schätzungskommission zu überweisen, der die interne Verteilung vornimmt (Art. 21 GebV 2013 i.V.m. Art. 54 Abs. 1 der Verordnung über das Verfahren vor den eidgenössischen Schätzungskommissionen vom 13. Februar 2013 [SR 711.1; nachfolgend VVESchK 2013]). Die Präsidentin oder der Präsident kann auch periodische Zwischenabrechnungen erstellen (vgl. Art. 54 Abs. 2 VVESchK 2013).

5.

Die Beschwerdeführerin rügt unter anderem die nicht verfahrensbezogene Rechnungsstellung.

5.1 Im Wesentlichen führt sie aus, dass die Kosten nach Art. 54 Abs. 1 VVESchK 2013 verfahrensbezogen und nach Abschluss der Einigungs- und Schätzungsverhandlungen der kostenpflichtigen Partei aufzuerlegen seien. Letztere Vorschrift werde mit der vorliegenden Rechnungsstellung missachtet. Die Honorare seien im Umfang von 77% nicht bezogen auf ein bestimmtes Verfahren erhoben, sondern als Aufwand für „Abrechnungswesen“, „Allgemeinaufwand“ und als „Allgemeinaufwand Flughafen“ verrechnet worden. Der Einwand, eine Verfahrenszuordnung wäre nur mit massivem administrativem Aufwand zu bewältigen, sei nicht zu hören und rechtfertige kein Abweichen vom Verordnungstext.

5.2 Die Vorinstanz geht davon aus, dass der Allgemeinaufwand, welcher allen Enteignern zugutekomme, nach dem in der Zwischenzeit ergangenen Entscheid der Verwaltungskommission des Bundesgerichts (BGE 144 II 167) zunächst vom Bund vorzuschüssen und die definitive Kostenverteilung erst später vorzunehmen sei. Bei der Kostenposition „Allgemeinaufwand Flughafen“ handle es sich hingegen um enteignerbezogene Allgemeinaufwendungen. Eine Verteilung auf die einzelnen Verfahren würde ihr und dem Bundesverwaltungsgericht einen erheblichen Aufwand verursachen. Zudem sei unklar, nach welchem Schlüssel die enteignerbezogenen Allgemeinaufwendungen verteilt werden müssten. Es rechtfertige sich deshalb, enteignerbezogene Allgemeinaufwendungen ohne Verteilung auf einzelne Fälle dem Enteigner aufzuerlegen. Die Kostenposition „Abrechnungen“ stehe im Zusammenhang mit den von der Beschwerdeführerin vor der Vorinstanz geführten Fällen und den dadurch versachten, sie betreffenden allgemeinen Aufwendungen (Allgemeinaufwand Flughafen) und der Zusatzinfrastruktur Hofackerstrasse. Die Rechnungsstellung gehöre zu den Obliegenheiten des Präsidenten, weshalb sein Aufwand für die Rechnungsstellung der Rechnungsadressatin verrechnet werden könne. Eventuell seien die Kosten vom Bundesverwaltungsgericht als Allgemeinaufwand zu tragen.

5.3 Das Einigungsverfahren (Art. 46 ff. EntG) und das Verfahren vor der Schätzungskommission (Art. 66 ff. EntG) sind auf konkrete Enteignungsverfahren ausgerichtet. Auch die Kostenentscheide werden verfahrensbezogen gefällt (vgl. Art. 114 Abs. 4 EntG). Demzufolge hat die Rechnungsstellung im Rahmen der End- oder den Zwischenabrechnungen sowie die

Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses ebenfalls bezogen auf ein konkretes Verfahren zu geschehen (vgl. Art. 54 Abs. 1 und 2 VVESchK 2013). Art. 21 Abs. 1 und 2 GebV 2013 gibt weiter vor, dass die in einem konkreten Verfahren angefallenen Aufwände und Auslagen der Mitglieder des Spruchkörpers, der beigezogenen besonderen Sachverständigen sowie der Aktuare zusammen in Rechnung zu stellen sind. Dazu kommt der auf ein konkretes Verfahren entfallende Gemeinkostenanteil (vgl. oben E. 4), welcher allerdings separat in Rechnung gestellt werden darf (vgl. Urteil A-4910/2012 E. 4.5.3.1). Bei der Zuweisung des Gemeinkostenanteils dürfen auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrung beruhende Massstäbe angewandt werden. Es ist nicht notwendig, dass die für ein Einigungs- bzw. Schätzungsverfahren erhobenen Verfahrenskosten in jedem Fall genau dem hiermit verbundenen Verwaltungsaufwand entsprechen. Vielmehr sind in beschränktem Ausmass Pauschalisierungen zulässig, die auch einen gewissen Ausgleich zwischen Verfahren mit geringem und grossem Aufwand ermöglichen, solange die gewählten Kriterien vertretbar sind und Unterscheidungen treffen, die sich unter den gegebenen Umständen rechtfertigen lassen (Urteile A-514/2013 E. 7.4, A-4910/2012 E. 4.5.1 und A-1157/2012 E. 13). Von einer fallspezifischen Zuweisung der Gemeinkosten kann nur bei deren vorläufigen Auferlegung abgesehen werden, wenn hierfür ein sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen besteht (Urteile A-4910/2012 E. 3.3 und A-1157/2012 E. 5.2). Um die Verfahrenskosten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Äquivalenzprinzip überprüfen zu können, genügt die blosser Angabe über die Höhe der Taggelder, Auslagen und des Gemeinkostenanteils nicht. Zusätzlich müssen die Kostenpositionen inhaltlich ausreichend begründet werden, so dass die kostenpflichtigen Parteien in die Lage versetzt werden, die Rechtmässigkeit der ihnen auferlegten Verfahrenskosten beurteilen zu können. Nähere Angaben über die Tätigkeiten und die zeitliche Beanspruchung sind bereits im Rahmen der Kostenentscheide zu machen (vgl. dazu eingehend Urteil A-504/2018 E. 7.5).

5.4 Die Rechnung 007/2017 verletzt diese Vorgaben. Sie vermengt verschiedene verfahrensbezogene Aufwände aus diversen konkreten Verfahren sowie Gemeinkosten zu einer Gesamt(zwischen)rechnung. Zulässig ist indes nur eine separate Gesamt(zwischen-)rechnung je Verfahren, in welcher die in der betreffenden Rechnungsperiode angefallenen Taggelder und Auslagen aller in das Verfahren involvierten Mitglieder der Vorinstanz sowie allenfalls der auf das Verfahren entfallende Gemeinkostenanteil zusammen in Rechnung gestellt werden. Zudem unterliess es die Vorinstanz,

im Rahmen des Kostenentscheids oder des Beschwerdeverfahrens nähere Angaben über die Tätigkeiten, welche den geltend gemachten Aufwänden des Präsidenten konkret zugrunde liegen, zu machen. Ob die entsprechenden Kosten vor dem Äquivalenzprinzip standhalten, kann daher nicht überprüft werden. Ferner weist die Beschwerdeführerin bezüglich der Rechnungsposition „Admin Allgemeinaufwand“ zu Recht darauf hin, dass eine vollständige vorläufige Auferlegung zu ihren Lasten teilweise einem gesetzlich nicht vorgesehenen Kostenvorschuss zu Gunsten anderer Enteigner gleichkommen würde. Die Vorinstanz anerkennt inzwischen auch, dass zunächst hätte geprüft werden müssen, ob die Beschwerdeführerin bezüglich dieser Kostenposition überhaupt eine teilweise Kostentragungspflicht trifft. Das Gleiche gilt für die Kostenposition „Abrechnungswesen Flughafen“. Nur falls ein unmittelbarer oder mittelbarer Zusammenhang mit den Enteignungsverfahren der Beschwerdeführerin besteht, dürfen ihr diese Kosten auferlegt werden. Des Weiteren kann von einer Aufteilung der (flughafenbezogenen) Gemeinkosten auf die einzelnen Verfahren nicht abgesehen werden. Es besteht stets die Möglichkeit, dass die enteignete Partei die Verfahrenskosten gestützt auf Art. 114 Abs. 2 EntG (teilweise) tragen muss. Nur weil dieser Fall selten zutrifft, rechtfertigt es sich nicht, die gesetzlichen Vorgaben einer verfahrensbezogenen Abrechnung nicht zu beachten. Es ist auch nicht einzusehen, inwiefern eine Aufteilung der Gemeinkosten auf die in der Rechnungsperiode aktiv bearbeiteten Verfahren besondere Schwierigkeiten verursachen sollte. Erstens dürfte die Anzahl der aktiv bearbeiteten Verfahren weit unter der Anzahl der bloss hängigen liegen und überschaubar sein. Und zweitens haben die Vorgänger des zurückgetretenen Präsidenten eine solche Aufteilung jahrelang praktiziert, ohne dass es diesbezüglich zu Beschwerdeverfahren gekommen ist. Die Vorinstanz kann sich an jener Praxis bzw. dem jahrelang angewandten Verteilschlüssel orientieren, welcher sich offenbar bewährte.

5.5 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Ein Rückweisungsentscheid rechtfertigt sich vor allem dann, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und ein umfassendes oder jedenfalls aufwendiges Beweisverfahren durchzuführen ist (Urteile BVGer A-5323/2015 vom 12. September 2018 E. 4.4 und A-3382/2017 vom 7. August 2018 E. 5.2; PHILIPPE WEISSENBERGER/ASTRID HIRZEL, in: *Praxiskommentar VwVG*, a.a.O., N 16 zu Art. 61 VwVG). Vorliegend muss die Rechnungsstellung und die damit zusammenhängende Kostenauflegung neu vorgenommen werden. Zwecks Überprüfung des Äquivalenzprinzips bedarf es dafür Angaben zur

Art der Tätigkeiten aller in die konkreten Verfahren involvierten Personen, sofern über deren Taggelder und Auslagen nicht bereits rechtskräftig entschieden worden ist. Zudem müssen die Gemeinkosten auf die einzelnen in Frage kommenden Kostenträger (Bund; verschiedene Enteigner) und deren Verfahren aufgeteilt werden, was eine eingehende Auseinandersetzung mit den dokumentierten Arbeitsabläufen erfordert. Mit anderen Worten sind umfangreiche Abklärungen vorzunehmen, welche einzig von der Vorinstanz bewerkstelligt werden können. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und die Sache mit folgenden zusätzlichen Weisungen i.S.v. Art. 61 Abs. 1 VwVG an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.5.1 Der Präsident war als selbstständig erwerbstätiger Rechtsanwalt für die Vorinstanz tätig, weshalb er ein Taggeld von Fr. 1'300.-- für seine Aufwände verrechnen durfte (vgl. Art. 6 Abs. 1 GebV 2013). Gerechnet auf eine Stunde ergibt dies einen Stundenansatz von Fr. 152.95. Die langjährige Praxis des Bundesverwaltungsgerichts, wonach zur Herleitung des Stundenansatzes der anwendbare Taggeldansatz durch 8.5 zu teilen ist, hat das Bundesverwaltungsgericht jüngst bestätigt. Was die Vorinstanz im vorliegenden Verfahren gegen diese Praxis vorbringt, wurde in jenem Urteil beurteilt (vgl. eingehend Urteil A-504/2018 E. 8). Entgegen der vorliegenden Rechnung (Stundenansatz von Fr. 200.--) wird die Vorinstanz die Aufwände des Präsidenten zu einem Stundensatz von Fr. 152.95 zzgl. den Sozialversicherungsbeiträgen abrechnen müssen. Diesbezüglich macht der Vizepräsident in der nachträglichen Vernehmlassung zwar geltend, dass dem Präsidenten im Zusammenhang mit seiner Anstellung von Seiten der Aufsichtsdelegation versprochen worden sei, er könne einen Stundenansatz von Fr. 200.-- verrechnen. Dem habe die Beschwerdeführerin an einer Sitzung vom 5. Dezember 2016, an welcher die Aufsichtsdelegation und die Präsidiumsmitglieder der Vorinstanz ebenfalls teilgenommen hätten, nicht widersprochen. Soweit der Vizepräsident daraus etwas zu Gunsten des ehemaligen Präsidenten ableiten möchte, kann ihm nicht gefolgt werden. Der ehemalige Präsident begründete in der von ihm verfassten Vernehmlassung seine Forderung für einen Stundenansatz von Fr. 200.-- nicht mit einer derartigen Zusicherung der Aufsichtsdelegation oder der Beschwerdeführerin, weshalb auch nicht davon auszugehen ist, dass jene ihm gegenüber eine schützenswerte Vertrauensgrundlage geschaffen hätten. Zwar wurde im Anschluss an jene Sitzung ein Weisungsentwurf ausgearbeitet, welcher einen Stundenansatz von Fr. 200.-- vorgesehen hätte. Im Zeitpunkt der Rechnungsstellung befand sich die betreffende Weisung jedoch nach wie vor im Entwurfsstadium. Eine Rechtsgrundlage für eine

Abrechnung zu einem Stundenansatz von Fr. 200.-- gegenüber der Beschwerdeführerin bestand daher nicht. Im Übrigen wurde in der Folge der Entwurf aufgrund der Opposition der Beschwerdeführerin zurückgezogen, was zusätzlich dafür spricht, dass zuvor keine sicheren Zusagen bezüglich der Höhe der verrechenbaren Stundenansätzen gemacht worden sind.

5.5.2 Der Präsident tätigte unbestrittenermassen Aufwände für die Vorinstanz vor seinem Amtsantritt am 1. Januar 2017. In diesem Zusammenhang führt er aus, dass die Beschwerdeführerin und die Aufsichtsbehörde sehr eng in die vor der Amtseinsetzung erbrachten Leistungen involviert gewesen seien. Diese hätten u.a. eine Sitzung mit dem Flughafen, die Übernahme der Lokalitäten an der Hofackerstrasse in Anwesenheit eines Vertreters des Flughafens sowie einen Mail- und Telefonverkehr mit einem Vertreter des Flughafens umfasst. Es verstosse gegen Treu und Glauben, nachträglich die Zahlung dieser ausdrücklich auch von der Beschwerdeführerin gewünschten Leistungen zu verweigern. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass der Präsident diese Leistungen vor seinem Amtsantritt erbrachte. Zudem liegt den Akten auch ein Ausdruck eines im Dezember 2016 stattgefundenen Mailverkehrs zwischen dem designierten Präsidenten und der Beschwerdeführerin bei. Dieser beinhaltet den Abschluss eines Gebrauchsleihevertrags von Büroräumlichkeiten. Die Beschwerdeführerin weist jedoch zu Recht darauf hin, dass der Präsident zu jenem Zeitpunkt noch kein Mitglied der Vorinstanz war. Dies bedeutet zwar nicht, dass eine Entschädigung seines vorpräsidialen Aufwands ausgeschlossen ist. Nur dürfte die allfällige Rechtsgrundlage für seine Forderung nicht im EntG und den dazugehörigen Verordnungsbestimmungen begründet sein, da er zu jenem Zeitpunkt noch nicht zum Personal der Vorinstanz gehörte (vgl. oben E. 4). Die Vorinstanz darf daher über die geltend gemachten Aufwände nicht entscheiden.

6.

Es bleibt über die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

6.1 Vorliegend sind die Kostenbestimmungen des VwVG anwendbar (Urteil A-504/2018 E. 10.5). Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin obsiegt vollumfänglich, weshalb ihr der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'500.-- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten ist. Die unterliegende Vorinstanz trägt keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Obsiegt eine Partei, so hat sie Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (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]). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin reichte keine Kostennote ein. Unter diesen Umständen bestimmt das Bundesverwaltungsgericht die geschuldete Parteientschädigung aufgrund der Akten (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Für den vorliegenden Fall wird diese auf Fr. 1'500.-- festgesetzt und dem Bund (das Bundesverwaltungsgericht als Kasse der Vorinstanz) auferlegt (Urteil A-504/2018 E. 10.5).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Rechnungsverfügung vom 15. Juni 2017 wird aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 4'500.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Der Bund (das Bundesverwaltungsgericht als Kasse der Vorinstanz) hat die Beschwerdeführerin für das vorliegende Verfahren nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit Fr. 1'500.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 007/2017; Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat des UVEK (Gerichtsurkunde)
- die Aufsichtsdelegation ESchK

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Andreas Kunz

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: