



## Urteil vom 14. Juni 2024

---

Besetzung

Richter Alexander Mistic (Vorsitz),  
Richter Stephan Metzger, Richter Maurizio Greppi,  
Gerichtsschreiberin Monique Schnell Luchsinger.

---

Parteien

**Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG),**  
(...)  
Beschwerdeführerin,

gegen

**A. \_\_\_\_\_ AG,**  
(...)  
Beschwerdegegnerin,

**Bundesamt für Verkehr BAV,**  
(...)  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Verfügung vom 11. Mai 2022 des Bundesamts für Verkehr  
BAV.

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist ein Hauptanliegen der schweizerischen Verkehrspolitik. Mit der Annahme des Alpenschutzartikels (Art. 84 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV, SR 101]) am 20. Februar 1994 haben Volk und Stände den Willen geäussert, den alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 19. Dezember 2008 (GVVG, SR 740.1) wurde das Verlagerungskonzept fortgeschrieben, das mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen, SR 0.740.72) begründet wurde (Botschaft vom 30. September 2022 zur Änderung des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes und zu einem Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des begleiteten kombinierten Verkehrs [Botschaft 2022], BBI 2022 2456 ff., 2457).

**A.b** Bei der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene hat der begleitete kombinierte Verkehr («Rollende Landstrasse»; nachfolgend auch: RoLa) in den letzten Jahrzehnten einen wichtigen Beitrag geleistet.

**A.c** Die Rollende Landstrasse ist ein Transportsystem in Form des begleiteten kombinierten Verkehrs auf der Schiene. Auf einem Zug werden komplette Lastwagen und Sattelzüge samt Fahrerinnen und Fahrern befördert. Für den Transport der schweren Güterfahrzeuge sind spezielle Niederflur-Tragwagen erforderlich. In speziell dafür geschaffenen Verladeanlagen werden die Fahrzeuge gewogen, abgemessen und auf die Zulässigkeit in Sachen Gefahrgut kontrolliert, bevor sie in Schrittempo von hinten auf den RoLa-Zug aufgefahren werden. Die Fahrerinnen und Fahrer verlassen anschliessend ihre Führerkabine und reisen aus Sicherheitsgründen in Begleitwagen (Liegewagen) mit (vgl. Botschaft 2022, BBI 2022 2456 ff., 2457).

**A.d** Die Transportdienstleistungen der Rollenden Landstrasse werden von B. \_\_\_\_\_ AG angeboten, ein im Jahr (...) von der A. \_\_\_\_\_ AG, der C. \_\_\_\_\_ SA und der D. \_\_\_\_\_ AG gegründetes Unternehmen.

**A.e** Die A.\_\_\_\_\_ AG (nachfolgend: A.\_\_\_\_\_) ist eine Aktiengesellschaft mit Sitz in (...). Sie bezweckt im Wesentlichen (Zweck) (Gesuch der A.\_\_\_\_\_ vom 29. Oktober 2020).

Die A.\_\_\_\_\_ ist für die Sicherheit auf dem Bahnhofareal Brig verantwortlich.

**A.f** Das Grenzwachtkorps (GWK) der Zollbehörde (vormals Eidgenössische Zollverwaltung EZV, heute Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG, nachfolgend: BAZG) führt seit mehreren Jahren auf den Zügen der RoLa vereinzelt und in unregelmässigen Abständen Kontrollen durch (sog. RoLa-Kontrollen), wobei allfällig in den Lastwagen versteckte, illegal mitreisende Personen an der Durchfahrt durch oder Einreise in die Schweiz gehindert werden. Die Kontrollen werden unter anderem auf dem Areal des Bahnhofs Brig durchgeführt. Personen, die im Gleisbereich arbeiten oder Gleise begehen müssen, haben zur Vermeidung von Berufsunfällen die Schulung «Sicheres Bewegen im Gleisbereich» zu absolvieren. Die entsprechende Schulung kann bei der A.\_\_\_\_\_ oder bei E.\_\_\_\_\_ absolviert werden und dauert einen halben Tag. Da die Grenzwächter bisher nicht über die entsprechende Schulung verfügten, mussten sie bei den RoLa-Kontrollen von geschulten Mitarbeitenden (Sicherheitspersonal) der A.\_\_\_\_\_ begleitet werden.

## **B.**

**B.a** Die A.\_\_\_\_\_ ersuchte am 29. Oktober 2020 (Eingang) das Bundesamt für Verkehr (nachfolgend: BAV), das BAZG zu verpflichten, ihr, der A.\_\_\_\_\_ die durch die Begleitung der Grenzwachtkorpskontrollen von Zügen der RoLa anfallenden Kosten zu vergüten. Die Kosten seien sowohl rückwirkend per Juni 2019 als auch in Zukunft zu erstatten. Eventualiter seien die Kosten durch geeignete Massnahmen zu senken.

**B.b** Nach Einholung diverser Stellungnahmen hiess das BAV mit Verfügung vom 11. Mai 2022 das Gesuch gut und ordnete gestützt auf Art. 41 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) an, dass die durch die Kontrollen des BAZG (im Rubrum der Verfügung vom 11. Mai 2022 als Gesuchgegnerin bezeichnet) entstehenden Kosten durch Kontrollen an Zügen der RoLa der Gesuchstellerin zu entschädigen seien, sowohl rückwirkend per Juni 2019 als auch in Zukunft.

**C.**

**C.a** Gegen diese Verfügung des BAV (nachfolgend: Vorinstanz) erhob das BAZG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 13. Juni 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Es beantragt die Feststellung der Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung (Rechtsbegehren Ziff. 1). Eventualiter sei die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung sei aufzuheben (Rechtsbegehren Ziff. 2). Subeventualiter sei die Beschwerde gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zum Erlass einer neuen Verfügung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen (Rechtsbegehren Ziff. 3); unter Kostenfolge zulasten der A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin).

Zur Begründung der Beschwerde führt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht vollständig ermittelt und zu Unrecht das Eisenbahngesetz angewendet. Die Tätigkeit der Beschwerdegegnerin falle vielmehr unter die zollgesetzliche Mitwirkungspflicht, weshalb einzig die Zollgesetzgebung zur Anwendung gelange und keine Entschädigung geschuldet sei.

**C.b** Mit verfahrensleitender Verfügung vom 24. Juni 2022 ersucht das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin um Stellungnahme zur Frage der Handlungszuständigkeit (Parteifähigkeit und Prozessführungsbefugnis).

**C.c** Nach mehrfach erstreckter Frist reicht die Beschwerdeführerin am 22. August 2022 ihre Stellungnahme ein. Die Beschwerdegegnerin nimmt nach mehrfach erstreckter Frist mit Eingabe vom 26. September 2022 zur Frage der Handlungszuständigkeit Stellung. Die Vorinstanz äussert sich am 24. Oktober 2022 zu den prozeduralen Aspekten der Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung, der doppelt relevanten Tatsachen und der Handlungszuständigkeit.

**C.d** In der Beschwerdeantwort vom 16. Dezember 2022 beantragt die Beschwerdegegnerin, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen; unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin.

**C.e** Die Vorinstanz beantragt in der Vernehmlassung vom 20. Januar 2023, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

**C.f** Die Beschwerdeführerin repliziert am 24. März 2023 und ergänzt ihre Replik mit Eingabe vom 8. Mai 2023. Die Beschwerdegegnerin nimmt am 5. Mai 2023 und die Vorinstanz am 8. Mai 2023 zur Frage eines allfälligen positiven Kompetenzkonflikts Stellung. Am 21. Juni 2023 dupliziert die Beschwerdegegnerin. Die Vorinstanz reicht keine Duplik ein. Nach Erhalt der Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 18. September 2023 schloss der Instruktionsrichter mit verfahrensleitender Verfügung vom 20. September 2023 den Schriftenwechsel ab.

**C.g** Auf Veranlassung des Bundesverwaltungsgerichts reicht die Vorinstanz am 19. März 2024 die Vorakten ein. Die Beschwerdeführerin verzichtet mit Eingabe vom 25. April 2024 auf Akteneinsicht. Die Beschwerdegegnerin äussert sich nicht mehr.

#### **D.**

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten 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 prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2016/15 E. 1, BVGE 2007/6 E. 1; Urteil des BVGer B-2362/2022 vom 21. November 2023 E. 1).

**1.2** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach 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), soweit diese von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Vorinstanz gehört zu den Behörden gemäss Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1 Bst. B Ziff. VII 1.2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 24. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]) und der angefochtene Entscheid, der in Anwendung von Art. 48 Abs. 1 EBG ergangen ist, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar, die nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege anfechtbar ist (Art. 48 Abs. 2 EBG). Da zudem kein

Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.3** Unter den Verfahrensbeteiligten ist vorab umstritten, ob die angefochtene Verfügung nichtig ist.

**1.3.1** Die Beschwerdeführerin hält im Wesentlichen dafür, dass die RoLa-Kontrollen als Warenkontrollen von Transportmitteln und Waren zu betrachten seien und keinesfalls mit Personenkontrollen verglichen werden könnten. Bei den RoLa-Kontrollen würden Güterzüge kontrolliert, die nicht für die Personenbeförderung gedacht seien und unerlaubterweise als Personentransportmittel missbraucht und für eine illegale Einreise benützt würden. Im Unterschied zu den Waren- und Personenkontrollen auf Personenzügen gelte es bei den Güterzügen die Kontrollumgebung so zu gestalten, dass eine sichere Kontrolle möglich sei. Die rechtliche Grundlage für die zollrechtliche Kontrolle bzw. Beschau der RoLa-Züge sei Art. 36 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) und nicht Art. 96 und Art. 100 ZG. Mangels Anwendbarkeit des EBG sei die Vorinstanz zum Entscheid nicht zuständig gewesen, weshalb die Verfügung vom 11. Mai 2022 nichtig sei. Mit dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen ZG sei Art. 46 des EBG (aEBG, AS 1958 335) aufgehoben worden. Dies sei ein starkes Indiz dafür, dass seit 2007 nur noch die Zollgesetzgebung gelte. Zudem sei die Begleitung der Grenzwächter nie unter Art. 46 aEBG gefallen und werde auch heute nicht von Art. 5 ZG erfasst. Die durch die zollrechtliche Beschau entstandenen Kosten würden nicht aufgrund der Anforderungen an den Betrieb einer Eisenbahn nach EBG anfallen. Nach schweizerischem Staatsverständnis seien Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörden ein- und desselben Staatswesens nicht auf dem Weg der Verwaltungsrechtspflege, sondern durch die übergeordneten politischen Behörden zu regeln. Bei Kompetenzkonflikten sei nach Art. 9 Abs. 3 VwVG vorzugehen. Die Vorinstanz habe ihre eigene Zuständigkeit in Verletzung von Art. 9 VwVG unrechtmässig festgestellt und sie, die Beschwerdeführerin, fälschlicherweise als gewöhnliche Partei des eröffneten Verwaltungsverfahrens qualifiziert. Auch sei die Vorgehensweise nach Art. 9 Abs. 1 VwVG zwingender Natur. Infolgedessen sei die Verfügung vom 11. Mai 2022 auch wegen dieser gravierenden Rechtsverletzungen nichtig.

**1.3.2** Die Beschwerdegegnerin argumentiert zusammengefasst, die Vorinstanz sei gestützt auf Art. 48 Abs. 1 EBG zur Beurteilung der Frage zuständig. Auch der Hinweis der Beschwerdeführerin auf das Vorliegen einer doppelrelevanten Tatsache spreche sodann für die Zuständigkeit der Vorinstanz. Das 5. Kapitel des EBG beziehe sich auf besondere Leistungen für öffentliche Verwaltungen, wobei das Eisenbahnunternehmen jeweils Leistungserbringer und der Bund, die Kantone, die Gemeinden oder andere öffentliche Körperschaften und deren Anstalten und Betriebe Leistungsbezieher seien. Es ergebe sich aus der Natur der Regelung, dass auch Behörden Adressaten der entsprechenden Entscheide bzw. Verfügungen seien. Strittig sei nicht die Mitwirkungspflicht, sondern die Frage der Vergütung von besonderen Leistungen. Es liege auch kein Kompetenzkonflikt nach Art. 9 Abs. 3 VwVG vor. Das Kompetenzkonfliktthema sei zudem von der Beschwerdeführerin erstmals in der Replik aufgeworfen worden. Bis dahin seien weder die Vorinstanz noch die Beschwerdeführerin von einem Kompetenzkonflikt ausgegangen.

**1.3.3** Die Vorinstanz ist der Auffassung, dass die Befugnisse der Beschwerdeführerin nicht strittig seien. Es gehe vielmehr um die Tragung der von der Beschwerdeführerin verursachten Kosten, weil sie auf dem Eisenbahnareal tätig sei und die entsprechenden Kosten damit den Betrieb von Eisenbahnen im Sinne von Art. 1 EBG betreffen würden. Die zollrechtlichen Erlasse würden dazu keine Regelung enthalten, wohl aber die eisenbahnrechtlichen Erlasse. Mit der Aufhebung von Art. 46 aEBG sei Art. 41 EBG anwendbar. An der Zuständigkeit gemäss Art. 48 Abs. 1 EBG habe sich nichts geändert. Die Beschwerdeführerin sei von den Kosten wie eine Privatperson betroffen. Ihre hoheitlichen Befugnisse würden unberührt bleiben. Dementsprechend liege kein Kompetenzkonflikt vor, der nach Art. 9 Abs. 3 VwVG zu lösen wäre. Art. 48 Abs. 1 EBG gehe Art. 9 Abs. 3 VwVG vor.

**1.3.4** Der Erlass einer Verfügung setzt die Verfügungsbefugnis der anordnenden Behörde voraus. Fehlt die sachliche Zuständigkeit, leidet die Verfügung an einem schwerwiegenden Mangel, der einen Nichtigkeitsgrund darstellt, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder der Schluss auf die Nichtigkeit würde sich nicht mit der Rechtssicherheit vertragen. Nichtigere Verfügungen entfalten keinerlei Rechtswirkungen. Sie können somit auch nicht Anfechtungsobjekt einer Beschwerde sein. Daher kann auf eine Beschwerde grundsätzlich nur eingetreten werden, wenn die Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verfügung sachlich zuständig war (vgl. Urteil des

BGer 9C\_496/2023 vom 29. Februar 2024 E. 4.2.1 f. [zur Publikation vorgesehen]; Urteil des BVGer A-5490/2022 vom 12. März 2024 E. 2.2.1; YANNICK WEBER, Die Nichtigkeit im öffentlichen Recht, sui generis, Zürich 2024, Rz. 63, Rz. 70, Rz. 72 ff.).

Als nichtig erweist sich nach der sog. Evidenztheorie eine Verfügung erst, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und wenn die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab die funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht (BGE 148 IV 445 E. 1.4.2 m.H., BVGE 2015/15 E. 2.5.2; Urteil des BVGer A-3809/2021 vom 23. August 2022 E. 3.1).

Auf die Beschwerde gegen eine nichtige Verfügung ist zwar nicht einzutreten, jedoch ist die Nichtigkeit im Dispositiv festzustellen (BGE 137 III 217 E. 2.4.3; Urteile des BVGer A-5490/2022 vom 12. März 2024 E. 2.2.2, A-6568/2018 vom 4. Juli 2019 E. 1.4).

**1.3.5** Den Ausführungen der Vorinstanz ist zu entnehmen, dass sie die Begleittätigkeit der Beschwerdegegnerin für das GWK als besondere Leistung einer Eisenbahnunternehmung für den Bund im Sinne von Art. 41 EBG qualifizierte. Ein solcher Entscheid fällt zweifelsohne in die Zuständigkeit der Vorinstanz (Art. 48 Abs. 1 EBG). Ob die Vorinstanz zu Recht das EBG angewendet bzw. die fragliche Leistung richtig qualifiziert hat, ist demgegenüber eine materiell-rechtliche Frage, die nicht im Rahmen der Eintretensfrage zu prüfen ist.

**1.3.6** Die Zuständigkeit der Vorinstanz war bereits im vorinstanzlichen Verfahren bestritten, wie sich den Erwägungen des angefochtenen Entscheids entnehmen lässt. Die Beschwerdeführerin macht zu Recht nicht geltend, sie habe sich im vorinstanzlichen Verfahren nur zur Frage der Zuständigkeit geäußert, nicht aber zu den materiell-rechtlichen Aspekten des Streits. Da demnach das rechtliche Gehör im vorinstanzlichen Verfahren gewahrt wurde, liegt kein Nichtigkeitsgrund im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV vor (zur Nichtigkeit bei einer schwerwiegenden Gehörsverletzung vgl. Urteil des BGer 2C\_1043/2016 vom 6. August 2018 E. 3.1 m.H.).

**1.3.7** Die Vorinstanz hat es unterlassen, in einem Zwischenentscheid über ihre Zuständigkeit (Art. 9 Abs. 1 VwVG) zu befinden. Entgegen der Ansicht

der Beschwerdeführerin ist jedoch selbst im Bestreitungsfall ein Zwischenentscheid über die Zuständigkeit nicht zwingend (THOMAS FLÜCKIGER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 9 N 5 m.w.H.). Die angefochtene Verfügung ist deswegen keinesfalls nichtig.

**1.3.8** Es ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin auch kein Nichtigkeitsgrund gegeben, weil die Vorinstanz kein Verfahren nach Art. 9 Abs. 3 VwVG eingeleitet hat. In der vorliegenden Konstellation liegt kein Anwendungsfall von Art. 9 Abs. 3 VwVG vor. Die Beschwerdeführerin beansprucht keine eigene Entscheidungsgewalt, sondern bestreitet als Verfahrensbeteiligte die Zuständigkeit der Vorinstanz zur Beurteilung der Vergütungsansprüche der Beschwerdegegnerin.

**1.3.9** Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist somit festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung nicht nichtig ist.

**1.4** Mit Blick auf die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin als Sachurteilsvoraussetzung vertreten die Verfahrensbeteiligten folgende Standpunkte, die nachfolgend jeweils in zusammengefasster Form wiedergegeben werden:

**1.4.1** Die Beschwerdeführerin erachtet die Voraussetzungen für ein «besonderes Beschwerderecht» nach Art. 48 Abs. 2 VwVG als nicht gegeben, da weder das Eisenbahngesetz noch das Zollrecht ihr explizit ein Beschwerderecht einräumen würden. Die Beschwerdeführerin beruft sich jedoch auf ein «allgemeines Beschwerderecht» nach Art. 48 Abs. 1 VwVG, da sie als Gesuchgegnerin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, durch die Auferlegung der Kosten für die Begleitung durch die Beschwerdegegnerin in ihrem Finanzvermögen und dessen wirtschaftlicher Verwendung sowie durch die Bemessung der Kosten nach kaufmännischen Grundsätzen gleich wie ein Privater betroffen und beschwert sei. Sie sei aber auch in qualifizierter Weise in ihren hoheitlichen Interessen betroffen, da die Mehrkosten für die Zollkontrolle sich als Abschreckung für die Durchführung künftiger Kontrollen erweisen könnten. Zudem habe sie ein schutzwürdiges Interesse an der Durchführung eines Beschwerdeverfahrens, da der Entscheid auch präjudizierend wirken könne für Kostenfolgen aus Kontrollen in der Schiff- und in der Luftfahrt. Ferner gebiete der Grundsatz der Einheit des Verfahrens, dass ihr ein Beschwerderecht vor dem Bundesverwaltungsgericht zukomme. Schliesslich sei sie auch als Dienststelle zur Beschwerde legitimiert, da der angefochtene Entscheid ihren spezifischen

Aufgabenkreis beschlage, wie er in Art. 4 und 14 der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1) umschrieben sei.

**1.4.2** Die Beschwerdegegnerin betrachtet die Beschwerdeführerin als materielle Adressatin der Verfügung vom 11. Mai 2022 gemäss Art. 6 VwVG als parteifähig und in deren Aufgabenbereich nach Art. 4 und 14 OV-EFD grundsätzlich zur Prozessführung befugt. Dennoch stehe der Beschwerdeführerin – nach Ansicht der der Beschwerdegegnerin – weder ein «allgemeines Beschwerderecht» nach Art. 48 Abs. 1 VwVG bzw. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) noch ein «besonderes Beschwerderecht» nach Art. 48 Abs. 2 VwVG bzw. Art. 89 Abs. 2 BGG zu. Da die Beschwerdeführerin trotz der auferlegten Kosten auch weiterhin Kontrollen durchführen könne, sei sie nicht in qualifizierter Weise in ihren hoheitlichen Interessen betroffen. Die Kosten beschlagen sodann nach Ansicht der Beschwerdegegnerin nur die Aufwände für die Begleitung der Grenzwächter, die ohne Weiteres vermieden werden könnten, wenn diese eine Schulung in Sicherheitsbelangen besuchen würden. Vorliegend gehe es um die zollrechtliche Verpflichtung der Beschwerdegegnerin zur Mitwirkung wie sie in Art. 124 der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) statuiert sei. Die Zollgesetzgebung enthalte jedoch keine Kostentragungsregelung bezüglich der in Art. 124 ZV enthaltenen Mitwirkungspflicht. Da die Zollgesetzgebung bezüglich des Streitgegenstandes keine Regelung enthalte und das EBG Anwendung finde, könne die Zollgesetzgebung durch die angefochtene Verfügung nicht eingeschränkt sein.

**1.4.3** Während die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2022 die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin nicht bestritt, stellt sie sich in ihrer Vernehmlassung vom 20. Januar 2023 auf den Standpunkt, dass die Beschwerdeführerin über keine Beschwerdebefugnis des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD (nachfolgend: EFD) verfüge und sich auch nicht auf eine spezialgesetzliche Grundlage für eine Behördenbeschwerde stützen könne. Art. 4 in Verbindung mit Art. 14 OV-EFD könne nicht greifen, da die Beschwerdeführerin durch die Verfügung vom 11. Mai 2022 nicht an der Erfüllung der Ziele und Funktionen im Sinne von Art. 14 OV-EFD gehindert werde. Vielmehr seien der Wirtschaft die dadurch entstandenen Kosten zu erstatten.

**1.4.4** Die Bestimmung von Art. 48 Abs. 1 VwVG setzt vorab die Parteifähigkeit der Beschwerde führenden Partei voraus. Die Parteifähigkeit

bestimmt sich grundsätzlich auch im Verwaltungsverfahren nach dem Zivilrecht. Danach ist parteifähig, wer rechtsfähig ist. Als Beschwerde führende Parteien kommen damit die natürlichen Personen und die juristischen Personen des Privatrechts in Frage. Ebenfalls zur Beschwerde legitimiert sein können die öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie andere Träger von Verwaltungsaufgaben, wenn diese über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen oder ihnen das Gesetz ausdrücklich Parteifähigkeit zuerkennt (vgl. BGE 127 II 32 E. 2f; zum Ganzen Urteil des BVGer A-651/2016 vom 24. Mai 2016 E. 2.3 m.H.).

Grundsätzlich nicht parteifähig sind Behörden der Zentralverwaltung, die als Organe rechtsfähiger Verwaltungseinheiten nur für das Gemeinwesen handeln, nicht aber selbst beschwerdeführende Partei sein können (VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, Praxiskommentar VwVG, Art. 6 N 13).

Die Beschwerdeführerin ist eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung (vgl. Anhang 1 Bst. B Ziff. V 1.6 RVOV). Als solche verfügt sie nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist auch nicht berechtigt, den Bund ohne besondere Ermächtigung prozessual zu vertreten (vgl. dazu BGE 127 II 32 E. 2g; zur prozessualen Vertretung öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Allgemeinen: BGE 135 II 12 E. 1.2.3, 134 II 45 E. 2.2.3). Auch die sachliche Zuständigkeit (bzw. die Verwaltungsbefugnis) der Beschwerdeführerin im Bereich der Waren- und Grenzkontrolle führt nicht zu einer allgemeinen Befugnis, den Bund diesbezüglich prozessual zu vertreten (Urteil des BVGer A-651/2016 vom 24. Mai 2016 E. 2.3 m.H.).

**1.4.5** Gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG sind Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt, zur Beschwerde berechtigt. Dabei geht es nicht um die Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen, sondern um die Wahrung öffentlicher Interessen (VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, Praxiskommentar VwVG, Art. 48 Fn. 347; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, § 15 Ziff. 5 f. S. 163). Eine entsprechende Ermächtigung ergibt sich im Bereich von Art. 48 Abs. 2 VwVG aber nicht schon generell daraus, dass eine Behörde für eine bestimmte Aufgabe zuständig ist, sondern nur aus einer ausdrücklichen spezialgesetzlichen Regelung (vgl. BGE 136 II 274 E. 3.4, 127 II 32 E. 2c; Urteil des BGer 2C\_969/2013 vom 19. Juli 2014 E. 5.1.1; vgl. auch Urteile des BVGer A-4864/2019 vom 15. September 2020 [das BGer ist mit Entscheid 1C\_595/2020 vom 23. März 2021 auf eine dagegen erhobene Beschwerde nicht eingetreten] E. 1.2.3, A-651/2016 vom 24. Mai

2016 E. 3; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Praxis-kommentar VwVG, Art. 48 N 37).

**1.4.6** Gemäss Art. 48 Abs. 2 EBG kann gegen eine Verfügung des BAV nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden. Die Beschwerdeführerin ist weder in dieser Bestimmung noch in den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege namentlich erwähnt, weshalb es insoweit an einem ausdrücklichen spezialgesetzlichen Beschwerderecht fehlt.

**1.4.7** Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG sieht vor, dass die Bundeskanzlei, die Departemente des Bundes oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die ihnen unterstellten Dienststellen zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht berechtigt sind, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann.

Die Bestimmung von Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG verleiht primär der Bundeskanzlei und den Departementen ein Beschwerderecht. Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber eine Dienststelle, die dem EFD unterstellt ist. Als Dienststelle ist die Beschwerdeführerin nur zur Beschwerde im eigenen Namen berechtigt, «soweit das Bundesrecht es vorsieht». Verlangt ist kein Gesetz im formellen Sinn, immerhin aber eine Verordnung (vgl. BGE 140 II 539 E. 4.2 m.H., 140 V 321 E. 2.2; Urteile des BGer 9C\_292/2023 vom 10. Oktober 2023 E. 1.2.2.2 [zur Publikation vorgesehen], 1C\_283/2019 und 1C\_287/2019 vom 24. Juli 2020 E. 2.3.1, 2C\_969/2013 und 2C\_985/2013 vom 19. Juli 2014 E. 5.1.1, 2C\_678/2012 vom 17. Mai 2013 E. 1.3).

Gemäss Art. 14 OV-EFD ist das BAZG innerhalb des EFD unter anderem für die Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze zuständig (Art. 14 Abs. 2 Bst. a OV-EFD) und wahrt die Sicherheit im Grenzraum (Art. 14 Abs. 2 Bst. b OV-EFD). Es ist in diesen Zuständigkeiten nach Art. 4 OV-EFD ausdrücklich zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt.

**1.4.8** Für die Behördenbeschwerde gemäss Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG ist ein spezifisches schutzwürdiges Interesse nicht erforderlich; es genügt das Interesse an der richtigen Durchsetzung des Bundesrechts (BGE 135 II 338 E. 1.2.1; Urteil 2C\_1040/2018 und 2C\_1050/2018 vom 18. März 2021 E. 2.2.2 [nicht publiziert in BGE 147 II 227]).

**1.4.9** Vorliegend liegt zwar eine Bestimmung des EBG im Streit, indessen geht es in der Sache letztlich um die RoLa-Kontrollen. Diese können durchaus dem Waren- oder Personenverkehr (Art. 14 Abs. 2 Bst. a OV-EFD) und der Wahrung der Sicherheit im Grenzraum (Art. 14 Abs. 2 Bst. b OV-EFD) zugerechnet werden. Die Beschwerdeführerin rügt denn auch eine Verletzung des Zollgesetzes. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin nach Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG ist daher zu bejahen. In Anwendung des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens (Art. 111 BGG) ist die Beschwerdelegitimation daher bereits im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht zu bejahen (vgl. Urteil des BVGer A-2375/2018 vom 11. April 2019 E. 1.2.2 [das BGer hat in seiner Entscheidung 1C\_283/2019 und 1C\_287/2019 vom 24. Juli 2020 die Beschwerdelegitimation der Behörden bejaht, den Entscheid jedoch aus anderen Gründen aufgehoben, soweit es darauf eingetreten ist]).

**1.4.10** In diesem Sinne ist festzuhalten, dass die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin gegeben ist.

**1.5** Die Frist- und Formerfordernisse nach Art. 50 und Art. 52 VwVG wurden gewahrt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

## **1.6**

**1.6.1** Gemäss Art. 25 Abs. 1 VwVG kann die sachlich zuständige Behörde über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung erlassen (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG).

Feststellungsverfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG haben – gleich wie bei Gestaltungs- und Leistungsverfügungen – stets individuelle und konkrete Rechte und Pflichten, das heisst Rechtsfolgen zum Gegenstand. Auch mit Feststellungsverfügungen können mithin nur Rechtsfragen geklärt, nicht aber Tatsachenfeststellungen getroffen werden (BGE 130 V 388 E. 2.5 m.H.). Dabei kann Inhalt der Feststellungsverfügung nur der Bestand, Nichtbestand oder der Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten sein (Art. 25 Abs. 1 VwVG).

**1.6.2** Gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG ist dem Begehren um eine Feststellungsverfügung – Gesuch um Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfangs von öffentlich-rechtlichen Rechten und Pflichten (Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Art. 25 Abs. 1 VwVG) – stattzugeben, wenn die gesuchstellende Person ein schutzwürdiges Interesse nachweist (BGE 146 V 38

E. 4.2). An einem schutzwürdigen Interesse fehlt es, wenn die Interessen der gesuchstellenden Person ebenso gut durch den späteren Erlass einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden können, weil dann kein Interesse an der sofortigen Feststellung besteht. Gegenüber einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung hat die Feststellungsverfügung somit lediglich subsidiären Charakter (BGE 149 II 147 E. 3.3.3.3; Urteil 2C\_608/2017 vom 24. August 2018 E. 6.3 m.H.). Allerdings gilt dieses Erfordernis nicht absolut. Kann das schutzwürdige Interesse mit einer Feststellungsverfügung besser gewahrt werden als mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung, ist die Legitimation ausreichend dargetan (Urteil des BVGer B-2343/2013 vom 4. Juni 2014 E. 2.3; vgl. auch ISABELLE HÄNER, Praxiskommentar VwVG, Art. 25 N 20 m.H.).

Feststellungsverfügungen können grundsätzlich auch mit Blick auf Rechte und Pflichten aus künftigen Sachverhalten verlangt werden, sofern sich diese bereits hinreichend konkretisiert haben. Ausgenommen davon sind Gesuche, aufgrund derer sich die verfügenden Behörden und die Rechtsmittelinstanzen – unter Umständen wiederholt – zu theoretischen Vorgehensvarianten äussern müssen, um den Gesuchstellern eine optimale Gestaltung ihrer Verhältnisse zu ermöglichen (vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5, 135 II 60 E. 3.3.3 m.H.; Urteil des BGer 2C\_608/2017 vom 24. August 2018 E. 5.3; BVGE 2015/35 E. 2.2.3, BVGE 2014/45 E. 3.1.2; Urteile des BVGer B-5996/2022 vom 13. Juli 2023 E. 5.1 m.H., C-5074/2020 vom 25. Mai 2021 E. 4.6.3 m.H.). Das Feststellungsinteresse ist in diesem Fall nur schutzwürdig, wenn es der Verwaltungsökonomie vorgeht (Urteil des BVGer B-5996/2022 vom 13. Juli 2023 E. 5.1).

**1.6.3** Im Gesuch vom 29. Oktober 2020 an die Vorinstanz verlangte die A. \_\_\_\_\_ die Vergütung für die Begleitung des GWK bei den RoLa-Kontrollen in Brig. Sie ersuchte hierbei um Vergütung der Kosten ab Juni 2019 und für die Zukunft. Sie unterliess es jedoch, im Rechtsbegehren den Betrag zu beziffern. In der Begründung errechnete sie jedoch aufgelaufene Kosten in der Höhe von Fr. 50'631.10. Die entsprechenden 12 Rechnungen sind aktenkundig. Sie weisen unter dem Titel «Securityleistungen» Leistungen für die Zeit vom 1. Juli 2019 bis 31. März 2020 und vom 1. Juni 2020 bis 30. September 2020 in jeweils unterschiedlicher Höhe aus. Daraus ist zu schliessen, dass der Leistungsumfang variiert. Im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens hielt das BAZG die Rechnungen für zu wenig spezifiziert, insbesondere fehle es an der Angabe, wann die Kontrollen erfolgt seien. Dem hielt die A. \_\_\_\_\_ im vorinstanzlichen Verfahren entgegen, dass ihr Begehren sich für die vergangene Zeit auf Fr. 50'631.10

belaufe, sie aber auch die zukunftsgerichtete Klarheit erhalten wolle, dass die entsprechenden Kosten durch das BAZG zu vergüten seien.

Aus dem vorstehend Gesagten ergibt sich, dass das Gesuch vom 29. Oktober 2020 für die Vergangenheit als Leistungsbegehren und für die Zukunft als Feststellungsbegehren zu betrachten ist.

**1.6.4** Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid das Gesuch gutgeheissen und den Vergütungsanspruch bejaht, ohne einen Betrag festzusetzen. Es handelt sich bei der angefochtenen Verfügung demzufolge um einen Feststellungsentscheid. Die Vorinstanz hat damit das Gesuch vom 29. Oktober 2020 nicht vollständig beurteilt.

## **1.7**

**1.7.1** Zwischenverfügungen stellen Zwischenschritte auf dem Weg zur Verfahrenserledigung dar, dies im Gegensatz zu End- und Teilverfügungen, die das Verfahren zumindest teilweise prozessual abschliessen. Ob es sich bei einer Verfügung um eine Zwischenverfügung handelt, ist nach ihrem materiellen Inhalt zu bestimmen (vgl. BGE 139 V 42 E. 2.3, 136 V 131 E. 1.1.2; Urteile des BVGer A-4282/2022 vom 6. März 2024 E. 1.4.1, A-3233/2022 vom 17. Januar 2023 E. 3.2).

Im Unterschied zu End- oder Teilverfügungen sind Zwischenverfügungen, soweit sie nicht die Zuständigkeit oder Ausstandsbegehren betreffen (Art. 45 VwVG), nur selbständig mittels Beschwerde anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können oder wenn die Gutheissung der Beschwerde gegen die Zwischenverfügung sofort einen Endentscheid herbeiführt und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 46 Abs. 1 Bst. a und b VwVG; Urteil des BVGer B-6007/2023 vom 8. April 2024 E. 1.2.4). Andernfalls können Zwischenverfügungen nur mit Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden (Art. 46 Abs. 2 VwVG).

Zwischenverfügungen, welche eine materiell-rechtliche Vorfrage bzw. einen sog. materiell-rechtlichen Grundsatzentscheid beantworten, sind in der Regel über die Voraussetzung von Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG anfechtbar

(UHLMANN/WÄLLE-BÄR, Praxiskommentar VwVG, Art. 46 N 30 m.H. auf die Rechtsprechung).

**1.7.2** Die Frage der Vergütungspflicht ist eine materiell-rechtliche Vorfrage. Erst wenn diese geklärt ist, kann der Umfang der Vergütung beurteilt werden. Verneint das Bundesverwaltungsgericht den Vergütungsanspruch nach Art. 41 EBG und heisst es die Beschwerde gut, so fällt es einen Endentscheid. Damit lässt sich ein bedeutender Aufwand an Zeit einsparen. Demzufolge liegt ein Fall von Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG vor.

**1.8** Auf die Beschwerde ist einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). In letzterem Punkt auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die eigene Fachkompetenz entschieden hat. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die Vorinstanz die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 m.H.; Urteil des BVGer A-296/2020 vom 3. November 2020 E. 2.2). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; vgl. Urteil des BVGer A-1706/2023 vom 19. Februar 2024 E. 2 m.H.).

## **3.**

**3.1** Ergeht eine Feststellungsverfügung, ohne dass ein schutzwürdiges Interesse besteht, hat die Rechtsmittelinstanz dieselbe auf Beschwerde hin aufzuheben (vgl. BGE 129 V 289 E. 3.3; Urteile des BGer 8C\_296/2019 vom 9. Oktober 2019 E. 2.1, 8C\_677/2017 vom 23. Februar 2018 E. 5.1.2 m.H.; Urteil des BVGer A-1421/2015 vom 23. September 2015 E. 2.1).

Die Vorinstanz hat mit der angefochtenen Feststellungsverfügung dem formellen Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin entsprochen, aber hierbei faktisch die Diskussion auf die Grundsatzfrage betreffend die Vergütungspflicht beschränkt, sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft. Dies ist unter den gegebenen Umständen nicht zu beanstanden.

**3.2** Strittig ist, ob die Beschwerdegegnerin gegenüber der Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Vergütung hat, weil sie die Grenzwächter bei der Kontrolle der RoLa im Bahnhof Brig durch ihr Sicherheitspersonal begleitete bzw. weiterhin begleitet. Allein dieser Aspekt wurde von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid beurteilt. Der Sachverhalt erweist sich – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – als rechtsgenügend geklärt, zumal hier lediglich eine Zwischenverfügung angefochten und nur die Grundsatzfrage zu diskutieren ist.

### **3.3**

**3.3.1** Die Vorinstanz bejahte in der angefochtenen Verfügung vom 11. Mai 2022 das Vorliegen einer besonderen Leistung im Sinne von Art. 41 EBG und damit den Vergütungsanspruch. Der im Rahmen der Bahnreform 2 unverändert übernommene Art. 41 EBG sowie der gleichlautende Art. 40 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) würden festlegen, dass auch öffentliche Körperschaften für Leistungen von Transportunternehmen ein übliches Entgelt zu entrichten hätten. Dies entspreche auch den Anforderungen und Zielen des mit der Bahnreform 1 angestossenen Prozesses der Liberalisierung des Güterverkehrs und der Neuregelung der Beziehung zwischen Staat und Transportunternehmen. Der Terminologie «besondere Leistung» könne keine übermässige Bedeutung zugemessen werden. Die Begleitung durch das Sicherheitspersonal im Rahmen der Kontrolle von RoLa-Zügen sei eine Leistung, welche die Beschwerdeführerin als Verwaltungseinheit des Bundes von der Beschwerdegegnerin in Anspruch nehme. Vorliegend gehe es nicht um eine Warenkontrolle, insbesondere nicht um eine Beschau, sondern um Personentrollen, mithin um die unkontrollierte Migration und um die Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung, zumal die Begleitung durch das Sicherheitspersonal nur deshalb notwendig sei, weil die Grenzwächter die zum sicheren Bewegen im Gleisbereich erforderliche Schulung nicht absolviert hätten. Mit der Revision des Zollgesetzes per 1. Mai 2007 sei Art. 46 aEBG (AS 1958 335) aufgehoben worden. Gemäss Art. 46 aEBG habe die Zollgesetzgebung die Art und den Umfang der Leistungen der Bahnunternehmen für die Zollverwaltung umschrieben. Den Bahnunternehmen habe

eine angemessene Vergütung zugestanden. Der Bundesrat habe die Leistungen bezeichnet, für welche Anspruch auf Vergütung bestand habe. Die zwischen der Zollverwaltung und den Bahnunternehmen zu treffenden Vereinbarungen über die Vergütung hätten der Genehmigung des Bundesrats bedurft. Bis zur Änderung des Zollgesetzes sei eine Entschädigungspflicht der Zollbehörde für Leistungen der Eisenbahnunternehmen ausdrücklich vorgesehen gewesen. Die Bestimmung von Art. 14a EBG, wonach die Eisenbahnunternehmen dem BAV den freien Zutritt zu allen Teilen der Eisenbahnanlagen zu gewähren hätten und es bei seiner Prüf- und Kontrolltätigkeit kostenlos zu unterstützen hätten, sei auf die Kontrollen des GWK nicht analog anwendbar.

**3.3.2** Die Beschwerdeführerin macht geltend, das EBG sei nicht anwendbar. Vielmehr falle die Angelegenheit unter die zollgesetzliche Mitwirkungspflicht im Rahmen einer Warenkontrolle der Lastenwagen und der darin transportierten Waren gemäss Art. 36 ZG und sei damit gestützt auf Art. 97 der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) von der Beschwerdegegnerin unentgeltlich zu erbringen. Das Zollveranlagungsverfahren sei seit jeher im schweizerischen Recht mit der Vornahme gewisser polizeilicher Kontrollfunktionen der allgemeinen Verwaltung sowie der Wahrung nicht zollrechtlicher fiskalischer Interessen verbunden gewesen. Dies habe sich mit der Totalrevision des ZG, welche am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, nicht geändert. Die Botschaft halte zur Zollveranlagung explizit fest, dass die Zollveranlagung nicht nur der korrekten Zollerhebung diene, sondern zugleich auch dem Vollzug aller übrigen von der Zollverwaltung zu vollziehender Erlasse, einschliesslich der Massnahmen zur Überwachung und Kontrolle von Personen und Waren bei Grenzübergang und im Grenzverkehr. BLUMENSTEIN habe seinerzeit die Kontrolle eingeführter Gegenstände sowie die Überwachung einreisender Personen zu den polizeilichen Funktionen gezählt (vgl. ERNST BLUMENSTEIN, Schweizerisches Steuerrecht, II. Halbband, 1927, S. 483 und ERNST BLUMENSTEIN, Grundzüge des schweizerischen Zollrechts, 1931, S.79). Bereits unter dem alten Zollgesetz von 1925 (AS 42 339) sei die Revision umfassend gewesen und habe sich insbesondere auch auf die Grenzpolizei erstreckt. Die Revision sei 2007 materiell unverändert durch die Beschau ersetzt worden. Wie bereits zuvor unter der Bezeichnung Revision nach dem alten Zollrecht würden mit der Beschau nach Art. 36 ZG sowohl Waren als auch Transportmittel kontrolliert werden. Der Umfang der Beschau sei weit zu verstehen, denn nach RAEDERSDORF würden «auch die Korrektheit von allfällig eingereichten Ursprungsdokumenten oder die Einhaltung von nichtzollrechtlichen Erlassen» überprüft (PATRICK RAEDERSDORF, in: Kocher/Clavadetscher [Hrsg.],

Zollgesetz [ZG], Bern 2009, Art. 36 N 6). Schliesslich sei auf die Rahmenvereinbarung Bahnverkehr hinzuweisen, die gestützt auf Art. 42 ZG abgeschlossen worden sei. Art. 4 der Rahmenvereinbarung Bahnverkehr sehe bezüglich des anwendbaren Rechts ausdrücklich vor, dass die allgemeinen Bestimmungen der Zollgesetzgebung, der entsprechenden Verfahrensrichtlinien und der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes anzuwenden seien. Der Kostenpunkt werde in der Rahmenvereinbarung Bahnverkehr nicht angesprochen und sei mit Art. 37 Abs. 2 ZG offensichtlich in den allgemeinen Bestimmungen der Zollgesetzgebung geregelt. Somit sei klar, dass die Beschwerdegegenerin die Kosten der RoLa-Kontrollen zu tragen habe. Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, Art. 46 aEBG sei aufgehoben und durch Art. 5 ZG ersetzt worden. Der Verkehr, der auf der Bahninfrastruktur erfolge, sei gemäss Art. 1 Abs. 2 EBG Teil der Definition der «Eisenbahn». Vorliegend handle es sich um internationalen Güterverkehr. Der Güterverkehr als Eisenbahnverkehr sei zugleich eine besondere Art Warenverkehr im zollrechtlichen Sinn. Eisenbahnlinien würden als Zollstrassen gelten, so auch die betroffene Eisenbahnlinie, die eine Zollstrasse im Sinne von Art. 22 ZG in Verbindung mit Art. 1 des Übereinkommens vom 24. März 1906 zwischen der Schweiz und Italien betreffen den Zolldienst auf der Simplonlinie zwischen Brig und Domodossola (SR 0.631.252.945.44) sei. Das Verbringen von Waren über die Zollgrenze und das Zuführen der Waren zur nächstgelegenen Zollstelle auf der Eisenbahnlinie, die als Zollstrasse gelte, sei bereits Teil des korrekten Zollveranlagungsverfahrens. Die Beförderungsmittel würden als Waren einerseits der generellen Zollüberwachung nach Art. 23 Abs.1 ZG bis zu deren Wiederausfuhr oder Überführung in den zollrechtlichen freien Verkehr und andererseits der Beschau nach Art. 36 ZG unterliegen. Der Begriff «Betrieb» werde gemäss dem Glossar der Vorinstanz auf dem Internet sehr unterschiedlich verwendet, wobei darunter immer mindestens der «operative Betrieb», die «Instandhaltung» und die «Schnittstellen (oft in Form von Vorschriften) zwischen Mensch (sicherheitsrelevantes Personal), Fahrzeug und Anlage» zu verstehen sei. Nach KÖNIG würden nur Tätigkeiten, die unmittelbar die Beförderung von Personen und Sachen dienen würden, als Betrieb gelten (ROGER KÖNIG, Die Gefährdungshaftung nach Eisenbahngesetz, 2012, N 43). Durch die zollrechtliche Beschau bei den in die Schweiz einfahrenden RoLa-Zügen würden für die Eisenbahnunternehmen tatsächlich Kosten entstehen. Diese Kosten seien allerdings nicht Kosten, die aufgrund der Anforderungen an den Betrieb einer Eisenbahn nach EBG anfallen würden. Die Anwendung des EBG schliesse die Anwendung als lex posterior nicht aus. Zu den Aufgaben der Beschwerdeführerin gehöre auch die Bekämpfung der illegalen Migration. Da die zollrechtlichen Beschauregeln

bei RoLa-Kontrollen auch im Fall einer theoretischen Anwendbarkeit des EBG den Vollzug sämtlicher Aufgaben der Beschwerdeführerin erfassen würden, bleibe für besondere Leistungen nach Art. 41 EBG kein Raum.

**3.3.3** Die Beschwerdegegnerin argumentiert, die allgemeine Mitwirkungspflicht im Zusammenhang mit der Beschau ergebe sich aus Art. 36 Abs. 4 ZG, wonach die anmeldepflichtige Person in der von der Zollstelle verlangten Weise mitwirken müsse. Die Kostenfolgen für diese allgemeine Mitwirkungspflicht seien in Art. 37 Abs. 2 ZG sowie in Art. 91 ZV geregelt. Davon sei die umfassendere und nur für Eisenbahnverkehrsunternehmen geltende besondere Mitwirkungspflicht gemäss Art. 124 ZV abzugrenzen, welche Basis für den Abruf des Sicherheitspersonals der Beschwerdegegnerin sei. Für die besonderen Mitwirkungspflichten gemäss Art. 121 ff. ZV enthalte das ZG indessen keine Bestimmung zur Kostentragung. Diese ergebe sich vielmehr aus Art. 121 - 126 ZV. Anders als Art. 122 und Art. 125 Abs. 2 ZV sehe Art. 124 ZV keine Unentgeltlichkeit vor. Die Zollgesetzgebung regle die Kostentragung daher nicht abschliessend. Der Vergütungsgrundsatz für die vorliegende Mitwirkung ergebe sich daher aus dem EBG, wonach die Beschwerdeführerin die Kosten für den Personaleinsatz zu tragen habe. Auch wenn Art. 46 aEBG weggefallen sei, bleibe das EBG weiterhin anwendbar, denn nach der Kontrolle durch das GWK müsse der Zug wieder in Betrieb genommen und für die Weiterfahrt vorbereitet werden. Diese Einzeltätigkeiten würden im Zusammenhang stehen mit der Beförderung von Sachen auf dem Schienenweg oder der Vorbereitung hierzu. Die Begleitung des GWK durch ihr Sicherheitspersonal stelle eine besondere Leistung im Sinne von Art. 41 EBG dar, die entsprechend zu vergüten sei. Aus der Botschaft des Bundesrats ergebe sich, dass der Begriff «besondere Leistungen» gemäss Art. 41 EBG weit zu verstehen sei. Als Beispiele seien das Dulden der Anlagebenutzung oder das Mitwirken durch Personal der Eisenbahnunternehmen an den Verrichtungen der öffentlichen Dienste genannt. Es habe dem Willen des Gesetzgebers entsprochen, eine klarere Trennung zwischen der Bahn und den Verwaltungen zu erreichen und eben gerade eine Vergütung für solche Leistungen vorzusehen. In Art. 124 ZV, der nur für Eisenbahnunternehmen gelte, sei eine besondere Pflicht der Beschwerdegegnerin enthalten, die Beschwerdeführerin – im Unterschied zu anderen Unternehmen – in besonderer Art und in aussergewöhnlichem Umfang beim Vollzug der Zollgesetzgebung zu unterstützen. Der Umstand, dass sich die Mitwirkungspflicht grundsätzlich aus der Zollgesetzgebung ergebe, würde nichts daran ändern, dass es sich um besondere Leistungen im Sinne von Art. 41 EBG handle, da die

Zollgesetzgebung die Frage der Vergütung und der Kostentragung nicht abschliessend regle.

**3.4** Zu prüfen ist, ob die Begleitung des Grenzwachtkorps durch das Sicherheitspersonal der Beschwerdegegnerin im Bahnhof Brig als eine besondere Leistung im Sinne von Art. 41 EBG zu qualifizieren ist.

**3.4.1** Gemäss Art. 41 EBG sind besondere Leistungen der Eisenbahnunternehmen für Bund, Kantone, Gemeinden und andere öffentliche Körperschaften und deren Anstalten und Betriebe, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt oder die Beteiligten nichts Abweichendes vereinbaren, nach den im kaufmännischen Verkehr geltenden Grundsätzen zu vergüten.

**3.4.2** Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus auszulegen, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrundeliegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (statt vieler BGE 149 V 21 E. 4.3; Urteil des BVGer A-4873/2021 vom 11. April 2024 E. 6.4.1).

**3.4.3** Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab, wobei die Formulierungen in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig sind (BVGE 2016/9 E. 7). Unter Sprachgebrauch ist in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen (Urteile des BVGer A-4873/2021 vom 11. April 2024 E. 6.4.2, A-7000/2016 vom 1. November 2017 E. 5.3 m.H.).

Nach dem Wortlaut findet die Regelung auf Eisenbahnunternehmen Anwendung. Unbestrittenermassen und offenkundig handelt es sich bei der Beschwerdegegnerin als Leistungserbringerin um eine Eisenbahnunternehmung, weshalb sich Weiterungen hierzu erübrigen.

Nach dem Wortlaut sind «besondere Leistungen» von dieser Bestimmung erfasst. Der französische Wortlaut spricht von «les prestations particulières» und der italienische von «le prestazioni particolari». Was unter den besonderen Leistungen zu verstehen ist, wird jedoch nicht näher definiert. Vorbehalten bleiben sodann besondere Leistungen, die unter die Ausnahmeregelungen des EBG oder vertragliche Vereinbarungen fallen. Auch der Begriff der kaufmännischen Grundsätze ist weiter auslegungsbedürftig.

Hinsichtlich der Begleitung durch das Sicherheitspersonal führt die grammatikalische Auslegung einstweilen zu keinen hinreichenden Erkenntnissen.

**3.4.4** Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab (BVGE 2015/32 E. 3.4; Urteil des BVGer A-4873/2021 vom 11. April 2024 E. 6.4.4).

Der Botschaft des Bundesrates vom 8. Februar 1956 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Eisenbahngesetzes (Botschaft 1956, BBl 1956 I 213 S. 253 f.) lässt sich zu den besonderen Leistungen für öffentliche Verwaltungen und zu Art. 39 des Gesetzesentwurfs (heutiger Art. 41 EBG) entnehmen, dass mit der Eisenbahngesetzgebung die Eisenbahnen staats- und volkswirtschaftlichen Zielsetzungen dienstbar gemacht werden sollten und ihnen zu diesen Zwecken zahlreiche Verpflichtungen auferlegt wurden, auf die zum grössten Teil auch heute nicht verzichtet werden kann. Ein Teil dieser Verpflichtungen besteht laut Botschaft in bestimmten besonderen Leistungen zugunsten öffentlicher Verwaltungen. Sie sind entweder überhaupt unentgeltlich zu erbringen oder werden nach heutigen Massstäben gemessen ungenügend vergütet. Weiter wird ausgeführt, dass die Bahnunternehmungen neben oder im Zusammenhang mit gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen noch in mannigfache Beziehungen zu öffentlichen Verwaltungen treten, auf Grund welcher zu andern als der Abwicklung des Transportgeschäftes dienenden Zwecken Bahnanlagen und Einrichtungen erstellt oder erweitert werden müssen und ihre Benützung einzuräumen ist. Dazu treten Unterhaltsarbeiten, Reinigung, Beleuchtung, die Versorgung mit Wasser und elektrischer Energie und andere Arten von Dienstleistungen, einschliesslich der Besorgung von Verrichtungen durch Bahnpersonal. Die Vergütung dieser besonderen Leistungen der Bahnen ist ein Gebot richtiger Rechnungsführung sowohl bei den Bahnen als auch den öffentlichen Verwaltungen. Nicht als besondere Leistungen für öffentliche Verwaltungen zu betrachten sind die den Bahnunternehmungen nach der Eisenbahntransportgesetzgebung obliegenden Beförderungsleistungen sowie die damit im engsten Zusammenhang stehenden Leistungen und Vorkehren, für welche die Bahnunternehmungen tarifmässige Entgelte mit Einschluss von Nebengebühren zu erheben berechtigt sind, ferner andere Leistungen für öffentliche Verwaltungen, für die nach anderen Gesetzen oder deren Ausführungsvorschriften schon angemessene Vergütungen an Bahnunternehmungen zu entrichten sind.

Zu Art. 39 des Entwurfs wird in der Botschaft 1956 weiter ausgeführt, dieser bestimme deshalb grundsätzlich, dass diese Art besonderer Leistungen nach den im kaufmännischen Verkehr geltenden Grundsätzen zu vergüten sei. Demnach solle die Vergütung nicht nur die auf die Leistung entfallenden Selbstkosten, und wo es sich um die Erstellung und Benützung von Anlagen und Einrichtungen handle, die Verzinsung und Abschreibung des dafür aufgewendeten Kapitals decken, sondern einen üblichen Gewinnzuschlag einschliessen. Dieser Grundsatz unterliege immerhin in den in Art. 40 - 45 [des Entwurfs] genannten Fällen einer Einschränkung, weil die dort geordneten Beziehungen zwischen Staat und Bahnunternehmung nicht schlechthin kaufmännischen Regeln unterstellt werden könnten. In dessen solle auch hier die Bahnunternehmung ihre besonderen Leistungen nicht mehr unentgeltlich oder zu billig erbringen müssen, sondern dafür angemessen entschädigt werden.

In den Beratungen scheint Art. 39 des Entwurfs zu keinen Diskussionen Anlass gegeben zu haben.

Aus dem vorstehend Gesagten lässt sich somit schliessen, dass Verrichtungen von Bahnpersonal gegenüber anderen Verwaltungseinheiten – ausserhalb von Beförderungsleistungen – grundsätzlich den besonderen Leistungen zuzurechnen und zu vergüten sind, es sei denn, eine Vergütung sei bereits anderweitig vorgesehen.

**3.4.5** In einem nächsten Schritt sind die besonderen Regelungen zu berücksichtigen.

Der Gesetzgeber hatte mit Art. 46 aEBG, der bis zum 30. April 2007 in Kraft war, für die besonderen Leistungen von Eisenbahnunternehmen gegenüber der Zollverwaltung eine eigene Bestimmung geschaffen. Diese verwies auf die Zollgesetzgebung, welche die Art und den Umfang der Leistungen der Bahnunternehmen für die Zollverwaltung umschrieb und den Bahnunternehmungen einen Anspruch auf eine angemessene Vergütung einräumte. Es oblag dem Bundesrat, die Leistungen zu umschreiben, für welche Anspruch auf Vergütung bestand, und die zwischen der Zollverwaltung und den Bahnunternehmungen zu treffenden Vereinbarungen über die Vergütung zu genehmigen.

Dieser Regelung entsprach Art. 44 des Entwurfs zum aEBG. In der Botschaft 1956 heisst es hierzu, dass die [vormals] zur Erleichterung des Zolldienstes auferlegten Leistungen [von den Eisenbahnunternehmen] von

Gesetzes wegen unentgeltlich zu erbringen seien. Diese Belastung könne ohne Änderung des Gesetzes auf dem Wege der Vereinbarung nicht in nennenswertem Masse gemildert werden. Ohne Mitwirkung der Bahnverwaltung sei die Zollabfertigung des über sie gehenden Verkehrs nicht möglich. Die besonderen Leistungen der Bahnverwaltung angemessen zu vergüten, dränge sich heute auf. Die Bundesverwaltung müsse für den Zolldienst auf der Strasse die dafür nötigen Gebäude und Einrichtungen selber erstellen und unterhalten und könne für die zolldienstlichen und andern Verrichtungen, die ihr übertragen seien, kein fremdes Personal zur Beihilfe heranziehen (BBI 1956 I 213, 256).

Art. 49 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (aZG, AS 42 287), der bis zum 30. April 2007 in Kraft war, betraf die Kostentragung bzw. -aufteilung zwischen den Eisenbahnunternehmen und der Zollverwaltung. Demnach trugen die Eisenbahnunternehmen die Kosten für die Lager Räume (vgl. Abs. 1) und sie hatten die Zollbeamten unentgeltlich zu befördern (vgl. Abs. 5).

Mit dem Inkrafttreten des ZG wurden die beiden vorgenannten Bestimmungen aufgehoben. Stattdessen findet sich in Art. 5 ZG eine Regelung zur Errichtung und Finanzierung der Zollstellen (vgl. hierzu Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz, BBI 2004 567 ff., 592). Bei gemischter Nutzung der Räumlichkeiten durch den Bund für Zollaufgaben und durch weitere Personen, hat sich die Zollverwaltung angemessen an den Anlage- und Betriebskosten zu beteiligen.

Der Beizug von fremdem Personal durch die Zollverwaltung war demnach ursprünglich nicht angedacht. Soweit die speziellen Regelungen von Art. 46 aEBG und Art. 49 aZG die Vergütung der Nutzung von Räumlichkeiten durch die Zollverwaltung betrafen, wären sie im hier zu beurteilenden Fall nicht einschlägig gewesen. Da diese Bestimmungen zwischenzeitlich ohnehin aufgehoben wurden, kann auf weitere Abklärungen, insbesondere Einsicht in die Beratungsprotokolle, verzichtet werden. Art. 5 Abs. 3 ZG betrifft ebenfalls die Nutzung von Räumlichkeiten und fällt in der hier zu beurteilenden Konstellation ausser Betracht.

**3.4.6** Die teleologische Auslegung stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (sogenannte ratio legis; statt vieler Urteil des BVGer A-4873/2021 vom 11. April 2024 E. 6.4.4, A-2997/2020 vom 18. Juli 2022 E. 3.5.6).

Auch unter diesem Aspekt ist gestützt auf die Ausführungen in der Botschaft 1956 davon auszugehen (BBl 1956 I S. 254), dass der heutige Art. 41 EBG der Kostenwahrheit der einzelnen Beteiligten dient, womit der allgemeinen wirtschaftlichen Realität nachgelebt werden soll. Dies spricht für einen grundsätzlichen Vergütungsanspruch der Eisenbahnunternehmung

**3.4.7** Im Sinne eines Zwischenergebnisses lässt sich festhalten, dass der Gesetzgeber grundsätzlich von einem Vergütungsanspruch der Eisenbahnunternehmen ausgeht. Dieser Vergütungsanspruch ist jedoch subsidiär. Er fällt ausser Betracht, wenn die Leistung einem speziellen Bereich zuzurechnen ist, für den eigenständige Regelungen bestehen. Gleiches gilt, wenn für die Leistung, die dem Eisenbahnbereich zuzurechnen ist, spezielle Regelungen bestehen, die entweder eine Vergütung vorsehen oder explizit ausschliessen.

**3.5** Kern des vorliegenden Rechtsstreits bildet jedoch die Frage, ob die Leistungen überhaupt unter das EBG fallen, oder von einem anderen Gesetz, insbesondere dem Zollgesetz und der Zollverordnung erfasst werden. Für diesen Aspekt ist eine systematische Auslegung vorzunehmen.

**3.5.1** Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und ihre Stellung im Gefüge der Rechtsordnung bestimmt. Massgebliches Element ist damit der systematische Aufbau eines Erlasses. Weiter kann das Verhältnis einer Norm zu Vorschriften in einem anderen Erlass berücksichtigt werden (Urteile des BVGer A-4873/2021 vom 11. April 2024 E. 6.4.3, A-2997/2020 vom 18. Juli 2022 E. 3.5.3).

**3.5.2** Der Gesetzgeber sieht den Betrieb der Eisenbahn als äusserst gefährlich an (Urteil des BGer 4A\_602/2018 vom 28. Mai 2019 E. 3.4.2). Dies zeigt sich an verschiedenen Bestimmungen des EBG. Wer den Eisenbahnverkehr durchführen will, benötigt gemäss Art. 8c Abs. 1 EBG eine Genehmigung als Eisenbahnverkehrsunternehmen (Netzzugangsbewilligung) und eine Sicherheitsbescheinigung. Das Unternehmen muss die schweizerischen Rechtsvorschriften einhalten, insbesondere die technischen und betrieblichen Vorschriften und die Vorschriften über sicherheitsrelevante Tätigkeiten (Art. 8c Abs. 3 EBG). Die Sicherheitsbescheinigung umfasst die Zulassung des Sicherheitsmanagementsystems des Eisenbahnverkehrsunternehmens und die Zulassung der Vorkehrungen, die es getroffen hat, um einen sicheren Betrieb auf den zu befahrenden Strecken zu

gewährleisten. Das Unternehmen muss dazu insbesondere nachweisen, dass die Beschäftigten die für einen sicheren Betrieb erforderliche Qualifikation besitzen und das Rollmaterial den Anforderungen eines sicheren Betriebs genügt (Art. 8e Abs. 2 EBG). Die Eisenbahnunternehmen sind demnach für die Sicherheit ihres Eisenbahnbetriebs verantwortlich.

Der Gesetzgeber hat mit Art. 40b EBG sodann einen Gefährdungshaftungstatbestand statuiert (vgl. BGE 148 III 343 E. 3.1). Dieser enthält die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Inhaber des Eisenbahnunternehmens für Personen- und Sachschäden haftet. Die Haftung knüpft an die Verwirklichung der charakteristischen Risiken an, die mit dem Betrieb der Eisenbahn verbunden sind. Es handelt sich um eine strenge Kausalhaftung (sog. Gefährdungshaftung), die weder ein Verschulden noch eine Ordnungswidrigkeit bedingt (Urteil des BGer 4A\_602/2018 vom 28. Mai 2019 E. 2.3; zum Ganzen BGE 145 IV 491 E. 2.4.7). Ein Bahnunternehmen hat mithin ein eminentes Sicherheitsinteresse im Bahnbetriebsgebiet. Daraus folgt, dass Sicherheitsmassnahmen, grundsätzlich dem üblichen bzw. gewöhnlichen Eisenbahnbetrieb zuzurechnen sind.

Das Eisenbahngesetz stellt sodann das unerlaubte Betreten der Geleise unter Strafe. Der diesbezüglich einschlägige Art. 86 Abs. 1 EBG dient gemäss Rechtsprechung der Sicherheit des Bahnbetriebs auf dem Bahnbetriebsgebiet und damit öffentlichen Interessen. Daran ändert nichts, dass die Bestimmung indirekt naturgemäss auch den Interessen von Bahnunternehmen dient (BGE 145 IV 491 E. 2.4.13). Es handelt sich um ein Officialdelikt (BGE 145 IV 491 E. 2.4.3, zu einer Vorsatztat siehe Urteil des BGer 6B\_213/2019 vom 26. August 2019). Die Strafbarkeit entfällt, wenn die Betretenden des Bahnareals über eine Erlaubnis des Eisenbahnunternehmens verfügen. Da jedoch das Eisenbahnunternehmen weiterhin für die Sicherheit verantwortlich ist, hat es im Einzelfall zu prüfen, ob weitere Sicherheitsmassnahmen erforderlich sind, insbesondere eine Begleitung durch Sicherheitsfachleute wie bei den Grenzwächtern, die über keine besondere Sicherheitsausbildung verfügen, oder ob sich dies erübrigt wie beispielweise bei geschultem Personal des Eisenbahnunternehmens oder wenn die Grenzwächter eine entsprechende Schulung absolviert haben. Da das eigene Personal der Eisenbahnunternehmung regelmässig über eine Sicherheitsausbildung verfügt und sich insoweit eine Begleitung auf dem Bahnareal erübrigt, erscheint die Begleitung der Grenzwächter als eine zusätzliche Leistung der Eisenbahnunternehmung. In diesem Zusammenhang gilt es jedoch zu berücksichtigen, auf welcher Grundlage das

Zutrittsrecht bzw. die Einwilligung zum Betreten des Bahnareals beruht (vgl. dazu sogleich).

#### 4.

**4.1** Gemäss Art. 91 Abs. 1 ZG (in der seit 1. Januar 2022 geltenden Fassung) gliedert sich das BAZG in die Oberzolldirektion, die Zollkreisdirektionen und die Zollstellen. Das Grenzwachtkorps ist ein bewaffneter und uniformierter Verband (Art. 91 Abs. 2 ZG). Das BAZG bezeichnet das Personal, das polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden darf und dem die Befugnisse nach den Art. 101 - 105 ZG zustehen (Art. 91a ZG, in der seit 1. August 2016 geltenden Fassung). Nach Art. 96 Abs. 1 ZG (in der seit 1. August 2016 geltenden Fassung) erfüllt das BAZG im Rahmen seiner zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Aufgaben im Grenzraum auch Sicherheitsaufgaben, um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen. Diese Tätigkeiten sind mit jenen der Polizei des Bundes und der Kantone zu koordinieren. Die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden und der Polizei von Bund und Kantonen bleiben gewahrt. Art. 97 ZG bleibt vorbehalten (Art. 96 Abs. 2 ZG). Dieser sieht vor, dass das EFD mit einem Kanton auf dessen Begehren eine Vereinbarung abschliessen kann, wonach das BAZG ermächtigt wird, polizeiliche Aufgaben zu erfüllen, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes übertragen worden sind (Art. 97 Abs. 1 ZG in der seit 1. August 2016 geltenden Fassung). Die Vereinbarungen regeln insbesondere den Einsatzraum, den Umfang der Aufgaben und die Übernahme der Kosten (Art. 97 Abs. 2 ZG).

**4.2** Der Kanton Wallis und die schweizerische Eidgenossenschaft haben am 15. Januar 2010 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und dem Grenzwachtkorps bzw. der Zollverwaltung abgeschlossen (Accord entre la République et canton du Valais représentée par le Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration [DSSI] et la Confédération suisse représentée par le Département fédéral des finances [DFF] sur la collaboration entre la Police cantonale valaisanne et le Corps des gardes-frontière [Cgfr], respectivement l'Administration fédérale des douanes [AFD] du 15 janvier 2010, entrée en vigueur: 1<sup>er</sup> janvier 2010 ; [nachfolgend: Accord VS], publiziert [ohne Anhänge] auf der Website des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit > Dokumentation > Rechtsgrundlagen > Verwaltungsvereinbarungen mit Kantonen, besucht am 13. Juni 2024). Darin geregelt ist auch die

Zusammenarbeit im Bereich der illegalen Migration (vgl. z.B. Art. 19 Accord VS). In Art. 30 Accord VS ist die Personenkontrolle in Zügen statuiert.

**4.3** Die vom GWK durchgeführten Kontrollen bezwecken die Bewältigung der illegalen Migration auf RoLa-Zügen (vgl. auch Konzept RoLa-Kontrollen vom 14. Juni 2019 und angefochtene Verfügung). Das GWK beanspruchte bei der Ausübung der Migrationskontrolle auf der RoLa Begleitleistungen durch das Sicherheitspersonal der Beschwerdegegnerin auf dem Bahnhof Brig. Die von der Beschwerdegegnerin erbrachten Leistungen und deren Vergütung stehen damit im Zusammenhang mit der Ausübung einer sicherheitspolizeilichen Aufgabe bzw. einer Migrationsaufgabe – und nicht im Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb als solchem, der den Anwendungsbereich des EGB eröffnen würde. Die Vergütung von Leistungen zur Unterstützung der von der Beschwerdeführerin ausgeführten sicherheitspolizeilichen Aufgaben richten sich nach den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen oder vertraglichen Abmachungen (vgl. vorne E. 4.2). Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin gegenüber der Beschwerdeführerin eine Leistung erbracht, die in Erfüllung einer sicherheitspolizeilichen Aufgabe erfolgt ist. Damit verbleibt für die Anwendung von Art. 41 EBG kein Raum (vgl. vorne E. 3.4.7).

In diesem Zusammenhang ist auf die bei den eidgenössischen Räten derzeit hängige Totalrevision der Zollgesetzgebung hinzuweisen und auf die in diesem Rahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration vorgesehene Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz; BAZG-VG; BBI 2022 2725). Der Entwurf sieht in Art. 188 vor, dass Transportunternehmen, insbesondere im Bereich des Eisenbahnverkehrs, das BAZG beim Aufgabenvollzug gemäss seinen Anordnungen künftig unentgeltlich unterstützen müssen.

## **5.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Vergütungsanspruch der Beschwerdegegnerin nach Art. 41 EBG zu Unrecht bejaht hat. Da sich die Entscheidungskompetenz der Vorinstanz auf das EBG beschränkt, braucht nicht geprüft zu werden, ob sich ein allfälliger Vergütungsanspruch der Beschwerdegegnerin aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage rechtfertigen würde. Ebenso kann offenbleiben, ob die Formulierung des Dispositivs der angefochtenen Verfügung hinreichend konkret abgefasst worden ist. Lediglich der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen,

dass sich ein allfälliger Vergütungsanspruch nach Art. 41 EBG gegen den Bund richten würde, nicht aber gegen die Beschwerdeführerin, die als Amt nicht rechtsfähig ist. Damit ist die Beschwerde im Eventualantrag gutzuheissen, und die Verfügung vom 11. Mai 2022 ist aufzuheben.

## **6.**

Es bleibt noch über die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu befinden.

**6.1** Die Verfahrenskosten sind insgesamt auf Fr. 5'000.- festzusetzen und der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu begleichen. Der unterliegenden Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**6.2** Die obsiegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

*(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)*

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 11. Mai 2022 wird aufgehoben.

**2.**

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 5'000.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz sowie an das Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD und das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK.

*(Die Rechtsmittelbelehrung befindet sich auf der nächsten Seite.)*

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alexander Mistic

Monique Schnell Luchsinger

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift 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: