



---

Abteilung I  
A-3037/2022

## Urteil vom 25. August 2023

---

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal, Richter Jérôme Candrian,  
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

---

Parteien

**Kraftwerk Eglisau-Glattfelden AG**,  
Rheinfelderstrasse, 8192 Zweidlen,  
vertreten durch  
Dr. iur. Philipp Laube, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Kanton Schaffhausen**,  
Baudepartement,  
Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen,  
Beschwerdegegner 1

**Kanton Zürich**,  
Baudirektion,  
Postfach, 8090 Zürich,  
Beschwerdegegner 2,

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK**,  
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

---

Gegenstand

Gesuch um Wasserzinsreduktion während der Bauzeit.

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

**A.a** Die Kraftwerk Eglisau-Glattfelden AG (nachfolgend: Konzessionärin), gegründet am 30. September 2002, ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Axpo Power AG. Am 16. Dezember 1998 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Axpo Power AG zuhanden der noch zu gründenden Konzessionärin die bis zum 31. Dezember 2049 befristete Konzession, dem Oberwasser beim Wasserkraftwerk Eglisau/ZH rund 500 m<sup>3</sup>/s (bis dahin: 400 m<sup>3</sup>/s) zu entnehmen und so die Wasserkraft des Rheins zu nutzen. Das zur Nutzung zugewiesene Teilstück des Rheins befindet sich auf Boden der Kantone Zürich und Schaffhausen sowie der Bundesrepublik Deutschland.

**A.b** Die Konzessionärin erneuerte und erweiterte das Wasserkraftwerk Eglisau von Oktober 2008 bis Juni 2012 im Sinne der Vorgaben der Konzedentin. Den jeweils per 30. Juni ermittelten Wasserzins der Jahre 2008 und 2009 bezahlte sie vorbehaltlos, ehe sie am 18. Mai 2010 die Kantone Zürich und Schaffhausen darum ersuchte, den Wasserzins während der Bauzeit nachträglich herabzusetzen. Dies sollte der Auffassung der Konzessionärin zufolge dadurch geschehen, dass der Wasserzins im Verhältnis der erlittenen Produktionsverluste zum langjährigen Produktionsdurchschnitt vermindert würde. Die Konzessionärin ermittelte nach dieser Formel einen Betrag gegenüber dem Kanton Zürich von Fr. 1'823'515.05 und gegenüber dem Kanton Schaffhausen einen solchen von Fr. 950'619.35. Anlass dazu gaben Bauverzögerungen: So sah die Bauplanung ursprünglich vor, die sieben im Kraftwerk installierten Maschinengruppen ab Juli 2008 bis Ende März 2012 umzubauen, wobei jede Maschinengruppe während rund 14 Monaten ausser Betrieb genommen werden sollte. Die Arbeiten beanspruchten mehr Zeit als gedacht. Der Umbau der ersten Maschinengruppe erforderte 16 Monate, jener der weiteren Gruppen zwischen rund 20 und 21 Monaten.

**A.c** Die Baudirektion des Kantons Zürich wies mit Verfügung vom 12. Juli 2011 das Gesuch der Konzessionärin vom 18. Mai 2010 ab, soweit es sich gegen den Kanton Zürich richtete. Im anschliessenden Rechtsmittelverfahren erkannte das Bundesgericht mit Urteil 2C\_338/2013 vom 21. August 2013, dass die sachliche Zuständigkeit beim UVEK und nicht bei den Kantonen liege.

**B.**

**B.a** Mit Verfügung vom 20. Oktober 2016 wies das UVEK das Gesuch der Konzessionärin vom 18. Mai 2010 ab.

**B.b** Das Bundesverwaltungsgericht hiess mit Urteil A-7178/2016 vom 13. November 2017 (nachfolgend: Rückweisungsentscheid) die Beschwerde der Konzessionärin im Sinne der Erwägungen teilweise gut. Es hob die Verfügung vom 20. Oktober 2016 auf und wies die Sache zu neuem Entscheid an das UVEK zurück.

**B.c** Mit Urteil 2C\_1076/2017 vom 3. Januar 2018 trat das Bundesgericht auf die Beschwerde der Konzessionärin nicht ein, da es sich beim Rückweisungsentscheid um einen Zwischenentscheid handle und die Voraussetzungen für dessen Anfechtbarkeit nach Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nicht erfüllt seien.

**C.**

**C.a** Das UVEK nahm daraufhin das Verfahren wieder auf und erliess am 9. Juni 2022 folgende Verfügung:

"1. Das Gesuch um Wasserzinsreduktion vom 18. Mai 2010 wird teilweise gutgeheissen und der Wasserzins rückwirkend wie folgt herabgesetzt:

Kanton Schaffhausen:

- für das Jahr 2008: um CHF 286.20;
- für das Jahr 2009: um CHF 132'582.15;
- für das Jahr 2010: um CHF 268'431.75;
- für das Jahr 2011: um CHF 153'403.20;

Kanton Zürich:

- für das Jahr 2008: um CHF 549.00;
- für das Jahr 2009: um CHF 254'324.25;
- für das Jahr 2010: um CHF 514'916.25;
- für das Jahr 2011: um CHF 294'264.00.

Im Übrigen wird das Gesuch abgewiesen."

In der Begründung legte das UVEK im Wesentlichen dar, dass gemäss dem verbindlichen Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts eine Reduktion des Wasserzinses nur für die unvorhersehbaren Produktionsausfälle gewährt werden könne. Hierbei sei der Entscheid dahingehend zu präzisieren, dass der Herabsetzungsanspruch auf der

Grundlage der Bruttoleistungseinbussen berechnet werde. Die unvorhersehbaren Bruttoleistungseinbussen ergäben sich aus den effektiven Bruttoleistungseinbussen abzüglich die *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen.

#### D.

Gegen die Verfügung des UVEK vom 9. Juni 2022 lässt die Konzessionärin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Schreiben vom 8. Juli 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Sie stellt folgende Rechtsbegehren:

"1. In Gutheissung der Beschwerde sei der Entscheid des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 9. Juni 2022 insoweit aufzuheben, als darin die vorhersehbaren Bruttoleistungseinbussen nicht berücksichtigt werden. In Abweichung zum Entscheid vom UVEK vom 9. Juni 2022 sei der Wasserzins auch für die vorhersehbaren Bruttoleistungseinbussen und damit um zusätzlich CHF 1'482'164.50 herabzusetzen, nämlich wie folgt:

1.1 Der Wasserzins gegenüber dem Beschwerdegegner 1 sei rückwirkend wie folgt herabzusetzen:

- Für das Jahr 2008: um CHF 34'434.60 (31.8 % von CHF 108'285.00)
- Für das Jahr 2009: um CHF 191'963.90 (31.8 % von CHF 603'660.00)
- Für das Jahr 2010: um CHF 190'365.95 (31.8 % von CHF 598'635.00)
- Für das Jahr 2011: um CHF 91'132.45 (31.8 % von CHF 286'580.00);

1.2 Der Wasserzins gegenüber dem Beschwerdegegner 2 sei rückwirkend wie folgt herabzusetzen:

- Für das Jahr 2008: um CHF 66'053.85 (61 % von CHF 108'285.00)
- Für das Jahr 2009: um CHF 368'232.60 (61 % von CHF 603'660.00)
- Für das Jahr 2010: um CHF 365'167.35 (61 % von CHF 598'635.00)
- Für das Jahr 2011: um CHF 174'813.80 (61 % von CHF 286'580.00)."

In der Begründung rügt die Beschwerdeführerin, hinsichtlich der *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen habe die Vorinstanz lediglich die Feststellungen des Rückweisungsentscheids übernommen. Die fehlende Ermessensausübung verletze Bundesrecht. Aus der Bezahlung der Wasserzinsen 2008 und 2009 könne nicht darauf geschlossen werden, dass sie auf die Herabsetzung der *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen grundlos verzichtet oder sich treuwidrig verhalten habe. Vielmehr sei den Beschwerdegegnern ein Verstoss gegen Treu und Glauben vorzuhalten, indem sie ihr die Wasserzinsen in Rechnung gestellt hätten, obwohl die Reduktion von Amtes wegen hätte geprüft werden müssen. Bei Art. 50 des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916 (WRG, SR 721.80) handle es sich um zwingendes Recht, auf das sie sich nachträglich

berufen, aber nicht im Voraus verzichten könne. Der Konzessionsinhalt dürfe nicht so ausgelegt werden, dass er Art. 50 WRG widerspreche (vgl. analog Art. 20 Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]). Ein Verzicht wäre rechtlich als Schenkung zugunsten der Beschwerdegegner zu qualifizieren, was einer eindeutigen Willenserklärung bedürft hätte und bei einem wirtschaftlich orientierten Unternehmen nicht leichthin anzunehmen sei (vgl. analog Art. 1 Abs. 1 OR). Eine solche Willenserklärung wäre auch höchstensfalls für die Jahre 2008 und 2009 gültig und nicht für die Folgejahre 2010 und 2011. Das Gesetz enthalte keine Differenzierung zwischen Wasserzinsreduktionen für unvorhersehbare und *vorhersehbare* Bruttoleistungseinbussen. Die angefochtene Verfügung verletze somit Bundesrecht und sei willkürlich.

Im Übrigen erklärt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe die unvorhersehbaren Bruttoleistungseinbussen von Fr. 1'618'756.80 und die *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen von Fr. 1'482'164.50 korrekt berechnet. Auch könne sie sich damit einverstanden erklären, dass der Technische Bericht vom 15. August 2005 als Grundlage zur Berechnung der *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen herangezogen werde.

#### **E.**

Mit Eingabe vom 26. August 2022 verzichtet das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) darauf, eine Vernehmlassung einzureichen.

#### **F.**

In der Beschwerdeantwort vom 26. August 2022 beantragt der Kanton Zürich (nachfolgend: Beschwerdegegner 2), die Beschwerde sei abzuweisen.

#### **G.**

Der Kanton Schaffhausen (nachfolgend: Beschwerdegegner 1) schliesst in seiner Beschwerdeantwort vom 30. September 2022 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde.

#### **H.**

Am 31. Oktober 2022 reichte die Beschwerdeführerin Schlussbemerkungen ein.

#### **I.**

Auf die weiteren Ausführungen und die bei den Akten liegenden Schriftstücke ist, soweit für den vorliegenden Entscheid relevant, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Der angefochtene Entscheid, der in Anwendung der Wasserrechtsgesetzgebung des Bundes ergangen ist, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar und die Vorinstanz gehört zu den Behörden im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32). Da zudem kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 71 Abs. 2 WRG; zudem das Urteil des BGer 2C\_338/2013 vom 21. August 2013 E. 4.5).

**1.2** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung besitzt. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und mit ihrem Gesuch um Herabsetzung des Wasserzinses nur teilweise vor der Vorinstanz durchgedrungen. Sie ist daher ohne Weiteres zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

### **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

**2.2** Hebt die Beschwerdeinstanz einen angefochtenen Entscheid auf und weist die Sache (mit verbindlichen Weisungen) zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurück, so ist diese grundsätzlich bei ihrer neuen Entscheid an den Rückweisungsentscheid gebunden. Die mit der Neuurteilung befasste Instanz hat entsprechend die rechtliche Beurteilung, mit welcher die Rückweisung begründet worden ist, ihrer neuen Entscheid zu Grunde zu legen; bereits entschiedene Fragen sind nicht mehr zu prüfen. Wie weit

die Vorinstanz an die Entscheidung gebunden ist, ergibt sich aus der Begründung der Rückweisung, die sowohl den Rahmen für die neue Tatsachenfeststellung als auch jenen für die neue rechtliche Begründung vorgibt. Wird der neue Entscheid der unteren Instanz wiederum bei der Beschwerdeinstanz angefochten, so ist diese selbst an ihre früheren Erwägungen gebunden. Eine freie Überprüfung des angefochtenen Entscheids ist der Beschwerdeinstanz nur betreffend jene Punkte möglich, die im Rückweisungsentscheid nicht entschieden wurden, oder bei Vorliegen neuer Sachumstände (vgl. zum Ganzen vgl. BGE 135 III 334 E. 2; Urteil des BGer 2C\_890/2018 vom 18. September 2019 E. 3.2 f.; BVGE 2016/13 E. 1.3.4; Urteile des BVerger A-2601/2020 vom 2. März 2022 E. 1.4.3 und A-6750/2018 vom 16. Dezember 2019 E. 3.2; ASTRID HIRZEL, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 61 Rz. 28).

### 3.

Infolge der Erneuerung und des Ausbaus des Wasserkraftwerks Eglisau hat die Beschwerdeführerin am 18. Mai 2010 ein Gesuch um Wasserzinsreduktion zu Lasten der Beschwerdegegner 1 und 2 gestellt. Die Vorinstanz hat nun in der angefochtenen Verfügung das Gesuch teilweise gutgeheissen und den Wasserzins für die unvorhersehbaren Bruttoleistungseinbussen der Jahre 2008 bis 2011 rückwirkend um insgesamt Fr. 1'618'756.80 herabgesetzt. In der Beschwerde beantragt die Beschwerdeführerin, dass ihr ein zusätzlicher Herabsetzungsanspruch für die *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen in der Höhe von Fr. 1'428'164.50 zuzusprechen sei. Die Beschwerdegegner 1 und 2 ihrerseits schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Bei der nachfolgenden Beurteilung der Beschwerde gilt es in erster Linie die Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids A-7178/2016 vom 13. November 2017 zu beachten.

### 4.

**4.1** Gemäss Art. 50 WRG soll während der für den Bau bewilligten Frist kein Wasserzins erhoben werden (Abs. 1). Während der ersten sechs Jahre nach Ablauf der Baufrist kann der Konzessionär verlangen, dass der Wasserzins im jeweiligen Verhältnis der wirklich ausgenutzten zur verliehenen Wasserkraft, jedoch höchstens bis zur Hälfte herabgesetzt werde (Abs. 2).

Im Rückweisungsentscheid legte das Bundesverwaltungsgericht die Bestimmung von Art. 50 WRG aus und erkannte, dass unter einem "Bau" nicht

nur der Neubau, sondern auch ein kapazitätssteigernder "Ausbau" zu verstehen sei (E. 4, 5.1 bis 5.7). Auf die zusätzliche Wassermenge von 100 m<sup>3</sup>/s dürfe gemäss Art. 50 Abs. 1 WRG solange kein Wasserzins erhoben werden, als diese nicht genutzt werden könne und dürfe (E. 5.8 Abs. 1). Fraglich bleibe, wie es sich mit dem Wasserzins auf der bisherigen Nutzmenge von 400 m<sup>3</sup>/s verhalte, die Gegenstand des Herabsetzungsgesuchs bilde. Hierfür sei Art. 50 Abs. 2 WRG massgebend. Die in Ausführung des WRG ergangene Wasserzinsverordnung vom 12. Februar 1918 (WZV, SR 721.831) gehe darüber nicht hinaus, ebenso wenig das kantonale Recht (E. 5.8 Abs. 2).

## **4.2**

**4.2.1** In Bezug auf die unvorhersehbaren Produktionsausfälle erwog das Bundesverwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid, dass Art. 50 Abs. 2 WRG auf die Erneuerung und den Ausbau des Wasserkraftwerks Eglisau anwendbar sei und die Beschwerdeführerin grundsätzlich verlangen könne, dass der Wasserzins herabgesetzt werde. Der Anspruch auf Herabsetzung des Wasserzinses bestehe jedoch nur insoweit, als ein unvorhersehbarer Produktionsausfall vorliege. Dies betreffe jene Produktionsausfälle, welche aufgrund einer länger als 14 Monate dauernden Ausserbetriebnahme der einzelnen Maschinengruppen entstanden seien. Die Vorinstanz habe sich bisher nicht zu der Frage geäussert, ob die Berechnungsweise der Beschwerdeführerin sachgerecht sei und die gesetzlichen Anforderungen gemäss WRG und WZV erfülle. Die Verfügung vom 20. Oktober 2016 sei daher in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung und zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen (E. 6.5 Abs. 2, 6.6 und 7).

**4.2.2** In Umsetzung dieser Vorgaben des Rückweisungsentscheids hat sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung eingehend mit der Frage befasst, wie die unvorhersehbaren Bruttoleistungseinbussen zu berechnen sind, und jenen Herabsetzungsanspruch der Beschwerdeführerin betragsmässig festgelegt. Diese Reduktion des Wasserzinses wird in der Beschwerde ausdrücklich anerkannt und ist nicht mehr strittig.

## **4.3**

**4.3.1** In Bezug auf die *vorhersehbaren* Produktionsausfälle erkannte das Bundesverwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid hingegen, dass die

Beschwerdeführerin die Wasserzinsen für die streitbetroffenen Jahre 2008 und 2009 vorbehaltlos bezahlt habe, was dahingehend zu würdigen sei, dass sie den *vorhersehbaren* Produktionsausfall – Ausserbetriebnahme jeder Maschinengruppe während rund 14 Monaten – hingenommen und insoweit auf die Herabsetzung verzichtet habe. Ansonsten hätte sie nach dem Grundsatz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr einen Vorbehalt anzubringen gehabt. Die Vorinstanz habe insoweit zu Recht das Gesuch der Beschwerdeführerin abgewiesen. Folglich sei auch die hiergegen erhobene Beschwerde als unbegründet abzuweisen (E. 6.4, 6.5 Abs. 1 und 7).

**4.3.2** Was den Herabsetzungsanspruch des Wasserzinses für die *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen betrifft, liegt somit ein teilweiser Abweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vor. Bei dieser prozessualen Ausgangslage stand der Vorinstanz diesbezüglich kein Entscheidungsspielraum mehr zu, den sie unter Berücksichtigung der Parteivorbringen hätte wahrnehmen können. Es ist deshalb nicht zu bestanden, dass die Vorinstanz im wiederaufgenommenen Verfahren auf jene Erwägungen im Rückweisungsentscheid abgestellt und davon abgesehen hat, die Forderung der Beschwerdeführerin erneut materiell zu prüfen.

In der vorliegenden Beschwerde erachtet die Beschwerdeführerin die teilweise Abweisung ihres Gesuchs weiterhin als bundesrechtswidrig und willkürlich. Mit diesen Rügen ist sie indes in diesem Rechtsgang vor Bundesverwaltungsgericht nicht mehr zu hören. Wie aufgezeigt hat das Gericht bereits im Rückweisungsentscheid für das vorliegende Verfahren verbindlich erkannt, dass kein solcher Herabsetzungsanspruch besteht. Darauf kann an dieser Stelle vollumfänglich verwiesen werden. Neue Sachumstände, die hinsichtlich der *vorhersehbaren* Bruttoleistungseinbussen zu berücksichtigen wären, sind nicht erkennbar und werden von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Die Beschwerde erweist sich demgemäss insgesamt als unbegründet.

## **5.**

Zusammengefasst ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung zu bestätigen und die Beschwerde abzuweisen ist.

## **6.**

**6.1** Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

**6.2** Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien. Sie beträgt bei einer Streitigkeit mit Vermögensinteresse Fr. 200.-- bis Fr. 50'000.-- (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Unter Berücksichtigung, dass eine vermögensrechtliche Streitigkeit vorliegt, sind die Verfahrenskosten auf Fr. 7'000.-- festzusetzen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind sie der unterliegenden Beschwerdeführerin zur Bezahlung aufzuerlegen.

**6.3** Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Antrag eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Keinen Anspruch auf eine Parteientuschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Partei auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Angesichts ihres Unterliegens ist der Beschwerdeführerin keine Parteientuschädigung zuzusprechen. Ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientuschädigung haben im vorliegenden Verfahren die Vorinstanz und die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner.

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

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 7'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 25'000.-- entnommen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 18'000.-- wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, den Beschwerdegegner 1, den Beschwerdegegner 2 und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Flurina Peerdeman

**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 ist in einer Amtssprache abzufassen und 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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdegegner 1 (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdegegner 2 (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)