



Urteil vom 11. Juli 2023

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

Stadt Bern,
Direktion für Tiefbau,
Bundesgasse 38, Postfach, 3001 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB,
Recht & Compliance, Infrastruktur,
Hilfikerstrasse 3, 3000 Bern 65 SBB,
vertreten durch
Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüb, Rechtsanwalt LL.M.,
und MLaw Felix Tuchschnid, Rechtsanwalt,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV,
Abteilung Politik, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Kostenstreitigkeit betreffend Erneuerung der Strassenüberführung Stauffacherstrasse in Bern, Bahnlinie 450, Bahn-km 103.82.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Strassenüberführung Stauffacherstrasse in der Stadt Bern wurde im Jahr 1914 über der bestehenden Bahnlinie Bern-Olten errichtet.

Am 21./27. Mai 1913 vereinbarten die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die Stadt Bern, wie die Kosten für die erstmalige Erstellung der Überführung Stauffacherstrasse sowie für den Unterhalt, die Reinigung und Beleuchtung zu verteilen seien. Die Stadt Bern übernahm damals 63 % der veranschlagten Kosten.

A.b In den Jahren 1971 bis 1973 wurden Umbau-, Verstärkungs- und Unterhaltsarbeiten an der Überführung durchgeführt. Auf diese Weise konnte u.a. eine Verkehrsbeschränkung für Lastwagen abgewendet werden.

Gemäss Schreiben der SBB vom 27. November 1978 hatte sich die Stadt Bern bereit erklärt, sich mit 23 % an den Kosten zu beteiligen.

A.c Im Jahr 1996 wurde die Überführung erneut umgebaut, um sie an das grössere Lichtraumprofil der Bahnanlage anzupassen. Diese Kosten wurden von der SBB übernommen.

B.

B.a Am 27. Juni 2014 reichte die SBB ein Plangenehmigungsgesuch betreffend "Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur (ZEB) Bern Wylerfeld, Entflechtung" beim Bundesamt für Verkehr (BAV) ein. Das Projekt umfasste den Bau eines einspurigen Tunnels zur Beseitigung eines Abkreuzungskonfliktes auf dem Streckenabschnitt. Die Realisierung des Unterwerfungsbauwerkes erforderte Ersatzneubauten für die folgenden drei Bauwerke, so auch für die Strassenüberführung Stauffacherstrasse:

- Strassenüberführung Scheibenstrasse (Bahnlinie 450, Bahn-km 104.118);
- Strassenüberführung Stauffacherstrasse (Bahnlinie 450, Bahn-km 103.82);
- Siedlungsentwässerungskanal Wylergut-Winkelriedstrasse (Bahnlinie 450, Bahn-km 103.475).

B.b Mit Verfügung vom 14. Dezember 2015 genehmigte das BAV das Gesuch der SBB vom 27. Juni 2014 im ordentlichen Plangenehmigungsverfahren. Die Plangenehmigung erwuchs in Rechtskraft.

B.c Der Ersatzneubau Strassenüberführung Stauffacherstrasse wurde im Jahr 2017 errichtet, neu in Form einer stützungsfreien Bogenbrücke.

C.

Am 28. März resp. 7. Juni 2019 stellte die Stadt Bern beim BAV drei Gesuche zur Regelung der Kostenverteilung betreffend die drei vorgenannten Ersatzneubauten gestützt auf Art. 40 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101).

Hinsichtlich des Ersatzneubaus Überführung Stauffacherstrasse beantragte die Stadt Bern mit Gesuch vom 28. März 2019, ihre Kostenbeteiligung sei auf 23 % der Gesamtkosten von Fr. 21'814'246.10 (ohne Bahntechnikkosten, inkl. MwSt.) festzusetzen, ausmachend Fr. 5'017'276.60 (inkl. MwSt.).

D.

D.a Mit Verfügung vom 7. Oktober 2021 hiess das BAV die drei Gesuche der Stadt Bern vom 28. März resp. 7. Juni 2019 im Sinne der Erwägungen teilweise gut (Disp. Ziff. 1).

Betreffend Ersatzneubau Überführung Stauffacherstrasse verpflichtete das BAV die Stadt Bern, sich an den Investitionskosten im Umfang von Fr. 7'205'881.83 (30 %) zu beteiligen. Die restlichen Kosten von Fr. 16'813'724.27 (70 %) habe die SBB zu tragen (Disp. Ziff. 1.3 Satz 1 und 2). Die zukünftig anfallenden Investitionsfolgekosten für die Brückenkonstruktion habe die Stadt Bern vollständig zu übernehmen (Disp. Ziff. 1.3 Satz 3).

Die weitergehenden Anträge der SBB wies das BAV ab, soweit es darauf eintrat (Disp. Ziff. 2). Die Verfahrenskosten von Fr. 7'000.-- wurden nach Massgabe des Unterliegens im Umfang von Fr. 6'300.-- (90 %) der SBB und im Umfang von Fr. 700.-- (10 %) der Stadt Bern auferlegt (Disp. Ziff. 4).

D.b In seiner Begründung zur Kostenverteilung Überführung Stauffacherstrasse erwog das BAV zusammengefasst, dass weder die Übereinkunft der Parteien vom 21./27. Mai 1913 noch das Schreiben der SBB von 27. November 1978 eine abweichende Kostenvereinbarung im Sinne von

Art. 32 EBG enthalten würden. Es fänden daher die gesetzlichen Bestimmungen von Art. 25 ff. EBG Anwendung. Beim vorliegenden Ersatzneubau handle es sich um eine Änderung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 EBG, die ausschliesslich durch die Entwicklung der Bahn ausgelöst worden sei. In einem ersten Schritt habe daher die SBB die Kosten zu tragen. In einem zweiten Schritt habe sich die Stadt Bern an den Kosten zu beteiligen, soweit ihr im Umfang von 30 % ein Vorteil erwachsen sei (Art. 27 Abs. 1 EBG). Die Stadt Bern habe zugestimmt, sich an den Bahntechnikkosten zu beteiligen und die künftigen Investitionsfolgekosten für die Brückenkonstruktion zu übernehmen.

E.

E.a Am 2. November 2021 erhob die Stadt Bern (nachfolgend auch: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des BAV vom 7. Oktober 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, Disp. Ziff. 1.3 der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben. Die Beteiligung an den Investitionskosten für den Ersatzneubau Überführung Stauffacherstrasse sei auf Fr. 5'524'509.40 (23 % von Fr. 24'019'606.10) herabzusetzen.

Gegen die Verfügung des BAV vom 7. Oktober 2021 reichte auch die SBB Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Ihre Beschwerde vom 8. November 2021 betrifft die Kostenverteilung für den Ersatz Siedlungs-entwässerungskanal Wylergut-Winkelriedstrasse und wird vom vorliegenden Verfahren separat geführt (A-4896/2021).

E.b In der Beschwerdebegründung macht die Stadt Bern im Wesentlichen geltend, dass die Überführung Stauffacherstrasse in den Jahren 1971 bis 1973 umfassend instand gestellt worden sei. Zum Zeitpunkt des bahnsseitig bedingten Rückbaus im Jahr 2017 sei die Überführung damit noch voll betriebstauglich gewesen und habe erst 55 % der Lebensdauer absolviert. Für den Ersatzneubau dränge es sich auf, den Kostenteiler aus dem Jahr 1978 von 23 % anzuwenden. Ausser durch die neu begonnene Lebensdauer der Überführung sei ihr kein Vorteil erwachsen, weshalb die verfügte Kostenbeteiligung in der Höhe von 30 % nicht gerechtfertigt sei. Das BAV habe sich mit ihrer Argumentation nicht auseinandergesetzt, sondern nahezu begründungslos einen Ermessensentscheid gefällt.

F.

Mit Eingabe vom 14. Dezember 2021 verzichtet das BAV (nachfolgend: Vorinstanz) darauf, eine Vernehmlassung einzureichen.

G.

In der Beschwerdeantwort vom 5. Januar 2022 schliesst die SBB (nachfolgend auch: Beschwerdegegnerin) auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Nichteinzutreten sei auf die Beschwerde der Stadt Bern betreffend Investitionsfolgekosten für die Brückenkonstruktion (Disp. Ziff. 1.3 Satz 3 der angefochtenen Verfügung).

H.

In den Schlussbemerkungen vom 3. Februar 2022 hält die Stadt Bern an ihren Rechtsbegehren fest. Ergänzend weist sie darauf hin, dass sie die Übernahme der künftigen Investitionsfolgekosten für die Brückenkonstruktion gemäss Disp. Ziff. 1.3 Satz 3 der Verfügung nicht angefochten habe.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Damit ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdelegitimation im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Private oder aber in

spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen ist (vgl. BGE 138 II 506 E. 2.1.1; BVGE 2013/53 nicht publ. E. 1.2; MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.87 ff.). Die Stadt Bern ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese in ihren vermögensrechtlichen Interessen gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert.

1.3

1.3.1 Von den Parteien wird vorab teils bestritten, dass die jeweiligen Rechtsbegehren der Gegenpartei zulässig sind.

1.3.2 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt (vgl. MOSER et. al., a.a.O., Rz. 2.7 f. mit Hinweisen).

Die Stadt Bern anerkannte im vorinstanzlichen Verfahren, die künftig anfallenden Investitionsfolgekosten für die Brückenkonstruktion der Überführung Stauffacherstrasse zu übernehmen. Disp. Ziff. 1.3 Satz 3 der Verfügung ist nicht angefochten, was sich mit der nötigen Klarheit aus der Beschwerdeschrift und auch aus den Schlussbemerkungen ergibt. Es erübrigt sich daher, auf die diesbezüglichen Einwände der SBB einzugehen, dass ein solches Rechtsbegehren treuwidrig und unzureichend begründet wäre.

1.3.3 Gemäss Art. 62 Abs. 1–3 VwVG kann die Beschwerdeinstanz die angefochtene Verfügung unter gewissen Voraussetzungen zulasten der beschwerdeführenden Partei ändern (sog. Reformatio in peius; vgl. BGE 122 V 166 E. 2; MOSER et. al., a.a.O., Rz. 3.200 ff.; je mit Hinweisen). In Fällen von Mehrparteienverfahren ist zudem zu berücksichtigen, dass das Bundesverwaltungsrecht – ausser in den gesetzlich geregelten Spezialfällen – keine Anschlussbeschwerde kennt (vgl. BGE 145 V 57 E. 10.2; BVGE 2011/54 E. 2.3; Urteil des BVGer B-3328/2015 vom 18. Oktober 2017 E. 3.3; MOSER et. al., a.a.O., Rz. 3.42).

In der Beschwerdeantwort spricht sich die SBB dafür aus, dass die Stadt Bern 33 % der Investitionskosten für die Überführung Stauffacherstrasse richtigerweise übernehmen müsste. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, ist der Kostenanteil von 30 % gemäss der angefochtenen Verfügung zu bestätigen. Es braucht daher nicht näher geprüft zu werden,

ob ein solcher Gegenantrag der SBB nicht zu hören wäre, wie dies von der Stadt Bern in den Schlussbemerkungen vorgebracht wird.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50 und Art. 52 VwVG).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf eigene besondere Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist indes, dass im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorliegen und davon ausgegangen werden kann, die Vorinstanz habe die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1, 139 II 185 E. 9.3; MOSER et. al., a.a.O., Rz. 2.149 ff.; je mit weiteren Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

Rechtliches Gehör

3.

3.1 In formeller Hinsicht rügt die Stadt Bern, die Kostenverteilung von 30 % sei in der angefochtenen Verfügung unzureichend begründet.

3.2 Nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG. Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid

wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Welchen Anforderungen eine Begründung hinsichtlich Dichte und Qualität zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6, 137 II 266 E. 3.2; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 35 Rz. 7 ff. [nachfolgend: VwVG Kommentar]).

3.3 Diesen Anforderungen wird der angefochtene Entscheid – wenn auch mit gewissen Vorbehalten – gerecht. In E. II.B.5.5 setzt sich die Vorinstanz unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung ausführlich mit den einzelnen Aspekten auseinander, die sie bei der Vorteilsanrechnung betreffend Überführung Stauffacherstrasse berücksichtigt oder eben gerade nicht. Insbesondere zeigt sie auf, aus welchen Gründen sie die von der SBB vorgelegte dynamische Wirtschaftlichkeitsrechnung ablehnt, die eine Kostenbeteiligung der Stadt Bern in der Höhe von 33 % ergeben hätte. Die von der Stadt Bern beanstandete Schlussfolgerung der Vorinstanz (E. II.B.5.5.2 letzter Abschnitt) ist im Kontext dieser vorangegangenen Ausführungen zu sehen. Allerdings legt die Vorinstanz nicht eigens dar, wie die einzelnen Aspekte zu gewichten sind. Eine zusätzliche Begründung wäre hier vor allem im Hinblick auf die Technizität der Materie wünschenswert gewesen. Dennoch nennt die Vorinstanz im Ergebnis die wesentlichen Überlegungen, die ihrem Entscheid zugrunde liegen. Die Stadt Bern war sich, wie sich an den Vorbringen in der Beschwerde zeigt, über die Tragweite des angefochtenen Entscheids im Klaren und ohne Weiteres imstande, diesen sachgerecht anzufechten. Die Vorinstanz ist ihrer Begründungspflicht damit hinreichend nachgekommen.

Rechtsgrundlagen

4.

4.1 Wer die Kosten aus dem Bau, der Änderung oder der Erneuerung einer Kreuzungsanlage zwischen einer öffentlichen Strasse und einer Bahnlinie zu tragen hat, ist in den Art. 25 ff. EBG geregelt. Den Bestimmungen liegen die Prinzipien der Ebenbürtigkeit der Verkehrswege, der Verursachung und der Vorteilsanrechnung zu Grunde. Nach dem Ebenbürtigkeitsprinzip sind die öffentlichen Verkehrswege einander gleichgestellt und die Kosten nicht zum Vornherein einer Seite aufzubürden. Aus der grundsätzlichen Ebenbürtigkeit der öffentlichen Verkehrswege ergibt sich als zweiter Grundsatz

das eisenbahnrechtliche Verursacherprinzip, wonach diejenige Partei, die eine Veränderung des bestehenden Zustandes auslöst, die daraus herrührenden Kosten zu tragen hat. Nach dem Prinzip der Vorteilsanrechnung sodann soll derjenige, der die Umgestaltung einer Kreuzungsanlage verursacht, von der Finanzierung der Umgestaltung so weit befreit werden, als der Nichtverursacher daraus Vorteile zieht.

4.2 Im Einzelnen sieht Art. 25 Abs. 1 EBG vor, dass der Eigentümer eines neuen Verkehrsweges die Kosten der ganzen Anlage an der Kreuzungsstelle trägt, wenn ein neues, dem öffentlichen Verkehr dienendes Bahngleise eine öffentliche Strasse oder eine neue öffentliche Strasse eine bereits bestehende Bahnlinie kreuzt. Wird ein Niveauübergang durch eine Über- oder Unterführung ersetzt oder infolge Verlegung der Strasse aufgehoben, so hat das Eisenbahnunternehmen die Kosten aller Änderungen an der Bahn- und Strassenanlage zu tragen, wenn die Änderung vorwiegend durch die Bedürfnisse des Bahnverkehrs bedingt ist. Ist die Änderung hingegen vorwiegend auf die Bedürfnisse des Strassenverkehrs zurückzuführen, so hat der Strasseneigentümer die Kosten zu tragen (Art. 26 Abs. 1 EBG). Bei allen anderen Änderungen einer Kreuzung, einschliesslich der Anpassung und Verbesserung von Sicherheitseinrichtungen, haben Eisenbahnunternehmen und Strasseneigentümer die Kosten aller Änderungen der Bahn- und Strassenanlage in dem Verhältnis zu tragen, als die Entwicklung des Verkehrs auf ihren Anlagen sie bedingt (Art. 26 Abs. 2 EBG). Schliesslich hat sich jede Partei in dem Umfang an den Kosten zu beteiligen, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen (Art. 27 Abs. 1 EBG) und überdies jene Kosten zu tragen, die durch besondere Begehren verursacht wurden, welche eine Partei im Interesse der dauernden Verbesserung oder des künftigen Ausbaues ihrer eigenen Anlage gestellt hat (Art. 27 Abs. 2 EBG).

Diese Regelungen finden gemäss Art. 29 EBG sinngemäss auf die Kosten für Unterhalt und Erneuerung sowie auf alle vorübergehenden und dauernden Massnahmen zur Verhütung von Unfällen an der Kreuzungsstelle mit Einschluss der Bedienung der dazu bestimmten Anlagen Anwendung. Für Kreuzungen zwischen der Bahn und Gewässern, Transmissionen, Transportseilanlagen, Leitungen und ähnlichen Anlagen gilt Art. 31 Abs. 2 EBG. Danach gehen die durch die Erstellung einer neuen Kreuzung oder Änderung einer bestehenden Kreuzung entstehenden Kosten für Bau, Unterhalt und Erneuerung sowie für alle vorübergehenden und dauernden Massnahmen im Interesse der Verhütung von Schäden an der Kreuzungsstelle zu Lasten des jeweiligen Bauherrn.

Die gesetzliche Kostenverteilung ist allerdings nur insoweit zu beachten, als die Beteiligten keine abweichende Vereinbarung über die Kosten getroffen haben (Art. 32 EBG). Die aus den Bestimmungen des 4. Kapitels des EBG erwachsenden Streitigkeiten über Kosten und deren Verteilung sowie über Vergütungen beurteilt die Vorinstanz im sog. Anstandsverfahren (Art. 40 Abs. 2 EBG; vgl. zum Ganzen Urteil des BGer 2A.80/1999 vom 5. Januar 2000 E. 5c; BVGE 2013/53 E. 5.1 und E. 6, 2011/12 E. 7.1 f.; Urteil des BVGer A-3893/2015 vom 3. Oktober 2016 E. 3.3; TSCHAN-NEN/LOCHER, Massnahmezuständigkeit und Kostentragungspflicht bei Kreuzungen zwischen Strasse und Gewässer, in: Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2011, S. 73 ff.; STÜCKELBERGER/HALDIMANN, Schienenverkehrsrecht, in: Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Verkehrsrecht, Band IV, 2008, Rz. 46 f.; ENRICO RIVA, Kostentragung für den Unterhalt und die Erneuerung von Kreuzungsbauwerken Schiene-Strasse, ZBI 94/1993 S. 335 ff.; je mit Hinweisen).

Vorteilsanrechnung

5.

In der angefochtenen Verfügung begründet die Vorinstanz überzeugend, dass die vorhandenen Dokumente zur Überführung Stauffacherstrasse aus den Jahren 1913 und 1978 keine abweichenden Kostenvereinbarungen im Sinne von Art. 32 EBG enthalten würden. Folgerichtig wendet sie die gesetzlichen Verteilungsregeln von Art. 25 ff. EBG an, was im Beschwerdeverfahren von keiner Seite gerügt wird. Die Vorinstanz setzt sich sodann eingehend mit der Rechtsprechung auseinander und gelangt zum Ergebnis, dass es sich beim Ersatzneubau Überführung Stauffacherstrasse um die Änderung einer bestehenden Anlage im Sinne von Art. 26 Abs. 2 EBG handle. Des Weiteren zeigt sie auf, dass die baulichen Massnahmen ausschliesslich durch die Entwicklung der Bahn ausgelöst worden seien, weshalb die SBB in einem ersten Schritt die Investitionskosten zu tragen habe. Die Stadt Bern habe sich indes in einem zweiten Schritt in dem Umfang an den Kosten zu beteiligen, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen seien (Art. 27 Abs. 1 EBG). Diese zutreffenden rechtlichen Ausführungen der Vorinstanz sind im Beschwerdeverfahren unbestritten geblieben und darauf kann verwiesen werden.

6.

6.1 In der Hauptsache ist strittig, ob die Vorinstanz den Vorteil im Sinne von Art. 27 Abs. 1 EBG korrekt bemessen hat.

6.2 Die Stadt Bern fordert in der Beschwerde, ihr Kostenanteil für den Ersatzneubau Überführung Stauffacherstrasse sei von 30 % auf 23 % herabzusetzen. Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend, dass die richtige Auslegung der Vorteilsanrechnung gemäss Art. 27 Abs. 1 EBG eine Rechtsfrage sei, die nicht im behördlichen Ermessen stehe. Überdies wäre auch ein eingeräumter Entscheidungsspielraum pflichtgemäss und nach den eisenbahnrechtlichen Grundsätzen zur Kostenverteilung auszuüben. Die Überführung Stauffacherstrasse sei in den Jahren 1971 bis 1973 umfassend instand gestellt worden. Zum Zeitpunkt des bahnseitig bedingten Rückbaus im Jahr 2017 sei diese noch vollständig betriebstauglich gewesen und habe erst 55 % der Lebensdauer absolviert. In Anwendung von Art. 26 Abs. 2 und Art. 27 Abs. 1 EBG dränge es sich auf, den Kostenteiler aus der Vereinbarung von 1978 in der Höhe von 23 % anzuwenden. Im Gegensatz zu den Arbeiten in den 1970er-Jahren bewirke der Ersatzneubau keine Verbesserungen für die Strassenbenützung. Im Licht dieses Vergleichs sei es angezeigt, ihr keine höhere Kostenbeteiligung als in der Regelung von 1978 anzulasten. In der angefochtenen Verfügung werde bei der Vorteilsanrechnung zudem unzulässigerweise berücksichtigt, wer die Kreuzung ursprünglich verursacht habe. Eine solche "Fortschreibung der Kostenverteilung" widerspreche dem klaren Gesetzeswortlaut von Art. 26 Abs. 2 EBG und werde von der Lehre als fragwürdig angesehen (vgl. RIVA, a.a.O., S. 344). Für die alte Überführung sei eine Lebensdauer von 100 Jahre anzusetzen, was zu einer rund 57 % höheren Restnutzungsdauer führe. Im Gutachten vom 29. Mai 2018 S. 14 werde ohne nähere Begründung eine Lebensdauer von nur 80 Jahren angenommen. Für die neue Überführung hingegen veranschlage die SBB in der dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung eine Lebensdauer von 100 Jahren. Nach der Rechtsprechung seien bei einer kaum sanierungsbedürftigen Sache nahezu keine Kosten für deren Ersatz billigerweise anzurechnen (vgl. Urteil des BVGer A-4632/2012 vom 11. Juni 2013 E. 5.6.2). Ihr sei – ausser hinsichtlich der neu begonnenen Lebensdauer – keinerlei Vorteil erwachsen, weshalb eine Kostenpflicht in der Höhe von 30 % nicht gerechtfertigt sei.

6.3 Die SBB stellt sich in der Beschwerdeantwort demgegenüber auf den Standpunkt, dass die Vorinstanz einen Ermessensentscheid zur Kostenverteilung Ersatzneubau Überführung Stauffacherstrasse getroffen habe,

von dem nicht ohne Not abzuweichen sei. Entgegen der Ansicht der Stadt Bern sei die Neuerstellung der Überführung im Jahr 2017 mit der tatsächlichen Situation von 1978 nicht vergleichbar. Der damals vereinbarte Kostenteiler von 23 % könne deshalb nicht übernommen werden. Richtigerweise sei mit der Neuerstellung 2017 auch der Gebrauchswert – und nicht bloss der Buchwert – dadurch vermehrt worden, als diese gegenüber der abgebrochenen Überführung eine verlängerte Lebensdauer aufweise und erst zu einem späteren Zeitpunkt saniert werden müsse. Gemäss dem verbindlichen Gutachten vom 29. Mai 2018 betrage die verbleibende Lebensdauer 35 Jahre zum Zeitpunkt des Rückbaus der alten Überführung, während die neue Überführung eine Lebensdauer von 100 Jahren aufweise. Die Stadt Bern müsse sich den Vorteil, der durch die verlängerte Lebensdauer der Überführung entstehe, billigerweise anrechnen lassen. Die SBB habe mittels der dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung nachvollziehbar dargelegt, dass der Vorteil 33 % der Investitionskosten betrage. Zudem habe es die Vorinstanz als plausibel erachtet, dass die Stadt Bern bei einem Ersatz der alten Überführung – bei einer mehrfeldrigen Brücke statt einer Bogenbrücke und ohne die Synergieeffekte der Grossbaustelle – mit erheblichen Mehrkosten hätte rechnen müssen. Es sei davon auszugehen, dass die Vorinstanz die Ausführungen der SBB zur dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung im Grundsatz in den Ermessensentscheid miteinbezogen und lediglich aufgrund gewisser Unsicherheiten einen leicht tieferen Prozentsatz von 30 % verfügt habe.

6.4 Die Vorinstanz kritisiert in der angefochtenen Verfügung sowohl den von der Stadt Bern beantragten Kostenteiler von 23 % als auch den von der SBB befürworteten Kostenteiler von 33 %. Anhand der Rechtsprechung legt sie insbesondere dar, dass die Verlängerung der Lebensdauer der Strasse als Vorteil anzurechnen sei, jedoch die von der SBB vorgelegte dynamische Wirtschaftlichkeitsrechnung sich als nicht korrekt erweise. Zusammengefasst hält sie fest, dass bei den Vorteilen, die die Strasse aufgrund der eingereichten Akten und in Anbetracht der ursprünglichen strassenseitigen Verursachung der Kreuzungsstelle, der Unsicherheiten bezüglich der Lebensdauer der Brücke und der unbestreitbaren Ersparnis bei einem Ersatz nach dem ordentlichen Ablauf derselben (Neubau nicht mehr in Form einer Mehrfelderbrücke mit Stützen) habe, eine Beteiligung der Stadt Bern in der Höhe von 30 % der Investitionskosten angemessen sei.

7.

7.1 Die Vorteilsanrechnung bei Kreuzungsbauwerken ist in Art. 27 EBG eigens normiert. Nach Art. 27 Abs. 1 EBG hat jede Partei in dem Umfang an die Kosten beizutragen, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen. Rechtsprechungsgemäss kann ein Vorteil gemäss Art. 27 Abs. 1 EBG nicht nur finanzieller Natur, sondern – beispielsweise in Form eines Sicherheitsgewinnes – auch ideeller Natur sein, wobei die Erhaltung des Ist-Zustandes auf längere Zeit ebenfalls als Vorteil zu werten ist. Bei der Vorteilsanrechnung sind demnach sämtliche Vorteile einzubeziehen, welche der Nichtverursacher aufgrund der Umgestaltung der Kreuzungsanlage erwirbt oder ihm durch diese bauliche Vorkehr erhalten bleiben (vgl. BVGE 2013/53 E. 6.3.4, 2011/12 E. 9.6, je mit Hinweisen). Bei der Bestimmung des Vorteils ist davon auszugehen, dass das hauptsächliche Interesse an der Erstellung oder Änderung einer Kreuzungsanlage in der Regel beim Inhaber der Bauherrschaft liegt. Als Bauherr wird regelmässig derjenige aktiv, der ein Interesse an der Ausführung eines Bauprojektes hat. In dessen Bereich liegt üblicherweise die Ursache für eine bauliche Änderung, weshalb er den hauptsächlichen Nutzen bzw. Vorteil daraus zieht. Schliesslich bestimmt der Bauherr auch den wesentlichen Umfang des Projekts und damit das Ausmass der Kosten (vgl. BVGE 2011/12 nicht publ. E. 10.1; Urteil des BVGer A-5867/2007 vom 27. Oktober 2008 E. 9.1 mit Verweis auf Urteil des BGer 2A.80/1999 vom 5. Januar 2000 E. 4d). In diesen Überlegungen kommt zum Ausdruck, dass es sich bei der Vorteilsanrechnung nicht um einen rein rechnerischen Vorgang handelt, sondern es sind nur diejenigen Vorteile zu beachten, die sich der Dritte billigerweise anrechnen lassen muss. Der anrechenbare Vorteil bestimmt sich insbesondere nach der Sanierungsbedürftigkeit der ersetzten Sache (vgl. Urteil des BVGer A-4632/2012 vom 11. Juni 2013 E. 5.6.2 mit Hinweisen).

7.2 Der Gesetzgeber hat den in Art. 27 Abs. 1 EBG verwendeten Begriff "Vorteil" als unbestimmten Rechtsbegriff ausgestaltet und ihn nicht näher ausgeführt (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 26 Rz. 604 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 413 ff.; je mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht übt bei der Überprüfung der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen eine gewisse Zurückhaltung aus, wenn der Entscheidung eine besondere eigene Fachkompetenz der Vorinstanz voraussetzt (vgl. vorstehend E. 2).

8.

8.1 Die Stadt Bern beruft sich in der Beschwerde vergleichsweise auf die Übereinkunft mit der SBB aus dem Jahr 1978, um ihren Standpunkt eines Kostenteilers von 23 % zu untermauern.

8.2 Wie sich aus den Akten ergibt, dienten die in den Jahren 1971 bis 1973 getätigten Umbau-, Verstärkungs- und Unterhaltsarbeiten an der Überführung Stauffacherstrasse insbesondere dazu, die drohende Verkehrsbeschränkung für den Lastwagenverkehr abzuwenden. Sie kamen demnach auch dem Strassenverkehr zu Gute (vgl. Schreiben der SBB vom 27. November 1978). Demgegenüber löste unbestrittenermassen allein die Entwicklung im Bahnverkehr die Erstellung des Ersatzneubaus im Jahr 2017 aus (vgl. vorstehend E. 5). Aus dem Vergleich der beiden Projekte und aus dem damals vereinbarten Kostenanteil von 23 % kann die Stadt Bern indes keine Ansprüche für das vorliegende Verfahren ableiten. Dies aus den folgenden Gründen:

Im Schreiben der SBB vom 27. November 1978 ist zwar der Projektverlauf der seinerzeitigen Baumassnahmen sowie der Kostenanteil der Stadt Bern von 23 % festgehalten. Es wurde von den Parteien jedoch nicht im Einzelnen dokumentiert, wie es zum Kostenanteil in der Höhe von 23 % gekommen ist. Die Gründe für die vereinbarte Höhe bleiben weitgehend im Dunkeln. Schon deshalb kann nicht unbesehen darauf abgestellt werden. Wie die SBB überdies zu Recht einwendet, unterscheiden sich die beiden Projekte grundlegend. Die jetzige Kostenverteilung betrifft einen Ersatzneubau mit geänderter Konstruktion, der mit den früheren Baumassnahmen am bestehenden Bauwerk nicht direkt vergleichbar ist. Es erscheint daher nicht sachgerecht, aus der Regelung von 1978 unmittelbare Rückschlüsse auf den hier zu beurteilenden Kostenstreit ziehen zu wollen.

9.

9.1 Des Weiteren kritisiert die Stadt Bern, dass die Vorinstanz bei der Kostenverteilung – in fehlerhafter Rechtsanwendung von Art. 26 Abs. 2 EBG – berücksichtigt habe, wer das Kreuzungsbauwerk ursprünglich verursacht habe.

9.2 Zum Zeitpunkt der Errichtung der Überführung Stauffacherstrasse im Jahr 1914 bestand die Bahnlinie bereits, weshalb die Stadt Bern unbestrittenermassen als ursprüngliche Verursacherin der Kreuzungsstelle zu gelten hat. Die Bauarbeiten von 1971 bis 1973 sind ebenfalls teils

strassenseitig bedingt, da sie auch im Hinblick auf den Lastwagenverkehr ergriffen wurden. Entgegen der Rüge der Stadt Bern stellt die Vorinstanz bei der Anwendung von Art. 26 Abs. 2 EBG aber nicht darauf ab. Für die Investitionskosten des Ersatzneubaus im Jahr 2017 erklärt sie vielmehr die SBB in einem ersten Schritt als kostenpflichtig. Erst in einem zweiten Schritt bei der Vorteilsanrechnung nach Art. 27 Abs. 1 EBG würdigt sie als ein Element unter anderen, dass die Stadt Bern die Kreuzungsstelle ursprünglich verursacht hat.

Soweit sich die Stadt Bern auf die Lehrmeinung von RIVA beruft, ist ihr nicht zu folgen. Im Zusammenhang mit der Auslegung von Art. 29 EBG wird von RIVA kritisch angemerkt, dass sich das Spannungsverhältnis zwischen dem Ebenbürtigkeits- und dem Verursacherprinzip verstärke, je mehr man sich von der "Verursachung" entferne. Seien Schiene und Strasse grundsätzlich gleichberechtigte Verkehrsträger, die gleicherweise Anspruch auf Kreuzung hätten, so leuchte nicht ein, warum der zeitlich später hinzugetretene Weg allein und für alle Zukunft die Kosten der Kreuzungsanlage zu tragen habe. Eine derartige Fortschreibung der Kostenverteilung werde vollends fragwürdig, wenn es um die neubauähnliche Erneuerung eines bestehenden Kreuzungswerks gehe (RIVA, a.a.O., S. 344; vgl. hierzu BVGE 2013/53 E. 6.1 mit weiteren Hinweisen). Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht um die Auslegung von Art. 29 EBG, sondern allein um die Vorteilsanrechnung nach Art. 27 Abs. 1 EBG.

Was die Vorteilsanrechnung betrifft, so sind rechtsprechungsgemäss auch diejenigen Vorteile anrechenbar, die durch die bauliche Vorkehr erhalten bleiben (vgl. vorstehend E. 7.1). Es ist deshalb nicht grundsätzlich zu beanstanden, dass die Vorinstanz bei der Vorteilsanrechnung auch mitberücksichtigt, wer die Kreuzungsstelle ursprünglich verursacht hat.

10.

10.1 Die Stadt Bern rügt sodann, es sei bei der bisherigen Überführung Stauffacherstrasse eine Lebensdauer von 100 statt von 80 Jahren anzusetzen.

10.2 Vor Einleitung des vorinstanzlichen Verfahrens haben die Parteien gemeinsam eine externe Expertise in Auftrag gegeben, um die Restnutzungsdauer der alten Strassenüberführung Stauffacherstrasse zum Zeitpunkt des Rückbaus im Jahr 2017 zu klären. Die Expertise beruht auf einer Untersuchung der Baugeschichte, visuellen Kontrollen, Materialunter-

suchungen und einer statischen Überprüfung des Bauwerks. Aus der Expertise vom 29. Mai 2018 ergibt sich eine Restnutzungsdauer von 35 Jahren, dies ausgehend von 1972 und einer Lebensdauer von 80 Jahren (S. 14).

In formeller Hinsicht ist zunächst klarzustellen, dass es sich bei dieser Expertise lediglich um ein Parteigutachten handelt, auch wenn es gemeinsam von beiden Parteien in Auftrag gegeben wurde. Der Beweiswert eines Parteigutachtens ist verglichen mit einem behördlich angeordneten Gutachten im Sinne von Art. 12 Bst. e VwVG regelmässig herabgesetzt (vgl. BVGE 2013/9 E. 3.8.1; Urteil des BVGer A-3788/2021 vom 19. Dezember 2022 E. 5.2.4; AUER/BINDER, VwVG Kommentar, Art. 12 Rz. 59 ff.). Der Expertise kommt somit kein erhöhter Beweiswert zu, diese ist aber in die freie Beweiswürdigung einzubeziehen (vgl. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273] i.V.m. Art. 19 VwVG).

In materieller Hinsicht ist zu erkennen, dass die Überführung Stauffacherstrasse infolge des erstellten Ersatzneubaus eine verlängerte Lebensdauer aufweist, d.h. die Sanierung wird erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder erforderlich. Darin ist ein Vorteil zu erblicken, den sich die Stadt Bern anrechnen lassen muss. Bei der strittigen Lebensdauer der bisherigen Überführung handelt es sich um eine Fachfrage, die das Bundesverwaltungsgericht nur mit Zurückhaltung prüft (vgl. vorstehend E. 2 und E. 7.2). In der angefochtenen Verfügung stützt sich die Vorinstanz auf die ausführliche externe Expertise vom 29. Mai 2018 ab, die beide Parteien gemeinsam in Auftrag gegeben hatten. Die dort angenommene Lebensdauer von 80 Jahren erweist sich denn auch nicht als ungewöhnlich. So geht beispielsweise auch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) bei Kunstbauten allgemein von einer Lebensdauer von 75 bis 90 Jahren aus (vgl. ASTRA, Netzzustandsbericht der Nationalstrassen, Ausgabe 2021, S. 48, www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Nationalstrassennetz > Netzzustandsbericht, abgerufen am 26. Juni 2023). Zudem darf dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die bisherige Überführung Stauffacherstrasse noch aus dem Jahr 1914 stammte, die Lebensdauer aber vom Sanierungszeitpunkt 1972 an bemessen wird. In den Jahren 1971 bis 1973 erfolgten Umbau-, Verstärkungs- und Unterhaltsarbeiten. Solche Arbeiten können dem Bauwerk eine zusätzliche Lebensdauer verleihen, allerdings meist eine kürzere (vgl. TSCHANNEN/LOCHER, a.a.O., S. 61 mit Hinweisen). Es erscheint daher sachlich begründet, dass in der Expertise die Lebensdauer der bisherigen Überführung mit 80 Jahren etwas tiefer

angesetzt wird, als dies beim Ersatzneubau der Fall ist, bei dem eine Lebensdauer von 100 Jahren erwartet wird. Es besteht somit kein Anlass für eine Korrektur der Vorteilsanrechnung, soweit in der angefochtenen Verfügung von einer Restlebensdauer der Überführung von 35 Jahren zum Zeitpunkt des Rückbaus 2017 ausgegangen wird.

11.

11.1 Schliesslich wendet die Stadt Bern ein, dass ihr – abgesehen von der verlängerten Lebensdauer der Überführung – keine Vorteile aus dem Projekt erwachsen seien.

11.2 Dieser Rüge kann nicht gefolgt werden. Gemäss den überzeugenden Ausführungen der SBB wird sich die neue stützungsfreie Bogenbrücke langfristig auch für die Strassenseite als die vorteilhaftere Konstruktion erweisen gegenüber der bestehenden mehrfeldrigen Brücke. Wie von der SBB nachvollziehbar aufgezeigt und von der Vorinstanz bestätigt, kann die Stadt Bern im vorliegenden Fall ausserdem von Synergieeffekten durch die Grossbaustelle profitieren. Gerade in Bezug auf die Baustellenlogistik und angesichts der engen Platzverhältnisse vor Ort dürften die Investitionskosten tendenziell tiefer ausgefallen sein, als wenn die Stadt Bern in der Zukunft eigenständig bauliche Massnahmen an der Überführung hätte ergreifen müssen. Auch unter diesen Aspekten erweist sich die angefochtene Verfügung nicht als unangemessen.

Ausgang des Beschwerdeverfahrens

12.

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ist zusammenfassend zu erkennen, dass die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat. Sie hat weder die rechtlichen Bestimmungen fehlerhaft angewendet noch die eisenbahnrechtlichen Grundsätze zur Kostenverteilung missachtet. Die von der Vorinstanz verfügte Kostenverteilung für den Ersatzneubau Überführung Stauffacherstrasse von 30 % zu Lasten der Stadt Bern erweist sich als angemessen. Es wird damit insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Lebensdauer der Überführung aufgrund des Ersatzneubaus verlängert hat. Gleichzeitig wird aber auch nicht ausser Acht gelassen, dass das Hauptinteresse am Ersatzneubau der Überführung Stauffacherstrasse bei der Bauherrschaft und damit bei der SBB liegt. Nach wie vor hat diese den überwiegenden Teil der

Investitionskosten für den bahnseitig bedingten, vorzeitigen Ersatzneubau zu tragen. Die Beschwerde der Stadt Bern erweist sich somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

Kosten- und Entschädigungsfolgen

13.

13.1 Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen; unterliegt sie nur teilweise, so werden sie ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten haben Vorinstanzen oder Bundesbehörden zu tragen; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen der Körperschaften oder autonomen Anstalten handelt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Gerichtsgebühr bestimmt 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^{bis} Bst. b 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. 10'000.-- festzusetzen und wie folgt zu verlegen: Bei der Stadt Bern handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die im vorliegenden Verfahren eigene Vermögensinteressen verfolgt. Als unterliegende Beschwerdeführerin hat sie die Verfahrenskosten zu tragen.

13.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Liegt dem Gericht keine Kostennote vor, so setzt es die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die anwaltlich vertretene SBB hat als obsiegende Gegenpartei Anspruch auf eine Parteientschädigung. Sie hat keine Kostennote eingereicht, weshalb das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten festsetzt. Für das Beschwerdeverfahren erscheint eine Parteientschädigung von

Fr. 3'000.-- als angemessen, die der Stadt Bern zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen ist (vgl. Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 10'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der Betrag wird dem Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 25'000.-- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 15'000.-- wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- auszurichten.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz und an das Generalsekretariat UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Marcel Tiefenthal

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)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BAV-012-1/16/24/6; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)