



Urteil vom 21. August 2025

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
Prof. Dr. iur. Rolf H. Weber, Rechtsanwalt, und
Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin,
Bratschi AG,
Beschwerdeführer,

gegen

Rhätische Bahn AG,
vertreten durch
Dr. iur. Frank Schuler, Rechtsanwalt,
BänzigerPallySchuler+,
Beschwerdegegnerin,

**Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität
Graubünden (DIEM),**
Ringstrasse 10, 7001 Chur.

Gegenstand

Eisenbahnen (Übriges); PassengerTV.

Sachverhalt:**A.**

A.a In den Bahnwagen der Rhätischen Bahn AG sind jeweils über den Zwischentüren zwei Bildschirme montiert: einer auf der linken Seite für Fahrplaninformationen, einer auf der rechten Seite für das sogenannte PassengerTV, das aus tonlosen Sequenzen mit Filmausschnitten zu politischen Ereignissen, sportlichen Anlässen, touristischen Erlebnissen und Werbung besteht.

A.b Mit Schreiben vom 15. Dezember 2018 wandte sich A. _____ an die Rhätische Bahn AG und beschwerte sich über die permanenten Farbwechsel im erweiterten Blickfeld sowie die dargestellten Inhalte von PassengerTV. Nach Erhalt eines Antwortschreibens der Rhätischen Bahn AG vom 18. Dezember 2018, in dem vor allem auf ein Informationsbedürfnis der Fahrgäste hingewiesen wurde, hielt A. _____ im Schreiben vom 22. Januar 2019 unter anderem fest, dass das PassengerTV wie eine visuelle Belästigung wirke bzw. dominant sei. Anlässlich eines Treffens zwischen A. _____ und einem Vertreter der Rhätischen Bahn AG fand eine Diskussion über Verbesserungsvorschläge statt, die in der Folge zu keinen Änderungen führte.

B.

B.a Am 22. Mai 2021 löste A. _____ eine Fahrkarte, um mit der Rhätischen Bahn von Bergün nach Tarasp zu reisen.

B.b Gestützt darauf erhob er mit Schreiben vom 21. Juni 2021 Beschwerde beim Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität Graubünden (DIEM) und beantragte,

es sei die Rhätische Bahn AG zu verpflichten, nicht direkt fahrplanbezogene Informationen und Werbung im PassengerTV oder auf einem anderen Träger, der bewegte oder beleuchtete unbewegte Bilder wiedergebe, im Inneren der Fahrzeuge zu unterlassen.

B.c Mit Eingabe vom 16. Juli 2021 erklärte er auf Anfrage des DIEM, seine Eingabe sei nicht als Aufsichtsbeschwerde entgegenzunehmen, und stellte folgende Anträge:

1. *Es sei auf die Beschwerde gegen den Realakt PassengerTV einzutreten und materiell im Sinne der Beschwerdeanträge zu entscheiden.*
2. *Evtl. sei die Beschwerde gemäss Art. 4 Abs. 3 VRG [Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege <BR 370.100>] an die zuständige Instanz nach Absprache mit dieser zu überweisen.*
3. *Subevtl. sei gemäss Art. 4 Abs. 4 VRG eine Verfügung über die Zuständigkeit zu erlassen.*
4. *Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag, zu Lasten der Beschwerdegegnerin.*

B.d Mit Entscheid vom 20. Dezember 2022 trat das DIEM auf die Beschwerde nicht ein. Zur Begründung hielt es im Wesentlichen fest, es sei nicht zuständig, es liege kein zulässiges Anfechtungsobjekt vor und dem Beschwerdeführer fehle es am schutzwürdigen Interesse.

B.e Gegen den Entscheid des DIEM erhob A. _____ mit Eingabe vom 31. Januar 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragte, der Entscheid sei aufzuheben und das DIEM sei anzuweisen, die Streitsache materiell zu beurteilen. Zur Begründung hielt er im Wesentlichen fest, dass die von der Rhätischen Bahn AG nicht direkt fahrplanbezogenen Informationen und ausgestrahlte Werbung seine Meinungs- und Informationsfreiheit verletzen sowie in unzulässiger Weise in seine Grundrechte eingreifen würden.

B.f Mit Urteil U 23 6 vom 28. November 2023 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden die Beschwerde ab, bestätigte den Nichteintretensentscheid des DIEM mangels sachlicher Zuständigkeit und überwies das Verfahren zur weiteren Bearbeitung an das Bundesverwaltungsgericht.

C.

Mit Schreiben vom 31. Januar 2024 gab A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) dem Bundesverwaltungsgericht bekannt, dass er das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden nicht angefochten habe und an der Beschwerde vom 21. Juni 2021 festhalten wolle.

D.

In der Vernehmlassung vom 3. April 2024 führt das DIEM unter anderem aus, sein Nichteintretensentscheid vom 20. Dezember 2022 sei mit rechtskräftigem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 28. November 2023 bestätigt worden und daher nicht mehr anfechtbar.

E.

In der Beschwerdeantwort vom 22. April 2024 hält die Rhätische Bahn AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) im Wesentlichen fest, dass der Betrieb von PassengerTV weder die Informationsfreiheit noch die Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers berühre und auch nicht als grundrechtsrelevant bezeichnet werden könne. Es liege kein anfechtbarer Realakt vor. Angesichts der Aktenlage erscheine die materielle gerichtliche Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich möglich.

F.

Mit Stellungnahme vom 16. Mai 2024 stellt der Beschwerdeführer folgende Anträge:

1. *Es sei die Angelegenheit an das BAV [Bundesamt für Verkehr] zurückzuweisen.*
2. *Eventualiter sei die Beschwerde im Sinne der Beschwerdeschrift an das Verwaltungsgericht vom 31. Januar 2023 und im Sinne der Beschwerde an das Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität des Kantons Graubünden vom 28. Oktober 2021 [recte: 21. Juni 2021] gutzuheissen.*
3. *Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag zu Lasten der Beschwerdegegnerin.*

Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, nachdem sich die kantonalen Beschwerdeinstanzen zu Unrecht als nicht zuständig erachtet hätten, sei noch dazu die Überweisung an das Bundesverwaltungsgericht erfolgt, obwohl eigentlich das BAV verpflichtet sei, eine Verfügung zu erlassen. Daher sei die Angelegenheit an das BAV zurückzuweisen, eventualiter sei auf die Beschwerde einzutreten und diese materiell gutzuheissen. In inhaltlicher Hinsicht verweise er auf seine Beschwerden und Repliken vor den kantonalen Verfahrensstufen.

G.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Beschwerde vom 21. Juni 2021 richtet sich gegen das PassengetTV als Realakt (vgl. E. 2 hiernach). Wie aus den Akten hervorgeht, halten neben dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden auch der Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin das Bundesverwaltungsgerichts für befugt, über die Angelegenheit materiell zu entscheiden.

Im Folgenden ist darauf einzugehen, wie die Vorbringen zur Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zu behandeln sind.

1.2 Nach Art. 7 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) prüft die Behörde ihre Zuständigkeit von Amtes wegen. Überweisung und Meinungs austausch nach Art. 8 VwVG sind verwaltungsinterne Vorgänge, an denen die Parteien nicht beteiligt sind. Entsprechend erfolgt die Überweisung nach Art. 8 Abs. 1 VwVG grundsätzlich formlos. Die Regelung soll die Erledigung durch eine Nichteintretensverfügung verhindern und dient insofern der Prozessökonomie sowie der Verwirklichung des materiellen Rechts, indem die für die Anwendung des materiellen Rechts zuständige Behörde ermittelt wird (vgl. BGE 127 III 567 E. 3b; BGE 108 Ib 540 E. 2a/aa; THOMAS FLÜCKIGER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 8 Rz. 4 sowie Art. 9 Rz. 6 f.).

1.3 Das VwVG sieht sodann eine unterschiedliche Behandlung von Kompetenzkonflikten zwischen den beteiligten Behörden und von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Behörden und Privatpersonen vor:

Sofern die Behörden im verwaltungsinternen Verfahren nach Art. 8 VwVG über ihre Zuständigkeit keine übereinstimmende Auffassung erzielen, sieht Art. 9 Abs. 3 VwVG eine Eskalation an die gemeinsame Aufsichtsbehörde vor, die darüber zu befinden hat. Davon ausgenommen sind Kompetenzkonflikte mit dem Bundesgericht, dem Bundesverwaltungsgericht und den kantonalen Behörden (vgl. Art. 9 Abs. 3 VwVG). Sind richterliche Behörden in einen Kompetenzkonflikt involviert, muss die Frage auf dem Rechtsmittelweg geklärt werden (vgl. MICHEL DAUM/PETER BIERI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Art. 9 Rzn. 12 ff.).

Behauptet eine Partei die Zuständigkeit einer Behörde, die sich aber als unzuständig erachtet, tritt jene durch Verfügung auf die Sache nicht ein (vgl. Art. 9 Abs. 2 VwVG). Ob die Zuständigkeit der Behörde behauptet wird oder nicht, ist nicht immer leicht festzustellen. Voraussetzung dafür ist entweder, dass die Partei die Zuständigkeit der befassen Behörde ausdrücklich behauptet, oder dass die Behörde nach den Umständen erkennen musste, dass die Partei ihre Zuständigkeit behaupten wollte. Die Partei muss dabei zu erkennen geben, dass ihr etwas am Entscheid gerade durch die befassende Behörde liegt, damit von einer Behauptung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG gesprochen werden kann (vgl. BGE 108 Ib 540 E. 2a/aa; DAUM/BIERI, a.a.O., Art. 8 RZ. 13).

1.4 Der Beschwerdeführer hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden kein Rechtsmittel eingelegt. Dennoch behauptet er in der Stellungnahme vom 16. Mai 2024, dass die kantonalen Behörden zu Unrecht nicht auf die Sache eingetreten seien. Implizit lehnt er damit eine Überweisung der Angelegenheit an das BAV ab. Im gleichen Schreiben beantragt er aber, die Sache sei an das BAV «zurückzuweisen» (Sachverhalt Bst. F). Dabei stellt er sich auf den Standpunkt, das BAV sei verpflichtet, eine Verfügung nach Art. 25a VwVG zu erlassen. Dies steht wiederum im Widerspruch zu seiner Eingabe vom 16. Juli 2021 (Sachverhalt Bst. Bc). Darin hielt er unter anderem fest, eine Aufsichtsbeschwerde bilde einen Rechtsbehelf, bei welchem ihm kein Anspruch auf Parteistellung zustehe; ihm gehe es um die Ausrüstung der Passagierwagen mit dem PassengerTV, die als Verwaltungsvermögen der Beschwerdegegnerin zuzurechnen seien (zur Nebennutzung für Werbezwecke und Informationen), wobei die Beschwerdegegnerin vom Kanton beherrscht werde (51% Aktienbeteiligung). Instanzen der Bundesrechtspflege würden nicht über die Nutzung des Zugmaterials als Werbeträger und Informationsvermittler entscheiden; vorliegend gehe es nämlich um die Ausrüstung von öffentlichen Sachen im Anstaltsgebrauch, was Sache des Kantons sei.

Im Lichte dieser Vorbringen ist sodann der Eventualantrag des Beschwerdeführers vom 16. Mai 2024 zu verstehen, in dem er die Gutheissung seiner Beschwerden durch das Bundesverwaltungsgericht verlangt (Sachverhalt Bst. F). Insgesamt betrachtet deuten seine Vorbringen darauf hin, dass ihm an einem Entscheid durch das Bundesverwaltungsgericht gelegen ist.

1.5 Nach dem Gesagten ist im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG zu prüfen, ob auf die Beschwerden an das DIEM und an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eingetreten werden kann.

2.

2.1 Nach Art. 1 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) ist das Bundesverwaltungsgericht das allgemeine Verwaltungsgericht des Bundes und verfügt grundsätzlich über eine allgemeine Sachzuständigkeit. Dabei beurteilt es gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt. Als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG gelten autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen einer Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (vgl. BGE 141 II 233 E. 3.1; BGE 139 V 143 E. 1.2). In der Ausrichtung auf Rechtsverbindlichkeit unterscheidet sich die Verfügung vom tatsächlichen oder informellen Verwaltungshandeln, welches nicht auf die Herbeiführung eines Rechts-, sondern eines Taterfolgs ausgerichtet ist, indessen gleichwohl die Rechtsstellung von Privaten beeinträchtigen kann (vgl. BGE 130 I 369 E. 6.1).

2.2 Weder das DIEM noch das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden sind zulässige Vorinstanzen im Sinne von Art. 33 VGG, weshalb deren Entscheide vom 20. Dezember 2022 bzw. vom 28. November 2023 keine geeigneten Anfechtungsobjekte nach Art. 31 ff. VGG darstellen.

2.3 Das strittige PassengerTV ist sodann keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, sondern allenfalls ein Realakt. Bei Realakten beschränkt sich der Rechtsschutz darauf, dass nach Art. 25a VwVG – sofern die Rechtsstellung tangiert wird und ein schutzwürdiges Interesse vorliegt – eine Verfügung über die Rechtmässigkeit des Realakts verlangt werden kann. Mit Art. 25a VwVG werden aber nicht etwa Realakte zu möglichen Anfechtungsobjekten einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erklärt, sondern es handelt sich nach dem Willen des Gesetzgebers um ein eigenständiges (Hilfs-)Verfahren (vgl. Art. 25a Abs. 2 VwVG; Urteil des BGer 2C_167/2016 vom 17. März 2017 E. 3.1; Urteile des BVGer A-3155/2019 vom 15. Oktober 2019 E. 2.4 und A-5323/2012 vom 6. November 2012; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rzn. 2.38 f.). Das Bundesverwaltungsgericht kann daher nicht anstelle einer Behörde oder eines allenfalls verfügungsbefugten konzessionierten Transportunternehmens überprüfen, ob bewegte oder beleuchtete unbewegte Bilder im Bahnwagen ein rechtliches Berührtsein des Fahrgastes im Sinne von Art. 25a Abs. 1 VwVG (vgl. BGE

146 I 145 E. 4.4; BGE 144 II 233 E. 7.3.1 f. m.w.H.; BGE 140 II 315 E. 4.3 und E. 4.5) begründen können. Demnach ist das PassengerTV von Gesetzes wegen nicht direkt beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

2.4 Zusammengefasst ist das Bundesverwaltungsgericht nicht zuständig, bei Beschwerden gegen das PassengerTV ein Verfahren nach Art. 25a VwVG zu führen. Auf die Beschwerden vom 21. Juni 2021 bzw. vom 31. Januar 2023 ist daher nicht einzutreten.

3.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Beschwerden vom 21. Juni 2021 und vom 31. Januar 2023 dem BAV zu überweisen sind.

3.1 Analog zum Vorgehen nach Art. 8 Abs. 1 VwVG kann der Nichteintretensentscheid mit der Überweisung an die zuständige Behörde verbunden werden, falls und sobald dieser in Rechtskraft erwächst (vgl. BVGer A-3150/2016 vom 3. Juli 2018 E. 9.5; JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, Rz. 52; DAUM/BIERI, a.a.O., Art. 8 Rz. 3; FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 9 Rz. 9).

Eine Überweisung ist ohne Verzug bereits dann vorzunehmen, wenn die Zuständigkeit der anderen Bundesbehörde «als wahrscheinlich erscheint» (vgl. Art. 8 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 30 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]). Art. 30 Abs. 2 BGG stellt laut den Materialien das Pendant zu Art. 8 Abs. 1 VwVG dar (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001 4290). Das Bundesgericht nimmt gestützt auf diese Bestimmung Überweisungen an Bundesbehörden sowie auch an kantonale oder interkantonale Instanzen vor, soweit deren Zuständigkeit als wahrscheinlich erscheint. Erachtet sich das Bundesverwaltungsgericht als unzuständig, überweist es in diesem Sinne Beschwerden, soweit die Zuständigkeit der anderen Behörde «als wahrscheinlich erscheint» (vgl. Urteil des BGer 2C_486/2016 vom 31. Mai 2016 E. 2.7; Urteil des BVGer A-445/2015 vom 18. November 2015 E. 14.2.1; DAUM/BIERI, a.a.O., Art. 8 Fn. 26).

3.2 Der Beschwerdeführer bringt in den Beschwerden vom 21. Juni 2021 und vom 31. Januar 2023 im Wesentlichen vor, die Ausstattung der Bahnwagen der Beschwerdegegnerin mit dem PassengerTV sei visuell beeinträchtigend und grundrechtsverletzend. Die visuelle Störung begründet er mit bewegten und beleuchteten unbewegten Bildern bzw. ständigen Farbwechseln, was allenfalls auf eine ungleichmässige Beleuchtung der

Sitzbereiche im Fahrgastraum hindeutet. Er macht geltend, Fahrgäste seien einer erheblichen Störung «schutzlos ausgeliefert». Um dies nachzuweisen, beantragt er an zwei Stellen in der Beschwerde vom 21. Juni 2021 einen Augenschein durch eine Besichtigung des PassengerTV vor Ort.

3.3 Nachdem die kantonalen Instanzen auf die Beschwerden nicht eingetreten sind und das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden die Angelegenheit dem Bundesverwaltungsgericht überwiesen hat, ist bei der Zuständigkeitsprüfung ein negativer Kompetenzkonflikt bzw. eine Lückenhaftigkeit des Rechtsschutzes nach Möglichkeit zu vermeiden (vgl. Art. 29a BV; Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK). Bei der inhaltlichen Prüfung der Zuständigkeit sind der in Frage stehende Anspruch bzw. mögliche Inhalt einer Verfügung zu qualifizieren und es ist rechtlich zu prüfen, ob der Verfahrensgegenstand durch die im Gesetz umschriebene Zuständigkeit der Behörde erfasst wird (vgl. E. 3.4). Kann eine Entscheidzuständigkeit im Grunde bejaht werden, ist abzuklären, ob allenfalls die Voraussetzungen für eine Ausdehnung des Verfahrensgegenstands vorliegen (vgl. E. 3.5 hiernach; siehe zum Ganzen FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 7 Rzn. 28–30).

3.4 Nach Art. 10 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) wacht das BAV als Aufsichtsbehörde über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen. Aufgrund der statuierten Kontrollbefugnis kann es jeden – auch mit einer Betriebsbewilligung ausgestatteten – Bahnwagen auf das Vorliegen der Voraussetzungen für den Betrieb überprüfen. Es liegt in seiner Kompetenz, die Gleichmässigkeit der Beleuchtung in den Fahrgasträumen sicherzustellen (vgl. etwa Urteil des BVGer A-359/2018 vom 20. November 2018 E. 18, bestätigt durch das Urteil des BGer 2C_26/2019 vom 22. Dezember 2021 E. 20.2 [zur Blendungswirkung der Beleuchtung in den Sitzbereichen]). Da der Beschwerdeführer eine erhebliche visuelle Störung mit bewegten bzw. beleuchteten unbewegten Bildern im Sitzbereich geltend macht, erscheint es zumindest als wahrscheinlich, dass die Beurteilung des Sachverhalts in den Zuständigkeitsbereich des BAV fällt.

Eine weitere Prüfung des Anspruchs des Beschwerdeführers auf Parteistellung in einem möglichen Aufsichtsverfahren (vgl. E. 1.4; BVGE 2016/20 E. 4) hat hier zu unterbleiben, da eine unzuständige Instanz die Weiterleitung der Angelegenheit an die zuständige Instanz selbst dann vorzunehmen hat, wenn sie die Eingabe für formell unzulässig hält (etwa hinsichtlich der Legitimation; vgl. DAUM/BIERI, a.a.O., Art. 8 Rzn. 5 und 9).

3.5 Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, beim Betreiben von Bildschirmen im Sitzbereich des Fahrgastraums gehe es um die Ausrüstung von öffentlichen Sachen im Anstaltsgebrauch, die vorliegend nicht Sache des Bundes sei (vgl. E. 1.4). Demgegenüber hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gestützt auf den Personenbeförderungsvertrag nach Art. 56 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) für wahrscheinlich. Nachdem zwischen dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin ein Personenbeförderungsvertrag zustande gekommen sei, sei der Anwendungsbereich des PBG eröffnet (vgl. Urteil U 23 6 vom 28. November 2023 E. 2.5 f.). Hierzu ist Folgendes anzumerken:

Die Grundrechtsbindung von konzessionierten Transportunternehmen, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, ist weitgehend anerkannt, sofern eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird. Ob auch die sogenannte Randnutzung von Verwaltungsvermögen darunterfällt, ist zwar umstritten (vgl. BGE 127 I 84 E. 4c; BGE 138 I 274 E. 1.4; BGE 139 I 306 E. 3.2.2, 136 I 158 E. 3.2; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 4. Auflage 2024, S. 53 f.; EVA MARIA BELSER/BERNHARD WALDMANN, Grundrechte I, 2. Aufl. 2021, S. 113 f.). Diese Fragen bedürfen vorliegend aber keiner weiteren Erörterung.

Das BAV kann konzessionierte Transportunternehmen zur Einhaltung der Gesetze und der Verfassung (auch gestützt auf die Grundrechtsbindung) auffordern (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar zu BGE 138 I 274, in: ZBI 114/2013, S. 176, 179, m.H. auf eine Verfügung vom 23. November 2011, mit der das BAV zwei Bahnunternehmen im Kanton Appenzell dazu aufforderte, die von ihnen ausgesprochenen Verbote für Kundgebungen bzw. Sammel- und Unterschriftenaktionen auf dem Bahnhofsareal aufzuheben).

Zudem kann bei der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Verletzung der negativen Informationsfreiheit aufgrund einer Störung der Fahrgäste, der diese schutzlos ausgeliefert seien, von einer Tatbestandsgesamtheit ausgegangen werden. Das Vorbringen beschlägt gleichzeitig die angebliche visuelle Störung durch die beleuchteten Bilder im Fahrgastraum, für deren Prüfung die Zuständigkeit des BAV zumindest als wahrscheinlich erscheint (vgl. E. 3.4 hiavor). Sollte daher das BAV mit dem Beschwerdeführer davon ausgehen, dass die Beurteilung des PassengerTV nicht in den Anwendungsbereich des PBG fällt, sondern Sache des Kantons sei (vgl. E. 1.4), ist eine Kompetenzattraktion möglich. Dem BAV und in

weiterer Folge dem Bundesverwaltungsgericht ist eine Entscheidungsbefugnis nicht abzusprechen, wenn die Notwendigkeit besteht, die Entscheidungsbefugnis bei einer Behörde zu konzentrieren (vgl. Urteile des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 3.3, A-445/2015 vom 18. November 2015 E. 12.1 und A-6471/2009 vom 2. März 2010 E. 4.2.3; FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 7 Rzn. 35 f.).

3.6 Zusammengefasst erscheint die Zuständigkeit des BAV zumindest als wahrscheinlich, die Beschwerden gegen das PassengerTV vom 21. Juni 2021 und vom 31. Januar 2023 zu behandeln. Die Angelegenheit ist daher dem BAV zu überweisen.

4.

Demnach ist auf die Beschwerden gegen das PassengerTV nicht einzutreten. Die Angelegenheit wird nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils dem BAV zur weiteren Bearbeitung überwiesen.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Allerdings hat er die Beschwerden vom 21. Juni 2021 und vom 31. Januar 2023 nicht beim Bundesverwaltungsgericht, sondern bei den kantonalen Instanzen eingereicht. Nach der Überweisung durch das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden war aufgrund der Vorbringen der Parteien über das Eintreten auf die Beschwerden zu entscheiden. Da die Sache an das BAV zu überweisen ist und dies bisher noch nicht durch die damit befassten Instanzen geschehen ist, rechtfertigt es sich, auf die Auferlegung von Verfahrenskosten zu verzichten (vgl. Art. 6 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.2 Bundesbehörden und andere Behörden haben in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Sodann erreicht der Aufwand für die Vertretung der Beschwerdegegnerin, der sich auf wenige Absätze beschränkte, nicht die Schwelle für die Zusprache einer Parteientschädigung. Daher ist von einer solchen abzusehen (Art. 7 Abs. 4 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerden vom 21. Juni 2021 und vom 31. Januar 2023 wird nicht eingetreten.

2.

Die Angelegenheit wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils dem BAV zur weiteren Bearbeitung überwiesen.

3.

Das Beschwerdedossier A-679/2024 sowie die kantonalen Vorakten gehen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils an das BAV.

4.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Dem Beschwerdeführer wird der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

6.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Marcel Tiefenthal

Anna Wildt

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).