



Urteil vom 16. Oktober 2020

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Luzern**,
Postfach, 6002 Luzern,
beide vertreten durch
MLaw Xenia Christensen, Rechtsanwältin,
3. **Stadt Kriens**,
Stadtrat, Stadtplatz 1, 6010 Kriens,
Beschwerdeführende,

gegen

zb Zentralbahn AG,
Infrastruktur, Bahnhofstrasse 23, 6362 Stansstad,
Beschwerdegegnerin,

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

Gegenstand

Plangenehmigung, Aufhebung Bahnübergänge km 3.740
und 3.865 mit Ersatzerschliessung.

Sachverhalt:**A.**

Die zb Zentralbahn AG (zb) reichte am 7. Dezember 2017 beim Bundesamt für Verkehr (BAV) ein Plangenehmigungsgesuch betreffend Aufhebung Bahnübergänge mit Ersatzerschliessung ein. Mit Blick auf die künftige Fahrplanverdichtung sieht das Projekt vor, die an der Grenze zwischen der Stadt Kriens und der Gemeinde Horw liegenden Bahnübergänge Krienserstrasse km 3.740 sowie Wegmatt km 3.865 aufzuheben. Die neue Personenunterführung Wegmatt km 4.125 soll als Ersatzerschliessung dienen. Zugleich sollen damit die Querungskapazitäten für die Entwicklungsgebiete um den Bahnhof Horw erweitert werden. Ferner ist geplant, die Anbindungen Brünigweg und Gleispromenade auszubauen.

B.

Am 3. Januar 2018 eröffnete das BAV das ordentliche Plangenehmigungsverfahren. Während der öffentlichen Planaufgabe gingen mehrere Einsprachen ein. Zu den Einsprechenden zählten unter anderem die im Rubrum aufgeführten Beschwerdeführenden A._____, VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Luzern (VCS Luzern) und die Stadt Kriens.

C.

Mit Verfügung vom 6. Dezember 2018 erteilte das BAV der zb die nachgesuchte Plangenehmigung mit Auflagen. Die Einsprache von A._____ hiess es mit Auflage gut, soweit es sie nicht abwies oder infolge Gegenstandslosigkeit abschrieb. Die Einsprache des VCS Luzern wies das BAV ab, soweit es auf sie eintrat bzw. sie nicht infolge Gegenstandslosigkeit abschrieb. Die von der Stadt Kriens erhobene Einsprache wies es ab.

In der Begründung erwog das BAV im Wesentlichen, die Aufhebung der Bahnübergänge Krienserstrasse km 3.740 und Wegmatt km 3.865 sowie deren Ersatzerschliessung durch die neue Personenunterführung Wegmatt sei eine geeignete Massnahme, um das in der Eisenbahngesetzgebung verankerte öffentliche Interesse der Sicherheit Dritter und des Bahnverkehrs zu gewährleisten. Anwohner hätten in der Vergangenheit mehrfach unerlaubte Querungen trotz Sicherungsanlagen beobachtet. Es sei davon auszugehen, dass das Risiko der unerlaubten Querungen mit der anstehenden Fahrplanverdichtung und vermehrt geschlossenen Barrieren zunehmen werde. Das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit sei zwar aufgrund der bestehenden Vollschrankenanlagen der Bahnübergänge als weniger dringlich, könne aber aufgrund der zentralen Bedeutung der Vermeidung von Unfällen auch nicht als gering bezeichnet werden. Die

beiden Bahnübergänge, die u.a. als Schul- und Arbeitsweg dienen würden, seien nur für den Fuss- und Veloverkehr geöffnet und verbänden das Wegmattquartier mit dem Ortsinneren. Der Bedarf sei besonders für den Bahnübergang Wegmatt ausgewiesen. Die Beurteilung der Mehrwege bei der Ersatzerschliessung von 280 – 450 m resp. 3 ½ – 5 ½ Gehminuten ergebe sodann, dass diese als zumutbar zu erachten seien. Die Aufhebung der Bahnübergänge erweise sich daher als verhältnismässig und die Einsprachen seien in diesem Punkt abzuweisen.

D.

Mit Eingaben vom 17. Januar 2019 lassen A._____ (Verfahren A-312/2019; nachfolgend: Beschwerdeführer 1) sowie der VCS Luzern (Verfahren A-313/2019; nachfolgend: Beschwerdeführer 2) je Beschwerde gegen die Plangenehmigung des BAV vom 6. Dezember 2018 beim Bundesverwaltungsgericht erheben. Sie beantragen übereinstimmend, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und das Projekt sei nicht zu genehmigen. Es sei eine jederzeitige Überquerung der Bahnübergänge sicherzustellen. Der Beschwerdeführer 2 beantragt zusätzlich, die angefochtene Verfügung sei insofern aufzuheben, als der Antrag auf Optimierung des Barrieren-Schliesssystems als gegenstandslos abgeschrieben worden sei und es sei das Barrieren-Schliesssystem der zb zu optimieren.

Als Begründung bringen die Beschwerdeführer 1 und 2 im Wesentlichen übereinstimmend vor, die Bahnübergänge seien mit Vollschrakenanlagen ausgestattet, übersichtlich und für den motorisierten Verkehr gesperrt. Die Annahme angeblicher vermehrter unerlaubter Querungen könne als öffentliches Interesse nicht genügen, um diese sicheren Bahnübergänge zu schliessen. Dies vor allem deshalb nicht, weil die verbleibenden Alternativen ein höheres Gefährdungspotential in sich bergen würden als die gesicherten Bahnübergänge. Angesichts ihrer hohen Nutzungsfrequenz seien sie im Sinne der Förderung des Langsamverkehrs beizubehalten. Die Schliesszeiten seien zu optimieren. Das BAV habe den Sachverhalt unvollständig erhoben und eine fehlerhafte Interessenabwägung vorgenommen. Es habe sich mit den Einwendungen in den Einsprachen nicht wirklich auseinandergesetzt, weshalb auch eine Verletzung der Begründungspflicht zu rügen sei.

E.

Mit Eingabe vom 22. Januar 2019 erhebt die Stadt Kriens (Verfahren A-408/2019; nachfolgend: Beschwerdeführerin 3) Beschwerde beim Bun-

desverwaltungsgericht gegen die Plangenehmigung des BAV vom 6. Dezember 2018. Sie beantragt, Ziff. 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung sei in dem Sinn aufzuheben, als das Teilprojekt zur Aufhebung der Bahnübergänge nicht zu genehmigen sei. Im Übrigen sei der Entscheid des BAV zu bestätigen.

In ihrer Begründung legt die Beschwerdeführerin 3 im Wesentlichen dar, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der Bahnübergänge Krienserstrasse und Wegmatt. Ihnen käme eine wichtige Erschliessungsfunktion zu. Sie seien stark frequentiert, wobei der Fuss- und Veloverkehr aufgrund der Siedlungsentwicklung noch erheblich zunehmen werde. Die Aufhebung stelle keine erforderliche und zumutbare Massnahme dar, um das Unfallrisiko zu beseitigen. Die Schranken könnten mit einem Übersteigschutz ausgerüstet werden. Die Aufhebung der Bahnübergänge, so die Beschwerdeführerin 3 in der weiteren Begründung, verletze die Verträge mit der Gemeinde sowie ihre Dienstbarkeit. Ferner wird auch von der Beschwerdeführerin 3 eine Verletzung der Begründungspflicht durch das BAV gerügt.

F.

In der Beschwerdeantwort vom 19. Februar 2019 schliesst die zb (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) auf Abweisung der Beschwerden, sofern darauf einzutreten sei. Des Weiteren stellt sie das Gesuch, den Beschwerden sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Eventualiter sei festzustellen, dass die Beschwerdeführenden das Erstellen der Personenunterführung Wegmatt nicht rügen, der genannte Projektteil somit als unangefochten gelte und teilrechtskräftig geworden sei.

In ihrer Begründung führt die Beschwerdegegnerin hauptsächlich aus, die Interessenabwägung des BAV sei ausgewogen, vollständig und korrekt. Bahnübergänge würden für sich immer ein gewisses Risiko bilden, was nicht ausgeblendet werden dürfe. Bei den Bahnübergängen Krienserstrasse und Wegmatt seien immer wieder unerlaubte Querungen bei geschlossenen Schranken beobachtet worden. Der Bahnverkehr werde zufolge der Fahrplanverdichtung zunehmen, womit auch ein grösseres Gefahrenpotential und Unfallrisiko entstehe. Würden die zu verzeichnenden Mehrwege ins Verhältnis zur gewonnenen Sicherheit gesetzt, seien sie nicht zu beanstanden. Für den Langsamverkehr werde die Situation mit der Erstellung der neuen Personenunterführung Wegmatt insgesamt verbessert, dies gerade auch im Hinblick auf die dortigen Entwicklungsgebiete.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 6. März 2019 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführer 1 und 2 vom 5. März 2019 um Erlass superprovisorischer Massnahmen gut. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, sofort und bis auf Weiteres allfällige Baumassnahmen betreffend Personenunterführung Wegmatt einzustellen. Die drei Verfahren werden unter der Geschäftsnummer A-312/2019 vereinigt.

H.

In der Vernehmlassung vom 6. März 2019 beantragt das BAV (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerden und verweist zur Begründung auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung. Zudem äussert es sich vertieft zur beantragten Optimierung der Schliesszeiten und Errichtung eines Übersteigeschutzes bei den Schrankenanlagen.

I.

Mit Zwischenverfügung vom 8. März 2019 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 7. März 2019 um superprovisorischer Entzug der aufschiebenden Wirkung gut. Den Beschwerden wird superprovisorisch die aufschiebende Wirkung betreffend die anstehenden Bauarbeiten Personenunterführung Wegmatt entzogen. Ziff. 1.1 und Ziff. 1.2 des Dispositivs der Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. März 2019 werden aufgehoben.

In der Begründung hält das Bundesverwaltungsgericht fest, aufgrund neuer Sachverhaltselemente sei auf die Verfügung vom 6. März 2019 zurückzukommen. So habe die Beschwerdegegnerin neu dargelegt, dass eine sofortige Fortführung der baulichen Vorbereitungsarbeiten für den Bau der Personenunterführung Wegmatt zwingend notwendig sei, um das Projekt überhaupt realisieren zu können.

J.

Mit Zwischenverfügung vom 14. März 2019 weist das Bundesverwaltungsgericht das Sistierungsgesuch der Beschwerdeführer 1 und 2 vom 7./8. März 2019 ab. Das Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 19. Februar 2019 um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden wird im Sinne der Erwägungen mehrheitlich gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen. Die mit den Zwischenverfügungen vom 6. und 8. März 2019 superprovisorisch angeordneten Massnahmen werden in diesem Umfang bestätigt und im Übrigen, soweit noch bestehend, aufgehoben.

Im Rahmen einer summarischen Prüfung erkennt das Bundesverwaltungsgericht, dass die Beschwerdeführenden sich nur soweit gegen die Errichtung der Personenunterführung Wegmatt wenden, als ein Konnex zur Aufhebung der Bahnübergänge Krienserstrasse und Wegmatt bestehe. Die beantragte Sistierung des Beschwerdeverfahrens aufgrund des neuen Stellwerks Horw erweise sich als nicht gerechtfertigt. Was die Errichtung der Personenunterführung Wegmatt betreffe, sei es vorliegend unvermeidbar, dass teilweise eine präjudizierende Wirkung eintreten könne. Im konkreten Fall seien die Interessen an der Aufrechterhaltung der aufschiebenden Wirkung zwar nicht ohne Gewicht, im Rahmen einer Gesamtbeurteilung der konkreten Umstände könnten sie jedoch die erheblichen öffentlichen Interessen an der Realisierbarkeit der Personenunterführung Wegmatt nicht überwiegen. Mit Ausnahme des Rückbaus der Schrankenanlagen sei daher den Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

K.

In der Replik vom 8. April 2019 halten die Beschwerdeführer 1 und 2 an ihren Rechtsbegehren fest.

L.

Mit Replik vom 17. April 2019 beantragt die Beschwerdeführerin 3 ergänzend, es sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerden betreffend Aufhebung der Bahnübergänge wiederherzustellen, da während der Bauphase mit einer Realisierung der provisorischen Passerelle beim Bahnübergang Krienserstrasse nicht mehr zu rechnen sei.

M.

Die Beschwerdegegnerin reicht am 28. Mai 2019 eine Duplik ein.

N.

In der Vernehmlassung vom 29. Mai 2019 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen fest und verzichtet auf eine weitere Stellungnahme zur Hauptsache.

O.

Mit Zwischenverfügung vom 20. Juni 2019 wird das Gesuch der Beschwerdeführerin 3 vom 17. April 2019 um teilweise Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden abgewiesen.

Das Bundesverwaltungsgericht weist in seiner Begründung darauf hin, das Gericht sei erst nach Erlass der Zwischenverfügung vom 14. März 2019 darüber in Kenntnis gesetzt worden, dass die geplante provisorische Passerelle beim Bahnübergang Krienserstrasse nicht realisiert werden könne.

Auch in Berücksichtigung dessen seien keine überwiegenden Interessen erkennbar, die eine teilweise Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden rechtfertigen könnten.

P.

In den vorläufigen Schlussbemerkungen vom 17. Juli 2019 halten die Beschwerdeführer 1 und 2 an ihren Rechtsbegehren fest.

Q.

Mit Eingabe vom 9. September 2019 teilt die Beschwerdegegnerin mit, die neue Personenunterführung Wegmatt sei am 5. September 2019 eröffnet worden.

R.

Das Bundesverwaltungsgericht führt am 22. November 2019 in Anwesenheit der Parteien und von Vertretern der Vorinstanz sowie der Gemeinde Horw eine Begehung vor Ort durch.

S.

Die Beschwerdeführenden reichen am 8., 12. und 17. Januar 2020 jeweils Schlussbemerkungen ein. Mit Eingabe vom 15. Januar 2020 nimmt die Beschwerdegegnerin zum Verfahren abschliessend Stellung.

T.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien 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 beurteilt gemäss 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). Die Aufhebung von Bahnübergängen mit Ersatzerschliessung wird im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (Art. 18 ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]) angeordnet. Eine solche Plangenehmigung stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das BAV gehört zu den

Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2

1.2.1 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt. Beschwerdebefugt sind zudem Personen, Organisationen und Behörden, denen ein Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG).

1.2.2 Führt eine Drittperson Beschwerde, muss sie durch den angefochtenen Entscheid stärker als die Allgemeinheit betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der beschwerdeführenden Partei durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann, d.h. wenn sie durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen zu ziehen vermag (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.1; Urteil des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 2.1; ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 48 Rz.12 ff. [nachfolgend: Kommentar VwVG]). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zur Beschwerde gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen befugt, wer die betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzt, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist; dagegen genügt das bloss gelegentliche Befahren der Strasse nicht (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1; Urteil des BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 1.1; Urteil des BVGer A-7025/2017 vom 20. Juni 2019 E. 1.2.1; je mit Hinweisen). Diese Praxis wird analog auch auf Beschwerden gegen Infrastrukturprojekte angewendet (vgl. Urteil des BGer 1C_317/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 5.6; Urteil des BVGer A-7025/2017 vom 20. Juni 2019 E. 1.2.1; WIEDERKEHR/EGGENSCHWILER, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, Rz. 61 Fn. 149 mit Hinweisen).

A. _____ (Beschwerdeführer 1) nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil und setzte sich mit seiner Einsprache gegen das Auflageprojekt nicht durch, womit er formell durch die angefochtene Plangenehmigung beschwert ist (vgl. Art. 18f Abs. 1 EBG). Er ist Eigentümer der Parzelle (...), welche in unmittelbarer Nähe der streitbetroffenen Bahnübergänge liegt. Als direkter Anwohner, der im Alltag die Bahnübergänge regelmässig nutzt, müsste er bei deren Aufhebung auf die weiter entfernt liegenden Unterführungen ausweichen. Der Beschwerdeführer 1 ist daher auch materiell durch die angefochtene Plangenehmigung beschwert und zur Beschwerde berechtigt.

1.2.3 Praxisgemäss kann gestützt auf das allgemeine Beschwerderecht von Art. 48 Abs. 1 VwVG auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 142 II 80 E. 1.4.2, 137 II 40 E. 2.6.4, 136 II 539 E. 1.1; Urteil des BGer 1C_104/2017 vom 25. Juni 2018 E. 1.2; Urteile des BVerger A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 2.2.3 und A-7025/2017 vom 20. Juni 2019 E. 1.2.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 963 ff.; je mit Hinweisen).

Der VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Luzern (Beschwerdeführer 2) macht mit seiner Beschwerde – wie bereits mit seiner Einsprache im vorinstanzlichen Verfahren – nicht seine eigenen Interessen geltend, sondern die seiner Mitglieder. Seine Beschwerdebefugnis hängt demnach davon ab, ob die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde erfüllt sind. Im vorliegenden Fall steht eine rein lokale Verkehrssituation in den Gemeinden Kriens und Horw im Streit, während das Sektionsgebiet des Beschwerdeführers 2 den ganzen, weiträumigen Kanton Luzern umfasst. Bei den örtlichen Gegebenheiten erscheint es nicht plausibel und wird vom Beschwerdeführer 2 auch nicht substantiiert dargelegt, dass zumindest eine ansehnliche Zahl seiner Mitglieder diese beiden Bahnübergänge zu Fuss oder per Velo regelmässig überqueren und von einer dortigen Einschränkung der Sicherheit stärker als die Allgemeinheit betroffen wäre. Eine für die egoistische Verbandsbeschwerde ausreichend grosse Zahl der Mitglieder dürfte folglich nicht selber zur Beschwerde befugt sein. Der Beschwerdeführer 2 ist damit nicht berechtigt, gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG Beschwerde zu erheben.

1.2.4 Nach Art. 48 Abs. 2 VwVG sind jene Personen, Organisationen und Behörden beschwerdelegitimiert, denen ein Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704) steht Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) anerkannt sind, ein Beschwerderecht im Bereich Fuss- und Wanderwege zu (sog. ideelle Verbandsbeschwerde; vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2017.00038 vom 2. März 2017 E. 2.1; REGINA MEIER, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, 2015, S. 112 ff., RETO NUTT, Das Beschwerderecht ideeller Vereinigungen, insbesondere nach Art. 14 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege [FWG], ZBI 1992 S. 262 ff.).

Der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) zählt zu den Organisationen, denen bei Beteiligung am Einspracheverfahren von Gesetzes wegen die Beschwerdebefugnis nach Art. 14 Abs. 1 Bst. b FWG zusteht (Art. 1 Bst. f der Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Fachorganisationen für Fuss- und Wanderwege vom 16. April 1993 [SR 704.5]). Sowohl die Einsprache wie auch die Beschwerde wurden indes nicht im Namen des VCS als gesamtschweizerische Organisation, sondern allein im Namen der Luzerner Sektion eingereicht. Es ist daher fraglich, ob nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf die Beschwerde eingetreten werden kann (vgl. BGE 123 II 289 E. 1e/bb, 125 II 50 E. 2a und b; Urteile des BGer 1C_176/2016 vom 10. Mai 2017 E. 3.1 und 1C_531/2008 vom 10. März 2009 E. 3.5). Wie es sich damit verhält, braucht im konkreten Fall indes nicht abschliessend geklärt zu werden, da die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 – wie zu sehen sein wird – ohnehin abzuweisen ist.

1.2.5 Die Rechtsprechung bejaht schliesslich eine allgemeine Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG, wenn diese durch einen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson (z.B. als Grundeigentümer) oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe betroffen sind und nicht nur das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend machen. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.1; Urteil des BGer 1C_30/2018 vom 11. Mai 2018 E. 3.2; HÄNER, Kommentar VwVG, Art. 48 Rz. 24 f.; je mit Hinweisen).

Die Stadt Kriens (Beschwerdeführerin 3) hat als Einsprecherin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (vgl. Art. 18f Abs. 1 und 3 EBG). Mit ihrer Beschwerde will sie sich vorwiegend als Trägerin der kommunalen Planungshoheit gegen die unerwünschten Verkehrsauswirkungen zur Wehr setzen, die sich ihres Erachtens aus der Schliessung der Bahnübergänge ergeben. Damit macht sie schutzwürdige öffentliche Interessen an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Plangenehmigung geltend. Die Beschwerdeführerin 3 ist aus diesen Gründen zur Erhebung der Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerden wurden im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb – unter Vorbehalt von E. 1.2.3 f. – darauf einzutreten ist.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 In formeller Hinsicht beanstanden die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz sei in der angefochtenen Plangenehmigung auf verschiedene Rügen ihrer Einsprachen nicht eingegangen und habe damit die Begründungspflicht missachtet.

3.2 Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 29 ff. VwVG). Dazu gehört, dass die Behörde ihren Entscheid zu begründen hat (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründung einer Verfügung hat im Allgemeinen den rechtserheblichen Sachverhalt und die anwendbaren Rechtsnormen zu enthalten und sodann die rechtliche Würdigung (Subsumtion) des Sachverhalts unter die anwendbaren Rechtsnormen aufzuzeigen. Die Vorinstanz ist nicht verpflichtet, sich mit jeder tatsächlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand ausdrücklich auseinanderzusetzen. Sie darf sich auf die für den Entscheid wesentlichen Überlegungen beschränken. Die Vorinstanz hat sich jedoch insgesamt mit den verschiedenen rechtlich relevanten Gesichtspunkten auseinanderzusetzen und darzutun, aus welchen Gründen sie den Vorbringen

einer Partei folgt oder sie diese ablehnt. Die Begründung muss – im Sinne einer Minimalanforderung – so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über deren Tragweite Rechenschaft geben und sie sachgerecht anfechten können. 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; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 6.2; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, Kommentar VwVG, Art. 35 Rz. 7 ff.; je mit Hinweisen).

In der angefochtenen Verfügung erfüllt die Vorinstanz – wenn auch mit gewissen Einschränkungen – die soeben aufgeführten Anforderungen an eine genügende Begründung. Aus den Erwägungen gehen die wesentlichen Überlegungen hervor, auf welche sie sich in ihrem Entscheid stützt. Nicht näher eingegangen wird indes auf die Rügen der Beschwerdeführenden zu den Unterführungen Brändi und Ringstrasse sowie zu den Verträgen mit der Gemeinde. Auch wenn es sich hier eher um Nebenpunkte handelt, wäre zumindest eine kurze Begründung angezeigt gewesen. Dennoch waren sich die Beschwerdeführenden, wie sich an den Vorbringen in den Beschwerden zeigt, letztlich über die Tragweite der angefochtenen Plangenehmigung im Klaren und ohne Weiteres imstande, diese sachgerecht anzufechten.

3.3 Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist somit im Ergebnis zu verneinen.

4.

4.1 In der Hauptsache ist vorab der Verfahrens- und Streitgegenstand zu klären.

4.2 Die Beschwerdeinstanz darf im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens in der Regel die Verfügung nur insoweit überprüfen, als sie angefochten ist. In der Verwaltungsverfügung festgelegte, aber aufgrund der Beschwerdebegehren nicht mehr streitige Fragen prüft das Gericht nur, wenn die nicht beanstandeten Punkte in einem engen Sachzusammenhang mit dem Streitgegenstand stehen (vgl. Urteil des BVGer A-604/2017 vom 22. März 2018 E. 3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführer 1 und 2 beantragen in ihren Beschwerden die Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigung und die Nichtbewilligung

des Projekts. Aus der Beschwerdebeurteilung ergibt sich jedoch, dass sie sich allein gegen die Schliessung der Bahnübergänge Krienserstrasse und Wegmatt wenden. Die Beschwerdeführerin 3 beschränkt sich ausdrücklich darauf, nur die in der Plangenehmigung bewilligte Aufhebung der Bahnübergänge anzufechten. Auf die in der Plangenehmigung enthaltenen weiteren Teilprojekte – insbesondere auf die zwischenzeitlich realisierte Ersatzerschliessung Personenunterführung Wegmatt – ist daher nachfolgend nur soweit einzugehen, als ein enger inhaltlicher Zusammenhang zu den strittigen Bahnübergängen besteht.

4.3 In der Zwischenverfügung vom 14. März 2019 wurde sodann darauf hingewiesen, dass im Endentscheid zu klären sein wird, inwiefern der Ersatz des Stellwerks Horw für das vorliegende Beschwerdeverfahren von Bedeutung ist.

Nach Angaben der Beschwerdegegnerin ist eine nachträgliche Integration der Schrankenanlagen Krienserstrasse und Wegmatt in das neue Stellwerk Horw technisch möglich, wobei mit Zusatzkosten von ca. Fr. 350'000.- und einer zeitlichen Vorlaufzeit von sechs bis acht Monaten zu rechnen ist. Der Ersatz des Stellwerks Horw, über den die Vorinstanz in einem anderen Plangenehmigungsverfahren entschieden hat, ist demzufolge für das vorliegende Beschwerdeverfahren nur unter dem Aspekt bedeutsam, als es für einen Weiterbetrieb der Schrankenanlagen eine nachträgliche Integration in das neue Stellwerk bedarf.

4.4 Die Beschwerdeführer 1 und 2 beantragen in ihren Beschwerden, es sei auch während der Bauphase die Offenhaltung der Bahnübergänge sicherzustellen.

Mit Zwischenverfügung vom 14. März 2019 entzog der Instruktionsrichter den Beschwerden teilweise die aufschiebende Wirkung. Die Bauarbeiten bei der Personenunterführung Wegmatt wurden inzwischen abgeschlossen. Die Beschwerden der Beschwerdeführer 1 und 2 erweisen sich damit hinsichtlich dieses Rechtsbegehrens als hinfällig. Sie sind in diesem Punkt als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.206 mit Hinweisen).

4.5 Die Beschwerdeführerin 3 rügt ferner, sie sei nicht um Zustimmung erfragt worden, obwohl das Projekt auf Gemeindebiet realisiert werde. Die Plangenehmigung verletze die Verträge von 2005 über die Anpassung und

Unterhalt der Bahnübergänge. Die Verträge seien von der Beschwerdegegnerin, der Gemeinde Horw und ihr für eine Dauer von 25 Jahren abgeschlossen worden, ohne dass eine einseitige vorzeitige Vertragsauflösung vorgesehen sei (Art. 11 der Verträge). Diese Ausführungen werden von der Beschwerdegegnerin bestritten.

Über die Aufhebung von Bahnübergängen ist im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18 ff. EBG zu entscheiden (vgl. auch Urteil des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 5.1 mit Hinweisen). Die betroffenen Gemeinden wahren ihre Interessen im Verfahren mit Einsprache (vgl. Art. 18f Abs. 1 und 3 EBG). Die Zustimmung der Standortgemeinde kann deshalb keine Voraussetzung sein, um die Plangenehmigung zu erteilen. Folgerichtig sehen auch die Verträge von 2005 über die Anpassung und Unterhalt der Bahnübergänge, auf die sich die Beschwerdeführerin 3 beruft, keine Regelung zur hier strittigen Aufhebung der Bahnübergänge vor und es wird stattdessen an verschiedenen Stellen auf die Plangenehmigung sowie auf die geltenden Bestimmungen verwiesen (Art. 4 und Art. 7 der Verträge). Die Verträge selbst können daher keine Anspruchsgrundlage für den Weiterbetrieb der Bahnübergänge bilden, weshalb sie nachfolgend nicht relevant sind.

5.

5.1 Gemäss Art. 17 Abs. 4 EBG sind die Bahnunternehmen für den sicheren Betrieb der Bahnanlagen und Fahrzeuge verantwortlich. Sie sind verpflichtet, die Vorkehren zu treffen, die zur Sicherheit des Baus und Betriebs der Bahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind (Art. 19 Abs. 1 EBG).

5.2 Die Sicherung und Signalisation von Bahnübergängen ist in den Art. 37 ff. der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung, EBV, SR 742.141.1) geregelt. Nach Art. 37b Abs. 1 EBV sind Bahnübergänge entsprechend der Verkehrsbelastung und der Gefahrensituation entweder aufzuheben oder so mit Signalen oder Anlagen auszurüsten, dass sie sicher befahren und betreten werden können. Die Modalitäten der Signalisation von Bahnübergängen sowie die gesetzlich vorgesehenen Sicherungsmassnahmen (Schranken- oder Halbschrankenanlagen, Blinklichtsignalanlagen, Bedarfsschrankenanlagen, Lichtsignalanlagen, Andreaskreuze, etc.) sind in Art. 37c EBV aufgeführt. Zudem bestehen detaillierte Ausführungsbestim-

mungen zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV, SR 742.141.11, abrufbar unter: <<https://www.bav.admin.ch>> > Rechtliches > Weitere Rechtsgrundlagen und Vorschriften > Ausführungsbestimmungen zur EBV [AB-EBV], besucht am 5. Oktober 2020). Die bahnseitige Verkehrsbelastung ist in die Einschätzung der Gefahrensituation miteinzubeziehen, auch wenn sie in Art. 37c EBV nicht als Kriterium genannt wird (vgl. Urteil des BGer 1E.10/2004 vom 3. Dezember 2004 E. 4; Urteil des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 7.1.3 mit Hinweisen).

5.3 Gemäss Art. 83f Abs. 1 EBV sind sämtliche Bahnübergänge, die den Art. 37a-37d EBV nicht entsprechen, aufzuheben oder anzupassen (sog. "Sanierung"). Die Rechtsprechung hat wiederholt festgehalten, dass jede höhengleiche Querung zwischen Schiene und Strasse – unbesehen ihrer Sanierungsbedürftigkeit – eine Gefahrenquelle und damit eine Einschränkung der Verkehrssicherheit darstellt (Urteile des BVGer A-5292/2017 vom 10. April 2019 E. 8.4.3, A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 8.3.1 und A-314/2016 vom 10. August 2016 E. 7.3.5 mit Hinweisen).

6.

Die Bahnübergänge Krienserstrasse km 3.740 und Wegmatt km 3.865 sind mit Vollschrakenanlagen technisch gesichert und gelten unbestrittenermassen nicht als sanierungspflichtig im Sinne von Art 83f Abs. 1 EBV.

Steht die Aufhebung von Bahnübergängen zur Diskussion, sind die verschiedenen Interessen an deren Schliessung bzw. Beibehaltung und die Prüfung verschiedener Sicherungsvarianten von besonderer Bedeutung (vgl. Urteile des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 7 und A-5941/2011 vom 21. Juni 2012 E. 6). Es ist eine Beurteilung der gesamten Verkehrssituation (Schiene und Strasse) vorzunehmen (vgl. Urteil des BVGer A-5292/2017 vom 10. April 2019 E. 8.1). Art. 37b und 37c EBV räumen der Vorinstanz als Plangenehmigungsbehörde einen weiten Entscheidungsspielraum ein. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, ob ein Bahnübergang aufzuheben oder mit Signalen und Anlagen zu sichern ist und welche der in Art. 37c EBV genannten zulässigen Sicherungsmassnahmen für den Fall der Sicherung zu ergreifen ist. Das Bundesverwaltungsgericht auflegt sich diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung, sofern die Anordnung gestützt auf eine Abwägung der massgeblichen betroffenen Interessen sowie unter Berücksichtigung der weiteren Sicherungsvarianten als zulässig und angemessen erscheint (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-5263/2017 vom 10. April 2019 E. 3.3).

In der Hauptsache strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Interessenabwägung korrekt vorgenommen hat. Die von den Beschwerdeführenden gerügte fehlerhafte Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts ist ebenfalls im Zusammenhang mit der nachfolgenden Interessenabwägung zu beurteilen.

7.

7.1 In einem ersten Schritt sind die wesentlichen Interessen an der Aufhebung der Bahnübergänge zu ermitteln und zu gewichten.

7.2 Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Annahme angeblicher vermehrter unerlaubter Querungen könne als öffentliches Interesse nicht genügen, um die gesicherten Bahnübergänge aufzuheben. Unfälle seien keine registriert. Das Risiko unerlaubter Querungen sei vorliegend als gering einzuschätzen, da Personen erst über die Schranken klettern resp. sich ducken müssten, um auf die andere Seite zu gelangen. Dass jemand mit Velo die Schranken überwinde, sei ohnehin realitätsfremd. Eine durchschnittliche Person sei sich der Gefahr einer unerlaubten Querung bewusst und bereit, den kurzen Moment bis zur Schrankenöffnung abzuwarten. Zudem verhindere auch die soziale Kontrolle unerlaubte Querungen. Die Beschwerdeführerin 3 weist ergänzend darauf hin, dass in der Schweiz mehr als 4'000 Bahnübergänge bestünden, die – wie im vorliegenden Fall – den gesetzlichen Vorgaben entsprächen. Die Aufhebung erweise sich als unverhältnismässig.

Die Beschwerdegegnerin vertritt demgegenüber im Wesentlichen den Standpunkt, mit Blick auf das Gefahrenpotential und das Unfallrisiko sei es gerechtfertigt, die beiden Bahnübergänge aufzuheben.

7.3 Es besteht seitens der Öffentlichkeit und der Bahnunternehmen ein erhebliches öffentliches Interesse an der Vermeidung von Unfällen bzw. der Verminderung des Unfallrisikos auf Bahnübergängen und der Gewährleistung eines sicheren und ungestörten Bahnverkehrs (vgl. Art. 19 Abs. 1 EBG i.V.m. Art. 37 ff. EBV). Die Tatsache, dass viele Bahnübergänge in der Schweiz existieren und bislang keine Unfälle bei den Bahnübergängen Krienserstrasse und Wegmatt registriert wurden, vermag das von der Beschwerdegegnerin verfolgte öffentliche Interesse an einer Verbesserung der Verkehrssicherheit nicht zu schmälern. Es genügt, wenn das Unfallrisiko aufgrund objektiver Umstände erstellt ist (vgl. Urteil des BGer

1A.117/2003 vom 31. Oktober 2003 E. 4.1; Urteil des BVGer A-5292/2017 vom 10. April 2019 E. 8.4.3).

Bei den innerorts liegenden, technisch gesicherten Bahnübergängen Krienserstrasse und Wegmatt wurde nach Angaben der Beschwerdegegnerin in der Vergangenheit wiederholt beobachtet, wie Personen die Bahnübergänge bei geschlossenen Schranken querten. Gemäss ihren Ausführungen anlässlich des Augenscheins erhält sie solche Meldungen zu unerlaubten Querungen mehrmals pro Jahr seitens der Anwohnerschaft oder des Zugpersonals. Selbst wenn diese Beobachtungen nicht auf einer statistischen Erhebung beruhen, wie von den Beschwerdeführenden gerügt, so bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte, die nachvollziehbaren Darlegungen der Beschwerdegegnerin zu den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort in Zweifel zu ziehen. Mit gutem Grund kann zudem erwartet werden, dass die längeren Wartezeiten, die sich mit der anstehenden Fahrplanverdichtung ergeben, künftig Personen noch verstärkt dazu verleiten dürften, die Bahnübergänge bei geschlossenen Schranken zu queren und das Unfallrisiko weiter ansteigen wird. Dass die Beschwerdegegnerin bei der Verkehrssicherheit gerade auch normwidriges oder unvorsichtiges Verhalten Dritter mitberücksichtigt, ist sachgerecht und nicht zu beanstanden. Zu beachten ist, dass das Schadenspotential im Falle eines Unfalls besonders hoch ist und bei einem Zusammenstoss mit einem Zug regelmässig Leib und Leben gefährdet sind. Mithin stehen hohe Rechtsgüter auf dem Spiel (vgl. Urteil des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 7.1.2).

Ferner haben die öffentliche Hand und die Beschwerdegegnerin ein berechtigtes Interesse an finanziell tragbaren Lösungen (vgl. Urteil des BGer 1A.117/2003 vom 31. Oktober 2003 E. 5.4; Urteil des BVGer A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 8.3.2). Vorliegend erweist sich die nachträgliche Integration der Schrankenanlagen in das neue Stellwerk Horw mit Fr. 350'000.- als relativ kostenintensiv. Dieser finanzielle Aufwand sowie die künftigen Unterhalts- und Erneuerungskosten der Schrankenanlagen sind nur dann gerechtfertigt, wenn ein hinreichend grosses Bedürfnis an der Aufrechterhaltung der Bahnübergänge besteht.

7.4 Es ist somit festzustellen, dass in erster Linie Interessen an einem sicheren Bahnverkehr für die Aufhebung der Bahnübergänge sprechen. Die Interessen an einer Verbesserung der Verkehrssicherheit können vorliegend aufgrund der bestehenden Vollschrankenanlagen nicht als besonders gross, aber aufgrund der künftigen hohen Zugfrequenz und der zentralen

Bedeutung der Vermeidung von Unfällen bei Bahnübergängen auch nicht als gering bezeichnet werden.

8.

8.1 In einem zweiten Schritt sind die wesentlichen Interessen an einem Weiterbetrieb der Bahnübergänge zu beleuchten.

8.2 Die Beschwerdeführenden legen dar, den Bahnübergängen Krienserstrasse und Wegmatt käme eine zentrale Erschliessungsfunktion zu und es sei zu erwarten, dass künftig der Fuss- und Veloverkehr aufgrund der Siedlungsentwicklung noch erheblich zunehmen werde. Die Aufhebung insbesondere des stark frequentierten Bahnübergangs Wegmatt widerspreche dem Ziel der Förderung des Langsamverkehrs gemäss Grundkonzept Verkehr LuzernSüd 2015 und Entwicklungskonzept LuzernSüd 2013. Die Bahnübergänge seien historische Dorfachsen und es würden öffentliche Fusswege, kantonale Velorouten und eine Skatingroute darüber führen. Sie böten auch eine direkte Verbindung zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs. Die Schliesszeiten der Schrankenanlagen würden im Vergleich zu den Umwegen, die durch die Ersatzerschliessung entstünden, nicht erheblich ins Gewicht fallen. Die Beschwerdeführer 1 und 2 geben zusätzlich zu bedenken, dass auch unter Kostengesichtspunkten die Aufrechterhaltung der Bahnübergänge vorteilhafter sei als die Realisierung des Bauvorhabens. Die Beschwerdeführerin 3 rügt ausserdem, die Aufhebung des Bahnübergangs Krienserstrasse verletze das öffentliche Fahrwegrecht, das als Dienstbarkeit im Grundbuch zu ihren Gunsten eingetragen sei.

Die Beschwerdegegnerin erachtet diese Vorbringen im Ergebnis als unbegründet.

8.3 Die technisch vollständig gesicherten Bahnübergänge Krienserstrasse und Wegmatt befinden sich nah beieinander, innerhalb der Wohngebiete der Gemeinden Kriens und Horw. Sie sind für den motorisierten Verkehr gesperrt, was zu deren Übersichtlichkeit beiträgt. Die niveaugleichen Querungen bilden historisch gewachsene Dorfachsen. Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin 3 führen Fuss-, Velowege sowie eine Skatingroute darüber und in der Nähe befinden sich mehrere Bushaltestellen. Ferner ist für den Bahnübergang Krienserstrasse ein öffentliches Fahrwegrecht zu Gunsten der Beschwerdeführerin 3 im Grundbuch eingetragen (sog. Gemeindedienstbarkeit im Sinne von Art. 781 des Schweizerischen

Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210], vgl. Urteil des BGer 5A_181/2011 vom 3. Mai 2011 E. 2 mit Hlnweisen). Nach dem Grundkonzept LuzernSüd von 2015, auf die sich die Beschwerdeführenden berufen, soll der öffentliche Verkehr und der Langsamverkehr in diesem Gebiet verstärkt gefördert werden. Es ist im Grunde zwischen den Verfahrensbeteiligten unbestritten und ergibt sich auch aus den Akten, dass es hier um bedeutende Bahnübergänge für das Quartier handelt, die u.a. als Schul- und Arbeitsweg genutzt werden. Aus dem "Richtkonzept Querungen zB" von 8. Oktober 2014 geht hervor, dass der Übergang Wegmatt der am stärksten frequentierte Übergang in diesem Gebiet ist. Der Übergang Krienserstrasse wird weniger häufig genutzt.

Gemäss Verkehrsbericht vom 7. Dezember 2017 beläuft sich die Schliesszeit der Bahnübergänge auf gesamthaft 26 Min. pro Stunde zur Hauptverkehrszeit, wobei bei 12 Schliessungen pro Stunde die durchschnittliche Schliesszeit ca. 2 Min. 11 Sek. und die maximale Schliesszeit 3 Min. 40 Sek. beträgt. Mit Einführung der S41 wird sich die Schliesszeit, so der Verkehrsbericht, nochmals um 5 Min. pro Stunde erhöhen. Auch wenn die Verfahrensbeteiligten über die genauen Schliesszeiten uneins sind, so liegt es auf der Hand, dass mit der bahnseitigen Angebotserweiterung die Bahnschranken unvermeidlich häufiger und länger geschlossen bleiben. Entsprechend wird auch der bisherige Nutzen der Bahnübergänge als teils reich frequentierte Querungsmöglichkeit für den alltäglichen Verkehr nicht mehr im gleichen Umfange aufrechtzuerhalten sein. Erweisen sich die Schliesszeiten als zu grosser Nachteil, wird der Fuss- und Veloverkehr – in der Regel und soweit möglich – vermehrt auf andere Querungen ausweichen. Die Bahnübergänge können aufgrund der Schliesszeiten das Quartier nicht mehr im gleichen Mass verbinden, wie das bislang der Fall war.

Des Weiteren ist zu erkennen, dass die neuen Entwicklungsgebiete, die eine erhebliche Verkehrszunahme erwarten lassen, nicht im Nahbereich der Bahnübergänge liegen. Sie befinden sich vielmehr u.a. dort, wo die neue Personenunterführung Wegmatt als Ersatzerschliessung erstellt wurde. Die neuen Entwicklungsgebiete selbst sind daher nicht unmittelbar auf den Fortbestand der Bahnübergänge angewiesen.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer 1 und 2 sprechen schliesslich finanzielle Interessen nicht massgebend für einen Weiterbetrieb der Bahnübergänge. Wie bereits erwähnt, bedarf es einer nachträglichen Integration der Schrankenanlagen in das neue Stellwerk Horw. Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht darauf hinweist, dürfen jene Kosten nicht unbesehen

den deutlich höheren Erstellungskosten für die Ersatzerschliessung gegenübergestellt werden. Beim Kostenpunkt gilt es insbesondere zu beachten, dass die neue Personenunterführung auch der Erschliessung der neuen Entwicklungsgebiete beim Bahnhof Horw dient.

8.4 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich somit im Wesentlichen, dass den historisch entstandenen und teils reich frequentierten Bahnübergängen Krienserstrasse und Wegmatt zwar eine gewichtige, aber künftig abnehmende Bedeutung zukommt.

9.

9.1 Als Ersatzerschliessung für die beiden Bahnübergänge sieht die Plan genehmigung die Errichtung der Personenunterführung Wegmatt km 4.125 vor. Die neue Unterführung wurde zwischenzeitlich realisiert und konnte am Augenschein in Bezug auf Umwege, Kapazität und Sicherheit besichtigt werden.

9.2 Die Beschwerdeführenden rügen im Wesentlichen, mit der Schliessung der Bahnübergänge entstehe eine beträchtliche Netzlücke von 620 m. Der Zeitverlust und die Umwege, die durch die Ersatzerschliessung entstünden, seien nicht zumutbar und grösser als von der Vorinstanz angegeben. Bei der neuen Personenunterführung Wegmatt müssten unbequeme Höhendifferenzen überwunden werden. Auch könne der Veloverkehr den Wegmattring wegen des dortigen Fahrverbots nicht nutzen. Die Unterführung biete keinen genügenden Ersatz für die reich frequentierten Bahnübergänge, besonders da der Verkehr aufgrund der Entwicklungsgebiete noch weiter zunehmen werde. Die Beschwerdeführer 1 und 2 beanstanden überdies die Verkehrssituation beim Wegmattring sowie bei der Einfahrt zur Allmendstrasse als ungenügend. Die Ersatzerschliessung lehnen sie aus Sicherheitsgründen ab. Sie legen dar, der Mischverkehr und die hohe Geschwindigkeit speziell von E-Bikes auf den abfallenden verwinkelten Rampen der Unterführung stelle ein erhebliches Unfallrisiko dar, dies vor allem zu Stosszeiten oder bei Glatteisgefahr. Wegen der fehlenden Einsehbarkeit sei bei der Unterführung auch die Gefahr krimineller Handlungen höher als bei den bestehenden Bahnübergängen.

Die Beschwerdegegnerin verweist auf die hohe Anzahl an Querungsmöglichkeiten in dem Gebiet. Es entstünden keine langen Umwege. Mit der neuen Personenunterführung Wegmatt verbessere sich die Situation für

den Langsamverkehr insgesamt, dies auch im Hinblick auf die zu erwartende Verkehrszunahme. Es sei hier eine sichere Querungsmöglichkeit geschaffen worden.

9.3 Bei der Beurteilung der entstehenden Umwege gilt es zu berücksichtigen, dass Personen, welche – wie vorliegend – einen Übergang tagtäglich begehen, um zu ihrer Wohnliegenschaft, zur Arbeit oder zur Schule zu gelangen, ein Umweg viel weniger zugemutet werden kann als Personen, die diesen nur gelegentlich benutzen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 7.2.2). Aus der bisherigen Rechtsprechung lässt sich kein absoluter Massstab für noch zumutbare Umwege ableiten. Das Bundesverwaltungsgericht hielt im Urteil A-4435/2012 vom 26. März 2013 fest, dass bei einer Erschliessung, die von einer Anwohnerin täglich benötigt werde, ein Umweg von rund 400 m in leicht hügeligem Gelände zumutbar sei (E. 5.7). Im Falle einer gelegentlichen Nutzung wurde auch eine deutlich längere Distanz von 900 m mit einem marginalen Aufstieg noch als zumutbar erachtet (Urteil des BVGer A-5941/2011 vom 21. Juni 2012 E. 6.5.2).

Bei Aufhebung der Bahnübergänge Krienserstrasse und Wegmatt verbleibt eine Querungslücke zwischen der neuen Ersatzerschliessung und der Unterführung Brändi von rund 620 m. Nach den Berechnungen der Vorinstanz beträgt die Distanz vom Bahnübergang Wegmatt bis zur neuen Personenunterführung Wegmatt auf der Westseite des Trassees ca. 280 m und auf der Ostseite des Trassees ca. 360 m. Die Distanz vom Bahnübergang Krienserstrasse bis zur Personenunterführung Wegmatt beträgt auf der Westseite des Trassees ca. 450 m und auf der Ostseite des Trassees 420 m. Die Vorinstanz schliesst daraus, dass die Personenunterführung Wegmatt vom Bahnübergang Wegmatt in ca. 3 ½ – 4 ½ Min. und vom Bahnübergang Krienserstrasse in ca. 5 – 5 ½ Min. zu Fuss erreichbar ist. Je nach Ausgangspunkt und Ziel dürften die tatsächlichen Umwege grösser ausfallen, wie dies die Beschwerdeführenden geltend machen, oder sich aber auch verringern, wie von der Beschwerdegegnerin argumentiert. Was die bestrittenen Wegzeiten zur Ersatzerschliessung betrifft, so können diese vorliegend nicht ausschlaggebend sein, da auch bei den Bahnübergängen künftig mit häufigeren und längeren Wartezeiten gerechnet werden muss.

In Berücksichtigung, dass es sich hier um alltäglich und teils viel genutzte Bahnübergänge handelt, sind die mit der Ersatzerschliessung entstehenden Umwege für die Betroffenen deutlich spürbar. Hinzu kommt die Stei-

gung, die bei den Rampen der Personenunterführung Wegmattdt im ansonsten flachen Terrain überwunden werden muss. Auf dem Wegmattring vor der Unterführung besteht ausserdem ein Fahrverbot für den Veloverkehr, d.h. auf diesem Abschnitt muss abgestiegen und das Velo geschoben werden. Wie der Augenschein ergeben hat, stellen diese Nachteile aber noch keine unzumutbaren Hindernisse für den Fuss- und Veloverkehr dar. Entscheidend ist, dass die jeweiligen Ziele auch über die Ersatzerschliessung weiterhin in angemessener Distanz und ohne übermässige Anstrengung zu erreichen sind. Es ist nicht ersichtlich, dass durch die Unterführung das Ziel der Förderung des Langsamverkehrs massgeblich gefährdet würde. Soweit die mit der Ersatzerschliessung einhergehenden Umwege zweifellos für Personen mit eingeschränkter Mobilität stärker ins Gewicht fallen, ist zu bedenken, dass auch bislang wichtige Zielorte nicht über kurze Gehdistanzen zu erreichen waren.

9.4 Die neue Personenunterführung Wegmattdt ist mit einer Breite von 4.5 m auf ein grösseres Fuss- und Veloverkehrsaufkommen ausgerichtet. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Ersatzerschliessung über eine ausreichende Kapazität verfügt, um nicht nur den bisherigen Langsamverkehr der Bahnübergänge, sondern auch das Verkehrsaufkommen der nahegelegenen Entwicklungsgebiete aufzunehmen, ohne dass es zu einem unzumutbaren Engpass kommt.

Die Ersatzerschliessung schliesst auf der Westseite an den Wegmattring an. Auf dieser Privatstrasse besteht nur ein öffentliches Fusswegrecht, weshalb für den Veloverkehr ein Fahrverbot gilt. Gemäss Angabe der Gemeinde Horw konnte mit den Anwohnern bislang keine tragfähige Lösung für eine Verbesserung der Verkehrssituation erzielt werden. Am Augenschein hat sich gezeigt, dass der Wegmattring schmal ist und das Fahrverbot vom Veloverkehr häufig missachtet wird. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die örtlichen Gegebenheiten beim Wegmattring besonders für den Veloverkehr ungünstig sind. Dennoch kann hier nicht von einem unzumutbaren Engpass gesprochen werden, zumal es einen kurzen Strassenabschnitt betrifft und das unzureichend beachtete Fahrverbot nicht direkt sicherheitsrelevant ist.

Auf der Ostseite der Ersatzerschliessung ist am Eingang zur Allmendstrasse eine bauliche Abschränkung für den motorisierten Verkehr angebracht. Das Gericht konnte sich am Augenschein davon überzeugen, dass neben dieser Abschränkung dem Fuss- und Veloverkehr nur ein schmaler Durchgang in die Allmendstrasse verbleibt. Nach Auskunft der Gemeinde

Horw ist die Umgestaltung des Platzes noch nicht abgeschlossen. Gemäss dem derzeitigen Planungsstand ist vorgesehen, die Abschränkung durch drei Poller zu ersetzen und so für den Langsamverkehr einen besseren Durchgang zu schaffen. Es ist somit konkret zu erwarten, dass dieser Engpass in naher Zukunft behoben wird.

9.5 Was die beanstandete Verkehrssicherheit der Ersatzerschliessung betrifft, so gilt es zu berücksichtigen, dass bei der Unterführung, die ausschliesslich für den Langsamverkehr geöffnet ist, das Schadenspotential bei einem Unfall im Regelfall wesentlich tiefer liegt als bei einem Bahnübergang (vgl. Urteil des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 7.2.6.3.2). Die neue Personenunterführung weist eine Breite von 4.5 m auf und lässt einen Mischverkehr von Fuss- und Veloverkehr zu (vgl. Ziff. 22.1 VSS 40 246a, Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr, Unterführungen, Ausgabe März 2019, herausgegeben von der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute [nachfolgend: VSS-Norm]). Bei einer gemeinsamen Verkehrsfläche haben sämtliche Verkehrsteilnehmende aufeinander Rücksicht zu nehmen und sich so zu verhalten, dass sie andere in der ordnungsgemässen Benützung der Strasse weder behindern noch gefährden (vgl. Art. 26 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG, SR 741.01], Art 33 Abs. 4 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV, SR 741.21]; Urteil des BVGer A-1353/2012 vom 30. Juli 2015 E. 7.2.6.3.2 mit Hinweisen). Von der Beschwerdegegnerin wurde hierbei überzeugend aufgezeigt, dass gerade durch den Mischverkehr und den Richtungswechsel bei der Westrampe eine niedrige Geschwindigkeit des Veloverkehrs in der Unterführung und damit eine bessere Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmenden erreicht werden kann. Die Sichtbeziehungen bei der Westrampe wurden zudem mittels einer Eckabwinkelung optimiert. Zwar stellte sich heraus, dass die abgechrägte Wand aus noch nicht geklärten Gründen nur eine Länge von 2.96 m und 2.735 m statt der projektierten je 3 m aufweist (vgl. VSS-Norm, S. 22). Diese doch geringfügige bauliche Abweichung fällt indes – wie die Beschwerdegegnerin zu Recht darlegt – in Berücksichtigung der Gesamtsituation nicht massgebend ins Gewicht. Der Winterdienst bei der Ersatzerschliessung wird von der Gemeinde Horw besorgt, weshalb auch für die kalte Jahreszeit keine besondere Gefahrenlage erkennbar ist. Schliesslich ist die Unterführung insgesamt übersichtlich gestaltet. Es besteht daher kein Anlass für die Befürchtung der Beschwerdeführer 1 und 2, dass es in der Unterführung vermehrt zu kriminellen Handlungen kommen könnte.

9.6 Aus dem Gesagten ist somit insgesamt zu schliessen, dass mit der neuen Personenunterführung Wegmatt dem Langsamverkehr eine zumutbare Alternative zu den Bahnübergängen angeboten wird. Bei einer Aufhebung der Bahnübergänge ist es demnach grundsätzlich möglich, die bisherigen Fuss- und Veloverbindungen sowie die Skatingroute auf die Ersatzerschliessung umzuleiten. Angesichts dessen besteht auch keine zwingende Notwendigkeit, beim Bahnübergang Krienserstrasse am öffentlichen Fahrwegrecht zu Gunsten der Gemeinde festzuhalten.

10.

10.1 Die Beschwerdeführenden äussern sich ferner zur Kapazität und zur Sicherheit der weiteren Unterführungen Brändi und Ringstrasse, welche nicht Teil des vorliegenden Plangenehmigungsverfahrens sind. Jene Unterführungen wurden am Augenschein ebenfalls besichtigt.

10.2 In ihrer Begründung bringen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen vor, bei den stark genutzten Unterführungen Ringstrasse und Brändi seien täglich mehrere gefährliche Situationen zu beobachten. Die Situation dürfte sich aufgrund der Siedlungsentwicklung künftig noch verschärfen. Die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) führe sogar eine Teilspernung der Unterführung Brändi ins Feld.

Die Beschwerdegegnerin dagegen sieht in der Situation bei den Unterführungen Brändi und Ringstrasse kein hinreichender Grund für die Beibehaltung der Bahnübergänge.

10.3 Die nördliche Personenunterführung Brändi km 3.510 ist die nächstmögliche Querung Richtung Luzern ab dem Bahnübergang Krienserstrasse. Als kürzeste Zielverbindung dürfte der Langsamverkehr in Richtung Luzern wohl auf diese Unterführung ausweichen, sollten die Bahnübergänge wegfallen. Die Unterführung Brändi wurde ursprünglich als interne Verbindung für die Stiftung Brändi errichtet, welche beidseitig der Bahnlinie ihre Standorte hat. Nach dem technischen Bericht zur Verkehrssicherheit der bfu von 2019 erfüllt die Unterführung Brändi mit einer Breite von ca. 4 m nur die Anforderungen an den Betrieb mit Fussgängerverkehr. Der Augenschein hat bestätigt, dass die Personenunterführung Brändi eng, unübersichtlich und gleichzeitig stark frequentiert ist. Aufgrund der dortigen Entwicklungsgebiete ist zudem mit einem weiteren Nutzungsanstieg zu rechnen.

Die zweite besichtigte südliche Unterführung Ringstrasse km 4.390 ist die nächstmögliche Querung in Richtung Hergiswil ab der Personenunterführung Wegmatt. Bei einer Aufhebung der Bahnübergänge dürfte wohl hauptsächlich der Veloverkehr, der das Fahrverbot auf dem Wegmattring meiden möchte, die längere Alternativroute über die Unterführung Ringstrasse wählen. Der Augenschein hat gezeigt, dass diese Unterführung bei hoher Nutzungsfrequenz nur über einen schmalen Fuss-/Veloweg verfügt und schlecht beleuchtet ist.

10.4 Im Grunde besteht zwischen den Verfahrensbeteiligten Einigkeit, dass vor allem die Unterführung Brändi, aber auch die Unterführung Ringstrasse mit gewissen Kapazitäts- und Sicherheitsmängeln behaftet sind. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ist jedoch eine Gefahrensituation, die allenfalls diejenige eines Bahnübergangs übersteigen könnte, bei keiner der Unterführungen erkennbar. In diesem Zusammenhang gilt es nochmals darauf hinzuweisen, dass das Schadenspotential bei einem Unfall auf den dortigen Fuss- und Velowegen im Regelfall deutlich tiefer liegt als bei den Bahnübergängen. Diese Beurteilung steht auch nicht im Widerspruch zum Bericht der bfu. Gemäss ihrer Empfehlung ist eine Teilschliessung der Unterführung Brändi aus Sicherheitsgründen lediglich als mögliche langfristige Massnahme in Betracht zu ziehen. Im Übrigen darf nicht verkannt werden, dass die Schwachstellen bei den Unterführungen Brändi und Ringstrasse nicht durch die strittige Aufhebung der Bahnübergänge hervorgerufen werden, sondern sie sind unabhängig davon existent und bedürfen einer Lösung im Rahmen der kommunalen Verkehrsplanung. Eine Aufhebung der Bahnübergänge verstärkt die vorbestehenden Kapazitäts- und Sicherheitsprobleme nur graduell, zumal mit der Ersatzerschliessung Personenunterführung Wegmatt eine zusätzliche sichere Quermöglichkeit für dieses Gebiet geschaffen wurde.

10.5 Es ist somit zu erkennen, dass die Gegebenheiten bei den Unterführungen Brändi und Ringstrasse mit Blick auf deren Kapazität und Sicherheit keine besonders gewichtigen Interessen für den Weiterbetrieb der Bahnübergänge darstellen.

11.

11.1 Im Folgenden ist zu klären, ob den widerstreitenden Interessen allenfalls mit weiteren Sicherungsvarianten Rechnung getragen werden kann.

11.2 Die Beschwerdeführenden beantragen als milderes Mittel zur Aufhebung der Bahnübergänge einerseits eine bauliche Verstärkung der Schrankenanlagen und andererseits eine Optimierung der Schliesszeiten. Diese Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit seien mit einem verhältnismässigen Aufwand realisierbar.

Die Beschwerdegegnerin lehnt beide Massnahmen als nicht umsetzbar ab.

11.3 Im Rahmen der Vernehmlassung hat die Vorinstanz im Einzelnen ausgeführt, dass der geforderte Übersteigeschutz bei den Schrankenanlagen u.a. zu technischen Schwierigkeiten führt, da dieser die Gesamtlast des Schlagbaums erhöht, was sich wiederum negativ auf den Schliessmechanismus und die Windstabilität auswirken kann. Fixe Hängegitter, welche ein Unterqueren der Schlagbäume verunmöglichen, können gemäss Vorinstanz speziell bei Kindern zu schweren Unfällen führen. Sie sind denn auch heute in der Schweiz aus Sicherheitsgründen nicht mehr im Einsatz.

Des Weiteren wurde von der Vorinstanz in der Vernehmlassung aufgezeigt, wie sich die Schliesszeiten der Bahnübergänge im Einzelnen zusammensetzen. Aufgrund der geltenden rechtlichen Vorgaben, der technischen Gegebenheiten vor Ort sowie im Hinblick auf die Fahrplanstabilität besteht nach der Beurteilung der Vorinstanz kein Spielraum, um die Schliesszeiten weiter zu verbessern.

Bei diesen technischen und betrieblichen Fragen kommt der Vorinstanz ein ausgeprägtes Fachwissen zu. Ihre Beurteilung ist nachvollziehbar und wurde von den Beschwerdeführenden nicht substantiiert widerlegt. Vorliegend besteht daher kein Anlass davon abzuweichen und es kann auf die ausführliche Begründung der Vorinstanz verwiesen werden.

11.4 Es ist demnach festzuhalten, dass keine weiteren Sicherungsvarianten bestehen, mit denen dem Interesse an einem sicheren Bahnbetrieb gleichermassen entsprochen werden könnte.

12.

12.1 Es bleibt abschliessend zu beurteilen, ob die Bahnübergänge wie geplant aufgehoben werden können oder ob sie offen zu halten sind.

12.2 Die Beschwerdeführenden stellen sich auf den Standpunkt, die Aufhebung der gesicherten und bedeutsamen Bahnübergänge erweise sich als unverhältnismässig.

Die Beschwerdegegnerin vertritt demgegenüber die Auffassung, die gewonnenen Sicherheit rechtfertige die Nachteile, die mit der Aufhebung der Bahnübergänge verbunden seien.

12.3 Vorliegend ist einerseits das Sicherheitsinteresse an einer Aufhebung der Bahnübergänge kleiner als in anderen Fällen, da diese mit Vollschrankenanlagen technisch gesichert sind. Andererseits stehen hohe Rechtsgüter auf dem Spiel. Mit der anstehenden Fahrplanverdichtung dürfte die Anzahl unerlaubter Querungen und damit die Unfallgefahr weiter zunehmen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um bedeutende Übergänge für den alltäglichen Verkehr handelt, die teils reich frequentiert sind. Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass aufgrund der häufigeren und längeren Schliesszeiten diese Bedeutung abnehmen wird. Die bisherige verbindende Funktion für das Quartier wird nicht aufrechtzuerhalten sein. Mit der neuen Personenunterführung Wegmatt wurde sodann – trotz spürbarer Umwege und einzelner Mängel – eine zumutbare Ersatzerschliessung geschaffen, die auch durch die Situation bei den weiteren Unterführungen Brändi und Ringstrasse nicht in Frage gestellt wird. Des Weiteren sind andere Sicherungsmassnahmen auszuschliessen.

Wie in E. 6 dargelegt, kommt der Vorinstanz ein grosser Entscheidungsspielraum zu, soweit sie sich von sachgerechten Überlegungen leiten lässt. Dies ist vorliegend der Fall. Aufgrund der vorangehenden Ausführungen ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz die berührten Interessen im Ergebnis nicht korrekt ermittelt und den Sachverhalt in massgeblicher Weise falsch eingeschätzt hätte. Es besteht deshalb kein Anlass, von ihrer Bewertung abzuweichen. Im Rahmen einer Gesamtbeurteilung des konkreten Falls ist der Vorinstanz beizupflichten, dass das Interesse an der Vermeidung von Unfällen gegenüber jenem an der Bewahrung des bestehenden öffentlichen Fuss- und Velowegnetzes überwiegt. Die Aufhebung der beiden Bahnübergänge erweist sich daher als rechtmässig.

13.

Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Bahnübergänge Krienserstrasse km 3.740 und Wegmatt km 3.865 erfüllt sind. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 ist daher abzuweisen, soweit sie nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten und sie nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 3 ist abzuweisen.

14.

14.1 Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Beschwerdeverfahren zu befinden.

14.2 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als in der Hauptsache unterliegend, während sie teilweise in den Zwischenverfügungen obsiegt. Soweit das Verfahren in einem untergeordneten Punkt gegenstandslos wurde, wirkt sich dies wegen Geringfügigkeit nicht auf die Kosten- und Entschädigungsfolgen aus. Im Laufe des Beschwerdeverfahrens wurde ein Augenschein durchgeführt und es wurden mehrere Zwischenverfügungen erlassen. Das Bundesverwaltungsgericht setzt die Verfahrenskosten für das vereinigte Beschwerdeverfahren in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.302.2) auf insgesamt Fr. 5'000.- fest. Die Kosten sind wie folgt zu verlegen:

In Berücksichtigung des teilweisen Unterliegens bei den Zwischenverfügungen rechtfertigt es sich, der Beschwerdegegnerin Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 500.- zur Bezahlung aufzuerlegen. Die übrigen Verfahrenskosten von Fr. 4'500.- sind von den in der Hauptsache unterliegenden Beschwerdeführer 1 und 2 zu je 1/3, d.h. im Umfang von je Fr. 1'500.- zu tragen. Keine Kosten zu tragen hat die in der Hauptsache ebenfalls unterliegende Beschwerdeführerin 3. Bei ihr handelte es sich um eine Gemeinde, die vorliegend in ihren nicht vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Ihr Anteil von Fr. 1'500.- ist auf die Gerichtskasse zu nehmen.

14.3 Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG). Obsiegt die Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE).

Die in der Hauptsache obsiegende Beschwerdegegnerin hat am 27. Mai 2019 eine Kostennote vorgelegt. Die Stellungnahmen während des Schriftenwechsels wurden indes stets von der Beschwerdegegnerin selbst eingereicht. Mangels anwaltlicher Vertretung ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen. Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin 3 steht ebenfalls keine Parteientschädigung zu.

Den Beschwerdeführern 1 und 2 ist im Umfange des teilweisen Obsiegens bei den Zwischenverfügungen eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen. Die gemeinsame Rechtsvertretung der Beschwerdeführer 1 und 2 hat am 26. Januar 2020 eine Kostennote eingereicht. Allerdings sind einzelne Positionen, die im Zusammenhang mit den Zwischenverfügungen aufgeführt werden, als nicht notwendig zu erachten, so namentlich die "Publikation in Luzerner Zeitung" und "Publikation Blickpunkt Horw". Die Parteientschädigung ist daher aufgrund der Akten festzusetzen. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine reduzierte Parteienentschädigung für die Beschwerdeführer 1 von 2 von je Fr. 300.- als angemessen. Sie ist der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegen (vgl. Art. 64 Abs. 3 VwVG).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 wird abgewiesen, soweit sie nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

1.2 Die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten und sie nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

1.3 Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 3 wird abgewiesen.

2.

2.1 Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten von Fr. 500.- auferlegt. Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

2.2 Dem Beschwerdeführer 1 werden Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

2.3 Dem Beschwerdeführer 2 werden Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

2.4 Der Beschwerdeführerin 3 werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

3.1 Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer 1 eine Parteientschädigung von Fr. 300.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

3.2 Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer 2 eine Parteientschädigung von Fr. 300.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

3.3 Der Beschwerdeführerin 3 wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer 1 und 2 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdeführerin 3 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 411.221-2017/0454; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- die Gemeinde Horw (zur Kenntnis)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Steiger

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: