



Urteil vom 20. Mai 2019

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Andreas Kunz.

Parteien

1. **Etienne AG**,
Rigistrasse 12, 6045 Meggen,
2. **Steinibach-Immobilien AG**,
Rigistrasse 12, 6045 Meggen,
beide vertreten durch
Dr. iur. Beat Hess, Rechtsanwalt und Notar,
Hess Advokatur Notariat Mediation,
Industriestrasse 5a, Postfach 123, 6210 Sursee,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

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

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

Gegenstand

Plangenehmigung Ausbau Bahnhof Horw.

Sachverhalt:**A.**

Mit Plangenehmigungsgesuch vom 2. Juni 2017 beantragte die zb Zentralbahn AG (nachfolgend: zb) die Genehmigung des Projekts „Ausbau Bahnhof Horw“ im ordentlichen Plangenehmigungsverfahren beim Bundesamt für Verkehr (nachfolgend: BAV). Das Projekt umfasst im Wesentlichen den Bau eines neuen, behindertengerechten Hausperrons, die Überdeckung des Wartebereichs mit einem Perrondach, die Anpassung der Personenunterführung beim ostseitigen Ausgang, den Abbruch des Bahnhofgebäudes sowie die Auslagerung der Bahntechnik in ein neues Stellwerkgebäude, den Neubau von Parkplätzen zb inkl. Behindertenparkplätzen, den Neubau der Verladerampe für den Unterhalt zb beim Gleis Nr. 71, die Unterbausanierung inkl. Neubau der Gleisentwässerung von Gleis Nr. 1 - 3, den Einbau von neuen Weichen, die Anpassung der Sicherungsanlage inkl. diversen Anpassungen der Bahnübergänge, die Anpassungen der Fahrleitungsanlage an die neue Gleisanlage, den Neubau eines Buswendehofs sowie die Neugestaltung des Bahnhofplatzes. Der Bushof soll auf einem Teilstück der Bahnhofstrasse zu liegen kommen, welches sich zwischen den Grundstücken der Steinibach-Immobilien AG (Grundstück Nr. 900, GB Horw) und der Etienne AG (Grundstück Nr. 510, GB Horw) befindet. Für dessen Realisierung werden unter anderem Teile der Grundstücke Nr. 900 und Nr. 510 beansprucht.

B.

Am 14. Juni 2017 ordnete das BAV die Durchführung des ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens an. Während der öffentlichen Planaufgabe erhoben die Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten, baulichen Umwelt (nachfolgend: Stiftung), die Etienne AG sowie die Steinibach-Immobilien AG Einsprache. Die Stiftung verlangte unter anderem die Zurückweisung des Plangenehmigungsgesuchs bezüglich des Bushofs und des neu zu gestaltenden Bahnhofplatzes zur behindertengerechteren Überarbeitung an die zb. Die Etienne AG und die Steinibach-Immobilien AG forderten hauptsächlich, dass auf das Plangenehmigungsgesuch infolge Unzuständigkeit nicht einzutreten sei, soweit es den Bushof betreffe.

C.

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 30. Mai 2018 genehmigte das BAV das Plangenehmigungsgesuch der zb vom 2. Juni 2017 mit – zahlreichen – Auflagen (Dispositivziff. 1). Unter dem Titel „Sistierung“ wies es die zb an,

das Projekt bezüglich des Bushofs und des Bahnhofplatzes im Sinne der Erwägungen zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung bzw. eine allfällige Projektänderung sei dem BAV zu gegebener Zeit zur Durchführung eines separaten Plangenehmigungsverfahrens unter Wahrung der Parteirechte sämtlicher Betroffenen einzureichen (Dispositivziff. 2.1). Die Einsprache der Stiftung schrieb es im Sinne der Erwägungen ab und sistierte diese im Übrigen (Dispositivziff. 5.1). Ebenfalls im Sinne der Erwägungen sistierte es die Einsprache der Etienne AG und der Steinibach AG (Dispositivziff. 5.2).

In diesem Zusammenhang legte das BAV in seinen Erwägungen zunächst dar, wieso ihm die Funktion der Plangenehmigungsbehörde für den geplanten Bushof und die Neugestaltung des Bahnhofplatzes zukomme. Im Weiteren führte es aus, dass sich anlässlich der Einsprachen und aufgrund der vorhandenen Angaben und Unterlagen gezeigt habe, dass unter dem Aspekt der Behindertengerechtigkeit sowohl beim Bushof als auch beim Bahnhofplatz allfällige andere Varianten und Ausgestaltungsmöglichkeiten vorhanden zu sein scheinen. Zudem seien die Realisierung des Bushofs und die Neugestaltung des Bahnhofplatzes keine Voraussetzungen für das vorliegende Bauvorhaben der zb. Durch die getrennte Behandlung würden die baulich erforderlichen Massnahmen für die Bahnanlage nicht präjudiziert. Bei dieser Sachlage komme es zum Schluss, dass die Grundlagen für die Beurteilung der Projektteile Bushof und Bahnhofplatz noch nicht ausreichend vorhanden seien. Folglich werde das Plangenehmigungsverfahren im Bereich des Bushofs und des Bahnhofplatzes sistiert. Über diese Bereiche werde in einer späteren Entscheidung unter Wahrung der Parteirechte der Einsprecherinnen, des Kantons Luzern und der Bundesbehörden abschliessend zu beurteilen sein. Gleichzeitig wurde die zb mittels Auflage angewiesen, das Projekt hinsichtlich der Realisierung des Bushofs und der Neugestaltung des Bahnhofplatzes zu überprüfen.

D.

Mit Schreiben vom 2. Juli 2018 erheben die Etienne AG und die Steinibach-Immobilien AG (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Plangenehmigungsverfügung vom 30. Mai 2018 des BAV (nachfolgend: Vorinstanz). Sie fordern die Aufhebung der in den Dispositivziffern 2.1 und 5.2 verfügten Sistierung der Einsprache im Bereich Bushof und Bahnhofplatz sowie das Eintreten auf ihre Einsprache unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. Zudem sei auf das Plangenehmigungsgesuch im Bereich Bushof und Bahnhofplatz nicht einzutreten, allenfalls sei

das Gesuch in diesem Bereich abzuweisen. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zu neuem Entscheid zurückzuweisen. Subeventualiter sei das Enteignungsbegehren um die gemäss dem Bebauungsplan Zentrumszone Bahnhof Horw notwendigen beschränkten dinglichen Rechte zu ergänzen und sie seien angemessen durch Geldzahlungen und Sachleistungen zu entschädigen. In der Hauptsache bemängeln die Beschwerdeführerinnen nicht die Überarbeitungs- und Sistierungsanordnung als solche, sondern den Umstand, dass sich die Vorinstanz als zuständige Plangenehmigungsbehörde im Bereich des Bushofs und des Bahnhofplatzes erachtet.

E.

Die Zb (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 10. August 2018 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerinnen. In prozessualer Hinsicht ersucht sie um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Mit Vernehmlassung vom 10. August 2018 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde sowie die Auferlegung der Verfahrenskosten auf die Beschwerdegegnerin.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 28. August 2018 entzieht das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

G.

Die Beschwerdeführerinnen reichen mit Schreiben vom 13. September 2018 ihre Replik ein. Mit Eingabe vom 3. Oktober 2018 verzichtet die Vorinstanz auf die Einreichung einer Duplik. Die Beschwerdegegnerin erstattet ihre Duplik mit Schreiben vom 11. Oktober 2018.

H.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn und ist von einer zulässigen Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen worden. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

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

1.2

1.2.1 Als Verfügungen gelten End-, Teil-, und Zwischenverfügungen. End- und Teilverfügungen, welche ein Verfahren bzw. Teile davon abschliessend beurteilen, sind ohne Weiteres mit Beschwerde anfechtbar (MÜLLER/BIERI, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2019 [nachfolgend: VwVG Kommentar], Rz. 4 zu Art. 44 VwVG). Dasselbe gilt für selbstständig eröffnete Zwischenverfügungen über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren (vgl. Art. 45 Abs. 1 VwVG). Eine Zwischenverfügung über die Zuständigkeit im Sinne von Art. 45 Abs. 1 VwVG hat die Behörde zu erlassen, wenn eine Partei deren Zuständigkeit bestreitet (vgl. Art. 9 Abs. 1 VwVG). Die besonderen Umstände eines konkreten Falls können es allerdings rechtfertigen, ausnahmsweise auf eine gesonderte Verfügung über die bestrittene Zuständigkeit zu verzichten und stattdessen über die Zuständigkeit erst zusammen mit der Hauptsache zu befinden (BGE 129 II 497 E. 2.4; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_81/2009 vom 26. Mai 2009 E. 3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] B-1290/2017 vom 22. September 2017 E. 5.1; DAUM/BIERI, in: VwVG Kommentar, a.a.O., Rz. 2 zu Art. 9 VwVG). Gegen andere selbstständig eröffnete Zwischenverfügungen ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen

würde (Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG). Sistierungsverfügungen stellen Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG dar (Urteile BVGer A-5157/2017 vom 5. Februar 2018 E. 4.2 und A-7484/2015 vom 19. Februar 2016 E. 1.2.2; je m.w.H.).

1.2.2 Vorliegend ist zwischen dem Bushof und dem Bahnhofplatz einerseits und den restlichen Vorhaben andererseits (Perron, Abbruch Bahnhofgebäude, Personenunterführung, etc.) zu unterscheiden. Bezüglich letzteren hat die Vorinstanz abschliessend entschieden bzw. einen Endentscheid erlassen. Dieser blieb unangefochten. Die betreffenden Vorhaben sind somit nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens. Hinsichtlich des Bushofs und des Bahnhofplatzes bestritten die Beschwerdeführerinnen in ihrer Einsprache bei der Vorinstanz ausdrücklich deren Zuständigkeit als Plangenehmigungsbehörde. In den Erwägungen der Plangenehmigungsverfügung bejahte die Vorinstanz ihre Zuständigkeit. Ihren Zuständigkeitsentscheid hielt die Vorinstanz indes nicht formell im Dispositiv der Plangenehmigungsverfügung oder – wie gesetzlich eigentlich vorgesehen (vgl. oben E. 1.2.1) – separat in einer selbstständig eröffneten Zwischenverfügung fest. Vielmehr erliess sie einzig die angefochtenen Anordnungen betreffend die Überarbeitung der beiden Vorhaben und die Sistierung der Einsprachen. Für sich genommen stellen diese Anordnungen Zwischenentscheide i.S.v. Art. 46 VwVG dar (vgl. oben E. 1.2.1).

1.2.3 Inhalt und Tragweite einer Verfügung ergeben sich in erster Linie aus dem Dispositiv. Ist das Verfügungsdispositiv unklar, unvollständig, zweideutig oder widersprüchlich, so muss die Unsicherheit durch Auslegung behoben werden. Zu diesem Zweck kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden. Verwaltungsverfügungen sind nicht nach ihrem bisweilen nicht sehr treffend verfassten Wortlaut, sondern – vorbehaltlich des Vertrauensschutzes – nach ihrem wirklichen rechtlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen (BGE 141 V 255 E. 1.2 und 132 V 74 E. 2; Urteile BGer 8C_652/2016 vom 21. Februar 2017 E. 4.3 und 9C_727/2010 vom 27. Januar 2012 E. 2.2; Urteile BVGer A-625/2018 vom 12. November 2018 E. 1.5.2 und B-4992/2015 vom 6. September 2017 E. 2.4; ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 51 zu Art. 49 VwVG).

1.2.4 Vor dem Hintergrund ihrer Erwägungen zur Zuständigkeit brachte die Vorinstanz durch ihre Überarbeitungs- und Sistierungsanordnungen zum Ausdruck, dass sie sich für die weitere Behandlung des (überarbeite-

ten) Plangenehmigungsgesuchs im Bereich des Bushofs und des Bahnhofplatzes für zuständig erachtet. Mit anderen Worten hat sie die Zuständigkeitsfrage nicht offen gelassen, um sie anschliessend im Endentscheid zu beantworten (vgl. oben E. 1.2.1). Die Überarbeitungs- und Sistierungsanordnungen kommen daher einer anfechtbaren – impliziten – Zwischenverfügung über die Zuständigkeit i.S.v. Art. 45 Abs. 1 VwVG gleich (vgl. dazu auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum wortgleichen Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]: NIGGLI et al., in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Rz. 16 zu Art. 92 BGG; BGE 136 III 597 E. 4.2 und 116 Ia 154 E. 3a; Urteil BGer 4A_210/2008 vom 29. Oktober 2008 E. 2.1; vgl. ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00258 vom 6. November 2013 E. 2.6.1 ff.).

1.3 Die Beschwerdeführerinnen haben sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und sind als Adressatinnen der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG). Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechts-erheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Aus dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen folgt sodann, dass das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz nicht an die rechtliche Begründung der Begehren gebunden ist (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten, dass die Vorinstanz als Plangenehmigungsbehörde im Bereich des Bushofs und des Bahnhofplatzes zuständig ist. Ihr Hauptantrag lautet vor diesem Hintergrund sinngemäss auf Aufhebung der Sistierungsanordnungen infolge Unzuständigkeit der Vorinstanz.

3.1 Im Wesentlichen machen sie geltend, dass es sich beim geplanten Bushof und der geplanten Neugestaltung des Bahnhofplatzes nicht um Eisenbahnanlagen handeln würde. Vielmehr seien dies Nebenanlagen, welche durch die kantonalen Behörden zu genehmigen seien. Von einer ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienenden Anlage könne nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb bestehe. Dies sei vorliegend nicht gegeben. Die Vorinstanz habe selber festgehalten, dass die Realisierung des geplanten Bushofs und die Neugestaltung des Bahnhofplatzes keine Voraussetzungen für das Bauvorhaben der Beschwerdegegnerin seien und dieses auch nicht präjudizieren würden. Der geplante Bushof diene zudem zu einem grossen Anteil Personen, die in der Nähe des Bushofs wohnen oder arbeiten und nicht vor oder nach ihrer Busfahrt die Zentralbahn benutzen würden. Es fehle insbesondere an einem funktionellen und betrieblichen Zusammenhang, solle der Bushof doch durch die Gemeinde Horw bzw. durch die Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl) und nicht durch die Beschwerdegegnerin betrieben werden. Auch eine bauliche Einheit von Bahn- und Bushof Horw sei nicht erkennbar. Beide seien durch die dazwischen liegende Bahnhofstrasse klar voneinander abgetrennt. Das jetzt nach Eisenbahngesetz zu enteignende Land komme mit keinem Quadratmeter dem Bau des Bahnhofs Horw zugute, sondern ausschliesslich dem geplanten Bushof der Gemeinde Horw.

3.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass es sich beim vorliegenden Gesamtbauvorhaben der Beschwerdegegnerin um eine überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienende Anlage handle, weshalb für deren Genehmigung ein eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren durchzuführen sei. Der Eisenbahnteil, welcher sich im Wesentlichen aus den Elementen Neubau des Aussenperrons (inkl. Dach), Rückbau und Anpassung der bestehenden Gleisanlagen, Abbruch und Neubau des Stellwerkes, Neubau Rampe zur Personenunterführung und Rückbau der heutigen Rampe zusammensetze, überwiege die Elemente des Bushofs und Bahnhofplatzes als Nebenanlagen. Dem technischen Bericht vom 23. November 2017 lasse sich entnehmen, dass sich die Gesamtkosten auf ca. Fr. 30.5 Mio. belaufen würden, davon ca. Fr. 20.7 Mio. auf die Bahnanlagen und ca. Fr. 9.8 Mio. auf den Bushof und Bahnhofplatz. Entsprechend würden auch in finanzieller Hinsicht die Eisenbahnanlagen überwiegen. Vorliegend bedinge der normenkonforme und behindertengerechte Ausbau des Bahnhofs Horw sowohl die Anpassung der Gleisanlage als auch den Neubau des Bushofs und die Neueinrichtung des Bahnhofplatzes. Der Ausbau des Bahnhofs Horws stelle demnach ein einziges zusammenhängendes Gesamtprojekt

dar. Die drei Bauelemente seien eng miteinander verknüpft. Es bestehe demnach sowohl ein sachlicher als auch ein räumlicher Zusammenhang zwischen diesen Baumassnahmen.

3.3 Die Beschwerdegegnerin teilt in ihren Rechtsschriften die Ansicht der Vorinstanz vollumfänglich. Zudem weist sie darauf hin, dass das System des öffentlichen Verkehrs eine enge Abstimmung zwischen Eisenbahn- und Busbetrieb erfordere. Dazuzurechnen seien taugliche Umsteigemöglichkeiten. Beachtenswert sei weiter, dass die öffentliche Hand als Bestellerin des öffentlichen Verkehrs fungiere. So würden Leistungen aus den Bereichen Eisenbahn- und Busangebot bestellt. Diese beiden Verkehrsträger müssten ihre Leistungen zwingend aufeinander abstimmen, um den Bestellerwünschen nachzukommen. Das koordinierte Anlegen von Bushöfen im Zusammenhang mit der Verbesserung von Eisenbahnanlagen zeige sich unter diesem Aspekt als zwingend. Nur so sei es möglich, die ganzheitliche Betrachtung des öffentlichen Verkehrs sicherzustellen und umzusetzen.

3.4 Die rechtlichen Grundlagen, Rechtsprechung und Lehre zu dieser Thematik präsentieren sich wie folgt.

3.4.1 Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Art. 18 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes [EBG, SR 742.101]). Genehmigungsbehörde ist das BAV (Art. 18 Abs. 2 EBG). Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 18 Abs. 3 EBG). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 4 EBG). Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), unterstehen demgegenüber dem kantonalen Recht (vgl. Art. 18m Abs. 1 EBG). Die Abgrenzung zwischen Art. 18 EBG und Art. 18m EBG gründet in der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung. Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (BV, SR 101) obliegt die Raumplanung (in den Grenzen bundesrechtlicher Grundsatzbestimmungen) den Kantonen, während Art. 87 BV die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr zur Sache des Bundes erklärt. Art. 87 BV im Besonderen vermittelt dem Bund eine umfassende Kompetenz. Sachlich umschliesst sie auch die Planung und

den Bau von Eisenbahnanlagen; insofern verfügt der Bund über eine sektorielle Bau- und Planungskompetenz (vgl. TSCHANNEN/MÖSCHING, Bauen auf Bahnarealen, Die Abgrenzung der Bau- und Planungshoheit von Bund und Kantonen im Bereich der Eisenbahnen, in: Raum & Umwelt Nr. 6/2009 S. 1 ff., 2; LENDI/UHLMANN, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 33 zu Art. 87).

3.4.2 Gemäss herrschender Lehre ist der Begriff der Eisenbahnanlage eng auszulegen (vgl. CHRISTOPH BANDLI, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2001, S. 511, 521 m.w.H.). Massgebend ist die verfassungsrechtliche Aufgabe der Bahn, ausgerichtet auf ihre eigentliche und – weil Bau und Betrieb von Eisenbahnen raumplanerische Wirkung haben – eng umschriebene Funktion (ALEXANDER RUCH, Eisenbahnrecht des Bundes und Raumordnungsrecht der Kantone, Überlegungen zu einem unerschöpflichen Thema, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 90/1989, S. 523, 525 f.). Die Abgrenzung zwischen Eisenbahn- und Nebenanlagen hat auf Grund einer funktionellen Betrachtung zu erfolgen. Entscheidend ist stets der Verwendungszweck der Baute oder Anlage oder des betroffenen Teils, nicht die Baute als solche. Es kommt auch nicht darauf an, ob ein Bahngrundstück in Anspruch genommen wird. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb besteht. Die blosser Zweckmässigkeit oder Nützlichkeit genügt nicht. Dies gilt namentlich auch bei gemischten Nutzungen (BGE 127 II 227 E. 4 und 111 Ib 38 E. 6c; Urteil BGer 1A.147/1994 vom 23. Mai 1995 E. 2b, in: ZBI 97/1996 S. 373, 376, je m.w.H.; Urteile BVGer A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 4.3 und A-2795/2017 vom 27. November 2017 E. 4.1; BANDLI, a.a.O., S. 521 ff; RUCH, a.a.O., S. 526 f.).

3.4.3 Als gemischte Nutzungen werden Bauten und Anlagen bezeichnet, die sowohl bahnbetriebliche als auch betriebsfremde Elemente enthalten. Sei es, dass im gleichen Gebäude betriebsdienliche und betriebsfremde Räume vorkommen, sei es, dass einzelne Gebäudeteile oder Räume sowohl dem Bahnbetrieb als auch betriebsfremden Aktivitäten dienen (TSCHANNEN/MÖSCHING, a.a.O., S. 13 m.H; BGE 116 Ib 400 E. 5). Erscheinen gemischte Bauten in baulicher und funktioneller Hinsicht als Einheit, sind sie entsprechend ihrer überwiegenden bahnbetrieblichen oder anderen Zwecksetzung im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren

oder im massgeblichen kantonalen Verfahren zu beurteilen, mithin in einem einzigen Verfahren. Hängen die Teile der gemischten Baute hingegen weder funktionell noch betrieblich voneinander ab und können sie nicht als Gesamtbauwerk verstanden werden, rechtfertigt es sich nicht, sie im selben Verfahren zu behandeln (BGE 133 II 49 E. 6.4, 127 II 227 E. 4.c, 122 II 265 E. 5 und 116 Ib 400 E. 5.b; Urteile BGer 1C_419/2017 vom 28. März 2019 E. 5.4 und 1C_248/2016 vom 15. Februar 2017 E. 2.3; Urteil BVGer A-2795/2017 vom 27. November 2017 E. 4.1; zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts Bern VGE 100.2015.2 vom 31. März 2016 E. 4.2 f., in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2016 S. 402 ff.). Namentlich die bauliche Verbindung zwischen einer grundsätzlich als Nebenanlage einzuordnenden Baute oder Anlage und einer Eisenbahnanlage macht noch nicht eine Gesamtbaute aus. Zwar besteht ein „bautechnischer Ansatz“ zur Ermittlung des zutreffenden Verfahrens, es müssen jedoch neben der baulichen Verbindung weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Nebenanlage als Teil der Gesamtbaute zu betrachten ist. Für eine Gesamtbaute spricht insbesondere die gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Bauteile (Urteil des Verwaltungsgerichts Bern VGE 100.2015.2 vom 31. März 2016 E. 5.4; TSCHANNEN/MÖSCHING, a.a.O., S. 14; STÜCKELBERGER/HALDIMANN, Schienenverkehrsrecht, in: Georg Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV: Verkehrsrecht, 2008, S. 251 ff. Rz. 36; JEAN-PIERRE KÄLIN, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, Diss. Zürich 1976, S. 67 f.).

3.4.4 Das Bundesgericht qualifizierte in seinem Urteil 1A.147/1994 vom 23. Mai 1995 einen geplanten Bushof, welcher als Neubauprojekt im Zusammenhang mit der Gestaltung des Bahnhofs Sissach für die Bahn 2000 entwickelt worden war, nicht als Eisenbahnanlage im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EBG. Zur Begründung verwies es auf den Umstand, dass die Erstellung, der bauliche Unterhalt sowie die Erneuerung des Bushofs allein von der Gemeinde Sissach auf eigene Kosten vorgenommen und dieser nur durch die Baselland Transport AG (BLT) und nicht durch die SBB benützt werden würde. Im Weiteren liess es das Interesse an der gegenseitigen Abstimmung der Fahrpläne und an der Koordination der Umsteigemöglichkeiten nicht gelten. Es dürfe angenommen werden, dass in der betroffenen Region Verkehrsbedürfnisse bestehen würden, die mit dem Angebot der SBB nichts zu tun hätten und von diesem auch nicht befriedigt würden. Diejenigen Fahrgäste der BLT, die den Bushof zum Ein- oder Aussteigen benützen würden, würden dies auch nur teilweise aufgrund der Dienstleistungen der Bahn tun. Der Busbetrieb habe daher selbstständige

Bedeutung und der Bushof diene zum vornherein nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb der SBB (vgl. Urteil BGer 1A.147/1994 vom 23. Mai 1995 E. 3.b.). Im gleichen Entscheid äusserte sich das Bundesgericht zudem zur Qualifikation einer sich beim Bahnhof befindenden Allee/Unterführung. Es befand, dass diese in erster Linie dem Fussgängerverkehr diene, und zwar nicht nur demjenigen vom und zum Bahnhof, sondern allen an der Bahnhofstrasse zirkulierenden oder die Gleisunterführung benützenden Fussgängern. Die Allee/Unterführung stelle deshalb ebenfalls keine Eisenbahnanlage dar (vgl. Urteil BGer 1A.147/1994 vom 23. Mai 1995 E. 3.a.).

3.5

Die Vorinstanz wies das Projekt im Bereich des Bushofs und des Bahnhofplatzes zwecks Überarbeitung an die Beschwerdegegnerin zurück. Dadurch soll eine behindertengerechtere Ausgestaltung der beiden Vorhaben erreicht werden. Den Vorakten lässt sich entnehmen, dass eine andere Positionierung des Bushofs und des Bahnhofplatzes verworfen wurde. Zudem erwuchs die Plangenehmigung im Bereich der eigentlichen Bahnanlage in Rechtskraft und die dafür zu tätigen Arbeiten wurden als dringlich bezeichnet. Es ist daher nicht zu erwarten, dass allfällige diesbezügliche Planänderungen zu einer (engeren) baulichen Verbindung des Bushofs mit den Bahnanlagen und damit zu einer fundamental neuen Beurteilungsgrundlage führen könnten. Einer Prüfung der Zuständigkeitsfrage steht vorliegend nichts entgegen.

3.5.1 Zunächst ist zu prüfen, ob die Neugestaltung des Bahnhofplatzes und die Erstellung des Bushofs zusammen mit den vorzunehmenden Arbeiten an der Bahnanlage als Erstellung einer gemischten Baute anzusehen ist. Die Gleise des Bahnhofs Horw verlaufen parallel zu einem Teilstück der Bahnhofstrasse. Dieses befindet sich östlich der Gleise. Im Bereich des Bahnhofgebäudes macht die Bahnhofstrasse gegen Süden eine Linkskurve in östliche Richtung. Das darauf folgende Teilstück, welches zwischen den Grundstücken der Beschwerdeführerinnen liegt, mündet in die Ebenastrasse. Auf jenem Teilstück soll der Bushof zu liegen kommen. Die dafür zu erstellenden Bauten (Schleppkurven, Haltekanten, Buswartekabinen, Sitzbänke, Arkade etc.) sind baulich nicht mit den unangefochtenen Projektteilen (Hausperron, Perrondach, Stellwerkgebäude, Gleisentwässerung, etc.) verbunden. Mit anderen Worten besteht zwischen ihnen keine gegenseitige bauliche Abhängigkeit. Dasselbe gilt auch für die Bauten für die Neugestaltung des Bahnhofplatzes, welcher neben dem parallel zu den Gleisen verlaufenden Teilstück der Bahnhofstrasse liegt, zumal dessen

Neugestaltung im Wesentlichen die Erstellung einzelner, alleeartig angeordneter Ruheinseln, bestehend aus zwei oder drei hintereinander angeordneten Bäumen mit Sitzbänken, sowie von offenen Veloabstellplätzen beinhaltet. Dieser Umstand anerkennt auch die Vorinstanz, führt sie doch in ihrer Verfügung aus, dass die Realisierung dieser Vorhaben keine Voraussetzung für die baulich erforderlichen Massnahmen der Bahnanlage sei. Ansonsten wäre eine teilweise Sistierung des Plangenehmigungsverfahrens auch nicht möglich gewesen. Eine gemischte Baute fällt somit aufgrund der fehlenden baulichen Verbundenheit ausser Betracht (vgl. oben E. 3.4.3). Zudem besteht kein Anlass, aufgrund der bloss zeitgleichen Projektierung der Vorhaben einen so engen Zusammenhang zwischen dem geplanten Bushof und der geplanten Neugestaltung des Bahnhofplatzes mit den durchzuführenden Arbeiten an den eigentlichen Betriebseinrichtungen der Beschwerdegegnerin anzunehmen, dass sie nur zusammen – als Gesamtbauwerk – beurteilt werden dürften. Ferner verfängt auch das Argument der Vorinstanz nicht, wonach die normenkonforme und behindertengerechte Erstellung der drei Projektteile diese automatisch zu einem einzigen zusammenhängenden Gesamtprojekt machen, müssen doch generell alle Bauten den gesetzlichen Normen entsprechen und sowohl von den eidgenössischen wie den kantonalen Behörden beachtet werden, und dies namentlich auch bei unterschiedlichen Bauepochen. Mangels Vorliegens eines Gesamtbauwerks muss auch nicht der Frage nachgegangen werden, ob das Verhältnis der Kosten zu einer überwiegenden Qualifikation als Eisenbahnanlage beitragen würde. Es bleibt somit nachfolgend zu prüfen, ob der Bahnhofplatz und der Bushof je für sich gesehen Eisenbahnanlagen i.S.v. Art. 18 Abs. 1 EBG darstellen.

3.5.2 Zur Beantwortung dieser Frage ist der Bericht des Gemeinderats Horw vom 30. Mai 2018 an den Einwohnerrat Horw betreffend Realisierung Bushof und Bahnhofplatz aufschlussreich (abrufbar unter: http://www.horw.ch/dl.php/de/5b35f9dd2ac09/1625_Realisierung_Bushof_und_Bahnhofplatz.Pdf [besucht am 03.05.2019]). Gemäss diesem Bericht ist zwar die Ausarbeitung des Gesamtprojekts für den Ausbau des Bahnhofs Horw gemeinsam mit der Beschwerdegegnerin erfolgt, für die Realisierung und Finanzierung des Bushofs und des Bahnhofplatzes ist jedoch allein die Gemeinde Horw zuständig. Zudem werde die Ausrüstung des Bushofs nach den Anforderungen des Verkehrsverbunds Luzern (VVL) und der vbl erfolgen. Gestützt auf diesen Bericht beschloss der Einwohnerrat am 28. Juni 2018 die Realisierung des Bushofs und des Bahnhofplatzes und sprach gleichzeitig den dafür notwendigen Sonderkredit (ebenfalls abrufbar unter der obigen Internetadresse). Die Erstellung dieser beiden Vorhaben liegt

somit hauptsächlich im Interesse der Gemeinde Horw und des kantonalen Busbetriebs. Andernfalls hätte die Gemeinde Horw nicht die alleinige Finanzierung dieser Vorhaben übernommen. Zudem befindet sich der Bahnhof Horw mitten im Siedlungsgebiet. Die Busse, welche zukünftig am Bahnhof halten werden, können daher nicht einzig oder überwiegend als Zubringer für den Bahnbetrieb der Beschwerdegegnerin betrachtet werden. Vielmehr wird der Busbetrieb auch von Reisenden beansprucht werden, welche nur das Busnetz nutzen möchten. Im Übrigen befindet sich bereits heute eine Bushaltestelle (Horw, Bahnhof) unweit des Bahnhofs an der Ringstrasse. Dies zeigt, dass die Versetzung dieser Haltestelle an die nähere Bahnhofstrasse wohl zweckmässig, aber für den Bahnbetrieb der Beschwerdegegnerin nicht notwendig ist. Dem Interesse der Verkehrsbetriebe, ihr Angebot aufeinander abzustimmen, kommt in diesem Zusammenhang gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine Bedeutung zu (vgl. oben E. 3.4.4). Im Ergebnis ist nicht erkennbar, dass der geplante Bushof ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb der Beschwerdegegnerin dienen wird, weshalb er nicht als Eisenbahnanlage i.S.v. Art. 18 Abs. 1 EBG zu qualifizieren ist.

3.5.3 Die Neugestaltung des Bahnhofplatzes wird ebenfalls von der Gemeinde Horw und nicht durch die Beschwerdegegnerin realisiert und finanziert. Weiter ist nicht ersichtlich, inwiefern die geplanten Ruheinseln zusammen mit den Veloabstellplätzen mitten in Horw ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb der Beschwerdegegnerin dienen sollten. So ist das Projekt „Ausbau Bahnhof Horw« gemäss den eingereichten Zeitungsartikeln ein zentraler Bestandteil des Stadtentwicklungsprojekts „Horw Mitte“, welches diverse neue Wohn- und Bürobauten im Gebiet rund um den Bahnhof Horw vorsieht. Der Platz dürfte daher in bedeutendem Ausmass als zentrale Begegnungszone des neu entstehenden Stadtquartiers mit Sitz- und Veloabstellgelegenheiten und dem Fussgängerverkehr generell dienen. Bezeichnenderweise ist nur Langsamverkehr (Fussgänger, Radfahrer) auf dem Bahnhofplatz vorgesehen, welcher durch automatische Poller gesichert werden soll. Mit der Neugestaltung des Bahnhofplatzes wird demnach ebenfalls keine Eisenbahnanlage i.S.v. Art. 18 Abs. 1 EBG erstellt.

3.6 Zusammengefasst stellen weder der geplante Bushof noch die geplante Neugestaltung des Bahnhofplatzes Eisenbahnanlagen dar. Zu diesem Schluss kam auch die Vorinstanz, hat sie diese Vorhaben in ihrer Vernehmlassung doch als Nebenanlagen bezeichnet (vgl. oben E. 3.2). Genehmigungsbehörde ist folglich nicht die Vorinstanz, sondern die dafür sachlich zuständige kantonale Behörde. Die Vorinstanz bejahte somit zu

Unrecht ihre Zuständigkeit und hätte dementsprechend auch nicht die angefochtenen Anordnungen treffen dürfen. In Gutheissung der Beschwerde sind dementsprechend die Dispositivziffern 2.1 und 5.2 der Plangenehmigungsverfügung aufzuheben.

In solchen Fällen ist neben der Aufhebung der Verfügung gegebenenfalls die Überweisung der Angelegenheit an die zuständige Behörde (Art. 8 Abs. 1 VwVG) anzuordnen (vgl. dazu DAUM/BIERIN, in: VwVG Kommentar, a.a.O., Rz. 28 zu Art. 7 VwVG). Vorliegend stellte die Beschwerdegegnerin das Plangenehmigungsgesuch bei der Vorinstanz. Nachdem aber hauptsächlich die Gemeinde Horw den Bushof erstellen und den Bahnhofplatz neu gestalten möchte (vgl. oben E. 3.5.2), ist fraglich, wer nach dem vorliegenden Entscheid und den dargelegten Umständen was unternehmen möchte. Um einen prozessualen Leerlauf zu verhindern ist daher von einer Überweisungsanordnung an die Vorinstanz abzusehen und der Entscheid über das weitere Vorgehen der Beschwerdegegnerin sowie der Gemeinde Horw zu überlassen.

Bei diesem Ausgang braucht im Übrigen auf die eventualiter und subeventualiter gestellten Anträge der Beschwerdeführerinnen nicht eingegangen zu werden.

4.

Es bleibt, über die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

4.1 Die Beschwerdeführerinnen verlangen die Auferlegung der Verfahrenskosten auf die Beschwerdegegnerin sowie die Zusprechung einer von dieser zu entrichtenden Parteientschädigung. Die Vorinstanz fordert gestützt auf Art. 116 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG, SR 711) ebenfalls die Auferlegung der Verfahrenskosten auf die Beschwerdegegnerin. Demgegenüber beantragt die Beschwerdegegnerin die Auferlegung der Kosten auf die Beschwerdeführerinnen sowie die Zusprechung einer Parteientschädigung zu deren Lasten. Sie erachtet somit implizit die Kostenbestimmungen des VwVG für anwendbar.

4.2 Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren richtet sich nach dem EBG und subsidiär nach dem EntG (vgl. Art. 18a EBG). Entscheidet die Vorinstanz im Plangenehmigungsverfahren über eine enteignungsrechtliche Einsprache (sog. kombiniertes Verfahren), gelten im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht die enteignungsrechtlichen

Spezialbestimmungen zu den Kosten- und Entschädigungsfolgen. Jedoch nur insoweit, als die Beschwerde ihrerseits als enteignungsrechtliche Einsprache zu qualifizieren ist (statt vieler Urteil BVGer A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 13.1 m.w.H.). In einem solchen Fall trägt grundsätzlich der Enteigner – in causa wäre dies die Beschwerdegegnerin – die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten (vgl. Art. 116 Abs. 1 EntG). Ob diese Bestimmung in der vorliegenden Konstellation, wo nur die Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde umstritten ist und noch keine Enteignungen angeordnet wurden, anwendbar ist, kann indes offen bleiben. Denn auch bei Anwendung der Kostenbestimmungen des VwVG wäre die Beschwerdegegnerin kostenpflichtig. Sie müsste als unterliegende Gegenpartei ebenfalls sowohl die Verfahrenskosten (vgl. Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VwVG; MICHAEL BEUSCH, in: VwVG Kommentar, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 63 VwVG), als auch die an die obsiegenden Beschwerdeführerinnen zu entrichtende Parteientschädigung tragen (vgl. Art. 64 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VwVG), zumal sie sich mit eigenen Anträgen am Beschwerdeverfahren beteiligte und finanziell in der Lage ist, eine Parteientschädigung zu entrichten (vgl. Art. 64 Abs. 3 VwVG). Im Ergebnis hat somit die Beschwerdegegnerin die Verfahrenskosten zu bezahlen und für die Parteientschädigung der Beschwerdeführerinnen aufzukommen.

4.3 Gestützt auf die obigen Erwägungen werden die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- der Beschwerdegegnerin auferlegt. Den Beschwerdeführerinnen ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- zurückzuerstatten.

4.4 Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Parteientschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Unter Berücksichtigung der Schwierigkeit des Falles und des mutmasslichen Zeitaufwandes erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b und c VGKE) als angemessen. Die Beschwerdegegnerin ist zu verpflichten, den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung in dieser Höhe auszurichten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Dispositivziffern 2.1 und 5.2 der Plangenehmigungsverfügung vom 30. Mai 2018 werden infolge Unzuständigkeit der Vorinstanz aufgehoben.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.

Den Beschwerdeführerinnen wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung anzugeben.

4.

Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BAV-411.221-2017/0215; Einschreiben)
- das UVEK (Gerichtsurkunde)
- die Gemeinde Horw z.K.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Andreas Kunz

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 Rechtschrift 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: