



Urteil vom 22. Oktober 2012

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Anita Schwegler.

Parteien

Kanton Nidwalden, handelnd durch den Regierungsrat,
vertreten durch Landammann Ueli Amstad und
Landschreiber Hugo Murer, Regierungsgebäude,
Dorfplatz 2, 6371 Stans,
Beschwerdeführer,

gegen

1. **Kanton Obwalden**, handelnd durch den Regierungsrat,
St. Antonistrasse 4 6061 Sarnen 1,
Beschwerdegegner 1,

2. **Kanton Luzern**, handelnd durch den Regierungsrat,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,
Beschwerdegegner 2,
beide vertreten durch lic. iur. Beat Mühlebach, Kanzlei für
Baurecht, Klosterstrasse 3, 6003 Luzern,

3. **zb Zentralbahn AG**, Stanserstrasse 2,
Postfach 457, 6362 Stansstad,
Beschwerdegegnerin 3,

und

Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Fahrplankonzept bezüglich des Verkehrsangebots der zb ab
dem Fahrplanjahr 2014.

Sachverhalt:**A.**

Die Inbetriebnahme des Tunnels Engelberg sowie der Tieflegung Luzern ermöglichen es, das Fahrplanangebot der zb Zentralbahn AG (zb) ab dem Fahrplanjahr 2014 deutlich zu verbessern. Das angestrebte Fahrplankonzept "VX" wurde von der zb in Zusammenarbeit mit den Bestellerkantonen Nidwalden, Obwalden und Luzern sowie dem Bundesamt für Verkehr (BAV) entwickelt.

Damit das Konzept VX umgesetzt werden kann, muss neben den erwähnten und sich in Betrieb bzw. in Bau befindenden Infrastrukturen zwischen der Kantonsgrenze Luzern/Nidwalden ("Hergiswil Schlüssel") und der Haltestelle Hergiswil Matt eine neue Doppelspur realisiert werden. Ein entsprechendes Projekt wurde ausgearbeitet und in die "Vereinbarung über Finanzierung, Projektierung und Bau Ausbau Zentralbahn (Doppelspur und Tieflegung Luzern, Doppelspur Hergiswil Schlüssel – Matt)" vom 14. Mai 2009 aufgenommen und beschlossen.

Mit Schreiben an die Behördendelegation Ausbauprojekt zb vom 23. September 2010 beantragte der Kanton Nidwalden eine Änderung des Projekts. Eine ortsverträgliche Linienführung in Hergiswil zu finden, habe sich als äusserst schwierig erwiesen, da das Trasse der zb wegen Problemen mit dem Hochwasserschutz gegenüber dem heutigen Zustand erhöht werden müsste. Statt des Doppelspurausbaus zwischen Hergiswil Schlüssel und Hergiswil Matt solle deshalb der Bau eines Tunnels zwischen Schlüssel und Hergiswil geprüft werden.

Das Projekt des Doppelspurausbaus wurde daraufhin gestoppt. Das geplante Fahrplankonzept VX kann damit auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2013 (Fahrplanjahr 2014) nicht in der vorgesehenen Form umgesetzt werden.

Um das Fahrplankonzept VX trotz der nicht rechtzeitig zur Verfügung stehenden Doppelspur umsetzen zu können, müsste auf den Halt der Züge in Hergiswil Matt verzichtet werden. Lediglich die während der Hauptverkehrszeiten zwischen Sachseln und Luzern vorgesehene S55 könnte eine minimale Bedienung der Haltestelle Hergiswil Matt sicherstellen.

Mit dem Verzicht auf den Halt in Hergiswil Matt war der Kanton Nidwalden nicht einverstanden, weshalb er alternative Fahrplankonzepte ausarbeiten liess (Alternativen 4 und 3C). Auch die zb liess zusätzliche Optionen

erarbeiten (Alternativen 3B und 3D). Die Überprüfung durch Fahrplan-spezialisten der zb und der SBB hat ergeben, dass die Varianten 3C, 3D und 4 nicht stabil gefahren werden können, weshalb diese nicht weiter-verfolgt wurden.

Da sich die betroffenen Bestellerkantone Nidwalden, Obwalden und Lu-zern nicht auf eine Variante einigen konnten, ersuchte die zb das BAV mit Schreiben vom 27. Februar 2012, einen Entscheid zum ab dem Fahrplan-jahr 2014 umzusetzenden Fahrplankonzept zu fällen.

B.

Mit Schreiben vom 4. April 2012 teilte das BAV den Kantonen sowie der zb mit, dass ab dem Fahrplanwechsel im Dezember 2013 die Variante VX ohne Matt umzusetzen sei. Weiter erwarte es, dass sich neben dem Kan-ton Nidwalden auch die Kantone Obwalden und Luzern an den Mehrkos-ten des notwendigen Bahnersatzes für die Bedienung der Haltestelle Hergiswil Matt beteiligten.

Mit Schreiben vom 1. Mai 2012 beantragte der Kanton Nidwalden den Er-lass einer anfechtbaren Verfügung.

Das BAV verfügte am 24. Mai 2012, ab dem Fahrplanwechsel im Dezem-ber 2013 sei die Variante VX ohne Matt umzusetzen und durch ein Bus-angebot für Matt zu ergänzen (Dispositiv-Ziff. 1). Die Besteller von S4 und S5 hätten die Kosten des ergänzenden Busangebots entsprechend ihren Anteilen an den Kosten der Bestellung von S4 und S5 zu tragen (Disposi-tiv-Ziff. 2).

C.

Dagegen führt der Kanton Nidwalden (nachfolgend Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 28. Juni 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsge-richt. Er beantragt, Ziffer 1 der Verfügung des BAV (nachfolgend Vorin-stanz) vom 24. Mai 2012 betreffend Fahrplankonzept bezüglich des Ver-kehrsangebots der zb ab dem Fahrplanjahr 2014 sei wie folgt zu ändern: "Ab dem Fahrplanwechsel im Dezember 2013 ist die Variante 3B umzu-setzen." Ziffer 2 der Verfügung sei aufzuheben. Eventualiter sei die Ver-fügung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei sei die Vorinstanz anzuweisen, die Umsetzung der Variante 3B ab dem Fahrplanwechsel im Dezember 2013 anzuordnen.

D.

Die Kantone Obwalden (nachfolgend Beschwerdegegner 1) und Luzern

(nachfolgend Beschwerdegegner 2) beantragen mit ihrer Beschwerdeantwort vom 31. August 2012, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen sie, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Die zb (nachfolgend Beschwerdegegnerin 3) stellt in ihrer Beschwerdeantwort vom 30. August 2012 keinen Antrag zum materiellen Ausgang des Verfahrens. In formeller Hinsicht beantragt sie jedoch, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

E.

Mit Stellungnahme vom 19. September 2012 beantragt der Beschwerdeführer, der Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen. Im Sinn einer vorsorglichen Massnahme sei anzuordnen, dass ab Dezember 2013 die Variante 3B umgesetzt werde. Gleichentags erklärt der Beschwerdeführer den Verzicht auf die Einreichung einer Replik.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Stellungnahme vom 18. September 2012 zum Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung (teilweise) zu entziehen, oder es sei eine andere vorsorgliche Massnahme zu treffen, soweit eine solche erforderlich sei, um sicherzustellen, dass ab dem Fahrplanjahr 2014 VX ohne Matt oder 3B gefahren werden könne. Alle Parteien benötigten in naher Zukunft zumindest Gewissheit darüber, dass ab dem Fahrplanjahr 2014 nicht mehr das heutige Angebot bestellt und gefahren werden müsse, sondern entweder VX ohne Matt oder 3B.

F.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindenden Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das BAV gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesver-

waltungsgerichts. Eine Ausnahme was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zuständig, die Beschwerde zu beurteilen.

1.2 Zur Beschwerde ist gemäss Art. 48 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

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

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat die sich stellenden Fragen grundsätzlich frei zu prüfen. Uneingeschränkt zu prüfen hat es, ob sich die Vorinstanz von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen, den Sachverhalt korrekt festgestellt hat, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat.

2.2 Es hat sich dagegen eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen und greift in Gewichtungsfragen nicht leichthin in den Spielraum der Vorinstanz ein, wenn sich diese durch besonderen Sachverstand auszeichnet und wenn sie über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen muss. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren sachgerechten Lösungen überlassen (vgl. BGE 135 II 296 E. 4.4.3; BVGE 2010/19 E. 4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6542/2011 vom 22. August 2012 E. 2.2 sowie ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 74 f. Rz. 2.154).

3.

Das Verkehrsangebot und die Abgeltung für die einzelnen Sparten werden aufgrund von Planrechnungen der Unternehmen im Voraus vom Bund sowie von den beteiligten Kantonen und Unternehmen in einer schriftlichen Vereinbarung verbindlich festgelegt (Art. 30 Abs. 1 des Per-

sonenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 [PBG, SR 745.1]). Können sich Bundesbehörden, Kantone und Unternehmen bei der Aushandlung oder Anwendung einer Vereinbarung nicht einigen, legt das BAV das Verkehrsangebot und die Abgeltung unter Berücksichtigung der Grundsätze von Art. 30 Abs. 2 PBG fest (vgl. Art. 30 Abs. 5 PBG). Da sich die Kantone nicht über das Verkehrsangebot des Fahrplanjahrs 2014 einigen konnten, ersuchte die Beschwerdegegnerin 3 die Vorinstanz, den Variantenentscheid zu treffen. Die Befugnis der Vorinstanz, bei Uneinigkeit der beteiligten Kantone und Unternehmen über das gesamte Verkehrsangebot und die Abgeltung zu entscheiden, beinhaltet auch die Befugnis, vorab über einen Teilaspekt des Verkehrsangebots zu entscheiden. Konkret bedeutet dies, dass die Vorinstanz auf entsprechendes Begehren hin zu entscheiden befugt war, welche Variante während der Übergangsphase bis zur Umsetzung des Fahrplankonzepts VX zu bestellen ist.

4.

Das bei der Beschwerdegegnerin 3 bestellte Verkehrsangebot umfasst Verbindungen des S-Bahn-, Regional- und Interregionalverkehrs auf den Verbindungen zwischen Luzern und Interlaken Ost sowie zwischen Luzern und Engelberg. Die Parteien sind sich einig, dass das Konzept VX als Zielzustand anzustreben ist. Damit dieses Konzept umgesetzt werden kann, muss zwischen der Kantonsgrenze Luzern/Nidwalden ("Hergiswil Schlüssel") und der Haltestelle Hergiswil Matt eine neue Doppelspur realisiert werden. Solange diese Doppelspur nicht realisiert ist, kann das Konzept VX nicht gefahren werden. Für diesen Übergangszeitraum wurden verschiedene Varianten untersucht, von denen aus Gründen der Fahrplanstabilität nur VX ohne Matt und 3B weiterverfolgt wurden.

Bezüglich des bei der Beschwerdegegnerin 3 ab dem Fahrplanjahr 2014 zu bestellenden Verkehrsangebots besteht zwischen dem Beschwerdeführer auf der einen und den Beschwerdegegnern 1 und 2 auf der anderen Seite einzig Uneinigkeit darüber, ob bis zum Zeitpunkt, in dem das Konzept VX realisiert werden kann, das Konzept VX ohne Halt in Matt oder das Konzept 3B bestellt werden soll.

5.

Art. 30 Abs. 2 PBG sieht vor, dass bei der Festlegung des Verkehrsangebots und der Abgeltung in erster Linie die Nachfrage zu berücksichtigen ist. Weiter sollen insbesondere eine angemessene Grunderschliessung, sowie Anliegen der Regionalpolitik, der Raumordnungspolitik, des Umweltschutzes und der Behinderten in Betracht gezogen werden.

5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe Art. 30 Abs. 2 PBG aus verschiedenen Gründen verletzt:

So habe sie die sehr positive Nachfrageentwicklung an der Haltestelle Hergiswil Matt nicht berücksichtigt. Die Frequenz (Ein- und Aussteiger werktags) an der Haltestelle Hergiswil Matt habe von 631 im Jahr 2008 auf 711 Personen im Jahr 2010 um 13% zugenommen.

Weiter habe die Vorinstanz die regionalpolitischen Anliegen nicht berücksichtigt. Der Kanton Nidwalden sei wirtschaftlich und verkehrsmässig eng mit der Agglomeration Luzern verflochten. Die Gemeinde Hergiswil sei sogar Teil des Agglomerationsprogramms Luzern. Beim Entscheid VX ohne Matt müsse neben den Auswirkungen auf den Fernverkehr (Umsteigebeziehungen im Bahnhof Luzern) auch der Regionalverkehr entsprechend gewichtet werden. Die Pendlerströme aus Nidwalden endeten zum grössten Teil in der Region Luzern. Für diese Reisenden hätten die Anschlüsse in Luzern eine untergeordnete Bedeutung.

Zudem ermögliche die Bedienung der Haltestelle Hergiswil Matt mit der S-Bahn eine umsteigefreie Verbindung zum Regionalzentrum Luzern und weiter. Mit VX ohne Matt werde eine S-Bahn-Haltestelle praktisch aufgehoben. Dies sei ein Vorgang, der dem allgemeinen Trend bei der S-Bahn-Entwicklung entgegen laufe und den raumplanerischen Bestrebungen nach einer sinnvollen Erschliessung widerspreche. Durch die neu zu schaffende Buslinie zur Erschliessung der Haltestelle Hergiswil Matt werde eine Parallelerschliessung eingerichtet. Die Praxis der Vorinstanz bei der Mitfinanzierung des regionalen Personenverkehrs (RPV) sehe Parallelverkehr grundsätzlich nicht vor. Im Fall des vorliegenden Variantenentscheids sei die Parallelerschliessung nicht notwendig und zweckmässig. Die vom Beschwerdeführer favorisierte Fahrplanvariante 3B ermögliche eine mit heute vergleichbare Erschliessung von Hergiswil Matt mit der S-Bahn. Die Qualität einer S-Bahn-Erschliessung sei im Allgemeinen besser als eine Erschliessung mit dem Bus. Die S-Bahn biete mehr Sitz- und Stehplätze und könne deshalb unterschiedlich grosse Fahrgastvolumina besser ausgleichen. Beim Bus seien bei grosser Nachfrage Zusatzwagen notwendig. Da die Nachfrage nicht immer gleichmässig anfalle, sei dies betrieblich ungünstig und führe zu Zusatzkosten. Für die Raumordnung seien Parallelerschliessungen unzweckmässig, weil diese unwirtschaftlich seien und einer geplanten bzw. geordneten Siedlungsentwicklung zuwider liefen.

Werde VX ohne Matt umgesetzt, müsse ein Busangebot als Ersatz vorgesehen werden. Der Einsatz von Bussen verursache zusätzliche Luft- und Lärmimmissionen. Durch den CO₂-Ausstoss werde die Luft in einem bereits stark belasteten Gebiet (Nord-Süd Achse A2) zusätzlich belastet. Zudem sei in Hergiswil mit dem zusätzlichen Busangebot auch mit mehr Lärm zu rechnen. Die Belastung durch den Autobahnlärm sei bereits erheblich. Zusätzlicher Lärm und mehr CO₂-Ausstoss seien deshalb der Bevölkerung des betroffenen Gebiets nicht zuzumuten.

5.2 Dem entgegnet die Vorinstanz, Art. 20 (recte Art. 30) Abs. 2 PBG verlange die Berücksichtigung der Nachfrage, nicht der Nachfrageentwicklung. Zudem mache der Beschwerdeführer nicht geltend, die Vorinstanz sei in ihrer Verfügung von unzutreffenden Nachfragezahlen ausgegangen.

Die Vorinstanz habe neben den Auswirkungen auf den Fernverkehr auch den Regionalverkehr und die damit einhergehenden Anliegen der Regionalpolitik entsprechend gewichtet. So habe sie die Interessen von etwa 1'250 Personen des Fernverkehrs und diejenigen von 350 Personen aus Matt gegeneinander abgewogen.

Weiter sei die Ausgestaltung der Busverbindung mit der Verfügung der Vorinstanz nicht festgelegt worden. Es müsse sich keineswegs um eine Parallelerschliessung handeln. So könnte sich die Erschliessung auch auf die angrenzenden S-Bahn-Haltepunkte beschränken. Es treffe zu, dass die (vorübergehende) Inkaufnahme einer Busverbindung tatsächlich die Siedlungsentwicklung an diesem Ort bremsen könnte. Gleichzeitig werde aber die aufwärtskompatible Einführung des Taktfahrplans VX ohne Matt für die übrigen erschlossenen Haltepunkte und ihre Entwicklung förderlich sein. Überdies habe es der Beschwerdeführer in der Hand, durch die Realisierung der benötigten Doppelspur zwischen Hergiswil Schlüssel und Hergiswil Matt den Busbetrieb und die allenfalls damit einhergehenden Nachteile für die Siedlungsentwicklung des Haltepunkts zu beenden.

Schliesslich sei für die Vorinstanz nicht ersichtlich, inwieweit ein zusätzliches Busangebot mehr als nur unerheblich zu zusätzlichen Luft- und Lärmimmissionen in einem gemäss Beschwerdeführer bereits stark belasteten Gebiet führen würde.

5.3 Die Beschwerdegegner 1 und 2 ergänzen dazu, bezüglich der Nachfrageentwicklung sei nicht allein die Haltestelle Matt zu betrachten, son-

dern es müssten auch die Haltestellen Horw Bahnhof und Kriens Mattenhof berücksichtigt werden. Deren Entwicklung sei deutlich stärker als diejenige der Haltestelle Matt. Hinzu komme, dass die Nachfrage bei der Haltestelle Matt auch mit dem Bus abgedeckt werden könne.

Die regionalpolitischen Anliegen sprächen für die Fahrplanvariante VX und gegen die Variante 3B. Mit dem Fahrplan VX würden gute Anschlüsse in Horw Bahnhof und Kriens Mattenhof geschaffen. Viele Reisende hätten ein grosses Interesse an Anschlüssen in alle Richtungen. Mit dem Fahrplan VX könne diesem Interesse entsprochen werden. Überdies stärkten bessere Anschlüsse auch die regionalpolitischen Anliegen. Diesbezüglich sei auf das Entwicklungspotential des im Richtplan ausgeschiedenen Entwicklungsschwerpunkts Luzern Süd (mit Haltestellen Horw Bahnhof und Kriens Mattenhof) hinzuweisen.

Auch die Anliegen der Raumordnungspolitik stünden der Aufhebung der Haltestelle Matt nicht entgegen. Denn eine zweckmässige Busanbindung könne die Erschliessung des ganzen Dorfs wesentlich verbessern, die Nachfrage erhöhen und die Kostenunterdeckung von Bahn und Bus reduzieren. Gerade mit dem Busverkehr könne aufgrund der damit verbundenen Erschliessungsmöglichkeiten eine gute Raum- und Siedlungsentwicklung erreicht werden.

Schliesslich würden auch die Vorgaben des Umweltschutzes eingehalten, nachdem mit einer zweckmässigen Buserschliessung der Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV-Anteil) reduziert und damit verbunden der CO₂-Ausstoss verringert werden könne. Hinzu komme, dass die Reduktion des MIV-Anteils zu einer Verringerung der Lärmbelastung führe. Zudem könnten Elektrobusse eingesetzt werden und mit der Aufhebung der Haltestelle Matt würden die Lärmeinwirkungen der Bahn beim Anhalten wegfallen.

5.4 Die Vorinstanz hat bei ihrer Beurteilung der beiden Varianten berücksichtigt, dass die Haltestelle Hergiswil Matt mit einer Frequenz werktags von gut 700 Personen (Ein-/Aussteiger) nicht vernachlässigbar ist. Aufgrund dieser Nachfrage hat die Vorinstanz verfügt, dass auf einen Halt der S-Bahnen nur verzichtet werden dürfe, wenn gleichzeitig eine Erschliessung der Haltestelle Hergiswil Matt mittels Bahnersatzbus eingerichtet werde. Insgesamt hat die Vorinstanz indessen das Interesse einer grossen Zahl von Personen an einer guten Anbindung an den Regional- und Fernverkehr in Luzern und an anderen Umsteigeknoten höher ge-

wichtet, als das Interesse der Benutzer der Haltestelle Hergsiwil Matt an einer umsteigefreien S-Bahn-Verbindung nach Luzern. Damit hat sie der Regional- und Raumordnungspolitik Rechnung getragen. Weiter ist der Vorinstanz beizupflichten, dass durch ein zusätzliches Busangebot die Luft- und Lärmimmissionen in einem tatsächlich schon sehr stark belasteten Gebiet wohl kaum merklich verschlechtert würden. Zudem könnten durch eine durchdachte Ausgestaltung dieses Busangebots unter Umständen zusätzliche Personen zum Umstieg auf den öffentlichen Verkehr bewegt und allenfalls Elektrobusse eingesetzt werden. Eine behindertengerechte Ausgestaltung des Verkehrsangebots kann sowohl mittels S-Bahn-Halt als auch mittels Bahnersatzbus sichergestellt werden.

Mit ihrem Variantenentscheid hat die Vorinstanz Art. 30 Abs. 2 PBG somit nicht verletzt.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, ein Fahrplankonzept, aus dem die künftige finanzielle Belastung der Besteller nicht hervorgehe, widerspreche Art. 30 Abs. 3 PBG. Die Vorinstanz habe die Abgeltung nicht bzw. unvollständig festgelegt. Denn gemäss Ziffer 2 des Dispositivs hätten die Besteller die Kosten des ergänzenden Busangebots entsprechend ihren Anteilen an den Kosten der Bestellung von S4 und S5 zu tragen. Daraus lasse sich schliessen, dass die Kosten vollumfänglich anteilmässig übernommen werden müssten. Gemäss den Erwägungen seien die Kosten indessen nur bis zu 1/6 der Kosten für die Bestellung von S4 und S5 (eingesparte Kosten für die Bestellung eines zusätzlichen Umlaufs) anteilmässig zu tragen. Dies sei ein Widerspruch. Letztlich fehle somit die erforderliche Festlegung der Abgeltung im vorinstanzlichen Entscheid, wodurch Art. 30 Abs. 3 und 5 PBG verletzt seien.

6.2 Dem entgegnet die Vorinstanz, es treffe zu, dass sie mit der Verfügung vom 24. Mai 2012 keinen abschliessenden Entscheid über das Verkehrsangebot und die Abgeltungen getroffen habe. Es habe sich vielmehr um einen Entscheid über eine Vorfrage, nämlich über die beiden zur Diskussion stehenden Varianten 3B und VX ohne Matt, gehandelt. Die genaue Ausgestaltung des Fahrplans sei durch die Beteiligten noch zu definieren. Da bislang weder der Umfang des Angebots noch eine Offerte für dessen Erbringung vorliege, habe die Vorinstanz auch noch nicht über den Umfang der Abgeltungen befinden können. Eine solche Teilverfügung entspreche einem berechtigten Rechtsschutzbedürfnis der Parteien da

insbesondere die Beschwerdegegnerin 3 wegen des Rollmaterialbedarfs rechtzeitig Sicherheit über die zukünftig zu fahrende Variante benötige.

Dass die Vorinstanz in ihren Erwägungen (nicht aber im Dispositiv) festhalte, dass das verfügte Bahnersatzangebot für Matt keinen Blankoscheck für ein beliebig teuer ausgestaltetes Busangebot darstelle, an dem sich alle Besteller beteiligen müssten, sei eine erforderliche Konkretisierung der maximalen Kosten des Busangebots. Die übrigen Bestellerkantone müssten wissen, dass die Bestellung von VX ohne Matt plus Bahnersatzangebot nicht teurer sein werde als die Variante 3B, welche einen zusätzlichen siebten Zugumlauf erforderlich gemacht hätte.

6.3 Die Beschwerdegegner 1 und 2 ergänzen, die Festlegung einer Abgeltung inklusive Bus setze voraus, dass der Beschwerdeführer als Hauptbetroffener eine Transportunternehmung mit einer Kostenschätzung bzw. einem Angebotskonzept beauftrage. Da der Beschwerdeführer dies versäumt habe, habe ein solches Buskonzept auch nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Entscheids werden können.

6.4 Gemäss Art. 30 Abs. 5 PBG legt die Vorinstanz das Verkehrsangebot und die Abgeltung unter Berücksichtigung der Grundsätze von Art. 30 Abs. 2 PBG fest. Die Vorinstanz hat verfügt, die Besteller von S4 und S5 hätten die Kosten des ergänzenden Busangebots entsprechend ihren Anteilen an den Kosten der Bestellung von S4 und S5 zu tragen. Dabei trifft es zu, dass die Vorinstanz keine explizite Maximalbegrenzung ins Dispositiv aufgenommen hat.

Das Dispositiv ist so zu deuten, wie es vom Adressaten in guten Treuen verstanden werden konnte und musste (BGE 114 Ia 332, BGE 96 I 282 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2969/2010 vom 28. Februar 2012 E. 1.1.2; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 29 Rz. 16). Bedarf die Verfügungsformel der Auslegung kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden (vgl. BGE 110 V 222). Aus Ziffer 18 der Erwägungen geht eindeutig und unmissverständlich hervor, dass die Besteller von S4 und S5 die Kosten des Busangebots nur so weit anteilig zu tragen haben, als diese 1/6 der Kosten für die Bestellung von S4 und S5 – dies entspricht in etwa den eingesparten Kosten für die Bestellung eines zusätzlichen Zugumlaufs – übersteigen. Damit hat die Vorinstanz einen Kostenrahmen festgesetzt, der es den Bestellerkantonen ermöglicht, abzuschätzen, welche finanziellen Konsequenzen die vorübergehende Um-

setzung der Variante VX ohne Matt mit ergänzendem Busangebot für sie hat. Mangels genauerer Angaben zu den zu erwartenden Kosten des Busangebots konnte die Vorinstanz die Abgeltung nicht genauer festlegen. Die von der Vorinstanz gewählte Lösung ist daher nicht zu beanstanden. Mit ihrem Vorgehen hat sie Art. 30 Abs. 5 PBG nicht verletzt.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die Erschliessung von Hergiswil Matt sei eine Voraussetzung für die Variante VX ohne Matt und die Vorinstanz habe die Erschliessung von Hergiswil Matt als abgeltungsberechtigt anerkannt. Dennoch hätten die Besteller gemäss Ziffer 18 der Erwägungen die Kosten des Busangebots nur bis zu 1/6 der Kosten für die Bestellung von S4 und S5 zu tragen. Damit habe die Vorinstanz Art. 28 und 29 PBG verletzt. Es sei nicht zulässig, nur einen Teil der Kosten des Busangebots als abgeltungsberechtigt zu anerkennen, wenn das Busangebot an sich als abgeltungsberechtigt anerkannt werde. Das heutige Angebot müsse mindestens gleichwertig erhalten bleiben. Damit seien auch die vollen Kosten des Bahnersatzes abzugelten.

7.2 Dem entgegnet die Vorinstanz, für die Reisenden aus Hergiswil Matt müsse ein genügendes Busangebot eingerichtet werden. Von einem gleichwertigen Angebot sei nicht die Rede gewesen. Dass die Vorinstanz eine Begrenzung der Kosten des Busangebots auf die Höhe der mit der Variante VX ohne Matt eingesparten Kosten vornehme, stelle keinen Verstoß gegen Art. 28, 29 und 33 PBG dar. Die Vorinstanz wolle nicht vom vorgesehenen Kostenteiler abweichen, sondern lediglich den Umfang des Angebots begrenzen, an dem sich alle Besteller mit den vorgesehenen Quoten beteiligen müssten.

7.3 Gemäss Art. 28 Abs. 1 PBG gelten Bund und Kantone den Unternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebots des regionalen Personenverkehrs ab, wobei gemäss Abs. 2 Angebote des Ortsverkehrs sowie Angebote ohne Erschliessungsfunktion von Bundesleistungen ausgenommen sind. Diese Bestimmung regelt die Abgeltung der ungedeckten Kosten, die die Besteller dem leistungserbringenden Unternehmen zu entrichten haben. Sie sagt jedoch nichts über die Kostenteilung aus. Für den Fall dass an einer Linie mehrere Kantone finanziell beteiligt sind, sieht Art. 33 Abs. 4 PBG vor, dass sich ihre Anteile – andere Übereinkunft vorbehalten – nach der

Verkehrsbedienung der Stationen und der Linienlänge (Betriebslänge) auf ihrem Gebiet bemessen.

Vorliegend hat die Vorinstanz verfügt, dass der Kostenteiler für die Abgeltung der gleiche sein soll, wie er im Zusammenarbeitsvertrag vom April 2009 zwischen den Kantonen vereinbart wurde. Dieser Kostenteiler basiert auf der Umsetzung des Fahrplankonzepts VX. Die vom Beschwerdeführer nachträglich beantragte Projektänderung hat zur Folge, dass das Fahrplankonzept VX noch nicht umgesetzt werden kann, weshalb eine Übergangslösung zu wählen ist. Auch wenn mit der ergänzenden Buser-schliessung wahrscheinlich die Bedienung der Stationen und die Linienlänge geändert werden, erscheint es sachgerecht, den Kostenteiler für diese Übergangsphase nicht zu verändern. Denn beim ergänzenden Busangebot geht es einzig darum, die vorübergehende "Aufhebung" der S-Bahn-Halte in Hergiswil Matt aufzufangen und eine genügende Erschliessung dieser Haltestelle sicherzustellen.

Die Variante VX ohne Matt kann mit sechs Zugskompositionen gefahren werden. Für die Umsetzung der Variante 3B bedürfte es einer siebten Zugskomposition. Wird als Übergangslösung die Variante VX ohne Matt gewählt, kann also gegenüber der Variante 3B ein Zugumlauf eingespart werden. Mangels Angebotsvorschlägen des Beschwerdeführers hat die Vorinstanz auf den Seiten 3 und 4 ihrer Vernehmlassung anhand des Vergleichs mit der Buslinie (Stansstad –) Stans – Oberdorf NW – Büren NW mit Rechenbeispielen aufgezeigt, dass mit den eingesparten Kosten eines siebten Zugumlaufs von rund 2 Millionen Franken für die Haltestelle Hergiswil Matt sogar ein Busangebot mit Viertelstundentakt bestellt werden könnte.

Damit die maximal vom Bund und den Bestellerkantonen zu entrichtende Abgeltung abgeschätzt werden kann, hat die Vorinstanz eine Abgrenzung nach oben vorgenommen. Die Grenze hat sie dort gezogen, wo ein zu bestellendes Busangebot die Kosten des eingesparten Zugumlaufs übersteigen würde. Mit dieser Lösung verleiht die Vorinstanz der Überlegung Ausdruck, dass ein Busangebot, das diese Kosten übersteigt, ein "Luxusangebot" wäre, welches die übrigen Bestellerkantone – zumindest im Umfang der die Einsparungen übersteigt – nicht mittragen müssten. Die von der Vorinstanz verfügte Maximalbegrenzung für die Kostenbeteiligung der verschiedenen Besteller erweist sich daher als rechtmässig und angemessen.

8.

Soweit der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe die Begründungspflicht und das Willkürverbot verletzt sowie den rechtserheblichen Sachverhalt nicht vollständig erfasst, kann diesen Vorbringen – wie auch die vorangehenden Erwägungen bereits gezeigt haben – nicht gefolgt werden.

8.1 Aus der Verfügungsbegründung geht eindeutig hervor, dass die Vorinstanz die Voraussetzungen von Art. 30 Abs. 2 PBG berücksichtigt hat. Dass sie diese Bestimmung nicht explizit aufführt, verletzt die Begründungspflicht entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers nicht.

8.2 Das von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung durchgeführte Rechenbeispiel zeigt auf, dass ein genügendes Busangebot zu den gleichen oder gar tieferen Kosten bestellt werden könnte wie ein zusätzlicher Zugumlauf. Obwohl die Vorinstanz das Rechenbeispiel erst in ihrer Vernehmlassung einbringt, wird deutlich, dass ihre Annahme auf einschlägigen Erfahrungswerten beruhte. Daher kann offen gelassen werden, ob die Vorinstanz ihre Annahme in der Verfügung nicht genügend begründet und damit die Begründungspflicht verletzt hat. Denn eine entsprechende Verletzung des rechtlichen Gehörs wäre im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht mit der nachgelieferten Begründung ohnehin geheilt worden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1291/2011 vom 3. Oktober 2011 E. 3.2 m.w.H.). Die Annahme der Vorinstanz, die Kosten des zu bestellenden Busangebots überstiegen die Kosten für einen zusätzlichen Zugumlauf nicht, ist daher nicht zu beanstanden.

8.3 Aus diesen Überlegungen ist auch das Argument des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht vollständig erfasst und das Willkürverbot verletzt, indem sie die effektive Höhe der Buskosten nicht ermittelt habe und erst noch einen Maximalbetrag für die Abgeltung festgelegt habe, unbegründet. Wie soeben ausgeführt, hat die Vorinstanz mit ihrem Rechenbeispiel hinreichend dargelegt, dass die Variante VX ohne Matt mit ergänzendem Busangebot zu den gleichen Kosten realisierbar ist wie die Variante 3B. Zudem wäre es in erster Linie Aufgabe des Beschwerdeführers gewesen, Vorschläge für ein Buskonzept zu unterbreiten und allenfalls bereits entsprechende Offerten einzuholen.

Die Vorinstanz hat überdies nicht über die Abgrenzung des abgeltungsberechtigten Angebots zum nicht abgeltungsberechtigten Ortsverkehr entschieden und damit auch diesbezüglich nicht willkürlich gehandelt.

8.4 Weiter ist die Rüge, die Vorinstanz sei nicht auf die Nachfragesituation eingegangen und habe damit den rechtserheblichen Sachverhalt nicht vollständig erfasst, unbegründet. Denn gerade mit dem Entscheid, die Umsetzung der Variante VX ohne Matt nur zuzulassen, wenn gleichzeitig ein ergänzendes Busangebot bestellt werde, zeigt auf, dass die Vorinstanz der Nachfrage an der Haltestelle Hergiswil Matt ein nicht unwesentliches Gewicht beigemessen hat (vgl. E. 5.4 hiavor).

9.

Abschliessend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz unangemessen entschieden hat, indem sie die Variante VX ohne Matt mit einem ergänzenden Busangebot der Variante 3B vorgezogen hat.

9.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei unangemessen, die Haltestelle Hergiswil Matt aufzuheben, obwohl eine Fahrplanvariante bestehe, mit welcher die Haltestelle weiterhin bedient werden könne. Zudem werde mit dem Busangebot eine unerwünschte Parallelerschliessung etabliert. Diese Parallelerschliessung sei unangemessen, da sie eine schlechtere Erschliessung bei gleichen oder gar höheren Kosten bringe.

9.2 Das Argument betreffend die höheren Kosten wurde bereits mit den vorstehenden Erwägungen entkräftet. Weiter soll die Haltestelle Hergiswil Matt entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers nicht aufgehoben werden. Die Vorinstanz hat im Gegenteil entschieden, die Variante VX ohne Matt dürfe nur umgesetzt werden, wenn Matt trotzdem eine genügende Erschliessung mittels ergänzendem Busangebot erhalte. Damit hat die Vorinstanz dem Umstand Rechnung getragen, dass an der Haltestelle Hergiswil Matt ein nicht zu vernachlässigendes Interesse bzw. eine nicht unbedeutende Nachfrage besteht. Es trifft zu, dass die Haltestelle Hergiswil Matt zwar nicht mehr durchgehend mit einer S-Bahn bedient werden soll, stattdessen soll die Erschliessung mit einem ergänzenden Busangebot sichergestellt werden. Diese Umstellung ist für die rund 350 Personen, die bisher an der Haltestelle Hergiswil Matt ein- und ausgestiegen sind, unbestritten umständlicher als bisher, da sie einmal zusätzlich vom Bus auf den Zug oder umgekehrt umsteigen müssen.

Diesem Nachteil stehen jedoch bessere Anschlüsse in Luzern gegenüber. Überdies vermeidet die Variante VX ohne Matt einen 10/20-Minuten Hinketakt der S-Bahn zwischen Hergiswil und Luzern und steigert mit dem artreinen Viertelstundentakt die Attraktivität des Angebots. Weiter ist die Variante VX ohne Matt voraussichtlich mit niedrigeren Produktionskosten

verbunden, weil sie mit sechs statt sieben Zugkompositionen gefahren werden kann. Schliesslich ist bei der Variante VX ohne Matt die Aufwärtskompatibilität zum Zielzustand VX besser gewährleistet als bei der Variante 3B. Das bedeutet, der Wechsel von der Variante VX ohne Matt zur als Zielzustand anzustrebenden Variante VX ist mit weniger Aufwand und Änderungen möglich als der Wechsel von der Variante 3B zu VX. So müssten beim Wechsel von VX ohne Matt zu VX weder Haltepunkte gestrichen noch Abfahrtszeiten geändert werden. Beim Übergang von der Variante 3B zu VX müssten hingegen die Halte des IR Engelberg in Horw und Stansstad wieder aufgehoben werden. Die Abfahrt des IR Luzern – Engelberg müsste zweimal, nämlich sowohl bei der Umsetzung der Variante 3B als auch wieder bei der Umstellung von 3B auf VX, um eine halbe Stunde verschoben werden. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass im Interesse der Fahrgäste an Fahrplänen möglichst wenig geändert werden soll.

Dem Beschwerdeführer ist insofern beizupflichten, als eine gänzliche Aufhebung der Haltestelle Hergiswil Matt aufgrund der nicht unwesentlichen Nachfrage nicht verhältnismässig wäre. Wäre die Variante VX ohne Matt ohne ergänzendes Busangebot vorgesehen, wäre der Variante 3B somit tatsächlich der Vorzug zu geben. Da jedoch die Haltestelle mittels ergänzendem Busangebot genügend erschlossen und das Busangebot aus den Einsparungen der Umsetzung der Variante VX ohne Matt anstelle der Variante 3B finanziert werden kann, ist die Variante VX ohne Matt mit ergänzendem Busangebot der Variante 3B vorzuziehen. Damit hat die Vorinstanz nicht unangemessen entschieden. Ihre vorgenommene Interessenabwägung fiel vielmehr zu Recht zu Gunsten der Variante VX ohne Matt aus.

10.

Zusammenfassend folgt, dass die Vorinstanz berechtigt war, auf Ersuchen der Parteien den Variantenentscheid zu treffen und die Abgeltung im erfolgten Rahmen festzulegen. Dabei hat sie die Vorschriften von Art. 28 ff. PBG beachtet und eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

Mit diesem Entscheid in der Hauptsache erübrigt sich ein Zwischenentscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung.

11.

11.1 In Anwendung von Art. 63 Abs. 2 VwVG werden keine Verfahrenskosten erhoben.

11.2 Den Beschwerdegegnern 1 und 2 wird in Anwendung von Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) keine Parteientschädigung zugesprochen.

11.3 Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin 3 ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegner 1 und 2 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin 3 (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 721.2/2012-03-12/293; Einschreiben)
- das GS UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Marianne Ryter

Anita Schwegler

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: