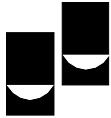


Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administratif federal



Abteilung I
A-7569/2007
{T 1/2}

Urteil vom 19. November 2008

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richter Jérôme Candrian,
Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

Integration Handicap, Rechtsdienst, Bürglistrasse 11,
8002 Zürich,
vertreten durch die Schweizerische Fachstelle "Behinder-
te und öffentlicher Verkehr" (BöV), Froburgstrasse 4,
4601 Olten,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB, Infrastruktur Pro-
jektmanagement, Region Zürich, Postfach, 8021 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bahnhof Walenstadt, Sanierung Mittelperron.

Sachverhalt:**A.**

Am 3. Oktober 2007 genehmigte das Bundesamt für Verkehr (BAV) im vereinfachten Verfahren die Planvorlage der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) zur Sanierung des Mittelperrons des Bahnhofs Walenstadt. Vorgesehen ist für das überhöhte Gleis 3 auf der Bogeninnenseite eine Perronhöhe von 470 mm.

B.

Dagegen lässt die Behindertenorganisation Integration Handicap (Beschwerdeführerin) am 7. November 2007 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben. Beantragt wird, die Perronkante von Gleis 3 sei so anzuheben, dass der autonome Zugang von Personen im Rollstuhl zu Fahrzeugen mit Tiefeinstieg gewährleistet sei bzw. die gesetzlichen Vorgaben eingehalten seien. Eventuell sei der Mittelperron baulich so auszuführen, dass eine spätere Anpassung der Perronkante von Gleis 3 gemäss Hauptantrag ohne grossen Aufwand möglich sei und die Plangenehmigung sei mit der Auflage zu versehen, dass Halte von Regionalzügen mit Tiefeinstieg regulär nur an den Perronkanten 2 und 4 stattfinden dürften. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, die Höhendifferenz zwischen der genehmigten Perronkante und dem Schiebetritt des auf der fraglichen Linie verkehrenden Fahrzeugtyps betrage bei Ausnützung der erlaubten Gleislagetoleranz 123 bis 134 mm. Damit seien die gesetzlichen Werte von max. 30 bzw. 50 mm nicht eingehalten und der autonome Einstieg für Personen im Rollstuhl sei nicht mehr gewährleistet. Dass die Perronhöhe auch in Bahnhöfen in Kurvenlage im Einklang mit den Anforderungen des Behindertengleichstellungsrechts gebracht werden könne, ohne das Lichtraumprofil zu verletzen, habe das Beispiel des Bahnhofs Zug-Oberwil gezeigt, wo die Perronkante mit Ausnahmegewilligung des BAV nachträglich um 60 mm erhöht worden sei.

C.

Die SBB (Beschwerdegegnerin) beantragen am 17. Januar 2008 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Perronhöhe sei in Anwendung eines vom Verband öffentlicher Verkehr (VöV) erarbeiteten und vom BAV genehmigten, für sie verbindlichen Regelwerks bestimmt worden. Dieses Regelwerk sehe im Sinne einer Detailregelung und als Typenzulassung für die Perronkante P 55 vor, dass die Nominalhöhe der Perronkante von 550 mm im überhöhten Gleis in

Abhängigkeit der Überhöhung reduziert werden müsse. Grund dafür seien ausfahrbare Klapp- und Schiebetritte sowie geöffnete bzw. sich öffnende Aussenschwingtüren von Fahrzeugen, welche den erlaubten Raum für Ausragungen in Anspruch nähmen. Weil sich das stehende Fahrzeug im überhöhten Gleis wegen seiner Einfederung zusätzlich neige, könnten solche Türen und Trittbretter bei Nominalhöhe die Perronkante berühren. Entsprechende Erfahrungen hätten die endgültige Gestaltung der Typenzulassung 1986 massgeblich beeinflusst. Um national und international die Interoperabilität zu gewährleisten, sei es unmöglich, für sämtliche Fahrzeugtypen in allen denkbaren Gleisgeometrien optimale Verhältnisse zu schaffen. Eine möglichst geringe Niveaudifferenz könne nur durch konstruktive Massnahmen auf der Fahrzeugseite erreicht werden. Die konsequente Anwendung der Typenzulassung P 55 erleichtere hingegen dem Fahrzeugbauer die Aufgabe, den Einstieg eines bestimmten Fahrzeugtypes zu optimieren. Zwar werde die Perronkante am Gleis 3 auch künftig nicht für Halte von Regionalzügen genutzt. Eine diesbezügliche Auflage könnte aber – abgesehen davon, dass sie auf Grund der Einhaltung der geltenden Normen nicht erforderlich sei – bei möglichen Angebotsverbesserungen eine erhebliche betriebliche Einschränkung darstellen.

D.

Das BAV (Vorinstanz) beantragt am 18. Januar 2008 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Einleitend macht die Vorinstanz grundsätzliche Ausführungen zum Behindertengleichstellungsrecht, den technischen Normen in Bezug zum öffentlichen Verkehr, zum Regelwerk Technik Eisenbahnen (RTE) und zum Aufbau des Lichtraumprofils. Weiter weist die Vorinstanz auf die schweizerische Besonderheit von Fahrzeugausragungen hin, welche die Einstiegsverhältnisse in der Zeit der niederen Perronkanten und hochflurigen Personenwagen zwar verbessert habe, aber noch heute die Anordnung des Perrons in Kurvenbahnhöfen auf die in der Typenzulassung P 55 festgelegten Höhen einschränke. Bei einer Gleisüberhöhung von 100 mm ergebe sich eine maximale Höhe der Perronkante von 470 mm und eine Erhöhung sei eine unzulässige Einragung und somit eine Verletzung der gesetzlichen Vorgaben. Sie hätte zur Folge, dass Fahrzeuge mit Türen und Trittbrettern, welche den gemäss schweizerischer Sonderregelung zusätzlich erlaubten Raum beanspruchten, solche Bahnhöfe nicht mehr befahren dürften, was betrieblich kaum umsetzbar und unverhältnismässig sei. Denn die Infrastruktur sei so auszugestalten, dass eine freie Befahrbarkeit mit allen in der Schweiz zugelassenen Fahrzeugen

möglich sei. Erfahrungen auf Grund von Kollisionen in anderen Bahnhöfen hätten gezeigt, dass die Fahrzeuge den ihnen zur Verfügung stehenden Raum effektiv ausnutzen würden. Eine weitere Anpassung sei infrastrukturseitig nicht möglich. Die Ausnahmegewilligung im Fall Zug-Oberwil sei im Sinne einer Übergangslösung befristet auf zehn Jahre mit Auflagen erteilt worden und das eingesetzte Rollmaterial vom Typ "Flirt" sei bezüglich der Perronhöhe nicht kritisch.

E.

Mit Eingaben vom 21. und 28. Februar 2008 lässt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen festhalten. Ein Regelwerk sei kein offizielles und verbindliches Dokument, es enthalte bloss Empfehlungen und es sei nicht mehr konform mit dem gestützt auf das Behindertengleichstellungsrecht im Jahr 2006 revidierten Eisenbahnrecht. Wären reduzierte Perronhöhen aus Sicherheitsgründen in Kurvenbahnhöfen erforderlich, müssten im Eisenbahnrecht selber entsprechende Vorschriften enthalten sein, was jedoch nicht der Fall sei. Das Regelwerk basiere auf Überlegungen aus den 80er- und 90er-Jahren und es enthalte überaus grosszügige und unnötige Sicherheitsmargen, was dazu führe, dass die verbindlichen Vorgaben des Behindertengleichstellungsrechts nicht eingehalten seien. Die theoretisch mögliche Überschneidung zwischen Perronkante und Fahrzeugausragungen betrage vertikal und horizontal je bloss 10 bis 20 mm, soweit die erlaubten Fahrzeug- und Gleislagetoleranzen eingehalten seien. Durch eine Rückversetzung der Perronkante um 30 mm oder eine Reduktion der Perronhöhe um bloss 20 bis 30 mm wäre der Zugang für Rollstuhlfahrende dennoch gewährleistet. Die Reduktion der Perronhöhe auf 470 mm sei damit willkürlich. Was die Ausnahmegewilligung im Fall Zug-Oberwil angehe, so seien die geometrischen Bedingungen in Walenstadt wesentlich günstiger als in Zug.

F.

Am 24. bzw. 29. April 2008 nahmen die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz zur Replik der Beschwerdeführerin Stellung und beantworteten ihnen vom Instruktionsrichter gestellte Fragen.

G.

Die Beschwerdeführerin nahm am 23. Juni 2008 die Gelegenheit wahr, zu den Antworten der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz Stellung zu nehmen.

H.

Am 3. September 2008 fand am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts eine Instruktionsverhandlung statt, anlässlich welcher die Parteien dem Instruktionsrichter allgemeine Fragen zum Lichtraumprofil sowie konkrete zu den seitlichen Ausragungen beantworteten. Im Laufe der Verhandlung bestätigten Vorinstanz und Beschwerdegegnerin, dass sie mit einer Anhebung der Perronhöhe auf 495 mm einverstanden seien. Die Beschwerdeführerin reichte zahlreiche neue Beweisanträge ein.

I.

Auf weitere Sachverhaltselemente, Parteivorbringen und sich bei den Akten befindliche Dokumente wird, soweit entscheidend, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BAV gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich gemäss Art. 37 VGG nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

2.

2.1 Nach Art. 48 Abs. 2 VwVG sind jene Personen, Organisationen und Behörden beschwerdelegitimiert, denen ein Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Behindertenorganisationen, welche mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind, sich seit mindestens zehn Jahren nach ihrem statutarischen Zweck hauptsächlich für die besonderen Belange der Behinderten einsetzen, von gesamtschweizerischer Bedeutung sind sowie im Anhang 1 der Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003 (BehiV, SR 151.31) aufgeführt werden, steht in einem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) ein Beschwerderecht zu (Art. 9 Abs. 1, 2 und 3 Bst. c

Ziff. 2 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BehiG, SR 151.3]).

2.2 Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um den mit einem neuen Namen versehenen, vormals unter der Bezeichnung Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter (SAEB) auftretenden Verein (vgl. Protokoll der 44. Delegiertenversammlung des SAEB vom 20. Juni 2006; Handelsregisterauszug des Kantons Zürich). Der SAEB erfüllte sämtliche Legitimationsvoraussetzungen (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Anhang 1 Ziff. 6 BehiV). Damit ist die Beschwerdeführerin als beschwerdeberechtigte Organisation im Sinne des Gesetzes zur Beschwerdeerhebung befugt.

3.

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher mit nachfolgender Einschränkung einzutreten.

Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Eingabe vom 23. Juni 2008, die Beschwerdegegnerin halte wegen zu langer Unterhaltsintervalle generell die erlaubten Gleislagetoleranzen nicht ein und die Vorinstanz weigere sich, trotz entsprechender Anzeige und Dokumentation aufsichtsrechtlich einzuschreiten. Damit zusammenhängend reichte die Beschwerdeführerin bereits am 21. Februar 2008 eigene Messungen auf der Strecke Olten – Porrentruy sowie in den Bahnhöfen Liestal (Gleis 1) und Basel (Gleis 15) ein und stellte anlässlich der Instruktiionsverhandlung vom 3. September 2008 schriftlich mehrere Beweisanträge. Auf diese Vorbringen und Einwände ist nicht einzutreten. Einerseits liegen sie ausserhalb des zulässigen Streitgegenstandes, der Plangenehmigung einer Perronanlage für den Bahnhof Walenstadt. Andererseits geht es vorliegend darum, zu prüfen, welche maximale Perronhöhe von Rechts wegen möglich ist, wenn die zulässigen Toleranzen und die dafür erforderlichen Unterhaltsintervalle eingehalten sind.

4.

Bahnanlagen und Fahrzeuge sind nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stand der Technik zu erstellen, zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern. Die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen sind angemessen zu berücksichtigen. Weiter ist der Interoperabilität und einem streckenbezogenen Sicherheitsstandard Beachtung zu schenken (Art. 17 Abs. 1 und 2 EBG). De-

taillierte Bau- und Betriebsvorschriften sind in der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (EBV, SR 742.141.1) und den Ausführungsbestimmungen vom 22. Mai 2006 zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV, SR 742.141.11) enthalten. Danach beträgt die Perronhöhe bei Normalspurbahnen 55 cm (bzw. 550 mm) über Schienenoberkante (SOK; AB-EBV 34 Ziff. 211).

In der vorliegend strittigen Verfügung genehmigte die Vorinstanz gestützt auf die Pläne der Beschwerdegegnerin für das Gleis 3 auf der Bogeninnenseite eine Perronhöhe von 470 mm über SOK. Diese Herabsetzung der Perronhöhe erfolgte in Anwendung des Regelwerks Technik der schweizerischen Eisenbahnen „Lichtraumprofil“ vom 22. Juni 2006 (R RTE 20012), herausgegeben vom Verband öffentlicher Verkehr (VöV). Begründet wird die Abweichung von der Normhöhe gemäss öffentlich-rechtlichen Vorschriften mit dem Raumbedarf im überhöhten Kurvengleis verbunden mit fahrzeugseitigen Ausragungen. Bei einer Perronhöhe von 550 mm bestünde die Gefahr, dass hervorstehende Fahrzeugteile die Perronkante berühren würden.

Nachfolgend ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die genehmigte Herabsetzung der Perronhöhe mit den bautechnischen Vorschriften der EBV und den Ausführungsbestimmungen vereinbar und auch erforderlich ist (E. 6). Anschliessend ist auf die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen beziehungsweise die Forderungen des Behindertengleichstellungsrechts einzugehen (E. 7).

5.

Vorab ist festzuhalten, dass dem Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung angefochtener Verfügungen auch in tatbeständlicher Hinsicht und bezüglich der Angemessenheitsprüfung volle Kognition zukommt (Art. 49 VwVG). Der Vorinstanz steht hingegen im Sinne eines eigentlichen „technischen Ermessens“ ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, soweit es um Bereiche geht, in welchen sie über einschlägige Fachkenntnisse verfügt (BGE 132 II 257 E. 3.2 betreffend die Kommunikationskommission; Beschwerdeentscheid der Eidg. Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt A-2006-33 E. 7 vom 6. Dezember 2006 bezüglich eisenbahnrechtlicher Typenzulassung durch das BAV). Dies ist vorliegend der Fall, geht es doch im besonderen Masse um die Beurteilung von Fragen der Bautechnik und Betriebssicherheit. Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich deshalb bei der Beurteilung der Frage, welche Perronhöhe auf Grund der baulichen und be-

trieblichen Anforderungen notwendig ist, eine gewisse Zurückhaltung. Soweit die Überlegungen der Vorinstanz als sachgerecht erscheinen, ist deshalb nicht in deren Ermessen einzugreifen.

6.

6.1 Abmessung und Raumbedarf von Fahrzeugen und festen Anlagen werden mit Hilfe des Lichtraumprofils bestimmt. Grundelement des Lichtraumprofils ist die Bezugslinie. Mit ihr sind Regeln für den Bau von Schienenfahrzeugen einerseits und die Erstellung fester, schiene-seitiger Eisenbahnanlagen andererseits verknüpft. Die Bezugslinie wird vom BAV im Einvernehmen mit den Bahnen festgesetzt (Art. 18 Abs. 4 EBV). Sie umschliesst den Raumbedarf eines in seinen Abmessungen und Eigenschaften genau definierten Fahrzeuges (Referenzfahrzeug), wenn dieses auf einem fehlerlos verlegten Gleis mit der Nennspurweite und einem definierten Bogenradius (Referenzradius) bewegt wird (R RTE 20012 Ziff. 2.2). Die hier interessierende Bezugslinie im unteren Bereich ist im Anhang EBV und in AB-EBV 18.2/47.1 Blatt 5 N dargestellt. Mit der Bezugslinie sind Rechenregeln verknüpft, aus denen sich sowohl die Fahrzeugbegrenzung als auch die Grenzlinie der festen Anlagen bestimmen lassen.

6.2 Für die Berechnung der Fahrzeugumgrenzung wurden zur Gewährleistung der Interoperabilität direkt die von der International Union of Railways (UIC) entwickelten und im Merkblatt UIC 505-1 festgehaltenen Regeln für international einsetzbare Fahrzeuge übernommen (R RTE 20012 Ziff. 2.1). Die Bestimmung der Fahrzeugbegrenzung basiert auf der Überlegung, dass ein bestimmtes, in seinen Abmessungen und Eigenschaften vom Referenzfahrzeug abweichendes Fahrzeug nicht mehr Raum beanspruchen darf als dieses (R RTE 20012 Ziff. 2.3). Art. 47 Abs. 2 EBV hält in diesem Sinne fest, dass die Bezugslinie unter Berücksichtigung des in den Ausführungsbestimmungen definierten Fahrzeugverhaltens in der Regel von keinem Teil der Fahrzeuge und Ladungen überschritten werden darf. Beim Fahrzeugverhalten sind gemäss AB-EBV 18.2/47.1 folgende Faktoren zu berücksichtigen: Die geometrischen Verschiebungen, die sich aus der Stellung der Fahrzeuge im Gleisbogen und in der Geraden ergeben (Ziff. 21), die Verschiebungen infolge der Abnutzungen der Fahrzeugteile (Ziff. 22), die senkrechten Ausschläge (Ziff. 23), die senkrechten geometrischen Verschiebungen, die sich aus der Stellung der Fahrzeuge in Vertikalausrundungen ergeben (Ziff. 24), die quasistatischen seitlichen Ausschläge, die aus der Neigung der gefederten Teile unter

dem Einfluss des Gewichtes (Fahrzeug im Stillstand oder mit geringer Geschwindigkeit auf einem überhöhten Gleis) oder der Fliehkraftbeschleunigung (Fahrzeug während der Fahrt in einem Gleisbogen) herühren (Ziff. 25) und der über 1 Grad hinausgehende Einfluss der Unsymmetrien, die sich aus den Bau- und Einstellungstoleranzen der Fahrzeuge und der etwaigen ungleichmässigen Verteilung der Regelast ergeben (Ziff. 26) sowie die Seitenverschiebungen der Stromabnehmerwippen unter Einwirkung einer Seitenkraft von 300 N (Ziff. 27).

6.3 Für die Berechnung der Grenzlinie wurden ebenfalls direkt die von der UIC entwickelten und im Merkblatt UIC 505-4 festgelegten Berechnungen, aber unter Ausnutzung der gegebenen Freiräume, in die AB-EBV übernommen (R RTE 20012 Ziff. 2.1). Die Grenzlinie umhüllt den Raum um ein Gleis, in den keine festen Anlagen einragen dürfen (Art. 18 Abs. 2 EBV). Sie wird von der Bezugslinie abgeleitet, indem der zusätzliche Raumbedarf in Folge der Gleisgeometrie (Kurvenradius, Überhöhung, Überhöhungsfehlbetrag, Vertikalausrundungsradius) und Gleislagetoleranzen hinzugerechnet wird. Damit wird sichergestellt, dass ein Fahrzeug die festen Anlagen unter allen Umständen ohne Berührung passiert (R RTE 20012 Ziff. 2.4). Die Grenzlinie im unteren Bereich ist in AB-EBV 18 Blatt 10 N dargestellt.

6.4 AB-EBV 47.2 Ziff. 7 erlaubt nun, dass ausgeklappte Trittbretter sowie offene Türen die Bezugslinie im Höhenbereich ab 600 mm über SOK seitlich um höchstens 200 mm überragen dürfen. Die Vorinstanz hielt hierzu fest, diese schweizerische Besonderheit habe bezweckt, die Einstiegsverhältnisse in der Zeit der niederen Perronkanten und hochflurigen Personenwagen zu verbessern, ohne die Interoperabilität der internationalen Fahrzeuge in Frage zu stellen. Gemäss Ausführungen der Beschwerdegegnerin weisen die Trieb- und Steuerwagen des Neuen Pendelzuges NPZ (Türflügel mit Aussenschwingtüren), die Doppelstockzüge DPZ (Klapptritt), die Einheitswagen EW I/II (Türflügel der Aussenschwingtüren), Fahrzeuge des Binnenfernverkehrs (ICN, IC-2000) und den NPZ artverwandte Fahrzeuge anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen solche Überragungen auf. Nicht ausgeschlossen sei, dass auch künftig Fahrzeuge unter Ausnützung der nach wie vor geltenden AB-EBV 47.2 Ziff. 7 hergestellt würden.

6.5 Diese zulässigen Überragungen der Bezugslinie haben zur Folge, dass im fraglichen Höhenbereich für die Berechnung der Grenzlinie der festen Anlagen nicht auf die Bezugslinie gemäss Anhang EBV und

AB-EBV 18.2/47.1 Blatt 5 N abgestellt werden kann, sondern zuerst eine Erweiterung der Bezugslinie bestimmt und anschliessend die erweiterte Grenzlinie neu berechnet werden muss.

Die rechnerisch ermittelte Differenz zwischen der Bezugslinie und der Grenzlinie beträgt im unteren horizontalen Bereich 40 mm (400 mm über SOK gemäss AB-EBV 18.2/47.1 Blatt 4 N für die Bezugslinie abzüglich 360 mm – f über SOK gemäss AB-EBV 18 Blatt 10 N für die Grenzlinie, wobei f (Höhenreduktion) = 0 bei Vertikalausrundungen von 5'000 m). Bei Fahrzeugen mit Ausragungen liegt nun die untere horizontale Bezugslinie der Ausragung (erweiterte Bezugslinie) 600 mm über SOK (AB-EBV 47.2 Ziff. 7). Die erweiterte Grenzlinie wird analog den eingangs genannten Grundsätzen rechnerisch ermittelt, so dass sie ebenfalls 40 mm tiefer, mithin bei 560 mm über SOK liegt. Gemäss Ausführungen der Vorinstanz wurde die Perronhöhe in den 80er Jahren unter anderem in Berücksichtigung der Fahrzeugausragungen auf 550 mm festgelegt, wobei die SBB gestützt auf ihre damalige hoheitliche Funktion als Anstalt des Bundes dem sog. Perrontyp P55 eine Typenzulassung (vgl. Art. 7 EBV) ausstellte.

6.6 Unbestritten ist, dass die rechnerisch ermittelte Höhendifferenz von 40 mm zwischen der Bezugslinie und der Grenzlinie im unteren horizontalen Bereich grundsätzlich auch im überhöhten Gleis Geltung hat. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Auswirkungen der Fahrzeugneigung im überhöhten Gleis bereits durch die Bezugslinie berücksichtigt werden (AB-EBV 18.2/47.1 Ziff. 25; E. 6.2), wäre an sich darauf zu schliessen, dass sich auch bei Fahrzeugen mit Ausragungen an der rechnerischen Ermittlung dieser Höhendifferenz nichts ändert und die Perronhöhe von 550 mm in allen Fällen – soweit die zulässigen Schienen- und Fahrzeugtoleranzen eingehalten sind – ausreichend wäre. Vorliegend jedoch wurde die Perronhöhe in Anwendung von R RTE 20012 Ziff. 3.6.1 (S. 37) auf 470 mm festgesetzt, mithin eine horizontale Differenz von 130 mm zwischen der erweiterten Bezugslinie (600 mm über SOK) und der die Perronhöhe bestimmenden erweiterten Grenzlinie als erforderlich erachtet.

6.6.1 Anlässlich der Instruktionsverhandlung begründeten Vorinstanz und Beschwerdegegnerin den zusätzlichen Raumbedarf bzw. die Absenkung der Perronhöhe wie folgt:

Durch Fahrzeugausragungen verstärkten sich die quasistatischen Aus-

schläge, die aus der gewichtsbedingten Neigung der gefederten Fahrzeugteile im überhöhten Gleis herrührten. Der gemäss AB-EBV 18.2/47.1 Ziff. 25 bei der Bezugslinie berücksichtigte Faktor der quasistatischen seitlichen Ausschläge berücksichtige keine Ausragungen und Gleisüberhöhungen von mehr als 50 mm. Bei Fahrzeugausragungen und grösseren Gleisüberhöhungen neige sich das Fahrzeug jedoch stärker und dieser zusätzliche Raumbedarf müsse bei der erweiterten Grenzlinie einberechnet werden. Weiter müssten bei Fahrzeugen mit Ausragungen zusätzlich die quasistatischen vertikalen Ausschläge in Betracht gezogen werden. Schliesslich bedinge bei Ausragungen im überhöhten Gleis die geometrische Höhendifferenz im gedrehten Gleiskoordinatensystem eine zusätzliche Korrektur.

6.6.2 Unter Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums, welcher der Vorinstanz zuzugestehen ist und der Zurückhaltung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Überprüfung von Entscheiden, die auf besonderem Fachwissen der Vorinstanz beruhen (E. 5), ist festzustellen, dass der zusätzliche Raumbedarf plausibel und nachvollziehbar dargelegt worden ist. Weiter wurde überzeugend ausgeführt, dass die in den AB-EBV entsprechend den internationalen Vorgaben definierte Bezugslinie (vgl. E. 6.2) die Anforderungen nicht vollständig berücksichtigt, die sich durch die schweizerische Besonderheit der Ausragungen gemäss AB-EBV 47.2 Ziff. 7 im überhöhten Gleis ergeben. Und dass dieser zusätzliche Raumbedarf bei der in der AB-EBV nicht definierten erweiterten Grenzlinie rechnerisch einbezogen werden muss. Damit erscheint – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – im überhöhten Gleis wegen den zulässigen Fahrzeugausragungen die Differenz von 40 mm zwischen unterer horizontaler Bezugslinie und Grenzlinie bzw. eine Normperronhöhe von 550 mm als nicht ausreichend.

6.6.3 Was nun die aus baulicher und betrieblicher Sicht erforderliche Maximalhöhe des Perrons im überhöhten Gleis angeht, so haben Vorinstanz und Beschwerdegegnerin mit ihren zuvor wiedergegebenen Ausführungen eine Differenz von 105 mm zwischen erweiterter Bezugslinie und Grenzlinie bzw. eine Perronhöhe von 495 mm erklärt. Die R RTE 20012 sieht hingegen bei einer Gleisüberhöhung von 100 mm – wie vorliegend in der angefochtenen Plangenehmigung bewilligt – eine Perronhöhe von 470 mm vor. Diese zusätzliche Differenz von 25 mm begründet die Vorinstanz mit dem Umstand, dass die minimale Höhe der Ausragungen von 600 mm (AB-EBV 47.2 Ziff. 7) ab SOK im

Gegensatz zu international festgelegten Massen nicht als Minimalmass bei niedrigst zugelassenem Pufferstand der Fahrzeuge definiert worden sei. Weil nicht mit absoluter Sicherheit feststehe, dass die 600 mm effektiv als Minimalmass beim Fahrzeugbau umgesetzt worden seien, sei diese kleine Reserve von 25 mm im Rahmen der Typenzulassung der Perronkante P 55 einberechnet worden. Bei den damals üblichen Einstiegen der Fahrzeuge sei diese Reserve auch nicht ins Gewicht gefallen. Bei der Ausarbeitung der Regelwerke Technik Eisenbahnen und damit auch der heute geltenden R RTE 20012 seien diese Werte aus der Typenzulassung übernommen worden und würden heute noch gelten.

6.6.4 Im Rahmen der Verfahrensinstruktion hielten Vorinstanz und Beschwerdegegnerin fest, diese zusätzliche Reserve sei aus heutiger Sicht nicht mehr erforderlich. Anlässlich der Instruktionsverhandlung bestätigten sie dies und erklärten sich damit einverstanden, dass die strittige Perronhöhe in Abweichung von R RTE 20012 Ziff. 3.6.1 auf 495 mm über SOK festgesetzt werde. Insoweit haben sie sich der Beschwerde unterzogen.

Dem steht das Regelwerk R RTE 20012 nicht entgegen. Es wurde vom Verband öffentlicher Verkehr (VöV), einer privatrechtlichen Vereinigung der Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs, erarbeitet, vom BAV genehmigt und unter anderem bei den SBB für verbindlich erklärt. Ihm kommt keine Rechtskraft zu und es ist für das Bundesverwaltungsgericht nicht verbindlich. Ein solches Regelwerk ist jedoch wie behördliche Richtlinien oder Weisungen in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und insoweit beachtlich (vgl. BGE 118 Ib 614 E. 4b; Urteile des Bundesgerichts 1A.242/2002 vom 19. November 2003 E. 3.4 und 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005 E. 3.6). Indem die Vollzugsbehörde und die betroffene Eisenbahnunternehmung im vorliegenden Fall eine Perronhöhe von 495 mm als ausreichend erachten, kann von der in R RTE 20012 Ziff. 3.6.1 (S. 37) vorgesehenen Perronhöhe vom 470 mm bei einer Gleisüberhöhung von 100 mm abgewichen werden.

6.6.5 Demzufolge besteht kein Anlass, auf die umstrittene Studie „Einschränkung Türen und Trittbretter, Absenkung Perronhöhen bei Gleisüberhöhungen in Bahnhöfen“ vom 9. August 2006, welche die Beschwerdegegnerin zusammen mit der Firma Stadler durchgeführt hat, einzugehen. Denn deren Ergebnis bezieht sich im Wesentlichen auf

die Frage, ob die 600 mm über SOK für Ausragungen dem Mindestmass im ungünstigsten Fall entsprächen.

6.7 Die Beschwerdeführerin wendet im Wesentlichen ein, die Reduktion der Perronhöhe auf 495 mm sei immer noch zu grosszügig bemessen und in diesem Ausmass nicht erforderlich. Einerseits sei nicht nachvollziehbar, weshalb zwischen der horizontalen unteren Bezugslinie und Grenzlinie aus rechnerischer Sicht eine Differenz von 105 mm erforderlich sei und nicht auch 40 oder allenfalls 60 mm ausreichen würden. Insbesondere leuchte nicht ein, weshalb eine seitliche Fahrzeugerweiterung um rund 15 Prozent auf einmal mit einer mehr als doppelt so grossen Höhenreduktion beim Perron berücksichtigt werden müsse. Deshalb seien die Berechnungsgrundlagen, die zur Ermittlung der zulässigen Perronhöhe in Kurvenbahnhöfen gemäss R RTE 20012 geführt hätten, ihr zur Verfügung zu stellen. Dasselbe gelte für eine Stellungnahme des Instituts IVT der ETH zur Studie des Büros Wild Ingenieure AG vom Januar 2007 zur Frage „Abstände zwischen Fahrzeugen und Perronkanten“. Andererseits hätten eigene Abklärungen ergeben, dass der NPZ den Spielraum gemäss AB-EBV 47.2 Ziff. 7 gar nicht voll ausschöpfe, sei doch der untere Rand des Türflügels 640 mm über SOK positioniert. Eigene Messungen hätten zudem ergeben, dass die Gefahr von Berührungen zwischen Fahrzeugausragungen und Perronkante nur dann bestehe, wenn die zulässige Gleislagetoleranz unterschritten werde. In diesem Zusammenhang reichte die Beschwerdeführerin anlässlich der Instruktionsverhandlung zahlreiche Beweisanträge zur Messung mit kritischen Fahrzeugen am Perron ein, um die effektive Höhendifferenz zu ermitteln. Weiter seien die von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin behaupteten Vorfälle mit Berührungen zwischen Fahrzeugen und Perron zu dokumentieren.

6.7.1 Wie bereits ausgeführt (E. 6.6.2) hat die Vorinstanz plausibel und überzeugend mehrere Gründe angeführt, weshalb im überhöhten Gleis ein durch Fahrzeugausragungen bedingter zusätzlicher, über 40 mm hinausgehender Raumbedarf bei der Bestimmung der erweiterten horizontalen Grenzlinie im unteren Bereich besteht. Die konkrete Berechnung dieser Grenzlinie, aus welcher sich die maximale Perronhöhe ergibt, erfolgt gemäss Ausführungen der Vorinstanz mit Hilfe von Berechnungsregeln, die im Kommentar Nr. 2 zur EBV, der bei der Vorinstanz bezogen werden kann, dokumentiert sind. Solche Berechnungen berücksichtigen komplexe physikalische Grundsätze und basieren auf mathematischen Formeln. Bei der Berechnung kommt der Vorin-

stanz als zuständiger Fachbehörde somit in erhöhtem Masse technisches Ermessen zu (E. 5). Das Bundesverwaltungsgericht verfügt in diesem Bereich nicht über vergleichbares Fachwissen. Auch ist es weder Kontrollbehörde noch Aufsichtsinstanz und hat sich im Rahmen der Rollenverteilung zwischen Justiz und Verwaltung auf die Prüfung justiziabler Fragen zu beschränken. Weil die Beschwerdeführerin keine begründeten Einwände gegen die eigentliche Berechnung der zulässigen Perronhöhe vorbringt, sieht das Bundesverwaltungsgericht in der vorinstanzlichen Aussage, die Fahrzeuganforderungen würden gemäss Berechnungen eine maximale Perronhöhe des Gleises 3 auf der Bogeninnenseite von 495 mm erlauben, keine Verletzung von Bundesrecht.

Die von der Beschwerdeführerin gemachten Beweisanträge zur Messung der effektiven Höhendifferenz zwischen den kritischen Fahrzeugausragungen und der Perronkante sind ebenso wie die Anträge auf Dokumentation von Vorfällen abzuweisen. Diese Anträge laufen darauf hinaus, die Perronhöhe nicht gestützt auf das für den Bahnbetrieb rechtlich zulässige, sondern an Hand tatsächlicher Gegebenheiten bestimmen zu wollen. Eine solche Vorgehensweise missachtet den zwingenden Charakter der AB-EBV als in der Gesetzessammlung publizierte Rechtsverordnung des UVEK (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 88 und 120 f.) und widerspricht dem Gebot der Rechtssicherheit. Denn die einschlägigen Bestimmungen erlauben dem Hersteller von Eisenbahnfahrzeugen und Betreiber von Eisenbahnen, den durch AB-EBV 47.2 Ziff. 7 zulässigen Bereich für Ausragungen ebenso wie fahrzeug- und schienenseitige Toleranzen vollständig auszunützen. Die Perronhöhe ist für die Bestimmung der bahnbetrieblichen Anforderungen danach auszurichten und nicht nach tatsächlichen Kriterien.

6.7.2 Weiter verweist die Beschwerdeführerin auf die Ausnahmegewilligung der Vorinstanz vom 22. Dezember 2005 im Fall Bahnhof Zug-Oberwil und verlangt eine Gleichbehandlung.

Das fragliche Gleis weist bei der Haltestelle Oberwil eine Überhöhung von 125 mm auf, was in Anwendung der R RTE 20012 Ziff. 3.6.1 eine Perronhöhe auf der Bogeninnenseite von 450 mm erforderlich gemacht hätte. In Anwendung von Art. 5 Abs. 2 EBV bewilligte die Vorinstanz eine Erhöhung des Perrons um 60 mm auf 510 mm, verbunden

mit der Bedingung, dass die SBB jederzeit die erforderliche Gleislage-toleranz für die Türöffnung am Perron und die berührungsfreie Durch-fahrt sicherzustellen habe. Zudem wurde die Dauer der Ausnahmebe-willigung auf 10 Jahre beschränkt. Im vorliegenden Verfahren führte die Vorinstanz ergänzend aus, bei dieser Ausnahmebewilligung habe es sich um eine befristete Übergangslösung gehandelt, weil der Bahn-hof im Rahmen der Realisierung der Stadtbahn Zug 2. Etappe ohnehin umgebaut werde. Weiter seien die für den Einsatz vorgesehenen Fahr-zeuge des Typs „Flirt“ bezüglich der Perronhöhe nicht kritisch und an-gesichts der Befristung sei nicht mit einer Änderung des eingesetzten Rollmaterials zu rechnen gewesen, weshalb auf die Auflage, es dürfe nur der Flirt eingesetzt werden, verzichtet worden sei. Damit aus-nahmsweise auch ein NPZ halten könne, dennoch aber der niveauglei-che Einstieg in den „Flirt“ gewährleistet sei, sei im Rahmen einer Risi-koabwägung die Perronhöhe in diesem Einzelfall auf 510 mm festge-legt worden. Gemäss kürzlich ergangener Plangenehmigungsverfü-gung zur S-Bahn Zug sei diese Ausnahmebewilligung aufgehoben und angeordnet worden, im Regionalverkehr dürfe im Bahnhof Oberwil neu nur noch der Flirt eingesetzt werden.

Die Rechtsgleichheit ist durch Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantiert. Danach müssen gleiche Sach-verhalte gleich behandelt werden, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Betrachtung (BGE 131 I 91 E. 3.4; Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-1618/2006 vom 27. August 2008 E. 3.2.7; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 495). Vorliegend wei-sen zwar beide Bahnhöfe schienenseitig überhöhte Gleise auf. Im Fall Oberwil wurde aber eine einzelfallbezogene, befristete Ausnahmebe-willigung, die in der Zwischenzeit wieder aufgehoben wurde, erteilt. Diese Ausnahmeregelung war zudem auf das von der Beschwerde-gegnerin im Regionalverkehr eingesetzte Rollmaterial abgestimmt, ge-langt doch in Oberwil grundsätzlich nur der bezüglich Perronhöhe un-problematische Flirt zum Einsatz. In Walenstadt hingegen geht es um eine unbefristete Bewilligung, die auch für den auf der Strecke einge-setzten NPZ mit den kritischen Aussenschwingtüren gelten muss. Da-mit ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit bei einer unterschiedlichen Behandlung der beiden Fälle nicht verletzt und der diesbezügliche Ein-wand der Beschwerdeführerin geht fehl.

6.8 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass die fahrzeugsei-tigen Ausragungen gemäss AB-EBV 47.2 Ziff. 7 auf der Bogeninnen-

seite des Geleises 3 des Bahnhofs Walenstadt eine Perronhöhe von höchstens 495 mm über SOK erlauben, um bei einem beliebigen Einsatz des Rollmaterials eine Kollision zwischen Perronkante und Fahrzeugen mit Ausragungen zu verhindern.

7.

Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese bauliche Anforderung mit dem Behindertengleichstellungsrecht vereinbar ist.

7.1 Das Behindertengleichstellungsgesetz bezweckt, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Es gilt auch für öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (Bauten, Anlagen, Kommunikationssysteme, Billettbezug) und Fahrzeuge, die dem EBG unterstehen (Art. 3 Bst. b Ziff. 1 BehiG). Eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs liegt vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 3 BehiG). Eine Benachteiligung kann beim Neubau oder bei der Erneuerung einer Baute oder Anlage während des Baubewilligungsverfahrens geltend gemacht werden (Art. 7 Abs. 1 BehiG). Im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs kann bei der zuständigen Behörde verlangt werden, das konzessionierte Unternehmen habe die Benachteiligung zu beseitigen oder zu unterlassen (Art. 7 Abs. 2 BehiG). Bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr müssen spätestens nach 20 Jahren nach Inkrafttreten des BehiG behindertengerecht sein (Art. 22 Abs. 1 BehiG).

7.2 Gestützt auf die Kompetenz, die Gestaltung der Bahnhöfe, Haltestellen und Fahrzeuge zu regeln (Art. 15 Abs. 1 BehiG), hat der Bundesrat die Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV, SR 151.34) erlassen. Aus dieser geht hervor, dass auch Perrons sowie die Gestaltung des Ein- und Ausstiegs in ein bzw. aus einem Fahrzeug zu den Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs gehören (Art. 2 Abs. 3 Bst. c und h VböV). Als funktionale Anforderung gilt, dass Behinderte, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benützen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können sollen (Art. 3 Abs. 1 VböV). Die den Fahr- gästen dienenden Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Ver-

kehrs müssen für Behinderte sicher auffindbar, erreichbar und benützbar sein (Art. 4 Abs. 1 VböV).

7.3 Die nach Massgabe von Art. 8 VböV vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erlassene Verordnung vom 22. Mai 2006 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV, SR 151.342) sieht in Art. 2 vor, dass für die allgemeinen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung von Bauten, Anlagen und Fahrzeugen die Norm SN 521 500 "Behindertengerechtes Bauen", Ausgabe 1988 mit Leitfaden Ausgabe 1993, massgebend ist, wobei abweichende und weiterführende Anforderungen an den Eisenbahnverkehr in den AB-EBV festgehalten sind. Im Kapitel "Fahrzeuge" wird hinsichtlich der Bedürfnisse behinderter Menschen festgehalten, dass grundsätzlich der autonome Zugang für Rollstuhlfahrende bei mindestens einem definierten Einstieg pro Zug zu gewährleisten ist (AB-EBV 66.1 Ziff. 131). Der Ein- und Ausstieg für Rollstuhlfahrende ist zu gewährleisten, indem bei der konstruktiven Gestaltung der Abstände zwischen der Perronkante und der Einstiegs-kante des Fahr-gastraums der folgende Wertepaar-Bereich eingehalten wird: Zielwert: Niveaudifferenz maximal 3 cm und Spaltbreite maximal 5 cm; Toleranzbereich: von Niveaudifferenz maximal 3 cm und Spaltbreite maximal 7 cm bis Niveaudifferenz maximal 5 cm und Spaltbreite maximal 5 cm (AB-EBV 66.1 Ziff. 1311). Ansonsten muss der autonome Zugang vom Perron ins Fahrzeug mittels einer Rampe gewährleistet werden (AB-EBV 66.1 Ziff. 1312). Dem Kapitel "Feste Anlagen" ist zu entnehmen, dass die Perronhöhen innerhalb von zusammenhängenden Bahnnetzen einheitlich zu gestalten sind und auf den niveaugleichen Einstieg in das verwendete Rollmaterial im Regionalverkehr abgestimmt sein müssen. Sind die entsprechenden Werte nicht mit verhältnismässigem Aufwand realisierbar, so sind Perron-Teilerhöhungen zulässig, solange diese durch alle eingesetzten Zugskompositionen bedienbar sind (AB-EBV 34 Ziff. 211).

7.4 Für Menschen, die sich wie Rollstuhlfahrende im behindertengerechten Raum ohne Begleitperson fortbewegen können, gilt als autonom der selbständige und möglichst spontane Zugang zum öffentlichen Verkehr (Art. 3 Abs. 1 VböV; Erläuterungen des BAV zur VböV, S. 2 f.). Die autonome Benützung öffentlicher Verkehrsmittel schliesst die Beanspruchung des Personals der Verkehrsunternehmen, beispielsweise für die Benützung eines Mobillifts, nicht aus (Botschaft des Bun-

desrates vom 11. Dezember 2000 zum BehiG, BBl 2001 1715, S. 1778). Oberstes Ziel bleibt aber die Unabhängigkeit Behinderter von der Hilfe durch Drittpersonen im Sinne von „ohne fremde Hilfe“, um sie damit vom Gefühl zu befreien, von anderen Personen abhängig zu sein (Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen [Erläuterungen BJ], S. 11; vgl. auch OLGA MANFREDI, Bauliche Benachteiligungen behinderter Kinder, in: Franziska Sprecher/Patrick Sutter [Hrsg.], Das behinderte Kind im schweizerischen Recht, Zürich 2006, S. 319 ff., S. 333).

In diesem Sinne schreiben die eisenbahnrechtlichen Ausführungsbestimmungen vor, dass – soweit die Autonomie nicht durch technische Massnahmen gewährleistet werden kann – die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs die erforderlichen Hilfestellungen durch den Einsatz von Personal und den nötigen Hilfsmitteln (z.B. mobile Lifte, fahrzeuggebundene Hublifte, Rampen) zu erbringen haben. Dabei verzichten sie möglichst auf eine Pflicht zur Voranmeldung (Art. 3 Abs. 2 und 3 VböV i.V.m. AB-EBV 34 Ziff. 211 und 66.1 Ziff. 132).

7.5 Vorliegend ist unbestritten, dass bei einer Perronhöhe von 495 mm über SOK die gesetzlichen Vorgaben gemäss AB-EBV 66.1 Ziff. 1311 nicht eingehalten werden. Aufgrund der zu grossen Niveaudifferenz zwischen Perronkante und Einstiegs-kante des Fahrzeuges wird den Rollstuhlfahrenden aus baulichen Gründen der autonome Zugang zu sämtlichen von der Beschwerdegegnerin eingesetzten Fahrzeugtypen verwehrt. Damit liegt eine Benachteiligung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BehiG vor.

8.

Art. 11 Abs. 1 BehiG sieht nun vor, dass aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf die Beseitigung der Benachteiligung verzichtet werden kann.

8.1 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind und in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581). Mitunter konkretisiert das Sachgesetz den Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausdrücklich zuhanden der rechtsanwendenden Behörde. Falls

die gesetzliche Konkretisierung jedoch nicht alle Teilgehalte des Grundsatzes abdeckt, bedarf es eines unmittelbaren Rückgriffes auf die Verfassung (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 21 Rz. 5).

8.2 Art. 11 Abs. 1 BehiG konkretisiert, dass eine Benachteiligung dann hinzunehmen ist, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen insbesondere in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand oder zu den Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit steht. Als weitere Kriterien, welchen im Rahmen der Interessenabwägung einzelfallweise Rechnung zu tragen ist, nennen Gesetz- und Verordnungsgeber namentlich: Die Übergangsfristen für Anpassungen im öffentlichen Verkehr gemäss Art. 22 BehiG (Art. 12 Abs. 2 BehiG), die Zahl der Benutzer einer Haltestelle (Art. 6 Abs. 1 Bst. a BehiV; Art. 15 Abs. 1 Bst. b VböV), die Bedeutung der Haltestelle für Behinderte und deren Bedürfnisse (Art. 6 Abs. 1 Bst. b BehiV; Art. 15 Abs. 1 Bst. c VböV), ihre allgemeine Wichtigkeit als Umsteigemöglichkeit auf andere öffentliche Verkehrsmittel (Art. 15 Abs. 1 Bst. a VböV) sowie ihr provisorischer oder dauerhafter Charakter (Art. 6 Abs. 1 Bst. c BehiV).

9. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die festgestellte Benachteiligung für Behinderte mit verhältnismässigem Aufwand beseitigt werden kann.

9.1 Bereits als Zwischenergebnis festgehalten wurde, dass die fahrzeugseitigen Anforderungen im Gleis mit einer Überhöhung von 100 mm wegen den Ausragungen gemäss AB-EBV 47.2 Ziff. 7 auf der Bogeninnenseite eine maximale Perronhöhe von 495 mm erlauben (E. 6.8). Bei höheren Perronkanten kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich öffnende oder schliessende Aussenschwingtüren oder ausklappende Trittbretter, die die zulässigen Toleranzen voll ausnützen, die feste Anlage berühren oder damit sogar kollidieren. Damit stehen Gründe der Betriebssicherheit einer behindertengerechten Ausgestaltung der Perronhöhe entgegen.

9.2 Die von der Beschwerdeführerin hauptsächlich verlangte Anhebung der Perronhöhe auf ein behindertengerechtes Wertepaar (E. 7.3) würde somit voraussetzen, dass durch betriebliche Anordnungen entweder sichergestellt würde, dass kritische Fahrzeuge für den Ein- und Ausstieg an der fraglichen Perronkante nicht mehr halten dürften oder dass Gleis 3 im Regionalverkehr nur noch von Fahrzeugen ohne kritische Ausragungen befahren würde.

9.2.1 Gemäss Planung der Beschwerdegegnerin kommt auf der fraglichen Strecke im Regionalverkehr der NPZ zum Einsatz. Halte auf Gleis 3 sind vorerst nicht vorgesehen. Dieser Fahrzeugtyp gilt bezüglich der Normperronhöhe im überhöhten Gleis als kritisch. Mit der Auflage, Ein- und Ausstiege dürften generell nur noch am Gleis 2 und 4 erfolgen, wäre den Anliegen des Behindertengleichstellungsrechts allerdings noch nicht gedient. Denn der Fahrgastraum des NPZ ist nicht niveaugleich, sondern nur über Stufen erreichbar. Die SBB verfügen über rund 120 solcher Nahverkehrspendelzüge vom Typ NPZ. Diese werden derzeit zwar modernisiert und – mit Niederflur-Zwischenwagen versehen – als neue Regionalverkehrskomposition unter dem Namen „Domino“ vorerst im Wallis und im Glarnerland zum Einsatz gelangen. Auch nach der Modernisierung verfügen diese Kompositionen wegen den Aussenschwingtüren weiterhin über kritische Ausragungen. Die Umstellung soll bis 2012 abgeschlossen sein, wobei sich die Ablieferung der ersten Niederflur-Zwischenwagen gemäss Medienmitteilung der SBB vom 23. Oktober 2008 verspätet hat und ein Einsatz auf den Fahrplanwechsel 2008 hin noch nicht möglich sein wird. Der autonome Zugang für Rollstuhlfahrende im Sinne von AB-EBV 66.1 Ziff. 1311 wäre somit in Walenstadt auch im Falle einer Anhebung der Perronkante des Gleises 3 in den nächsten Jahren nur dann gewährleistet, wenn die Beschwerdegegnerin verpflichtet würde, an Stelle des alten Rollmaterials eine Zugskomposition, die einen niveaugleichen Einstieg ermöglicht, einzusetzen und gleichzeitig sicherzustellen, dass Kompositionen mit Ausragungen nur auf Gleis 2 und 4 halten. Als Folge davon könnte vorerst wohl nur der Flirt (auf allen Gleisen) und – sobald verfügbar – der Domino (allerdings beschränkt auf Gleis 2 und 4) eingesetzt werden.

9.2.2 Die Anhebung der Perronhöhe im überhöhten Gleis hätte jedoch zur Folge, dass die Interoperabilität des schweizerischen Eisenbahnnetzes – die Befahrbarkeit mit beliebigen Fahrzeugtypen – als eines der Wesensmerkmale der Bahninfrastruktur nicht mehr gewährleistet wäre. Mit der Vorinstanz ist einig zu gehen, dass dieser Interoperabilität ein hoher Stellenwert einzuräumen ist. Weiter ist in Betracht zu ziehen, dass die Beschwerdegegnerin ihr Einsatzkonzept ändern müsste. Auf Grund des Umstandes, dass das gesamte Streckennetz der Beschwerdegegnerin zahlreiche Kurvenbahnhöfe (gemäss Beschwerdeführerin 70 – 100) aufweist, dürfte dem vorliegenden Entscheid wohl erhebliche präjudizierende Wirkung zukommen. Auflagen hinsichtlich des Einsatzes des Rollmaterials im Regionalverkehr könnten damit die

gesamte Betriebs- und Investitionsplanung der Beschwerdegegnerin in Frage stellen. Darüber hinaus müsste die Beschwerdegegnerin durch innerbetriebliche Anordnungen sicherstellen, dass kritische Fahrzeuge jederzeit – d.h. auch bei kurzfristig erforderlichen betrieblichen Änderungen – nur an Perronkanten, die den Ausragungen Rechnung tragen, für den Ein- und Ausstieg eingesetzt werden. Dies beinhaltet neben einem gewissen sicherheitsrelevanten Fehlerpotential ebenfalls einen betrieblichen Mehraufwand. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit ist nun auch den Übergangsfristen Rechnung zu tragen. Danach hat die Beschwerdegegnerin noch bis 2024 Zeit, ihre bestehenden Infrastrukturen anzupassen (Art. 22 Abs. 1 BehiG). Als Folge davon haben Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gegenüber dem Interesse an der Beseitigung einer Benachteiligung kurz nach Inkrafttreten des BehiG mehr Gewicht als gegen Ende der Übergangsfrist (Botschaft des Bundesrates vom 11. Dezember 2000 zum BehiG, BBl 2001 1715, S. 1782). Damit erscheinen die durch eine Anhebung der Perronhöhe bedingten betrieblichen Auflagen aus wirtschaftlicher Sicht als nicht zumutbar.

9.2.3 Aus den genannten betrieblichen Gründen vermag die Beschwerdeführerin auch mit ihrem Vorschlag, die Perronkante sei 30 mm vom Gleis (und damit aus dem Gefahrenbereich der Ausragungen) zurück zu versetzen, damit eine behindertengerechte Höhe realisiert werden könne, nicht durchzudringen. Denn wie sie selber ausführt, wäre mit dieser Variante der autonome Zugang für Rollstuhlfahrende nur bei Niederflurfahrzeugen mit variabel ausfahrbaren Schiebetritten gewährleistet, während der Spalt zwischen Perronkante und Fahrzeug bei den übrigen Fahrzeugtypen von Rollstuhlfahrenden nicht autonom überwunden werden könnte. Die Beschwerdegegnerin hätte folglich auch bei dieser infrastrukturseitigen Massnahme – zwar nicht aus Sicherheitsüberlegungen, aber zumindest zwecks Gewährleistung des autonomen Zugangs – jederzeit dafür zu sorgen, dass nur bestimmte Fahrzeugtypen auf dem Gleis 3 im Regionalverkehr eingesetzt würden. Abgesehen davon würde eine solche Rückversetzung dem Bestreben widersprechen, die Perronkante entsprechend ihrer Funktion möglichst nahe an der Gleisachse anzuordnen (vgl. R RTE 20012 Ziff. 3.6.1). Damit scheitert auch diese Massnahme an der fehlenden Zumutbarkeit.

9.2.4 Weiter ist der Stellenwert des Bahnhofs Walenstadt für Behinderte und innerhalb des Streckennetzes der Beschwerdegegnerin in Betracht zu ziehen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a BehiV und Art. 15 Abs. 1 Bst. b

VböV; vgl. E. 8.2). In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzipes ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass bei einer Regionalstation mit besonderen räumlichen Verhältnissen und wenig Reiseverkehr durch Behinderte eher auf bauliche Anpassungen verzichtet werden kann (vgl. Erläuterungen des BAV zur VböV, S. 2). Beim Bahnhof Wahlenstadt handelt es sich nicht um einen Knoten- bzw. Anschlussbahnhof (vgl. Anhang 1 der Ausführungsbestimmungen des BAV vom 7. Juni 1999 zur Eisenbahn-Netzzugangsverordnung [AB-NZV, SR 742.122.4]). Auch macht die Beschwerdeführerin nicht geltend, der Bahnhof werde regelmässig oder häufig von Rollstuhlbehinderten benutzt oder ihm komme aus anderen Gründen besondere Bedeutung zu. Die Interessenlage der Behinderten vermag insoweit die gegenüberstehenden Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen der Beschwerdegegnerin nicht zu überwiegen.

9.3 Bei der Herabsetzung der Perronhöhe im überhöhten Gleis handelt es sich um eine Massnahme mit dauerhaftem Charakter. Die ausragungsbedingte Höhendifferenz zwischen Perron- und Einstiegs-kante wird den Rollstuhlfahrenden bei allen heute zum Einsatz gelangenden Fahrzeugen des Regionalverkehrs – auch bei Niederflurwagen wie dem Flirt oder Domino – den autonomen Zugang verunmöglichen.

9.3.1 Besondere Beachtung ist dem Umstand zu schenken, dass damit einem Erfordernis vorab aus früheren Zeiten Rechnung getragen wurde, das an sich im Widerspruch zu den heutigen Bestrebungen steht, im Sinne des Behindertengleichstellungsrechts den autonomen Zugang mittels niveaugleichen Einstiegen zu ermöglichen. Der autonome Zugang für Rollstuhlfahrende wird hingegen nicht einzig anlageseitig durch die Perronhöhe, sondern auch durch die fahrzeugseitige konstruktive Gestaltung (insb. ausfahrbare Schiebetritte) erreicht. Erst das Zusammenspiel dieser beiden Komponenten gewährleistet den autonomen Zugang. Die Beschwerdegegnerin setzt im Regionalverkehr weiterhin rund 120 Kompositionen des besonders kritischen Zugtyps NPZ ein. Die Steuer- und Triebwagen werden auch nach dem Umbau zur Komposition Domino die strittigen Ausragungen aufweisen, die neuen Niederflur-Zwischenwagen werden aber über behindertengerechte Zugänge verfügen.

9.3.2 Für die Beschwerdegegnerin gilt eine bis Ende 2023 laufende Übergangsfrist von 20 Jahren für die Anpassung der bestehenden Bauten, Anlagen und Fahrzeuge an die Anforderungen des BehiG. Wie

bereits ausgeführt, dürften Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gegen Ende der Übergangsfrist bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit weniger Gewicht zukommen als heute noch (E. 9.2.2). Damit stellt sich die Frage, ob die heutige Herabsetzung der Perronhöhe im überhöhten Gleis auch langfristig noch erforderlich sein wird bzw. ob damit eine zwar aus heutiger Sicht verhältnismässige, aber dauerhafte und später allenfalls nicht mehr zumutbare, jedoch bleibende Benachteiligung für Behinderte geschaffen wird. Diese auch für die vorliegende Verhältnismässigkeitsprüfung relevante Frage (vgl. Art. 12 Abs. 2 BehiG) ist zu verneinen. Denn es bestehen durchaus Möglichkeiten, auch nachträglich den Anforderungen des BehiG gerecht zu werden. So ist es denkbar, gestützt auf die Geltendmachung von subjektiven Rechten (Art. 7 Abs. 2 BehiG) den Einsatz kritischer Fahrzeuge über die Übergangsfrist hinaus an die Bedingung zu knüpfen, dass diese nur auf Gleisen verkehren dürfen, die bei Halten perronseitig den autonomen Zugang gewährleisten. Im Hinblick auf den Einsatz von Fahrzeugen mit Niederflrzugang, aber ohne Ausragungen, könnten darüber hinaus bereits heute bekannte Lösungen wie Perron-Teilerhöhungen (vgl. AB-EBV 34 Ziff. 211; Erläuterungen des BAV zur VböV, S. 6) angeordnet werden. Ebenso ist nicht ausgeschlossen, dass künftige fahrzeugseitige Konstruktionen den autonomen Zugang auch bei tieferer Perronkante ermöglichen werden. Dem Einwand von Vorinstanz und Beschwerdegegnerin, wonach der autonome Zugang bzw. eine möglichst geringe Niveaudifferenz einzig durch konstruktive Massnahmen auf der Fahrzeugseite erreicht werden könne, ist damit nicht zu folgen.

9.3.3 Die Frage, ob es mit der heutigen Rechtslage überhaupt noch vereinbar ist, Fahrzeuge unter Ausnützung von AB-EBV 47.2 Ziff. 7 zu bauen oder zu erneuern, bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Plangenehmigungsverfahrens. Die Vorinstanz als Aufsichtsbehörde dürfte aber gut beraten sein, diese Bestimmung gerade mit Blick auf die bereits laufende Übergangsfrist (Art. 22 Abs. 1 BehiG) kritisch zu überprüfen.

9.4 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der für Rollstuhlfahrende zu erwartende Nutzen aus einer den autonomen Zugang gewährleistenden Perronhöhe im heutigen Zeitpunkt in einem Missverhältnis zu den Gründen der Betriebssicherheit und zum wirtschaftlichen Aufwand für die Beschwerdegegnerin steht und deshalb davon abzusehen ist, die Beseitigung der Benachteiligung anzuordnen.

9.5 Die Beschwerdeführerin hat nun offenbar für den Fall, dass die Perronhöhe nicht auf ein behindertengerechtes Wertepaar angehoben werden kann, den Eventualantrag gestellt, der Mittelperron sei so auszuführen, dass eine spätere Erhöhung der Perronkante ohne grossen Aufwand möglich sei und die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, Regionalzüge mit Tiefeinstieg regulär nur an den Perronkanten 2 und 4 halten zu lassen. Dem ist nicht zu folgen: Hinsichtlich bereits heute zu treffender baulicher Vorkehrungen vermag selbst die Beschwerdeführerin keine konkreten Vorschläge einzubringen, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet abzuweisen ist. Die verlangte betriebliche Anordnung würde voraussetzen, dass der Beschwerdegegnerin das einzusetzende Rollmaterial und die Betriebsplanung vorgegeschrieben würde. Dies ist aus den bereits genannten Gründen als unzumutbar zu erachten, auch wenn die hier fragliche Perronkante am Gleis 3 gemäss heutiger Planung der Beschwerdeführerin nicht für Halte von Regionalzügen eingesetzt wird.

10.

Art. 12 Abs. 3 BehiG sieht vor, dass für den Fall des Verzichts auf die Beseitigung einer Benachteiligung die SBB oder das vom Bund konzessionierte Transportunternehmen zu verpflichten ist, eine angemessene Ersatzlösung anzubieten. Damit wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstärkt, indem an Stelle einer vollständigen Beseitigung einer Benachteiligung eine differenzierte, auf die konkreten Verhältnisse zugeschnittene Zwischenlösung angeordnet wird. Zu denken ist etwa an eine Mobillift-Lösung mit Bedienung für den Zugeinstieg auf jenen Strecken, auf denen in der Übergangszeit aus wirtschaftlichen Gründen noch Perronanlagen in Betrieb sind, die nicht den Anforderungen der Behinderten entsprechen (Erläuterungen BJ, S. 12).

Für den vorliegenden Fall sehen bereits die einschlägigen Bestimmungen eine solche Zwischen- bzw. Ersatzlösung vor, indem die Eisenbahnunternehmung verpflichtet wird, die erforderlichen Hilfestellungen durch den Einsatz von Personal und den nötigen Hilfsmitteln zu erbringen (Art. 3 Abs. 2 und 3 VböV i.V.m. AB-EBV 34 Ziff. 211 und 66.1 Ziff. 132; vgl. E. 7.4 hiervor). Damit ist die Beschwerdegegnerin bereits gesetzlich verpflichtet, eine Ersatzlösung dafür anzubieten, dass sie Rollstuhlfahrenden bei allfälligen Halten von Regionalzügen auf Gleis 3 nicht den autonomen Ein- und Ausstieg durch bauliche bzw. technische Massnahmen gewährleisten kann. Eine darüber hinausgehende gerichtliche Anordnung erübrigt sich damit.

11.

Gestützt auf vorstehende Erwägungen ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als die Perronkante des Gleises 3 im Bahnhof Walenstadt auf der Bogeninnenseite auf 495 mm über SOK anzuheben ist (E. 6.6.4 und 6.8). Darüber hinausgehend ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (E. 3).

12.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als mehrheitlich unterliegend. Weil die Geltendmachung von Rechtsansprüchen bei Bauten, Einrichtungen oder Fahrzeugen (Art. 7 BehiG) unentgeltlich ist (Art. 10 Abs. 1 BehiG) und keine mutwillige oder leichtsinnige Beschwerdeführung vorliegt (Art. 10 Abs. 2 BehiG), sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- ist dieser nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

13.

Weder der mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführerin noch der nicht vertretenen obsiegenden Beschwerdegegnerin steht eine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als in Abänderung der Plangenehmigungsverfügung des BAV vom 3. Oktober 2007 betreffend die Sanierung des Mittelperrons des Bahnhofs Walenstadt die Perronhöhe des Gleises 3 auf der Bogeninnenseite auf 495 mm festgesetzt wird. Darüber hinaus wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Gericht ihre Kontonummer bekannt zu geben oder einen Einzahlungsschein zuzustellen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 341.14-2007/0261; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Beat Forster

Lars Birgelen

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 Beschwerdefrist steht still vom 18. Dezember 2008 bis und mit dem 2. Januar 2009 (Art. 46 Abs. 1 Bst. c 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: