

ettlersuter

24. Feb. 2022

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



2C_26/2019

Urteil vom 22. Dezember 2021 II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichter Beusch,
Gerichtsschreiber A. Brunner.

Verfahrensbeteiligte

Inclusion Handicap,
Mühlemattstrasse 14a, 3007 Bern,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Martin Looser und Nuria Frei,
Rechtsanwälte, ettlersuter Rechtsanwälte,
Klausstrasse 43, 8008 Zürich,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB
Division Personenverkehr,
Wylersstrasse 123/125, 3000 Bern 65,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Prof. Dr. Hans-Rudolf Trüb und
Dr. Martin Zobl, Rechtsanwälte, Walder Wyss AG,
Seefeldstrasse 123, 8008 Zürich,

Bundesamt für Verkehr (BAV), Mühlestrasse 6,
3003 Bern,

Bombardier Transportation GmbH,
Am Rathenaupark, 16761 Henningsdorf, Deutschland,
vertreten durch Michael Kramer und Dr. Michael Lips,
Rechtsanwälte, Pestalozzi Rechtsanwälte AG,
Löwenstrasse 1, 8001 Zürich.

Gegenstand

Befristete Betriebsbewilligungen für Fernverkehrs-
Doppelstock-Triebszüge IR100, IR200, IC200,

Beschwerde gegen das Urteil des
Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 20. November 2018 (A-359/2018).

Sachverhalt:

A.

A.a Am 12. Mai 2010 vergaben die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) den Auftrag zur Produktion und Auslieferung von 59 Doppelstockzügen für den Fernverkehr an die Bombardier Transportation GmbH.

A.b Im Zusammenhang mit der Genehmigung des Pflichtenhefts wurde im Auftrag der SBB der in den neuen Fahrzeugen vorgesehene Fahrgastraum in Form einer begeh- und befahrbaren Maquette im Massstab 1:1 aus Holz nachgebildet. Am 26. Januar 2011, 17. Februar 2011 und 9. September 2011 fanden Begehungen dieser Maquette statt, an denen mehrere Vertreter von Behindertenverbänden teilnahmen.

Im weiteren Projektverlauf tauschten sich die SBB und die Behindertenverbände mehrfach über die Anforderungen an eine behindertengerechte konstruktive Ausgestaltung der neu zu bauenden Fahrzeuge aus; Hauptansprechpartnerin der SBB war dabei die Schweizerische Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr (BöV), die im Jahr 2015 in die Integration Handicap (heute: Inclusion Handicap) integriert wurde.

A.c Auf Gesuch der SBB hin genehmigte das Bundesamt für Verkehr (BAV) mit Verfügung vom 12. Januar 2011 unter gewissen Auflagen das Pflichtenheft bzw. den Anforderungskatalog "Projekt Fernverkehr Doppelstockzüge" sowie die Typenskizzen für die neu zu bauenden Fernverkehrs-Doppelstock-Triebzüge (FV-Dosto) IR100, IR200 und IC200.

Integration Handicap und die Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten baulichen Umwelt forchten diese Verfügung beim Bundesverwaltungsgericht an. Dabei machten sie eine Diskriminierung bzw. Benachteiligung von Menschen mit Behinderung geltend und beantragten insbesondere die Trennung des Rollstuhlbereichs im IC200 von der geplanten rollstuhlgängigen Verpflegungszone und dessen Verlegung in einen dem Speisewagen benachbarten Wagen sowie das Zugänglichmachen des Speisewagens im Obergeschoss des IC200 für Passagiere mit Mobilitätsbehinderungen durch einen Aufzug.

Mit Urteil A-1130/2011, A-1133/2011 vom 5. März 2012 hiess das Bundesverwaltungsgericht den Antrag auf Verlegung des Rollstuhlbereichs gut und hob die Verfügung des BAV vom 12. Januar 2011 insoweit auf, als damit der gemäss Pflichtenheft und Typenskizze zum IC200 in der Verpflegungszone vorgesehene Rollstuhlbereich genehmigt worden war. Den Antrag auf Einbau eines Personenaufzugs zum Speisewagen im Oberdeck des IC200 wies es ab. Im Übrigen schrieb es das Beschwerdeverfahren zufolge Einigung der Parteien als gegenstandslos geworden ab.

Die von den SBB gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht mit Urteil 2C_380/2012 vom 22. Februar 2013 (auszugsweise publiziert in BGE 139 II 289) gut. Das Bundesgericht hob das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ersatzlos auf und bestätigte in Bezug auf den vor Bundesgericht noch strittigen Rollstuhlbereich die Verfügung des BAV vom 12. Januar 2011.

B.

B.a Auf Gesuch der Bombardier Transportation GmbH vom 9. August 2010 hin bewilligte das BAV den SBB mit Verfügungen vom 30. November 2017 befristet bis zum 30. November 2018 den Betrieb der FV-Dosto IR100, IR200 und IC200 im kommerziellen Verkehr. Die Gültigkeit der Betriebsbewilligungen wurde mit ergänzenden Verfügungen des BAV vom 14. November 2018 bis zum 12. Dezember 2020, und mit ergänzender Verfügung des BAV vom 26. Oktober 2020 bis zum 31. Dezember 2022 verlängert.

B.b Inclusion Handicap focht die Verfügungen des BAV vom 30. November 2017 beim Bundesverwaltungsgericht mit folgendem Rechtsbegehren an:

1. Die angefochtenen Verfügungen vom 30. November 2017 seien insoweit aufzuheben, als die bewilligten Fahrzeuge den Anforderungen des Behindertengleichstellungsrechts im Bereich des öffentlichen Verkehrs nicht vollumfänglich genügen und es seien die Beschwerdegegnerinnen zu verpflichten, die streitgegenständlichen Fahrzeugtypen entsprechend abzuändern.

2. Insbesondere seien die folgenden Anpassungen als zwingende Auflagen anzuordnen:

(Im Ein-/Ausgangsbereich)

a. Die Ein-/Ausstiegsplattform sei so abzuändern, dass Menschen im Rollstuhl das Fahrzeug selbständig und mit eigener Kraft verlassen können. Insbesondere sei der Boden in diesem Bereich so anzuheben, dass die Neigung der zu steilen Rampe reduziert, d.h. die Niveaudifferenz zwischen der Einstiegs-kante und dem Boden verringert werden kann.

b. Bei den Zugeingangstüren seien die Einstiegs-kanten beim Absatz von 4.5 cm über dem Schiebetritt abzurunden oder abzuschrägen, damit Personen im Rollstuhl weniger Kraft und Drehmoment benötigen, um die Einstiegs-schwelle zu überwinden.

c. Der auf Höhe der zweitletzten Treppenstufe vor dem Erdgeschoss endende aussenseitige Treppenhandlauf sei zu verlängern, um die Türefassung herumzuführen und mit der vertikalen Haltestange der Eingangstüre zu verbinden, um eine sichere Benützung der Treppe durch Menschen mit einer Sehbehinderung sowie durch Menschen mit einer Gehbehinderung zu gewährleisten.

d. Bei der Ein- /Ausstiegsplattform sei mindestens eine zusätzliche Türöffnungstaste anzubringen, die für Menschen im Rollstuhl erreichbar ist, d.h. auf maximal 110 cm Höhe und mit einem Abstand von 70 cm zu den Ecken der Einstiegsplattform. In den Wagen mit einem Rollstuhl-abteil sei eine Türöffnungstaste für Menschen im Rollstuhl, beidseitig je eine für die linke und rechte Ausstiegs-türe vorzusehen. Die reguläre Türöffnungstaste sei am gleichen Ort beizubehalten, damit sie von Menschen mit einer Sehbehinderung aufgefunden werden kann.

e. Die Türöffnungstaste auf der Aussenseite der Fahrzeugtüren sei mit einem Kontrastfeld von mindestens 20 mal 20 cm deutlicher zu kennzeichnen, damit sie auch von Menschen mit einer Sehbehinderung sicher aufgefunden werden kann.

f. Bei den Türöffnungstasten aussen seien akustische Findesignale einzubauen, die sich derart dynamisch dem vorhandenen Geräuschpegel anpassen, dass das Signal stets aus 2 m Distanz gut wahrnehmbar ist, damit Menschen mit einer Sehbehinderung die Fahrzeugtüren akustisch lokalisieren und ihre Öffnung sicher betätigen können. Eventualiter sei das vorhandene fixe

akustische Findexial so einzustellen, dass es in der überwiegenden Mehrzahl der auf Bahnhöfen vorkommenden Umgebungsgeräuschepegel aus 2 m Distanz wahrnehmbar ist.

(Fortbewegung im Zug)

g. Vor den Wagenübergängen im Oberdeck seien zur Kennzeichnung der Niveauunterschiede kontrastreiche Bodenleisten anzubringen, um die Stolpergefahr für Menschen mit einer Sehbehinderung zu verhindern.

h. Im Oberdeck seien die Gepäckgestelle oberhalb von 800 mm (ab Boden) um mindestens 150 mm zurückzusetzen, damit sich auch Menschen mit einer Sehbehinderung im Zug sicher fortbewegen können.

i. Die Haltestangen in den Wagenübergängen im Oberdeck seien so weit in Richtung der Mittelachse zu versetzen, dass sie von Menschen mit einer Sehbehinderung beim Betreten des Wagenübergangs gesehen und sicher umgriffen werden können.

j. Es sei am Wagenende bzw. vor dem Wagenübergang der 1.-Klasse-Wagen bei den Einzelsitzen auf den dort beidseitig vorhandenen Technikschränken je ein Haltegriff anzubringen, damit Menschen mit einer Seh- oder Gehbehinderung den Wagenübergang sicher passieren können.

(Blendungswirkungen/Spiegelungen)

k. Es seien geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Blendungswirkung der Beleuchtung in den Sitzbereichen so zu reduzieren, dass der Zugang von Menschen mit einer Sehbehinderung zu den Reiseinformationen sowie die Kommunikation von Menschen mit einer Hörbehinderung durch die Beleuchtung nicht beeinträchtigt werden.

l. Die Spiegelbeleuchtung in allen WCs sei durch eine Deckenbeleuchtung zu ersetzen, damit Menschen mit einer Sehbehinderung in der autonomen Benutzung der WCs nicht beeinträchtigt werden. Eventualiter sei die Leuchtstärke der Spiegelbeleuchtung auf ca. 30% zu reduzieren.

m. Bei den Fahrzeugmonitoren seien entspiegelte Abdeckungen zu verwenden, damit Reiseinformationen auch für Menschen mit einer Sehbehinderung zugänglich sind.

(Kennzeichnung der Information im Fahrzeug)

n. Die Piktogramme zur Kennzeichnung der Vorrangsitze für Menschen mit einer Behinderung seien grösser zu gestalten und an nicht zu übersehender Stelle anzubringen.

o. Im Ober- und Unterdeck der Fahrzeuge sei ein durchgängiges Leitsystem mit taktilen Schildern/Markierungen vorzusehen, welches zumindest die Richtung zum Speisewagen und zu den jeweiligen Wagenklassen sowie zu Sonderzonen auch für Menschen mit einer Sehbehinderung erkennbar ist.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerinnen.

B.c Während des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht einigten sich die Verfahrensbeteiligten bezüglich der Rechtsbegehren 2g, 2m, 2n und 2o. Insoweit schrieb das Bundesverwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren mit Urteil vom 20. November 2018 als gegenstandslos geworden ab. In Bezug auf das Begehren 2a hiess es die Beschwerde teilweise gut und auferlegte der SBB die zusätzliche Auflage, pro Zug mindestens einen mit einem Rollstuhl-Piktogramm gekennzeichneten normkonformen Ein- und Ausstieg (Rampenneigung von maximal 15 % ausgehend von einem ebenen, geraden Gleis) vorzusehen mit Zugangsmöglichkeit zum Rollstuhlbereich (Stellplätze und rollstuhlgängige Universaltoilette) und zu einer allfälligen Verpflegungszone. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten war.

In prozessualer Hinsicht wies es verschiedene noch unbeurteilt gebliebene Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten ab.

Verfahrenskosten erhob das Bundesverwaltungsgericht nicht. Allerdings verpflichtete es Inclusion Handicap dazu, den SBB und der Bombardier Transportation GmbH eine Parteientschädigung in der Höhe von je Fr. 126'000.-- zu bezahlen.

B.d Mit Verfügung vom 3. Dezember 2018 ergänzte das BAV die Betriebsbewilligungen vom 30. November 2017 im Sinne des insoweit nicht angefochtenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts um die Auflage 6.3, dass die SBB pro Fahrzeugseite mindestens einen normkonformen Ein-/Ausstieg (Rampenneigung von maximal 15 %, ausgehend von einem ebenen, geraden Gleis) mit Zugangsmöglichkeit zum Rollstuhlbereich (Stellplätze und rollstuhlgängige Universaltoilette) und zur Verpflegungszone (sofern vorhanden) vorzusehen und mit einem Rollstuhl-Piktogramm zu kennzeichnen hätten. Zudem seien die Rampenneigungen aller Türen im Bereich der Ein- und Ausstiege am Baumusterfahrzeug jeden Typs (IR100, IR200, IC200) auf ebenem, geradem Gleis nachzumessen. Zu diesem Zweck sei von den SBB auf eigene Kosten ein geeigneter externer und unabhängiger Gutachter zu

beauftragen, welcher bisher nicht in den Zulassungsprozess einbezogen gewesen sei. Das Ergebnis der Messungen sei dem BAV in Form einer durch den Gutachter unterzeichneten Erklärung einzureichen, aus welcher hervorgehe, welche Türen jeden Typs (Baumusterfahrzeuge) normkonform seien.

C.

C.a Mit Eingabe vom 7. Januar 2019 erhebt Inclusion Handicap beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.

Sie beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. November 2018 insoweit aufzuheben, als damit die Rechtsbegehren 2a, 2b, 2c, 2d, 2e, 2f, 2j, 2k und 2l (vgl. Bst. B.b hiervor) abgewiesen worden seien; die SBB seien zu verpflichten, die streitgegenständlichen Fahrzeuge im Sinne dieser Rechtsbegehren abzuändern. Weiter sei das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts insoweit aufzuheben, als die Beweisanträge auf Einholung eines gerichtlichen Gutachtens zum Thema der Überwindbarkeit der Eingangsrampen durch Rollstuhlfahrende, auf Einholung eines gerichtlichen Gutachtens zur Blendwirkung der Beleuchtung in den Sitzbereichen für Menschen mit Hör- und Sehbehinderung sowie zur Blendwirkung der Spiegelbeleuchtung in den WCs für Menschen mit Sehbehinderung und auf Einholung eines gerichtlichen Gutachtens zur Frage der effektiven Rampenneigung abgewiesen worden seien. Schliesslich sei Inclusion Handicap von der Pflicht zur Zahlung von Parteientschädigungen zugunsten der SBB und der Bombardier Transportation GmbH zu befreien; eventualiter seien die ausgesprochenen Parteientschädigungen angemessen zu reduzieren.

C.b Das BAV beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

C.c Die SBB stellen den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; wolle das Bundesgericht die Beschwerde gutheissen, sei die Sache eventualiter zur Prüfung der Verhältnismässigkeit allfälliger Anpassungen und zur Festlegung einer angemessenen Übergangsfrist an das BAV zurückzuweisen; wolle das Bundesgericht die Beschwerde gutheissen und von einer Rückweisung absehen, sei den SBB subeventualiter eine angemessene Übergangsfrist von mindestens 24 Monaten einzuräumen, um allfällige Anpassungen an den streitbetroffenen Fahrzeugen vorzunehmen.

Prozessual ersuchen die SBB einerseits um Beizug der Akten des BAV betreffend Genehmigung von Typenskizzen und Pflichtenheft der Doppelstock-Triebzüge IR100, IR200 und IC200 sowie der daran anschliessenden Rechtsmittelverfahren vor Bundesverwaltungsgericht (A-1130/2011 bzw. A-1133/2011) und Bundesgericht (Verfahren 2C_380/2012). Andererseits beantragen sie – soweit das Bundesgericht zu ihren Lasten auf das Parteigutachten der Schweizer Paraplegiker-Forschung (SPF) abstellen wolle – die vorgängige Edition der in diesem Parteigutachten zitierten, bisher unveröffentlichten biomechanischen Studie der SPF sowie die Gewährung des rechtlichen Gehörs dazu.

C.d Die Bombardier Transportation GmbH beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Verfahrensrechtlich ersucht sie (wie die SBB; vgl. Bst. C.c hiervor) um Beizug der Akten des BAV betreffend Genehmigung von Typenskizzen und Pflichtenheft der Doppelstock-Triebzüge IR100, IR200 und IC200 sowie der daran anschliessenden Rechtsmittelverfahren vor Bundesverwaltungsgericht (A-1130/2011 bzw. A-1133/2011) und Bundesgericht (Verfahren 2C_380/2012).

C.e Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Stellungnahme.

C.f Im zweiten und dritten Schriftenwechsel bekräftigen die Verfahrensbeteiligten ihre Positionen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet weiterhin darauf, in der Sache Stellung zu nehmen.

D.

Mit Eingabe vom 6. Februar 2020 notifizierte das BAV dem Bundesgericht sein Schreiben an die SBB vom 3. Februar 2020, womit es bestätigte, dass die nach dem bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren A-359/2018 neu in die Verfügung vom 3. Dezember 2018 aufgenommene Auflage 6.3 (vgl. Bst. B.d hiervor) per 23. Januar 2020 vollständig erfüllt worden sei.

Erwägungen:

I. Prozessuales

1.

1.1 Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts, der (befristete) Betriebsbewilligungen für Fahrzeuge des Eisenbahnverkehrs zum Gegenstand hat. Damit liegt ein zulässiges Anfechtungsobjekt vor (Art. 82 lit. a, Art. 86 lit. a, Art. 90 BGG), zumal die Ausnahmeregelung von Art. 83 lit. o BGG hier keine Anwendung findet (vgl. Urteil 2C_380/2012 vom 22. Februar 2013 E. 1.1 [nicht publ. in BGE 139 II 289]).

1.2 Zur Beschwerde berechtigt sind unter anderem Organisationen, denen ein Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG). Für die hier interessierende Zulassung von Fahrzeugen nach Art. 18w des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) räumt das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG; SR 151.3) ein solches Beschwerderecht namentlich Behindertenorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung ein, die seit mindestens zehn Jahren bestehen (Art. 9 Abs. 1, Art. 9 Abs. 3 lit. c BehiG); erforderlich ist neben einem aktuellen praktischen Interesse an der Aufhebung bzw. Abänderung des angefochtenen Entscheids (vgl. zu diesem Erfordernis im Anwendungsbereich von Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG; BGE 138 V 339 E. 2.3.1; 136 II 101 E. 1.1), dass diese Organisationen benachteiligungsbedingte Rechtsansprüche geltend machen, die sich auf eine grosse Zahl Behinderter auswirken (Art. 9 Abs. 1 BehiG).

Diese Anforderungen sind hier erfüllt:

1.2.1 Gemäss Art. 9 Abs. 2 BehiG i.V.m. Anhang 1 Ziff. 6 der Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003 (BehiV; SR 151.31) steht der Organisation Inclusion Handicap das Beschwerderecht grundsätzlich zu. Die Organisation begründet ihre Beschwerde damit, dass Menschen mit Behinderung bei der Benützung der nach dem angefochtenen Urteil weiterhin befristet zum Betrieb zugelassenen FV-Dosto IR 100, IR 200 und IC 200, aufgrund der Bauweise dieser Fahrzeuge, Nachteile entstünden. Gestützt auf diese Argumentation macht sie behindertengleichstellungsrechtliche Beseitigungsansprüche geltend, die sich aufgrund des von den SBB vorgesehenen Einsatzes der FV-Dosto IR 100, IR 200 und IC 200 auf verschiedenen

Hauptverkehrsachsen des schweizerischen Bahnnetzes auf eine Vielzahl von Menschen mit Behinderungen auswirken können.

1.2.2 Auch das für die Beschwerdelegitimation erforderliche aktuelle praktische Interesse an der Aufhebung bzw. Abänderung des angefochtenen Entscheids (vgl. E. 1.2 hiervor) ist zu bejahen: Zwar waren die von der Vorinstanz beurteilten Ausgangsverfügungen des BAV an sich bis zum 30. November 2018 befristet; sie sind daher heute an sich nicht mehr wirksam. Das BAV hat jedoch am 14. November 2018 unter Verweisung auf die Verfügungen vom 30. November 2017 weitere Verfügungen erlassen und die Gültigkeit der zunächst bis zum 30. November 2018 befristeten Betriebsbewilligungen bis Ende 2020 verlängert. Ein weiteres Mal bis zum 31. Dezember 2022 verlängert wurden die befristeten Betriebsbewilligungen mit Verfügung des BAV vom 26. Oktober 2020 (vgl. Bst. B.a hiervor). Am Inhalt der Betriebsbewilligungen hat sich dadurch – soweit hier interessierend – nichts verändert.

Vor diesem Hintergrund entspräche es einem formalistischen Leerlauf, die bundesgerichtliche Überprüfung der heute gültigen (befristeten) Betriebsbewilligungen des BAV davon abhängig zu machen, dass das Bundesverwaltungsgericht zuvor (auch) die bereits bei ihm anhängige Beschwerde gegen die Verfügungen vom 14. November 2018 beurteilt und – aufgrund der weitgehenden (vgl. die Anpassung dieser Verfügungen gemäss Bst. B.d hiervor) Übereinstimmung der rechtlichen Fragestellungen mit dem Verfahren A-359/2018 zwangsläufig – abgewiesen hätte. Hinzu kommt, dass das Sachurteil des Bundesgerichts im vorliegenden Fall die vom BAV erst noch zu erteilenden definitiven Bewilligungen unter dem Blickwinkel des Behindertengleichstellungsrechts teilweise präjudiziert, und eine möglichst frühe bundesgerichtliche Klärung der von Inclusion Handicap in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen angesichts der fortlaufenden Produktion und Inbetriebnahme der streitgegenständlichen Fahrzeuge auch für die SBB und die Bombardier Transportation GmbH von zentralem Interesse ist (vgl. Beschwerdeantwort der SBB, Rz. 17).

1.3 Die weiteren Eintretensvoraussetzungen (Art. 42, Art. 100 Abs. 1 BGG) geben nicht zu Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Der von den SBB und der Bombardier Transportation GmbH gegen einzelne Rechtsbegehren erhobene Einwand, dass die Organisation Inclusion Handicap die vorliegend vorgebrachten Rügen schon im Rahmen des Verfahrens betreffend Pflichtenheft bzw. Typenzulassung (vgl. Bst. A.c hiervor) hätte vorbringen können und – im Interesse der Planungssicherheit – auch hätte vorbringen müssen, ist nachfolgend in einer eigenständigen Erwägung (vgl. E. 4 hiernach) zu prüfen.

2.

Wie aus dem zweiten Beschwerdebegehren hervorgeht, ist die Beschwerdeführerin mit der Abweisung einzelner Beweisanträge im vorinstanzlichen Verfahren nicht einverstanden. Die Abweisung dieser Beweisanträge kann für sich genommen im vorliegenden Verfahren jedoch nicht angefochten werden; Anfechtungsobjekt bildet vielmehr der in der Sache ergangene Endentscheid der Vorinstanz (Art. 90 BGG), dem insoweit nach Auffassung von Inclusion Handicap der Mangel einer offensichtlich unrichtigen bzw. sonst rechtsfehlerhaften Sachverhaltsfeststellung anhaftet (Art. 97 Abs. 1 BGG). Unter dieser Prämisse ist das zweite Rechtsbegehren von Inclusion Handicap so zu verstehen, dass das Bundesgericht (eventualiter) um Rückweisung der Sache ersucht wird, damit die Vorinstanz die beantragten Beweise abnehme und gestützt darauf einen neuen Entscheid fälle. Eine solche Auslegung drängt sich auch deshalb auf, weil Inclusion Handicap die Beweisanträge für das bundesgerichtliche Verfahren in Ziff. 23 der Beschwerde (wohl) abschliessend aufzählt (Beizug der Akten des Verfahrens betreffend Genehmigung von Pflichtenheft und Typenskizzen); es erscheint daher ausgeschlossen, das zweite Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin als Beweisantrag für das bundesgerichtliche Verfahren zu interpretieren.

Ebenfalls unter dem Titel eines Rückweisungsantrags (an die Vorinstanz bzw. das BAV als verfügende Behörde) zu prüfen ist die formelle Rüge von Inclusion Handicap, das BAV sei bei der (befristeten) Zulassung der streitbetroffenen Fahrzeuge seinen gesetzlichen Prüfungsobliegenheiten nicht nachgekommen (vgl. E. 8 hiernach).

3.

3.1 Im Verfahren vor Bundesgericht gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG). Unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft das Bundesgericht jedoch nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). Die Verletzung von Grund-

rechten untersucht es gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG in jedem Fall nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; BGE 142 I 135 E. 1.5 mit Hinweisen; Urteil 2C_700/2018 vom 14. November 2019 E. 2.1).

3.2 Das Bundesgericht legt seinem Urteil grundsätzlich den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Feststellungen ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen, und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang zudem entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; BGE 142 I 135 E. 1.6). Die Partei, die sich auf eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung beruft, hat substantiiert darzulegen, inwiefern diese Voraussetzungen gegeben sind; wird sie dieser Anforderung nicht gerecht, bleibt es bei dem von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt (BGE 140 III 16 E. 1.3.1).

II. Verwirkungseinreden der SBB und der Bombardier Transportation GmbH

4.

4.1 Dem vorliegenden Betriebsbewilligungsverfahren ist – wie bereits erwähnt (vgl. Bst. A.b und A.c hiervor) – ein vom Bundesgericht letztinstanzlich beurteiltes Verfahren vorausgegangen, das die Genehmigung eines Pflichtenhefts und von Typenskizzen der streitgegenständlichen Fahrzeuge betraf (vgl. zur Rechtsgrundlage dieses Verfahrens Art. 6a der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen [Eisenbahnverordnung, EBV; SR 742.141.1]). Der Zweck des Verfahrens nach Art. 6a EBV besteht darin, dem Eisenbahnunternehmen (hier: den SBB) und der Fahrzeugherstellerin (hier: der Bombardier Transportation GmbH) bei der Konzeption und Herstellung der neu zuzulassenden Schienenfahrzeuge ein – in Anbetracht der Höhe der zu tätigen Investitionen – unabdingbares Mindestmass an Planungssicherheit zu vermitteln; sie sollen sich bei Bedarf frühzeitig vergewissern können, ob die Fahrzeuge bzw. Teile davon in der vorgesehenen Konstruktionsweise bewilligungsfähig sind, oder ob vor Baubeginn noch planerische Anpassungen vorgenommen werden müssen (vgl. MARKUS KERN/PETER KÖNIG, Öffentlicher Verkehr, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht,

2015, S. 415 ff., S. 422). Dabei können das Eisenbahnunternehmen und die Fahrzeugherstellerin ausdrücklich Anträge auf Prüfung und Genehmigung einzelner Aspekte stellen. Vermieden werden soll mit diesem Verfahren, dass bereits fertiggestellte Fahrzeuge aufgrund von Anordnungen im Betriebsbewilligungsverfahren nachträglich modifiziert werden müssen, zumal dies einen sehr grossen Sach- und Zeitaufwand mit sich bringen kann (vgl. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 241).

4.2 Den ihm zugedachten Zweck (vgl. E. 4.1 hiervor) kann das Verfahren auf Genehmigung von Pflichtenheft und Typenskizzen nur erfüllen, wenn die zur Beschwerde berechtigten Interessengruppen ihre Bedenken gegen die konstruktive Ausgestaltung der neu zu bauenden Fahrzeuge soweit möglich sofort, und nicht erst in einem späteren Betriebsbewilligungsverfahren geltend machen. In diesem Lichte geht das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zutreffend davon aus, dass das in Art. 9 Abs. 3 lit. c Ziff. 2 BehiG vorgesehene Beschwerderecht von Behindertenorganisationen auch für das Verfahren betreffend Genehmigung von Pflichtenheft und Typenskizzen gilt; der eher restriktive Gesetzeswortlaut von Art. 9 Abs. 3 lit. c Ziff. 2 BehiG ist in diesem Lichte so zu verstehen, dass das "Betriebsbewilligungsverfahren im Sinne von Art. 18w EBG" das Verfahren nach Art. 6a EBV mit umfasst (zutreffend insofern Urteil des BVGer A-1130/2011 vom 5. März 2012 E. 3.2).

4.3 Hegen Behindertenorganisationen gegen die geplante konstruktive Ausgestaltung der neu zu bauenden Fahrzeugtypen gleichstellungsrechtliche Bedenken, sind sie nach dem oben Ausgeführten (vgl. E. 4.1 und 4.2 hiervor) nicht nur berechtigt (vgl. SCHEFER/HESS-KLEIN, a.a.O., S. 241), sondern auch verpflichtet, die angeblichen Mängel sofort – also bereits im Verfahren betreffend Genehmigung von Pflichtenheft und Typenskizzen – zu rügen. Dies gilt selbstredend nur für Mängel, mit denen schon aufgrund des Pflichtenhefts und der Typenskizzen ernsthaft gerechnet werden musste; erforderlich ist insofern, dass sich den vom BAV genehmigten und den Behindertenorganisationen (auf entsprechendes Begehren hin) edierten Gesuchsbeilagen konkrete und verbindliche Festlegungen des Eisenbahnunternehmens und der Fahrzeugherstellerin entnehmen lassen, dass das BAV diese genehmigt hat und dass das Eisenbahnunternehmen und die Fahrzeugherstellerin die bewilligten Festlegungen sodann plangemäss realisieren (vgl. aus der baurechtlichen Rechtsprechung BGE 119 Ib 480 E. 5c; Urteile 1C_821/2013 vom 30. März 2015 E. 3.3; 1P.27/2006 vom 12. Juli 2006 E. 3.2 und 3.3). Soweit dies der Fall ist, ist das

Interesse an der Rechtsbeständigkeit der Verfügung nach Art. 6a EBV auch angesichts der immensen Investitionen, die im Zusammenhang mit dem Bau von Schienenfahrzeugen anfallen, als überaus hoch zu gewichten; in diesem Sinne ist von einer qualifiziert vertrauensbegründenden Wirkung dieser Verfügung auszugehen (vgl. BGE 143 II 1 E. 5.1; 137 I 69 E. 2.3). Entsprechend kann sich das Eisenbahnunternehmen aus Gründen des Vertrauensschutzes (Art. 5 Abs. 2 BV) im Betriebsbewilligungsverfahren gegenüber verspätet vorgebrachten Einwänden von Behindertenorganisationen im Regelfall mit der Einrede der abgeurteilten Sache (*res iudicata*) zur Wehr setzen.

4.4 Die von den SBB und der Bombardier Transportation GmbH postulierte – über die vorstehenden Ausführungen hinausgehende – Verwirkung des Verbandsbeschwerderechts wegen treuwidrigen Verhaltens findet in der Verfassung hingegen keine Stütze. Namentlich verlangt der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 2 BV) von den Behindertenorganisationen trotz des ihnen zustehenden ideellen Verbandsbeschwerderechts (Art. 9 Abs. 3 lit. c Ziff. 2 BehiG) nicht, dass sie bei Einwänden gegen die rollende Planung des Eisenbahnunternehmens und der Fahrzeugherstellerin ausserhalb der Verfahren von Art. 6a EBV bzw. Art. 18w EBG den Weg einer selbständigen (egoistischen) Verbandsbeschwerde einschlagen bzw. gestützt auf Art. 25a VwVG eine anfechtbare Verfügung verlangen müssten. Für eine sinnvolle Anfechtung bedarf es nämlich verbindlicher Festlegungen der Fahrzeugherstellerin bzw. ihrer Auftraggeberin gegenüber dem BAV als Zulassungsbehörde; es wäre der Rechtssicherheit abträglich, wenn Behindertenorganisationen allein aufgrund ihres mit der Fahrzeugherstellerin bzw. der Betreiberin möglicherweise gepflegten informellen Austauschs (gemeinsame Maquettenbegehungen u.ä.) abschätzen müssten, wann deren Planung derart gefestigt ist, dass eine zielführende Klärung möglicher Streitpunkte auf dem Rechtsmittelweg möglich ist.

4.5 In seiner Verfügung vom 12. Januar 2011 hat das BAV das Pflichtenheft und die Typenskizzen der streitgegenständlichen Züge nicht vorbehaltlos genehmigt, sondern unter der Auflage, dass für die Typenzulassung die Umsetzung der behindertengerechten Gestaltung schriftlich zu bestätigen und eine Differenzbetrachtung der von der Europäischen Kommission erlassenen technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) zur EBV und zur Verordnung vom 23. März 2016 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV; SR 151.342) vorzulegen sei. Es hat überdies – wie unter anderem aus der Vernehmlassung

des BAV im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren A-1130/2011, A-1133/2011 vom 13. Mai 2011 hervorgeht – keine bestimmten Dispositionen aus dem Pflichtenheft oder den Typenskizzen als vorschriftenkonform bewilligt, zumal sich die SBB und die Bombardier Transportation GmbH darin jedenfalls bezüglich der hier interessierenden, durch die Rechtsbegehren der Inclusion Handicap tangierten Aspekte nicht festgelegt hatten (anders beispielsweise bezüglich der Lage des Rollstuhlbereichs im Unterdeck des Speisewagens der IC-Variante [vgl. dazu Urteil 2C_380/2012 vom 22. Februar 2013]). Mit Blick auf den in den Rechtsschriften besonders intensiv diskutierten Aspekt der Rampenneigung sind den im Zusammenhang mit der Pflichtenheftgenehmigung und der Typenzulassung eingereichten Gesuchsbeilagen überdies keine konkreten und verbindlichen Festlegungen zu entnehmen, zumal selbst in den (in der Verfügung vom 12. Januar 2011 nicht erwähnten) Detailskizzen keine verbindlichen Angaben zur Neigung gemacht wurden. Dass durch manuelles Nachmessen der Rampenlänge in diesen Detailskizzen und unter Einbezug der darin enthaltenen Höhenknoten theoretisch auch eine Neigung hätte berechnet werden können, ändert daran nichts, kann insoweit doch kaum von konkreten und verbindlichen Festlegungen die Rede sein, die vom BAV genehmigt worden wären. Insoweit scheitern die SBB auch mit ihrem Argument des Vertrauensschutzes.

4.6 Vor diesem Hintergrund berufen sich die SBB und die Bombardier Transportation GmbH bezüglich der vorinstanzlichen, im vorliegenden Verfahren aufrechterhaltenen Rechtsbegehren 2a, 2b, 2c, 2f, 2k und 2l zu Unrecht auf die Einrede der abgeurteilten Sache (vgl. E. 4.5 hier-
vor). Auch die Einrede treuwidrigen Verhaltens verfängt nicht (vgl. E. 4.4 hiervor).

Auf die Beschwerde ist uneingeschränkt einzutreten.

III. Materielle Beurteilung der Rechtsbegehren der Inclusion Handicap – rechtlicher Rahmen

5.

Nach Art. 18w Abs. 1 EBG ist für den Betrieb von Eisenbahnfahrzeugen grundsätzlich eine Bewilligung erforderlich. Das BAV erteilt die Betriebsbewilligung, wenn die Gesuchstellerin den Sicherheitsnachweis erbracht hat und das Vorhaben den massgebenden Vorschriften entspricht (Art. 18w Abs. 2 EBG). Die per 1. Juli 2013 in Kraft gesetzten Bestimmungen von Art. 23c Abs. 1 und 2 EBG (AS 2012 5619, 5625) statuieren (deklaratorisch) dieselben Voraussetzungen für die Inbetriebnahme interoperabler Teilsysteme wie den hier interessierenden FV-Dosto.

Nachfolgend ist aufgrund der diesbezüglich bestehenden Uneinigkeit der Verfahrensbeteiligten zunächst zu klären, welcher Rechtsbestand für die Erteilung der Betriebsbewilligung in zeitlicher Hinsicht massgebend ist (vgl. E. 6 hiernach). Sodann ist aufzuzeigen, welche Anforderungen sich aus den in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Vorschriften inhaltlich ergeben (vgl. E. 7 hiernach). Darauf aufbauend werden die einzelnen Rechtsbegehren von Inclusion Handicap zu prüfen sein (vgl. E. 8 ff. hiernach), wobei in diesem Zusammenhang insbesondere auch der Frage nachzugehen ist, ob die anwendbaren technischen Vorschriften mit übergeordnetem Recht vereinbar sind.

6.

6.1 Das diesem Verfahren zugrundeliegende Bewilligungsgesuch der Bombardier Transportation GmbH geht auf den 9. August 2010 zurück. Seit diesem Datum hat sich der für die Fahrzeugbewilligung massgebende Rechtsbestand aus der Sicht des Behindertengleichstellungsrechts wie folgt weiterentwickelt:

Erstens trat für die Schweiz am 15. Mai 2014 das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) in Kraft. Von Interesse ist dabei namentlich Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang [...] zu Transportmitteln zu gewährleisten.

Zweitens übernahm die Schweiz mit dem zweiten Schritt der Bahnreform 2 (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 20. Oktober 2010 zum zweiten Schritt der Bahnreform 2; BBl 2011 911 ff.) die Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft (ABl. L 191/1 vom 18. Juli 2008; nachfolgend: Richtlinie 2008/57/EG). Die Richtlinie 2008/57/EG wurde mittlerweile ersetzt durch die Richtlinie [EU] 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union (ABl. L 138/44 vom 26. Mai 2016; nachfolgend: Richtlinie 2016/797/EU). Art. 5 der Richtlinie 2016/797/EU sieht – gleich wie zuvor Art. 6 der Richtlinie 2008/57/EG – vor, dass die Europäische Kommission technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) erlässt. Zu diesen Spezifikationen gehörte zum Zeitpunkt der Übernahme der Richtlinie 2008/57/EG durch die Schweiz insbesondere die Entscheidung 2008/164/EG der Kommission vom 21. Dezember 2007 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität bezüglich eingeschränkt mobiler Personen im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem und im transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystem (ABl. L 64/72 vom 7. März 2008; nachfolgend: TSI PRM 2008). Die TSI PRM 2008 wurden inzwischen abgelöst durch die Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 der Kommission vom 18. November 2014 über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderung und Menschen mit eingeschränkter Mobilität (ABl. L 356/110 vom 12. Dezember 2014; nachfolgend: TSI PRM 2014), die in ihrem Erwägungsgrund 4 ausdrücklich auf den oben erwähnten Art. 9 UNO-BRK verweist.

Drittens wurde das EBG im Gefolge der Übernahme der Richtlinie 2008/57/EG per 1. Juli 2013 um einen neuen 7a. Abschnitt "Interoperabilität mit dem europäischen Eisenbahnsystem" ergänzt (AS 2012 5619); der in diesem Abschnitt befindliche Art. 23f Abs. 1 EBG sieht vor, dass der Bundesrat unter Berücksichtigung des internationalen Rechts die grundlegenden Anforderungen und die technischen Ausführungsbestimmungen für Teilsysteme und Interoperabilitätskomponenten festlegt. Gestützt auf diese Delegationsnorm hat der Bundesrat mit den ebenfalls am 1. Juli 2013 in Kraft getretenen Änderungen der EBV vom 29. Mai 2013 (AS 2013 1659) die TSI als technische Ausführungsbestimmungen für verbindlich erklärt (Art. 15a Abs. 1 lit. b EBV i.V.m. Art. 15b Abs. 2 EBV i.V.m. Anhang 7 EBV; heute in Kraft

ist über die unveränderte Verweisungsnorm von Art. 15b Abs. 2 EBV Anhang 7 Ziff. 6 EBV in der Fassung vom 18. November 2015 [AS 2015 4961], wo auf die TSI PRM 2014 verwiesen wird).

Viertens hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) per 1. Juli 2016 die vormalige Verordnung vom 22. Mai 2006 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (aVAböV; AS 2006 2309) durch die gleich bezeichnete Verordnung vom 23. März 2016 (VAböV) ersetzt.

6.2 Vor dem Hintergrund dieser weitgehenden Änderungen des einschlägigen Rechtsbestands ist die Frage nach dem intertemporal anwendbaren Recht von gewisser Bedeutung. Inclusion Handicap ist der Auffassung, dass das Recht zum Zeitpunkt der Verfügung des BAV über das Pflichtenheft und die Typenskizzen massgebend sei; die SBB und die Bombardier Transportation GmbH vertreten unter Hinweis auf die vorinstanzlichen Erwägungen demgegenüber die Meinung, es sei zumindest insoweit auf das im Zeitpunkt des Entscheids über die Betriebsbewilligung geltende Recht abzustellen, als dieses Recht verglichen mit dem am 12. Januar 2011 (Genehmigung des Pflichtenhefts und der Typenskizzen; vgl. Bst. A.c hiervor) geltenden Recht für sie milder ausfalle.

6.3 Die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts beurteilt sich bei Fehlen anderslautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich nach jenem Recht, das bei Verwirklichung des massgeblichen Sachverhalts Gültigkeit hatte (BGE 144 II 326 E. 2.1.1; 143 II 297 E. 5.3.3; 140 V 136 E. 4.2.1). Steht in einem Rechtsmittelverfahren die Überprüfung einer Polizeibewilligung in Frage, ist in diesem Sinne grundsätzlich vom Rechtsbestand bei Erlass der Ausgangsverfügung auszugehen (BGE 139 II 470 E. 4.2). Später eingetretene Änderungen, die sich für die Gesuchstellerin belastend auswirken, sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe die sofortige Anwendung des neuen Rechts nahelegen (vgl. BGE 141 II 393 E. 2.4; 139 II 243 E. 11.1; 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa; je mit Hinweisen).

Tiefer liegen die Anforderungen, wenn sich das neue Recht für die Gesuchstellerin als milder herausstellt: In einem baurechtlichen Entscheid aus dem Jahr 1976 hat das Bundesgericht festgehalten, es sei sinnwidrig, eine ohne Bewilligung erstellte Baute abbrechen zu lassen, obgleich sie aufgrund von Rechtsänderungen während des Beschwerdeverfahrens anschliessend in gleicher Weise wieder aufgebaut wer-

den dürfte (BGE 102 Ib 64 E. 4). Das Bundesgericht hat diese Rechtsprechung später mehrfach bestätigt und unter Hinweis auf verfahrensökonomische Überlegungen über Polizeibewilligungen hinausgehend auch auf Konzessionen ausgedehnt; dabei hat es lediglich den Vorbehalt angebracht, die Berücksichtigung neuen Rechts müsse ausgeschlossen bleiben, wenn sich dies zu Lasten Dritter auswirke und deren Rechtsschutz beeinträchtigen könne (BGE 127 II 306 E. 7c S. 315 f.; 127 II 209 E. 2b; 126 II 522 E. 3b/aa; Urteil 1C_397/2015 vom 9. August 2016 E. 3.3).

6.4 Wie die Vorinstanz im Lichte der oben dargestellten allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätze (vgl. E. 6.3 hiavor) zutreffend erwogen hat, ist im vorliegenden Betriebsbewilligungsverfahren damit grundsätzlich der Rechtsbestand im Zeitpunkt des Erlasses der Ausgangsverfügungen – also am 30. November 2017 – massgebend. Bundesrechtskonform erscheint aufgrund des oben skizzierten Zwecks von Art. 6a EBV (vgl. E. 4.1 hiavor) auch die Erwägung, dass mit Blick auf die bereits im Pflichtenheft und den Typenskizzen verbindlich geregelten – und dann auch so realisierten – Fahrzeugteile (vgl. E. 4.3 hiavor) ausnahmsweise auf das Recht abzustellen gewesen wäre, das Geltung hatte, als das BAV seine Verfügung vom 12. Januar 2011 erliess. Mit Blick auf die hier zu beurteilenden Rechtsbegehren waren diesen Dokumenten jedoch – wie oben bereits erwogen (vgl. E. 4.5 hiavor) – keine verbindlichen Festlegungen der SBB und der Bombardier Transportation GmbH zu entnehmen. Die Beurteilung der Rechtmässigkeit der erteilten Betriebsbewilligungen ist daher nach dem Recht vorzunehmen, das bei Erlass der Ausgangsverfügungen, also am 30. November 2017, in Kraft war (nicht zu berücksichtigen ist damit namentlich der Verweis von Art. 2 Abs. 1 VAböV auf die Hochbaunorm SIA 500). Dies gilt umso mehr, als sich dieses Recht für die SBB und die Bombardier Transportation GmbH nach der übereinstimmenden (und zutreffenden) Darstellung aller Verfahrensbeteiligten jedenfalls nicht als strenger herausstellt, als das Recht, das im Zeitpunkt der Verfügung über das Pflichtenheft und die Typenskizzen (12. Januar 2011; vgl. Bst. A.b hiavor) in Kraft war.

6.5 Die eben skizzierte Sichtweise (vgl. E. 6.4 hiavor) konvergiert im Übrigen mit der vom Bundesrat im Zusammenhang mit dem zweiten Schritt der Bahnreform für die neuen Interoperabilitätsvorschriften erlassenen Übergangsbestimmung: Art. 83e Abs. 1 EBV sieht vor, dass Gesuche für Vorhaben, die sich am 1. Juli 2013 in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium befanden und bis zum 31. Dezember 2014 eingereicht wurden, auf Antrag nach den Bestimmungen zu

beurteilen sind, die bis zum 30. Juni 2013 Geltung hatten, soweit die Sicherheit und die Interoperabilität dem nicht entgegenstehen. In dieser spezifischen verordnungsrechtlichen Übergangsbestimmung kommt die allgemeine intertemporalrechtliche Regel zum Ausdruck, dass grundsätzlich auf das im Zeitpunkt des Bewilligungsentscheids geltende Recht abzustellen ist (vgl. E. 6.3 hiervor); nur im Ausnahmefall und auf ausdrücklichen Antrag der Gesuchstellerin hin wird davon abgewichen und (zu ihren Gunsten) das alte, zum Zeitpunkt der Genehmigung des Pflichtenhefts in Kraft stehende Recht zur Anwendung gebracht. Ein solcher Antrag ist vorliegend allerdings nicht aktenkundig. Die von den Verfahrensbeteiligten aufgeworfene Streitfrage, ob Art. 83e Abs. 1 EBV auf das schon am 9. August 2010 gestellte Bewilligungsgesuch überhaupt anwendbar ist, kann damit offengelassen werden, zumal so oder anders von der Anwendbarkeit des Rechts zum Zeitpunkt des Bewilligungsentscheids auszugehen ist.

6.6 Intertemporalrechtlich ergibt sich damit zusammengefasst, dass für die materielle Beurteilung der vorliegenden Streitsache auf das Recht abzustellen ist, das zum Zeitpunkt des Bewilligungsentscheids vom 30. November 2017 in Kraft war. Dazu gehören die von Inclusion Handicap angerufenen Bestimmungen (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 8 EMRK, Art. 3 lit. a, Art. 9 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 UNO-BRK, Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3, Art. 3 Abs. 3 lit. b Ziff. 1, Art. 7 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 9 BehiG) ebenso, wie die von den SBB und der Bombardier Transportation GmbH für massgeblich erachteten Bestimmungen der TSI PRM 2014. Dass während des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens für die Gesuchstellerin mildere Bestimmungen in Kraft getreten wären, ist – trotz Ablösung der Richtlinie 2008/57/EG durch die Richtlinie 2016/797/EU (vgl. E. 6.1; für die damit zusammenhängenden Anpassungen der EBV vgl. AS 2019 3571) und einzelnen Änderungen der TSI PRM 2014 (vgl. Durchführungsverordnung [EU] 2019/772 der Kommission vom 16. Mai 2019, ABI. L 139 I vom 27. Mai 2019, S. 1) – nicht ersichtlich. Insofern kann offenbleiben, ob gegebenenfalls auf diese neuen Bestimmungen abzustellen gewesen wäre.

6.7 Bezüglich der Anwendbarkeit der TSI PRM 2014 ist der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass es Art. 11 lit. c i.V.m. Anhang Ziff. 7.1.2 TSI PRM 2014 i.V.m. Anhang Ziff. 7.1.1.2 Verordnung (EU) Nr. 1302/2014 der Kommission vom 18. November 2014 über eine technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems "Fahrzeuge – Lokomotiven und Personenwagen" des Eisenbahnsystems der Europäischen Union (ABI. L 356/228 vom 12. Dezember 2014)

in Bezug auf Projekte, die sich am 1. Januar 2015 in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium befanden, genügen lässt, dass die Vorschriften TSI PRM 2008 eingehalten sind. Dieser Aspekt bedarf jedoch vorliegend keiner weiteren Erläuterung, da – wie nachfolgend aufzuzeigen ist – die Vorgaben der TSI PRM 2014 mit den streitgegenständlichen Fahrzeugen eingehalten sind.

7.

Nachdem soeben geklärt worden ist, welcher Rechtsbestand in zeitlicher Hinsicht massgebend ist (vgl. E. 6 hiavor), sind nachfolgend die inhaltlichen Anforderungen an die Inbetriebnahme interoperabler Zugfahrzeuge zum Zeitpunkt des Erlasses der Ausgangsverfügung (vgl. E. 6.6 hiavor) darzustellen.

7.1 Art. 17 Abs. 1 EBG bestimmt, dass Eisenbahnfahrzeuge nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stande der Technik zu erstellen, zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern sind, wobei Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen angemessene Berücksichtigung finden müssen. Zur Operationalisierung dieser Vorschrift erlässt der Bundesrat nach Art. 17 Abs. 2 EBG Vorschriften über Bau und Betrieb sowie über die technische Einheit und Zulassung im Eisenbahnwesen unter Berücksichtigung der Interoperabilität und eines streckenbezogenen Sicherheitsstandards. Nichts anderes ergibt sich aus den vom Gesetzgeber spezifisch für normalspurige Fahrzeuge aufgestellten Vorschriften, die – anders als Spezialspurfahrzeuge – die technischen und betrieblichen Voraussetzungen für den sicheren und durchgehenden Zugverkehr im europäischen Eisenbahnsystem erfüllen müssen (sog. Interoperabilität; Art. 23a EBG). Auch hier enthält nicht das Gesetz selbst die einschlägigen Vorgaben, sondern wird der Bundesrat damit beauftragt, die grundlegenden Anforderungen und die technischen Ausführungsbestimmungen festzulegen, wobei sich immerhin der ergänzende Hinweis findet, dass hierbei das internationale Recht zu berücksichtigen ist (Art. 23f Abs. 1 EBG). Zudem sieht Art. 23f Abs. 2 EBG in diesem Zusammenhang vor, dass das BAV im Einvernehmen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die technischen Normen bezeichnet, welche geeignet sind, die grundlegenden Anforderungen und die technischen Ausführungsbestimmungen zu konkretisieren; zu bezeichnen hat es – soweit möglich – international harmonisierte Normen.

7.2 Den Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 2 und Art. 23f Abs. 2 EBG zum Erlass technischer Ausführungsbestimmungen ist der Bundesrat durch Erlass der EBV nachgekommen, welche namentlich die Planung und den Bau von Eisenbahnfahrzeugen zum Gegenstand hat (Art. 1 Abs. 1 lit. a EBV) und in Art. 15a ff. EBV spezifische Vorschriften für den Neubau von auf interoperablen Strecken eingesetzten Fahrzeugen enthält (Art. 15a Abs. 1 lit. b EBV; vgl. auch Art. 48 Abs. 2 EBV). Nach Art. 15b Abs. 1 EBV (in der hier [vgl. E. 6.6 hiervor] noch anwendbaren Fassung vom 1. Juli 2013 [AS 2013 1659]) richten sich die grundlegenden Anforderungen an das Eisenbahnsystem, Teilsysteme und Interoperabilitätskomponenten einschliesslich der Schnittstellen nach Anhang III der Richtlinie 2008/57/EG. Als technische Ausführungsbestimmungen dazu gelten die in Anhang 7 zur EBV aufgeführten TSI (Art. 15b Abs. 2 EBV), namentlich die TSI PRM 2014 (Anhang 7 Ziff. 6 EBV; vgl. hierzu E. 6.1 und 6.7 hiervor). Soweit keine Sonderfälle vorliegen oder Abweichungen von den TSI bewilligt wurden, gehen die TSI den übrigen Bestimmungen der EBV vor (Art. 15b Abs. 3 EBV).

7.3 Strittig ist zwischen den Verfahrensbeteiligten, was die Bestimmung von Art. 15b Abs. 3 EBV meint, wenn sie den Vorrang der TSI unter den Vorbehalt stellt, dass keine "Sonderfälle vorliegen oder Abweichungen von TSI bewilligt wurden". Inclusion Handicap ist der Auffassung, diese Klauseln erlaubten die Berücksichtigung von im Vergleich zu den TSI PRM 2014 weitergehenden Regelungen des schweizerischen (Verordnungs-)Rechts.

7.3.1 Der Begriff der "Sonderfälle" geht auf die Richtlinie 2008/57/EG zurück und wird dort in Art. 2 lit. I erläutert (vgl. nun Art. 2 Ziff. 13 Richtlinie 2016/797/EU); es geht um den Fall, dass ein durch die Richtlinie 2008/57/EG gebundener Staat aufgrund nationaler (geografischer, topografischer, städtebaulicher) Besonderheiten bzw. die Kohärenz mit dem bestehenden System betreffender Zwänge gestützt auf Art. 17 Abs. 3 Unterabsatz 3 der Richtlinie 2008/57/EG sog. notifizierte nationale technische Vorschriften (NNTV) erlässt, welche von den TSI abweichen bzw. diese ergänzen. Diese NNTV werden im schweizerischen Kontext vom BAV beschlossen und veröffentlicht (Art. 23f Abs. 2 EBG i.V.m. Art. 48 Abs. 3 EBV). In Bezug auf die TSI PRM 2014 hat die Schweiz drei NNTV erlassen (vgl. <<https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/rechtliches/rechtsgrundlagen-vorschriften/nntv.html>> [zuletzt abgerufen am 9. Februar 2021]), wobei vorliegend insbesondere die NNTV "Autonomer Zugang in die Fahrzeuge" (CH-TSI-PRM-001) von Interesse ist.

Diese NNTV gewährleistet für Personen im Rollstuhl (unter dem Vorbehalt von Ausnahmegenehmigungen des BAV aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips nach dem BehiG) grundsätzlich den autonomen Einstieg vom Perron ins Fahrzeug für Personen im Rollstuhl bei mindestens einem definierten Einstieg pro Zug, wobei überdies das in Art. 9 Abs. 4 VAböV niedergelegte Erfordernis erwähnt wird, einen separaten Türtaster für Rollstühle zu realisieren. Nur insoweit ist das Argument der Beschwerdeführerin zutreffend, Bestimmungen des schweizerischen (Verordnungs-)Rechts ergänzten die technischen Ausführungsvorschriften der TSI PRM 2014.

7.3.2 Der zweite Teil dieser Vorschrift (Art. 15b Abs. 3 EBV), wonach die TSI nur solange Vorrang haben, als keine Abweichung davon bewilligt wurde, ist im Lichte von Art. 23f Abs. 3 EBG zu lesen. Diese Vorschrift ermächtigt das BAV unter Bezugnahme auf Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2008/57/EG (bzw. neurechtlich Art. 7 Abs. 1 Richtlinie 2016/797/EU) dazu, einem Gesuchsteller in gewissen Ausnahmefällen zu gestatten, von der Anwendung der TSI abzusehen (vgl. auch Art. 15e Abs. 2 EBV [in der hier noch anwendbaren Fassung vom 1. Juli 2013 [AS 2013 1659]]).

Die Ausnahmebestimmung ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

7.4 Die Vorrangregelung von Art. 15b Abs. 3 EBV lässt nach dem eben Ausgeführten (vgl. E. 7.3 hiervor) keinen Raum für von den TSI PRM 2014 abweichende nationale technische Vorschriften, für die das BAV keine NNTV notifiziert hat (vgl. E. 7.3.1 hiervor). Dies gilt namentlich für die technischen Vorschriften, die das BAV zur Konkretisierung der EBV (vgl. Art. 81 EBV) mit den Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung vom 15. Dezember 1983 (AB-EBV; SR 742.141.11) erlassen hat (ausgenommen ist die Regelung von AB-EBV 53.1, Ziff. 4.1 [vgl. E. 7.3.1 hiervor]). Soweit das Bundesamt für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in der von ihm gestützt auf Art. 8 der bundesrätlichen Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV; SR 151.34) erlassenen VAböV (vgl. E. 6.1 hiervor) Bestimmungen in Kraft gesetzt hat, welche die hier strittigen Aspekte betreffen, ergibt sich der Vorrang der TSI PRM 2014 gegenüber diesen Bestimmungen aus der VAböV selbst (Art. 1 Abs. 2 VAböV, welcher auf den 7a. Abschnitt des EBG, insbesondere also Art. 23f EBG verweist, und damit mittelbar auf Art. 15b Abs. 1, 2 und 3 EBV Bezug nimmt; vgl. ferner Art. 2 Abs. 2 VAböV, wo ebenfalls auf die TSI PRM 2014 verwiesen wird; ausgenommen vom Vorrang der TSI PRM

2014 ist das von der oben erwähnten NNTV aufgenommene Erfordernis eines Türtasters für Rollstühle [vgl. E. 7.3.1 hiervor]). Nur soweit die TSI PRM bestimmte technische Aspekte nicht regeln, kann zur Lückenfüllung auf die Vorschriften des EBG, der EBV und der AB-EBV zurückgegriffen werden (vgl. auch Botschaft des Bundesrates vom 20. Oktober 2010 zum zweiten Schritt der Bahnreform 2, BBl 2011 911, S. 961).

7.5 Nicht entschieden ist damit die Frage, ob die TSI PRM 2014 (soweit hier betroffen) mit übergeordnetem Recht vereinbar sind. Diese Frage wird im Zusammenhang mit den einzelnen Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin zu prüfen sein. Vorauszuschicken ist dieser Prüfung, dass die TSI PRM 2014 sich aus schweizerischer Sicht normhierarchisch auf derselben Stufe befinden wie die Normen, durch die auf sie verwiesen wird (d.h. auf Verordnungsstufe; vgl. LUZIUS MADER/CATHERINE KROPF, Verweisungen auf das Recht der europäischen Union in der Bundesgesetzgebung – Vom Fotografieren und Filmen, in: Epiney [Hrsg.], Die Schweiz und die europäische Integration, Zürich 2015, S. 69 ff., S. 73; vgl. zu den Rechtsgrundlagen E. 7.2 hiervor); es handelt sich damit bei den TSI PRM 2014 um (gesetzesvertretendes) Verordnungsrecht, welches nach den zutreffenden – und von den Verfahrensbeteiligten nicht substantiiert in Frage gestellten – vorinstanzlichen Erwägungen auf hinreichender gesetzlicher Grundlage (Art. 17 Abs. 1, Art. 23f Abs. 1 EBG, Art. 15 BehiG) beruht und die Delegationsgrundsätze einhält.

Als unselbständiges gesetzesvertretendes Verordnungsrecht können die durch Art. 15b Abs. 2 und Anhang 7 Ziff. 6 EBV bzw. Art. 2 Abs. 2 VAböV in Bezug genommenen TSI PRM 2014 vom Bundesgericht vorfrageweise auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht hin überprüft werden (BGE 144 II 454 E. 3.2; 143 II 87 E. 4.4; 141 II 169 E. 3.4; 140 II 194 E. 5.8; 137 III 217 E. 2.3). Prüfungsmassstab für das Bundesgericht bildet dabei einerseits das Gesetzesrecht (Art. 95 lit. a BGG); weil die erwähnten Delegationsnormen des EBG und des BehiG den Bundesrat nicht ermächtigen, bei der Bezeichnung der technischen Ausführungsbestimmungen für die Konstruktion interoperabler Züge von der Bundesverfassung abzuweichen (Art. 190 BV), ist andererseits auch die Vereinbarkeit der TSI PRM mit Verfassungsrecht und Völkerrecht zu prüfen (Art. 95 lit. a und b BGG). Die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnungen entzieht dagegen der gerichtlichen Kontrolle. Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, sich zur politischen, wirtschaftlichen oder anderweitigen Sachgerechtigkeit der TSI PRM zu äussern (vgl. allgemein zum Prüfungsmassstab des

Bundesgerichts bei der inzidenten Normenkontrolle BGE 144 II 454 E. 3.3; 143 II 87 E. 4.4; 139 II 460 E. 2.3; 136 II 337 E. 5.1; Urteil 2C_718/2018 vom 27. Mai 2019 E. 4.3 und 4.4; je mit Hinweisen).

7.6 Überlegen könnte man sich, ob die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts weiter eingeschränkt ist, weil der Verweis des Verordnungsgebers auf die TSI PRM 2014 einen völkerrechtlichen Hintergrund hat.

7.6.1 Nach Art. 52 Abs. 6 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen, LVA; SR 0.740.72) treffen die Vertragsparteien zur Erreichung der Ziele des LVA alle erforderlichen Massnahmen, damit in ihren gegenseitigen Beziehungen gleichwertige Rechte und Pflichten gelten, wie diejenigen, die in den im Anhang 1 aufgeführten Rechtsakten der Gemeinschaft enthalten sind (vgl. zu dieser Verpflichtung ASTRID EPINEY/RETO GRUBER, Das Landverkehrsabkommen Schweiz – EU, Überblick und erste Bewertung, in: URP 1999, S. 597 ff., S. 601). In diesen Anhang 1 wurden mit Beschluss des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz am 6. Dezember 2013 (vgl. Beschluss Nr. 1/2013 [zuletzt abgerufen am 9. Februar 2021 unter <<https://www.admin.ch/opc/de/european-union/joint-committees/006.000.000.000.000.html>>]) unter anderem die TSI PRM 2008 aufgenommen (per 1. Januar 2016 wurde der Hinweis auf die TSI PRM 2008 sodann aufgrund des Beschlusses Nr. 1/2015 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 16. Dezember 2015 durch einen Verweis auf die TSI PRM 2014 ersetzt [vgl. AS 2016 433]). Aufgrund von Art. 52 Abs. 6 LVA war die Schweiz seither verpflichtet, den TSI PRM gleichwertige Vorschriften zu erlassen. Dieser Pflicht zum Erlass gleichwertiger Normen ist der Verordnungsgeber durch die Massgeblicherklärung der TSI PRM als technische Ausführungsvorschriften in Art. 15b Abs. 2 EBV (vgl. E. 5.1 hiavor) nachgekommen.

7.6.2 Völkerrecht hat der Verordnungsgeber durch den Verweis auf die TSI PRM 2014 allerdings keines erlassen. Vielmehr bewegen sich die Vorschriften aus schweizerischer Sicht – wie die Verweisungsnormen von Art. 15b Abs. 2 i.V.m. Anhang 7 Ziff. 6 EBV – auf Verordnungsstufe (vgl. E. 7.5 hiavor). Gleichwohl darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Verordnungsgeber beim Erlass der technischen Ausführungsvorschriften völkerrechtlich insoweit gebunden war, als er die Gleichwertigkeit zu den TSI PRM 2014 zu gewährleisten hatte (Art. 52 Abs. 6 LVA). Dieser Gleichwertigkeitsvorgabe lässt sich

besonders einfach Rechnung tragen, wenn – wie vorliegend – direkt auf die unionsrechtlich einschlägigen Rechtssätze verwiesen wird. Gleichwohl ist die bundesgerichtliche Kognition in Bezug auf die Überprüfung des Normkomplexes von Art. 15b Abs. 2 i.V.m. Anhang 7 Ziff. 6 EBV i.V.m. TSI PRM 2014 auf seine Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht durch den völkerrechtlichen Hintergrund der Vorschriften nicht eingeschränkt. Zu beachten ist insoweit insbesondere, dass es der Schweiz (unter dem Vorbehalt der eben erwähnten Gleichwertigkeitsvorgabe) völkerrechtlich gesehen offenstand, mit Blick auf behindertengleichstellungsrechtliche Vorgaben des nationalen Rechts strengere technische Ausführungsvorschriften zu erlassen als in den TSI PRM 2014 vorgesehen, und diese strengeren Vorschriften sodann mittels NNTV zu notifizieren (vgl. E. 7.3.1 hiavor); einer Überprüfung der vom zuständigen schweizerischen Normgeber tatsächlich gewählten Lösung steht ein allfälliger Vorrang des Völkerrechts vor dem Hintergrund dieses Handlungsspielraums nicht entgegen. Darüber hinausgehend wäre auch auf der Seite der Europäischen Union eine Überprüfung der TSI PRM 2014 am Massstab des Diskriminierungsverbots möglich: Auf dem Weg der Nichtigkeitsklage (Art. 263 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]) könnte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) damit befasst werden, die Vereinbarkeit der TSI PRM 2014 als Rechtsakt mit Verordnungsscharakter (vgl. zu diesem Begriff CALLIESS/RUFFERT, Kommentar EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, N. 56 ff. zu Art. 263 AEUV) mit dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) zu prüfen (Art. 263 Abs. 2 AEUV). Ebenso könnten die nationalen Gerichte dem EuGH auf dem Weg des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) die Frage vorlegen, ob die TSI PRM 2014 mit übergeordneten unionsrechtlichen Grundsätzen, namentlich der GRCh vereinbar sind (vgl. CALLIESS/RUFFERT, a.a.O., N. 14 zu Art. 267 AEUV). Es gibt keinen Grund, dem Bundesgericht die funktionell gleichwertige Prüfung schweizerischen Ordnungsrechts am Massstab des völker- und verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots zu verwehren.

8.

Inclusion Handicap rügt vorab, das BAV sei bei Erlass der befristeten Betriebsbewilligung seinen gesetzlichen Prüfungsobliegenheiten nicht nachgekommen; namentlich habe es ungeprüft gelassen, ob die konstruktive Ausgestaltung der streitbetreffenen Züge die Vorgaben des schweizerischen Behindertengleichstellungsrechts einhalte.

8.1 Wie die Vorinstanz unter Hinweis auf Art. 23*i* Abs. 1 EBV und Art. 23*j* Abs. 1 EBG i.V.m. Art. 15*k* Abs. 1 bzw. Art. 15 Abs. 1 und 2 EBV zutreffend dargelegt hat, erfolgt der für die Betriebsbewilligung erforderliche Nachweis der Einhaltung der technischen Normen (Art. 23*c* Abs. 2 EBG) grundsätzlich durch Konformitätsbescheinigungen von Prüfstellen (sog. benannte Stellen [BS] für die TSI; sog. benannte beauftragte Stellen [BBS] für die NNTV). Auf Basis dieser Konformitätsbescheinigungen hat ein Gesuchsteller gegenüber dem BAV sodann den Nachweis der vorschrifts- und verfügungskonformen Ausführung zu erbringen (Art. 15*n* Abs. 1 EBV); zu diesem Zweck hat er für Teilsysteme EG-Prüferklärungen nach Anhang V der Richtlinie 2008/57/EG bzw. für Interoperabilitätskomponenten EG-Erklärungen nach Anhang IV der Richtlinie 2008/57/EG beizubringen (Art. 15*n* Abs. 2 EBV, in der hier noch anwendbaren Fassung vom 1. Juli 2013 [AS 2013 1659]). Unbestritten ist vorliegend, dass der Nachweis für die Konformität der streitgegenständlichen Züge mit den TSI PRM vorliegt (Zwischenprüfbescheinigungen des TÜV Süd Nederland als BS vom 6. November 2017 und EG-Prüferklärungen der Bombardier Transportation GmbH vom 9. November 2017). Strittig ist jedoch, ob dies auch für die Einhaltung der NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" der Fall ist.

8.2 Die Vorinstanz erwog diesbezüglich, formell betrachtet lägen zwar keine Nachweise für die NNTV-Konformität vor. Auf Grundlage der von der Bombardier Transportation GmbH erstellten Einzeldossiers "FG28 Ausstattungen" (mit Nachweisplan vom 5. Juni 2014, Gutachten der TÜV SÜD Rail GmbH vom 24. Mai 2017 und Bescheinigung des TÜV SÜD Nederland vom 24. Mai 2017) bzw. "FG10 Türen" (mit Verweis auf Gutachten der TÜV SÜD Rail GmbH vom 2. Juni 2017 und Schreiben des TÜV SÜD Nederland vom 12. Juni 2017) sei jedoch davon auszugehen, dass der Nachweis der NNTV-Konformität erbracht sei. Die Frage brauche jedoch ohnehin nicht abschliessend geklärt zu werden: Das System der Nachweisführung durch von BS oder BBS ausgestellte Konformitätsbescheinigungen bezwecke lediglich, Mehrfachprüfungen zu vermeiden und den Aufwand zu senken; dem BAV als Fachbehörde bleibe unbenommen, bei Fehlen von Nachweisen die Konformität mit NNTV selber zu überprüfen. Im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren habe das BAV in Kenntnis der Rügen der Inclusion Handicap stets den Standpunkt vertreten, die Ausgestaltung der FV-Dosto halte die Vorgaben der NNTV ein; das Bundesverwaltungsgericht nehme in seinem Verfahren ebenfalls eine materielle Überprüfung der Einhaltung dieser Vorschriften vor. Vor diesem Hintergrund entspräche es einem formellen Leerlauf, die Betriebsbewil-

ligungsverfügungen aufzuheben, um vom BAV eine Konformitätsbescheinigung einer BBS einholen zu lassen. Soweit davon ausgegangen werden müsste, dass die Konformität mit der NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" durch die dem BAV eingereichten Bescheinigungen nicht nachgewiesen sei, sei dieser formelle Mangel spätestens durch das Bundesverwaltungsgericht geheilt worden.

8.3 Was Inclusion Handicap gegen diese Würdigung der Vorinstanz einwendet, überzeugt nicht: Zu Unrecht hält sie der Vorinstanz vor, die Nachweisführung könne sich nicht gleichzeitig nach dem "Cross-Acceptance-Verfahren" und nach den oben (E. 8.1 hiervor) aufgeführten Regelungen des EBG und der EBV richten. Wie das BAV in seiner Stellungnahme vom 29. Juli 2019 schlüssig dargelegt hat, handelt es sich beim "Cross-Acceptance-Verfahren" (ausführlich dazu E. 8.4.3 des angefochtenen Urteils) nicht um ein eigenständiges Zulassungsverfahren, sondern lediglich um eine auf Vereinbarungen verschiedener Zulassungsbehörden beruhende Form der Nachweisführung *innerhalb* des Zulassungsverfahrens. Der Konformitätsnachweis kann – wie im vorliegenden Fall bezüglich der Fachgebiete 28 "Ausstattungen" und 10 "Türen" geschehen – auch anders erbracht werden, namentlich durch Bescheinigungen von BS bzw. BBS (vgl. E. 8.1 hiervor). Im Weiteren stösst sich Inclusion Handicap zwar an der vorinstanzlichen Feststellung, dass Nachweise für die NNTV-Konformität vorlägen; abgesehen davon, dass damit noch nicht die für eine Korrektur der vorinstanzlichen Erwägungen erforderliche Willkür (vgl. E. 2.2 hiervor) dargetan ist, finden sich in ihren Eingaben jedoch keine schlüssigen Argumente gegen die von der Vorinstanz angenommene "Heilung" allfälliger Mängel des Verfahrens vor dem BAV im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren. Entgegen der Auffassung von Inclusion Handicap ist die Vorschriftskonformität der FV-Dosto damit (auch unter behindertengleichstellungsrechtlichen Gesichtspunkten) umfassend geprüft worden. Dass die Vorinstanz – wie schon das BAV – abweichend von der Auffassung der Inclusion Handicap zum Schluss kam, die "behindertengleichstellungsrechtliche" Beurteilung der Vorschriftskonformität der FV-Dosto richte sich abschliessend nach den TSI PRM sowie den dazu erlassenen NNTV, verletzt die verfassungsrechtlichen Verfahrensrechte (etwa Art. 29 Abs. 2 BV in Form der Begründungspflicht [vgl. dazu BGE 139 V 496 E. 5.1 m.w.H.]) ebenfalls nicht. Dem angefochtenen Urteil haftet damit insoweit kein Mangel an, der zu dessen Aufhebung und zur Rückweisung der Vorinstanz (vgl. E. 2 hiervor) führen könnte.

IV. Materielle Beurteilung der Rechtsbegehren der Inclusion Handicap – Eingangsbereich der FV-Dosto

9.

Inhaltlich stellt Inclusion Handicap zunächst den Antrag, die Ein-/Ausstiegsplattformen der streitbetroffenen Züge seien so abzuändern, dass Menschen im Rollstuhl das Fahrzeug selbständig und mit eigener Kraft verlassen könnten; insbesondere sei der Boden in diesem Bereich so anzuheben, dass die Neigung der zu steilen Rampen reduziert, d.h. die Niveaudifferenz zwischen der Einstiegskante und dem Boden verringert werden könne. Die Organisation begründet diesen Antrag zusammengefasst damit, Menschen mit Behinderung würden diskriminiert (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK) beziehungsweise in unzulässiger Weise benachteiligt (insb. Art. 2 BehiG und Art. 9 UNO-BRK) wenn sie – wie bei den FV-Dosto aufgrund der Rampenneigung im Bereich der Ein- und Ausstiegsplattform von rund 15 % angeblich der Fall – nur unter Inanspruchnahme von Hilfestellungen Dritter ein- und aussteigen könnten. Soweit die TSI PRM nicht ohnehin durch andere behindertengleichstellungsrechtliche Normen des Schweizerischen Rechts ergänzt werden müssten, seien sie vor diesem Hintergrund verfassungskonform so auszulegen, dass die für die Rampenneigung dort vorgesehene Bandbreite zwischen 0 und 15 % (vgl. Anhang Ziff. 4.2.2.8 [7] TSI PRM 2014) nur insoweit ausgereizt werde, als die autonome Befahrbarkeit gewährleistet sei.

In engem Zusammenhang mit dem Beschwerdeantrag von Inclusion Handicap, die Ein-/Ausstiegsplattformen anzupassen, steht der Antrag, bei den Zugeingangstüren seien die Einstiegskanten beim Absatz von 4.5 cm über dem Schiebetritt abzurunden oder abzuschrägen. Begründet ist dieser Antrag im Wesentlichen damit, eine solche Konstruktion erlaube es mobilitätsbehinderten Menschen, mit weniger Kraftaufwand in die Züge zu gelangen, und erleichtere auch den Ausstieg; im Ergebnis werde damit die Sturzgefahr gesenkt. Auch hier geht es letztlich darum, mobilitätsbehinderten Menschen einen autonomen und sicheren Ein- und Ausstieg in die streitbetroffenen Schienenfahrzeuge zu ermöglichen.

Nachfolgend ist in Bezug auf die Rampen im Ein- und Ausstiegsbereich (E. 10 und 11 hiernach) sowie die Einstiegskanten (E. 12 hiernach) jeweils isoliert die Vereinbarkeit der einschlägigen technischen Normen (der TSI PRM 2014) mit übergeordneten behindertengleichstellungsrechtlichen Vorschriften und sodann die Normkonformität der in den FV-Dosto gewählten Gestaltung zu prüfen. Sodann ist im Sinne

einer Gesamtbetrachtung die Frage zu beantworten, ob der Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto insgesamt den Anforderungen des Behindertengleichstellungsrechts Genüge tut (vgl. E. 13 hiernach).

10.

Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts bildet die Frage nach dem Inhalt der technischen Vorgaben an die Neigung der Rampen im Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto und dessen Vereinbarkeit mit (übergeordneten) Vorschriften des Behindertengleichstellungsrechts (vgl. zum Streitgegenstand E. 9 hiervor).

10.1 Die Vorinstanz schloss eine inzidente Überprüfung der TSI PRM 2014 am Massstab des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) mit dem Argument aus, in Frage stehe vorliegend allein die Beseitigung faktischer Ungleichheiten durch eine behindertengerechte Ausgestaltung der technischen Vorgaben an den Bau von Schienenfahrzeugen. Zur Anwendung gelange damit nicht Art. 8 Abs. 2 BV, sondern Art. 8 Abs. 4 BV. Diese Bestimmung vermittele jedoch – wie im Übrigen auch Art. 8 Abs. 2 BV – keinen individualrechtlichen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit, sondern enthalte lediglich einen Gesetzgebungsauftrag, der verbindlich (Art. 190 BV) durch das Gesetz wahrgenommen werde, hier durch das BehiG und die diesem Gesetz nachgeordneten Erlasse. Zur Begründung dieses Standpunkts wird im angefochtenen Urteil unter anderem auf BGE 134 I 105 und BGE 139 II 289 verwiesen (E. 6.2.2 des angefochtenen Urteils).

Weiter erwog die Vorinstanz, dem BehiG selber liessen sich mit Blick auf die technische Ausgestaltung von Schienenfahrzeugen keine konkreten Vorgaben entnehmen (vgl. E. 6.2.2 des angefochtenen Urteils). Der Bundesrat habe gestützt auf Art. 15 BehiG die VböV erlassen, welche das BehiG spezifisch für den öffentlichen Verkehr konkretisiere (vgl. E. 6.2.3 des angefochtenen Urteils). Gestützt auf die VböV habe sodann das durch Subdelegation dazu ermächtigte UVEK die VAböV erlassen, welche für die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung interoperabler Fahrzeuge wiederum auf die Bestimmungen des 7a. Abschnitts des EBG, des 1a. Kapitels und des Anhangs 7 EBV und damit in der Sache – wie auch die oben dargestellten "eisenbahnrechtlichen" Vorschriften (vgl. E. 7.2 hiervor) – auf die TSI PRM 2014 verweise (vgl. E. 6.2.4 des angefochtenen Urteils). Ob die streitgegenständlichen Züge den Anforderungen des Behindertengleichstellungsrechts genügten, beurteile sich damit grundsätzlich nach den Vorgaben der TSI PRM 2014, bezüglich der Rampenneigung

also am Massstab von Anhang Ziff. 4.2.2.8 (7) TSI PRM 2014 (vgl. E. 6.3 und E. 9.5 des angefochtenen Urteils). Eine NNTV sei zu dieser Bestimmung nicht erlassen worden (vgl. E. 7.3.5 des angefochtenen Urteils), womit es auch insoweit bei der maximal zulässigen Rampenneigung von 15 % sein Bewenden habe. Dies gelte unbesehen zusätzlicher Schwierigkeiten, die sich für mobilitätsbehinderte Menschen aufgrund der in den streitbetroffenen Zügen vorgesehenen Konstruktion mit Schiebetritt zwischen Perron- und Einstiegs-kante und der dadurch unter Umständen entstehenden Kaskaden- oder Muldensituation ergeben könnten (E. 9.8 und 9.9 des angefochtenen Urteils). Weiter sehe Anlage M TSI PRM 2014 in Bezug auf die technische Ausführung für im Zug transportierbare Rollstühle zwar vor, dass diese bei einem Winkel von 6 Grad (= 10.5 %) dynamische Stabilität in alle Richtungen aufweisen müssten; daraus lasse sich für die maximal zulässige Rampenneigung indessen nichts ableiten, zumal die Einhaltung der Mindestanforderungen gemäss Anlage M TSI PRM 2014 nicht die autonome Benutzbarkeit der Fahrzeuge garantiere. Hierfür hätten vielmehr auch die Rollstuhlfahrenden gewisse Fertigkeiten mitzubringen. Unbegründet sei auch der Einwand von Inclusion Handicap, Anhang Ziff. 4.2.2.9 TSI PRM 2008 (bzw. Anhang Ziff. 4.2.2.8 TSI PRM 2014) finde keine Anwendung auf die spezifische Situation von Rampen, die Innenraum und Ein-/Ausstieg eines Fahrzeugs verbinden würden; zwar bestehe für Stufen im Ein- und Ausstiegsbereich in Anhang Ziff. 4.2.2.12 TSI PRM 2008 eine von den Stufen im Innern abweichende Regelung; eine analoge Unterscheidung für Rampen existiere jedoch nicht (vgl. zum Ganzen E. 9.6 des angefochtenen Urteils).

10.2 Festzuhalten ist im Ausgangspunkt, dass die Vorinstanz mit Recht davon ausgegangen ist, die NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" erfasse die Gestaltung von Rampen nicht. Die Frage der Rampengestaltung ist dort mit keinem Wort erwähnt; auch mit Blick auf die Rechtssicherheitsüberlegungen geschuldete Verpflichtung der Vertragsstaaten, allfällige abweichende nationale Vorschriften müssten leicht und allgemein zugänglich und mit einer für alle Beteiligten verständlichen Terminologie formuliert sein (vgl. Art. 14 Ziff. 3 Richtlinie 2016/797/EU), besteht kein Raum für die von Inclusion Handicap vorgeschlagene ausgreifende teleologische Auslegung dieser NNTV. Die Normkonformität der Rampenneigung im Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto beurteilt sich damit abschliessend nach Anhang Ziff. 4.2.2.8 (7) TSI PRM 2014 (vgl. dazu E. 7.4 hiervor). Diese Vorschrift sieht vor, dass Rampen zwischen 600 mm und 1000 mm eine maximale Neigung von 8,5 Grad oder 15 % aufweisen dürfen, wobei die Neigung bei stillstehendem Fahrzeug auf ebenem, geradem

Gleis zu messen ist. Angesichts des klaren und unmissverständlichen Wortlauts dieser Regelung fällt ausser Betracht, den Normgehalt mittels "verfassungskonformer Auslegung" auf ein – nach Meinung von Inclusion Handicap – "gerade noch zulässiges Mass" zu reduzieren (vgl. auch BGE 131 II 697 E. 4.1; 123 II 9 E. 2). Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob es mit übergeordnetem Recht (namentlich dem Diskriminierungsverbot [Art. 8 Abs. 2 BV] und den weiteren in der Beschwerde angerufenen Normen der EMRK, der UNO-BRK, des BehiG und – nach Meinung von Inclusion Handicap – der VböV) vereinbar ist, dass Anhang Ziff. 4.2.2.8 TSI PRM 2014 eine Rampenneigung von bis zu 15 % zulässt, zumal die streitbetroffenen Schienenfahrzeuge diesen Grenzwert laut den Bauplänen fast vollumfänglich ausschöpfen.

10.3 Zu prüfen ist die damit aufgeworfene Frage der Vereinbarkeit des von Art. 15b Abs. 2 i.V.m. Anhang 7 Ziff. 6 EBV in Bezug genommenen Anhangs Ziff. 4.2.2.8 TSI PRM 2014 mit übergeordnetem Recht.

10.3.1 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird (BGE 143 I 361 E. 5.1; 139 I 169 E. 7.2.1). Zu einer solchen Gruppe gehören nach der Wertung des Verfassungsgebers namentlich Menschen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV schliesst eine Ungleichbehandlung anknüpfend an das Merkmal der Behinderung zwar nicht absolut aus; eine an dieses grundsätzlich verpönte Unterscheidungsmerkmal anknüpfende Differenzierung indiziert jedoch den Verdacht einer Diskriminierung, der nur durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann (BGE 139 I 169 E. 7.2.3 mit Hinweisen).

Art. 8 Abs. 2 BV verbietet nicht nur die direkt an das Merkmal der Behinderung anknüpfende Ungleichbehandlung (sog. direkte Diskriminierung); verboten ist vielmehr auch die indirekte Diskriminierung (vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Aufl. 2018, S. 450 Rn. 43). Eine indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung, die an sich neutral formuliert ist, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Personengruppe benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 141 I 241 E. 4.3.2; 135 I 49 E. 4.1; 134 I 49 E. 3; 132 I 49 E. 8.1; 129 I 167 E. 3; 129 I 217 E. 2.1; 129 I 392 E. 3.2.2; 126 II 377 E. 6; 126 V 70 E. 4c/bb). Um in den Anwendungsbereich von Art. 8

Abs. 2 BV zu fallen, muss eine solche Benachteiligung jedoch signifikante Bedeutung erreichen, zumal das Verbot der indirekten Diskriminierung nur dazu dienen kann, die offenkundigsten negativen Auswirkungen einer staatlichen Regelung zu korrigieren (BGE 142 V 316 E. 6.1.2; 138 I 265 E. 4.2.2; 138 I 205 E. 5.5; Urteil 1C_184/2018 vom 26. Juli 2018 E. 3.2). Im Übrigen obliegt es nach Art. 8 Abs. 4 BV dem Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vorzusehen (vgl. auch BGE 143 V 114 E. 5.3.2.1 [und die dort referenzierten Fundstellen]). Ein über Art. 8 Abs. 2 BV hinausgehender individueller, gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Beseitigung faktischer Ungleichheiten ergibt sich aus Art. 8 Abs. 4 BV nicht (BGE 142 V 523 E. 4.2; 139 II 289 E. 2.2.1). Dies schliesst allerdings nicht aus, dass gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV getroffene Handlungen in bestimmtem Umfang überprüfbar wären (vgl. für die ähnliche Bestimmung von Art. 8 Abs. 3 Satz 2 [Gleichstellung der Geschlechter] BGE 137 I 305 E. 3.1).

10.3.2 In diesem Sinne bezweckt das BehiG, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Es gilt u.a. auch für öffentlich zugängliche Fahrzeuge, die dem Eisenbahngesetz unterstehen (Art. 3 lit. b Ziff. 1 BehiG). Eine Benachteiligung liegt vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Eine Benachteiligung beim Zugang zu einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs liegt vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 3 BehiG). Um ein behindertengerechtes öffentliches Verkehrssystem sicherzustellen, erlässt der Bundesrat für die SBB sowie für weitere Unternehmen, die einer bundesrechtlichen Konzession bedürfen, Vorschriften über die Gestaltung u.a. der Fahrzeuge (Art. 15 Abs. 1 lit. c BehiG). Diese Vorschriften werden periodisch dem Stand der Technik angepasst. Der Bundesrat kann technische Normen oder andere Festlegungen privater Organisationen für verbindlich erklären (Art. 15 Abs. 3 BehiG). Das BehiG konkretisiert damit in seinem Geltungsbereich in verbindlicher Weise (Art. 190 BV) den verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter (Art. 8 Abs. 4 BV; BGE 139 II 289 E. 2.2.2; 134 II 249 E. 2.3 und 3.1; 132 II 82 E. 2.3.2). Ein darüber hinausgehender Anspruch auf Herstellung vollständiger faktischer Gleichheit ergibt sich dadurch nicht (BGE 134

I 105 E. 5). Nach Art. 17 Abs. 1 EBG sind die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen jedoch "angemessen" zu berücksichtigen (vgl. auch E. 7.1 hiervor). Diese Grundsätze des BehiG werden im Bereich der Eisenbahnen durch die vorne in E. 7 genannten eisenbahnrechtlichen Vorschriften konkretisiert, namentlich auch im Bereich der Fahrzeuge (BGE 139 II 289 E. 2.2.2). Insbesondere sollen Behinderte, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benützen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können (Art. 3 Abs. 1 VböV; vgl. BGE 139 II 289 E. 2.2.3). Aus den zitierten Normen ergibt sich, dass das in Verfassung und Gesetz enthaltene Diskriminierungs- und Benachteiligungsverbot für Behinderte auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs gilt. Verstiesse untergeordnetes Ordnungsrecht hiegegen, wäre ihm die Anwendung zu versagen (BGE 139 II 289 E. 2.3).

Im Lichte dieser Grundsätze ist der Vorinstanz grundsätzlich beizupflichten, dass die Beurteilung der behindertengerechten Ausgestaltung der FV-Dosto abschliessend nach den TSI PRM 2014 bzw. den dazu erlassenen NNTV vorzunehmen ist (Art. 5 Abs. 1 BV). Es stellt sich allerdings auch die Frage, ob der Ordnungsgeber mit den TSI PRM 2014 technische Vorschriften für massgeblich erklärt hat, die mangels hinreichender Ausdifferenzierung zur Folge haben, dass die im Bereich des Personenverkehrs an die Grundrechte gebundenen SBB (Art. 35 Abs. 1 BV; BGE 138 I 274 E. 1.4) Züge bauen liessen und in Betrieb nehmen wollen, die von Menschen mit Behinderung – anders als von anderen Personengruppen – nicht oder nur unter signifikanten Einschränkungen benutzt werden können. Soweit dies zu bejahen wäre, läge eine unzulässige rechtliche Ungleichbehandlung vor, "denn auch Rechtsvorschriften zur Beseitigung tatsächlicher Benachteiligungen [Art 8 Abs. 4 BV] dürfen keine rechtlichen Diskriminierungen schaffen" (vgl. BERNHARD WALDMANN, ZBI 114/2013, S. 669 ff., S. 674). Damit verstiessen die TSI PRM 2014 gegen das Verbot der indirekten Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV; vgl. E. 10.3.1 hiervor) und müsste ihnen wegen Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht die Anwendung versagt werden (BGE 139 II 289 E. 2.3; vgl. auch BGE 130 I 352 E. 6.1.3, wonach eine – gestützt u.a. auf Art. 20 Abs. 3 BehiG beschlossene Sonderschulung – am Massstab von Art. 8 Abs. 2 BV zu überprüfen ist und insbesondere einer qualifizierten Rechtfertigung bedarf).

10.3.3 Es entspricht einem zentralen Anliegen des Verfassungsgebers, Menschen mit Behinderung die gleichberechtigte autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen (SCHEFER/HESS-KLEIN,

a.a.O., S. 181). Eine unreflektierte, nicht hinreichend an den Bedürfnissen behinderter Menschen ausgerichtete bauliche Gestaltung des öffentlichen Raums ist zweifellos geeignet, dieses zentrale Anliegen des Behindertengleichstellungsrechts zu torpedieren (vgl. Präambel, lit. e UNO-BRK; ANNE PETERS, Diskriminierungsverbote, in: Handbuch der Grundrechte in Europa, Bd. VII/2, 2007, S. 255 ff., Rz. 51; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz – im Rahmen der BV, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl. 2008, S. 759; UELI STÜCKELBERGER/CHRISTOPH HALDIMANN, Schienenverkehrsrecht, in: Georg Müller [Hrsg.], Verkehrsrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. IV, 2008, S. 318). Entsprechend sind Gesetz- und Verordnungsgeber von Verfassungs wegen dazu verpflichtet, die technischen Vorgaben an die Herstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln so auszugestalten, dass eine autonome und sichere Benützung so weit wie möglich gewährleistet ist. Abzuzielen ist dabei darauf, dass Behinderte, die sonst in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benützen, *grundsätzlich* auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs ohne Hilfestellungen und unter Gewährleistung ihrer Sicherheit beanspruchen können (vgl. zum Aspekt der autonomen Benützung Art. 3 Abs. 1 VböV). Untergeordnete Unterstützungshandlungen in Einzelfällen sind durch die Verfassung jedoch nicht ausgeschlossen.

10.3.4 Zu berücksichtigen haben die rechtsetzenden Behörden bei der Ausarbeitung technischer Ausführungsvorschriften freilich nicht nur die Anliegen von Menschen mit Behinderung, sondern die legitimen Ansprüche verschiedener – sich teilweise überschneidender – Interessengruppen (neben Menschen mit Behinderung beispielsweise Seniorinnen und Senioren, Arbeitspendler und Schulklassen mit ihren Begleitpersonen). Die Ansprüche dieser Interessengruppen decken sich teilweise, divergieren andernorts aber auch. Technische Ausführungsvorschriften sind in diesem Sinne regelmässig das Resultat eines Abwägungsprozesses zwischen den Anliegen verschiedener Interessengruppen; überdies müssen sie die technische Machbarkeit berücksichtigen. Es ist nicht die Aufgabe des Bundesgerichts, sich bei der Überprüfung der Verfassungskonformität des Resultats dieses Abwägungsprozesses an die Stelle des Bundesrates bzw. des BAV als normgebende Fachbehörden zu setzen, zumal der Bundesrat und das BAV – soweit hier interessierend – ihrerseits auf technische Normkomplexe spezialisierter Organisationen (hier: der Europäischen Eisenbahnagentur [ERA]) zurückgegriffen haben; eine gegen Art. 8 Abs. 2 BV verstossende indirekte Diskriminierung könnte in diesem Zusammenhang nur dann vorliegen, wenn die gewählte Lösung eine signifikante Benachteiligung mobilitätsbehinderter Menschen zur Folge hätte

(vgl. E. 10.3.1 hiervor), wobei hier auf die Benützbarkeit der Infrastruktur durch eine Person abzustellen ist, die sonst in der Lage wäre, sich im öffentlichen Raum autonom fortzubewegen (vgl. E. 10.3.3 hiervor in fine).

10.3.5 Die Grenze der signifikanten Benachteiligung (vgl. E. 10.3.4 hiervor [in fine]) überschreitet Anhang Ziff. 4.2.2.8 TSI PRM 2014 für sich genommen nicht. Die Bestimmung erlaubt – wie bereits mehrfach gesehen – eine maximale Rampenneigung von 15 %. Was die Befahrbarkeit einer diesen Maximalwert ausschöpfenden Eingangs- bzw. Ausgangsrampe angeht, ergibt sich aus der von Inclusion Handicap für sich in Anspruch genommenen Stellungnahme der Schweizerischen Paraplegiker-Forschung, dass sämtliche – altersmässig eher jüngeren – Studienteilnehmer "in der Lage sein sollten, die Rampe aus eigener Muskelkraft zu überwinden" (vgl. Beschwerdebeilage Nr. 21, Anhang 2, lit. a). Dass dies – in Abhängigkeit des konkreten körperlichen Gebrechens, des verwendeten Rollstuhls, der auch altersabhängigen physischen Konstitution (Rumpfmuskulatur) und der Tagesform – nicht zu jedem Zeitpunkt jedem sich sonst im öffentlichen Raum autonom fortbewegenden mobilitätsbehinderten Menschen gelingen wird, lässt noch nicht auf eine diskriminierende Regelung schliessen.

10.3.6 Wie die Bombardier Transportation GmbH unter Bezugnahme auf die Norm EN 16585-3 (S. 17, Table 4 und 5) des Europäischen Komitees für Normung (CEN) bzw. die SBB unter Hinweis auf den vom österreichischen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) herausgegebenen Leitfaden für barrierefreien Öffentlichen Verkehr (abrufbar unter <<https://www.bmke.gv.at/themen/mobilitaet/barrierefreiheit/leitfaden.html>> [zuletzt abgerufen am 10. Februar 2021]; vgl. dort Ziff. 11.4) überzeugend dartun, ist überdies nicht ersichtlich, dass ein europäischer Konsens dahingehend bestünde, dass die Neigung von Rampen mit einer Länge zwischen 600 mm und 1'000 mm maximal 6 bzw. 12 % betragen dürfte, damit die Rampen autonom befahrbar blieben (vgl. allerdings die im BMVIT-Leitfaden als Optimum deklarierte ÖNORM B1600, wo in Ziff. 3.1.5.2 eine Maximalneigung von 6 % empfohlen wird). Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Zustandekommen der TSI PRM 2014 selbst, die – wie erwähnt (vgl. E. 10.3.4 hiervor) – von der ERA ausgearbeitet wurden: Konkret mit der Ausarbeitung von TSI befasst sind von der ERA eingesetzte Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der nationalen Fachbehörden, ausgewählten Fachleuten des Eisenbahnsektors sowie aus unabhängigen Expertinnen und Vertreterinnen internationaler Organisationen

zusammensetzen. Zur Arbeitsgruppe für die Weiterentwicklung der TSI PRM gehört unter anderem das European Disability Forum (vgl. ERA, Accompanying Report N. ERA-REC-128/ACR to the Recommendation of the European Union Agency for Railways on the Amendment of the TSI PRM 2014, S. 4, abrufbar unter <https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/erarec1282017_accompanying_report_en.pdf> [zuletzt abgerufen am 9. Februar 2021]). Bei der Anpassung der TSI PRM an den technischen Fortschritt, die Marktentwicklungen und die gesellschaftlichen Anforderungen (vgl. TSI PRM 2014, Erwägungsgründe 1, 2 und 4) sind auch weitere Vertreterverbände von Menschen mit Behinderung zu konsultieren (vgl. Art. 5 und 7 der Verordnung [EU] 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung [EG] Nr. 881/2004, ABl. L 138/1 vom 26. Mai 2016). Insofern ist davon auszugehen, dass ein europäischer Konsens sich in den TSI PRM 2014 selbst niederschlägt bzw. in überarbeiteten Versionen der TSI PRM niederschlagen wird. Insgesamt bewegte sich der Normgeber damit im Rahmen des ihm von der Verfassung zugestandenen technischen Ermessensspielraums, als er eine Rampenneigung von 15 % für gerade noch zulässig erklärt hat. Nicht ausgeschlossen ist, dass sich dieser Ermessensspielraum in Zukunft im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und mit einer steigenden Anzahl sich im öffentlichen Raum autonom fortbewegender Menschen reduzieren könnte.

10.3.7 Zu erwähnen ist mit Blick auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot schliesslich, dass es im Interesse einer autonomen Teilhabe *aller* mobilitätsbehinderten Menschen am gesellschaftlichen Leben liegt, wenn im Bedarfsfall geschulte Mitarbeitende der SBB zur Verfügung stehen, um den (sicheren) Ein- und Ausstieg aus den FV-Dosto zu gewährleisten (vgl. auch Art. 3 Abs. 2 VböV und Anhang Ziff. 4.4.1 TSI PRM 2014). Diese Hilfestellung beschränkt sich auch bei den darauf angewiesenen mobilitätsbehinderten Menschen auf ein kurzes Anschieben; in Frage steht damit eine untergeordnete Hilfeleistung, die jeder Mensch in seinem Alltag in der einen oder anderen Form gelegentlich in Anspruch nehmen muss. Ein die Menschenwürde antastendes Abhängigkeitsgefühl dürfte sich daraus regelmässig nicht entwickeln, so dass auch in diesen Fällen grundsätzlich keine Diskriminierung vorliegt.

10.4 Dass Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK oder andere Bestimmungen dieses Abkommens Menschen mit Behinderung mit Blick auf die maximale Neigung der streitbetroffenen Rampen Ansprüche verleihen könnten,

die über die oben (vgl. E. 10.3 hiervor) dargelegten verfassungsrechtlichen Garantien hinausgehen würden, ist nicht ersichtlich. Auch aus Art. 14 EMRK kann Inclusion Handicap nichts Zusätzliches für sich ableiten: Abgesehen davon, dass auch diese Bestimmung in der vorliegenden Konstellation keine Ansprüche statuiert, die sich nicht auch schon aus dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot ergeben, wäre für die Anwendbarkeit dieses nur akzessorisch zu anderen Konventionsgarantien anrufbaren Diskriminierungsverbots im vorliegenden Fall vorausgesetzt, dass die Bauweise der streitbetroffenen Züge in den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Achtung ihres Privatlebens (Art. 8 Ziff. 1 EMRK) eingreifen würde (vgl. zum akzessorischen Charakter von Art. 14 EMRK MEYER-LADEWIG/LEHNER, in: Meyer-Ladewig/Raumer/Nettesheim [Hrsg.], Handkommentar zur EMRK, 4. Aufl. 2017, N. 5 zu Art. 14 EMRK; HEIKO SAUER, in: Karpenstein/Mayer, Kommentar zur EMRK, 2. Aufl. 2015, N. 3 zu Art. 14 EMRK). Weil die Zugänglichkeit zum öffentlichen Verkehr durch die Gestaltung der streitbetroffenen Rampen für mobilitätsbehinderte Menschen für sich genommen nicht in der von der Rechtsprechung verlangten signifikanten Weise erschwert ist (vgl. E. 10.3.5 hiervor), ist dies – auch angesichts der diesbezüglich restriktiven Rechtsprechung des EGMR (vgl. EGMR, Entscheidung vom 14. Mai 2002, Zehnalova und Zehnal v. Tschechische Republik, Nr. 38621/97, En Droit, Ziff. 1) – zu verneinen (vgl. auch EGMR, Entscheidung vom 25. Juni 2019, Glaisen v. Schweiz, Nr. 40477/13, § 47, wonach der Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK erst eröffnet wäre, [si] "un manque d'accès aux établissements publics [...] empêcherait la requérante de mener sa vie de façon telle que le droit à son développement personnel et son droit d'établir et d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur soient mis en cause").

10.5 Auch dem BehiG lässt sich mit Blick auf die Rampengestaltung kein über die Verfassung hinausgehender Anspruch entnehmen. Nicht geeignet, einen solchen Anspruch zu begründen, ist die rein programmatische Bestimmung von Art. 1 Abs. 2 BehiG. In dem Umstand, dass ein Teil der auf den Rollstuhl angewiesenen mobilitätsbehinderten Menschen für Ein- und Ausstieg auf eine untergeordnete Hilfestellung angewiesen sind, kann sodann nicht auf eine Benachteiligung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 bzw. Art. 2 Abs. 3 BehiG geschlossen werden: In den Gesetzesmaterialien heisst es dazu ausdrücklich, die autonome Benützung öffentlicher Verkehrsmittel schliesse die Beanspruchung des Personals der Verkehrsunternehmen [...] nicht aus (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 11. Dezember 2000 zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Behinderte" und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über

die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2000 1715, S. 1778). Dies deckt sich mit den Einschätzungen in der Lehre, wonach das Gesetz keine volle Autonomie einfordere (vgl. KERN/KÖNIG, a.a.O., S. 431 N. 110).

10.6 Inclusion Handicap verlangt schliesslich eine Prüfung der Vereinbarkeit von Anhang Ziff. 4.2.2.8 TSI PRM 2014 mit Art. 3 Abs. 1 VböV. Sie verkennt dabei, dass die TSI PRM 2014 und Art. 3 Abs. 1 VböV innerstaatlich auf derselben Normstufe anzusiedeln sind; beide haben Verordnungsrang (vgl. E. 7.5 hiervor). Im Verhältnis gleichrangiger Normen kann sich die Frage der Vereinbarkeit aber nicht stellen.

10.7 Bei heutiger Betrachtung stellt die Zulässigerklärung einer maximalen Rampenneigung von 15 % (Anhang Ziff. 4.2.2.8 TSI PRM 2014) für sich genommen damit keine unzulässige Benachteiligung mobilitätsbehinderter Menschen dar.

11.

Zu prüfen ist weiter, ob die Ausgestaltung der Rampen im Ein- und Ausstiegsbereich der streitbetroffenen Schienenfahrzeuge den technischen Anforderungen der TSI PRM 2014 Genüge tut (vgl. zum Prüfprogramm E. 9 hiervor).

11.1 Die Vorinstanz führte in diesem Zusammenhang aus, die Normkonformität der Rampenneigung sei durch eine auf Plänen beruhende TSI-Konformitätsbescheinigung des TÜV SÜD Nederland als beauftragte Stelle bestätigt worden (Art. 15n Abs. 1 EBV). Ein solcher Nachweis sei grundsätzlich ausreichend, um auch im Bewilligungsverfahren von der Vorschriftskonformität der Fahrzeuge ausgehen zu können. Vorliegend ergäben sich jedoch aus den Akten konkrete Anhaltspunkte, dass die streitbetroffenen Rampen zumindest in Einzelfällen die technischen Grenzwerte überschritten; deshalb gelte es diese Frage näher zu prüfen.

Was die konkret beanstandeten Rampen betrifft, stellte die Vorinstanz weiter fest, der Neigungswinkel sei weder von den Prüfstellen noch vom BAV je vermessen worden. Gemäss den Plänen sei eine Rampenneigung von knapp unter 15 % vorgesehen gewesen. Sowohl die SBB als auch die Bombardier Transportation GmbH hätten jedoch zu Protokoll gegeben, dass sich die ursprünglich geplante Höhendifferenz zwischen Wagenboden und Einstiegs-kante aufgrund von Detailkorrekturen in der Ausführung erhöht habe. Auch sei unbestritten, dass die einzelnen Rampenlängen und Rampenhöhen aufgrund unvermeid-

barer Fertigungstoleranzen Unterschiede im Millimeterbereich aufweisen könnten. Überdies ergebe sich aus einem von der Bombardier Transportation GmbH eingereichten Gutachten, dass bei lediglich sechs vermessenen Rampen Unterschiede von bis zu 0.33 % ergeben hätten, wobei mit dem Höchstwert von 14.91 % die maximal zulässige Rampenneigung praktisch ausgeschöpft sei. Bei dieser Sachlage könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich bei der Messung weiterer Rampenneigungen Werte von über 15 % ergeben würden. Damit stehe nicht mit genügender Sicherheit fest, dass sämtliche Rampen in den Ein- und Ausstiegsbereichen der streitbetroffenen Züge die maximal zulässige Neigung von 15 % einhielten. Selbst eine nur sehr geringfügige Überschreitung sei jedoch unzulässig; bei den 15 % handle es sich um einen Maximalwert, der keine Toleranzen vorsehe (vgl. E. 9.11.5 des angefochtenen Urteils).

Allerdings müsse gemäss der NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" (und der dort referenzierte AB-EBV zu Art. 53, AB 53.1, Blatt 1, Ziff. 4) der autonome Einstieg vom Perron ins Fahrzeug für Personen im Rollstuhl nicht bei jedem Einstieg gewährleistet werden, sondern lediglich bei einem definierten Einstieg pro Zug. Daraus folge, dass lediglich eine normkonforme Rampe pro Zug zu gewährleisten sei, die übrigen aber auch bei einem Überschreiten der Neigung von 15 % belassen werden könnten. Gleichzeitig müsse aber sichergestellt sein, dass über einen solchen normkonformen Ein- und Ausstieg der vorgesehene Rollstuhlbereich mit Stellplätzen und rollstuhlgängiger Universaltoilette erreichbar sei; gleiches gelte in Bezug auf eine allfällige Verpflegungszone, wie sie in den IC 200 eingerichtet werde (vgl. E. 9.11.7 des angefochtenen Urteils).

Insgesamt stehe vorliegend also nicht fest, ob sämtliche Rampen im Ein- und Ausgangsbereich der streitbetroffenen Züge die maximal zulässige Neigung von 15 % einhielten; andererseits genüge aber – bei Einhaltung der vorerwähnten Bedingungen – auch lediglich eine normkonforme Rampe pro Zug. Bei dieser Ausgangslage sei auf eine Aufhebung der ohnehin nur befristeten Betriebsbewilligungen und auf eine Überprüfung sämtlicher Rampenneigungen im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren zu verzichten. Vielmehr sei den SBB die zusätzliche Auflage aufzuerlegen, pro Zug mindestens einen normkonformen Ein- und Ausstieg vorzusehen und mit einem Rollstuhlpiktogramm zu kennzeichnen; dabei müsse sichergestellt sein, dass der vorgesehene Rollstuhlbereich mit Stellplätzen und rollstuhlgängiger Universaltoilette sowie eine allfällige Verpflegungszone über einen solchen Zugang

erreichbar sei. Das BAV werde diese Auflage in die inzwischen bis zum 12. Dezember 2020 verlängerten Betriebsbewilligungen zu übernehmen haben.

11.2 Das Vorgehen der Vorinstanz, auf eine Rückweisung der Angelegenheit an das BAV bzw. auf eine Vermessung sämtlicher streitbetroffenen Rampen im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren zu verzichten und die angefochtene Ausgangsverfügung stattdessen um eine vom BAV näher zu überprüfende Auflage zu ergänzen, ist aus prozessökonomischen Gründen grundsätzlich nicht zu beanstanden, zumal es vorliegend um befristete Betriebsbewilligungen geht. Entsprechend durfte im vorinstanzlichen Verfahren auch darauf verzichtet werden, ein Gerichtsgutachten zur effektiven Rampenneigung einzuholen.

11.3 In rechtlicher Hinsicht unzutreffend ist die Argumentation der Vorinstanz jedoch insofern, als sie davon ausging, dass eine maximale Rampenneigung von 15 % nur bei einem Eingang pro Zug gewährleistet sein müsse. Die TSI PRM 2014 sehen eine solche Einschränkung nicht vor, sondern statuieren den Maximalwert von 15 % grundsätzlich für sämtliche Rampen im Zuginnern. Die NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" ändert hieran nichts, sondern verschärft lediglich die Vorgaben der TSI PRM 2014 in Bezug auf den durch das Schweizerische Recht vorgegebenen niveaugleichen Zugang zu den Zügen. Daraus nun ableiten zu wollen, dass die 15 % nur bei einem Einstieg pro Zug einzuhalten seien, widerspricht der Stossrichtung der NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge", die Anforderungen aus der TSI PRM 2014 zu verschärfen. Dies gilt umso mehr, als die Vorinstanz an anderer Stelle explizit erwog, die erwähnte NNTV betreffe die Frage der Rampenneigung nicht (vgl. E. 9.8 des angefochtenen Urteils). Inclusion Handicap wirft der Vorinstanz insoweit zu Recht eine widersprüchliche Argumentation vor.

11.4 Dispositivziffer 2 des angefochtenen Urteils ist vor diesem Hintergrund in teilweiser Gutheissung der Beschwerde dahingehend abzuändern, dass den SBB die zusätzliche Auflage aufzuerlegen ist, für sämtliche Rampen im Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto eine maximale Rampenneigung von 15 % sicherzustellen. Das BAV hat den SBB für die Erfüllung dieser Auflage eine angemessene Frist anzusetzen und überdies die Einhaltung zu kontrollieren; für das Vorgehen kann auf E. 9.11.8 des angefochtenen Urteils verwiesen werden.

12.

Als nächstes zu prüfen ist die Normkonformität der Einstiegsanten in den streitbetroffenen Schienenfahrzeugen bzw. die Vereinbarkeit der einschlägigen technischen Vorschriften mit übergeordnetem Recht.

12.1 In Bezug auf die Einstiegsanten erwog die Vorinstanz, dass die Höhe der Einstiegsanten in den FV-Dosto (40 bzw. – nach Darstellung von Inclusion Handicap – 45 mm) im Lichte der AB-EBV zu Art. 53, AB 53.1, Blatt 1, Ziff. 4 nicht zu beanstanden sei. Die Bestimmung äussere sich nicht dazu, ob die Einstiegsante abzurunden sei oder nicht, beruhe jedoch auf einer Schnittstellenstudie der Schweizerischen Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr (BöV) vom 29. Dezember 2011, welche Einstiege mit einem Absatz, wie er hier vorliege, als befahrbar beurteilt habe. Eine Ausgestaltung der Einstiegsante ohne Abrundung sei daher als normkonform anzusehen; eine Benachteiligung von Personen im Rollstuhl sei nicht gegeben. Hinzu komme, dass bei einer Abrundung der Einstiegsante nach Einschätzung des BAV als Fachbehörde die geforderte Druckfestigkeit nicht mehr gewährleistet werden könne.

12.2 Was Inclusion Handicap gegen diese Würdigung vorträgt, überzeugt nicht: Zunächst ist festzuhalten, dass sich die Vorinstanz zu den für sie entscheidewesentlichen Gesichtspunkten klar äusserte; ihrer gehörsrechtlichen Begründungspflicht (vgl. dazu auch schon E. 8.3 hier vor) ist sie damit hinreichend nachgekommen.

Auch die materielle Beurteilung der Vorinstanz ist im Ergebnis nicht zu beanstanden: Anhang Ziff. 2.3 ("niveaugleicher Einstieg") und Anlage M TSI PRM 2014 sehen den niveaugleichen Einstieg bei Kanten mit einem Höhenunterschied von bis zu 50 mm als gewährleistet an; diese Vorgabe ist durch die streitbetroffenen Kanten unbestritten eingehalten. Auch in der Horizontale ist durch den ausfahrbaren Schiebetritt sichergestellt, dass die gemäss den vorgenannten Vorschriften maximal zulässige Spaltbreite von 75 mm eingehalten ist. Eine Anschrägung oder Abrundung der Kante wird durch die auch in AB 53.1 Ziff. 4.2 AB-EBV referenzierte Bestimmung von Anhang Ziff. 2.3 TSI PRM 2014 nicht vorausgesetzt. Die streitbetroffenen Kanten erweisen sich damit als normkonform. Dass die technische Norm von Anhang Ziff. 2.3 TSI PRM 2014 als solche mit übergeordnetem Recht nicht zu vereinbaren wäre, wird in der Beschwerde nicht substantiiert dargelegt.

13.

13.1 Nach dem oben Ausgeführten steht fest, dass die Rampen (vgl. E. 10 und 11 hiervor) und die Einstiegs-kante (vgl. E. 12 hiervor) im Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto jeweils normkonform ausgestattet sind und ihre Ausführung auch im Lichte übergeordneter Vorschriften (des Behindertengleichstellungsrechts) für sich genommen nicht beanstandet werden kann. Inclusion Handicap legt in seinen Rechtsschriften jedoch dar, dass die eigentliche Problematik des Ein- und Ausstiegsbereichs in den FV-Dosto in der Abfolge mehrerer Hindernisse liege, die für mobilitätsbehinderte, auf den Rollstuhl angewiesene Menschen in ihrem Zusammenspiel ein erhebliches Gefahrenpotenzial darstellen könnten.

13.2 Im Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto finden sich zwei gegenüberliegende Rampen zu den Fahrzeugtüren hin, die durch eine ebene Fläche in der Mitte des Fahrzeugs getrennt werden; zur Überbrückung des Spalts zwischen Schienenfahrzeug und Perron ist jeweils ein ausfahrbarer Schiebetritt vorhanden. Zudem befindet sich auf dem Schiebetritt eine Stufe mit einer Höhe von 45 mm (Einstiegs-kante) (vgl. hierzu E. 9.4 des angefochtenen Urteils). Da die Perrons aufgrund von Bautoleranzen nicht immer auf einer horizontalen Ebene mit dem Schiebetritt stehen, kann beim Ein- und Ausstieg – je nach Perronhöhe – eine Stufenkaskade oder eine Muldensituation zwischen Perron, Schiebetritt und Wagenboden anzutreffen sein (vgl. E. 9.8 des angefochtenen Urteils). Um diese Hindernisabfolge zu bewältigen, müssen Personen im Rollstuhl beim Einstieg zunächst nach hinten kippen, Anlauf nehmen, mit Schwung über die Schnittstelle fahren, um danach auf der abfallenden Rampe ins Zuginnere abzubremser; hierbei müssen sie insbesondere darauf achten, nicht nach vorne aus dem Rollstuhl zu kippen. Beim Herausfahren müssen Personen im Handrollstuhl sodann zur Bewältigung der Rampe aus dem Fahrzeug einen jedenfalls nicht unerheblichen Kraftaufwand leisten; zudem müssen sie auf Fußgängerinnen und Fußgänger Rücksicht nehmen, die auf dem Perron ihren Weg kreuzen können. Je nach Perronhöhe ist sodann nach Bewältigung der Rampe im Wageninnern die Mulden- bzw. Kaskadensituation zwischen Wagenkante und Perron zu bewältigen, wobei insbesondere Muldensituationen eine gewisse Kippgefahr in sich bergen (vgl. in diesem Zusammenhang auch das von den Verfahrensbeteiligten beigebrachte Videomaterial).

13.3 Nachdem die Vorinstanz in rechtlicher Sicht die Auffassung vertreten hat, die TSI PRM 2014 konkretisierten letztlich in verbindlicher Weise den Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV, und eine inzidente Prüfung dieser technischen Vorgaben am Massstab von Art. 8 Abs. 2 BV sei ausgeschlossen (vgl. E. 10.1 hiervor), konnte sie sich damit begnügen, die Normkonformität der in den FV-Dosto gewählten Ausgestaltung zu prüfen; insbesondere brauchte sie sich nicht zur Tatfrage zu äussern, ob der Ein- und Ausstieg zu den FV-Dosto für sich sonst im öffentlichen Raum autonom fortbewegende Menschen angesichts der damit verbundenen technischen Herausforderungen sicher zu bewältigen ist. Einen entsprechenden Beweisantrag von Inclusion Handicap auf Einholung eines gerichtlichen Gutachtens zur Überwindbarkeit der Eingangsrampen hat die Vorinstanz folgerichtig abgewiesen (vgl. E. 9.10 des angefochtenen Urteils).

Im vorliegenden Verfahren ergibt sich in rechtlicher Hinsicht nun jedoch, dass auch bei Einhaltung sämtlicher technischer Ausführungsvorschriften das konkrete Ergebnis von deren Zusammenwirken einer abschliessenden inzidenten Überprüfung am Massstab von Art. 8 Abs. 2 BV unterliegt. Da mithin die Frage zu beantworten ist, ob die betreffenden unter Beachtung sämtlicher technischer Ausführungsvorschriften gebauten Schienenfahrzeuge von (sich sonst im öffentlichen Raum autonom fortbewegenden) mobilitätsbehinderten Menschen auch im Ergebnis so weit wie möglich autonom und sicher benutzt werden können (vgl. E. 10.3.3 hiervor), durfte die im vorhergehenden Abschnitt skizzierte Tatfrage entgegen der Vorinstanz nicht offenbleiben.

13.4 Dem Bundesgericht ist es aufgrund des gegenwärtigen Aktenstands nicht möglich, sich in dieser Hinsicht ein abschliessendes Bild zu machen; die Auffassungen der Verfahrensbeteiligten zum vorinstanzlich durchgeführten Augenschein und die von ihnen angerufenen Parteigutachten bzw. deren Interpretation stehen sich in dieser Hinsicht diametral entgegen und es erscheint unausweichlich, in dieser Hinsicht unter Beizug unabhängiger Sachverständiger weitere Abklärungen vornehmen zu lassen bzw. – mit Blick auf das von Inclusion Handicap angerufene Gutachten der Schweizer Paraplegiker-Forschung vom 16. Mai 2018 – zumindest allen Verfahrensbeteiligten die methodischen und inhaltlichen Grundlagen bestehender Gutachten offenzulegen, damit mit Blick auf die Interpretation bestehender Ergebnisse "gleich lange Spiesse" herrschen. Zu diesem Zweck ist das Verfahren in teilweiser Gutheissung der Beschwerde zu weiterer inhaltlicher Überprüfung des Ein- und Ausstiegsbereichs der FV-Dosto

an das BAV zurückzuweisen. Je nach Ergebnis der ergänzend vorzunehmenden Untersuchung wird das BAV dabei auch zu prüfen haben, ob mögliche Anpassungen am Ein- und Ausstiegsbereich zumindest eines Wagens pro Zug (vgl. BGE 139 II 289 E. 2.3) technisch machbar und verhältnismässig sind. Auch in dieser Hinsicht fehlt es dem Bundesgericht an den notwendigen Entscheidungsgrundlagen, um den SBB verbindliche Anweisungen in Form von Anpassungen der (befristeten) Betriebsbewilligungen zu machen.

V. Materielle Beurteilung der weiteren Rechtsbegehren der Inclusion Handicap

14.

Nachfolgend zu prüfen bleiben die materiellen Anträge von Inclusion Handicap, die keinen unmittelbaren Bezug zur Situation im Ein- und Ausstiegsbereich aufweisen. Inclusion Handicap macht auch in diesem Zusammenhang jeweils geltend, die in den FV-Dosto gewählte Gestaltung sei nicht normkonform ausgefallen bzw. aus der (normkonformen) Gestaltung resultiere eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderung.

15.

Inclusion Handicap beantragt, es sei der auf der Höhe der zweitletzten Treppenstufe vor dem Erdgeschoss endende aussenseitige Treppenhandlauf zu verlängern, um die Türeinfassung herumzuführen und mit der vertikalen Haltestange der Eingangstüre zu verbinden. Nur so sei es möglich, dass Menschen mit Sehbehinderung bzw. Gehbehinderung die Treppe sicher benützen könnten.

15.1 Die Vorinstanz erwog bezüglich dieses Antrags, die von Inclusion Handicap angerufene technische Norm Ziff. 3.6.4.1 SIA 500 sei vorliegend nicht anwendbar. Vorgesehen sei dort, dass Handläufe den Treppenlauf an beiden Enden um mindestens 30 cm überragen müssten; auch Inclusion Handicap anerkenne, dass eine solche Regelung für Treppen in Eisenbahnfahrzeugen nicht sachgerecht sei. Die Norm EN-16585-2 sei sodann erst im Januar 2017 und damit in einem Zeitpunkt in Kraft getreten, in dem die Planung der FV-Dosto bereits abgeschlossen gewesen sei. Aus dieser Norm lasse sich damit zumindest zum Nachteil der SBB und der Bombardier Transportation GmbH nichts ableiten. Ohnehin scheine fraglich, ob daraus der Schluss gezogen werden könne, dass der Handlauf von der ersten bis zur letzten Stufenkante zu führen sei, zumal die in Ziff. 5.4 abgebildete Figure 6 nicht der Festlegung der Handlauflänge diene, sondern der

Veranschaulichung der geometrischen Anordnung der Handläufe sowie der Höhenabmessung. Eine Bestimmung, wonach der Handlauf zwingend von der ersten bis zur letzten Stufenkante reichen müsse, bestehe damit nicht. Die rechtskräftig beurteilte Typenskizze habe in diesem Sinne zulässigerweise vorgesehen, dass der äussere Treppenhandlauf auf der letzten Stufe ende; die SBB und die Bombardier Transportation GmbH müssten darauf vertrauen können, dass die gemäss Typenskizze erstellten Fahrzeuge auch bewilligt würden.

Nach der im Laufe des bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahrens erfolgten Verlängerung reiche der äussere Treppenhandlauf 5.5 cm in die letzte Stufe hinein. Im Vergleich mit der Typenskizze falle der realisierte Handlauf etwas kürzer aus. Unzulässig sei diese Konstruktion aber nicht. Zu beachten sei in diesem Zusammenhang, dass die effektive Abweichung nicht exakt festgestellt werden könne, weil die Typenskizze keine Längenangaben zum Handlauf aufweise; zum anderen befinde sich das Ende des Handlaufs bei beiden Varianten auf der untersten Treppenstufe. Signifikante Abweichungen lägen damit nicht vor. Eine Verlängerung des Handlaufs um wenige Zentimeter hätte keinen relevanten Mehrwert zur Folge, weil man in beiden Fällen auf dieselbe Stufe gelange, wenn man sich am Treppenhandlauf orientiere.

15.2 Was das von den SBB bzw. der Bombardier Transportation GmbH angerufene Argument des Vertrauensschutzes angeht, hat die Vorinstanz verbindlich festgestellt, dass nach der am 12. Januar 2011 genehmigten Typenskizze der Handlauf auf der letzten Stufe geendet habe und dass zwischen der genehmigten und der realisierten Variante kein signifikanter Unterschied bestehe (vgl. E. 11.6 des angefochtenen Urteils). Ob die SBB mit ihrer Verwirkungseinrede durchdringen (vgl. E. 4.3 hiervor), kann jedoch offengelassen werden. Die Vorinstanz hat zutreffend erwogen, dass die technische Norm SIA 500 vorliegend nicht anwendbar ist; dies ist schon aus intertemporalrechtlichen Gründen der Fall (der ursprüngliche Verweis auf diese Norm in Art. 2 Abs. 1 aVAböV wurde mit Inkraftsetzung der heute gültigen VAböV [vgl. dazu E. 6.1 und 6.4 hiervor] aufgehoben). Zutreffend ist auch, dass die TSI PRM 2014 (insbesondere Anhang Ziff. 4.2.2.8 i.V.m. Anhang Ziff. 4.2.2.9 TSI PRM 2014) und die Norm EN-16585-2 die Länge der Treppenhandläufe nicht regeln (vgl. dazu die überzeugenden Ausführungen auf S. 131 ff. der Vernehmlassung der Bombardier Transportation GmbH). Damit ist davon auszugehen, dass die realisierte Konstruktion mit den technischen Vorgaben kompatibel ist. Gleichwohl waren die SBB und die Bombardier Transportation GmbH

in der Ausgestaltung der Treppenhandläufe nicht ungebunden: Wenn Treppenhandläufe in den einschlägigen Regelwerken vorgeschrieben sind, bedeutet dies auch, dass ihre konkrete Ausgestaltung nicht den Zweck vereiteln darf, sich beim Treppenaufstieg bzw. Treppenabstieg zu sichern. Dies gilt gerade auch für sehbehinderte Menschen. Festzuhalten ist insofern allerdings auch, dass das Bundesgericht in BGE 139 II 289 festgehalten hat, die Rechtsordnung nehme in Kauf, dass Behinderte nicht jeden Teil eines Eisenbahnfahrzeugs in absolut gleicher Weise wie nicht Behinderte benützen können (a.a.O., E. 2.3). Dies bedeutet mit Blick auf das hier zu beurteilende Rechtsbegehren, dass es nicht per se gegen das Diskriminierungsverbot verstösst, wenn Sehbehinderte unter Umständen im Unterdeck der FV-Dosto reisen müssen.

15.3 Wenn sich Menschen mit Sehbehinderung gleichwohl ins Oberdeck begeben, dürfte das von Inclusion Handicap postulierte Sturzrisiko nicht substantiell höher sein, als bei anderen Menschen: Schon beim Hinaufsteigen in das Oberdeck wird nämlich einer für Sicherheitsaspekte durchschnittlich sensibilisierten sehbehinderten Person auffallen, dass der äussere Treppenhandlauf nicht auf der Höhe der Kante der letzten Treppenstufe, sondern etwas dahinter beginnt. Dies reduziert ein allfälliges Sturzrisiko beim Heruntergehen erheblich. Hinzu kommt, dass betroffene Personen beim Hinabsteigen entweder den inneren Treppenhandlauf benützen können (unbestrittenermassen genügt die Breite der einzelnen Stufen den Anforderungen von Anhang Ziff. 4.2.2.8 TSI PRM 2014), oder aber während des Hinabsteigens vom äusseren Treppenhandlauf zum inneren Treppenhandlauf wechseln können (so geschehen beim vorinstanzlich durchgeführten Augenschein; vgl. auch Protokoll dieses Augenscheins, S. 8). Eine indirekte Diskriminierung bzw. ungerechtfertigte Ungleichbehandlung ist damit durch die konstruktive Ausgestaltung der streitbetreffenden Züge in diesem Punkte nicht dargetan. Gleichwohl werden das BAV, die SBB und die Bombardier Transportation GmbH eingeladen, sämtliche Massnahmen zu treffen, um ein allfällig bestehendes Reststurzrisiko zu minimieren. Es gilt insbesondere sicherzustellen, dass sehbehinderte Personen, die aus dem Oberdeck in den Eingangsbereich gelangen wollen, auf das Ende des äusseren Treppenhandlaufs auf der vorletzten Stufe der Treppe aufmerksam gemacht werden; eine technische Lösung könnte allenfalls darin bestehen, taktile auf der äusseren Haltestange selbst das Ende der äusseren Haltestange anzuzeigen.

15.4 Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt im Sinne der Erwägungen als unbegründet und ist im Sinne vorstehender Erwägungen abzuweisen.

16.

Inclusion Handicap beantragt, bei der Ein- und Ausstiegsplattform sei mindestens eine zusätzliche Türöffnungstaste anzubringen, die für Menschen im Rollstuhl erreichbar sei, d.h. auf maximal 110 cm Höhe und mit einem Abstand von 70 cm zu den Ecken der Einstiegsplattform; in den Wagen mit einem Rollstuhlteil sei eine Türöffnungstaste für Menschen im Rollstuhl, beidseitig, je eine für die linke und rechte Ausstiegstüre, vorzusehen. Die reguläre Türöffnungstaste sei am gleichen Ort beizubehalten, damit sie von Menschen mit einer Sehbehinderung aufgefunden werden könne.

16.1 Die Vorinstanz erwog bezüglich dieses Antrags, Anhang Ziff. 4.2.2.3.2 TSI PRM 2014 sehe vor, dass eine Türöffnungstaste auf oder neben dem Türblatt anzubringen sei; der Mittelpunkt der Öffnungsvorrichtung müsse sich überdies auf einer Höhe zwischen 800 mm und 1'100 mm über dem Boden des Fahrzeugs befinden. Zu beachten sei vorliegend zusätzlich die NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge", welche für den niveaugleichen Einstieg einen separaten Türtaster für Rollstühle gemäss den Vorschriften der VAböV verlange. Einschlägig sei diesbezüglich Art. 9 Abs. 4 VAböV, wonach zur Gewährleistung des niveaugleichen Einstiegs für die Türen mit Rollstuhlzugang Türdrücker für Personen im Rollstuhl vorhanden sein müssten; diese müssten demnach innen und aussen am Fahrzeug an geeigneten Stellen mindestens 70 cm, höchstens 90 cm über dem jeweiligen Stehbereich angebracht werden, ein Rollstuhlpiktogramm aufweisen und sich in Blau von den übrigen Türdrückern abheben; nötigenfalls müssten sie überdies eine längere Öffnungszeit bewirken; wenn eine Aktion des Fahrpersonals erforderlich sei, müssten sie ein geeignetes optisches und akustisches Signal beim Fahrpersonal und nötigenfalls im Türbereich auslösen.

Die in den FV-Dosto realisierten Türöffner würden den Anforderungen der TSI PRM 2014 und der VAböV gerecht. Der spezifisch für mobilitätsbehinderte Menschen konstruierte Türöffner befinde sich rund 80 cm über dem Fahrzeugboden unmittelbar neben der Aussentür und halte die technischen Vorgaben ein.

16.2 Was Inclusion Handicap gegen die Argumentation der Vorinstanz einwendet, überzeugt nicht: Zunächst ist festzuhalten, dass aus der BV, dem BehiG, der UNO-BRK und der EMRK keine technischen Anforderungen abgeleitet werden können, die über die TSI PRM 2014 bzw. (für einen Eingang pro Zug) die NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" hinausgingen. Auch die technische Norm SIA 500 findet vorliegend keine Anwendung (vgl. E. 6.4 und 15.4 hiavor). Die Rechtskonformität der Türtaster beurteilt sich damit abschliessend nach Anhang Ziff. 4.2.2.3.2 TSI PRM 2014 und nach der durch die NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" referenzierten Bestimmung von Art. 9 Abs. 4 VAböV.

Fragen könne man sich mit Blick auf diese letztere Bestimmung einzig, ob die spezifisch für mobilitätsbehinderte Menschen geschaffene Türöffnungstaste auch an "geeigneter Stelle" angebracht sei. Dieser Begriff belässt dem betroffenen Eisenbahnunternehmen und der Fahrzeugherstellerin bei der genauen Positionierung der Türöffnungstaste einen erheblichen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum ist vorliegend eingehalten, zumal es der Auffindbarkeit von Türöffnungstasten dienlich ist, wenn sie – wie vorliegend der Fall – in einen engen räumlichen Zusammenhang zur Türe gerückt werden; dies gesteht im Übrigen auch Inclusion Handicap ein, wenn die Organisation bei Erläuterung ihres vorinstanzlichen Rechtsbegehrens 2e ausführt, eine Entfernung von 35 cm zur Türe sei "unüblich weit" (Beschwerde, S. 111). Die Überlegung, dass eine für die Türöffnungstaste geeignete Position einen engen räumlichen Zusammenhang zur Türe aufweisen muss, kommt auch in Anhang Ziff. 4.2.2.3.2 TSI PRM 2014 zum Ausdruck: Vorgesehen ist dort, dass die Türöffnungstaste auf oder neben dem Türblatt anzubringen ist.

Davon, dass die anwendbaren technischen Vorschriften gegen übergeordnetes Recht verstiesse, kann nicht die Rede sein. Inclusion Handicap behauptet zwar, die Türöffnungstaste bei der in den FV-Dosto konkret realisierten Situation sei für einen grossen Teil mobilitätsbehinderter Menschen nicht erreichbar. Dies widerspricht jedoch der für das Bundesgericht verbindlichen Feststellung der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG), dass bei einem Augenschein sämtliche (drei) Rollstuhlfahrenden – auch wenn sie mit Zughilfe unterwegs gewesen seien – die Türöffnungstaste selbständig hätten bedienen können; selbst dem Rollstuhlfahrer, der in seiner Mobilität aufgrund von Schulterproblemen zusätzlich eingeschränkt war, ist dies gelungen.

Dass ein substanzieller Teil sich sonst im öffentlichen Raum autonom fortbewegender mobilitätsbehinderter Menschen zum Bedienen der Türöffnungstaste auf fremde Hilfe angewiesen wäre (vgl. zu diesem Massstab E. 9.2.1.5 hiervor), ist unter diesen Umständen nicht erstellt.

16.3 Die Beschwerde erweist sich damit in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

17.

Inclusion Handicap beantragt, die Türöffnungstaste auf der Aussen- seite der Fahrzeugtüren sei mit einem Kontrastfeld von mindestens 20 mal 20 cm deutlicher zu kennzeichnen, damit sie auch von Menschen mit einer Sehbehinderung sicher aufgefunden werden könne.

17.1 Die Vorinstanz erwog diesbezüglich, aus den TSI PRM 2014 ergebe sich, dass aussenseitige Bedienelemente für Türen in Kontrast zu der Fläche stehen müssten, auf der sie angebracht seien; zudem müssten sie sich entweder neben oder auf dem Türflügel befinden und ihr Mittelpunkt müsse in einer Höhe zwischen 800 mm und 1'200 mm über dem Bahnsteig liegen. Eine Definition des Begriffs "Kontrast" befinde sich in Anhang Ziff. 4.3 TSI PRM 2008; auf die entsprechende Definition und die dort referenzierten Werte könne für vorliegende Zwecke zurückgegriffen werden. Die Regelung der TSI PRM 2014 sei abschliessend und lasse keinen Raum für eine Anwendung von Art. 4 Abs. 1 bzw. Art. 9 Abs. 1 VAböV. Auch die NNTV "autonomer Zugang in die Fahrzeuge" sei nicht einschlägig, gehe es doch vorliegend nicht um den zusätzlichen Türtaster für Rollstühle gemäss den Vorgaben der VAböV.

Die Einhaltung der massgebenden Kontrastwerte sei von der benannten Stelle bestätigt worden (vgl. "Einzeldossier FG10 Türen" und diesem zugrundeliegende Nachweisdokumente); die Bombardier Transportation GmbH habe im Laufe des bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahrens nochmals eine Kontrastprüfung durchgeführt, woraus sich ergebe, dass die streitgegenständliche Türöffnungstaste einen deutlich über dem geforderten Mindestkontrast von 0.3 liegenden Wert von 0.614 aufweise. Die Einhaltung der Kontrastwerte sei damit erstellt. Die TSI PRM verlangten sodann keine freie Kontrastfläche; die nahe zur Türöffnungstaste angebrachten Dienstschalter, der ebenfalls dort befindliche Notöffnungshebel und die nahe an die Türöffnungstaste heranreichende Bemalung des Familienwagens änderten daher nichts an der Normkonformität, zumal die Türöffnungstaste nach wie vor optisch für sich allein stehe. Eine Platzierung der Taste 30 cm bis 40 cm

neben der Tür (eine Armlänge) könne überdies nicht als unzulässig angesehen werden, zumal die Auffindbarkeit durch das akustische Findesignal weiter erleichtert werde. Diese decke sich mit den am Augenschein gemachten Beobachtungen; einem Teilnehmer mit einer Restsehstärke von 10 %, der sich – anders als die anderen Teilnehmer – vorrangig visuell orientiert habe, sei es gelungen, die Türöffnungstaste zu erkennen.

17.2 Die Vorinstanz hat die aus Anhang Ziff. 4.2.2.3.1 (3) bzw. Ziff. 4.2.2.3.2 (12) TSI PRM 2014 folgenden Vorgaben an die farbliche Ausgestaltung und die Positionierung der aussenseitigen Türöffnungstasten interoperabler Zugfahrzeuge zutreffend dargestellt. Die Beschwerdeführerin substantiiert ihre Einwände betreffend Höhe und Kontrastierung der Türöffnungstasten im Äusseren der FV-Dosto – wie schon im vorinstanzlichen Verfahren – nicht weiter, sondern begnügt sich insoweit mit pauschalem Bestreiten. Darauf ist nicht weiter einzugehen (Art. 42 BGG, Art. 106 Abs. 2 BGG).

Zu prüfen ist unter dem Gesichtspunkt der Normkonformität einzig die Frage, ob eine im Abstand von 30 cm zur Tür angebrachte Türöffnungstaste sich noch "neben" dieser Türe befindet. Massstab muss hier bei verfassungskonformer Auslegung (Art. 8 Abs. 2 BV; vgl. zum Inhalt der verfassungsrechtlichen Vorgaben E. 9.3 hiervor) sein, ob ein signifikanter Teil sich sonst autonom im öffentlichen Raum fortbewegender sehbehinderter Menschen die Taste ohne Hilfestellung auffinden und betätigen kann. Davon ist aufgrund der vorinstanzlichen Feststellungen auszugehen: Einem Probanden mit Sehbehinderung der Stufe 2 nach WHO-Klassifizierung (vgl. zu dieser Klassifizierung <https://www.gbe-bund.de/gbe/abrechnung.prc_abr_test_logon?p_uid=gast&p_aid=0&p_knoten=FID&p_sprache=D&p_suchstring=26492#Kap2.3> [zuletzt abgerufen am 9. Februar 2021]) gelang es zumindest mit Hilfe des akustischen Findesignals, die Türe von aussen zu öffnen. Inclusion Handicap legt nicht substantiiert dar, dass der Fall für einen signifikanten Teil der sehbehinderten Menschen anders liegen soll. Die anwendbaren technischen Vorschriften sind daher mit übergeordnetem Recht vereinbar.

17.3 Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

18.

Inclusion Handicap beantragt, bei den Türöffnungstasten im Äusseren der FV-Dosto seien akustische Findesignale einzubauen, die sich derart dynamisch dem vorhandenen Geräuschpegel anpassen, dass das Signal stets aus 2 m Distanz gut wahrnehmbar sei; eventualiter sei das vorhandene fixe akustische Findesignal so einzustellen, dass es in der überwiegenden Mehrheit der auf Bahnhöfen vorkommenden Umgebungsgeräuschpegel aus 2 m Distanz wahrnehmbar sei. Bezwecken soll eine solche Änderung, dass Menschen mit einer Sehbehinderung die Fahrzeugtüren akustisch lokalisieren und ihre Öffnung sicher betätigen könnten.

18.1 Die Vorinstanz erwog bezüglich dieses Antrags, die TSI PRM 2014 verlangten bei Türöffnungstastern überhaupt kein akustisches Findesignal. Auch Art. 9 Abs. 3 VABöV sehe ein diskretes akustisches Findesignal nur für Fahrzeuge vor, die auf nicht-interoperablen Strecken eingesetzt würden. Daraus folge, dass für die auf interoperablen Strecken eingesetzten FV-Dosto ein akustisches Findesignal nicht vorgeschrieben sei. Der Erlass einer weitergehenden NNTV sei vom BAV im Jahr 2016 abgelehnt worden.

18.2 Was Inclusion Handicap hiergegen einwendet, verfängt nicht: Art. 10 Abs. 3 aVABöV ist vorliegend schon aus intertemporalrechtlichen Gründen nicht anwendbar (vgl. E. 6.6. hiervor). Aufgrund der massgebenden technischen Vorschriften hätten die SBB und die Bombardier Transportation GmbH bei den FV-Dosto vollständig darauf verzichten dürfen, ein akustisches Findesignal anzubringen. Vor diesem Hintergrund tut nichts zur Sache, dass nach Angaben von Inclusion Handicap bereits 2011 adaptive Signalgeber auf dem Markt erhältlich waren und dass solche adaptive Signalgeber den Bedürfnissen sehbehinderter Menschen stärker entgegenkämen, als die nun gewählte Lösung; dass die Vorinstanz auf das entsprechende Argument von Inclusion Handicap nicht einging, verletzte die Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. dazu auch schon E. 8.3 hiervor) nicht, zumal sie sich in ihren Ausführungen auf die tragenden Entscheidungsgründe beschränken durfte.

Auch dass sich aus der konkret realisierten Konstruktion eine indirekte Diskriminierung bzw. eine ungerechtfertigte Benachteiligung ergeben könnte, ist nicht ersichtlich: Soweit Inclusion Handicap aufgrund der Wahrnehmungen anlässlich des vorinstanzlich durchgeführten Augenscheins im Bahnhof Romanshorn behauptet, das Findesignal könne "in einer Umgebung wie beim Hauptbahnhof Zürich nicht wahrge-

nommen werden“ handelt es sich um nicht hinreichend substantiierte Ausführungen.

18.3 Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

19.

Inclusion Handicap beantragt, es sei am Wagenende bzw. vor dem Wagenübergang der Wagen der 1. Klasse bei den Einzelsitzen auf den dort beidseitig vorhandenen Technikschränken je ein Haltegriff anzubringen, damit Menschen mit einer Seh- oder Gehbehinderung den Wagenübergang sicher passieren könnten.

19.1 Die Vorinstanz erwog bezüglich dieses Antrags, die TSI PRM sähen vor, dass an den Rückenlehnen von gangseitigen Sitzen Haltegriffe oder vertikale Haltestangen oder andere Vorrichtungen angebracht sein müssten, die im Gang für einen sicheren Halt genutzt werden könnten, es sei denn, der Sitz befinde sich in aufrechter Stellung nicht mehr als 200 mm entfernt von einer Haltestange, einer Trennwand oder der Rückenlehne eines Sitzes, der in die entgegengesetzte Richtung zeige und die erwähnten Haltemöglichkeiten aufweise.

Die Sitze am Wagenende der 1. Klasse vor dem Wagenübergang berührten die Rückwand; entsprechend müssten daran keine Festhaltevorrichtungen angebracht werden. Sodann bestehe keine Vorschrift, wonach zwischen zwei Haltegriffen oder Haltestangen im Bereich des Wagenübergangs ein bestimmter Maximalabstand nicht überschritten werden dürfe. Namentlich aus Anhang Ziff. 4.2.2.9 TSI PRM 2014 ergebe sich eine solche Vorgabe nicht. Das Anbringen zusätzlicher Haltegriffe an den Technikschränken zwischen den Sitzen am Wagenende der 1. Klasse und dem Wagenübergang sei daher nicht erforderlich.

19.2 Die von Inclusion Handicap gegen diese Würdigung vorgebrachten Einwände überzeugen nicht: Festzuhalten ist zunächst, dass die intertemporalrechtlich anwendbaren technischen Vorgaben der TSI PRM vorliegend eingehalten sind. Dies gilt namentlich für die Vorschriften von Anhang Ziff. 4.2.2.2.1 und Ziff. 4.2.2.9 TSI PRM 2014. Was die von Inclusion Handicap angerufene Bestimmung von Anhang Ziff. 4.2.2.2.1 TSI PRM 2014 angeht, ist mit Blick auf die Beschwerdeausführungen die vorinstanzliche Erwägung zu unterstreichen, dass diese Bestimmung sich lediglich auf den Sitzplatzbereich bezieht (vgl. E. 16.5 des angefochtenen Urteils). Soweit sich die in der Beschwerde

geübte Kritik auf den Bereich des Wagenübergangs bezieht, lässt sich daraus nichts ableiten.

Auch ist nicht ersichtlich, dass die TSI PRM 2014 – soweit hier interessierend – gegen übergeordnetes Recht verstiesse. Namentlich ist auch für blinde oder mobilitätsbehinderte Menschen keine übermässige Sturzgefahr dargetan: Wenn ein Sitz direkt an eine Trennwand angrenzt, kann auf die Haltemöglichkeit – wie in den TSI PRM 2014 vorgesehen – deshalb verzichtet werden, weil die Trennwand selbst genutzt werden kann, um sich abzustützen. Gemildert wird die Sturzgefahr in den FV-Dosto zusätzlich dadurch, dass sich im Durchgang zwischen den Wagen vier Haltestangen befinden, die nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG) für die Passagiere ohne weiteres ersichtlich und auch ertastbar sind (vgl. E. 16.6 des angefochtenen Urteils).

19.3 Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

20.

Inclusion Handicap beantragt, es seien geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Blendungswirkung der Beleuchtung in den Sitzbereichen so zu reduzieren, dass der Zugang von Menschen mit einer Sehbehinderung zu den Reiseinformationen sowie die Kommunikation von Menschen mit einer Hörbehinderung durch die Beleuchtung nicht beeinträchtigt werde.

20.1 Die Vorinstanz erwog bezüglich dieses Antrags, die Begrenzung der Blendwirkung in interoperablen Fahrzeugen richte sich nach Abschnitt 4.1.3 der technischen Norm EN 13272. Anhang Ziff. 4.2.2.4 i.V.m. Anlage A Ziff. 6 TSI PRM 2014 verweise zwar lediglich bezüglich der Mindestwerte der Beleuchtungsstärke und der Gleichmässigkeit der Beleuchtung in Fahrgasträumen auf die EN 13272:2012 (namentlich deren Abschnitt 4.1.2). Allerdings erkläre die AB-EBV seit dem 1. Juli 2016 selbst für nicht interoperable Fahrzeuge die EN 13272 für massgebend (AB-EBV zu Art. 51, AB 51.1, Blatt 6, Ziff. 2.10). Die Beschwerdeführerin habe bei ihrer Anhörung zur Revision der AB-EBV im Jahr 2016 in Bezug auf den interoperablen Verkehr den Erlass einer diesbezüglichen NNTV verlangt. Dieser Antrag sei vom BAV jedoch mit der Begründung abgelehnt worden, dass die Begrenzung der Blendwirkung in Abschnitt 4.1.3 EN 13272 geregelt sei, der auch bei interoperablen Fahrzeugen zur Anwendung gelange (vgl. BAV, Ergebnis der Anhörung zur Weiterentwicklung der EBV, der

AB-EBV und VAböV und zwei neuen BAV-Richtlinien, Nr. 3.279). Daraus könne nur geschlossen werden, dass für die Beleuchtung (inkl. Blendwirkung) der Fahrgasträume bei interoperablen Fahrzeugen die EN 13272 massgebend sei. Deren Vorgaben seien vorliegend eingehalten.

20.2 Was Inclusion Handicap hiergegen einwendet, überzeugt nicht:

Festzuhalten ist zunächst, dass die aVAböV vorliegend schon aus intertemporalrechtlichen Gründen nicht zur Anwendung gelangt (vgl. E. 6.6 hiervor). Sodann hat die Vorinstanz zutreffend erkannt, dass die Überprüfung der Einhaltung der technischen Vorgaben in Bezug auf die Blendwirkung der Beleuchtung nach der technischen Norm EN 13272:2012 vorzunehmen ist. Um Wiederholungen zu vermeiden, kann insoweit auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz (vgl. E. 16.1 hiervor) verwiesen werden. Zu ergänzen ist, dass sich die Anwendbarkeit der EN 13272 nicht nur aus den TSI PRM 2014 ergibt, sondern auch aus den AB-EBV (vgl. AB 51.6 Ziff. 2.10), die gemäss Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 lit. a VAböV subsidiär zu den TSI PRM 2014 zur Anwendung gelangen.

Dass die Anforderungen der EN 13272 nicht eingehalten wären, wird von Inclusion Handicap nicht geltend gemacht. Vielmehr beruft sich die Organisation darauf, dass unbesehen der Einhaltung dieser technischen Norm aufgrund der Beleuchtung des Fahrgastraums der FV-Dosto eine für seh- und hörbehinderte Menschen unzumutbare Blendwirkung resultiere. Die Begründung für diesen Standpunkt ist jedoch in mehrerer Hinsicht unzureichend: So geht aus der Beschwerde nicht hervor, inwiefern sich die gerügte Blendwirkung auf die Zugänglichkeit von Reiseinformationen für Personen mit Sehbehinderung auswirken könnte (vgl. aber den entsprechenden Antrag von Inclusion Handicap). Keine hinreichende Begründung enthält die Beschwerde auch insoweit, als darin pauschal behauptet wird, hörbehinderte Menschen seien vom Licht in den FV-Dosto im Vergleich zu anderen Menschen stärker betroffen, weil sie für die Gesprächsführung eine andere Person mit ihren Augen ununterbrochen und konzentriert fixieren müssten. Plausibel erscheint zwar der dargelegte Zusammenhang zwischen blendendem Licht und Ermüdung ohnehin schon besonders stark beanspruchter Augen. Auch ist nachvollziehbar, dass hörbehinderte Menschen ihre Augen für eine funktionierende Kommunikation stärker beanspruchen müssen, als andere Menschen. Aus der für das Bundesgericht verbindlichen vorinstanzlichen Feststellung (Art. 105 Abs. 1 BGG), dass die Einhaltung der Vorgaben der EN 13272 zur

Blendwirkung gutachterlich bestätigt sei, kann jedoch geschlossen werden, dass die Lichtgestaltung in den streitbetroffenen Zügen keine übermässige Blendwirkung entfalten sollte; dies gilt für beanspruchte gleich wie für nicht beanspruchte Augen. Vor diesem Hintergrund lassen die Ausführungen von Inclusion Handicap nicht den Schluss zu, die Benützung der streitbetroffenen Züge durch Menschen mit Sehbehinderung sei erheblich erschwert bzw. eine Kommunikation in diesen Zügen sei unmöglich.

Der Verweis des schweizerischen Normgebers auf die technische Norm EN 13272 stellt damit keine indirekte Diskriminierung (vgl. zur diesbezüglich hohen Schwelle E. 10.3.1 hiervor) bzw. ungerechtfertigte Benachteiligung von Menschen mit Behinderung dar. Die Vorinstanz durfte – auch angesichts der wenig substanziierten Ausführungen von Inclusion Handicap – willkürfrei annehmen, dass sich an diesem Ergebnis durch das Einholen eines Gerichtsgutachtens nichts ändern werde. Inclusion Handicap wirft der Vorinstanz deshalb insoweit zu Unrecht eine Gehörsverletzung (Art. 29 Abs. 2 BV) vor (vgl. zu den Anforderungen des rechtlichen Gehörs in Bezug auf eine antizipierte Beweiswürdigung BGE 144 II 427 E. 3.1.3; 141 I 60 E. 3.3; 136 I 229 E. 5.3; 124 V 90 E. 4b; 122 V 157 E. 1d).

20.3 Die Beschwerde erweist sich damit in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

21.

Inclusion Handicap beantragt, die Spiegelbeleuchtung in allen Toiletten sei durch eine Deckenbeleuchtung zu ersetzen, damit Menschen mit einer Sehbehinderung in der autonomen Benutzung der Toiletten nicht beeinträchtigt würden; eventualiter sei die Leuchtstärke der Spiegelbeleuchtung auf ca. 30 % zu reduzieren.

Die Vorinstanz verwies in diesem Zusammenhang im Wesentlichen auf ihre Begründung zur Abweisung des Rechtsbegehrens 2k (Beleuchtung im Sitzbereich; vgl. dazu E. 16.1). Tatsächlich umfasst die in Bezug auf die Lichtgestaltung in den Fahrgasträumen massgebliche technische Norm EN 13272:2012 auch die Toilettenbeleuchtung (vgl. die Aufzählung in Abschnitt 4.1.2 EN 13272). Die Einhaltung dieser Norm – und insbesondere auch die Blendfreiheit der Toilettenbeleuchtung – ist nach den Feststellungen der Vorinstanz gutachterlich bestätigt. Die Ausführungen in der Beschwerdeschrift genügen nicht, um darauf schliessen zu können, dass die Norm EN 13272:2012 für sich genommen mit übergeordnetem Recht in Widerspruch stünde (zur

Vermeidung von Wiederholungen kann auf die vorstehenden Erwägungen verwiesen werden [vgl. E. 19.2 hiervor]). Vor diesem Hintergrund verletzte es den Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV) von Inclusion Handicap nicht, dass die Vorinstanz den Antrag auf Einholung eines Gerichtsgutachtens zur Blendwirkung der Lichtgestaltung in den Toiletten abwies (vgl. zu den Anforderungen des rechtlichen Gehörs in Bezug auf eine antizipierte Beweiswürdigung E. 19.2 hiervor).

Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

IV. Parteientschädigung im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht

22.

Inclusion Handicap beanstandet, die Vorinstanz habe sie zu Unrecht zur Zahlung von Parteientschädigungen von je Fr. 126'000.-- an die SBB und die Bombardier Transportation GmbH verpflichtet. Die Organisation beantragt in diesem Sinne, sie von der Pflicht zur Zahlung von Parteientschädigungen vollumfänglich zu befreien; eventualiter seien die ausgesprochenen Parteientschädigungen angemessen zu kürzen.

22.1 Aufgrund der teilweisen Gutheissung der vorliegenden Beschwerde (vgl. E. 11.4 und E. 13 hiervor) ist das angefochtene Urteil auch in Bezug auf die darin festgelegten Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben und die Angelegenheit zum Zwecke der Neuverlegung der Gerichtskosten und der Parteientschädigungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es erübrigt sich vor diesem Hintergrund, näher auf die Rüge von Inclusion Handicap einzugehen, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, weil sie es unterlassen habe, ihr vor dem Endentscheid die Kostennote der SBB zuzustellen. Mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist insoweit nur darauf hinzuweisen, dass das Gehörsrecht (Art. 29 Abs. 2 BV) es grundsätzlich gebieten kann, eine solche Kostennote vor dem Kostenentscheid zur Stellungnahme zuzustellen (vgl. Urteil 4A_592/2014 vom 25. Februar 2015 E. 3); dies muss jedenfalls dann gelten, wenn – wie vorliegend – Parteientschädigungen von mehreren hunderttausend Franken in Frage stehen. Eine Heilung des insoweit verweigerten Replikrechts im bundesgerichtlichen Verfahren ist aufgrund der auf Rechtsverletzungen eingeschränkten Kognition des Bundesgerichts (Art. 95 BGG) grundsätzlich nicht möglich.

22.2 In Anbetracht der rechtlichen Ausführungen im angefochtenen Urteil drängen sich zudem für die Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen im vorinstanzlichen Verfahren die folgenden Hinweise auf.

22.2.1 Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Gestützt auf Art. 16 Abs. 1 lit. a VGG und Art. 64 Abs. 5 VwVG hat das Bundesverwaltungsgericht diese Vorgaben durch das Reglement über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE; SR 173.320.2) weiter präzisiert. Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben demnach Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 VGKE). Wie die Vorinstanz im Urteil A-3505/2012 vom 24. Juni 2014 in E. 13.2.1 zutreffend festgehalten hat, korreliert die fehlende Anspruchsberechtigung der Bundesbehörden nach Art. 7 VGKE mit der fehlenden Kostenpflicht der Bundesbehörden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Nach Art. 8 VGKE umfasst die Parteientschädigung die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei. Zu den Kosten der Vertretung gehören unter anderem das Anwaltshonorar und die darauf entfallende Mehrwertsteuer (Art. 9 Abs. 1 lit. a und c VGKE). Das Anwaltshonorar wird nach dem notwendigen Zeitaufwand bemessen (Art. 10 Abs. 1 VGKE), wobei für Anwälte ein Stundensatz zwischen Fr. 200.-- und Fr. 400.-- zur Berechnung herangezogen wird (Art. 10 Abs. 2 VGKE). Dieser Stundensatz kann nach Art. 10 Abs. 3 VGKE bei Streitigkeiten mit Vermögensinteresse angemessen erhöht werden.

22.2.2 Die Verfahrensbeteiligten sind sich uneinig, ob die SBB im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren überhaupt Anspruch auf Parteientschädigung hatten. Diese Frage ist zu bejahen: Art. 8 VGKE knüpft – anders als Art. 68 Abs. 3 BGG ("mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Organisation") – an den auch in Art. 1 Abs. 2 VwVG verwendeten Begriff der "Behörde" an. Die SBB – eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen [SBBG; SR 742.31]) – gehören nach der Rechtsprechung nicht zu den autonomen eidgenössischen Anstalten oder Betrieben im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. c VwVG (vgl. BGE 126 II 54 E. 8). Ganz generell fehlt es ihnen – soweit hier interessierend – an der Verfügungsgewalt, so dass sie –

entgegen der Auffassung von Inclusion Handicap jedenfalls im vorliegenden Zusammenhang nicht als Behörde im Sinne des VwVG zu qualifizieren sind (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2018, N. 24 zu Art. 1 VwVG; vgl. auch Art. 7a Abs. 1 lit. d RVOV, wonach Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, nur dann zur dezentralen Bundesverwaltung zu zählen sind, wenn sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen). Die SBB trugen daher im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren wie andere privatrechtlich konstituierte Eisenbahngesellschaften ein Kostenrisiko (Art. 63 Abs. 1 VwVG), hatten andererseits aber auch Anspruch auf Parteientschädigung (vgl. E. 22.2.1 hiervor).

22.2.3 Auch der Bombardier Transportation GmbH, die zum vorinstanzlichen Verfahren beigelegt worden ist, ist die Berechtigung zu einer Parteientschädigung nicht grundsätzlich abzusprechen (so die ständige Praxis des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. zuletzt Urteil A-5705/2018, A-5965/2018, A-5980/2018, A-6070/2018 vom 6. Februar 2020 E. 11.3; vgl. im Übrigen BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2. Aufl. 2015, S. 196; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N. 930).

22.2.4 Die durch die Vorinstanz auferlegten Parteientschädigungen von rund Fr. 250'000.-- wären – würden sie durch das Bundesgericht geschützt – jedoch zweifellos geeignet, sich auf die zukünftige Ausübung des durch Art. 9 BehiG vorgesehenen Verbandsbeschwerderechts (nicht nur durch Inclusion Handicap, sondern auch durch andere Behindertenorganisationen) negativ auszuwirken (vgl. Urteile 1C_381/2008 vom 22. Dezember 2008 E. 2.2; 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 13.2; allgemein kritisch zu prohibitiven Kostenrisiken im öffentlichen Prozessrecht mit Blick auf das hier angefochtene Urteil ALAIN GRIFFEL, Rechtsschutz, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, 2. Aufl. 2020, Bd. 2/IV, S. 1073 ff.; vgl. auch REGINA KIENER, Zugang zur Justiz, ZSR 138 [2019] II, S. 5 ff., S. 54 ff.). Behindertenorganisationen müssten jedenfalls bei komplexen Verfahren für den immer einzukalkulierenden Fall des Unterliegens einen wesentlichen Teil ihres vor allem durch Mitgliederbeiträge und Spenden gespeisten Jahresbudgets für eine allfällige Entschädigung der Gegenseite vorbehalten, was nicht nur die Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben beeinträchtigen könnte, sondern in Verbandsbeschwerdesachen auch den Zugang zur Justiz erheblich einschränken könnte. Mittelbar würde sich dies auf den Schutz der durch das ideelle Verbandsbeschwerderecht besonders geschützten

öffentlichen Interessen auswirken, womit die eigentliche Funktion des Verbandsbeschwerderechts – die Durchsetzung des objektiven Rechts in diesen Bereichen – ausgehöhlt würde (vgl. REGINA MEIER, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht – Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, 2015, S. 189 f.).

22.2.5 Art. 64 Abs. 1 VwVG lässt aufgrund seines offenen Wortlauts zu, die vorstehenden Überlegungen (vgl. E. 22.2.1 hiervor) in die Bemessung der Parteientschädigung einfließen zu lassen. Dabei kann es sich zwar nicht darum handeln, eine vom verursachten Aufwand unabhängige Pauschalentschädigung festzusetzen (vgl. Urteil 1C_381/2008 vom 22. Dezember 2008 E. 2.2); gleichwohl ist der besonderen Konstellation des ideellen Verbandsbeschwerderechts jedenfalls bei der Höhe der hier in Frage stehenden Parteientschädigungen mehr Gewicht beizumessen, als es die Vorinstanz mit der von ihr im Vergleich zur Kostennote der SBB vorgenommenen Reduktion des Stundenansatzes von Fr. 400.-- auf Fr. 300.-- tat. All dies steht selbstredend unter dem – hier nicht einschlägigen – Vorbehalt missbräuchlichen Prozessierens.

Bei der Bemessung der Parteientschädigung der Bombardier Transportation GmbH als Beigeladene ist überdies zu berücksichtigen, dass ihre Einbeziehung im Wesentlichen dazu diente, ihr das rechtliche Gehör zum Verfahrensgegenstand zu gewähren, zumal sie vom Entscheid mittelbar in ihren eigenen Interessen betroffen sein konnte (Kostenfolgen in ihrem Vertragsverhältnis mit den SBB). Dies bedeutete jedoch nicht, dass die rechtliche Position der SBB als Beschwerdegegnerin – wie weitgehend geschehen – zu verdoppeln gewesen wäre. Soweit sich die Interessen der Bombardier Transportation GmbH mit jenen der SBB deckten, hätte ein grosser Teil des Aufwands durch eine gewisse Koordination vermieden werden können; die Bombardier Transportation GmbH hätte sich dann darauf beschränken können, technische Aspekte ins Verfahren einzubringen, zumal sie insoweit angesichts ihrer Sachnähe unbestrittenermassen einen besonderen Prozessbeitrag leisten konnte. Mit Blick auf den Umstand, dass lediglich notwendige und verhältnismässig hohe Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG) zu ersetzen sind, kann die Entschädigung für die Bombardier Transportation GmbH unter den gegebenen Umständen kaum gleich hoch ausfallen, wie für die SBB als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG.

V. Ergebnis

23.

Damit ergibt sich zusammengefasst, dass die Beschwerde von Inclusion Handicap teilweise gutzuheissen ist: Dispositivziffer 2 des angefochtenen Urteils ist dahingehend abzuändern, dass den SBB die zusätzliche Auflage aufzuerlegen ist, für sämtliche Rampen im Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto eine maximale Rampenneigung von 15 % sicherzustellen; das BAV hat den SBB für die Erfüllung dieser Auflage eine angemessene Frist anzusetzen und überdies die Einhaltung zu kontrollieren (vgl. E. 11 hiavor). Sodann ist die Sache mit Blick auf die Gestaltung des Ein- und Ausstiegs zu den FV-Dosto zu ergänzenden Abklärungen und neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen (vgl. E. 13 hiavor) an das BAV zurückzuweisen; im Sinne einer Übergangsregelung ist in diesem Zusammenhang anzuordnen, dass die streitbetroffenen Züge in der bisherigen Ausgestaltung verkehren dürfen, bis diese Prüfung erfolgt ist. Schliesslich ist Dispositivziffer 6 des angefochtenen Urteils (Parteientschädigung) aufzuheben und die Angelegenheit zu neuer Entscheidung im Sinne der vorstehenden Erwägung 22 an die Vorinstanz zurückzuweisen. Soweit die Beschwerdebegehren darüber hinausgehen, ist die Beschwerde abzuweisen.

24.

24.1 Bei diesem Verfahrensausgang (vgl. E. 23 hiavor) sind die reduzierten Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- im Umfang von Fr. 600.-- der Inclusion Handicap aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG).

24.2 Bezüglich der Parteientschädigungen ist wie folgt zu entscheiden:

24.2.1 Die Organisation Inclusion Handicap hat im Umfang ihres Ob-siegens Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Die Höhe der Entschädigung ist aufgrund der Akten festzusetzen (Art. 12 Abs. 1 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.110.210.3]).

24.2.2 Die SBB haben keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung, zumal sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Art. 68 Abs. 3 BGG). Angesichts des klaren Gesetzeswortlauts besteht entgegen der Auffassung der SBB kein Anlass, die diesbezüglich – auch in Bezug auf die SBB selbst (vgl. Urteil 2C_380/2012 vom 22. Februar 2013 E. 5 [nicht publ. in BGE 139 II 289]) – gefestigte bundesgerichtliche Praxis abzuändern.

25.

Die Bombardier Transportation GmbH als übrige Verfahrensbeteiligte (Art. 102 Abs. 1 BGG) hat keine Parteistellung und damit im bundesgerichtlichen Verfahren grundsätzlich auch keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 BGG; Art. 71 BGG in Verbindung mit Art. 69 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP; SR 273]; BGE 145 I 121 E. 6). Davon macht das Bundesgericht lediglich unter ausserordentlichen Umständen eine Ausnahme (vgl. Urteile 2C_123/2016 vom 21. November 2017 E. 8.2; 1C_273/2012 vom 7. November 2012 E. 8.3). Ausserordentliche Umstände im vorgenannten Sinne sind im vorliegenden Fall aber nicht gegeben: Zwar mag zutreffen, dass die Bombardier Transportation GmbH im Gesamtverfahren einen wertvollen Beitrag geleistet hat, indem sie technische Details zur Anfertigung der streitbetroffenen Züge auch im Lichte des anwendbaren Regelwerks erläutert hat (vgl. E. 18.6 hiervor); allein bezogen auf das bundesgerichtliche Verfahren war dieser Beitrag jedoch – auch angesichts der beschränkten Kognition des Bundesgerichts in Bezug auf Tatfragen (Art. 105 Abs. 1 BGG) – von untergeordneter Bedeutung. Weiter basiert das Interesse der Bombardier Transportation GmbH am Ausgang des vorliegenden Verfahrens vorrangig auf möglichen Reflexwirkungen, die eine mögliche Gutheissung der vorliegenden Beschwerde auf ihr Vertragsverhältnis mit den SBB gezeitigt hätte; in solchen Fällen spricht das Bundesgericht nur mit grösster Zurückhaltung eine Parteientschädigung (BGE 130 III 571 E. 6). Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die Inclusion Handicap mit ihrem Verbandsbeschwerderecht auch öffentliche Interessen wahrnimmt (vgl. auch Urteil 1C_273/2012 vom 7. November 2012 E. 8.3, nicht publ. in: BGE 139 I 2) und es zu verhindern gilt, dass prohibitiv wirkende Parteientschädigungen sich negativ darauf auswirken (vgl. E. 18.5 und 18.6 hiervor). Vor diesem Hintergrund ist der Bombardier Transportation GmbH keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Dispositivziffer 2 des angefochtenen Urteils wird dahingehend abgeändert, dass den SBB die zusätzliche Auflage auferlegt wird, für sämtliche Rampen im Ein- und Ausstiegsbereich der FV-Dosto eine maximale Rampenneigung von 15 % sicherzustellen. Sodann wird die Dispositivziffer 3 des angefochtenen Urteils in Bezug auf die Gestaltung des Ein- und Ausstiegsbereichs der FV-Dosto aufgehoben und die Angelegenheit zu ergänzenden Abklärungen und neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das BAV zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2.

Dispositivziffer 6 des angefochtenen Urteils wird aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuverlegung der Parteientschädigungen im Sinne der Erwägungen an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 1'000.-- werden zu Fr. 600.-- der Inclusion Handicap auferlegt.

4.

Die SBB und die Bombardier Transportation GmbH haben Inclusion Handicap für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von je Fr. 15'000.-- zu entrichten.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Verkehr (BAV), der Bombardier Transportation GmbH, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Generalsekretariat, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Dezember 2021

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

l.r. Der Präsident:

F. Alf Lüdin
Seiler

Der Gerichtsschreiber:

A. Brunner

Brunner






VERSAND
EXPEDITION
SPEDIZIONE

23 FEV. 2022