

## **PLANUNGSHILFEN ZUR BEHiG UMSETZUNG IM BEREICH DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS**

---

### **Würdigung von Inclusion Handicap**

Bern / 29.11.2016

---

Die Verpflichtung der Schweiz zur Schaffung eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs ist auf völker- und verfassungsrechtlicher Ebene sowie im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) sowie seinen Verordnungen verankert. Ziel ist, dass Menschen mit Behinderungen den öffentlichen Verkehr autonom nutzen können.

Inclusion Handicap setzt sich ein für eine **gesetzeskonforme und fristgerechte Umsetzung** der entsprechenden Bestimmungen ein. Grundsätzlich begrüsst der politische Dachverband der Behindertenorganisationen die vermehrte Erarbeitung von Planungshilfen zur Umsetzung des BehiG durch die Transportunternehmen bzw. der Kantone. Er sah sich aber nichtsdestotrotz bereits verschiedentlich veranlasst, auf die mangelnde Gesetzeskonformität gewisser Aspekte dieser Umsetzungsinstrumente hinzuweisen.<sup>1</sup>

Vor dem Hintergrund der laufenden Erarbeitung ähnlicher Konzepte durch weitere Kantone nimmt Inclusion Handicap vorliegend aus Sicht des Behindertengleichstellungsrechts und in konzeptübergreifender Weise Stellung zu den entsprechenden Dokumenten.<sup>2</sup>

### **Rechtliche Vorgaben**

Art. 9 der UNO-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen verpflichtet die Schweiz zur Sicherstellung der Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs. Die Schweizerische Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 BV direkte und indirekte Diskriminierungen aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung, auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Was genau unternommen werden muss, damit Menschen mit Behinderungen den öffentlichen Verkehr autonom nutzen können, wurde zudem auf Ebene des BehiG sowie vor allem seiner beiden ÖV-spezifischen Verordnungen (VböV und VAböV) konkretisiert. Art 5 BehiG legt zunächst den Grundsatz fest, wonach das Gemeinwesen von

---

<sup>1</sup> So etwa bei der Abgabe einer „dissenting opinion“ im Rahmen der Begleitgruppe zur Arbeitshilfe für hindernisfreie Bushaltestellen des Kantons Berns (vgl. nächste Fussnote).

<sup>2</sup> Hierbei handelt es sich um folgende Konzepte: ZÜRCHER VERKEHRSVERBUND (ZVV), Behindertengerechter öffentlicher Verkehr 2024 im Kanton Zürich, Konzept, Schlussfassung, Dez. 2014 (nachfolgend „**Konzept BehiG2024**“) sowie ZVV/KANTON ZÜRICH, Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Verkehr, Hindernisfreie Bushaltestellen: Empfehlung zur Ausgestaltung, 7.4.2014 („**Konzept ZVV/Kt. ZH Bushaltestellen**“); VERBAND ÖFFENTLICHER VERKEHR (VÖV), Leitfaden Planungshilfe Interessenabwägung BehiG, 6.4.2016 („**Konzept VÖV Bahnstationen**“); ECOPLAN, Hindernisfreie Ausgestaltung von Bushaltestellen in Uri: Methodischer Ansatz und Ergebnis der Überprüfung der Haltestellen, Schlussbericht, 30.9.2016 („**Konzept Kt. UR Bushaltestellen**“); KANTON BERN, BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION, AMT FÜR ÖFFENTLICHEN VERKEHR UND VERKEHRSKOORDINATION, Hindernisfreie Bushaltestellen: Arbeitshilfe für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit, 24.10.2016 („**Konzept Kt. BE Bushaltestellen**“).



Amtes wegen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen verpflichtet ist. Ergänzend dazu gewähren Art. 3 lit. b und e i.V.m. Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 2 BehiG Menschen mit Behinderungen einen Rechtsanspruch auf **Beseitigung bzw. Unterlassung von Benachteiligungen** beim Zugang zu einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des ÖV. Behindertenorganisationen haben gemäss Art. 9 BehiG ein Verbandsbeschwerderecht.

Für den Bereich des öffentlichen Verkehrs – und nur für diesen – legt das BehiG Fristen fest: Gemäss Art. 22 Abs. 1 und 2 BehiG müssen bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge spätestens Ende 2023, Kommunikationssysteme und Billettausgaben Ende 2013 behindertengerecht ausgestaltet sein. Aus Art. 22 BehiG ergibt sich, dass der Gesetzgeber grundsätzlich die Anpassung bzw. den hindernisfreien **Umbau aller Fahrzeuge und Einrichtungen bis Ende 2023 als verhältnismässig** erachtete.<sup>3</sup> Ein Missverhältnis zwischen dem Nutzen der Beseitigung der Benachteiligung für Menschen mit Behinderungen und anderen Interessen gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG kann allerdings **in der Übergangszeit bis Ende 2023** insbesondere dann vorliegen, wenn die ausserhalb der Unternehmensplanung geforderte Beseitigung in wirtschaftlicher Hinsicht nicht zumutbar scheint.<sup>4</sup> Die im Falle eines Verzichts auf die Beseitigung geforderte **Ersatzlösung** nach Art. 12 Abs. 3 BehiG kommt deshalb im ÖV hauptsächlich dort in Betracht, wo Anpassungen von Einrichtungen oder Fahrzeugen vor Ablauf der Übergangsfrist in Frage stehen; mit anderen Worten können Ersatzmassnahmen im Sinne von **Zwischenlösungen** die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bis zum Ablauf der Anpassungsfrist mildern.<sup>5</sup>

Als Folge der Einschätzung des Gesetzgebers betreffend die Verhältnismässigkeit des Umbaus aller Fahrzeuge und Einrichtungen bis Ende 2023 kann ein **Umbau ab 2024** grundsätzlich **nicht mehr als unverhältnismässig** beurteilt werden. Ausnahmen könnten sich lediglich dann ergeben, wenn im Laufe der Anpassungsfristen nicht vorhersehbare Umstände eintraten, was jedoch verneint werden kann. Die Tragweite des **Verhältnismässigkeitsprinzips im Bereich des ÖV** beschränkt sich demnach **ab 2024 auf die genaue Ausgestaltung des Umbaus. Ersatzmassnahmen** sind in der Regel **nicht mehr zulässig**.

### Aktueller und zukünftiger Umsetzungsstand

Während bereits die Anpassungsfrist für Kommunikationssysteme und Billettbezug nicht vollständig eingehalten werden konnte,<sup>6</sup> ist mittlerweile davon auszugehen, dass insbesondere **nicht alle Bauten und Anlagen** des ÖV **bis Ende 2023 hindernisfrei** umgebaut sein werden (so besonders auch die Bushaltestellen).<sup>7</sup> Dies ist nicht etwa mangelnden finanziel-

<sup>3</sup> In diesem Sinne auch SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, Botschaft zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11.12.2000, Bundesblatt 2000 (nachfolgend Botschaft BehiG), S. 1715 ff. (1782); BÜRO BASS/ZHAW, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG: Integraler Schlussbericht, 2015, S. 104 (nachfolgend Evaluation BehiG).

<sup>4</sup> MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 201 (nachfolgend SCHEFER/ HESS-KLEIN).

<sup>5</sup> SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 200 f.; Botschaft BehiG, S. 1782.

<sup>6</sup> Evaluation BehiG, S. 113.

<sup>7</sup> In diesem Sinne auch die Evaluation BehiG, S. 134.



len Ressourcen geschuldet, denn das Potenzial der Finanzhilfen für Anpassungen ausserhalb des Renovationszyklus<sup>8</sup> wurde konstant nicht ausgeschöpft.<sup>8</sup> Vielmehr ist die Situation der **langjährigen Untätigkeit** der zuständigen Behörden und Transportunternehmen nach Inkrafttreten des BehiG im Jahre 2004 zuzuschreiben.<sup>9</sup> Inclusion Handicap **hält** unter diesen Gegebenheiten klar **an der Anpassungsfrist bis 2023 fest** und macht bereits heute von ihrem Verbandsbeschwerderecht nach Art. 9 BehiG in denjenigen Fällen Gebrauch, in denen sie die Verpflichtung zur Umsetzung des BehiG als verletzt betrachtet. Dadurch eröffnet Inclusion Handicap den Weg für die Konkretisierung teilweise allgemeiner BehiG-Vorschriften durch die Rechtsprechung.

Inwiefern allerdings die Umsetzungsrealität auf die erwähnten Planungshilfen Einfluss nehmen wird, wird nach der Aufführung der wichtigsten Kritikpunkte dargestellt.

### **Wichtigste Kritikpunkte zu den Umsetzungskonzepten**

Der Mehrheit der gesichteten Konzepte gemein ist zunächst, dass sie **gewisse Haltestellen/Bahnstationen infolge fehlender Verhältnismässigkeit von einem hindernisfreien Umbau im Prinzip ausschliessen**. Diese Beurteilung erfolgt unter Verweis auf den zu geringen Kosten-Nutzen-Indexwert bzw. zu geringe Nutzenpunkte einer Haltestelle oder aber durch die Nahelegung der Wahl einer Ersatzlösung, wenn ein zusätzlicher Nutzenpunkt zum Vollausbau im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich teuer ist.

Zwar wurde anlässlich der Präsentation des VöV-Konzepts vor den Behindertenverbänden der Umbau der Bahnstationen als Frage der Zeit bezeichnet. Im Konzept selbst finden sich zudem Andeutungen in Bezug auf Übergangslösungen.<sup>10</sup> Eine klare dahingehende schriftliche Aussage insbesondere auch in Bezug auf Ersatzmassnahmen – geschweige denn eine **Planung für den allmählichen Umbau aller Stationen** – sucht man jedoch in allen Konzepten vergeblich.

Die beschriebene u.E. bereits **gesetzeswidrige Auslegung des Verhältnismässigkeitsprinzips** wird insofern noch erheblich verschärft, als die Konzepte der Kantone UR und BE Bushaltestellen – im Gegensatz zu den beiden anderen Konzepten – im Falle eines Verzichts auf einen Umbau **Ersatzmassnahmen nicht einmal erwähnen**.

### **Anforderungen an Umsetzungskonzepte aus Sicht von Inclusion Handicap**

Im Lichte der obigen Ausführungen zur Rechtslage scheint die Zielsetzung für alle zuständigen Transportunternehmen und Kantone auf der Hand zu liegen: **alle** Bauten, Anlagen und Fahrzeuge des ÖV sind **baldmöglichst hindernisfrei umzubauen**.

---

<sup>8</sup> Evaluation BehiG, S. 121.

<sup>9</sup> So stellt denn auch der Bundesrat in seiner Antwort auf eine Interpellation von Christian Lohr fest, die Bahnunternehmen hätten Massnahmen innerhalb der 20-jährigen Umsetzungsfrist nach hinten verschoben; vgl. Evaluation BehiG, ibid.

<sup>10</sup> Konzept VöV Bahnstationen, S. 13 :„Teil-Umbau als Übergangsmassnahme“; S. 20: „provisorische Lösung“.



Umsetzungskonzepte sollten dementsprechend im Sinne von **Planungshilfen** hauptsächlich zwei Funktionen erfüllen:

### 1. Zeitplan mit nutzenbasierter Priorisierung der Umbauprojekte

Aus Sicht von Inclusion Handicap sollen Umsetzungskonzepte anhand **eines Zeitplans** aufzeigen, **wann welche Umbauten** realisiert werden und zu welchem **Zeitpunkt** der ÖV im jeweiligen Umsetzungsgebiet voraussichtlich **vollständig hindernisfrei** sein wird. Eine hierbei vorgenommene **Priorisierung von Umbauprojekten** hält Inclusion Handicap für sinnvoll; allerdings soll diese – anders als gemäss der Mehrheit der untersuchten Konzepte<sup>11</sup> – lediglich **anhand des jeweiligen Nutzens** eines Umbaus für Menschen mit Behinderungen erfolgen. Obschon der Gedanke, in der verbleibenden Zeit bis 2023 möglichst viel Nutzen pro Kosteneinheit zu generieren, nachvollziehbar erscheint, sollten also nicht die „verhältnismässigsten“, sondern **die für Menschen mit Behinderungen bedeutsamsten Projekte prioritär angegangen werden**. Erst bei der konkreten **Ausgestaltung eines einmal priorisierten Umbaus** kann das **Nutzen-Kosten-Verhältnis** eine Rolle spielen (vgl. dazu unten).

### 2. Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips

Inclusion Handicap begrüsst grundsätzlich die **Konkretisierung** einer der Priorisierung nachgelagerten **Verhältnismässigkeitsbeurteilung** im Einzelfall. Hierbei sind zu unterscheiden:

#### - Umbauten vor Ablauf der Anpassungsfrist

Je weiter die Anpassungsfrist fortschreitet, desto geringer wird das Gewicht der in Art. 11 Abs. 1 BehiG genannten Interessen und somit auch des Rückgriffs auf Ersatzlösungen.<sup>12</sup> Ferner muss der sich aus der Frist ergebenden kontinuierlichen Anpassungspflicht seit 2004 bei der **Kostenberechnung** durch eine entsprechende **zeitliche Vorverlagerung** des Beginns der Betriebs- bzw. Lebensdauer von Fahrzeugen/Einrichtungen Rechnung getragen werden; der Nutzen-Kosten-Index hat entsprechend angepasst zu werden. **Kostengünstige** und zugleich wirkungsvolle Varianten<sup>13</sup> der Beseitigung von Benachteiligungen sind prioritär zu berücksichtigen.

Bei **nicht priorisierten Umbauprojekten** soll u.E. sichergestellt werden, dass bis Ende 2023 zumindest eine **Ersatz- im Sinne einer Zwischenlösung** umgesetzt ist.

#### - Umbauten nach Ablauf der Anpassungsfrist

**Im Zeitraum nach 2023** kommt eine Verhältnismässigkeitsprüfung u.E. nur noch in Bezug auf verschiedene **Umbauvarianten** zum Tragen (vgl. oben).

---

<sup>11</sup> Nur die Empfehlung zur Ausgestaltung hindernisfreier Bushaltstellen des ZVV sieht ebenfalls eine einer Verhältnismässigkeitsprüfung vorgelagerte Prioritätensetzung anhand von Nutzenkriterien vor (vgl. S. 7 f.).

<sup>12</sup> SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 231 f.; Evaluation BehiG, S. 301.

<sup>13</sup> Siehe dazu aus dem Baubereich Urteil Bundesgericht 1C\_280/2009 (2009) betreffend Anbringen von Leitlinien auf der Seefeldstrasse in Zürich.



## Weitere Hinweise zu den Umsetzungskonzepten

Nebst den bereits erwähnten grundlegenden Defiziten der Konzepte existieren aus unserer Sicht deren weitere. So scheinen teilweise zur Bestimmung des Nutzens der Beseitigung einer Benachteiligung problematische Kriterien verwendet zu werden.<sup>14</sup> Weiter werden teilweise aus rechtlicher Perspektive nicht korrekte Aussagen gemacht<sup>15</sup>. Fragwürdig erscheint schliesslich auch die Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit einer rechnerischen Quantifizierung des Nutzens an sich.

## Handlungsbedarf aus Sicht von Inclusion Handicap

In Anbetracht der gewichtigen Defizite der gesichteten Umsetzungskonzepte plädiert Inclusion Handicap für deren Überarbeitung mit dem Ziel einer vollumfänglichen BehiG-Konformität und eines möglichst baldigen und engagierten Umsetzungsbeginns.

Als durch Parteien im Plangenehmigungsverfahren entwickelte Instrumente dürfen die Planungshilfen der Verkehrsunternehmen und der Kantone zudem durch das Bundesamt für Verkehr nie tel quel als Grundlage seiner Entscheidung im Einzelfall zur Anwendung verwendet werden.

---

<sup>14</sup> Vgl. insbesondere die Nutzenkriterien im Konzept VöV Bahnstationen, S. 14 ff., wo z.B. unter Kriterien „aus Sicht aller Reisender“ auch „betrieblichen Auswirkungen“ aufgeführt werden.

<sup>15</sup> So z.B. wenn im Konzept VöV Bahnstationen gesagt wird, bauliche Massnahmen stünden für die Beseitigung einer Benachteiligung „im Vordergrund“ (S. 4), oder nur der Vollausbau stelle eine Beseitigung dar/sei vorgeschrieben (S. 11, 25); ferner, wenn im Konzept Kt. UR Bushaltestellen der „Bedarf“ einer behindertengerechten Ausgestaltung statt deren Nutzen genannt wird.