

Beschluss Nr. 465/2021

Schwyz, 29. Juni 2021 / jh

Interpellation I 11/21: Behindertengerechter Zugang zum Bus - noch knapp zwei Jahre Zeit
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 1. März 2021 haben Kantonsrätin Elsbeth Anderegg Marty und Kantonsrat Franz Camenzind folgende Interpellation eingereicht:

«Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) hält fest, dass der öffentliche Verkehr (öV) bis spätestens Ende 2023 den Bedürfnissen der behinderten und altersbedingt eingeschränkten Reisenden entsprechen muss. Auch für jüngere Leute mit viel Gepäck, Kinderwagen oder einem eingegipsten Bein sind ebenerdige Einstiegsmöglichkeiten in den öV ebenfalls eine grosse Erleichterung.

Seit 20 Jahren läuft die Frist zur Anpassung von Infrastruktur und Rollmaterial – Ende 2023 müssen die Massnahmen umgesetzt sein. Die Haltestellen der Schienen-Bahnhöfe sind grösstenteils angepasst. Anders sieht das hingegen aus bei den Bushaltestellen, für die Kanton und Gemeinden zuständig sind. Es interessieren uns folgende Fragen in dem Zusammenhang:

- 1. Wann werden welche Haltestellen entlang des Kantonsstrassen-Netzes ausgebaut (genauer Fahrplan der Umsetzung)?*
- 2. Nach welchen Kriterien werden die Haltestellen BehiG-tauglich gemacht?*
- 3. Wie werden die Gemeinden bei der Umsetzung unterstützt und kontrolliert?*
- 4. Wie werden die Busbetriebe, die wohl die beste Übersicht vor Ort haben, in die Planung mit-einbezogen?*
- 5. Wie erklärt sich die späte und schleppende Umsetzung der Haltestellen-Anpassungen?*

Wir bedanken uns für die Beantwortung der Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3) ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Konkretisiert wird dieses Gesetz durch die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 12. November 2003 (VböV, SR 151.34) und die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 23. März 2016 (VAböV, SR 151.342).

Das Gesetz hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Im Bereich des öffentlichen Verkehrs verlangt das Gesetz, dass bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr spätestens 20 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes behindertengerecht sind (Art. 22 Abs. 1 BehiG). Diese Vorgabe müssen somit grundsätzlich auch alle Bushaltestellen bis Ende 2023 erfüllen. Gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG kann die Beseitigung einer Benachteiligung u.a. dann unterbleiben, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand oder zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit steht.

Die konkrete, gesamtschweizerische Auseinandersetzung mit den notwendigen Massnahmen erfolgte eher zögerlich, da im Rahmen des Föderalismus zunächst jeder Kanton auf sich alleine gestellt war. Im Jahr 2008 erging ein erstes wichtiges Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur «Perronkante Bahnhof Walenstadt», welches die Pflicht zur Gewährleistung der autonomen Benützbarkeit der öffentlichen Verkehrsmittel für mobilitätseingeschränkte Personen unterstrich und die Möglichkeit von Ausnahmen somit stark einschränkte.

Vertiefte Studien wurden nach 2008 dann insbesondere von den Kantonen mit städtischer Infrastruktur (Aargau, Basel, Bern, und Zürich) getätigt. Ein erster gesamtschweizerischer Workshop «Nationale Koordination BehiG Bus» fand am 22. April 2015 statt, wobei als Ergebnis festgehalten wurde, dass das Bedürfnis einer schweizweiten Koordination besteht. In der Folge fanden weitere Treffen dieses Gremiums mit Vertretern aller Kantone auf Fachebene statt. Als Kernelement wurde beschlossen, eine Wissensplattform zum Fachaustausch aufzubauen, welche dann von der Konferenz der Kantonsingenieure (KIK) zusammen mit dem Verein schweizerischer Strassenfachleute (VSS) auf deren Internet-Plattform initialisiert wurde. Ebenso finden seither regelmässige Treffen zum Erfahrungsaustausch statt.

Für die Umsetzung konkreter Massnahmen sahen sich die Behörden insbesondere mit zwei Herausforderungen konfrontiert. Einerseits musste definiert werden, wie ein autonomer Ein- und Ausstieg technisch realisierbar ist bzw. welche Haltekantenhöhe einen niveaugleichen Übergang zwischen Haltekante und Bus ermöglicht. Inzwischen hat sich eine Haltekantenhöhe von 22 cm als niveaugleicher Standard etabliert und wird schweizweit anerkannt, wobei die Haltekanten insbesondere bei Busbuchten aufgrund der Platzverhältnisse teilweise aber lediglich mit einer (von den Bussen überwischbare) Höhe von 16 cm ausgeführt werden können. Andererseits verlangte die in Art. 11 f. BehiG verankerte Verhältnismässigkeit einer Konkretisierung, wann der für Menschen mit Behinderung zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zu den für die Anpassungen anfallenden Kosten steht. Folglich bestanden über längere Zeit Unklarheiten darüber, wie eine BehiG-konforme Anpassung von Bushaltekanten auszugestalten ist (Normalien) und wann und in welcher Priorität eine Bushaltestelle BehiG-konform anzupassen ist. Dies zog es nach sich, dass trotz fortgeschrittener Umsetzungsfrist für die BehiG-konforme Anpassung der Bushaltestellen aktuell bei weitem nicht alle Bushaltekanten mit einem hindernisfreien Zugang für Menschen im Rollstuhl bzw. Menschen mit Behinderungen ausgestattet sind.

Zu beachten ist, dass normgemässe Busbuchten für Gelenkbusse mit der gewünschten (durchgängigen) Kantenhöhe von 22 cm technisch bedingt, vorab wegen der erforderlichen Ein- und Ausschwenkradien, eine Länge von insgesamt rund 80 m aufweisen müssen, bei solchen mit einer Kantenhöhe von 16 cm sind es immer noch 50 m (innerorts) resp. 68 m (ausserorts). Diese grossen Platzbedürfnisse führen dazu, dass es in der Praxis häufig äusserst schwierig ist, solche (neuen) Busbuchten innert nützlicher Frist realisieren zu können.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass bei der Eisenbahn die baulichen Anpassungen gemäss dem Behindertengleichstellungsgesetz unter dem Lead des Bundes laufen. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) agiert als Aufsichtsbehörde, Subventionsgeber und Baubewilligungsbehörde. Das BAV hat 2017 das «Umsetzungsprogramm BehiG» für die Eisenbahninfrastruktur gestartet, um die Infrastrukturbetreiber bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten zu unterstützen. Im Kanton Schwyz sind zum aktuellen Zeitpunkt 13 der insgesamt 28 Bahnhöfe und Eisenbahn-Haltestellen behindertengerecht angepasst. Es ist davon auszugehen, dass auch bei der Bahninfrastruktur die gesetzliche Anpassungsfrist von Ende 2023 nicht überall eingehalten werden kann.

2.2 Beantwortung der Fragen

1. Wann werden welche Haltestellen entlang des Kantonsstrassen-Netztes ausgebaut (genauer Fahrplan der Umsetzung)?

Um planerische und finanzielle Synergien zu nutzen, werden die Bushaltestellen des Kantons nach Möglichkeit gemäss Strassenbauprogramm im Rahmen von geplanten Sanierungs- oder Ausbauabschnitten oder im Zuge von Drittprojekten nach den Vorgaben des BehiG ausgebaut. Voraussetzung ist jedoch unter anderem, dass dies aufgrund des Umfelds möglich und verhältnismässig ist. Bushaltestellen, welche bis Ende 2023 nicht BehiG-konform ausgebaut werden können und nicht in Projekten des Strassenbauprogramms enthalten sind, werden gemäss einer Priorisierungsliste als Einzelprojekte geplant und realisiert. Bis Ende 2023 werden durch das kantonale Tiefbauamt vor allem Haltestellen mit der Priorität «hoch» behindertengerecht umgebaut. Mit Priorität «hoch» liegen insgesamt 61 Bushaltestellen mit rund 104 Haltekanten in der Zuständigkeit des Kantons. Davon sind bis heute 23 Haltekanten oder 22 % umgesetzt. Mehrere Haltekanten sind in Planung und werden in der nächsten Zeit BehiG-konform umgebaut. Anschliessend folgen Haltestellen mit der Priorität «mittel». Trotzdem werden auch nach Ende 2023 noch Bushaltestellen der Priorität «hoch» nicht umgebaut sein.

2. Nach welchen Kriterien werden die Haltestellen BehiG-tauglich gemacht?

Dem Grundsatz nach müssen alle neuen und bestehenden Bushaltestellen bzw. Bushaltekanten hindernisfrei ausgeführt werden. Auf eine solche Ausführung bzw. Anpassung kann gemäss Behindertengleichstellungsgesetz nur dann verzichtet werden, wenn die Verhältnismässigkeit nicht gegeben ist. Dies ist wie bereits angesprochen dann der Fall, wenn der für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand oder zu anderen wichtigen Gütern (wie insbesondere die Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie Interessen des Umwelt-, Natur- oder Heimatschutzes) steht. Wo auf eine hindernisfreie bauliche Anpassung verzichtet wird, muss eine angemessene Ersatzlösung (z. B. Einstiegshilfe durch den Chauffeur) zur Verfügung gestellt werden.

In einem ersten Schritt hat das kantonale Amt für öffentlichen Verkehr alle Bushaltestellen im Kanton ermittelt und dem jeweiligen Strasseneigentümer zugeordnet. Dieser ist gemäss kantonaler Regelung für die BehiG-konforme Ausgestaltung der Bushaltestellen zuständig. Danach wurde die Priorisierung mittels verschiedener Kriterien ermittelt. Die Priorisierungskriterien umfassen

die Frequentierung, das Potenzial der erschlossenen Personen, Umsteigemöglichkeiten sowie bedeutende Einrichtungen bei den Haltestellen wie z.B. Alterswohnheime, Spitäler, Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen, Tourismus, Einkaufszentren, Ortskern und Schulen. Daraus ergab sich eine Gesamteinordnung der Bedeutung der Bushaltestellen im Verkehrsnetz des Kantons. Von den insgesamt 491 Bushaltestellen (rund 982 Bushalteanten) im Kanton liegen 255 oder 52 % an Kantonsstrassen, bei denen der Kanton als Strasseneigentümer für eine BehiG-konforme Umsetzung zuständig ist. Aufgrund der Kriterien sind von diesen 255 Haltestellen 61 (24 %) Haltestellen der Priorität «hoch», 50 (20 %) der Priorität «mittel» und 144 (56 %) der Priorität «niedrig» zugeteilt. Die übrigen 236 Haltestellen liegen auf Strassen von 22 unterschiedlichen Strasseneigentümern.

Die technischen Rahmenbedingungen werden in den „Projektierungsgrundlagen BehiG Bushaltestellen“ des kantonalen Tiefbauamtes festgehalten. Darin sind das Vorgehen bei der Planung, die Abmessungen beispielsweise der Halteantenhöhe, die Längen, die Tiefe des Warteraums und die Wahl der Randbordsteine, aber auch die Aufmerksamkeitsfelder für Sehbehinderte und der Umgang mit Buswartehäuschen beschrieben. Für Planungsbüros bietet das Tiefbauamt auch einen Support bzw. Know-How-Transfer an.

Ob eine Bushaltestelle BehiG-konform umgebaut wird, ist, wie bereits ausgeführt, anhand von Verhältnismässigkeitsüberlegungen zu ermitteln. Solche können gegen einen Umbau sprechen, wenn beispielsweise

- die angrenzende Liegenschafterschliessung keine Lösung zulässt (so etwa, wenn die Halteante die Zu- und Wegfahrt zu Liegenschaften verunmöglichen);
- ein Abbruch / Teilabbruch eines oder mehrerer Gebäude notwendig wäre;
- die Topographie keine vertretbare Längsneigung der Haltestelle zulässt;
- kein hindernisfreier Zugang zur Haltestelle möglich ist (z. B. nur über Treppen, steile Wege und Strassen mit grosser Längsneigung).

Gestützt auf solche Gründe der Verhältnismässigkeit kann unter gegebenen Umständen also auf eine Umsetzung gemäss den grundsätzlichen Vorgaben des BehiG verzichtet werden. Insbesondere bei Haltestellen der Priorität «niedrig» besteht denn auch regelmässig kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Eine neuerliche Prüfung erfolgt erst im Rahmen des nächsten Ausbau- und Umgestaltungsprojekts des betroffenen Strassenabschnittes.

3. Wie werden die Gemeinden bei der Umsetzung unterstützt und kontrolliert?

Die vom Amt für öffentlichen Verkehr erarbeitete Empfehlung «Hindernisfreie Bushaltestellen – Priorisierung der Bushaltestellen» und die Projektierungsgrundlage des Tiefbauamtes sind auch den Gemeinden und Bezirken zugänglich. Sie unterstützen betroffene Gemeinden und Bezirke bei der Planung und Realisierung von behindertengerechten Bushaltestellen. Auf Wunsch wird den Gemeinden und Bezirken vom Baudepartement (Amt für öffentlichen Verkehr und Tiefbauamt) so- dann zur gesamten Thematik technischer Support und Know-How-Transfer geleistet.

Gemäss § 10 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 15. September 1999 (StraG, SRSZ 442.110) bedeutet die Strassenhoheit (des jeweiligen Strassenträgers) Zuständigkeit für die Projektierung, den Bau, den Unterhalt und die Verwaltung der Strasse. Davon erfasst sind auch die Bushaltestellen (§ 3 StraG). Neben der oben angesprochenen Unterstützung führt der Kanton in den Gemeinden und Bezirken keine spezifischen Kontrollen bezüglich der Umsetzung der Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes durch. Die sachgerechte Erfüllung dieser Aufgabe liegt grundsätzlich denn auch im Zuständigkeits- und Autonomiebereich der Gemeinden und Bezirke selber.

4. Wie werden die Busbetriebe, die wohl die beste Übersicht vor Ort haben, in die Planung miteinbezogen?

Das Bundesamt für Verkehr hat im November 2020 informiert, dass bis Ende 2023 der Zustand der Barrierefreiheit aller öV-Haltestellen in der Schweiz – also auch der Bus- und Tramhaltestellen – erfasst werden muss. Es sollen detaillierte Daten bezüglich der Barrierefreiheit aller Bahnhöfe, Stationen und Haltestellen erhoben, laufend à jour gehalten und der Öffentlichkeit als Information elektronisch über das System «DiDok» bereitgestellt werden. Die Zuständigkeit für die Datenerfassung liegt bei den Transportunternehmen. Die Strasseneigentümer der Haltestellen sind gemäss Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs verpflichtet, die Transportunternehmungen über Anpassungen an der Infrastruktur zu informieren.

Bei der Umsetzung bzw. beim Umbau von Bushaltestellen werden die Transportunternehmen je nach Art der Aufgabenstellungen integriert. Am Anfang eines Planungsvorhabens müssen die Personenfrequenzen erhoben werden, welche direkt vom jeweiligen Transportunternehmen zur Verfügung gestellt werden. In der Planungsphase können sich sodann Fragen etwa zum Fahrplan und zu Umsteigebeziehungen stellen, oder es werden zusammen mit dem Planungsbüro vor Ort Fahrversuche durchgeführt. Auf Werkhöfen der Busbetreiber wurden bei speziellen Problemstellungen auch schon Bushaltekanten in Holz erstellt, um die Fahrbarkeit in dieser Form zu testen. Vor der Projektgenehmigung werden – je nach Aufgabenstellung – die Busbetriebe über das kantonale Amt für öffentlichen Verkehr (nochmals) zur Vernehmlassung eingeladen. Insgesamt leisten die Transportunternehmen also ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur BehiG-konformen Ausgestaltung von Haltestellen.

5. Wie erklärt sich die späte und schleppende Umsetzung der Haltestellen-Anpassungen?

Die diesbezügliche Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes ist in den Kantonen unterschiedlich weit fortgeschritten. Eine Koordination zwischen den Kantonen wurde sowohl in der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KÖV) als auch in der Konferenz der Kantonsingenieure (KIK) diskutiert. Da sich die Zuständigkeiten in den Kantonen und auch deren Prioritätensetzungen unterscheiden, wurde jedoch keine einheitliche Vorgehensweise definiert. Für den gegenseitigen Informationsaustausch wurde aber eine gemeinsame Plattform (planungshilfe-behig.ch) eingerichtet. So wurde die Möglichkeit geschaffen, die sinnvollsten bereits vorhandenen Ansätze auszutauschen und mittels «best practice» die optimalste Lösung für die jeweilige Problemstellung zu finden.

Wie einleitend erwähnt, kam dieser Prozess jedoch nur zögerlich in Gang, da die Problemstellungen sehr umfassend sind und zahlreiche Aspekte im Zusammenspiel von Fahrzeugen und Infrastruktur beinhalten. Erschwerend kam hinzu, dass anfänglich jeder Kanton auf sich alleine gestellt war und es deshalb einige Zeit dauerte, bis genügend technisches Fachwissen vorhanden war. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen waren erst nach dem richtungsweisenden Urteil 2008 zur «Perronkante Bahnhof Walenstadt» einigermaßen verlässlich geklärt.

Im Hinblick auf den möglichst hindernisfreien Zugang wurde der Fokus anfänglich vor allem auf die Fahrzeuge gelegt, da diese im Normalfall einen viel kürzeren «Lebenszyklus» aufweisen als die Infrastruktur. So setzte man insbesondere in das Absenken der Fahrzeuge – das sogenannte «Kneeling» auf der Einstiegsseite, welches damit den Fahrgästen das Einsteigen erleichtern soll – grosse Hoffnungen. Da sich dieses «Kneeling» in den EU-Staaten jedoch nicht durchsetzte, konnte dieser Ansatz schliesslich auch in der Schweiz nicht mehr weiterverfolgt werden, weil ihr Markt für die Fahrzeughersteller zu klein und damit auch zu wenig interessant für Weiterentwicklungen an den Fahrzeugen ist. So musste die Lösung fortan vor allem bei den Bushaltestellen bzw. -kanten gesucht werden. Es wurden verschiedene Ausgestaltungen von Bushaltekanten entwickelt, welche das Zusammenspiel zwischen Fahrzeug und Infrastruktur erleichtern sollten.

Da der Kanton Schwyz von seiner Grösse her ressourcenmässig nicht derart aufgestellt ist, um in diesem fachspezifischen Bereich eigene Entwicklungen zu kreieren, kam der Prozess zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes gemäss dem oben Ausgeführten erst ab ca. 2016 richtig in Gang. Mit eigenen Projektierungsgrundlagen wird beim kantonalen Tiefbauamt seit Dezember 2017 ein Standard durchgesetzt.

Da bei vielen Bushaltekanten der Umbau mehr als nur eine Anpassung bzw. Erhöhung des Randbordsteines beinhaltet, ist ein solcher oft nur über ein neu ausgearbeitetes Projekt mit öffentlicher Auflage möglich. Dabei müssen häufig auch Grundeigentum erworben oder Dienstbarkeiten abgeschlossen werden. Diese Rechtsgeschäfte sind gleich wie bei anderen Bauvorhaben auch bei Bushaltestellen sehr oft umstritten und benötigen dementsprechend viel Zeit und Ressourcen. Auf den für Busbuchten erforderlichen, grossen Platzbedarf, welcher bereits für sich eine hohe Hürde für die Realisierung darstellt, wurde sodann bereits hingewiesen.

Unbesehen von all den genannten Herausforderungen hat das Tiefbauamt bei sehr dringenden Anfragen (z. B. durch Direktbetroffene oder procap) aber stets versucht, sofort eine Lösung zu finden und ein (allenfalls reduziertes) Projekt umgehend zu realisieren.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Baudepartementes wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Tiefbauamt.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

