

HANDICAP UND RECHT

17 / 2020 (17.12.2020)

Bushaltestellen im Problemkanton Freiburg: Erfolgreiche Beschwerde führt zu Praxisänderung

Nach mehr als vier Jahren hat der Rechtsstreit wegen der Bushaltestelle «Briegli» in der Gemeinde Düdingen FR zum Erfolg geführt. Das Kantonsgericht Freiburg hiess die Beschwerde von Inclusion Handicap gegen die Absenkung der Kantenhöhe auf 16 cm vollumfänglich gut und wies die Angelegenheit zwecks neuer Beurteilung an die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) zurück. Das Urteil ist ein starkes Signal für die Behindertengleichstellung. Der Kanton Freiburg, bisher ein Problemkind, hat bei den Anpassungen der Bushaltestellen nun eine Praxisänderung angekündigt.

2016 hatte der Gemeinderat von Düdingen entschieden, während den laufenden Bauarbeiten die Kantenhöhe der Bushaltestelle «Briegli» von 23 cm auf 16 cm zu senken. Dies geschah auf Druck der Freiburgischen Verkehrsbetriebe Holding (TPF) AG.

Nach erfolgloser Einsprache beim Gemeinderat Düdingen reichte Inclusion Handicap 2016 bei der RUBD Beschwerde gegen diese Absenkung ein. Nach dreijähriger Verfahrensdauer hiess die RUBD 2019 die Beschwerde nur teilweise gut. Inclusion Handicap zog den Entscheid ans Kantonsgericht weiter. Mit Urteil vom 8. Oktober 2020 hiess das Kantonsgericht die Beschwerde von Inclusion Handicap nun vollumfänglich gut und wies die Angelegenheit zwecks neuer Beurteilung an die RUBD zurück. Diese beschloss eine für die Behindertengleichstellung erfolgreiche Praxisänderung.

Zugrundeliegende Problematik

Bei einer Kantenhöhe von 16 cm müssen sich die Busse derart stark absenken (sog. «Kneeling»), dass der autonome Zugang von Personen im Rollstuhl unter anderem auch aufgrund der daraus resultierenden Neigung im Inneren der Busse verhindert bzw. erschwert wird. Dies bestätigte die RUBD grundsätzlich bereits 2016. Sie hielt es aber für zweckmässig, in Bezug auf diese Neigung auf die Obergrenze von 8% gemäss Art. 14 Abs. 2 der Verordnung UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 23. März 2016 (VAböV, SR 151.34) abzustellen. Sie genehmigte daher die Kantenhöhe von 16 cm unter der Bedingung, dass die Querneigung der Strasse bei der Bushaltestelle «Briegli» angepasst werde. Dies sollte garantieren, dass die Neigung im Inneren der Busse die erwähnte Obergrenze

von 8% trotz Kantenhöhe von 16 cm nicht überschreitet.

Die grundsätzliche Anerkennung der RUBD, dass eine Kantenhöhe von 16 cm zu einer Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen führt, war zwar zu begrüssen. Diese Benachteiligung kann aber nicht ausschliesslich auf eine zu steile Neigung im Inneren der Busse zurückgeführt werden. Oder anders ausgedrückt: Die Einhaltung der Obergrenze von 8% gemäss Art. 14 Abs. 2 VAböV führt nicht zwangsläufig zur Konformität mit dem Behindertengleichstellungsrecht. Die RUBD hätte sich nicht mit der theoretischen Einhaltung der Obergrenze von 8% begnügen dürfen, sondern unabhängig davon prüfen müssen, ob bei einer Kantenhöhe von 16 cm eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen vorliegt, also ob diese selbstständig ein- und aussteigen können oder nicht. Das Kantonsgericht folgte der diesbezüglichen Argumentation von Inclusion Handicap vollumfänglich.

Bundesverfassung und Gesetz verlangen Autonomie

Das Kantonsgericht betont in seinem Urteil die Grundsätzlichkeit der autonomen Nutzung des öffentlichen Verkehrs durch Menschen mit Behinderungen. Diese Autonomie sei in Bundesverfassung und Gesetz implizit sowie in Art. 3 Abs. 1 VböV explizit gefordert (E. 7). Es sei in Bezug auf den öffentlichen Verkehr das oberste Ziel des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG, SR 151.3), Menschen mit Behinderungen die Fortbewegung unabhängig und ohne fremde Hilfe zu ermöglichen. Der Transport sei daher so auszugestalten, dass Menschen mit Behinderungen nicht auf die Mithilfe anderer Personen angewiesen sind und den öffentlichen Verkehr wie Nichtbehinderte jederzeit selbstständig und spontan benutzen können (E. 5.1.3).

Bei Art. 14 VAböV hingegen handle es sich nur um vollziehendes Verordnungsrecht, dem Verfassungs- und Gesetzesrecht vorgehe. Daher müsse von der maximal zulässigen Obergrenze von 8% abgewichen werden, wenn andernfalls das Ziel von Art. 8 Abs. 2 und 4 BV sowie des BehiG einer autonomen Benutzung des öffentlichen Verkehrs durch Menschen mit Behinderungen verunmöglicht würde (E. 7.1).

Ungenügende und unrichtige Feststellung des Sachverhalts

Die RUBD stützte sich in ihrem Entscheid massgeblich auf Fahrversuche und Stellungnahmen ihres Tiefbauamtes (TBA) sowie der TPF. Die Fahrversuche zeigten, dass bei der Bushaltestelle «Briegli» (Fahrtrichtung Bahnhof) eine Neigung von 8% im Innern der Busse nicht eingehalten werden konnte. Sie zeigten aber auch, dass sich bereits die Neigung von 8% für Menschen im Rollstuhl als problematisch erwies: Bei der Einfahrt wurde das Überwinden der Spalte durch die anschließende Steigung erschwert. Bei der Ausfahrt schlugen aufgrund des Gefälles ohne Anheben des Rollstuhls die Fussrasten auf (E. 6.1).

Das Kantonsgericht kam daher zum Schluss, dass eine Verletzung der Vorschriften des Behindertengleichstellungsrechts bei Beibehaltung der Kantenhöhe von 16 cm trotz der durch die RUBD verlangten Anpassung der Strassenquerneigung nicht ausgeschlossen werden könne (E. 6.4). Es teilte damit die Auffassung von Inclusion Handicap, dass die RUBD – trotz dreijähriger (!) Verfahrensdauer – eine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit der Frage unterlassen hatte, ob eine rechtskonforme Ausgestaltung der Bushaltestelle mit einer Kantenhöhe von 16 cm überhaupt grundsätzlich möglich ist. Aufgrund erheblicher Differenzen in den Messergebnissen blieb für das Kantonsgericht

überdies unklar, ob nach der von der RUBD verlangten Anpassung der Strassenquerneigung eine Neigung von 8% im Inneren der Busse überhaupt gewährleistet sei (E. 6.3). Entsprechend hiess es die von Inclusion Handicap vorgebrachte Rüge der unrichtigen und unvollständigen Sachverhaltsfeststellung durch die RUBD gut und wies die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die RUBD zurück.

Die RUBD hat nun zu prüfen, ob die Werte der Querneigung, des Spaltmasses und der Niveaudifferenz allein mit einer Anpassung der Strassenneigung tatsächlich eingehalten werden können. Darüber hinaus hat sie auch vertieft abzuklären, ob bzw. inwiefern bei einer Kantenhöhe von 16 cm die autonome Nutzung für Menschen mit Behinderungen gewährleistet ist oder nicht. Eine Benachteiligung im Sinne des BehiG kann sich nämlich auch dann ergeben, wenn die Werte der Querneigung, des Spaltmasses und der Niveaudifferenz eingehalten sind. Soweit eine Benachteiligung festgestellt wird, hat die RUBD auch die vorgebrachten Rechtfertigungsgründe einer genaueren Prüfung zu unterziehen (E. 10).

Kantenhöhe von 22 cm als Standard

Dabei hält das Kantonsgericht richtig fest, dass das Behindertengleichstellungsrecht zwar keine konkrete Kantenhöhe für Bushaltestellen vorschreibt. Eine solche findet sich aber in Ziff. 15.3 des Anhangs der Norm der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute SN 640 075 «Fussgängerverkehr hindernisfreier Verkehrsraum» vom 1. Dezember 2014 (nachfolgend: VSS-Norm). Für Bushaltestellen ist nach dieser Norm eine Kantenhöhe zwischen 22 und 30 cm vorzusehen. Als privates Regelwerk ist die VSS-Norm für rechtsanwen-

dende Behörden aber höchstens dann verbindlich, wenn sie durch Gesetz für anwendbar erklärt wird (E. 5.4).

Im Kanton Freiburg verweisen sowohl Art. 22 des Ausführungsreglements zum Strassengesetz (ARStrG, SGF 741.11) als auch Art. 119 Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG, SGF 710.1) in Verbindung mit Art. 52 Abs. 2 lit. d des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) in allgemeiner Weise auf private Regelwerke wie die VSS-Normen. Nach Praxis des Kantonsgerichts stellen VSS-Normen zwar Ausdruck des aktuellen Standes der Wissenschaft bzw. Technik, aber keine Rechtsregeln im engeren Sinn dar, weshalb sie nicht absolut gelten. Soweit wichtige Gründe eine Abweichung notwendig machen, ist das Gericht nicht an diese privaten Normen gebunden (E. 5.4). Sodann ist nach Ansicht des Kantonsgerichts auch bei einer Abweichung von Anhang Ziff. 15.3 VSS-Norm noch nichts über die Konformität einer Bushaltestelle mit den Bestimmungen des Behindertengleichstellungsrecht gesagt, da dieses wie erwähnt keine verbindliche Kantenhöhe vorsieht (E. 5.5).

Gestützt auf diverse öffentlich zugängliche Dokumente unter anderem des Bundesamtes für Verkehr (BAV), des Verbandes Öffentlicher Verkehr (VÖV), des Kantons Graubünden sowie der Stadt Zürich, kommt das Kantonsgericht aber zum Schluss, dass sich eine Kantenhöhe von 22 cm als schweizweiter Standard durchgesetzt hat (E. 8.3 f.). Weshalb ausgerechnet der Kanton Freiburg eine andere Praxis als der schweizweite Standard haben soll, ist für das Kantonsgericht nicht ersichtlich. Überdies sprach sich auch die Kommission für behindertengerechtes Bauen im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor der RUBD für eine Kantenhöhe von 22 cm aus.

Zweifelhafte Nichtrealisierung des Standards

Das TBA, die TPF und die RUBD brachten gegen eine Realisierung des schweizweiten Standards insbesondere vor, dieser führe zu einer unerwünschten und angeblich problematischen Koexistenz verschiedener Kantenhöhen im Kanton, zu angeblichen Risiken von Karosserie- und Pneuschäden aufgrund des Überstreichens der Kante sowie Problemen mit dem Öffnen der Türen (E. 8.2).

Diese Einwände waren für das Kantonsgericht beim aktuellen Aktenstand nicht nachvollziehbar. Weshalb eine Koexistenz verschiedener Kantenhöhen, wie sie offenbar in vielen Kantonen vorgesehen ist, aus technischen Gründen einzig im Kanton Freiburg nicht möglich sein sollte, erschliesse sich nicht. Ohnehin habe sich im Kanton Freiburg keine einheitliche Lösung durchgesetzt, da zum damaligen Zeitpunkt nur etwa 50 der rund 1450 Bushaltestellen eine Kantenhöhe von 16 cm aufwiesen (E. 8.5).

Die Bedenken in Bezug auf die Risiken von Karosserie- und Pneuschäden bei hohen Haltekanten erschienen dem Kantonsgericht zu undifferenziert. Diese Risiken seien von den konkreten räumlichen Verhältnissen abhängig. Die Bushaltestelle «Briegli» verfüge beidseitig nahezu über eine gerade An- und Wegfahrtstrasse, bei der zumindest in der Theorie eine Kantenhöhe von 22 cm kein Problem darstellen sollte. Zudem könne jederzeit auch eine gemischte Lösung oder eine Verschiebung der Haltestelle die Gefahr von Beschädigungen beseitigen. Hohe Haltekanten weisen nach dem Kantonsgericht deshalb nicht grundsätzlich ein Beschädigungs- und damit ein Sicherheitsrisiko auf, sondern lediglich im Fall einer nicht sachgerechten Planung und Umsetzung (E. 8.4). Auch in Bezug auf die angeblichen Türöffnungsprobleme sei

nicht ersichtlich, weshalb ausschliesslich im Kanton Freiburg eine technische Realisierbarkeit nicht möglich sein sollte (E. 8.6).

Zusammengefasst bestehen für das Kantonsgericht erhebliche Zweifel, ob bei Bejahung einer Benachteiligung im Sinne des BehiG triftige Gründe für die Nichtrealisierung einer Kantenhöhe von 22 cm vorlägen (E. 8.8).

Starkes Signal für die Behindertengleichstellung

Inclusion Handicap begrüsst die Betonung der Autonomie von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Verkehr durch das Kantonsgericht. Dass es diese Autonomie implizit auch in der Bundesverfassung und im BehiG verortet, und die Prüfung einer Benachteiligung auch dann anordnet, wenn die technischen Vorschriften auf Verordnungsebene und die anwendbaren Normen erfüllt sind, ist ein starkes Signal für die Behindertengleichstellung in der ganzen Schweiz.

Dies ist auch ein Hauptargument von Inclusion Handicap im Verfahren betreffend die neuen Doppelstockzüge (Dosto) der SBB, das vor Bundesgericht hängig ist: Obwohl eine Neigung von 15% im Inneren der Züge gemäss der Norm TSI PRM 2014 (Anhang Ziff. 4.2.2.8) grundsätzlich zulässig ist, können Menschen im Rollstuhl aufgrund dieser Neigung nicht autonom in die Züge ein- und aussteigen. Zum Vergleich: Die Neigung im Inneren der Busse im vorliegenden Fall betragen (ja nach Querneigung der Strasse) zwischen 5.5 und 13%.

Besonders erfreulich ist zudem, dass für das Kantonsgericht Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gegenüber dem Interesse an der Beseitigung einer Benachteiligung heute eine geringere Bedeutung zukommt, da nur noch drei Jahre bis zum Ablauf der 20-jährigen Anpassungsfrist verbleiben.

Bis Ende 2023 müssen nach Art. 22 Abs. 1 BehiG Infrastruktur und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs barrierefrei zugänglich sein (E. 5.2 und 8.7).

Praxisänderung im Kanton Freiburg

Unterdessen hat die RUBD am 3. Dezember 2020 eine Praxisänderung im Kanton Freiburg angekündigt. Bei Bushaltestellen wird von nun an grundsätzlich eine Kantenhöhe von 22 cm vorgeschrieben, wie dies in den meisten anderen Kantonen der Fall ist. Die bereits bewilligten 40 Bushaltestellen mit einer Kantenhöhe von 16 cm wer-

den in Bezug auf eine Anpassung überprüft. Auch die geplanten, von der RUBD noch nicht bewilligten Bushaltestellen werden einer Neuurteilung unterzogen. Die RUBD begründet dies zwar mit der Technologie der von den TPF kürzlich erworbenen Fahrzeugen der neuesten Generation, die bei einer Kantenhöhe von 16 cm kein ausreichendes «Kneeling» mehr erlaube.

Aus Sicht von Inclusion Handicap ist diese Praxisänderung aber auch auf das Urteil des Kantonsgerichts zurückzuführen. Dieser Fall zeigt, was mit einem gezielten Einsatz des Verbandsbeschwerderechts erreicht werden kann.

Impressum

Autor/in: Nuria Frei, Rechtsanwältin. Fachmitarbeiterin Abteilung Gleichstellung

Herausgeber: **Inclusion Handicap** | Mühlemattstrasse 14a | 3007 Bern

Tel.: 031 370 08 30 | info@inclusion-handicap.ch | www.inclusion-handicap.ch

Alle Ausgaben «Handicap und Recht»: [Chronologisches Archiv](#) | [Stichwortsuche](#)