

## HANDICAP UND RECHT

14 / 2019 (19.12.2019)

### **Bushaltestelle im Kanton Freiburg – Inclusion Handicap kämpft weiter**

**Eine neue Bushaltestelle in Düringen sorgt für rote Köpfe: Die Höhe der Perronkante wurde während der Projektausführung gesenkt, so dass sie nicht dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) entspricht. Inclusion Handicap reichte Beschwerde ein, nach Jahren des Wartens hiess sie die entsprechende Kantonsbehörde nur teilweise gut. Die Beschwerde wird weitergezogen: Der autonome Zu- und Ausstieg ist für Menschen mit Behinderungen nicht gewährleistet. Der Fall zeigt: Der Kanton Freiburg ist bei den Anpassungen der Bushaltestellen ein Problemkind.**

Die Gemeinde Düringen wollte mit dem Bau einer neuen Bushaltestelle das Quartier Brieglipark an den öffentlichen Verkehr anbinden. Ursprünglich sah das genehmigte Bauvorhaben den Bau der Haltestellenbordsteine auf eine Höhe von 23 cm vor. Damit war gemäss aktuellem Stand der Technik sichergestellt, dass Menschen im Rollstuhl oder mit Rollator in Niederflrbusse autonom einsteigen können.

Doch dann kam es anders: Im Laufe der Projektausführung übte das Transportunternehmen der Freiburgerischen Verkehrsbetriebe Holding (TPF) AG auf den Gemeinderat Düringen Druck aus. Die Aussen-schwenktüren der von ihnen betriebenen Busse würden bei einer Haltestellenbordsteinhöhe von 23 cm beschädigt, so lautete das Argument.

Daraufhin entschied der Gemeinderat Düringen, die Bordsteine auf 16 cm zu bauen. Obschon es sich dabei um eine bedeutende Anpassung handelte, wurde das

Bauvorhaben zunächst nicht erneut ausgeschrieben. Als Folge der hartnäckigen Kritik einer Einzelperson legte die Gemeinde Düringen während 30 Tagen vom März bis April 2016 das Ausführungsprojekt schliesslich doch noch auf. Die Raumplanungs-, Umwelt und Baudirektion (RUBD) bewilligte jedoch die Fortsetzung der Arbeiten an der abgeänderten Haltestelle und begründete dies damit, dass diese nicht bis zum Abschluss eines entsprechenden Verfahrens ausgesetzt werden könnten. Der Perron wurde demnach auf einer Höhe von 16 cm errichtet.

#### **Drei Jahre bis zum Entscheid**

Gegen die öffentlich aufgelegte Projektänderung erhob Inclusion am 18. April 2016 Einsprache. Der Gemeinderat Düringen wies diese mit Entscheid vom 19. September 2016 ab. Dagegen reichte Inclusion Handicap am 21. Oktober 2016 bei der RUBD Beschwerde ein. Der Dachverband

beantragte, dass das Projekt so auszuführen sei, dass es den Anforderungen des Behindertengleichstellungsrechts im Bereich des öffentlichen Verkehrs vollumfänglich entspricht. Hierzu seien die erforderlichen Anpassungen an der bereits gebauten Haltestelle vorzunehmen, insbesondere seien in beiden Fahrtrichtungen die Bordsteine der Haltestelle von 16 cm auf 23 cm zu erhöhen. Nur so könne sichergestellt werden, dass Menschen mit einer Gehbehinderung an dieser Haltestelle autonom ein- und aussteigen können.

Weil die RUBD das Verfahren verschleppte, reichte Inclusion Handicap im Februar 2019 Beschwerde wegen Rechtsverzögerung ein. Etwas später, mit Entscheid vom 4. Oktober 2019, hiess die RUBD die erwähnte Beschwerde von Inclusion Handicap aus dem Jahr 2016 teilweise gut.

### **Zu starke Neigung im Bus**

Sie folgte der Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach bei einer Perronkante von 16 cm der autonome Zugang von Personen im Rollstuhl unter anderem auch dadurch verunmöglicht bzw. erschwert werde, dass das Absenken („Kneeling“) des Busses eine zu starke Neigung im Einstiegsbereich verursache. Diese vermöge die Obergrenze von 8% gemäss 14 Abs. 2 Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 23. März 2016 (VAböV, SR 151.34) nicht einzuhalten. Sie genehmigte die Projektänderung im Perronbereich deshalb nur unter der Bedingung, dass die Querneigung der Strasse bei der Haltestelle Richtung Bahnhof angepasst werde.

Hingegen kam die RUBD zum Schluss, dass die behindertengleichstellungsrechtlichen Anforderungen zur Sicherstellung eines niveaugleichen Einstieges in den Bus mit einer Haltekante von 16cm erfüllt seien.

Konkret stellte sie sich also auf den Standpunkt, dass bei einer solchen Haltekante die maximal zulässige Niveaudifferenz (50 mm) und Spaltbreite (75 mm) (Art. 13 lit. a VAböV, mit Verweis auf Anhang Ziffer 2.3 der Verordnung [EU] Nr. 1300/20141) eingehalten werden könnten. In diesem Punkt wies die RUBD die Beschwerde von Inclusion Handicap ab. Entsprechend wurde keine Erhöhung der Perronkante angeordnet.

### **RUBD übersieht das Hauptproblem**

Die UNO-BRK (Art. 9), das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie das BehiG (Art. 1 Abs. 2; Art. 2 Abs. 2 und 3 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 2 BehiG) und seine Verordnungen (Art. 3 Abs. 1 VböV) verpflichten sämtliche Akteure des öffentlichen Verkehrs dazu, den öffentlichen Verkehr so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen diesen autonom benutzen können. Von dieser Verpflichtung darf nur abgewichen werden, wenn gegenüberstehende Interessen der Öffentlichkeit oder Dritter überwiegen (Art. 36 Abs. 2 BV; Art. 11 und 12 BehiG).

Indem die RUBD die Beschwerde von Inclusion Handicap teilweise gutheisst, anerkennt sie ausdrücklich, dass eine Bushaltekante von 16cm zu Benachteiligungen von Menschen mit einer Gehbehinderung führt. Insofern ist der Entscheid zu begrüssen.

Hingegen kann ihr darin nicht gefolgt werden, dass sie die Benachteiligung ausschliesslich auf die zu starke Neigung innerhalb des Busses zurückführt. Denn damit übersieht sie das Hauptproblem: Bei einer Bushaltekante von 16 cm können die Maximalabstände zwischen Haltekante und Fahrzeug zwecks Sicherstellung der Niveaugleichheit nicht eingehalten werden. Es besteht heute vielmehr ein deutlicher Konsens, wonach diese ausschliesslich durch

Perronkanten von mindestens 22 cm sichergestellt werden kann. Der Konsens findet u.a. in den Normen für den Strassen- und Verkehrswesen (VSS Norm SN 640 075 «Fussgängerverkehr; Hindernisfreier Verkehrsraum», Stand Dezember 2014) Ausdruck. Die VSS Norm SN 640 075 empfiehlt in Kap. 15.3, die Haltekantenhöhe zwischen 22 cm und 30 cm festzulegen.

Weiter hält auch der Verband öffentlicher Verkehr im [Leitfaden «Barrierefreie Bushaltestellen»](#) vom Mai 2019 (nachfolgend: Leitfaden VöV) fest, dass ein niveaugleicher und somit autonomer Ein- und Ausstieg für Personen mit Gehbehinderung nur mit einer hohen Haltekante zu erreichen sei und bezeichnet eine 22 cm Höhe als Ideallösung. Dies entspricht auch der Praxis in den meisten Kantonen welche als Standardlösung auf 22 cm hohe Buskanten setzen würden (Leitfaden VöV, Ziff. 4.2 S. 10; Anhang 2: Übersicht über bestehende bauliche Standards). Schliesslich kam auch die Kommission für behindertengerechtes Bauen des Kantons Freiburg im vorliegenden Verfahren zum Schluss, dass eine Perronhöhe von mindestens 22 cm den Anforderungen des Behindertengleichstellungsrechts am besten entspreche.

### **Sachverhalt nicht erstellt**

Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, wie die RUBD zum Schluss gelangen konnte, dass die Maximalabstände nach Behindertengleichstellungsrecht bei der streitbetroffenen Haltestelle eingehalten würden. Sie stützte sich dabei auf Fahrversuche und auf Stellungnahmen ihres Tiefbauamtes sowie der TPF AG. Die Fahrversuche entsprachen dabei nicht den realen Bedingungen eines Regelbetriebes, und Bauleranzen wurden nicht berücksichtigt. Die Tests fanden quasi unter «Laborbedingungen» statt. Hinzu kommt, dass das Tief-

bauamt und die TPF im Verfahren keineswegs den Beweis zu erbringen vermochten, dass der niveaugleiche Zugang bei der streitbetroffenen Haltestelle im Regelbetrieb gewährleistet werden kann.

Die RUBD hätte die Aussagen eines Transportunternehmens, auf dessen Initiative letztlich die Herabsetzung der Bushaltekanten auf 16 cm erfolgten, für die Erstellung des Sachverhalts nicht genügen lassen dürfen. Indem sie darauf verzichtete, selber Belege einzufordern, ein externes Gutachten in Auftrag zu geben oder die Durchführung eines Augenscheins anzuordnen, verletzte sie sowohl den Untersuchungsgrundsatz als auch das rechtliche Gehör. Letztlich erfolgte durch die RUBD keine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit der Frage, ob nun eine rechtskonforme Ausgestaltung der Bushaltestelle mit einer Haltekante in der Höhe von 16 cm überhaupt grundsätzlich möglich ist.

### **Zum Argument des Türschadens**

Die Verweigerung, eine Erhöhung der strittigen Haltekanten anzuordnen, begründete die RUBD – gestützt auch hier auf der Stellungnahme ihres Tiefbauamtes – insbesondere auch mit dem Umstand, dass wegen des «Kneelings» die Bustüren bei Bushaltekanten in der Höhe von 22 cm nicht geöffnet werden könnten. Auch diesbezüglich kann der RUBD nicht gefolgt werden. Vielmehr ist festzuhalten:

Als Folge von Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 2 Abs. 2 und 3 sowie 5 BehiG sind die Kantone und Gemeinden verpflichtet, auch die Infrastruktur im Busverkehr so zu planen und umzusetzen, dass der autonome Zugang für Menschen mit Behinderungen bis Ende 2023 (Art. 22 BehiG) gewährleistet ist. Dabei dürfen sie sich nicht an im Betrieb stehenden Fahrzeugen orientieren, welche die Voraussetzungen für den autonomen Zugang (noch) nicht erfüllen: Busse werden in

kürzeren Zyklen ersetzt als Haltekanten. Es gibt zwar gewisse Türsysteme, insbesondere bei älteren Bustypen, deren Türen (vor allem Ausschwenktüren) bei hohen Kanten (mindestens 22 cm) Probleme bereiten können. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein überwiegendes Interesse i.S.v. Art. 36 Abs. 2 BV sowie Art. 11 und 12 BehiG, welches einen Verzicht auf den Bau einer mindestens 22 cm hohen Haltekante rechtfertigen kann. Bis Haltekanten und Fahrzeuge in Einklang gebracht werden, können Übergangslösungen zur Anwendung kommen (z. B. Einsatz von mobilen Rampen zwischen Fahrzeug und 22 cm Haltekante).

Kantone und Gemeinden sind somit verpflichtet, die Infrastruktur korrekt zu bauen und die Voraussetzungen zu schaffen, damit in Zukunft tatsächlich ein niveaugleicher Einstieg sichergestellt werden kann. Letztlich müssen sich die Fahrzeughersteller beim Bau von neuen Fahrzeugen an den baulichen Ausgestaltungen von behindertengerechten, einen niveaugleichen Einstieg sicherstellenden Bushaltestellen orientieren und nicht umgekehrt. Folgt man

nicht dieser Reihenfolge, zementiert man die Nicht-Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs für Personen mit Gehbehinderung (bis zur nächsten Anpassung der Infrastruktur, nachdem die korrekten Busse verkehren).

### Weiterzug ans Kantonsgericht

Weil die RUBD lediglich das Problem der zu starken Neigung erkannt hat, nicht aber die Überschreitung der maximalen Niveaudifferenz/Spaltbreite, bleibt bei der Bushaltestelle Briegli die Benachteiligung der Menschen mit Behinderungen bestehen. Messungen, welche die Beschwerdeführerin im November 2019 ohne Ankündigung an der streitbetroffenen Haltestelle durchführte, bestätigte dies unmissverständlich: Entweder waren die Maximalabstände betreffend Spaltbreite bzw. Niveaudifferenz nicht eingehalten, oder die maximale Querneigung des Busses wurde überschritten. Aus diesem Grund reichte Inclusion Handicap gegen diesen Entscheid beim Kantonsgericht am 7. November 2019 Beschwerde ein.

---

### Impressum

Autor/in: Caroline Hess-Klein, Dr. iur., Abteilungsleiterin Gleichstellung

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

Tel.: 031 370 08 30 | [info@inclusion-handicap.ch](mailto:info@inclusion-handicap.ch) | [www.inclusion-handicap.ch](http://www.inclusion-handicap.ch)

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