

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION.
HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr

**Positionspapier zur Umsetzung des
Behindertengleichstellungsgesetzes im öffentlichen
Verkehr**



Bern, November 2023



Zur Bedeutung des öffentlichen Verkehrs für eine inklusive Gesellschaft

Die konsequente Umsetzung der Behindertenrechte in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen ist für die 1.7 Mio. Menschen mit Behinderungen und damit rund einen Fünftel der Schweizer Bevölkerung von grosser Wichtigkeit. **Sowohl die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) als auch die Bundesverfassung verlangen, dass Menschen mit Behinderungen autonom am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können.** Wie spätestens seit dem Urteil zum Fernverkehrszug FV-Dosto vom 22. Dezember 2021 klar ist, gilt die Verpflichtung zur Autonomie auch für den öffentlichen Verkehr (ÖV). Konkretisiert wird dies durch das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG). Dieses gilt bereits seit dem 1. Januar 2004. Das BehiG verpflichtet die Schweizer ÖV-Unternehmen, ihre Angebote im Rahmen der Verhältnismässigkeit bis Ende 2023 barrierefrei zugänglich zu machen. Haltestellen, Schienenfahrzeuge, Busse, aber auch Schiffe und Seilbahnen müssen nach Ablauf dieser Frist autonom und spontan nutzbar sein. Für Kommunikationssysteme und Billetaushaben ist die Frist bereits 2013 abgelaufen.

Der ÖV ist ein wichtiges Bindeglied und Türöffner für die gesellschaftliche Teilhabe, sei es für die Arbeit, für die Ausbildung, für die Freizeit oder die sozialen Kontakte. Kurz: Er ist von elementarer Bedeutung für eine inklusive Schweiz. Für Menschen mit Behinderungen ist es entscheidend, dass sie das System des öffentlichen Verkehrs gleichberechtigt und autonom nutzen können. Die Barrierefreiheit wird deshalb von den Behindertenverbänden auch entsprechend hoch priorisiert. Von der Barrierefreiheit profitieren aber alle – z. B. auch Personen mit eingeschränkter Mobilität, Senior:innen, Passagier:innen mit viel Gepäck oder Kinderwagen sowie Verletzte, die nach einem Unfall an Krücken gehen. Mit der Alterung der Gesellschaft nimmt die Anzahl von Menschen mit Behinderungen zu. Für uns alle steigt mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit, mit einer Behinderung konfrontiert zu sein. Der stufenfreie Zugang und der niveaugleiche Einstieg in die Fahrzeuge ist für die betroffenen Menschen eine Notwendigkeit und ermöglicht diesen Personen erst, den öffentlichen Verkehr selbständig zu benützen.

Barrierefreiheit im ÖV nicht hoch genug priorisiert

Leider muss im Jahr 2023, in dem die 20-jährige Frist zur Umsetzung des BehiG abläuft, klar und deutlich festgehalten werden: **Gemessen an der gesellschaftlichen Bedeutung und der Wichtigkeit für viele betroffene ÖV-Nutzer:innen erhält die Barrierefreiheit nicht die notwendige Priorität.** Zwar sind in den letzten Jahren Fortschritte erzielt worden. Der Handlungsbedarf ist aber immer noch gross, wie sich auf Rückfrage von Inclusion Handicap bei den Fachkommissionen von Selbstbetroffenen zeigte.

An vielen Bahnhöfen und Bushaltestellen haben die Haltekanten noch nicht die erforderlichen Höhen. Zudem sind weiterhin Hochflurfahrzeuge in Betrieb, bei denen der Eintritt für Passagier:innen **mit Gehbehinderungen** erschwert ist. Weiter gibt es Rampen, die im Rollstuhl schwer befahrbar sind und für die kein Lift als Ersatz bereitsteht. Türknöpfe sind zum Teil zu hoch montiert und können von Menschen, die im Rollstuhl sitzen, nicht erreicht werden.

Barrierefreiheit geht aber noch weiter und betrifft z. B. auch die Kundeninformationssysteme. Diese müssen immer mindestens zwei menschliche Sinne ansprechen. Für Menschen mit **Hörbehinderungen** müssen Lautsprecherdurchsagen z. B. auch visuell sichtbar gemacht



werden. Denn während der Fahrt sind die Durchsagen schlecht verständlich und werden von schwerhörigen und gehörlosen Fahrgästen gar nicht wahrgenommen. Eine schriftliche Ansage ist erforderlich. Die Betriebsleitzentralen der Verkehrsbetriebe sind aufgefordert, auch in Ausnahmesituationen eine schriftliche Information auf die Bildschirme in den Fahrzeugen zu senden.

Umgekehrt müssen Informationen auf Anzeigetafeln oder Ticketautomaten für **Menschen mit Sehbehinderungen** akustisch zugänglich sein. Durch bargeldlose Zahlungssysteme wird die Nutzung von Ticketautomaten für Menschen mit einer Sehbehinderung erschwert, da diese für sie oft schwer zu bedienen sind. Auch bei Websites und Apps der Verkehrsbetriebe besteht weiterhin Handlungsbedarf. Bahnhöfe verfügen teilweise noch über kein Leitliniensystem, womit die autonome Orientierung für **blinde Menschen** unmöglich wird. Zahlreiche Zug- und Tramtypen verfügen nach wie vor nicht über ein Türfindesignal.

Gesetzeswidrige Situation ab 2024...

Die 20-jährige Frist, die das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) den Transportunternehmen zur Verwirklichung eines «behindertengerechten» Angebots im öffentlichen Verkehr setzte, läuft Ende 2023 ab. Wie Berichte des Bundes feststellen, wird diese Frist für Anpassungen vielerorts verpasst. Per Ende 2023 werden rund 40 Prozent der Bahnhöfe nicht den Vorgaben des BehiG entsprechen ([siehe auch Standbericht BAV 2022](#)), bei Bus- und Tramhaltestellen sind es gar zwei Drittel der Haltestellen! Dementsprechend wird ab 1. Januar 2024 vielerorts ein gesetzeswidriger Zustand bestehen.

Dass ein beachtlicher Teil des Bahn-, Bus- und Tramverkehrs für Menschen mit Behinderungen nicht autonom benutzbar sein wird, ist enttäuschend und für die betroffenen Menschen frustrierend. Viele ÖV-Unternehmen sowie die Behörden auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene haben einen Grossteil der BehiG-Frist schlicht verschlafen, obwohl sie seit bald 20 Jahren wissen, dass sie bis Ende 2023 alle Haltestellen und Transportmittel im Rahmen der Verhältnismässigkeit behindertengerecht anpassen müssen. Im Bereich ÖV existiert bis heute kein koordiniertes Gesamtkonzept der zuständigen Akteure zur Sicherstellung eines barrierefreien ÖV. Einen Bericht zum Umsetzungsstand der BehiG-Vorgaben gibt es nur für den Bereich des Bahnverkehrs und erst seit 2018. Im Bahnverkehr haben die gesetzlichen Vorgaben zwar eine gewisse Wirkung entfaltet, dennoch ist man von barrierefreien Bauten, Anlagen und Fahrzeugen (Art. 22 Abs. 1 BehiG) vielerorts noch weit entfernt.

... beim Bahnverkehr

Im Bereich des Bahnverkehrs ist vor gut vier bis fünf Jahren Dynamik in die Umsetzung gekommen. Dies aber auch erst, nachdem das Bundesamt für Verkehr (BAV) auf Druck der Eidgenössischen Finanzkontrolle bei den Bahnunternehmen die Schraube angezogen hat. Beim Bahnverkehr zeigte der Standbericht des BAV im Dezember 2022, dass bei über 500 Schweizer Bahnhöfen die Anpassungen erst nach der gesetzlich verankerten Frist Ende 2023 umgesetzt werden. Über 300 davon sind Bahnhöfe der SBB. Es gibt aber in Anbetracht der abgelaufenen Frist keine Gewähr, dass das erwachte Engagement der Bahnunternehmen nun konsequent weitergeführt wird. Es bestehen zwar Pläne, die weiteren nötigen Anpassungen anzugehen, allerdings handelt es sich um Absichtserklärungen. Ob, wie schnell und wie vollständig die Anpassungen tatsächlich umgesetzt werden, ist unsicher.



... und erst recht im ÖV auf der Strasse

Noch weiter zurück ist die BehiG-Umsetzung bei den Tram- und Bushaltestellen. Während die Fahrzeuge bezüglich Barrierefreiheit im Wesentlichen auf einem guten Stand sind, ist die Lage bezüglich der Bus- und Tramhaltestellen erschreckend. Die Datenlage ist in diesem Bereich dünn, ([siehe auch Bericht zum Postulat Reynard](#)), Inclusion Handicap schätzt aber, dass bis Ende 2023 rund zwei Drittel der rund 23'000 Haltestellen in der Schweiz nicht autonom und spontan von Menschen mit Behinderungen genutzt werden können. Diese Grössenordnung wurde zuletzt durch Berichte der ÖV-Unternehmen gestützt. Auch wenn die Komplexität der Zuständigkeiten zu diesem unbefriedigenden Stand beigetragen hat, darf sie nicht als Entschuldigung für weitere Verzögerungen dienen. Bis heute fehlt ein klares Commitment der zuständigen Akteure. Auf gesamtschweizerischer Ebene gibt es zudem kein Gremium, das den Lead übernimmt und verbindliche Umsetzungsmassnahmen für die Barrierefreiheit auf der Strasse definiert, beschliesst, koordiniert und kontrolliert.

Für Inclusion Handicap ist diese gesetzeswidrige Situation ein inakzeptabler Zustand, der deutlich zeigt, dass die Interessen von Menschen mit Behinderungen nicht die nötige Priorität erhalten. Eine verbindliche und zeitnahe Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) im öffentlichen Verkehr ist ein zentrales Anliegen und muss von allen Akteuren getragen werden.

Ersatzmassnahmen nur als Überbrückung

Viele Transportunternehmen versuchen nun, die bestehenden Misstände mittels Ersatzmassnahmen zu lösen. Das BehiG verlangt jedoch bereits ab Januar 2024 eine vollständig autonome Nutzbarkeit aller Haltestellen. Grundsätzlich können Menschen mit Behinderungen schon seit 2004 Ersatzmassnahmen verlangen, wenn Benachteiligungen aufgrund der Verhältnismässigkeit nicht behoben werden können. Ersatzmassnahmen werden inzwischen auch angeboten, wenn Umbauten nicht fristgerecht umgesetzt werden (Überbrückungsmassnahmen). Wichtig dabei ist, dass Ersatzmassnahmen immer nur die zweitbeste Lösung sind. Diese dürfen nur als zeitlich begrenzte Massnahmen in Erwägung gezogen werden. Sie können eine BehiG-konforme Anpassung eben gerade nicht «ersetzen» und sind grundsätzlich minderwertig gegenüber einem konformen Umbau. Ersatzmassnahmen wirken entweder separierend oder greifen stark in die Autonomie der Betroffenen ein. Dies wird auch am Beispiel der Shuttle-Services klar. Diese müssen im Voraus geplant werden, können häufig nicht autonom genutzt werden und machen die Reise länger und komplizierter. Ersatzmassnahmen müssen der Anforderung der spontanen ÖV-Nutzung standhalten – dies ist nicht gewährleistet, wenn man eine Hilfeleistung zwei Stunden im Voraus anmelden muss. Zudem müssen Ersatzmassnahmen für die ganze Angebotsdauer des ÖV-Unternehmens gelten – also vom ersten bis zum letzten Zug des Tages. Ersatzmassnahmen sind besser als nichts, respektieren aber das Recht auf eine selbstbestimmte Mobilität oftmals nicht. Eine BehiG-Umsetzung vorwiegend über Ersatzmassnahmen ist also nicht angezeigt.

Klage- und Beschwerdemöglichkeiten

Das BehiG räumt den Behindertenorganisationen in Art. 9 das Verbandsbeschwerderecht ein. Damit wurde ihnen vom Gesetzgeber eine Kontrollfunktion übergeben, die ansonsten die Bundesverwaltung ausüben müsste. Bei Bewilligungsverfahren für den Bau oder die Erneuerung von Infrastruktur wie Gebäuden, Fahrzeugen oder Kundeninformationssystemen, sollen sie –



so der gesetzliche Auftrag – Einsprache oder Beschwerde erheben, wenn Menschen mit Behinderungen benachteiligt werden.

Aushebelung der Interventionsmöglichkeiten von Verbänden

Die laufende Entwicklung hin zur erweiterten Zuständigkeit der EU bei den Zulassungsverfahren von Zügen führt zur Aushebelung des BehiG und beschneidet in diesem Bereich die Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten von Schweizer Behindertenorganisationen. Mit dem vom Parlament im September 2023 verabschiedeten neuen Eisenbahngesetz muss niemand mehr prüfen, ob ein Zug für Menschen mit Behinderungen autonom benutzbar ist. Die zuständigen Behörden, konkret die Europäische Eisenbahnagentur ERA und das BAV, müssen nur noch die Einhaltung von EU-Normen z. B. betreffend der Spaltbreite und Niveaudifferenz prüfen. Dass dies nach Schweizer Recht eigentlich nicht ausreicht, hat das Bundesgericht bereits in seinem Dosto-Urteil vom 22. Dezember 2021 klargestellt. Mit seinem Urteil anerkennt das Bundesgericht, dass Menschen mit Behinderungen ein verfassungsmässiges Recht auf eine selbstbestimmte und spontan nutzbare Mobilität haben. Es reicht laut Bundesgericht also nicht, wenn die Hindernisse für sich betrachtet den Normen entsprechen. Es muss darüber hinaus immer auch überprüft werden, ob Menschen mit Behinderungen im Alltag die aufeinanderfolgenden Hindernisse, zum Beispiel beim Einsteigen in ein Fahrzeug, ohne Hilfe bewältigen können.

Inclusion Handicap hat im Rahmen der Revision des Eisenbahngesetzes verlangt, dass das BAV wie heute prüfen muss, ob die Autonomie gemäss Schweizer Behindertengleichstellungsrecht eingehalten ist. Dies ist jedoch nicht mehr vorgesehen. Damit gehen der Bundesrat und das Parlament über die Interessen der Menschen mit Behinderungen hinweg.

Individualbeschwerden und strategische Prozessführung weiterhin möglich

Gestützt auf die UNO-Behindertenrechtskonvention, die Bundesverfassung und das BehiG können sich Menschen mit Behinderungen, die im ÖV benachteiligt werden, vor der zuständigen Stelle oder dem zuständigen Gericht ihre Rechte weiterhin geltend machen. Inclusion Handicap nimmt seinen Auftrag, diese Menschen rechtlich zu beraten und zu vertreten, weiterhin engagiert wahr. Ziel ist dabei immer, mit sogenannten Musterprozessen für einen möglichst grossen Kreis von Betroffenen eine Verbesserung zu erreichen (strategische Prozessführung). Dazu werden Fälle vor Gericht gezogen, die eine Präzedenzwirkung für möglichst viele ähnliche Situationen entfalten.

Solide und zweckgebundene Finanzierung als Voraussetzung

Massnahmen für die barrierefreie Gestaltung von Bahnhöfen werden seit 2019 vollumfänglich aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) und damit vom Bund finanziert. Die Bundesmittel sind damit die Basis für eine möglichst schnelle Anpassung der Bahninfrastruktur an die Anforderungen gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG). So gehen zum Beispiel die SBB aktuell davon aus, dass die notwendigen Investitionen für die BehiG-Konformität in den nächsten 8-12 Jahren rund 2.5 Mrd. Franken betragen. Für die Jahre 2025-2028 werden trotz Erhöhung des Zahlungsvolumens in Realität voraussichtlich weniger Mittel vorhanden sein: Gemäss der Planungen im Standbericht 2022 fallen viele Umbauten genau in den Zeitraum 2025-2028. Weil die Mittel gemessen an den anstehenden Umbauten insgesamt gekürzt werden,



ist die Umsetzung im vorgesehenen Zeitraum stark gefährdet. Es besteht also die akute Gefahr, dass sich die ohnehin bereits stark verzögerten Anpassungen noch weiter hinausschieben. Das Bundesamt für Verkehr BAV hat seine Verantwortung als Aufsichts- und Finanzierungsbehörde während der 20-jährigen BehiG-Frist viel zu spät wahrgenommen. Der Bundesrat muss nun den vorgesehenen Betrag erhöhen, damit eine ausreichende finanzielle Grundlage besteht, damit die ÖV-Unternehmen die ab Januar 2024 gesetzeswidrigen Zustände im Schweizer ÖV so rasch wie möglich beseitigen können.

Fazit und Forderungen von Inclusion Handicap

Die Umsetzung eines barrierefreien öffentlichen Verkehrs ist trotz 20-jähriger Frist bei weitem nicht dort, wo sie stehen sollte. Den Bedürfnissen der 1.7 Mio. Menschen mit Behinderungen gebührt bei der Ausgestaltung des Schweizer ÖV endlich die notwendige Priorität. Ein barrierefreier ÖV kommt schliesslich allen zugute, nicht nur Menschen mit einer dauerhaften Beeinträchtigung. Gerade auch in Anbetracht der demografischen Entwicklung und einer alternden Gesellschaft kann sich die Schweiz beim barrierefreien öffentlichen Verkehr keinen weiteren Schlendrian leisten.

Die Erfahrung zeigt: Während der 20-jährigen Frist blieb vieles im Unklaren und deshalb liegen. **Es ist offensichtlich, dass es ohne klare Regulierung beim ÖV für die Menschen mit Behinderungen nicht vorwärts geht. Die Betroffenen müssen weiterhin ein Teil ihrer kostbaren Lebenszeit damit verbringen, auf einen barrierefreien ÖV zu warten.** Aus diesem Grund braucht es zwingend eine neue, kürzere Frist, aber auch flankierende Massnahmen sowie eine verlässliche Finanzierung dieser Massnahmen. Ein Grossteil der notwendigen Regulierungen muss im revidierten Behindertengleichstellungsgesetz getroffen werden. Der Bundesrat hat einen Vorschlag zur Teilrevision des BehiG per Ende Jahr angekündigt. Das ist die Gelegenheit, das BehiG im Bereich des öffentlichen Verkehrs anzupassen. Doch bis jetzt war erstaunlicherweise nicht die Rede davon, neue Massnahmen zur verpassten Umsetzung der Barrierefreiheit aufzunehmen. Inclusion Handicap erwartet hier vom Bundesrat und Parlament BehiG-Bestimmungen, welche eine rasche Umsetzung der Barrierefreiheit unterstützen.

Inclusion Handicap fordert:

1. Eine **neue gesetzliche Frist** zur BehiG-Umsetzung bis spätestens **2030**.
2. Eine **Etap pierung** mit verbindlichen **Zwischenzielen**.
3. Die klare **Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr** bei der Schiene: Dies beinhaltet eine **griffige Kontrolle der Zielerreichung** und damit verbundene **Sanktionen**.

Bei den Haltestellen im öffentlichen Strassenverkehr müssen die Kantone und Gemeinden mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden. Sie müssen zwingend ein gesamtschweizerisches Gremium bezeichnen, welches die Verantwortung übernimmt und verbindliche Umsetzungsmassnahmen für die Barrierefreiheit definiert, koordiniert, kontrolliert und sanktioniert. Die bestehenden Gefässe genügen offensichtlich nicht. Der Föderalismus darf nicht als Ausrede für einen fehlenden barrierefreien ÖV dienen.

4. Eine **solide und zweckgebundene Finanzierung**: Gegenwärtig gefährdet das Bundesamt für Verkehr hier mit dem Spardruck eine weitere Umsetzung des BehiG selber.



Eine solide Finanzierung bedeutet, dass der Bundesrat die vorgesehenen Mittel erhöhen muss. Dies damit die gesetzeswidrigen Zustände im ÖV so rasch wie möglich beseitigt werden können. Zweckgebunden bedeutet, dass ein klar definierter Teil der künftig via Bahninfrastrukturfonds den Verkehrsbetrieben zur Verfügung gestellten Mittel zwingend für die Umsetzung der BehiG-Massnahmen reserviert sein müssen. Bei allgemeinen Sparvorgaben besteht ansonsten die Gefahr, dass die Barrierefreiheit plötzlich nicht mehr die notwendige Priorität hat. BehiG-relevante Projekte dürfen deshalb von den Sparvorgaben nicht betroffen sein.

Eines ist klar: Es darf nicht nochmals 20 Jahre gehen, bis ein barrierefreier öffentlicher Verkehr für Menschen mit Behinderungen Realität ist.