

Haltekantenhöhe 22 cm

> Rechtliche Auslegung: beispielhafte Gerichtsfälle

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) verlangt einen niveaugleichen Zugang auf dem Bus. In vielen Kantonen wird diskutiert, ob eine 22 cm hohe Haltekante zwingend erforderlich ist. Zwei exemplarische und für die ganze Schweiz wegweisende Entscheide bestätigen diese Anforderung. Auszüge aus den beiden Rechtsurteilen sowie ein Positionspapier des Kantons Luzern werden nachfolgend kommentiert.

1. Ligne «olympique» Lausanne, Arrêt du 15 janvier 2018, Tribunal cantonal, Cour du droit administratif et public (AC.2016.0321)

Im Jahr 2016 hat die Stadt Lausanne eine neue Buslinie entlang des Sees projektiert, die Linie Nr. 24 genannte „olympique“ welche Tour Haldimand (Richtung Pully) mit La Bourdonnette (Richtung Universität de Dorigny) verbindet. Diese Linie hat sechzehn Haltestellen, wovon sieben neue. Keine der neuen Haltestellen wurde gemäss VSS 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum» konzipiert: Die Haltekanten sind nur 16 cm hoch geplant. Im technischen Bericht von Transports Lausannois TL zum Baugesuch wird über Verbesserungen für Velofahrende, Auswirkungen auf Baumbepflanzung und Parkplätze geschrieben, Massnahmen zur Sicherstellung der Zugänglichkeit von Haltestellen für Menschen mit Behinderungen werden hingegen noch nicht einmal erwähnt.

Im Mai 2016 hat **AVACAH Einsprache gegen das Projekt erhoben**, im eigenen Namen und im Namen der Trägerstiftung der Schweizer Fachstelle für eine hindernisfreie Architektur. Mit ihrer Einsprache verlangt AVACAH, dass die Bushaltestellen die VSS Norm 640 075 erfüllen, insbesondere in Bezug auf Breite und Höhe der Haltestellenplattform, damit die Nutzung für Menschen mit Behinderung gewährleistet ist. Die Einsprache wurde von der zuständigen Bewilligungsbehörde abgelehnt und die Baugenehmigung für diese neue Buslinie erteilt.

Die Stadt Lausanne hat ihr Projekt mit den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit begründet und verschiedene Interessensabwägungen aufgeführt, um den Sachverhalt zurechtfertigen: Verkehrssicherheit, Eigentumsrechte, ein Gegengutachten der Kommission für Denkmalpflege, zum Schutz der Bäume usw. Die Stadt hat alle möglichen Argumente gegen die Interessen der Gleichstellung vorgebracht.

AVACAH und Stiftung haben im Juli 2017 eine Rechtsbeschwerde eingereicht:

“Die Anforderungen der VSS Norm 640 075 sind eindeutig und präzise und entsprechen dem neuesten Stand der Technik. Es ist somit unerlässlich, diese Norm auf den vorliegenden Fall anzuwenden, der sich nicht nur für den Bau von Busplattformen mit 22 cm Höhe besonders gut eignet, sondern gleichzeitig einen ersten Schritt ermöglicht um das öV-Netz der Stadt Lausanne hindernisfrei zugänglich zu machen, dessen Anpassung an die Hindernisfreiheit bis Ende 2023 abgeschlossen sein muss (Art. 22 BehiG, seit dem 1. Januar 2004 in Kraft). Es wäre auch absurd, 2016 eine neue Linie zu bauen, die dann bis 2023 BehiG-konform wiederaufgebaut werden müsste. Die zusätzlichen Kosten, die dann anfallen würden, wären sicherlich viel höher als die Mehrkosten, die heute erforderlich sind.“

Das Verwaltungsgericht hat sich interessanterweise nicht mit der Frage der unterschiedlichen Interessen beschäftigt, sondern **sprach sich dafür aus, die verschiedenen Haltestellen auf einer höheren Beurteilungsebene zu bewerten**. Das Gericht stellt in seiner Entscheidung fest, dass **bei abweichenden Anforderungen die Interessen von Menschen mit Behinderungen vorrangig zu berücksichtigen sind**.

Ein paar Auszüge:

- > *Es hat den Anschein, dass die beklagte Gemeinde Lausanne die Problematik von Menschen mit Behinderung als eine von mehreren zu berücksichtigenden Kriterien behandelt hat, ohne dass sie sich verpflichtet sah, Lösungen für diese Personen zu finden, sogar ging sie davon aus, dass es ihr freisteht, andere Interessen höher zu gewichten als die gesetzlich mit dem BehiG geschützten. **Dieses Gesetz ist jedoch verbindlich**, und Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen können nur aus Gründen der Verhältnismässigkeit nach Art. 11 BehiG eingeschränkt werden. Insbesondere hat die Gemeinde nicht den gleichen weiten Ermessensspielraum wie bei Entscheidungen z.B. über die Ästhetik eines Bauvorhabens oder dessen Einfügung in die Umgebung. Nach dem Gesetz muss die Gemeinde in einem ersten Schritt die notwendigen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen treffen und darf nicht darauf verzichten, ausgenommen der Grundsatz der Verhältnismässigkeit spricht dagegen. **Es handelt sich also um einen anderen Ansatz, bei dem die Anpassung an Behinderte die Regel für neue Anlagen ist und der Verzicht auf eine solche Anpassung die Ausnahme darstellt.** (S. 22)*
- > *Nach der Ortsbesichtigung hat der Verwaltungsgerichtshof den Eindruck dass, **falls akzeptiert würde, dass das Trasse der umstrittenen Linie aufgrund der von der Beklagten genannten Gründe (...) keine Anpassung zulässt, folglich im gesamten Gemeindegebiet keine oder fast keine Anpassung vorgenommen werden könnte.** (S. 23)*
- > *... die **Beklagte hat die Interessen von Menschen mit Behinderungen und insbesondere die Verpflichtungen aus dem BehiG und seinen Verordnungen nicht ausreichend abgewogen oder gar berücksichtigt.** Insbesondere ist anzumerken, dass sie auch Lösungen durch Verschieben der Haltestellen nicht ausreichend untersucht hat, wie in Kapitel 15. 3 Abs. 2 der VSS-Normen vorgeschlagen. (S. 25)*
- > *Die vorgenannten Erwägungsgründe führen zur Gutheissung der Beschwerde und zur **Aufhebung des angefochtenen Entscheids** gemäß den subsidiären Anträgen der Beschwerdeführer. **Es obliegt der zuständigen Behörde, wenn sie nicht beabsichtigt, die betreffende neue Linie aufzugeben, einen neuen Entscheid zu fällen unter Berücksichtigung der LHand und ihrer Ausführungsbestimmungen.** (S. 26)*

Bei der **Umsetzung der Hindernisfreiheit** geht es also nicht um eine Abwägung zwischen gleichwertigen Anforderungen, sondern um die **Verpflichtung zur Umsetzung von übergeordnetem Bundesrecht**. Dieser Gerichtsentscheid leitet folglich eine neue Praxis ein: im VSS «Leitfaden für den Entwurf von Hauptverkehrsstrassen innerorts» wird er in Ziffer 1.4 wie folgt festgelegt:

“Normen widerspiegeln den Stand des Wissens und der Technik zum Zeitpunkt ihrer Publikation. Vereinzelt sind die bestehenden Normen alt und ihre Inhalte teilweise überholt. Normen geben Empfehlungen für die Bestimmung und die Gestaltung von einzelnen Entwurfs-elementen, sind jedoch in der Regel keine Gesetze oder Verordnungen. Normen beziehen sich meistens auf Idealsituationen. Bei beengten Platzverhältnissen, wie sie oft beim Entwurf von Hauptverkehrsstrassen innerorts anzutreffen sind, bedarf es vielfach der Interessensabwägung und ihrer situativen Anwendung. Ob und wie von Normen abgewichen werden kann, muss unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aspekte abgewogen werden. Neue Lösungen bzw. Innovation können oft nur bei Umgehen geltender Normen entstehen. Ihre Wirkungen müssen in Vorher-Nachher-Untersuchungen analysiert und kontrolliert werden.“

Durch die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs wurde **klargestellt, dass zwischen den verschiedenen Möglichkeiten immer die bestmögliche Lösung für Menschen mit Behinderungen umgesetzt werden muss**. Sechs Monate später, nach einem Wechsel in der Gemeinde, wurde der AVACAH und der Schweizer Fachstelle ein neues Projekt vorgelegt, das es Menschen mit Behinderungen ermöglicht, selbstständig in den Bus einzusteigen, insbesondere dank der Verschiebung einzelner Haltestellen.

2. Bushaltestelle Root (LU) Urteil vom Kantonsgericht (5 Juni 2018; 7H 17 295)

Die neue Haltestelle in Root wurde nicht mit einer 22 cm hohen Haltekante über die gesamte Länge versehen. 2016 **erhebt die HBLU eine Einsprache gegen dieses Projekt im eigenen Namen und im Namen der Stiftung**

Ein paar Auszüge:

5.2 Der Bundesrat hat sodann zwei Verordnungen zum BehiG erlassen; zum einen die Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV; SR 151.31); zum anderen **die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs** (VböV; SR 151.34). Aus Letzterer ist ersichtlich, dass **zu den Einrichtungen, Fahrzeugen und Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs auch die Gestaltung des Ein- und Ausstiegs in ein bzw. aus einem Fahrzeug gehören** (Art. 2 Abs. 3 Bst. c und h VböV). Als funktionale Anforderung gilt, dass Behinderte, die in der Lage sind, **den öffentlichen Raum autonom zu benützen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs selbständig und möglichst spontan nutzen können sollen** (vgl. Art. 3 Abs. 1 VböV). Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs, welche den Fahrgästen dienen, müssen für Behinderte sicher auffindbar, erreichbar und benutzbar sein (Art. 4 Abs. 1 VböV; vgl. zum Ganzen BVGer-Urteil A-5603/2011 vom 10.12.2012 E. 5.2).

5.3 ... Art. 10 ff. sieht dabei **besondere Anforderungen im Bus- und Trolleybusverkehr** vor; u.a. zur **Erreichbarkeit der Haltepunkte** (Art. 10 VAböV), der **Rollstuhleinfahrtsfläche** (Art. 11 VAböV) und der **Bodenmarkierungen** (Art. 12 VAböV). Gemäss Art. 13 VAböV ist der Ein- und Ausstieg im Bus- und Trolleybusverkehr zu gewährleisten, und zwar "für Personen im Rollstuhl oder mit Rollator, indem zwischen dem Perron und dem Einstiegsbereich des Fahrgastraums eine Niveaudifferenz und eine Spaltbreite für den niveaugleichen Einstieg gemäss Anhang Ziffer 2.3 der Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 erreichbar sind" (lit. a) und "für Personen im Rollstuhl durch eine fahrzeuggebundene oder mobile Rampe, einen Hublift oder eine andere technische Lösung" (lit. b). **Diesbezüglich ist unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten, dass eine Haltenkantehöhe von 22 cm diesen technischen Anforderungen genügt...**

Diese Normen haben aber keine Gesetzeskraft; es handelt sich - analog zur Rechtsprechung zum Bau und Unterhalt von Strassen- um Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten muss, weshalb diese Normen im konkreten Fall nicht ungeachtet der tatsächlichen Verhältnisse zu Grunde gelegt werden kann (BGer-Urteil 1C_30/2010 vom 2.11.2010 E. 3.3 mit Hinweis; Urteil des Kantonsgerichts Luzern V 12 104N 12 105 vom 10.7.2013 E. 6.2 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Selbst wenn eine Rechtsquelle auf eine VSS-Norm in dynamischer Weise verweist, unterliegt diese keiner starren Anwendung {vgl. auch § 11 Abs. 2 der Strassenverordnung (StrV; SRL Nr. 756); Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 346 vom 4.11.2011 E. 11f/bb, V 10 347 vom 4.11 .2011 E. 1 Of/bb). **Immerhin sind diese VSS-Normen als Auslegungshilfe bei offenen staatlichen Bestimmungen beizuziehen** (Schefer/Hess-Klein, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht {Hrsg. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr}, Zürich 2016, N 3.576). **So sehen sich die Behörden insbesondere beim Bau und Unterhalt von Strassen im Normalfall u.a. mit Blick auf die Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und das Willkürverbot, an Sinn und Gehalt der VSS-Normen gebunden, so dass allfällige Abweichungen im Einzelfall besonderer Begründung bedürfen** {in diesem Sinn: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 87; ferner: AGVE 2006 Nr. 95 E. 3b, 2005 Nr. 42 E. 3.5.2; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 63 vom 5.2.2015 E. 3.4.1).

5.4 ...
Der luzernische Gesetzgeber hat im kantonalen Recht in Bezug auf die Ausgestaltung von Bushaltestellen keine eigenen Vorschriften vorgesehen. **Es findet sich aber der Grundsatz im StrG,**

dass der Kanton u.a. bei Sicherstellung von Verkehrsverbindungen und Erschliessung Aspekte wie insbesondere die Raumplanung, der Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutz sowie die Verkehrssicherheit und die Koordination des öffentlichen und des privaten Verkehrs zu berücksichtigen hat und die schwächeren Verkehrsteilnehmer durch planerische, bauliche und gestalterische Massnahmen zu schützen sind (§ 2 Abs. 2 lit. e StrG).

5.5 Die Darstellung der zu berücksichtigenden Rechtslage zeigt **das Bestreben des Gesetzgebers, mobilitätsbehinderten Personen weitestgehende Autonomie zu gewährleisten und diese u.a. durch bauliche Massnahmen zu ermöglichen.** Diese Menschen sollen sich möglichst unabhängig und ohne fremde Hilfe mit dem öffentlichen Verkehr fortbewegen können. **Bleiben sie auf Hilfestellung angewiesen, stellt dies eine Benachteiligung im Sinn von Art. 2 Abs. 3 BehiG dar,** wenn sie dadurch in ihrer Autonomie mit einer gewissen Intensität beeinträchtigt oder gar einer Stigmatisierung ausgesetzt werden (Schefer/Hess-Klein, a.a.O., N 3.568). Anders gewendet: **Es wird beabsichtigt, wenn immer mit verhältnismässigem Aufwand möglich, eine Baute oder Anlage so auszuführen, dass die öffentlichen Verkehrsmittel durch mobilitätsbehinderte Menschen selbständig, autonom und spontan benutzt werden können** (vgl. zum Ganzen BVGer-Urteil A-5603/2011 vom 10.12.2012 E. 5.3 mit Verweis auf BVGer-Urteile A-1130/2011 vom 5.3.2012 E. 9-10 und A-7569/2007 vom 19.11.2008 E. 9).

6.5.2 ...

Immerhin erlaubt diese Kissenlösung aber einen autonomen Ein- und Ausstieg in den Bus und mithin eine spontane und selbständige Teilnahme am öffentlichen Verkehr... Dabei ist aber nicht zu vergessen, dass die erste Türe (beim Lenker/in des Busses) durch bauliche Einschränkungen des Busses nicht für alle mobilitätsbehinderten Personen tauglich erscheint {wohl für gehunsichere Personen, aber nicht für die Rollstuhlfahrer}... Damit ist die Anforderung von Art. 4 Abs. 1 VböV erfüllt...

Eine solche Kissenlösung widerspricht mithin nicht per se den Vorgaben des BehiG. Sie ist aber nur dann zulässig, wenn die konkreten Umstände im Einzelfall den Vollausbau mit einer Haltekante von 22 cm auf der ganzen Länge von 27 m als unverhältnismässig erscheinen lassen. Eine solche Einzelfallbetrachtungsweise unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes erlaubt auch das BehiG...

6.6 **In diesem Zusammenhang müssen unter Beachtung der dargestellten Grundsätze des BehiG generell drei Aspekte der Verhältnismässigkeit kumulativ erfüllt sein: Es sind dies die Eignung, die Erforderlichkeit und schliesslich die Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung** (vgl. BGE 1341140 E. 6.2, 133.177 E. 4.1; ferner Schweizer, in: Die Schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender), 3. Aufl. 2014, Art. 36 BV N 37). Geeignet ist die Handlung, wenn durch sie das öffentliche Interesse tatsächlich wahrgenommen werden kann. **Gibt es mehrere geeignete Massnahmen, mit welchen der verfolgte Zweck erreicht wird, ist jene zu wählen, die am wenigsten schwerwiegend erscheint.** Schliesslich muss sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewähren (Schweizer, a.a.O., Art. 36 BV N 38-40).

6.6.2 Die **Kissenlösung** ist zumindest insofern als erforderlich zu betrachten, als damit wenigstens für die ersten beiden Bustüren **das Anrecht der mobilitätsbehinderten Personen, den öffentlichen Verkehr selbständig und spontan benützen zu können,** umgesetzt wird....

6.6.3 ...

Dem wirtschaften Aspekt, Mehrkosten zu vermeiden, wenn auch die geplante Lösung den Zugang zum öffentlichen Verkehr nur räumlich beschränkt auf den vorderen Teil des Busses sicherstellt, kommt hier ein nicht unerhebliches Gewicht zu (E. 6.5.1). Gleichwohl ist **zu beachten, dass allein mit dem Hinweis auf finanzielle Interessen die Umsetzung des Zwecks des BehiG nicht gefährdet werden darf. Es geht daher nicht an, in jedem Fall die (günstigere) Kissenlösung dem (teuren) Vollausbau vorzuziehen.** Es sind jeweils die konkreten Umstände des Einzelfalls zu beachten.

3. Anfrage Ledergerber Michael und Mit. über hindernisfreie Bushaltestellen im Kanton Luzern (Kantonsrat Luzern, Nr. A 526, September 2018)

Gegen das Projekt des neuen Busbahnhofs in Ebikon (Ende 2019) haben abgelehnt, unter anderem von der Fachstelle Hindernisfreies Bauen Luzern (HBLU) und der Schweizer Fachstelle für eine hindernisfreie Architektur eine Einsprache erhoben: Dieser Terminal entsprach nicht den Anforderungen an die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen.

Frage 2: *Wie stellt die Regierung bei zukünftigen neuen Infrastrukturbauten (Wolhusen, Horw, Root und Sursee) sicher, dass ähnliches wie beim Bushub Ebikon nicht wieder vorkommt?*

...

Unabhängig von der Zuständigkeit für öV-Infrastrukturen ist bei deren Planung **das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) zu beachten**. Dazu gehören auch **drei Verordnungen**:

- > die Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV; SR 151.31), und
- > die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV; SR 151.34) sowie
- > die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV; SR 151.342).

Projektspezifisch werden auch die **Empfehlungen der Fachstelle Hindernisfreie Architektur** konsultiert (https://hindernisfreie-architektur.ch/oeffentlicher_raum_p/normvorgaben-fuer-haltestellen/). Diese Empfehlungen halten ergänzend zu den Vorgaben der VAböV und der ABEBV Grundsätze und Präzisierungen für die Ausführung von Bus- und Tramhaltestellen fest (namentlich bezüglich Neigung von Rampen, Manövrierflächen, Höhe, horizontale Lage und Ausbildung der Haltekanten sowie Markierungen und Information).

...

Der autonome Zugang für Personen mit Mobilitätsbehinderungen ist am besten gewährleistet, wenn keine technischen Lösungen nötig sind... Der niveaugleiche Einstieg ist dabei die optimalste und effizienteste Form ist aber aus Sicht der Verhältnismässigkeit und der örtlichen Verhältnisse nicht in jedem Fall umsetzbar. **Die jeweils beste Lösung wird abschliessend im konkreten Projekt gesucht**. Dafür wendet die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) ein priorisiertes Projektierungsvorgehen an:

1. Durchgehend hohe Haltekante mit 22 cm Anschlag auf die ganze Länge, ist dies nicht möglich oder verhältnismässig, dann
2. Verschiebung der Haltekante an einen anderen, besser geeigneten Standort, ist dies nicht möglich oder verhältnismässig, dann
3. verkürzte hohe Haltekante mit 22cm Anschlag, restliche Kantenlänge mit 16cm Anschlag, ist dies nicht möglich oder verhältnismässig, dann
4. hohe Haltekante mit 22cm Anschlag bei 2. Bustüren (Kissenlösung), restliche Kantenlänge mit 16 cm Anschlag, ist dies nicht möglich oder verhältnismässig, dann
5. durchgehende Haltekante mit 16cm Anschlag und Manövrierfläche 2,90 m breit oder
6. keine Massnahmen, wenn bauliche Änderungen unverhältnismässig wären (insbesondere wenn die Frequenzen zu tief sind).

Frage 4: *Bis 2023 müssen die Haltestellen angepasst sein. Gibt es eine Umsetzungsstrategie über alle Haltekanten im Kanton Luzern?*

...

Nach heutigem Kenntnisstand gehen wir davon aus, dass voraussichtlich nicht das komplette öV-Angebot fristgemäss behindertengerecht ausgestattet werden kann.

...

Die Dienststelle geht davon aus, dass bis Ende 2023 entlang der Kantonsstrassen die Anlagen mit höchster Priorität und ein Teil derjenigen mit mittlerer Priorität umgebaut sein werden.