



Regierungsrat

Luzern, 25. September 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 578

Nummer: A 578
Protokoll-Nr.: 970
Eröffnet: 19.06.2018 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Ledergerber Michael und Mit. über hindernisfreie Bushaltestellen im Kanton Luzern

Zu Frage 1: Wie ist der Stand Bushub Ebikon und was wurde unternommen, um das Postulat P 492 gemäss Auftrag des Kantonsrates umzusetzen? Welche Akteure (z. B. Fachstellen) wurden wie und wann miteinbezogen?

Die Bauherrschaft und die Projektleitung für das Projekt Bushub Ebikon liegen bei der Gemeinde Ebikon. Der Kanton Luzern unterstützt das öV-Infrastrukturprojekt mit einem Beitrag (vgl. Botschaft B 99 vom 5. September 2017 für zwei Dekrete über Sonderkredite, Trolleybusverlängerung bis zur Mall of Switzerland in Ebikon und Bau des Bushubs Ebikon). Das Bauprojekt zum Bushub Ebikon wurde am 28. August 2017 durch die Gemeinde öffentlich aufgelegt. Insgesamt wurden sieben Einsprachen eingereicht – darunter auch eine der Dachorganisation «Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle». Das Bewilligungsverfahren, einschliesslich Behandlung der Einsprachen, wurde durch die Gemeinde Ebikon bearbeitet. Der Gemeinderat Ebikon hat das Projekt am 19. April 2018 bewilligt. Gegen den Entscheid des Gemeinderates gingen zwei Beschwerden ein, unter anderem eine der Dachorganisation «Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle». Da für das Bauprojekt das Enteignungsrecht beansprucht werden muss, ist das Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren zurzeit beim Regierungsrat hängig.

An der Session vom 29./30. Januar 2018 hat Ihr Rat das Postulat P 492 von Michael Ledergerber über die Anpassung des Bushubs Ebikon teilweise erheblich erklärt. Sie haben uns damit beauftragt, zusammen mit der Gemeinde Ebikon das geplante Bauprojekt noch einmal auf Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen und mit den Behindertenorganisationen in Kontakt zu treten.

Die Mobilität im öffentlichen Raum für Menschen mit Behinderungen stellt eine unverzichtbare Voraussetzung für den Zugang zur Erwerbstätigkeit und für die Pflege von sozialen Kontakten dar. Bereits in der Vorstudie wurde das Thema hindernisfreies Bauen in die Bewertung als wichtiger Punkt einbezogen. Es wurden verschiedene Grundanordnungen der Kanten untersucht. Ausserdem fanden zwischen der Fachstelle Hindernisfrei Bauen Luzern und der Gemeinde Ebikon im Zuge der Projektierung des Bushubs Ebikon verschiedene Treffen in unterschiedlicher Zusammensetzung statt. Die Gemeinde Ebikon hat gemeinsam mit den involvierten Stellen (Verkehrsverbund Luzern, Verkehrsbetriebe Luzern und Kanton Luzern) laufend versucht, Optimierungen bei der behindertengerechten Ausgestaltung des Hubs zu suchen. Die SNZ Ingenieure und Planer AG als Generalplanerin war ebenfalls früh-

zeitig einbezogen und um stetige weitere Verbesserungen bemüht. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Projekts in den verschiedenen Planungsstufen wurde dem Aspekt hindernisfreies Bauen höchste Priorität zugeordnet. So liessen sich im Zuge der detaillierteren Ausarbeitung des Projektes dank der Ausschöpfung des Spielraums bei den Fahrgeometrien diverse Anpassungen und Verbesserungen zugunsten des hindernisfreien Bauens erreichen.

Mit Schreiben vom 15. Februar 2018 haben wir die Fachstelle Hindernisfrei Bauen Luzern und die Dachorganisation «Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle» über die Ausgangslage und die aktuelle Situation informiert. Nach nochmaliger Prüfung sind wir – in Übereinstimmung mit der Gemeinde Ebikon – der Auffassung, dass mit der nun gewählten Variante die Anliegen aller Reisenden, insbesondere auch die Aspekte der Behindertengerechtigkeit, so optimal wie möglich und – im Sinne der übergeordneten Vorgaben – auch verhältnismässig berücksichtigt wurden. Weitere Massnahmen ausschliesslich im Bereich der Haltekantenhöhen würden zu nicht vertretbaren anderen Nachteilen im Betrieb des Bushubs führen. Selbstverständlich werden im Zuge der Realisierung und auch nach der Inbetriebnahme alle weiteren noch möglichen baulichen und betrieblichen Verbesserungen, soweit verhältnismässig, laufend umgesetzt (beispielsweise deutliche Markierungen).

Zu 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?

Gemäss § 17 Absatz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öVG) kann der Kanton an den Bau, die Änderung und den Unterhalt von Bauten und Anlagen für den öffentlichen Verkehr Beiträge ausrichten oder dafür Darlehen gewähren. Er kann die Ausführung selber und die Finanzierung als Vorleistung übernehmen, wenn es im Einzelfall gerechtfertigt ist. In den meisten Fällen liegt jedoch die Federführung bei der Standortgemeinde oder dem Transportunternehmen. Der Kanton als Mitfinanzierer von öV-Infrastrukturen nimmt insofern Einfluss auf die Projekte, dass bereits frühzeitig auf die Anliegen und Vorgaben bezüglich hindernisfreien Bauens hingewiesen wird. Dies erfolgt einerseits über den Einsitz in Steuerungsgremien und andererseits im Rahmen der ordentlichen Bewilligungsverfahren.

Soweit Businfrastrukturen Bestandteile von Kantonsstrassen sind (Busspuren, Haltebuchten), werden sie vom Kanton realisiert. Massnahmen auf Kantonsstrassen können gemäss Strassengesetz geplant und realisiert werden, wenn diese in einem Bauprogramm für die Kantonsstrassen enthalten sind. Ihr Rat hat dafür die Sammelrubrik 15 "Umsetzung behindertengerechtes Bauen gemäss BehiG" neu ins aktuelle Bauprogramm 2015–2018 für die Kantonsstrassen aufgenommen.

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 (http://hindernisfreie-architektur.ch/oeffentlicher_raum_p/normvorgaben-fuer-halte-stellen/). Diese Empfehlungen halten ergänzend zu den Vorgaben der VAböV und der AB-EBV Grundsätze und Präzisierungen für die Ausführung von Bus- und Tramhaltestellen fest (namentlich bezüglich Neigung vom Rampen, Manövriertflächen, Höhe, horizontale Lage und Ausbildung der Haltekanten sowie Markierungen und Information).

Für Personen mit Behinderungen soll das autonome Ein- und Aussteigen in den Bus oder die Bahn ermöglicht und für Sehbehinderte die Erkennbarkeit und somit die Erreichbarkeit der Haltekante besser gewährleistet werden. In den technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs sind für den Ein- und Ausstieg für Personen im Rollstuhl oder mit Rollator Anforderungen für den niveaugleichen Einstieg definiert. Die entsprechende Verordnung lässt grundsätzlich offen, ob der Rollstuhlzustieg mittels niveaugleichen Kanten oder durch eine technische Lösung (mobile Rampe, Hublift oder eine andere technische Lösung) mit tieferen Perrons ermöglicht wird. Für den Einstieg von mobilitätseingeschränkten Personen bei Bussen ist mindestens bei der zweiten Türe eine Haltekante mit 16 oder 22 cm notwendig. Auch ein Verzicht auf eine behindertengerechte Ausgestaltung aus betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen ist vorgesehen, wenn beispielsweise der Haltepunkt schwierige räumliche Verhältnisse aufweist.

Der autonome Zugang für Personen mit Mobilitätsbehinderungen ist am besten gewährleistet, wenn keine technischen Lösungen nötig sind. Erhöhte Kanten helfen auch mit, den Einstieg ins Fahrzeug generell zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dies gilt nicht nur für Rollstuhlfahrende und Reisende mit Rollatoren, sondern auch für Senioren, Familien mit Kinderwagen, Reisende mit Gepäck usw. 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 22 cm Anschlag, restliche Kantenlänge mit 16 cm Anschlag, ist dies nicht möglich oder verhältnismässig, dann
4. hohe Haltekante mit 22 cm Anschlag bei 2. Bustüre (Kissenlösung), restliche Kantenlänge mit 16 cm Anschlag, ist dies nicht möglich oder verhältnismässig, dann
5. durchgehende Haltekante mit 16 cm Anschlag und Manövrierfläche 2,90 m breit oder
6. keine Massnahmen, wenn bauliche Änderungen unverhältnismässig wären (insbesondere wenn die Frequenzen zu tief sind).

Bei Bushaltestellen wird idealerweise eine Haltekantenhöhe von 22 cm realisiert, die im Zusammenspiel mit modernen Niederflurbussen einen autonomen Ein- und Ausstieg ins Verkehrsmittel erlaubt. Bei einer Haltekantenhöhe von 16 cm erfolgt der Einstieg z.B. mit Hilfe einer fahrzeuggebundenen Rampe, die vom Buspersonal bei Bedarf ausgeklappt wird. Für sehbehinderte Personen ist zudem ein taktil-visuelles Aufmerksamkeitsfeld im Bereich der ersten Bustüre erforderlich.

Bei den Bushubs sind die örtlichen Begebenheiten meistens stark vorgegeben. Hohe Haltekanten erfordern grosse Platzverhältnisse, die nicht immer vorzufinden sind. Auch wenn wir uns für eine möglichst optimale Lösung einsetzen, ist es aufgrund der Platzverhältnisse, der Anzahl erforderlicher Haltekanten und auch der Wirtschaftlichkeit nicht immer möglich, Haltekanten mit einer durchgehenden Höhe von 22 cm respektive mit Kissenlösungen von 22 cm Höhe zu realisieren.

Zu Frage 3: Wie beurteilt der Regierungsrat die Klagerisiken, wenn die Praxis nicht angepasst wird und es so weitergeht wie bisher?

Bei Infrastrukturprojekten besteht immer das Risiko von Einsprachen und Beschwerden. Gegenwärtig besteht noch kaum Rechtsprechung zum BehiG im Bereich des öV. Künftige Gerichtsentscheide werden auch für den Kanton Luzern Klarheit für weitere Projekte bringen.

Das Kantonsgericht Luzern hat in einem ersten Entscheid bezüglich Umsetzung des BehiG eine Kissenlösung bei einer Haltestelle entlang einer Kantonsstrasse in der Agglomeration Luzern im konkreten Fall als insgesamt verhältnismässige Lösung bestätigt.

Zu Frage 4: Bis 2023 müssen die Haltestellen angepasst sein. Gibt es eine Umsetzungsstrategie über alle Haltekanten im Kanton Luzern, und wie sieht der Plan im Detail aus? Wird eine Priorisierung von Haltekanten vorgenommen? Welche Kriterien werden einer Priorisierung zugeordnet?

Das BehiG betrifft im Bereich des öffentlichen Verkehrs Bauten und Anlagen für den öV, Fahrzeuge, Fahrgastinformation, Vertrieb (z.B. Ticketautomaten) und den Zustieg in die Fahrzeuge sowie deren Benutzung. Gemäss dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr sind der Bau, die Änderung und der Unterhalt von Bauten und Anlagen für den öffentlichen Personenverkehr und den Schienengüterverkehr in der Regel Sache der dafür konzessionierten Transportunternehmen. Als Ausnahme davon wird festgehalten, dass für Bauten und Anlagen, die Strassenbestandteile sind, die Vorschriften des Strassengesetzes Anwendung finden. Gemäss Strassengesetz sind Bushaltestellen und Wendeschleifen Bestandteile einer Strasse. Im Kanton Luzern ist damit für das Angebot der Verkehrsverbund Luzern, für den Fahrausweisverkauf und den Betrieb die Transportunternehmung und für die Infrastruktur der Strasseneigentümer zuständig. Gemäss Strassengesetz werden die Kantonsstrassen vom Kanton und Gemeindestrassen von den Gemeinden erstellt und finanziert.

Die Zeitplanung und rechtzeitige Ausführung der erforderlichen Massnahmen liegt in der Verantwortung der jeweils Zuständigen gemäss obigen Ausführungen. Nach heutigem Kenntnisstand gehen wir davon aus, dass voraussichtlich nicht das komplette öV-Angebot fristgemäss behindertengerecht ausgestattet werden kann. Soweit der Kanton zuständig ist, können Massnahmen auf Kantonsstrassen gemäss Strassengesetz geplant und realisiert werden, wenn diese in einem Bauprogramm für die Kantonsstrassen enthalten sind. Weitere Bestandteile einer Bushaltestelle oder Wendeschleife entlang einer Kantonsstrasse werden durch die Busbetreiber gestellt. Buswartehäuser sowie übrige Möblierungen werden durch die Gemeinden finanziert und realisiert.

Entlang der Kantonsstrassen hat die Dienststelle vif als ersten Schritt für die Realisierung einer behindertengerechten Infrastruktur alle Bushaltestellen erfasst, bezüglich Behindertengerechtigkeit geprüft und die Priorisierung definiert. 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. Die Priorisierung erfolgt dabei wie folgt:

- In der höchsten Priorität finden sich Haltestellen mit wichtigen Zielen und Umsteigefunktionen oder mehr als 500 Ein- und Aussteigern pro Tag.
- In der mittleren Priorität finden sich Haltestellen mit 50 – 500 Ein- und Aussteigern pro Tag oder weniger wichtigen Zielen, die aber immer noch dem täglichen Bedarf dienen.
- In der niedrigen Priorität finden sich Haltestellen mit 25 – 50 Ein- und Aussteigern pro Tag oder einer Lage nahe von Ortszentren, Gewerbebetrieben oder Campings.

Bei Haltestellen mit weniger als 25 Ein- und Aussteigern pro Tag ist keine BehiG-konforme Sanierung vorgesehen, da es in diesen Fällen an der notwendigen Verhältnismässigkeit fehlt.

Aktuell werden entlang von Kantonsstrassen unter anderem in der Stadt Luzern sowie in den Gemeinden Nottwil, Kriens, Ebikon, Root, Entlebuch, Pfaffnau, Römerswil, Beromünster, Kriens, Adligenswil, Dagmersellen Projekte für die behindertengerechte Sanierung bestehender und neuer Bushaltestellen geplant. Bei Strassenneubauten oder -sanierungen gemäss Bauprogramm für die Kantonsstrassen werden bestehende Bus-Haltestellen bereits heute und in Zukunft gemäss den Vorgaben des BehiG angepasst, sofern die Verhältnismässigkeit gegeben ist.

Für weitere Ausführungen zur Umsetzung des BehiG verweisen wir auf unsere Antwort auf die Anfrage Zemp Baumgartner Yvonne und Mit. über die öV-Benutzung für behinderte Menschen (A 377, eröffnet am 20. Juni 2017).