



Luzern, 24. Oktober 2017

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 341

Nummer: P 341
Eröffnet: 16.05.2017 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 24.10.2017 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 1133

Postulat Peter Fabian und Mit. über die Überprüfung von kostengünstigen Alternativen bei der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Rechtliche Grundlagen

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Ausführungsbestimmungen dazu finden sich in drei Verordnungen:

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

Das BehiG betrifft im Bereich des öffentlichen Verkehrs die Fahrzeuge, die Fahrgastinformationen, den Vertrieb (z.B. Ticketautomaten) und den Zustieg in die Fahrzeuge. Für das Angebot ist der Verkehrsverbund Luzern, für den Fahrausweisverkauf und den Betrieb die Transportunternehmung und für die Infrastruktur der Strasseneigentümer zuständig. Für die behindertengerechte Gestaltung bestehender Bauten und Anlagen sowie von Fahrzeugen für den öffentlichen Verkehr sieht das Gesetz einen Umsetzungshorizont bis 2023 vor.

In Artikel 3 VböV ist der Grundsatz verankert, dass Behinderte, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benutzen, auch eine autonome Nutzung von Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs beanspruchen können. Zudem werden in der VböV funktionale Anforderungen festgelegt. Der Zugang zu Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs muss gewährleistet sein für Hand- und Elektro-Rollstühle mit einem Gesamtgewicht von bis zu 300 kg sowie für Rollatoren. Die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel soll in der Regel auch für Rollstühle mit kuppelbaren elektrischen Antriebsgeräten, für Behinderten-Elektroscooter und für ähnliche Fahrzeuge ermöglicht werden (Art. 5 VböV). Die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs tragen den Risiken des Betriebs, denen Behinderte beim Aufenthalt in den Einrichtungen und Fahrzeugen in besonderem Ausmass ausgesetzt sind, angemessen Rechnung (Art. 6 VböV).

Gemäss Artikel 13 VAböV ist der Ein- und Ausstieg für Personen im Rollstuhl oder mit Rollator im Bus- und Trolleybusverkehr zu gewährleisten, indem zwischen dem Perron und dem Einstiegsbereich des Fahrgastraums eine in der gleichen Verordnung definierte Niveaudifferenz sowie eine Spaltbreite für den niveaugleichen Einstieg einzuhalten sind. Alternativ kann auch eine fahrzeuggebundene oder mobile Rampe, ein Hublift oder eine andere technische Lösung angeboten werden. Für Rampen sind Neigungen definiert. Die Neigung von fahrzeuggebundenen oder mobilen Rampen darf gemäss Artikel 14 VAböV maximal 18 Prozent betragen, wenn das Personal beim Ein- und Aussteigen behilflich ist (in der Praxis wird das gelöst, indem der Chauffeur aussteigt und beim Ein- und Aussteigen hilft).

Konkret bedeutet dies:

- Bei Eisenbahn/Tram ist beim Thema Zustieg der niveaugleiche Einstieg zu gewährleisten. Dies bedingt Kanten und Perrons auf Wagenbodenhöhe in der Grössenordnung von 30 cm Höhe beim Tram bzw. 55 cm Höhe bei normalspurigen Bahnen und 35 cm Höhe bei schmalspurigen Bahnen.
- Bei Bussen lässt die entsprechende Verordnung grundsätzlich offen, ob der Rollstuhlzustieg mittels niveaugleichen Buskanten (Perronhöhe rund 22 cm) oder durch eine technische Lösung am Bus (mobile Rampe, Hublift oder eine andere technische Lösung) mit tieferen Perrons (Perronhöhe rund 16 cm) ermöglicht wird.
- Der autonome Zugang ist sicher 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 Randbedingungen nicht in jedem Fall umsetzbar. Die beste Lösung wird abschliessend im individuellen Projekt gesucht.

Situation im Kanton Luzern

Nach Ablauf von zwei Dritteln der Umsetzungsfrist gemäss BehiG präsentiert sich der Stand gemäss öV-Bericht 2018 bis 2021 (in der Fassung für die Vernehmlassung vom 14. Februar 2017) wie folgt:

Thema	Massnahme	Anzahl (Total)	Anzahl (BehiG-tauglich)	Zuständig
Fahrzeuge				
Bus	Niederflur	33	33	Auto AG Rothenburg
	Klapprampen	33	33	
Bus	Niederflur	36	36	Auto AG Schwyz
	Klapprampen	36	36	
Bus	Niederflur	56	56	PostAuto Schweiz AG
	Klapprampe	56	56	
	Hochboden mit Lift	3	3	
	Kleinbusse ohne Rampe	4		
Bus	Niederflur	21	21	Rottal Auto AG
	Klapprampen	21	21	
Bus	Niederflur	140	140	vbl
	Klapprampen	140	140	
Bus	Niederflur	9	9	ZVB
	Klapprampen	9	9	
Bahn	Fahrzeuge	Von den Bahnlinien sind folgende Fahrzeuge mit Stand 2016 noch nicht BehiG-tauglich (in Klammern die geplante Umsetzung) - Seetalbahn (SBB, 2019) - Voralpenexpress (SOB, 2020) - Teilweise Fernverkehr (SBB)		BLS SBB SOB Zentralbahn

Thema	Massnahme	Anzahl (Total)	Anzahl (BehiG-tauglich)	Zuständig
Bahnhöfe und Haltestellen				
Haltestelle	Perron passend zum Fahrzeug	11	6	BLS
Haltestelle	Perron passend zum Fahrzeug	45	24	SBB
Haltestelle	Perron passend zum Fahrzeug	3	3	Zentralbahn
Haltestelle	Bushaltestellen auf Gemeindestrassen	ca. 250	nicht erhoben	Gemeiden (ausser Stadt Luzern)
Haltestelle	Bushaltestellen auf Gemeindestrassen	157	2	Stadt Luzern
Haltestelle	Bushaltestellen auf Kantonsstrassen	493	ca. 80	vif
Kommunikationssysteme und Billettausgabe				
Ticketautomat Bahnen	Optimiert für Bedienung behinderter Menschen	109	16 *	SBB
Ticketautomat Passepartout	Optimiert für Bedienung behinderter Menschen	314	314**	TU-Gemeinschaft
Informationssysteme	Optimierung gemäss Anforderungen BehiG	Bei Überarbeitung der Systeme werden neueste Vorschriften berücksichtigt. Die Mehrheit der Systeme ist bereits optimiert.		Systembetreiber
Hinweise				
* Geplanter Ersatz bis 2021				
** Alle 314 Billettautomaten der Betriebsgemeinschaft S-POS halten die ergonomischen Vorschriften des BehiG ein (Bedienungselemente unterhalb der Höhe von 130 cm, ausser dem Münzeinwurf – dieser darf höher sein, wenn das bargeldlose Bezahlungssystem die maximale Höhe von 130 cm einhält, was bei den Automaten der Fall ist). Das MMI (Machine Man Interface) ist gemäss dem Style Guide von ZEIX aufgebaut, welcher die Vorschriften des BehiG berücksichtigt. Zudem unterstützen alle Automaten den Vierquadranten-Modus, welcher eine extra grosse Schrift anzeigt.				

Bisher wurden den Transportunternehmen keine expliziten Produkte oder Lösungen für den autonomen Zustieg vorgeschrieben. So können weltweit gültige Standardlösungen bei Fahrzeugbeschaffungen berücksichtigt werden. Dies garantiert wirtschaftliche Anschaffungs- und Betriebskosten, uneingeschränkte Freiheiten bei der Beschaffung und abgestimmte Lösungen über Kantonsgrenzen hinweg – und erlaubt damit letztlich effiziente Betriebsabläufe und Fahrzeugeinsätze.

Gemäss vorstehender Tabelle werden bereits manuelle Klapprampen eingesetzt, die den niveaugleichen Zustieg ab Perronhöhe von rund 16 cm sicherstellen. Sie sind inzwischen Standard. Die Rampen haben eine hohe Verfügbarkeit und garantieren immer die Möglichkeit des Transports von Rollstuhlfahrern (auch wenn Haltestellen noch nicht umgebaut sind). Die manuelle Klapprampe wird gelegentlich von Begleitpersonen selbstständig bedient, ohne dass der Chauffeur mithelfen muss (was den Vorgang beschleunigt). Dieser steht aber zur Verfügung, wenn die im Gesetz definierte Rampenneigung für den autonomen Zustieg nicht eingehalten werden kann.

Die neue Bushaltestelle Schönbühl wurde als niveaugleiche Buskante mit einer Perronhöhe von 22 cm realisiert. Als Randstein wurde der Zürich-Bord verwendet, welcher im Kanton Zürich in Normalien erfasst ist und sich im Einsatz bewährt hat. Mit dem Bezug dieses Randsteins aus dem Kanton Zürich konnte die Stadt Luzern direkt ein funktionierendes Produkt einsetzen, ohne selber in die Entwicklung zu investieren. Zahlreiche solche Kanten, vor allem bei frequenzstarken Haltestellen, sind nun bei Stadt- und Kantonsstrassen in Planung. Die Umsetzung ist bis 2023 vorgesehen.

Die im Postulat geforderten elektrischen Rampen sind nicht neu, setzen sich jedoch wenig durch. Der Betrieb wurde selten als optimal beschrieben (wenig zuverlässiger Einsatz zu

allen Jahreszeiten und bei jeglicher Witterung, zu lange Zeitdauer für das Ein- und Ausfahren, hoher Verschleiss mit Folgen bei den Betriebskosten). Stimmt zudem der Winkel nicht, muss das Fahrpersonal wiederum helfen, was wieder mehr Zeitaufwand bedeutet und womit der Vorteil des personenunabhängigen Einsatzes wieder wegfällt.

Ausführungen zum Postulat

Zur Forderung im Postulat, nebst baulichen auch technische Massnahmen beispielsweise an Fahrzeugen für eine kostengünstige Umsetzung der öV-Infrastrukturen (Haltestellen) zu prüfen, halten wir folgendes fest:

Bei Strassenneubauten oder -sanierungen werden bestehende Bushaltestellen bereits heute und in Zukunft gemäss den Vorgaben des BehiG angepasst, sofern die Verhältnismässigkeit gegeben ist. Im Bauprogramm für die Kantonsstrassen sind die dafür notwendigen Mittel aufgeführt. Die Gemeinden sind unterschiedlich weit mit der Planung und Umsetzung.

Der schnelle Fahrgastwechsel spielt für die Fahrplaneinhaltung eine zunehmend wichtige Rolle. Niveaugleiche Perronkanten helfen allen Fahrgästen, in kurzer Zeit ein- und aussteigen. Mit der zunehmenden Zahl älterer Fahrgäste wird der niveaugleiche Ein- und Ausstieg immer wichtiger. Mit eingebauten Rampen bleibt weiterhin ein Gefälle und das Ein- und Ausfahren benötigt Zeit.

Es sind bereits fast sämtliche Fahrzeuge entweder mit Niederflureinstiegen oder Rampen ausgerüstet. Bei Neu- und Ersatzbeschaffungen sind die Transportunternehmen verpflichtet, die Vorgaben des BehiG einzuhalten. Weitergehende Vorgaben durch die Besteller wären durch die Involvierten (Bund und Nachbarkantone) abzustimmen und zu finanzieren. Aufgrund der angespannten Finanzlage bei Bund und Kantonen stehen dafür aber kaum zusätzliche Mittel zur Verfügung.

Uns ist kein anderer Kanton bekannt, der auf Perronanpassungen verzichtet und stattdessen auf technische Systeme setzt. Nicht bekannt ist, ob technische Systeme die aktuellen Anforderungen erfüllen, Elektro-Rollstühle mit einem Gesamtgewicht von bis zu 300 kg aufzunehmen, sowie den Zustieg für kuppelbare elektrische Antriebsgeräte, für Behinderten-Elektroscooter und für ähnliche Fahrzeuge zu ermöglichen.

Der Ansatz "automatische fahrzeuggebundene Rampen" war als theoretische Lösung noch bis Ende Juni 2016 in der VAböV und auch in den Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV) enthalten. Da sich diese Lösung in der Praxis wegen zu grosser Störungsanfälligkeit aber nicht bewährt hat, ist sie seit der Revision der VAböV und der AB-EBV, die am 1. Juli 2016 in Kraft trat, nicht mehr im Bundesrecht enthalten. Eine infrastrukturseitige andere Lösung als ein fester baulicher Bestandteil (feste Perronkante) wäre nicht zulässig und gemäss den rund 17-jährigen Erfahrungen der BAV-Fachstelle Barrierefreiheit sowie anderen Behindertenfachstellen untauglich.

Die genannten Verordnungen definieren neben Niveaudifferenz und die Spaltbreite zum Einstieg auch den erweiterten Zugang zum öffentlichen Verkehr. So gilt es z.B. gemäss Artikel 10 VAböV eine Gasse von mindestens 90 cm Breite für den Rollstuhlzugang auf dem Perron/Trottoir freizuhalten. In Bern verläuft diese Gasse direkt entlang der Haltekante und hält so gleichzeitig für alle Fahrgäste den Zugang zu den Fahrzeugtüren frei von Mobiliar und Bäumen. Zudem ist bei der Türe mit Klapprampe eine definierte Rollstuhleinfahrtsfläche freizuhalten, um bei einem Rollstuhlwendemanöver überhaupt ins Fahrzeug zu gelangen, was bei niveaugleicher Kante nicht nötig ist. Solche Themen werden bald in Normen abgebildet, die der Kanton Luzern bereitstellt. Damit wird garantiert, dass künftig optimale Haltestellen entsprechend den Anforderungen des BehiG gebaut werden.

Zusammenfassend halten wir fest, dass der Einstieg mit Hilfe einer fahrzeuggebundenen manuellen Rampe, weiterhin dort gewährleistet wird, wo aus Gründen der Verhältnismässigkeit und aufgrund geringer Frequenzen bei Haltekanten mit Haltekantenhöhe von 16 cm und weniger kein niveaugleicher Einstieg angeboten werden kann. Bis neue Erkenntnisse und Erfahrungen vorliegen, werden wir wie bis anhin insbesondere auf den Einsatz automatischer fahrzeuggebundener Rampen verzichten, da sich diese Lösung in der Praxis nicht bewährt hat und entsprechend auch nicht mehr in der VAböV und der AB-EBV vorgesehen ist. Wir beantragen Ihnen deshalb, das Postulat abzulehnen.