



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Garghentini Python Giovanna / Rey Benoît

2020-CE-96

Position des Staatsrats zu den Vorgaben der VSS-Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum» betreffend Höhe der Haltekanten von Bushaltestellen

I. Anfrage

Am 27. März 2019 verabschiedete der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit von 21 280 000 Franken für die Anpassung der Bushaltestellen auf den Kantonsstrassen an die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG).

Laut VSS-Norm SN 640 075 muss die Höhe der Haltekanten von Bushaltestellen zwischen 22 und 30 cm betragen, um allen Benutzerinnen und Benutzern einen leichten, niveaugleichen Einstieg zu ermöglichen. Gegenwärtig wird eine Höhe von 22 cm von den Kantonen akzeptiert, die bereits Standards definiert haben. Es scheint sogar auf europäischer Ebene einen Konsens darüber zu geben. Im Übrigen hat das Waadtländer Kantonsgericht diese Höhe in seinem Urteil vom 15. Januar 2018 anerkannt.

Auf der Ebene des Kantons Freiburg verweist Artikel 52 des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) auf verschiedene technische Normen. So referenziert Absatz 2 Bst. d dieses Artikels die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS). In diesem Zusammenhang sei hervorgehoben, dass sich der Gesetzgeber für dynamische Verweise auf technische Normen entschieden hat, was bedeutet, dass auf die gerade geltende Fassung dieser Normen Bezug genommen werden muss.

Wie es scheint, will der Staatsrat für die Haltekanten von Bushaltestellen jedoch eine Höhe von 16 cm vorschreiben. Es wurden verschiedene Tests durchgeführt, namentlich im Beisein von kommunalen oder kantonalen Verantwortlichen für den öffentlichen Verkehr, einer Vertreterin der Behindertenorganisationen und einem auf barrierefreies Bauen spezialisierten Architekten. Diese Tests waren weder schlüssig noch überzeugend. Dabei wurden insbesondere TPF-Busse in den Werkstätten der TPF ohne Herstellergarantie so modifiziert, dass sie auf 20 cm abgesenkt werden können. Weil das Kneeling nicht systematisch erfolgt, ist die Dauerhaftigkeit dieser Anpassung nicht bekannt. Die Anpassung führt zu einer erhöhten Abnutzung des Fahrzeugs und einem Anstieg des Energieverbrauchs. Schliesslich scheinen Anpassungen speziell für Freiburg aus technischer und wirtschaftlicher Sicht kaum praktikabel zu sein.

Im Lichte des oben Gesagten stellen sich die folgenden legitimen Fragen:

1. Sollen wirklich 16 cm hohe Haltekanten gebaut werden?

2. Wenn ja, aus welchem Grund?
3. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass eine solche Höhe möglicherweise nicht mit der kantonalen Gesetzgebung vereinbar ist?
4. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass die gesetzlich vorgeschriebene Gewährleistung der Autonomie für Personen mit eingeschränkter Mobilität bei einer Höhe der Haltekanten von 16 cm nicht gegeben ist?
5. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass der Kanton von einem Gericht dazu verpflichtet werden könnte, alle 16 cm hohen Bushaltekanten auf 22 cm auszubauen, und dass der im März 2019 verabschiedete Kredit in einem solchen Fall bei Weitem nicht ausreichen würde?
6. Uns ist klar, dass es nicht möglich sein wird, alle Bushaltestellen auf 22 cm auszubauen. Andererseits, warum nicht eine Option wählen wie in Lausanne, wo die Haltekanten nach Möglichkeit eine Höhe von 22 cm und dort, wo dies nicht möglich ist (z. B. in Kurven), eine Höhe von 16 cm haben bzw. in gewissen Fällen vorne, für die 2 vorderen Türen, 22 cm und hinten 16 cm hoch sind?
7. Ist dem Staatsrat bekannt, warum sich die TPF weigern, die Busse systematisch abzusenken und damit den Zugang für alle zu erleichtern?
8. Ist sich der Staatsrat der Tatsache bewusst, dass die Anwendung anderer Normen als anderswo in der Schweiz zu zusätzlichen Kosten führen kann, insbesondere wenn bei der Anpassung der Busse ein spezielles Kneelingsystem vorgesehen werden muss?
9. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass sich eine solche Anpassung auch technisch als unmöglich erweisen könnte?

28. Mai 2020

II. Antwort des Staatsrats

Der Freiburger Staatsrat strebt ein Bushaltestellennetz an, das es mobilitätseingeschränkten Personen überall erlaubt, autonom ein- und auszusteigen. Dieses Ziel, das auf Anregung und in enger Zusammenarbeit mit den TPF, dem wichtigsten konzessionierten Transportunternehmen auf Freiburger Boden, entwickelt wurde, steht im Einklang mit dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG).

Das BehiG hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1). Und nach Artikel 3 Abs. 1 der Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV) sollten Behinderte, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benützen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können. Zu diesem Zweck hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 23. März 2006 eine Verordnung über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV) erlassen. In dieser Verordnung wurden unter Bezugnahme auf verschiedene Vorschriften der Europäischen Union Anforderungen an den Ein- und Ausstieg im Bus- und Trolleybusverkehr festgelegt. So darf etwa

der Spalt zwischen Haltestellenkante und Türschwelle horizontal nicht mehr als 7,5 cm und vertikal nicht mehr als 5,0 cm betragen. Was die Anforderungen an die Fahrzeuge betrifft, so darf die Neigung des Fahrzeugbodens höchstens 8 % betragen, wenn sich der Bus in einer horizontalen Ebene befindet.

In der Schweiz befindet sich der Boden von Bussen zwischen 32 und 38 cm über dem Boden, während es bei den Bussen der TPF etwa 32 cm sind. Um den maximalen vertikalen Abstand von 5,0 cm zwischen Haltestellenkante und Türschwelle einhalten zu können, ist nach dem Anlegen des Busses ein seitliches Absenken des Busses (Kneeling) nötig. Das Kneeling kann in der Buswerkstatt auf eine feste Position eingestellt werden; der Chauffeur kann diesen Wert mit anderen Worten nicht dynamisch, in Abhängigkeit von der gerade angefahrenen Haltekante ändern.

Es gilt zu unterscheiden zwischen Haltestellen in einer Geraden und Haltestellen als Busbucht. Der erste Haltestellentyp, der vor allem in städtischem Gebiet anzutreffen ist, stellt kein besonderes Problem für das Anlegen des Busses dar, weil die parallele Anfahrt an die Haltekante möglich ist. Der Bus kann unabhängig von der Kantenhöhe nahe genug an die Kante heranzufahren, um die horizontale Maximaldistanz von 7,5 cm einzuhalten, ohne dabei Gefahr zu laufen, dass die Karosserie beschädigt wird. Bei Bushaltebuchten hingegen muss der Bus die Kante überstreichen, um die horizontale Maximaldistanz von 7,5 cm einhalten zu können. Bei diesem Manöver besteht bei einer Kantenhöhe von über 16 cm das Risiko einer Beschädigung der Karosserie.

Weil das Kneeling fest und bei allen Bussen gleich eingestellt ist, müssen alle Bushalteanten dieselbe Höhe aufweisen, damit das Ziel des Kantons Freiburg eines autonomen Ein- und Aussteigens für mobilitätseingeschränkte Personen auf dem gesamten Busnetz erreicht werden kann. Da an gewissen Bushaltestellen (an den als Busbucht angelegte Haltestellen) bei einer Höhe von mehr als 16 cm die Gefahr von Karosserieschäden besteht, sollte diese Höhe für alle Bushaltestellen gelten.

Diese Strategie ist nur möglich, wenn sich mittelfristig alle Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs auf der Seite der Türen auf 20 cm absenken lassen, weil auf diese Weise bei einer Kantenhöhe von 16 cm der Spalt zwischen Haltestellenkante und Türschwelle 4 cm und damit weniger als die maximal zulässige Distanz von 5 cm beträgt. Die TPF teilten der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) am 16. Juli 2019 mit, dass zum Zeitpunkt des Schreibens etwa 75 % ihrer Flotte in der Lage seien, sich seitlich auf 20 cm abzusenken. Weiter liessen die TPF wissen, dass sie fortan nur noch Busse anschaffen wollten, bei denen ein solches Kneeling möglich ist, sodass mittelfristig eine Quote von knapp 90 % erreicht werden würde. Auf dieser Grundlage wurde im Sommer 2019 entschieden, Bushalteanten mit einer Höhe von 16 cm zu bewilligen.

Inzwischen ist jedoch klar, dass die Technologie der Fahrzeuge der neuesten Generation, etwa der batteriebetriebenen Trolleybusse, die die TPF vor kurzem erworben haben, es nicht erlaubt, dieses Ziel zu erreichen, was der Staatsrat zutiefst bedauert. Am 24. November 2020 legten die TPF der RUBD einen Bericht vor, aus dem hervorgeht, dass bei den kürzlich in der Stadt Freiburg in Verkehr gebrachten batteriebetriebenen Trolleybussen der neuen Generation ein Kneeling auf 20 cm nicht möglich ist, sondern lediglich ein Kneeling auf 26 cm – trotz der im Pflichtenheft festgelegten Anforderungen. Damit können die rechtlichen Vorgaben bei einer Kantenhöhe von 16 cm nicht erfüllt werden.

Angesichts dieser Feststellung und weil die Busersteller offensichtlich nicht bereit sind, den Forderungen der Transportunternehmen nachzukommen, hat die RUBD beschlossen, Vorschriften zu erlassen, die entgegen den vorläufigen Vorgaben, die im Sommer 2019 veröffentlicht worden waren, um den Bedürfnissen der damals laufenden Bauarbeiten gerecht zu werden, eine durchgehend hohe Haltekante mit 22 cm Anschlag auf der ganzen Länge vorschreiben. Für Bushaltestellen, bei denen dies technisch nicht machbar ist, müssen andere Lösungen in Betracht gezogen werden, um ein autonomes Ein- und Aussteigen zu ermöglichen, beispielsweise Verschiebung der Haltekante an einen geeigneteren Standort, verkürzte hohe Haltekante mit 22 cm Anschlag, hohe Haltekante mit 22 cm bei der zweiten Bustür (Kissenlösung) oder, als letzte Möglichkeit, durchgehende Haltekante mit 16 cm Anschlag und 2,90 m breiter Manövrierfläche.

Es ist bedauerlich, dass die hauptsächlich europäischen Busersteller keine Fahrzeuge anbieten, die bei Bushaltestellen mit einer Kantenhöhe von über 16 cm anlegen und sich seitlich ausreichend absenken können, um die rechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Dabei könnten sie das Problem auf wirksame Weise lösen, indem sie weiter Busse entwickeln, die sich seitlich auf 20 cm absenken können, oder indem sie eine beidseitige Absenkung auf 16 cm des Busses ermöglichen, sodass der Busboden auch nach dem Absenken keine seitliche Neigung aufweist. Die unbefriedigende Situation ist vor allem auf die fehlende Einheitlichkeit zwischen den europäischen und schweizerischen technischen Normen zurückzuführen.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. Sollen wirklich 16 cm hohe Haltekanten gebaut werden?

Wie einleitend erwähnt, war es das Ziel des Kantons, langfristig über ein homogenes Netz zu verfügen, das Personen mit eingeschränkter Mobilität an allen Haltestellen einen unabhängigen Zugang ermöglicht. Hierfür war eine für alle Bushaltestellen identische Kantenhöhe nötig; diese wurde auf 16 cm festgesetzt.

Weil sich die Transportunternehmen nicht mehr in der Lage sehen, mit dem Grossteil ihrer Flotte 16 cm hohe Haltestellen systematisch bedienen zu können, hat die RUBD beschlossen, Bushaltestellen mit einer Kantenhöhe von 22 cm den Vorrang einzuräumen, wo dies technisch machbar ist.

2. Wenn ja, aus welchem Grund?

Siehe Erläuterungen in der Einleitung.

3. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass eine solche Höhe möglicherweise nicht mit der kantonalen Gesetzgebung vereinbar ist?

Sofern ein Bus ein Kneeling auf 20 cm durchführen kann, können die Bestimmungen des BehiG und der Ausführungsverordnungen bei einer Kantenhöhe von 16 cm und damit die Forderung nach einem autonomen Zugang zum öffentlichen Verkehr erfüllt werden.

Es ist zu beachten, dass der normative Anhang der VSS-Norm SN 640 075 nicht in die Rechtsordnung übernommen wurde. Dies bedeutet im Grundsatz, dass die VSS-Normen als Gutachten angesehen werden können, indes keine Rechtsnormen im engeren Sinne sind, sodass die Behörde nicht an sie gebunden ist, wenn es gerechtfertigt ist, von ihr abzuweichen.

4. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass die gesetzlich vorgeschriebene Gewährleistung der Autonomie für Personen mit eingeschränkter Mobilität bei einer Höhe der Haltekanten von 16 cm nicht gegeben ist?*

Siehe Antwort auf Frage 3.

5. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass der Kanton von einem Gericht dazu verpflichtet werden könnte, alle 16 cm hohen Bushaltekanten auf 22 cm auszubauen, und dass der im März 2019 verabschiedete Kredit in einem solchen Fall bei Weitem nicht ausreichen würde?*

Die 40 Bushaltestellen, die von der RUBD seit März 2019 genehmigt wurden, werden Gegenstand einer Einzelfallanalyse sein, um zu bestimmen, inwieweit eine Kantenhöhe von 22 cm auf der ganzen Länge oder auf einem Teilabschnitt, namentlich auf der Höhe der zweiten Bustüre, möglich ist. Bei Bedarf wird eine einfache technische Lösung Abhilfe schaffen. Bushaltestellen, deren Kantenhöhe bei 16 cm bleiben muss, werden, immer unter Wahrung der Verhältnismässigkeit, auf der Höhe der zweiten Bustüre auf 2,90 m verbreitert werden, um eine Rampe einsetzen zu können.

Die geplanten Bushaltestellen und die, die bereits öffentlich aufgelegt, aber noch nicht von der RUBD bewilligt worden sind, werden ebenfalls gemäss der neuen Richtlinie analysiert. Gegebenenfalls werden sie Gegenstand einer neuen öffentlichen Auflage sein müssen.

Die Kosten für diese Anpassungen werden erst nach der Analyse der Akten bekannt sein, doch dürften sie bescheiden ausfallen.

6. *Uns ist klar, dass es nicht möglich sein wird, alle Bushaltestellen auf 22 cm auszubauen. Andererseits, warum nicht eine Option wählen wie in Lausanne, wo die Haltekanten nach Möglichkeit eine Höhe von 22 cm und dort, wo dies nicht möglich ist (z. B. in Kurven), eine Höhe von 16 cm haben bzw. in gewissen Fällen vorne, für die 2 vorderen Türen, 22 cm und hinten 16 cm hoch sind?*

Infolge der einleitend erwähnten Unmöglichkeit einer ausreichenden seitlichen Absenkung der Busse wird die gleiche Strategie auch im Kanton Freiburg angewandt.

7. *Ist dem Staatsrat bekannt, warum sich die TPF weigern, die Busse systematisch abzusenken und damit den Zugang für alle zu erleichtern?*

Die TPF schulen ihre Chauffeurinnen und Chauffeure dahingehend, dass sie in Anwesenheit von mobilitätseingeschränkten Personen im Bus oder an der Haltestelle, die aus- bzw. einsteigen wollen, das Kneeling auslösen sollen. Die Anweisungen für die Bereitstellung der Rampe und eine adäquate Hilfeleistung an mobilitätseingeschränkte Personen bei Bushaltestellen mit einer Kantenhöhe von 16 cm wird verstärkt werden.

8. *Ist sich der Staatsrat der Tatsache bewusst, dass die Anwendung anderer Normen als anderswo in der Schweiz zu zusätzlichen Kosten führen kann, insbesondere wenn bei der Anpassung der Busse ein spezielles Kneelingsystem vorgesehen werden muss?*

Die Kneeling-Einstellung wird unabhängig von der Höhe in der Werkstatt vorgenommen. Der finanzielle und zeitliche Aufwand ist vernachlässigbar im Vergleich zu den Mitteln, die die kommunalen und kantonalen Strasseninfrastrukturverantwortlichen für die Einhaltung des BehiG aufwenden.

9. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass sich eine solche Anpassung auch technisch als unmöglich erweisen könnte?*

Gegenwärtig ist eine solche Anpassung angesichts der von den Transportunternehmen festgestellten Entwicklung der technischen Einschränkungen nicht mehr relevant.

1. Dezember 2020