Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—

Anfrage Zamofing Dominique 2020-CE-209
Anpassung der Bushaltestellen für eine bessere Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen

I. Anfrage

Das Kantonsgericht hat kürzlich in einem Verfahren im Sinne des Vereins Inclusion Handicap und gegen die von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), den Freiburgischen Verkehrsbetrieben (TPF) und der Gemeinde Düdingen vertretenen Position entschieden.

Der Streitpunkt war der Bau in einem Quartier einer Bushaltestelle, deren Ausgestaltung als unvereinbar mit dem Gebot der Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beurteilt wurde. Das ursprüngliche Projekt sah eine Kantenhöhe von 23 cm vor, die auf 16 cm reduziert wurde, mit der Begründung, dass bei einer Höhe von 23 cm die Karosserie der Busse beschädigt werden könnte.

Dies ist eine Besonderheit Freiburgs, die nirgendwo sonst in der Schweiz, wo die Standardhöhe für Bushaltekanten 22 cm beträgt, anzutreffen ist.

Im März 2019 verabschiedete der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit von 21,2 Millionen Franken für die Anpassung der Bushaltestellen auf den Kantonsstrassen an die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes.

Um die Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, haben viele Gemeinden damit begonnen, die Bushaltestellen entlang der Gemeindestrassen auf eigene Kosten an die von der RUBD oder den TPF vorgegebenen Kantenhöhe von 16 cm anzupassen.

Ich stelle dem Staatsrat deshalb folgende Fragen:

1. Warum riskieren TPF-Busse bei einer Kantenhöhe von 22 cm eine Beschädigung der Karosserie, während dies im Rest der Schweiz kein Problem zu sein scheint?
2. Wie viele Projekte zur Anpassung von Bushaltestellen für eine Kantenhöhe von 16 cm haben die Gemeinden bis heute auf ihrem jeweiligen Gebiet verwirklicht?
3. Wenn sich dies nicht als konform erweist und die Kantenhöhe auch in Freiburg 22 cm betragen muss, wie sieht es dann mit den sanierten Bushaltestellen mit einer Höhe von 16 cm aus?
4. Wer trägt die Kosten, falls die Haltekanten mit einer Höhe von 16 cm, die von der RUBD oder den TPF validiert wurden, nachträglich auf 22 cm erhöht werden müssen?

28. Oktober 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 heranfahren, 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 Bushaltekanten 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, Bushaltekanten 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 Bushersteller 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 ganze 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 Bushersteller keine Fahrzeuge anbieten, die bei Bushaltebuchten 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.

Spezialfall Düdingen, Briegli

Bevor der Staatsrat die einzelnen Fragen von Grossrat Dominique Zamofing beantwortet, möchte er darauf hinweisen, dass es sich beim Entscheid des Kantonsgerichts (KG) bezüglich der Bushaltestelle «Briegli» in Düdingen nicht um einen endgültigen Entscheid des KG handelt, sondern um einen Entscheid, mit dem die Sache zur weiteren Untersuchung an die RUBD zurücküberwiesen wird.

Die Bushaltestelle «Briegli» in Düdingen liegt zwar an einer Kantonsstrasse, ist aber ein städtebauliches Projekt der Gemeinde. Auf Veranlassung der TPF wurde das Projekt, das zuvor mit einer Kantenhöhe von 23 cm öffentlich aufgelegt worden war, angepasst und sah in der zweiten Auflage eine Höhe von 16 cm vor. Gegen diese Änderung wurde eine Einsprache eingereicht.

Nach einer Ortsbesichtigung mit mehreren Versuchen beschloss die Gemeinde, die Einsprache abzulehnen, und leitete darauf das Dossier an die RUBD weiter. Der Einsprecher focht darauf den Entscheid der Gemeinde mit Beschwerde bei der RUBD an.

Die RUBD als erste Beschwerdeinstanz behandelte das Dossier aus technischer und rechtlicher Sicht (siehe oben) und entschied zugunsten der Gemeinde.

Dagegen legte der Beschwerdeführer beim KG Beschwerde ein. Das KG entschied schliesslich als zweite Beschwerdeinstanz, die Sache für weitere Abklärungen an die RUBD als erste Beschwerdeinstanz zurückzuüberweisen, weil das Gericht die Resultate der im Dossier aufgeführten Versuche betreffend Neigung des Fahrzeugbodens für nicht schlüssig befand.

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

1. *Warum riskieren TPF-Busse bei einer Kantenhöhe von 22 cm eine Beschädigung der Karosserie, während dies im Rest der Schweiz kein Problem zu sein scheint?*

Die meisten anderen Kantone wenden die VSS-Norm SN 640 075 an, die eine Kantenhöhe von mindestens 22 cm empfiehlt, um die Neigung im Bus auf 6 % zu begrenzen.

Diese 22 cm werden bei Haltestellen verwirklicht, bei denen dies möglich ist, d. h. bei Haltestellen in einer Geraden. Die TPF-Busflotte besteht, wie die Flotten der anderen Schweizer Busunternehmen, aus Fahrzeugen unterschiedlicher Hersteller, die alle Probleme haben, eine 22 cm hohe Haltekante anzufahren, wenn die Haltestelle nicht in einer Geraden liegt. Darüber hinaus stellen 22 cm hohe Kanten beim Öffnen der Türen ein technisches Problem dar; denn beim Kneeling besteht die Gefahr, dass die nach aussen öffnenden Türen über dem Perron scheuern und sich verklemmen. Die anderen Kantone kennen dieselben Probleme wie Freiburg.

2. *Wie viele Projekte zur Anpassung von Bushaltestellen für eine Kantenhöhe von 16 cm haben die Gemeinden bis heute auf ihrem jeweiligen Gebiet verwirklicht?*

Seit der Verabschiedung im März 2019 durch den Grossen Rat des Dekrets über einen Verpflichtungskredit für die Anpassung der Bushaltestellen auf den Kantonsstrassen an die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes hat die RUBD rund 40 Bushaltestellen (rund 20 auf Gemeinde- und 20 auf Kantonsstrassen) mit einer Kantenhöhe von 16 cm bewilligt. Nur zwei Fälle sind Gegenstand eines Verfahrens nach Einsprache (vor März 2019): «Briegli» in Düdingen und «Bourg» in der Stadt Freiburg.

3. *Wenn sich dies nicht als konform erweist und die Kantenhöhe auch in Freiburg 22 cm betragen muss, wie sieht es dann mit den sanierten Bushaltestellen mit einer Höhe von 16 cm aus?*

Infolge der einleitend erwähnten Unmöglichkeit einer ausreichenden seitlichen Absenkung der Busse werden die 40 Bushaltestellen, die von der RUBD seit März 2019 genehmigt wurden, einzeln überprüft werden, 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. Dem ist anzufügen, dass es bei den Baukosten keinen grossen Unterschied zwischen einer Bushaltestelle mit einer Höhe von 22 cm und einer mit einer Höhe von 16 cm gibt.

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.

4. *Wer trägt die Kosten, falls die Haltekanten mit einer Höhe von 16 cm, die von der RUBD oder den TPF validiert wurden, nachträglich auf 22 cm erhöht werden müssen?*

Wie in Antwort auf die Frage 3 erwähnt, werden die von der RUBD nach März 2019 genehmigten Bushaltestellen einer Analyse unterzogen. In Abhängigkeit von den Kosten, die jedoch gering ausfallen dürften, behält sich der Staat das Recht vor, sie auf die anderen beteiligten Parteien zu überwälzen.

1. Dezember 2020