



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Verkehr BAV
Abteilung Finanzierung

Übersicht über die Arbeiten im Jahr 2016 der BAV-Fachstelle 'Mobilitätsfragen'

Referenz/Aktenzeichen: BAV-091//147 - COO.2125.100.2.8501871

Hanspeter Oprecht, Januar 2017





1. Ausgangslage

Der vorliegende Bericht soll einen Überblick über die wichtigsten Arbeiten der BAV-Fachstelle 'Mobilitätsfragen' im Jahr 2016 geben, die sich im Kernbereich mit der Thematik «Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr» befasst. Zuständig für die Fachstelle ist Hanspeter Oprecht; die Fachstelle ist in der BAV-Abteilung Finanzierung, Sektion Schienennetz, eingegliedert.

2. Was heisst "Barrierefreiheit"?

"Barrierefrei" oder auch "Hindernisfreiheit" wird heute im deutschen Sprachraum angewandt für "Zugänglichkeit für mobilitätseingeschränkte Menschen". Unter "Mobilitätseinschränkungen" verstehen sich einerseits voraussichtlich dauernde physische, psychische oder geistige Behinderungen inklusive altersbedingten Einschränkungen, andererseits aber auch zeitlich limitierte Behinderungen wie beispielsweise ein Beinbruch. Bezogen auf den öffentlichen Verkehr heisst "barrierefrei" aber auch, dass der Zugang für Reisende mit Kinderwagen oder schwerem Gepäck, für Orts- bzw. Sprachunkundige oder Touristen gewährleistet sein soll.

3. Aufgaben der Fachstelle "Mobilitätsfragen"

Die Aufgaben der Fachstelle beziehen sich grösstenteils auf Arbeiten rund um die Umsetzung des Geltungsbereichs "öffentlicher Verkehr" des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) ¹. Zu den direkten Nutzniessern des BehiG gehören Menschen mit einer oder mehreren – voraussichtlich dauernden – Einschränkung inklusive Personen mit altersbedingten Beeinträchtigungen. Mit der Umsetzung des BehiG wird im öffentlichen Verkehr aber insgesamt eine Attraktivitätssteigerung erreicht: Stufenfreie Zugänge zu den Perrons und den Fahrzeugen beschleunigen die Fahrgastwechselzeiten, eine gute und klare Fahrgastinformation dient auch Ortsunkundigen und Touristen. Nebst der BehiG-Umsetzung beschäftigt sich die Fachstelle aber auch mit Aufgaben zu den Themen Kundeninformation allgemein und Fahrplanwesen.

4. BehiG-Umsetzung im Rahmen der gesetzlichen Anpassungsfristen 2013 und 2023

Das BehiG hält fest, dass 10 Jahre nach seinem Inkrafttreten - also bis zum 31. Dezember 2013 - die Kundeninformations- und die Billettausgabesysteme grundsätzlich barrierefrei ausgestaltet sein mussten. Es hält weiter fest, dass 20 Jahre nach seinem Inkrafttreten die bestehenden Bauten, Anlagen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs ebenfalls grundsätzlich barrierefrei angepasst sein müssen. Die BAV-Fachstelle kann zum Stand der Umsetzung im Rahmen dieser Fristen nur eine Einschätzung geben. Eine genaue Aussage ist nicht möglich, da die Zuständigkeiten für die Finanzierung und Genehmigung auf Bund, Kantone und Gemeinden verteilt sind und die Fachstelle über keine Ressourcen für eine systematische Erhebung über den Umsetzungsfortschritt verfügt. Was die Frist 31. Dezember 2013 betrifft, waren die Unternehmen gemäss Einschätzung grundsätzlich auf Kurs. Die SBB erfüllten gemäss ihrer eigenen Auskunft die relevanten

¹ SR 151.3



gesetzlichen Vorgaben bis Mitte 2014. Die BAV-Fachstelle geht davon aus, dass auch die übrigen Transportunternehmen die Vorgaben grösstenteils umgesetzt haben. Bezüglich Frist 31. Dezember 2023 präsentiert sich die Situation unterschiedlich. Bei den baulichen Massnahmen der Eisenbahninfrastruktur ist knapp die Hälfte der notwendigen Massnahmen umgesetzt. Dies betrifft Anpassungen bei Perrons, Rampen oder Liften. Auch der Bundesrat hat festgestellt, dass die Arbeiten zur Anpassung der Anlagen an die Erfordernisse des BehiG beschleunigt werden müssen. Die BAV-Direktion hat deshalb beschlossen, die infrastrukturseitige Umsetzung bei allen Bahnen verstärkt zu steuern. Diese werden den Auftrag erhalten, Konzepte für die Anpassung der Bahnhöfe zu erarbeiten, die auch die geplanten Erhaltungsarbeiten und die beschlossenen Ausbauprogramme berücksichtigen. Damit wird das BAV in der Lage sein, den Gesamtüberblick über die Umsetzungsfristen und den Finanzierungsbedarf bei allen Bahnen zu erhalten und bei Bedarf Massnahmen zu ergreifen. Federführend ist hier die Abteilung BAV-Infrastruktur. Trotz der aktiveren Einflussnahme des BAV auf die Umsetzung ist heute offen, ob die gesetzliche Frist überall eingehalten werden kann. Dies weil in vielen Bahnhöfen gleichzeitig mit den Anpassungen an die Erfordernisse des BehiG auch Erneuerungsarbeiten, Ausbauten zur Verbesserung der Sicherheit und/oder zur Erhöhung der Kapazität notwendig sind. Die dafür erforderlichen baulichen Massnahmen sind im Interesse einer kosten- und betrieboptimierten Umsetzung koordiniert zu planen und jeweils in einem abgestimmten Projekt je Bahnhof umzusetzen. Aufgrund der beschränkten Finanzmittel, Betriebseinschränkungen und Bauressourcen müssen die Bauarbeiten zeitlich priorisiert werden. Zudem ist der Umbau grosser Bahnknotenbahnhöfe zeitaufwändig. In diesem Zusammenhang wird auch der Verhältnismässigkeit der Massnahmen Rechnung getragen.

Beim Rollmaterial ist bereits ein Grossteil der Vorgaben erfüllt. Allerdings bestehen grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Transportunternehmen. Im Eisenbahn-Regionalverkehr kann davon ausgegangen werden, dass die Barrierefreiheit im Regelverkehr grundsätzlich – das heisst unter Berücksichtigung des im BehiG verankerten Verhältnismässigkeitsprinzips – bis zum Ablauf der Anpassungsfrist Ende 2023 realisiert wird. Im Eisenbahn-Fernverkehr kann nicht davon ausgegangen werden. Das BAV hat deshalb am 1. Juli 2016 eine Richtlinie in Kraft gesetzt, die den Einsatz von autonom benutzbaren Fernverkehrszügen regelt².

Die Fachstelle weist darauf hin, dass gemäss Wille des Gesetzgebers ein wesentlicher Bestandteil der Umsetzungskontrolle in den Händen der Betroffenen selber liegt. Ihnen stehen diesbezüglich die im BehiG festgehaltenen Instrumente 'Verbandsbeschwerderecht' und 'Individualklage-recht' zur Verfügung.

² BAV-Richtlinie über den Mindestanteil autonom benutzbarer Züge des Fernverkehrs, herunterladbar von www.bav.admin.ch → Grundlagen → Vorschriften → Richtlinien



5. Überarbeitung der Ausführungsbestimmungen zum BehiG

Per 1. Juli 2016 wurden überarbeitete Ausführungsbestimmungen zum BehiG in Kraft gesetzt: Die Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV)³ und die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV)⁴ berücksichtigen in der revidierten Fassung die seit dem 1. Juli 2013 auch in der Schweiz geltenden Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Europäischen Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität (TSI-PRM). Da die TSI PRM in etlichen Bereichen lediglich funktionale Zielvorgaben festhalten, war der Einbezug der ausführenden Europäischen Normen FprEN 16584 und FprEN 16585 in das Bundesrecht aus Gründen der Rechtsicherheit unabdingbar. Ziel ist es, dass – im Sinne der Gewährleistung der Einheit der Materie – in allen öV-Bereichen, so weit wie möglich harmonisiert mit den relevanten europäischen Vorgaben, dieselben funktionalen Anforderungen an die Barrierefreiheit vorgefunden werden können⁵.

6. Finanzhilfen aus dem BehiG-Zahlungsrahmen des Bundes

Das Finanzierungskonzept für die Umsetzung der den öffentlichen Verkehr (öV) betreffenden Ziele des BehiG beruht auf zwei Säulen:

Einerseits sind die BehiG-relevanten Massnahmen, die in einem ohnehin nötigen Rahmen – z.B. Substanzerhaltung, Infrastrukturanpassungen wegen neuen Sicherheitsvorschriften, Netzausbau, Fahrzeug-Neubeschaffung – realisiert werden müssen, kostengünstig umsetzbar. Die Finanzierung erfolgt hier auf dem ordentlichen Weg. Andererseits sind BehiG-relevante Anpassungen an bestehenden Bauten und Fahrzeugen, die nicht in einem ohnehin nötigen Rahmen bis Ende 2023 realisiert werden können, teuer; es entstehen Mehrkosten. Nur für diese "nicht ohnehin"-Projekte werden Mittel aus dem Sonderkredit 'BehiG-Zahlungsrahmen' (Bund: 300 Mio. Franken über 20 Jahre) ausgerichtet. Die Kantone haben sich mit insgesamt rund nochmals 300 Mio. ebenfalls an den Mehrkosten, die aufgrund der 20-jährigen Anpassungsfrist entstehen, zu beteiligen. Die Mittel des BehiG-Zahlungsrahmens des Bundes sowie die entsprechenden Kantonskredite erlauben nur Minimalstandards und lassen Lücken offen. So können in aller Regel nur die Kosten für Perron-Teilerhöhungen statt für Erhöhungen auf der ganzen Perronlänge bezahlt werden. Es ist aber möglich, dass die Unternehmungen Komfortlösungen wie Perronerhöhungen auf der ganzen Länge realisieren. Die entsprechenden Mehrkosten können durch Fremd- oder Eigenmittel, jedoch nicht durch andere Bundesmittel finanziert werden.

Die Mittel aus dem BehiG-Zahlungsrahmen sind Objektfinanzierungsmittel. Die Fachstelle ist zuständig für das Management des BehiG-Zahlungsrahmens. Darunter fällt einerseits die Finanz-

³ SR 742.141.11

⁴ SR 151.342

⁵ Die VAböV samt BAV-Erläuterungen sind herunterladbar von www.bav.admin.ch/mobile, die AB-EBV sind herunterladbar von www.bav.admin.ch → Grundlagen → Vorschriften → Richtlinien



Referenz/Aktenzeichen: BAV-091//147 - COO.2125.100.2.7736893

planung, die mit Hilfe des BehiG-Umsetzungskonzepts vorgenommen wird und im Sinne einer rollenden Umsetzungsplanung zu verstehen ist. Andererseits fallen darunter die Begutachtung von Gesuchen der Unternehmen, die Erstellung von Zusicherungsverfügungen für die Unternehmen und die Auszahlung der Mittel nach Projektabschluss. Weitere Bestandteile der Aufgaben in diesem Zusammenhang sind die Berichtserstattung zu Händen der Staatsrechnung sowie die Erstellung der Unterlagen für den Budgetantrag an das Parlament.

Im 2016 verteilten sich die ausgerichteten Finanzhilfen aus dem BehiG-Zahlungsrahmen des Bundes (Total CHF 9,025 Mio.) wie folgt:

BehiG-relevante bauliche Anpassungen an bestehenden Infrastrukturanlagen (Perronteilerhöhungen, stufenfreie Zugänge zu den Perrons)	Anzahl Projekte (teilweise über 2 Jahre)	Im Jahr 2016 ausgerichtete Beiträge aus BehiG-Zahlungsrahmen des Bundes in CHF
SBB (Finanzierungszuständigkeit nur Bund)	8	3,117 Mio.
Privatbahnen (Finanzierungszuständigkeit Bund und Kantone gemeinsam)	14	2,083 Mio.
<i>Total</i>	22	<i>5,200 Mio.</i>

BehiG-relevante Anpassungen an bestehenden Fahrzeugen oder Anteil an vorgezogene Fahrzeug-Neubeschaffung	Anzahl Fahrzeuge (über mehrere Jahre)	Im Jahr 2016 ausgerichtete Beiträge aus BehiG-Zahlungsrahmen des Bundes in CHF
Privatbahnen (Finanzierungszuständigkeit Bund und Kantone)	4	3,640 Mio.
<i>Total</i>	4	<i>3,640 Mio.</i>



Referenz/Aktenzeichen: BAV-091//147 - COO.2125.100.2.7736893

BAV-Aufträge für Studien zur Grundlagenforschung für die Normenentwicklung für einen barrierefreien öV	Im Jahr 2016 ausgerichtete Beiträge aus BehiG-Zahlungsrahmen des Bundes in CHF
Erläuterungen / Ergänzungen zu FprEN 16584-1,-2 und -3, Institut für Optometrie, FHNW Olten	0,185 Mio.
<i>Total</i>	<i>0,185 Mio.</i>

7. Erläuterungen / Ergänzungen zu den Europäischen Normen FprEN 16584-1, 16584-2 und 16584-3: Bestimmung von Kontrast, Mindestschriftgrössen und optischen Eigenschaften

Mit der Übernahme der TSI PRM per 1.7.2013 ins Bundesrecht müssen auch die Ausführungsbestimmungen zum BehiG angepasst werden (vgl. Ziffer 5). Per Revision der VAböV werden drei neue Europäische Normen (EN) übernommen, die sich zwar als ausführende Normen zur TSI PRM verstehen, aus Gründen der Gewährleistung der Einheit der Materie aber für alle öV-Bereiche zur Anwendung kommen sollen:

Diese neuen Normen EN 16584-1 (Kontrast), 16584-2 (Information) und 16584-3 (optische Eigenschaften und Rutschfestigkeit) sind für interessierte Laien teilweise schwer verständlich. Das BAV will deshalb Erläuterungen zu den relevanten Aussagen der neuen EN erstellen lassen, die es Laien Fahrzeugherstellern, öV-Transportunternehmen, Behindertenorganisationen u. a. ermöglicht, die relevanten Normen und deren Prüfverfahren, die als Nachweis zur Einhaltung der Normen nötig sind, zu verstehen bzw. anwenden zu können.

Die Erläuterungen wurden gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der revidierten VAböV am 1. Juli 2016 auf der BAV-Website "[Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr](#)" veröffentlicht.

8. Mitarbeit in ERA Working Party TSI PRM

Das BAV hat seit 2016 Einsitz in der Arbeitsgruppe ("Working Party") zur TSI PRM der ERA (European Union Agency for Railways). Fokus der Revision der TSI PRM sind gemäss ERA Umsetzungsvorgaben zu den vorgeschriebenen nationalen Umsetzungsplänen (National Implementation Plans, NIP) und dem Bestandesregister (Inventory of Assets, IoA) der TSI PRM; siehe hierzu Ziffer 10 dieses Tätigkeitsberichts. Nebst dem BAV sind europäische Behinderten- und Senioren-dachverbände, andere nationale Eisenbahnbehörden, Eisenbahnunternehmen (u.a. SBB) und die Industrie in der ERA Working Party TSI PRM vertreten.



9. Mitarbeit in der CEN TC 256 WG 44 "PRM"

Der Zuständige für die BAV-Fachstelle Mobilitätsfragen hatte Einsitz in der Arbeitsgruppe "PRM" der Comité Européen de Normalisation (CEN)-Arbeitsgruppe "Bahnanwendungen – Behindertengerechte Gestaltung". Diese Arbeitsgruppe erarbeitete Europäische Normen zu den TSI PRM, welche auch in die schweizerische Gesetzgebung eingeflossen sind (vgl. hierzu Ziffern 5 und 7). Nebst dem BAV sind europäische Behinderten- und Seniorendachverbände, der Schweiz. Zentralverein für das Blindenwesen (SZB, vertreten durch den Leiter Ressort öV/Technik von Inclusion Handicap), andere nationale Eisenbahnbehörden, Eisenbahnunternehmen (u.a. SBB) und die Industrie Mitglieder dieser Arbeitsgruppe.

10. Bestandesregister barrierefreie Bahnhöfe / Haltestellen

Die TSI PRM verlangen, dass die EU-Mitgliedländer und die Schweiz ein sogenanntes Bestandesregister (Inventory of Assets, IoA) als Grundlage für ein europaweites Register zu erstellen haben. Es sollen Daten bezüglich der Barrierefreiheit von Bahnhöfen erhoben, periodisch bzw. laufend à jour geführt und als Informationen für die Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Da das BAV der Ansicht ist, dass sich diese Datensammlung nicht nur auf den interoperablen Bahnbereich, sondern grundsätzlich auf alle öV-Haltepunkte in der Schweiz beziehen sollte, um die relevanten Informationen möglichst über die gesamte öV-Reisekette hinweg anbieten zu können, erachten wir eine Erweiterung des [Didok](#) als Vehikel für diese Aufgabe am geeignetsten. Später soll auch ein Rollmaterial-Register erstellt werden mit den Informationen zur Barrierefreiheit. In einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitarbeitenden des BAV, der SBB, von Postauto und des ZVV (Zürcher Verkehrsverbund) wurden im 2016 erste Arbeiten für ein Bestandesregister der Schweiz, das mit jenem der übrigen Länder und somit europaweit kompatibel aufgebaut wird, eingeleitet. Da es sich um eine umfassende Aufgabe (rund 30'000 Haltepunkte in der Schweiz) handelt, wird das Projekt mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

11. Evaluation zum BehiG

Die von einem externen Büro (Büro Bass) im Auftrag des EDI erstellte Evaluation zum BehiG enthält eine Reihe von Vorschlägen, wie die Umsetzung weiter verbessert werden kann. Der Bundesrat wird im 2017 zu den Vorschlägen Stellung nehmen. Das BAV hat unabhängig davon bereits ein internes Projekt gestartet, um die Anpassung der Bahnhöfe in Zusammenarbeit mit den Bahnen/Infrastrukturbetreibern weiter voranzutreiben. Das BAV ist nicht für den gesamten öV zuständig: Die Anpassung (Perronerhöhung) der Bushaltestellen liegt in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. In der Evaluation wird auch vorgeschlagen, die Kundeninformationssysteme neu einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Damit hätten die Behindertenorganisationen mit dem Verbands-Beschwerderecht eine verstärkte Mitsprache. Diese Empfehlung wird im Rahmen der bundesrätlichen Stellungnahme zur Evaluation geprüft. Weitere Informationen:

<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/aktuell/recht/schweiz/evaluation-des-behindertengleichstellungsgesetzes.html>



Referenz/Aktenzeichen: BAV-091//147 - COO.2125.100.2.7736893

12. Der barrierefreie Zugang zum öffentlichen Verkehr - und seine Grenzen

Von den Massnahmen für einen barrierefreien öffentlichen Verkehr profitieren nicht nur Personen mit alters- oder behinderungsbedingten Beeinträchtigungen. Er nützt bekanntlich auch Reisenden mit Gepäck oder Kinderwagen, und stufenfreie Einstiege ermöglichen rascheres Ein- und Aussteigen und damit kürzere Anschlusszeiten. Indes ist der Spielraum für die barrierefreie Gestaltung des öV begrenzt. Deshalb müssen Personen, welche den öV autonom benutzen wollen, über gewisse minimale Fertigkeiten im Umgang mit Rollstuhl oder Rollator verfügen. Das BAV hat zu diesem Thema im Jahr 2012 Hinweise publiziert – sie wurden im 2014 leicht angepasst. Die «BAV-Hinweise zur autonomen Benutzung des barrierefrei ausgestalteten öffentlichen Verkehrs» sind abrufbar unter 'www.bav.admin.ch/mobile -> Worum geht es?'

13. Weitere Arbeiten

Die tägliche Kleinarbeit war im Berichtsjahr wie jedes Jahr ausgefüllt von Beantwortungen von Bürgerbriefen und –E-Mails, der Teilnahme (teilweise als Referenten) an nationalen und internationalen Fachtagungen, die mündliche und schriftlich Beratung BAV-intern für BehiG-konforme Lösungen bei etlichen Infrastruktur-Plangenehmigungsvorlagen und die telefonische und schriftliche Beantwortung grundsätzlicher Fragen im Zusammenhang mit der BehiG-Umsetzung im Bereich öV. Im Weiteren prüfte der Zuständige der Fachstelle im Rahmen der von der BAV-Sektion "Fahrzeuge" durchgeführten BAV-Fahrzeugzulassungsverfahren sowohl die eingereichten Gesuchunterlagen als auch die zuzulassenden Fahrzeuge selber auf BehiG-Konformität und beriet die Fachsektion und die Zulassungsgesuchsteller diesbezüglich. Namentlich die Fahrzeugprüfungen nahmen wie jedes Jahr einen beachtlichen Teil des für die Fachstelle zur Verfügung stehenden Zeitbudgets in Anspruch.