

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 23. Oktober 2013

939.

Schriftliche Anfrage von Hans Jörg Käppeli betreffend Anwendung unterschiedlicher Genehmigungsverfahren bei Infrastrukturprojekten von Tram und Trolleybus, Unterschiede bezüglich den Anforderungen und dem Rechtsschutz für Menschen mit Behinderungen

Am 10. Juli 2013 reichte Gemeinderat Hans Jörg Käppeli (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/273, ein:

Die Infrastrukturen von Tram und Trolleybus unterstehen grundsätzlich dem Eisenbahngesetz (EBG). Demzufolge werden Tram- und Trolleybus-Projekte in der Regel im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens unter der Leitung des Bundesamtes für Verkehr (BAV) geprüft und genehmigt. Dies wurde zB beim Tram Zürich West und beim Tram Hardbrücke so gehandhabt, bzw. ist bei der Tramverlegung Tram 2 so geplant.

Solche Projekte weisen vorbildliche Haltestellen auf, die ohne Kompromisse die Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) erfüllen. Gleichwohl hat das BAV in der Plangenehmigung des Trams Hardbrücke in einer zwingenden Auflage, im Interesse von Menschen mit Behinderungen, eine wesentlich bessere Ausgestaltung der Haltekanten für die Trolleybusse verfügt. Die Haltekanten müssen eine Höhe von 23 cm aufweisen, entgegen dem bisher in Zürich üblichen Standard von 16 cm.

Andererseits werden sehr viele Tramprojekte nach kantonalem Strassengesetz genehmigt, wie z. B. die neuen Haltestellen Rennweg oder der Linie 11 auf dem Bahnhofplatz Süd in Oerlikon. Bei diesen Projekten kommt es sehr häufig vor, dass nur Kompromisslösungen angewendet werden. So erfüllen die Haltestellenkanten nur auf einer sehr beschränkten Länge die Anforderungen des BehiG. Es werden nur sogenannte „Kissen“ ausgeführt.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wieso werden unterschiedliche Genehmigungsverfahren angewendet?
2. Wie wird sichergestellt, dass die Ausführungsbestimmungen des EBG auch bei den Verfahren nach Strassengesetz eingehalten werden, da das EBG als eidgenössisches Gesetz dem kantonalen Strassengesetz übergeordnet ist?
3. Wieso werden bei den Verfahren nach Strassengesetz nicht die gleich strengen Anforderungen angewendet? Geniessen die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs, bzw. die Menschen mit Behinderungen unterschiedlichen Rechtsschutz in Abhängigkeit des angewendeten Verfahrens?
4. Welche Rechtsmittel können gegen die lascheren Genehmigungen gemäss Strassengesetz ergriffen werden? Kann das BAV bei den Tramprojekten als überordnete Instanz zur Durchsetzung des EBG abgerufen werden? Gibt es dazu einschlägige Erfahrungen?
5. Ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Kompromisslösungen, wie bei den Beispielen der Haltestellen Rennweg und Bahnhofplatz Süd in Oerlikon, einer strengen Prüfung durch das BAV standhalten würden? Wird diese Ansicht aufgrund der Erfahrung beim Tram Hardbrücke weiterhin aufrechterhalten?
6. Ist der Stadtrat bereit künftige Tramprojekte auch bei Anpassungen der Infrastruktur dem BAV vorzulegen?
7. Ist der Stadtrat bereit, die bisher angewendete Genehmigungspraxis durch das BAV überprüfen zu lassen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitende Bemerkungen

Die Stadt Zürich und deren Dienstabteilungen wollen einen behindertengerechten öffentlichen Verkehr und setzen alles daran, den Tram- und Busverkehr im Stadtgebiet so behindertenfreundlich wie möglich zu gestalten. Auch bei der Frage der Erhöhung der Haltekanten unterstützt die Stadt Zürich behindertengerechte Lösungen unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben und aller relevanten Aspekte.

Die Frage der behindertengerechten Tram- und Bushaltekanten und die entsprechenden Rechtsansprüche behinderter Menschen richten sich nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3). Dieses eidgenössische Gesetz kommt unabhängig davon zur Anwendung, ob das Vorhaben im Plangenehmigungsverfahren nach Eisenbahngesetz

(EBG, SR 742.101) oder im Projektfestsetzungsverfahren nach kantonalem Strassengesetz (StrG, LS 722.1) bewilligt wird. Gemäss Art. 15 BehiG erlässt der Bundesrat zur Sicherstellung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrssystems für die SBB und konzessionierte Unternehmen technische Vorschriften. Dabei handelt es sich insbesondere um die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV, SR 151.34) und um die weiterführende Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VaböV, SR 151.342). Die in der schriftlichen Anfrage erwähnten Unterschiede bzw. «Kompromisslösungen» bei den Haltestellenkanten sind nicht auf unterschiedliche Verfahren zurückzuführen, sondern ergeben sich aus den unterschiedlichen Verkehrssystemen und den damit zusammenhängenden technischen Anforderungen bzw. spezifischen örtlichen Situationen. Das BehiG und die erwähnten Verordnungen definieren keine fixen Haltekantenhöhen, sondern den Grundsatz für die Zugänglichkeit und die maximal zulässige Niveaudifferenz zwischen dem Fahrzeug und der Haltekante. Dies erfordert jeweils eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen und unter Einbezug aller Aspekte.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wieso werden unterschiedliche Genehmigungsverfahren angewendet?»):

Der Grundsatz der Koordination verlangt (u. a. im Eisenbahnrecht) die Durchführung bloss eines Bewilligungsverfahrens. Aus diesem Grund gibt es für Kreuzungsanlagen oder gemischte Anlagen oder Bauwerke nur ein Bewilligungsverfahren und nicht für jeden Anlagenanteil das jeweils einschlägige.

In Art. 18 EBG ist der Grundsatz festgehalten, dass Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen, nur mit einer Plangenehmigung des Bundes erstellt oder geändert werden dürfen. Kantonale Pläne und Bewilligungen sind nicht erforderlich. Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (so genannte Nebenanlagen), unterstehen hingegen dem kantonalen Recht (Art. 18 m EBG).

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat die objektiven Kriterien festgelegt, nach welchen entschieden wird, ob Bauten und Anlagen ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen. Diese Kriterien entsprechen denjenigen des Bundesamts für Verkehr (BAV). In Zweifelsfällen holt die Stadt Zürich die Meinung des BAV zur Verfahrenswahl ein.

Diese Rechtslage führt dazu, dass ein im Verhältnis zum Gesamtprojekt untergeordneter Eisenbahnprojektteil nicht dem Bewilligungsverfahren nach Eisenbahngesetz unterliegt, sondern als Nebenanlage dem Bewilligungsverfahren nach dem kantonalen StrG.

Zu Frage 2 («Wie wird sichergestellt, dass die Ausführungsbestimmungen des EBG auch bei den Verfahren nach Strassengesetz eingehalten werden, da das EBG als eidgenössisches Gesetz dem kantonalen Strassengesetz übergeordnet ist?»):

Die kantonale Bewilligungsbehörde nach StrG hat selbstverständlich das übergeordnete Bundesrecht zu beachten.

In Art. 18 m Abs. 1 EBG ist festgehalten, dass Nebenanlagen, welche Bahngrundstücke beanspruchen oder an solche angrenzen sowie die Betriebssicherheit beeinträchtigen könnten, nur mit Zustimmung durch das Eisenbahnunternehmen bewilligt werden dürfen.

In Art. 18 m Abs. 2 EBG wird angeordnet, dass auf Antrag der Bauherrschaft oder des Eisenbahnunternehmens oder in anderen im Gesetz bezeichneten Fällen die kantonale Bewilligungsbehörde das BAV anhören muss. Das BAV ist zudem gemäss Art. 18 m Abs. 3 EBG zur Ergreifung von Rechtsmitteln gegen kantonale Bewilligungen in Anwendung des EBG berechtigt.

Die Stadt Zürich hält sich an diese gesetzlichen Vorschriften.

Zu Frage 3 («Wieso werden bei den Verfahren nach Strassengesetz nicht die gleich strengen Anforderungen angewendet? Geniessen die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs bzw. die Menschen mit Behinderungen unterschiedlichen Rechtsschutz in Abhängigkeit des angewendeten Verfahrens?»):

Es trifft nicht zu, dass im kantonalen Projektfestsetzungsverfahren nach StrG nicht die gleich strengen Anforderungen angewendet werden wie im eidgenössischen Plangenehmigungsverfahren nach EBG. Die Mindestanforderungen an die behindertengerechte Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs sowie der Rechtsschutz der Menschen mit Behinderungen bzw. der Behindertenverbände sind vom Bundesrecht vorgegeben und gelten in beiden Verfahren.

Die in der schriftlichen Anfrage erwähnten Unterschiede bzw. «Kompromisslösungen» bei den Haltestellenkanten sind nicht auf unterschiedliche Verfahren zurückzuführen, sondern ergeben sich aus den unterschiedlichen Verkehrssystemen, den unterschiedlichen technischen Möglichkeiten und Anforderungen sowie den unterschiedlichen örtlichen Situationen und deren Prüfung gemäss BehiG und den einleitend erwähnten Verordnungen.

Das BehiG definiert keine fixen Haltekantenhöhen, sondern verlangt eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen. Daran ändern auch die Ausführungsbestimmungen zum EBG nichts. Erst muss die Frage geklärt werden, ob überhaupt eine Benachteiligung für Menschen mit Behinderungen vorliegt. Falls ja, muss geprüft werden, ob die Beseitigung der Benachteiligung verhältnismässig ist. Dabei müssen alle relevanten Aspekte in die Interessenabwägung einbezogen werden. Dazu gehören insbesondere die Kosten, städtebauliche Aspekte, technische und betriebliche Kriterien (so ist z. B. eine erhöhte Haltekante nicht möglich, wo ein Bus «überwischen» muss) sowie die Sicherheit der Anlage für alle Verkehrsteilnehmenden. Das BAV, die kantonalen und die städtischen Behörden sind sich darin grundsätzlich einig und gleichen ihre Auslegung in den Detailfragen ab.

Zu Frage 4 («Welche Rechtsmittel können gegen die lascheren Genehmigungen gemäss Strassengesetz ergriffen werden? Kann das BAV bei den Tramprojekten als überordnete Instanz zur Durchsetzung des EBG abgerufen werden? Gibt es dazu einschlägige Erfahrungen?»):

Die Genehmigung einer behindertengerechten Anlage erfolgt im Verfahren nach StrG und im Verfahren nach EBG unter denselben Voraussetzungen. Von einer «lascheren» Genehmigungspraxis im Verfahren nach StrG kann keine Rede sein (vgl. Antwort zu Frage 3).

In der Antwort zur Frage 2 wurde erläutert, in welchen Fällen das BAV von der kantonalen Behörde anzuhören ist (vgl. Art. 18 m Abs. 2 EBG).

Die Rechtsmittelwege sind je nach Bewilligungsverfahren unterschiedlich. Bei Bewilligungen nach StrG ergibt sich der Rechtsmittelweg aus diesem Gesetz und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Bei Gemeindestrassen ist das Statthalteramt, bei Staatsstrassen der Regierungsrat die erste Rechtsmittelinstanz. Deren Entscheide können an das kantonale Verwaltungsgericht und danach ans Bundesgericht weitergezogen werden.

Das BAV ist bei Bewilligungen nach StrG keine Rechtsmittelbehörde. Es ist aber wie erwähnt gemäss Art. 18 m Abs. 3 EBG zur Ergreifung von Rechtsmitteln berechtigt. Von diesem Recht hat es gegen eine Projektfestsetzungsverfügung der Stadt Zürich aber noch nie Gebrauch gemacht.

Die Rechtsansprüche und das Verfahren für Menschen mit Behinderungen und Behindertenverbände im Falle einer Benachteiligung sind in Art. 7 ff. BehiG geregelt und können sowohl im Verfahren nach StrG wie auch im Verfahren nach EBG vorgebracht werden.

Zu Frage 5 («Ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Kompromisslösungen, wie bei den Beispielen der Haltestellen Rennweg und Bahnhofplatz Süd in Oerlikon, einer strengen Prüfung durch das BAV standhalten würden? Wird diese Ansicht aufgrund der Erfahrung beim Tram Hardbrücke weiterhin aufrechterhalten?»):

Wie bereits erwähnt, sind die in der Schriftlichen Anfrage erwähnten Unterschiede bzw. «Kompromisslösungen» bei den Haltestellenkanten nicht auf unterschiedliche Verfahren oder unterschiedliche Bewilligungsbehörden zurückzuführen, sondern ergeben sich aus den unterschiedlichen Situationen und deren Prüfung gemäss BehiG (siehe Antwort zu Frage 3). Diese Prüfung erfolgt häufig unter Berücksichtigung der Anliegen der Behindertenverbände; so ist zum Beispiel gerade die erwähnte Haltestelle Rennweg Ergebnis einer Einigung mit den Behindertenverbänden. Das BAV hat in der Stadt Zürich zum ersten Mal im Plangenehmigungsverfahren «Tramverbindung Hardbrücke» eine 23 cm hohe Bushaltekante angeordnet. Dies macht bei der Haltestelle Bahnhof Hardbrücke Sinn, ergibt sich aus der oben erwähnten Einzelfallprüfung und wird von der Stadt Zürich nicht bestritten. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass künftig sämtliche Bushaltekanten – ohne Einzelfallprüfung und Einbezug aller relevanten Aspekte – generell auf 23 cm erhöht werden müssen. Das ist auch nicht die Absicht des BAV. Analoges gilt für die Frage, ob die 30 cm hohe Tramhaltekante auf der ganzen Haltestellenlänge durchgezogen oder mit einer Kissenlösung operiert wird.

Zu Frage 6 («Ist der Stadtrat bereit künftige Tramprojekte auch bei Anpassungen der Infrastruktur dem BAV vorzulegen?»):

Die Anpassungen bei Tramprojekten werden – wie bisher – dem BAV vorgelegt, wenn dies vom Gesetz so vorgesehen ist.

Zu Frage 7 («Ist der Stadtrat bereit, die bisher angewendete Genehmigungspraxis durch das BAV überprüfen zu lassen?»):

Die Wahl des Bewilligungsverfahrens erfolgt immer nach den im EBG und der entsprechenden Praxis definierten Kriterien und – sofern nicht eindeutig – nach Rücksprache mit dem BAV. Auch im kantonalen Projektfestsetzungsverfahren nach StrG werden die bundesrechtlichen Vorgaben und die Praxis des BAV berücksichtigt. Eine Überprüfung der Genehmigungspraxis durch das BAV ist weder im EBG vorgesehen noch angezeigt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti