

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Massnahmenumsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs

Bundesamt für Verkehr

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18376.802.00359
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Massnahmenplanung, Umsetzungskonzepte und Steuerung durch die Aufsicht	16
2.1 Die Umsetzung des BehiG dauert länger als 2023.....	16
2.2 Die verstärkten BehiG-Aktivitäten führen zu vorzeitigen Abschreibungen bei Bahnanlagen	18
2.3 Die Interessenabwägung zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit basiert auf wenig dokumentierten Projektdaten	19
2.4 Die einmaligen umfangreichen Datenerhebungen für die Umsetzungskonzepte des BehiG sind ohne längerfristigen Nutzen	20
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	22
Anhang 2: Angaben zur BehiG-Umsetzung	24

Prüfung der Massnahmenumsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs

Bundesamt für Verkehr

Das Wesentliche in Kürze

Der Auftrag gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) zur Umsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs gilt seit 1. Januar 2004. Darin ist die Umsetzungsfrist auf Ende 2023 festgelegt. Für den schweizweiten Vollzug sind die rund 35 Infrastrukturbetreiber verantwortlich. Zentral waren bislang vor allem bauliche Totalanierungen der Bahnhöfe. Die gesetzeskonform umgebauten Bahnhöfe stellen eine Qualitätssteigerung zugunsten aller Reisenden dar.

Für das Umsetzen von baulichen Anpassungen in den Bahnhöfen stehen seit 2004 bis Ende 2020 kumulierte Finanzmittel von insgesamt 3,3 Milliarden Franken zur Verfügung. Die Finanzierung ab 2021 von Projekten mit einem Anteil von BehiG-Massnahmen¹ ist im Umfang von voraussichtlich mehreren Milliarden Franken noch nicht gesichert. Inzwischen sind Teile dieser Projekte aufgrund des genehmigten Ausbaus 2035 finanziert. Der BehiG-Anteil ist in diesen Kosten schwer abzugrenzen.

BehiG-Umsetzung in den Bahnhöfen dauert länger als bis 2023

Eine 2016 durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) initiierte Datenerhebung über den Umsetzungsstand BehiG beim Bahnzugang zeigte, dass die Umsetzung bis Ende 2023 nicht erreichbar ist. Daraus abgeleitet werden bis zu diesem Zeitpunkt folgende Zielwerte angestrebt: 75 % der Bahnhöfe sind BehiG-konform umgebaut, 25 % der Bahnhöfe bieten Ersatzmassnahmen an und 85 % der Reisenden sind barrierefrei und autonom unterwegs. Die 2018 von den Infrastrukturbetreibern erarbeiteten Umsetzungskonzepte BehiG ergaben, dass diese Zielwerte auch bei ausreichenden Finanzmitteln voraussichtlich knapp nicht erreicht werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat dem BAV empfohlen, zusammen mit den betroffenen Infrastrukturbetreibern die Fertigstellung des behindertengerechten Bahnzugangs ab 2024 inhaltlich, finanziell und terminlich verbindlich festzulegen und dies periodisch zu kommunizieren.

Die ermittelte Verhältnismässigkeit beim BehiG basiert auf wenig dokumentierten Projektdaten

Der gesetzlich erforderliche Nachweis der Verhältnismässigkeit wird von den Infrastrukturbetreibern nach einheitlichem Vorgehen mit einem speziellen EDV-Tool durchgeführt. Die verbindlichen Vorgaben sind seit 2016 in Kraft. Bei den Fallbeispielen konnte die EFK mehrheitlich keine Übereinstimmung zwischen den Zahlen im Tool und der Projektdokumentation herstellen. Die Ergebnisse des Nachweises der Verhältnismässigkeit sind nach Ansicht der EFK folglich nicht belastbar.

¹ Bahnhofanpassungen über Leistungsvereinbarungen (LV) und Umbauten der Knotenbahnhöfe über Umsetzungsvereinbarungen

Die EFK hat dem BAV empfohlen, zusammen mit den Infrastrukturbetreibern geeignete Massnahmen festzulegen, damit die Interessenabwägung gemäss BehiG pro Bahnhofprojekt qualitativ einwandfrei durchgeführt wird und nachvollziehbar dokumentiert vorliegt.

Die Steuerung der BehiG-Massnahmen erfolgt neu über das Controlling Leistungsvereinbarung der Bahninfrastruktur

2017 erliess das BAV die «Planungsanweisung BehiG» mit der Absicht, steuernd in die Umsetzungsplanung der Infrastrukturbetreiber eingreifen zu können. Dies sollte über drei Punkte geschehen: die Umsetzungskonzepte der Infrastrukturbetreiber, die einheitliche Interessenabwägung für das Beurteilen der Verhältnismässigkeit und das spezielle Amtcontrolling. Nach der erstmaligen Erarbeitung der Umsetzungskonzepte durch die Infrastrukturbetreiber Ende 2018 hat das BAV entschieden, die eingeführten Steuerungsinstrumente stärker an bestehende Instrumente anzubinden.

Diese Lösung vermeidet Doppelspurigkeiten. Weshalb beim Controlling nicht von Beginn an eine integrale Lösung angestrebt wurde, bleibt allerdings unklar.

Audit de la mise en œuvre des mesures d'accès au transport ferroviaire pour personnes handicapées

Office fédéral des transports

L'essentiel en bref

Le mandat inscrit dans la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) pour la mise en œuvre de l'accès au transport ferroviaire est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004. Le délai de mise en œuvre y est fixé à fin 2023. En Suisse, quelque 35 gestionnaires d'infrastructure sont chargés de l'exécution. Jusqu'à présent, l'accent a surtout été mis sur la rénovation totale des gares. Réalisés conformément au mandat légal, ces travaux apportent une amélioration qualitative pour tous les voyageurs.

Depuis 2004 jusqu'à la fin de l'année 2020, les fonds à disposition pour la mise en œuvre des aménagements dans les gares s'élèvent au total à 3,3 milliards de francs. Le financement des projets à partir de 2021 comprenant des mesures LHand¹ pour plusieurs milliards de francs n'est pas encore assuré. Entre-temps, des parties de ces projets sont financées sur la base de l'approbation de l'étape d'aménagement 2035. La part LHand de ces projets est difficile à délimiter.

La mise en œuvre de la LHand dans les gares prendra plus de temps que jusqu'en 2023

Une collecte de données sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LHand au niveau de l'accès au transport ferroviaire lancée en 2016 par l'Office fédéral des transports (OFT) a montré que l'échéance de fin 2023 ne pourra pas être respectée. Sur cette base, les valeurs cibles suivantes doivent être atteintes à cette date: 75 % des gares doivent respecter les exigences de la LHand, 25 % des gares proposent des mesures de remplacement et 85 % des voyageurs se déplacent sans entraves et de manière autonome. Selon les concepts de mise en œuvre LHand élaborés en 2018 par les gestionnaires d'infrastructure, ces valeurs cibles ne seront pas atteintes, de peu, même avec des moyens financiers nécessaires.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a recommandé à l'OFT de définir de manière contraignante, avec les gestionnaires d'infrastructure concernés, le contenu, le financement ainsi que les délais à partir de 2024 et de les communiquer périodiquement.

La proportionnalité établie par la LHand repose sur des données de projet mal documentées

La proportionnalité exigée par la loi est déterminée par les gestionnaires d'infrastructure selon une procédure uniforme à l'aide d'un outil informatique spécial. Les prescriptions obligatoires sont en vigueur depuis 2016. Pour la majorité des cas, le CDF n'a pas pu établir une correspondance entre les chiffres de l'outil et la documentation du projet. Ainsi, il considère que les résultats de l'évaluation de la proportionnalité ne sont pas fiables.

¹ Adaptations des gares par le biais de conventions de prestations (CP) et transformations des gares principales (nœuds ferroviaires) par le biais de conventions de mise en œuvre.

Le CDF a recommandé à l'OFT de déterminer, conjointement avec les gestionnaires d'infrastructure, des mesures appropriées susceptibles de garantir la qualité et la traçabilité de la pesée d'intérêts conformément à la LHand pour chaque projet de gare.

Le pilotage des mesures LHand s'effectue par le biais du controlling des conventions de prestations de l'infrastructure ferroviaire

En 2017, l'OFT a édicté une « Instruction de planification LHand » afin de pouvoir intervenir dans la planification de la mise en œuvre des gestionnaires d'infrastructure. Cette intervention devait se faire sur trois points : les concepts de mise en œuvre des gestionnaires d'infrastructure, une pesée d'intérêts uniforme pour évaluer la proportionnalité et d'un controlling ad hoc de l'office. À l'issue de l'élaboration des concepts de mise en œuvre par lesdits gestionnaires fin 2018, l'OFT a décidé de lier plus étroitement les instruments de pilotage mis en place aux instruments existants.

Cette solution évite les doublons. Il est difficile de savoir pourquoi une solution intégrale en matière de contrôle n'a pas été recherchée dès le départ.

Texte original en allemand

Verifica dell'attuazione delle misure di accesso al servizio ferroviario conformemente alle esigenze dei disabili

Ufficio federale dei trasporti

L'essenziale in breve

Il 1° gennaio 2004 è entrato in vigore il mandato di cui alla legge sui disabili (LDis) volto a rendere il servizio ferroviario accessibile conformemente alle esigenze di questa categoria di persone. Il termine per l'attuazione delle relative misure è fissato per la fine del 2023. Responsabili dell'esecuzione a livello nazionale sono i circa 35 gestori dell'infrastruttura. Finora l'attenzione è stata rivolta soprattutto al risanamento edilizio completo delle stazioni. Le modifiche alle stazioni, attuate nel rispetto della legge, apportano un miglioramento qualitativo a beneficio di tutti i viaggiatori.

Per la realizzazione degli adeguamenti edilizi nelle stazioni sono disponibili mezzi finanziari accumulati tra il 2004 e la fine del 2020, per un totale di circa 3,3 miliardi di franchi. Non è ancora garantita l'erogazione di diversi miliardi di franchi per il finanziamento, a partire dal 2021, di progetti che prevedono una parte di misure legate alla LDis¹. Nel frattempo, parti di questi progetti sono finanziate sulla base dell'approvazione della Fase di ampliamento 2035. È difficile delimitare la parte di questi costi riferita a provvedimenti legati alla LDis.

L'attuazione della LDis nelle stazioni si protrarrà oltre il 2023

Una raccolta di dati intrapresa nel 2016 dall'Ufficio federale delle strade (UFT) circa lo stato di attuazione della LDis per quanto concerne l'accesso all'infrastruttura ferroviaria ha evidenziato l'impossibilità di completare i lavori entro la fine del 2023. Fino ad allora sarebbero auspicati infatti i seguenti risultati: completamento dei lavori di trasformazione presso il 75 per cento delle stazioni sulla base della LDis, provvedimenti sostitutivi in atto presso il 25 per cento delle stazioni e spostamenti autonomi e senza barriere per l'85 per cento dei viaggiatori. I progetti di attuazione nel quadro della LDis, elaborati nel 2018 dai gestori dell'infrastruttura, prevedono sia difficilmente possibile raggiungere questi obiettivi anche con risorse finanziarie sufficienti.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha raccomandato all'UFT di definire, insieme ai gestori delle infrastrutture interessati, i contenuti, le risorse e le scadenze per la realizzazione dell'accesso senza barriere ai servizi ferroviari a partire dal 2024 e di riferire periodicamente circa lo stato di avanzamento dei lavori.

La proporzionalità di cui alla LDis si basa su dati progettuali poco documentati

La dimostrazione di proporzionalità definita dalla legge viene eseguita dai gestori dell'infrastruttura seguendo un approccio unitario attraverso uno speciale strumento informatico. Le prescrizioni vincolanti sono in vigore dal 2016. Gli esempi riportati mostrano come, nella maggior parte dei casi, il CDF non sia riuscito a trovare una corrispondenza tra i numeri

¹ Adeguamenti delle stazioni retti da convenzioni sulle prestazioni e trasformazione delle stazioni nodali disciplinati da convenzioni di attuazione.

riportati dal suddetto strumento e la documentazione del progetto. Il CDF ritiene pertanto che i risultati di tale prova non siano affidabili.

Il CDF ha raccomandato all'UFT di definire insieme ai gestori dell'infrastruttura misure atte a garantire una ponderazione qualitativamente ineccepibile e chiaramente documentata degli interessi secondo la LDis.

La gestione delle misure relative alla LDis avviene ora attraverso il controlling dell'infrastruttura ferroviaria retto da convenzioni sulle prestazioni

Nel 2017 l'UFT ha emanato le «Istruzioni di pianificazione LDis» nell'intento di intervenire sul piano di attuazione dei gestori delle infrastrutture. Ciò dovrebbe avvenire considerando tre punti: i piani di attuazione dei gestori delle infrastrutture, una ponderazione degli interessi unitaria per valutare la proporzionalità e un controlling specifico all'UFT. Dopo una prima elaborazione dei piani di attuazione da parte dei gestori delle infrastrutture a fine 2018, l'UFT ha deciso di affiancare maggiormente questi strumenti introdotti a quelli già esistenti.

Si tratta di una soluzione che permette di evitare sovrapposizioni. Rimane tuttavia poco chiaro il motivo per cui non si sia optato sin da subito per una soluzione integrale nell'ambito del controlling.

Testo originale in tedesco

Audit of the implementation of measures related to railway access for the disabled

Federal Office of Transport

Key facts

The mandate to implement railway access for the disabled in accordance with the Disability Discrimination Act (DDA) has been in place since 1 January 2004. This sets an implementation deadline of end-2023. Implementation in Switzerland is the responsibility of the infrastructure operators, of which there are around 35. The focus to date has been on full structural renovations of railway stations. The stations renovated in line with the law offer quality gains to all travellers.

Since 2004, total cumulative funding of CHF 3.3 billion has been made available for the implementation of structural modifications in railway stations up to the end of 2020. Funding from 2021 onwards for projects involving measures to improve disabled access¹, in the order of several billion Swiss francs, is not yet guaranteed. In the meantime, some project areas have received funding under the authorised 2035 expansion step. It is hard to quantify the share of disabled access measures in these costs.

Implementing the DDA in railway stations will take longer than 2023

In 2016, the Federal Office of Transport (FOT) launched a data survey on the state of implementation of the DDA as regards railway access, which showed that implementation by end-2023 is not achievable. Taking that as a starting point, the following targets have been set for that date: 75% of stations compliant with the DDA, 25% of stations offering alternative arrangements and 85% of passengers able to travel independently and with easy access. The DDA implementation concept drawn up by the infrastructure operators in 2018 showed that these targets will not quite be met either, even if sufficient funding is available.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has recommended that the FOT, together with the infrastructure operators concerned, should set binding financial targets and timeframes for completion of accessible railways from 2024, and should communicate these regularly.

The proof of proportionality under the DDA is based on poorly documented project data

The infrastructure operators ensure the legally required proof of proportionality by means of a standardised process using a special IT tool. The binding rules have been in force since 2016. In many of the case studies, the SFAO found that the figures in the tool did not match those in the project documentation. In the SFAO's view, therefore, the results of the proof of proportionality do not stand up to scrutiny.

The SFAO has recommended that the FOT, together with the infrastructure operators, should define appropriate measures to ensure that, for each station project, the qualitative balancing of interests under the DDA is performed properly to the extent possible and is documented in a comprehensible manner.

¹ Station modifications via service level agreements (SLAs) and reconstruction of hub stations via implementation agreements

Management of DDA-related measures is now part of the railway infrastructure controlling service level agreement

In 2017, the FOT issued the "DDA planning instructions", aimed at enabling it to intervene in the infrastructure operators' implementation planning. This was to take place via three channels: the infrastructure operators' implementation concepts, the consistent balancing of interests for the proportionality assessment, and special controlling by the FOT. After the infrastructure operators had prepared their initial implementation concepts at the end of 2018, the FOT decided to link the introduced management tools more closely with existing tools.

This solution avoids duplications. However, it remains unclear why an integrated solution was not sought for the controlling right from the beginning.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das BAV bedankt sich bei der EFK für die Möglichkeit, zum Prüfbericht zur Massnahmenumsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs bei den rund 1800 Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen Stellung nehmen zu können. Die grosse Herausforderung aller Beteiligten liegt in der Gesamtbetrachtung eines Bahnhofs oder Eisenbahn-Haltestelle. Oft müssen neben den durch das BehiG ausgelösten Anpassungsarbeiten auch Kapazitätsengpässe der Publikumsanlagen zukunftsgerichtet und mit heutigen geltenden Sicherheitsstandards ausgebaut werden. Von dieser schweizweiten Erneuerung werden alle Personen profitieren, die den öffentlichen Verkehr nutzen: Das Ein- und Aussteigen wird bequemer und die Benutzung des öV wird für alle attraktiver. Wie die EFK während ihrer Prüfung feststellen konnte, wurde bei einigen Infrastrukturbetreibern (ISB) lange Zeit die Umsetzung des BehiG zu wenig prioritär angegangen. Mit der Einführung unserer «Planungsanweisung BehiG» im Jahr 2017 und der Einforderung eines linienbezogenen Umsetzungskonzepts, konnte die Planung und Umsetzung bei den 35 Bahnen beschleunigt werden. Leider können nicht alle zeitlichen Versäumnisse aufgeholt werden. Den Vorschlag der EFK, die Fertigstellung der verspäteten Sanierungen stringenter zu führen, nehmen wir gerne auf. Mit der vom VöV entwickelten und von uns mit dem Behinderten-Dachverband Inclusion Handicap abgestimmten «Planungshilfe Interessenabwägung BehiG», kann die Auslegung der Verhältnismässigkeit von baulichen Sanierungsmassnahmen schweizweit einheitlicher vorgenommen werden. Als Aufsichts- und Vollzugsbehörde nehmen wir die von der EFK aufgedeckten Differenzen bei der Anwendung des VöV-Tools ernst. In allen Fällen, in welchen ohne Plangenehmigungsverfahren nur Ersatzmassnahmen umgesetzt werden, werden wir eine nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage bei allen ISB einfordern und nach einer Prüfung als Gesamtpaket öffentlich publizieren.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in der Zeit vom 29. Oktober bis 23. November 2018 ein Audit zum Thema «Prüfung der Massnumentumsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs» durchgeführt. Die Umsetzung der Prüfung erfolgte zweiteilig: Bei drei Infrastrukturbetreibern mit ausgewählten Projekten als Fallbeispiele und beim Bundesamt für Verkehr (BAV) als Aufsichtsbehörde.

Der Auftrag zur Umsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) läuft seit 1. Januar 2004. Gesetzlich ist die Umsetzungsfrist auf Ende 2023 festgelegt. Für den schweizweiten Vollzug sind die rund 35 Infrastrukturbetreiber verantwortlich. Zentral waren bislang vor allem bauliche Totalsanierungen der Bahnhöfe; vereinzelt wurden auch sogenannte Ersatzmassnahmen umgesetzt, beispielsweise die Hilfestellung durch Personal. Die gesetzeskonform umgebauten Bahnhöfe stellen eine wesentliche Qualitätssteigerung zugunsten aller Reisenden dar.

Seit 2004 bis Ende 2020 stehen gemäss BAV für das Umsetzen von baulichen Anpassungen in den Bahnhöfen kumulierte Finanzmittel von insgesamt 3,3 Milliarden Franken zur Verfügung. Diese Mittel beziehen sich auf verschiedene Gefässe², grösstenteils jedoch auf die Leistungsvereinbarungen (LV) mit den Infrastrukturbetreibern. Zusammen decken sie den Investitionsbedarf der Bahninfrastruktur sowohl für BehiG-Massnahmen als auch für die Kapazitätsanpassungen, die Sicherheit, den Substanzerhalt und Anpassungen an den Stand der Technik ab.

Die künftige Finanzierung ab 2021 für Projekte mit einem Anteil von BehiG-Massnahmen – Bahnhofanpassungen mittels LV / Umbauten der Knotenbahnhöfe mittels Umsetzungsvereinbarungen – ist im Umfang von voraussichtlich mehreren Milliarden Franken noch nicht gesichert. Inzwischen sind Teile dieser Bahninfrastrukturen aufgrund des genehmigten Ausbaus schrittweise 2035 finanziert.

Die Ergebnisse einer Evaluation zur Umsetzung des BehiG lagen 2015 vor. Im Schlussbericht wurde insbesondere auf die fehlende Gesamtsteuerung des Umsetzungsprozesses hingewiesen. Vorgeschlagen wurde ein aktives Controlling bzw. eine aktivere Rolle durch das BAV hinsichtlich des Monitorings und des Einforderns der Umsetzungsprogramme der Infrastrukturbetreiber.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung fokussiert auf die aufsichtsbezogenen BAV-Tätigkeiten im Rahmen des Vollzugs von BehiG beim Bahnzugang. Mitberücksichtigt sind Aspekte der Planung von drei ausgewählten Infrastrukturbetreibern, welche für die Umsetzung die operative Verantwortung tragen.

² Eines davon ist die Finanzhilfe aus dem BehiG-Zahlungsrahmen des Bundes. Ab 2019 werden daraus keine Mittel mehr an Infrastrukturmassnahmen ausgerichtet, was bei Infrastrukturbetreibern und beim BAV zu namhaften administrativen Vereinfachungen führt.

Die der Prüfung zugrunde gelegten zentralen Fragen lauten:

- Erfolgt die Planung und Realisierung der Massnahmen für den behindertengerechten Zugang zur Eisenbahn durch die Infrastrukturbetreiber nach wirtschaftlichen Kriterien?
- Verfügt das BAV über eine zuverlässige Datenbasis zum Umsetzungsstand der Massnahmen für den behindertengerechten Zugang zur Eisenbahn?
- Steuert das BAV die Umsetzung der Massnahmen für den behindertengerechten Zugang zur Eisenbahn angemessen und nach wirtschaftlichen Kriterien?

Die Prüfungsfragen können nur annähernd beantwortet werden (siehe Kapitel 2). Grund dafür ist, dass das BAV noch während der Prüfhandlungen angekündigte, eingeführte Steuerungsinstrumente des BehiG-Vollzugs stärker an bestehende Instrumente anzubinden. Das Amt erkannte, dass mit einem separaten BehiG-Controlling Doppelspurigkeiten zum Controlling der Bahninfrastruktur entstehen. Indem BehiG künftig in das neue Portfolio-Controlling bei der LV integriert wird, ist dessen Bedarf an Controlling auch abgedeckt. Dies wirkte sich direkt auf den Berichtsinhalt bzw. auf die Beantwortung der Fragen aus.

Nicht Gegenstand der Prüfung waren:

- das Projektmanagement bei den Infrastrukturbetreibern und
- die Prozesse der LV mit dem Controlling beim BAV.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Perrot (Revisionsleiter), Frank Ihle und Géraldine Brügger vom 29. Oktober bis 23. November 2018 durchgeführt. Während der Prüfung standen Mitarbeitende des BAV sowie der drei Infrastrukturbetreiber (Schweizerische Bundesbahnen – SBB, Matterhorn Gotthard Bahn – MGB und Rhätische Bahn – RhB) für Auskünfte zur Verfügung. Prüfhandlungen fanden beim BAV und an den Standorten der genannten Infrastrukturbetreiber statt.

Dem Schwerpunkt «Massnahmenplanung und Umsetzungskonzept» wurden Fallbeispiele von laufenden Bahnhofprojekten mit BehiG-Massnahmen zugrunde gelegt. Diese Projekte standen zum damaligen Zeitpunkt überwiegend noch in einer frühen Planungsphase. Die Auswahl basierte auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Diversitätsüberlegungen, welche hinsichtlich des Prüfungsziels relevant waren.

Alle Ergebnisse basieren auf Interviews und auf der Auswertung ausgewählter Dokumente. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach dem mündlichen Feedback vom 13. Februar 2019.

Die Prüfungsbefunde sollen primär aufzeigen, wo sich aus Sicht der EFK Schwachstellen abzeichnen und entsprechende Verbesserungen eingeleitet werden sollen. Die Würdigung positiver Ergebnisse ist nur in Kurzform in den Bericht eingeflossen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK sowohl vom BAV als auch von den Infrastrukturbetreibern umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 11. Dezember 2019 statt. Teilgenommen haben vom BAV: der Leiter Grossprojekte, der Programmleiter Umsetzung BehiG, der Leiter interne Revision

von der EFK: der Mandatsleiter, der Revisionsleiter.

Der Berichtsentwurf der EFK wurde eingehend besprochen. Im Ergebnis wurde Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen erzielt. Die vom BAV vorgebrachten Präzisierungen und Ergänzungen wurden, soweit die EFK diesen zustimmte, anschliessend in den Bericht aufgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Amtsleitung liegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Massnahmenplanung, Umsetzungskonzepte und Steuerung durch die Aufsicht

2.1 Die Umsetzung des BehiG dauert länger als 2023

Aufgrund von Erkenntnissen aus einer Evaluation zur Umsetzung des BehiG initiierte das BAV Ende 2014 das Projekt «Bahnzugang». Teil dieses Projekts war eine erstmalige von den Infrastrukturbetreibern 2016 durchgeführte schweizweite Datenerhebung über den Umsetzungsstand der BehiG-Massnahmen.

Zielwerte zur BehiG-Umsetzung seit 2017

Die Ergebnisse zum Projekt «Bahnzugang» lagen 2017 vor. Sie zeigten, dass vor dem Hintergrund damaliger Priorisierungen bei der Bahninfrastruktur und fehlender qualifizierter Fachkräfte eine gesetzeskonforme Umsetzung des barrierefreien Bahnzugangs bis Ende 2023 durch die verantwortlichen Infrastrukturbetreiber insgesamt nicht machbar ist. Darauf gestützt wurden Varianten mit unterschiedlichen Anforderungen an die BehiG-Erfüllung mit entsprechendem Finanzbedarf erarbeitet und einander gegenübergestellt. Umgesetzt wird jetzt die sogenannte Branchenlösung. Bis Ende 2023 strebt das BAV folgende Zielwerte an:

- 85 % der Ein- und Aussteigenden sollen barrierefrei und autonom reisen können;
- 75 % der Bahnhöfe sollen BehiG-konform umgebaut sein und
- bei 25 % der Bahnhöfe müssen Ersatzmassnahmen zugunsten des barrierefreien Reisens bereitgestellt werden.

Gemäss Auskunft des BAV erfülle die Kombination von Bahnhofumbau (75 %) und Ersatzmassnahmen (25 %) die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich Barrierefreiheit und Verhältnismässigkeit. Der ausgewiesene Finanzbedarf zur «Branchenlösung» sei als Richtgrösse zu verstehen und somit kein Zielwert.

Planungsanweisung BehiG als Steuerungsinstrument seit 2018

Noch 2017 erliess das BAV die «Planungsanweisung BehiG». Dabei wurden die Infrastrukturbetreiber auch an ihre gesetzlich festgelegte Zuständigkeit im Bahnbereich inklusive der BehiG-Massnahmen erinnert. Mit der genannten Anweisung schaffte das Amt die Voraussetzung, um steuernd in die Umsetzungsplanung der Infrastrukturbetreiber einzugreifen. Dies wird erreicht

- über die «Umsetzungskonzepte BehiG» der einzelnen Infrastrukturbetreiber;
- über die Einheitlichkeit bei der Interessenabwägung hinsichtlich der Beurteilung der Verhältnismässigkeit und
- über das spezielle Amtscontrolling für die BehiG-Umsetzung.

Mit den Umsetzungskonzepten verfolgt das BAV das Ziel, dass die Massnahmen bei allen Infrastrukturbetreiber nach einheitlichen Grundsätzen priorisiert sowie die vorhandenen Finanzmittel verhältnismässig und zielgerichtet zur Sanierung gemäss BehiG eingesetzt werden.

2018 wurde die «Planungsanweisung BehiG» erstmals von den Infrastrukturbetreibern und dem BAV angewendet. Während dem Jahr hat das BAV auf der Basis der eingereichten Umsetzungskonzepte die sogenannte finanztechnische Prüfung pro Infrastrukturbetreiber

durchgeführt. Abgeschlossen wurde dieses Prozedere mittels Schreiben an die Infrastrukturbetreiber mit Freigabe / Teilfreigabe des jeweiligen Umsetzungskonzepts BehiG. Ende Jahr wurde der vom BAV verfasste erste «Standbericht BehiG» publiziert.

Ergebnisse der konsolidierten Umsetzungskonzepte BehiG seit Ende 2018

Die ausgewiesenen Angaben im erwähnten Standbericht bestätigten die bisherigen Ergebnisse aus dem Projekt «Bahnzugang», dass die gesetzeskonforme Umsetzung des barrierefreien Bahnzugangs bis Ende 2023 deutlich verfehlt wird. Voraussichtlich werden auch die angestrebten Zielwerte knapp nicht erreicht.

Beurteilung

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass mit der Festlegung der genannten Zielwerte im Jahr 2017 Messgrößen zur BehiG-Umsetzung vorliegen. Diese führen bei den Infrastrukturbetreibern zur gewünschten Aktivitätssteigerung zugunsten des behindertengerechten Bahnzugangs. Als Folge der beschleunigten Investitionstätigkeiten zeichnet sich für die nächsten Jahre jedoch ein umfangreicherer Finanzmittelbedarf ab. Ob der genannte Bedarf an Finanzmitteln aus dem Projekt «Bahnzugang» ausreicht, um dereinst die BehiG-Konformität bei der Bahninfrastruktur sicherzustellen, kann die EFK aktuell nicht beurteilen.

Bedauerlich ist allerdings die Tatsache, dass die Umsetzung des BehiG bis Ende 2023 nicht vollständig realisiert sein wird. Die genannten Begründungen wie die Priorisierungen bei der Bahninfrastruktur oder die Ressourcenknappheit bei den Fachkräften liefern plausible Erklärungen. Ob mit einem frühzeitigeren Eingriff der Aufsicht beim BehiG der Vollzugsrückstand hätte vermieden werden können, ist heute nicht beurteilbar. Die EFK erwartet jedoch, dass die Aufsicht und die betroffenen Infrastrukturbetreiber zusammen eine verbindliche Terminplanung ab 2024 bis zur Fertigstellung des behindertengerechten Bahnzugangs erarbeiten und diesen periodisch aktualisieren und kommunizieren. Auch der Bezug auf die noch festzulegende Finanzierung ist sicherzustellen. Insgesamt bedarf die Umsetzung von BehiG im Bahnzugang BAV-seitig eine erhöhte Aufmerksamkeit.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, zusammen mit den betroffenen Infrastrukturbetreibern für die Fertigstellung des behindertengerechten Bahnzugangs ab 2024 eine verbindliche Terminplanung mit der vorgesehenen Massnahmenumsetzung zu erarbeiten, welche periodisch aktualisiert und kommuniziert wird. Dabei ist auch der Bezug auf die noch festzulegende Finanzierung sicherzustellen.

Stellungnahme des Geprüften

Das BAV unterstützt diese Empfehlung. Das BAV wird von den Bahnen, für die verspäteten Sanierungsprojekte, einen verbindlichen Termin- und Finanzierungsplan einfordern. In unserem jährlichen Standbericht zur Umsetzung BehiG an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, werden wir diese Projekte in einer ausführlicheren Form beschreiben. Die Finanzierung ist grundsätzlich durch die Instrumente der Leistungsvereinbarungen respektive Umsetzungsvereinbarungen (AS 2025/2035) sichergestellt. Das BAV achtet bei Repriorisierungen von Projekten darauf, dass dem BehiG Rechnung getragen wird.

2.2 Die verstärkten BehiG-Aktivitäten führen zu vorzeitigen Abschreibungen bei Bahnanlagen

Erhaltung der Bahninfrastruktur versus BehiG-Massnahmen

Die Erhaltungsmassnahmen der Bahninfrastruktur sind aus dem Bedürfnis der Verfügbarkeit der Anlagen getrieben. Die baulichen Massnahmen zugunsten des behindertengerechten Bahnzugangs orientieren sich an einem gesetzlichen Termin.

Nach Auskunft der befragten Infrastrukturbetreiber begegnen diese den möglichen Zielkonflikten bei der Zuweisung von Finanzmitteln, indem sie bei den Projekten mit BehiG-Massnahmen sowohl konzeptmässig als auch auf Stufe Planung nach Synergien mit Erhaltungsmassnahmen suchen.

Trotz der Suche nach Synergien sind Verschiebungen von Finanzmitteln innerhalb der LV der Infrastrukturbetreiber – zugunsten BehiG / zulasten Erhaltung – nicht ausgeschlossen. Das BAV bestätigte den Sachverhalt. Das Amt habe jedoch öffentlich bekundet, dass es bei entsprechender Beantragung der Infrastrukturbetreiber zusätzliche Mittel für BehiG-Projekte unterstützen werde, was über den ordentlichen Prozess der Eisenbahn-Infrastrukturfinanzierung erfolge. Eine Verschiebung von Finanzmitteln zulasten der Erhaltung soll es demnach nicht geben.

Ausserordentliche Abschreibungen infolge des behindertengerechten Bahnzugangs

Bei den befragten Infrastrukturbetreibern werden Wertvernichtungen bzw. ausserordentliche Abschreibungen auf bestehenden Anlagen sowie deren Berücksichtigung im Rahmen der Planung von BehiG-Massnahmen mehrheitlich wenig beachtet.

Gemäss BAV sei der Nachweis von ausserordentlichen Abschreibungen beim Umsetzungskonzept BehiG von untergeordneter Bedeutung und werde daher von den Infrastrukturbetreibern nicht eingefordert. Dies wird damit begründet, dass die Infrastruktur der Bahnhöfe generell vor Ablauf der üblichen langen Lebensdauer von Betonbauten an veränderte betriebliche Erfordernisse angepasst werden müssten.

Beurteilung

Für die EFK ist es zielführend, dass die Infrastrukturbetreiber im Rahmen der Projektarbeit frühzeitig nach Synergien hinsichtlich BehiG-Massnahmen, Kapazitätsanpassung, Sicherheit und Substanzerhalt suchen, um den Mitteleinsatz möglichst wirtschaftlich vorzunehmen. Insgesamt muss aber gewährleistet sein, dass die Verfügbarkeit der bestehenden Anlagen nicht gefährdet wird.

Ausserordentliche Abschreibungen infolge der Umsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs gibt es, allerdings in unbekanntem Umfang. Ob sich dabei auch Projekte mit einem unangemessen hohen Wertvernichtungsanteil befinden, bleibt offen. Jedenfalls erscheint das Interesse an diesen Angaben sowohl beim BAV als auch bei den befragten Infrastrukturbetreibern eher gering zu sein. Die EFK hat diesen Punkt im Rahmen der Prüfung nicht weiterverfolgt.

2.3 Die Interessenabwägung zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit basiert auf wenig dokumentierten Projektdaten

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 BehiG ist bei der Massnahmenfestlegung die Verhältnismässigkeit darzulegen. Umgesetzt wird dies mittels Interessenabwägung, welche seit 2016 im «Leitfaden Planungshilfe Interessenabwägung BehiG» des Verbands öffentlicher Verkehr (VÖV) festgehalten ist. Dieser Leitfaden ist von den Infrastrukturbetreibern im Rahmen der Variantenwahl (gleichbedeutend mit der frühen Planungsphase «Machbarkeit») verbindlich anzuwenden. Dazu steht ihnen das sogenannte VöV-Tool zur Verfügung. Vor Einführung dieses Tools favorisierten die befragten Infrastrukturbetreiber grundsätzlich den Bahnhof-Vollausbau.

Qualität der Eingabedaten des VöV-Tools für den Nachweis der Verhältnismässigkeit

Eingabedaten im VöV-Tool wie die Kosten – beispielsweise die Investitionskosten des BehiG-Anteils und des Gesamtprojektes aber auch der vorzeitige Substanzerhalt von bestehenden Anlagen – bezogen sich im Rahmen der Prüfung nur teilweise auf den Planungsstand «Machbarkeit». Diese wichtigen Angaben, so die Annahme der EFK, sollten von den Infrastrukturbetreibern in den Projektakten dokumentiert sein. Die Fallbeispiele haben ergeben, dass bei den meisten Bahnhofprojekten keine Übereinstimmung zwischen den Tool-Eingaben der Kosten und den Zahlenwerten aus den vorgelegten Projektakten vorhanden war.

Zu den Eingabedaten im VöV-Tool gehört auch die vorzeitige Abschreibung an bestehenden Anlagen, verursacht durch geplante BehiG-Massnahmen. Dazu wird von den Infrastrukturbetreibern vereinfacht eine hypothetische Restnutzungsdauer der bestehenden Anlagen ermittelt. Die Fallbeispiele haben ergeben, dass so berechnete ausserordentliche Abschreibungen pro Bahnhofprojekt in keiner Weise mit den Zahlenwerten aus der Anlagenbuchhaltung übereinstimmten. Die befragten Infrastrukturbetreiber bestätigten diesen Sachverhalt.

Beurteilung

Die EFK war überrascht, dass zwischen den geprüften Eingabedaten für das VöV-Tool und dem vorgelegten Datenbestand gemäss Projektakten nur eine geringe Übereinstimmung existierte. Solche von den Infrastrukturbetreibern ermittelte Interessenabwägungen stellen die Qualität der Ergebnisse bzw. den Verhältnismässigkeitsnachweis infrage. Problematisch ist zudem, dass diese Ergebnisse aus dem VöV-Tool auch Bestandteil der Plangenehmigungsdossiers sind und der Bewilligungsbehörde unterbreitet werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, zusammen mit den Infrastrukturbetreibern geeignete Massnahmen festzulegen, damit die Interessenabwägung gemäss dem BehiG pro Bahnhofprojekt qualitativ einwandfrei durchgeführt wird und nachvollziehbar dokumentiert vorliegt.

Stellungnahme des Geprüften

Das BAV unterstützt diese Empfehlung. Das BAV wird bei allen Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, an welchen keine PGV Ersatzmassnahmen zur Anwendung kommen, eine verbindliche und nachvollziehbare Interessenabwägung einfordern, prüfen und die Entscheide in geeigneter Form öffentlich publizieren.

2.4 Die einmaligen umfangreichen Datenerhebungen für die Umsetzungskonzepte des BehiG sind ohne längerfristigen Nutzen

Die BAV-Vorgaben verpflichteten die Infrastrukturbetreiber, bei der Ausarbeitung ihrer Umsetzungskonzepte pro Bahnhofprojekt mit BehiG-Massnahmen je einen Datensatz von total 60 Datenfeldern zu erfassen. Gemäss den befragten Infrastrukturbetreibern war die Initialisierung zum Erheben der erforderlichen Daten relativ aufwendig. Vermeldet wurden auch Unklarheiten beim Abgrenzen der verschiedenen Kostenanteile, was zu individuellen Auslegungen führte. Zudem war das Befüllen der Datenfelder oft nur manuell umsetzbar, denn die Möglichkeit einer direkten Extraktion aus den eingesetzten EDV-Tools im Bahninfrastrukturbereich fehlte.

Die befragten Infrastrukturbetreiber stufte die Datenqualität in ihren Umsetzungskonzepten noch als wenig qualitätsgesichert ein.

Prüfen und konsolidieren der Umsetzungskonzepte durch das BAV

In der «Planungsanweisung BehiG» hat das BAV einen Prozess definiert, um die von den Infrastrukturbetreibern eingereichten Tabellen der Umsetzungskonzepte zu prüfen bzw. berichtigen zu lassen und die bereinigten Daten zu einer schweizweiten Gesamtsicht zusammenzuführen. Als Arbeitsinstrument dienten dem BAV sogenannte regelbasierte Checks, um beispielsweise Unvollständigkeiten oder Inkonsistenzen in den Daten aufzuspüren. Soweit von der EFK geprüft, wurden die geschilderten Prüfhandlungen pro Umsetzungskonzept durchgeführt und vom BAV als bereinigte Tabellen zu einer Gesamtsicht konsolidiert.

Abschliessend verfasste das BAV zuhanden jedes Infrastrukturbetreibers eine Freigabe / Teilfreigabe des Umsetzungskonzepts. Damit signalisierte das Amt eine möglichst hohe Planungssicherheit bezüglich Finanzierung und Bewilligungsfähigkeit, ohne ein Präjudiz zu schaffen.

Einfrieren der Planungsanweisung BehiG

Während der Prüfung der EFK informierte das BAV, dass die 2018 durchgeführten Datenerhebungen gemäss der Tabelle «Umsetzungskonzept BehiG» sowie die damit verbundenen Konsistenz- und Plausibilitätsprüfungen einmalig gewesen seien. Auf eine qualitative Verbesserung des erhobenen Datenbestands werde verzichtet, denn der grösste Teil dieser Daten sei künftig nicht mehr erforderlich.

Stattdessen will das Amt pro Bahnhofprojekt jährlich nur noch das voraussichtliche Einreichungsdatum des Plangenehmigungsdossiers sowie das geplante Datum der Inbetriebnahme bei den Infrastrukturbetreibern einfordern. Zudem soll geprüft werden, ob diese beiden Datumsangaben von den Infrastrukturbetreibern via «Webinterface Daten Infrastruktur» (WDI) – seit April 2018 in Betrieb – direkt im LV-Controlling hinterlegt werden können.

Als Konsequenz sollen die eingeführten Steuerungsinstrumente für die BehiG-Umsetzungstärker an bestehende Instrumente angebunden werden. Auch soll es die sogenannten Durchsprachen BehiG geben, die eine Begleitung der Umsetzung ermöglichen. Des Weiteren werde die «Planungsanweisung BehiG» des BAV vom Herbst 2017 auf dem aktuellen Stand eingefroren.

Insgesamt erkenne das BAV bei den Infrastrukturbetreibern eine Sensibilisierung für das BehiG-Thema, was sich in verstärkter konzeptioneller Planung und rascherer Umsetzung der Massnahmen abzeichne. Die eingefrorene Planungsanweisung werde daran nichts ändern.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK ist die Absicht des BAV zielführend, die BehiG-Thematik als Teil der Bahninfrastruktur zweckmässig in das bestehende LV-Controlling zu integrieren und mittels Durchsprachen zu begleiten. Allfällige Doppelspurigkeiten im Controlling werden somit vermieden. Die ursprünglich angedachte Programmsteuerung, gestützt auf die «Planungsanweisung BehiG», ist somit gegenstandslos. Aus den erhobenen Daten bei den Infrastrukturbetreibern lässt sich vor allem eine Abschätzung der noch erforderlichen Investitionen für BehiG-Massnahmen vornehmen, zugewiesen auf jeden Infrastrukturbetreiber mit Verteilung über die nächsten Jahre.

Unklar bleibt, warum die BehiG-Thematik als Teil der Bahninfrastruktur erst jetzt ins bestehende LV-Controlling eingebunden wird. Der «Zwischenschritt» über eine Planungsanweisung, welche nach rund einem Jahr seit Inkraftsetzung eingefroren werden soll, verursachte einerseits einigen Verwaltungsaufwand. Andererseits war das einmalige Erheben der umfangreichen BehiG-Daten bei den Infrastrukturbetreibern mit zusätzlichem Planungsaufwand verbunden, woraus sich aber kein längerfristiger Nutzen ableiten lässt. Obschon das BAV eine Sensibilisierung bei den Infrastrukturbetreibern bezüglich BehiG erkennt, erscheinen Aufwand und Nutzen in einem ungünstigen Verhältnis.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), Stand am 1. Januar 2017, SR 151.3

Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV), Stand am 1. Januar 2016, SR 151.31

Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV), Stand am 1. Januar 2017, SR 742.120

Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV), Stand am 1. Januar 2016, SR 151.34

Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV), Stand am 1. Juli 2016, SR 151.342

Eisenbahngesetz (EBG), Stand am 1. Januar 2018, SR 742.101

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG), Stand am 1. Januar 2018, SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), Stand am 1. Januar 2016, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV), Stand am 1. Januar 2018, SR 611.01

Parlamentarische Vorstösse

14.4200 – Anpassung des öffentlichen Verkehrs gemäss Behindertengleichstellungsgesetz. Interpellation eingereicht durch NR Lohr, eingereicht am 11. Dezember 2014

11.3442 – Verzicht auf unsinnige Sparmassnahmen gegen Behinderte und Betagte. Motion eingereicht durch NR Kiener Nellen, 14. April 2011

Botschaften

00.094 – Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines «Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen» vom 11. Dezember 2000, BBl 2001 1715

Vorgaben des Bundesamts für Verkehr

Erläuterungen vom Juni 2018 zu «Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs» (VböV), Stand am 1. Januar 2016, SR 151.34

Planungsanweisung BehiG vom 28. November 2017 als «Vorgabe zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) bei den Publikumsanlagen der Bahninfrastruktur bis Ende 2023»

Schreiben 26. März 2018 an die Eisenbahn-Infrastrukturbetreiber zu «Finanzhilfen aus dem BehiG-Zahlungsrahmen des Bundes: Infrastrukturseitige Massnahmen künftig aus BIF finanziert»

Vorgaben des Verbands öffentlicher Verkehr

Leitfaden «Planungshilfe Interessenabwägung BehiG» vom 6. April 2016

Anhang 2: Angaben zur BehiG-Umsetzung

1. Zuständigkeiten sind geregelt

Die Infrastrukturbetreiber sind gemäss Eisenbahngesetz (EBG) für den Bau und den Betrieb der Infrastrukturen zuständig. Bauliche Massnahmen zugunsten des behindertengerechten Bahnzugangs – begründet durch die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) – sind ebenfalls Teil dieser Infrastruktur.

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) ist gemäss EGB die Aufsichtsbehörde für den Bau und den Betrieb der Eisenbahnen. In dieser Rolle ist das Amt insbesondere befugt,

- unter bestimmten Bedingungen Beschlüsse und Anordnungen der Eisenbahnunternehmen aufzuheben,
- im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Tätigkeit die notwendigen Daten bei den Eisenbahnunternehmen zu erheben und
- für neu geplante bzw. anzupassende Bauten und Anlagen der Eisenbahn das erforderliche Plangenehmigungsverfahren durchzuführen und die Genehmigung zu erteilen.

Es gibt kein Spezialgesetz, welches für das Thema «Behindertengleichstellung» die Aufsichtskompetenzen verschieben würde.

2. BehiG-Massnahmen sind Standards

Die Einzelheiten der BehiG-Massnahmen mit Spezifikationen sind festgelegt:

- auf Ebene des Bundes in den Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung
- auf Ebene der Infrastrukturbetreiberinfrastrukturbetreiber in deren Regelwerken.

Diese Vorgaben sind bei den entsprechenden Infrastrukturprojekten standardmässig anzuwenden. Das Einhalten dieser Vorgaben ist Bestandteil der Überprüfung durch das BAV im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens. D. h. Bahnhofprojekte ohne Berücksichtigung der BehiG-Massnahmen werden von der Behörde nicht bewilligt.

3. Planung und Umsetzung der Infrastrukturprojekte erfolgen strukturiert

Infrastrukturprojekte werden im Rahmen der Infrastrukturbetreiber-spezifisch festgelegten Prozesse des Projektmanagements geplant und umgesetzt. Zur Bewältigung der gestiegenen Anzahl an Projekten mit BehiG-Massnahmen setzen die Infrastrukturbetreiber teilweise ein Programm-Management ein.

4. Interessenabwägung bei Variantenwahl der BehiG-Massnahmen ist vereinheitlicht

Die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismässigkeit gemäss BehiG bedurften einer einheitlichen von allen Infrastrukturbetreibern zu übernehmenden Auslegung. Seit 2016 sind die Ergebnisse im «Leitfaden Planungshilfe Interessenabwägung BehiG» festgehalten. Mit der Einführung der «Planungsanweisung BehiG» durch das BAV muss dieser Leitfaden von den Infrastrukturbetreibern im Rahmen der Variantenwahl verbindlich angewendet werden. Die Beurteilung der Verhältnismässigkeit ist somit ein Bestandteil der Aufsicht.

5. Begriff «autonome Benützung öffentlicher Verkehrsmittel» ist beschrieben

Aus der Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum «Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen» geht folgende Textpassage hervor: Zitat: «Die autonome Benützung öffentlicher Verkehrsmittel schliesst die Beanspruchung des Personals der Verkehrsunternehmen, beispielsweise für die Benützung eines Mobilifts, nicht aus».

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).