

Sitzung vom 20. Januar 2010

63. Anfrage (Dringende Umsetzung barrierefreier Bahnhöfe auf dem S-Bahnnetz)

Die Kantonsrätinnen Sabine Ziegler und Thea Mauchle, Zürich, haben am 2. November 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Auskunft des ZVV wird der im Februar 2007 beschlossene Rahmenkredit von 32 Mio. Franken (Vorlage 4379, Rahmenkredit für Staatsbeiträge an die Anpassung verschiedener S-Bahn-Stationen und Tramhaltestellen für mobilitätsbehinderte Personen) für barrierefreie Bahnhöfe nicht umgesetzt. Es scheint zu «klemmen» bei der Zusammenarbeit mit SBB und dem Bund. Das Zuwarten von mehr als zwei Jahren ist empörend. Unzählige Mobilitätsbehinderte, aber auch Familien, ältere Personen und Reisende mit Gepäck warten auf eine möglichst rasche Umsetzung.

In diesem Zusammenhang stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wann sieht der Regierungsrat die Umsetzung des Rahmenkredites zeitlich vor?
2. Trifft es zu, dass SBB und BAV die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) verzögern?
3. Wenn ja, aus welchen Gründen?
4. Welche Massnahmen sieht der Regierungsrat vor, um möglichst schnell eine Einigung mit den SBB und dem BAV zu erzielen?
5. Gedenkt der Regierungsrat, im Unterlassungsfall auch rechtliche Schritte gegen die SBB zu ergreifen?
6. Hat der Regierungsrat ein Alternativszenario bereit, um die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags endlich zu bewerkstelligen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sabine Ziegler und Thea Mauchle, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG; SR 151.3) sieht im Bereich des öffentlichen Verkehrs vor, dass bestehende Bauten und Anlagen sowie die Fahrzeuge bis spätestens Anfang

2024 behindertengerecht sind. Dabei richtet sich die Finanzierung von jenen Anpassungen, die im Rahmen von ohnehin beabsichtigten oder notwendigen Neubauten, Umbauten oder Massnahmen zum Substanzerhalt erfolgen, nach den üblichen Zuständigkeiten gemäss Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101). Demnach fällt die Finanzierung von SBB-Anlagen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes, während die Finanzierung der Anlagen der übrigen konzessionierten Transportunternehmen (KTU) von Bund und Kantonen gemeinsam übernommen wird. Der Kanton Zürich beteiligt sich demzufolge an den Anpassungen im Bereich der Forchbahn, der Sihltal-Zürich-Uetliberg-Bahn, der Bremgarten-Dietikon-Bahn, der Schweizerischen Südostbahn und der Verkehrsbetriebe Zürich, nicht aber der SBB.

Für jene Massnahmen, die nicht im Rahmen der ordentlichen Ausbauten oder Neubauten erfolgen, kann der Bund gestützt auf das Behindertengleichstellungsgesetz Finanzhilfen gewähren (vorgezogene Massnahmen). Der Bundesrat legt die Prioritäten, die Bedingungen und die anwendbaren Sätze für die Finanzhilfen fest (Art. 23 BehiG). Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Bund 300 Mio. Franken für schweizweite Massnahmen im öffentlichen Verkehr zugunsten von Behinderten bis Anfang 2024 bewilligt. Diese Mittel sind für Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vorgesehen (Art. 12 Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VböV; SR 151.34]).

Die Höhe der Finanzhilfen des Bundes für vorgezogene Massnahmen richtet sich nach dem erforderlichen Aufwand, der für die kostengünstigste Erfüllung notwendig ist (Art. 20 VböV). Der Bund hat die aus seiner Sicht minimalen Anpassungsmassnahmen definiert und namentlich festgelegt, dass nur Perronteilerhöhungen finanziert werden. Solche Perronteilerhöhungen können allenfalls bei linearen oder strahlenförmig angelegten Netzen umsetzbar sein. In einem hochkomplex verknüpften System wie der S-Bahn Zürich sind sie aber nicht praxistauglich. Es könnte zwar gewährleistet werden, dass behinderte Fahrgäste an Stationen mit Perronteilerhöhungen einsteigen können. Infolge der netzbedingten Richtungswechsel, der Zugläufe und der im Tagesverlauf wechselnden Zuglängen sowie der auf rasche Fahrgastwechselzeiten optimierten Halteorte der S-Bahn Zürich kann aber nicht gewährleistet werden, dass sie am nächsten Zielbahnhof auch wieder mit Perronteilerhöhung aussteigen können. Selbst bei einem theoretisch angenommenen Verzicht auf optimierte Halteorte können Perronteilerhöhungen im S-Bahn-Netz des Kantons Zürich die ihr zgedachte Funktion nicht

erfüllen. Bei der Festlegung der minimal notwendigen Massnahmen hat sich der Bund somit – anders als der Kanton Zürich in seinem Zuständigkeitsbereich – auf abstrakte Normgrössen abgestützt, die weder auf betriebliche Gegebenheiten noch auf die Bedürfnisse behinderter Fahrgäste Rücksicht nehmen noch örtliche Besonderheiten oder regionale Anforderungen genügend berücksichtigen. Sie sind zwar kostengünstig, erfüllen aber die Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes nicht. Zudem wird dem Umstand, dass die Anpassungen den geltenden eisenbahnrechtlichen Vorschriften genügen müssen, zu wenig Rechnung getragen. Als Folge davon wird die Summe, die der Bund den SBB für die Investitionen im Kanton Zürich zur Verfügung stellt, nach Einschätzung von SBB und Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) bei Weitem nicht ausreichen, um sinnvolle Massnahmen zu treffen, die auf die betrieblichen Verhältnisse der S-Bahn Zürich, die Kundenbedürfnisse und die geltenden eisenbahnrechtlichen Vorgaben abgestimmt sind.

Zu Frage 1:

Der Kantonsrat hat in verschiedenen Beschlüssen zu den Grundsätzen über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr festgehalten, dass der Zugang für mobilitätsbehinderte Personen zum öffentlichen Verkehr schrittweise verbessert wird (erstmalig mit Beschluss vom 14. Mai 2001, Vorlage 3830a, letztmalig mit Beschluss vom 23. Februar 2008, Vorlage 4531a). Aufgrund dieser Zielsetzung hat der ZVV das Konzept «MobilPlus» erarbeitet, das im Jahr 2002 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Es sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen bis 2014 eine Basiserschliessung (Grobnetz) zur Verfügung steht. Das Grobnetz umfasst rund die Hälfte aller Bus- und Tramhaltestellen sowie die wichtigeren Bahnstationen der S-Bahn Zürich. Die Anpassungen an weniger bedeutenden Haltestellen und Bahnstationen sollen bis 2024 erfolgen, soweit sie mit verhältnismässigem Aufwand im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes umsetzbar sind. Die Etappierung mit der vorgängigen Entwicklung eines Grobnetzes entspricht den Bestimmungen der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs.

Mit Beschluss vom 22. Oktober 2007 hat der Kantonsrat einen Rahmenkredit von 32 Mio. Franken für Staatsbeiträge an die behindertengerechte Anpassung verschiedener Haltepunkte bewilligt (Vorlage 4379). Der Rahmenkredit umfasst nur den Finanzierungsanteil für Haltestellen mit kantonaler Finanzierungspflicht. Mit den Mitteln werden bis 2014 wichtige S-Bahn-Stationen und Tramhaltestellen der Forchbahn, der Sihlthal–Zürich–Uetliberg-Bahn, der Bremgarten–Dietikon-Bahn, der Schweizerischen Südostbahn und der Verkehrsbetriebe

Zürich mitfinanziert, wobei vorgesehen war, dass bei vom Bund mitfinanzierten Anlagen der Kantonsanteil in der Regel 91% und der Bundesanteil 9% betrage.

Die Projektierungen für die in der Kreditvorlage aufgeführten Massnahmen wurden 2008 zusammen mit den zuständigen Transportunternehmen in die Wege geleitet. Verschiedene Vorhaben konnten in den vergangenen zwei Jahren bereits ausgeführt werden. Der kantonale Rahmenkredit wird allerdings bei vielen Vorhaben stärker belastet als vorgesehen, weil der Bund nur die von ihm selbst festgelegten Beitragsätze für minimale Anpassungsmassnahmen vergütet. Diese reichen in den meisten Fällen nicht für die zweckmässige Erfüllung der Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes aus, weil der Bund auch hier betriebliche Aspekte zu wenig gewichtet. Zudem werden die Projekte durch die vom Bund aktualisierten eisenbahnrechtlichen Vorschriften verteuert, ohne dass sich der Bund an den Zusatzkosten beteiligt. Um die Projekte trotzdem umsetzen zu können, musste der Kanton Zürich bei der Festsetzung der bisherigen Staatsbeiträge seinen Anteil erhöhen. Die Umsetzung der in der Vorlage 4379 enthaltenen Haltestellenanpassungen mit Zielhorizont 2014 ist aber nicht infrage gestellt, weil der Rahmenkredit eine Reserve von 20% für Unvorhergesehenes enthält. Innerhalb des Zielhorizontes können sich einzelne Projekte verzögern, weil die Arbeiten zur Nutzung von Synergieeffekten auf den ordentlichen Erneuerungsbedarf an den jeweiligen Haltestellen abgestimmt werden.

Zu Fragen 2 und 3:

Die SBB haben im Zuge der bisherigen Erneuerungen und Ausbauten rund 70 von 130 Stationen im Kanton Zürich mit behindertengerechten Zugängen und Perronkanten erstellt. Der Kanton Zürich hat diese Anpassungen im Rahmen der Mitfinanzierung der Teilergänzungen im S-Bahn-Netz stark unterstützt. Auf den umgebauten Stationen werden rund drei Viertel aller Benutzerfrequenzen verzeichnet. Zusammen mit dem zunehmenden Einsatz von niederflurigen Fahrzeugen auf dem Kernnetz der S-Bahn werden für einen Grossteil der Behinderten schrittweise immer mehr behindertengerechte Transportketten (S-Bahn, Tram, Bus) zur selbstständigen Benutzung angeboten.

Einzelne grössere Teilregionen im Kanton Zürich werden jedoch auch ab 2014 (Grobnetz) über keine durchgehende behindertengerechte Transportkette nach Zürich verfügen, wenn verschiedene Umsteigebahnhöfe der SBB bis dahin nicht angepasst werden. Die Anpassung dieser Stationen fällt in die Zuständigkeit von Bund und SBB. Weil bei diesen Haltepunkten während der Übergangsfrist bis Anfang 2024 keine Aus- oder Neubauten geplant sind, müssten behindertengerechte An-

passungen über die Bundesmittel aus dem Behindertengleichstellungsgesetz finanziert werden. Die Bestimmungen der VböV und die dazugehörenden Erläuterungen des Bundesamtes für Verkehr (BAV) vom November 2003 und vom Juni 2008 sehen vor, dass diese Bundesmittel in den ersten zehn Jahren nur zur Verwirklichung eines Grobnetzes verwendet werden dürfen und dass das Grobnetz bis Anfang 2014 verwirklicht werden soll. Zum Grobnetz gehören insbesondere Stationen mit wichtigen Umsteigemöglichkeiten auf andere Verkehrsmittel (Art. 13 und 15 VböV). Hier ist der Kanton Zürich besonders betroffen, weil verschiedene Bahnhöfe der SBB in diese Kategorie fallen und deshalb aus Sicht des Kantons Zürich bis 2014 angepasst werden müssten. Trotzdem haben die SBB bis heute noch keine weiteren Planungen an die Hand genommen. Die SBB betonen zwar, dass sie die Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes bis 2024 umsetzen wollen und zusammen mit dem BAV eine Finanzierungslösung mit Zielhorizont 2024 suchen wollen. Damit werden aber aus Sicht des Kantons Zürich die Vorgaben für die Umsetzung eines Grobnetzes bis 2014 zeitlich nicht erfüllt.

Zu Frage 4:

Die Volkswirtschaftsdirektion und der ZVV haben in den vergangenen sechs Jahren verschiedene Vorstösse bis hin zum Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr Energie und Kommunikation (UVEK) unternommen. Dabei haben sie Bund und SBB aufgefordert, ihren Anteil an der Umsetzung des kantonalen Grobnetzes bis 2014 zu übernehmen. Die SBB haben trotz dieser Vorstösse bis heute keine weiteren Planungen ausgelöst. Die wesentliche Differenz zwischen SBB und BAV besteht darin, dass die vom Bund vorgesehenen minimalen Anpassungen aus Sicht der SBB für einen zweckdienlichen Ausbau keinesfalls ausreichen und der Bund daher seiner Finanzierungspflicht gemäss Behindertengleichstellungsgesetz nicht nachkommt. Diese Ansicht der SBB wird auch von der Volkswirtschaftsdirektion und vom ZVV geteilt. Die SBB weisen zudem darauf hin, dass sie nicht bereit seien, das in der Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB festgelegte ordentliche Erneuerungsbudget für solche Anpassungen zu verwenden. Sie hätten allerdings bei der Aushandlung der Leistungsvereinbarung den zusätzlichen Bedarf angemeldet. Der Konflikt zwischen BAV und SBB konnte trotz beharrlicher Interventionen von kantonaler Seite nicht gelöst werden. Insbesondere wäre eine Vor- oder Mitfinanzierung des Kantons für Anpassungsmassnahmen, die im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen, nicht angebracht. Dies käme andernfalls einer weiteren Lastenverschiebung zuungunsten des Kantons Zürich gleich.

Zu Frage 5:

Die Einleitung rechtlicher Schritte durch den Kanton gegen Bund und SBB ist im Vorfeld sorgfältig zu prüfen. Neben formellrechtlichen und materiellen Gesichtspunkten stellt sich insbesondere auch die Frage nach dem richtigen und zulässigen Zeitpunkt der Einleitung eines Verfahrens.

Zu Frage 6:

Das Konzept «MobilPlus» kann aufgrund der bereits getroffenen Entscheide zur Rollmaterialerneuerung und dank des vorliegenden Rahmenkredits für die Infrastruktur in weiten Teilen bis 2014 bzw. 2015 umgesetzt werden. Dennoch werden wichtige Kantonsgebiete wie beispielsweise das Zürcher Oberland mit den stark frequentierten Linien S5, S9, S14 und S15 über keine durchgehende behindertengerechte Transportkette nach Zürich verfügen, weil der Bund die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Bahnhöfe der SBB auf absehbare Zeit nicht angemessen anpassen wird. Es ist allerdings nicht angezeigt, dass der Kanton Zürich Alternativszenarien ausarbeitet und finanziert und den Bund so aus seinen Pflichten entlässt. Es kann auch nicht angehen, dass der Bund seine Finanzierungspflichten auf die Kantone überwälzt, indem er seine Finanzmittel an Vorgaben knüpft, die in wichtigen Teilen des Bahnnetzes nicht praxistauglich sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi