

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION.
HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faitière des organisations
suissees de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni
di persone con disabilità

Bundesamt für Strassen
Abteilung Strassennetze
CH-3003 Bern

Per Email an: aemterkonsultationen@astra.admin.ch

Bern, 17. November 2016

BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE VELOWEGE SOWIE DIE FUSS- UND WANDERWEGE: VERNEHMLASSUNG

Stellungnahme von Inclusion Handicap zum Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard

Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen. Inclusion Handicap hat unter anderem die Aufgabe, die Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts und des Sozialversicherungsrechts zu fördern und so die autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens zu unterstützen.

Inclusion Handicap begrüsst die im vorliegenden Bundesbeschluss vorgesehene Gleichstellung der Velo- mit den Fuss- und Wanderwegen wie auch die damit einhergehende Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes. Zugleich nehmen wir dieses Vernehmlassungsverfahren zum Anlass, um die Anliegen von Menschen mit Behinderungen betreffend die Benützung von Fuss-, Wander- und Velowegen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Unsere Stellungnahme ist entlang den entsprechenden Punkten aufgebaut, beantwortet aber implizit auch die Fragen des auf der Website verfügbaren Fragebogens.



Behindertengleichstellungsrecht im Gesetzgebungsprozess

Die Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Demnach müssen die in Erarbeitung stehenden oder einer Revision unterliegenden Gesetze sowie Verordnungen immer auch unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überprüft werden. Führen sie zu einer direkten oder indirekten Diskriminierung, sind sie mit Art. 8 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV hat der Bundesgesetzgeber bis jetzt hauptsächlich durch den Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) wahrgenommen, aber auch durch die Verankerung von behindertengleichstellungsrechtlichen Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Auf völkerrechtlicher Ebene verpflichtet zudem auch die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) zur Berücksichtigung von deren Anliegen, insbesondere auch im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a+b BRK).

Bedeutung der Zugänglichkeit von Fuss-, Wander- und Velowegen in der Praxis

Mobilität ist eine zentrale Voraussetzung für die gleichberechtigte, selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben. Nur wenn eine Person mobil ist, kann sie eine Ausbildung absolvieren, eine berufliche Tätigkeit ausüben, soziale Kontakte pflegen sowie Tätigkeiten im Bereich der Freizeit, der Kultur oder des Sports nachgehen. Nebst der Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs ist dabei auch ein hindernisfreier Verkehrsraum im weiteren Sinne von grosser Bedeutung. Insbesondere ein hindernisfreies Fusswegnetz stellt die eigentliche Grundlage für die Mobilität von Menschen mit Behinderungen dar, ohne die auch die öffentlichen Verkehrsmittel gar nicht erst genutzt werden können. So hält denn auch Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704) fest, dass Fusswegnetze insbesondere Wohngebiete, Arbeitsplätze, Kindergärten und Schulen, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, öffentliche Einrichtungen, Erholungsanlagen sowie Einkaufsläden erschliessen und verbinden.

Die Bedeutung der Zugänglichkeit insbesondere von Fusswegen zeigt sich auch in der Beratungspraxis von Inclusion Handicap. In den vergangenen Jahren kontaktierten uns mehrfach Personen, die bei der Benützung eines Fussweges eine Benachteiligung erfahren haben. Einer älteren Frau im Rollstuhl beispielsweise war es nicht möglich, den öffentlich zugänglichen Fussweg zu ihrem Ferienhaus zu benützen, da dieser zu steil und unwegsam war.



Zugänglichkeit von Fuss-, Wander- und Velowegen aus rechtlicher Sicht

Nach Art. 9 Abs. 1 BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, zur Ermöglichung einer unabhängigen Lebensführung und der vollen Teilhabe in allen Lebensbereichen geeignete Massnahmen treffen, um Menschen mit Behinderungen u.a. den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten. Diese Massnahmen schliessen die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und –barrieren ein und gelten gemäss lit. a insbesondere auch für Strassen und andere Einrichtungen im Freien. Zudem müssen die Vertragsstaaten nach Art. 20 lit. a UNO-BRK die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen in der Art und Weise und zum Zeitpunkt ihrer Wahl sowie zu erschwinglichen Kosten erleichtern.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene fliesst das Erfordernis der Zugänglichkeit von Fuss-, Wander- und Velowegen für Menschen mit Behinderungen aus dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV.

Die gesetzliche Konkretisierung des Anspruchs von Menschen mit Behinderungen in Bezug auf hindernisfreie Wege erfolgte durch Art. 2 Abs. 3, Art. 3 lit. a und Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3). Ausgehend vom raumplanungsrechtlichen Begriff der „Bauten und Anlagen“ gilt, dass alle künstlich geschaffenen Einrichtungen vom Geltungsbereich des BehiG erfasst werden. Bei ausschliesslich bzw. überwiegend natürlich entstandenen, der Öffentlichkeit zugänglichen Gebieten hingegen kann das BehiG keinen Anspruch auf Zugang gewährleisten.¹ Somit ist der Zugang zu allen künstlich errichteten Fuss-, Wander- und Velowegen Gegenstand des Schutzes vor Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen gemäss BehiG. Dementsprechend wird in den Erläuterungen zur Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV; SR 151.31) ausgeführt, dass zu öffentlich zugänglichen Bauten im Sinne von Art. 3 lit. a BehiG bzw. Art. 2 lit. a BehiV auch Fusswege zählen.²

Nach geltendem Recht (Art. 3 lit. a BehiG) allerdings sind Anpassungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen nur dann vorzunehmen, wenn eine Bewilligung für den Bau oder die Erneuerung von öffentlich zugänglichen Bereichen einer Baute oder Anlage – vorliegend also von Fuss-, Wander- und Velowegen – erteilt wird (Art. 3 lit. a

¹ Siehe hierzu MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 46.

² BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV), 2003, S.2.



BehiG).³

Bezüglich der genauen Anforderungen an eine hindernisfreie Ausgestaltung von Fuss-, Wander- und Velowegen verweisen wir auf die Norm SN 640 075 sowie auf den Wegweiser von Schweizer Wanderwege „Signalisation wandernaher Angebote“. Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf Art. 4 lit. d der Verordnung des UVEK über die auf die Signalisation von Strassen, Fuss- und Wanderwegen anwendbaren Normen (SR 741.211.5), wonach die SN 640 852 (2005) betreffend taktil-visuelle Markierungen für blinde und sehbehinderte Fussgänger auf Strassen, Fuss- und Wanderwege anwendbar ist, sowie das Bundesgerichtsurteil 1C_280/2009 (2009) betreffend den hindernisfreien Fussgängerbereich im Rahmen eines Strassenbauprojekts.⁴

Anregungen für Anpassungen auf Verfassungsebene

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen und insbesondere der fundamentalen Bedeutung der Zugänglichkeit v.a. von Fusswegen für die Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen erscheint es angebracht, im Zuge der Verfassungsänderung im Rahmen des vorliegenden Bundesbeschlusses auch den Rechten von Menschen mit Behinderungen gebührend Rechnung zu tragen.

Unter Berücksichtigung sowohl des Initiativtextes als auch des direkten Gegenentwurfs des Bundesrats schlägt Inclusion Handicap deshalb folgende neue Formulierung für Art. 88 BV vor:

Art. 88 neu BV, Fuss-, Wander- und Velowege

Abs. 1: Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze sowie über Netze für den Alltags- und Freizeitveloverkehr fest. **Dabei berücksichtigt er die Zugänglichkeit dieser Netze für Menschen mit Behinderungen.**

Abs. 2: Er **fördert und koordiniert** Massnahmen der Kantone und Dritter zur Anlage und Erhaltung attraktiver, sicherer **und hindernisfreier** Netze und zur **Kommunikation** über diese.

Abs. 3: Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf solche Netze. Muss er dazugehörige Wege aufheben, so ersetzt er sie.

In Ausübung der in **Abs. 1** verankerten Grundsatzgesetzgebungskompetenz sollte der

³ Siehe hierzu SCHEFER/ HESS-KLEIN, (Anm. 1), S. 61 f.

⁴ Siehe auch MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, (Anm. 1), S. 82, Fn. 223.



Bund u.E. auch Grundsätze für die Verträglichkeit von Fuss- und Veloverkehr auf gemeinsam genutzten Flächen definieren bzw. festlegen, in welchen Situationen Fuss- und Veloverkehr getrennt geführt werden müssen. Mit Blick auf hindernisfreie Wege sollten gemeinsame Flächen für den Fuss- und Veloverkehr grundsätzlich wenn immer möglich vermieden werden.

Betreffend **Abs. 2** spricht sich Inclusion Handicap im Sinne des Initiativtexts für eine „Muss-“ anstelle einer „Kann-“Formulierung aus, um dem Engagement des Bundes zugunsten attraktiver, sicherer und hindernisfreier Fuss-, Wander- und Velowegnetze den gebührenden Nachdruck zu verleihen. Einen Zuständigkeitsvorbehalt zugunsten der Kantone erachten wir – in Übereinstimmung mit dem Bundesrat – nicht als notwendig. Hingegen unterstützen wir die Formulierung des Initiativtexts, wonach der Bund Massnahmen zur Kommunikation über die betreffenden Netze fördert und koordiniert. Mit dem umfassenderen Begriff der Kommunikation wird insbesondere auch die Unterstützung von Kampagnen miteinbezogen, welche für die Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit u.a. in Bezug auf hindernisfreie Wege von grosser Wichtigkeit sind. Dabei ist darauf zu achten, dass auch diese Kommunikation für Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit einer Seh- oder Hörbehinderung, zugänglich ist. Des Weiteren sollte der Bund nebst Informationen u.E. auch Mängelerfassungen und Umsetzungsprogramme unterstützen.

Was **Abs. 3** anbelangt, so begrüessen wir die Rücksichtnahme- und Ersatzpflicht des Bundes.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen auf gesetzlicher Ebene plädiert Inclusion Handicap für den ersten im erläuternden Bericht genannten Weg, sprich eine Totalrevision des bestehenden FWG mit Integration der Velo- und Behindertengleichstellungsanliegen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung sowie Berücksichtigung unserer Anregungen und stehen Ihnen für weitere Fragen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüessen

Julien Neruda

Geschäftsführer

Caroline Hess-Klein, Dr. iur.

Leiterin Abteilung Gleichstellung