

Tagung Behindertengleichstellungsrecht  
4. September 2018

# Das Verbandsbeschwerderecht nach BehiG und der DOSTO-Fall

Martin Looser, Rechtsanwalt  
ettlersuter Rechtsanwälte, Zürich

Worum geht es?

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht als Instrument zur Durchsetzung des objektiven Rechts

Der Fall «Dosto» als Beispiel

# Worauf stützt sich das Verbandbeschwerderecht?

## **Art. 9 BehiG: Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen**

<sup>1</sup> Behindertenorganisationen **gesamtschweizerischer** Bedeutung, die seit mindestens **zehn Jahren** bestehen, können Rechtsansprüche auf Grund von **Benachteiligungen**, die sich auf **eine grosse Zahl Behinderter** auswirken, geltend machen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde **berechtigten Organisationen**.

<sup>3</sup> Diesen Organisationen steht ein Beschwerderecht zu:

- a. bei **Zivilverfahren** zur Feststellung einer **Diskriminierung** im Sinne von Artikel 6;
- b. bei Verfahren zur Erteilung einer Bewilligung für den **Bau oder die Erneuerung von Bauten und Anlagen**, um Ansprüche im Sinne von Artikel 7 geltend zu machen;

...

Französische Fassung:

## **Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées**

### **Art. 9 Qualité pour agir et pour recourir des organisations**

<sup>1</sup> Les organisations d'importance nationale d'aide aux personnes handicapées ont, si elles existent depuis dix ans au moins, qualité pour agir ou pour recourir en leur propre nom contre une inégalité qui affecte un nombre important de personnes handicapées.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral désigne les organisations qui disposent de ce droit.

<sup>3</sup> Ce droit comprend:

- a. la qualité pour agir devant les instances de la juridiction civile afin de faire constater une discrimination au sens de l'art. 6;
- b. la qualité pour recourir contre une autorisation de construire ou une autorisation de rénover afin de faire valoir le droit prévu à l'art. 7;

...

## Worauf stützt sich das Verbandsbeschwerderecht?

...

- c. bei Verfahren der Bundesbehörden zur **Plangenehmigung** sowie zur **Zulassung oder Prüfung von Fahrzeugen** nach:
  1. Artikel 13 Absatz 1 des **Strassenverkehrsgesetzes** ...,
  2. Artikel 18 und 18w des **Eisenbahngesetzes** ...,
  3. Artikel 11 und 13 des Bundesgesetzes ... über die **Trolleybus**unternehmen,
  4. Artikel 8 des Bundesgesetzes ... über die **Binnenschifffahrt**,
  5. Artikel 37 des **Luftfahrtgesetzes** ...,
  6. Artikel 9 des **Seilbahngesetzes** ...;

### Französische Fassung

...

- c. la qualité pour recourir contre les décisions d'approbation des plans et d'admission ou de contrôle des véhicules prises par les autorités fédérales en vertu:
  1. de l'art. 13, al. 1, de la loi fédérale ... sur la circulation routière,
  2. des art. 18 et 18w de la loi fédérale ... sur les chemins de fer,
  3. des art. 11 et 13 de la loi fédérale ... sur les entreprises de trolleybus,
  4. de l'art. 8 de la loi fédérale ... sur la navigation intérieure,
  5. de l'art. 37 de la loi fédérale ... sur l'aviation,
  6. de l'art. 9 de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles;

...

## Worauf stützt sich das Verbandbeschwerderecht?

...

d. gegen Verfügungen der Bundesbehörden über die **Erteilung von Konzessionen** nach:

1. Artikel 28 und 30 des **Luftfahrtgesetzes** ...,
2. Artikel 14 des **Fernmeldegesetzes** ...,
3. Artikel 10 des Bundesgesetzes ... über **Radio und Fernsehen**.

4-5 ...

Französische Fassung:

...

d. la qualité pour recourir contre les décisions des autorités fédérales accordant une concession en vertu:

1. des art. 28 et 30 de la loi fédérale ... sur l'aviation,
2. de l'art. 14 de la loi fédérale ... sur les télécommunications,
3. de l'art. 10 de la loi fédérale ... sur la radio et la télévision.

4-5 ....

# Wer ist verbandsbeschwerdeberechtigt?

## **Art. 5 BehiV: Beschwerde- und klageberechtigte Organisationen**

<sup>1</sup> **Beschwerde- und klageberechtigt** nach Artikel 9 Absatz 2 BehiG sind Behindertenorganisationen:

- a. mit eigener Rechtspersönlichkeit;
- b. die sich seit mindestens 10 Jahren nach ihrem statutarischen Zweck hauptsächlich für die besonderen Belange der Behinderten einsetzen;
- c. deren Tätigkeit von nationaler Bedeutung ist; und
- d. die in Anhang 1 dieser Verordnung aufgeführt sind.

<sup>2</sup> Gesuche um Anerkennung als beschwerde- und klageberechtigte Organisation sind dem EBGB einzureichen. ...

<sup>3-4</sup> ...

Französische Fassung:

## **Ordonnance sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées**

### **Art. 5 Organisations qualifiées pour agir ou pour recourir**

(art. 9 LHand)

<sup>1</sup> Ont qualité pour agir ou pour recourir au sens de l'art. 9, al. 2, LHand les organisations:

- a. qui sont dotées de la personnalité juridique;
- b. qui, conformément à leur but statutaire, s'occupent principalement, depuis dix ans au moins, des intérêts propres aux personnes handicapées;
- c. qui sont d'importance nationale, et
- d. qui sont mentionnées à l'annexe 1.

<sup>2</sup> Les requêtes visant à obtenir le statut d'organisation qualifiée pour agir ou pour recourir doivent être adressées au BFEH. Elles contiennent les documents nécessaires à la vérification des conditions énumérées à l'al. 1, let. a à c.

<sup>3-4</sup> ...

# Wer ist verbandsbeschwerdeberechtigt?

## **Anhang 1 BehiV: Verzeichnis der nach BehiG beschwerde- und klageberechtigten Behindertenorganisationen**

1. AGILE.CH ...
2. Federazione Ticinese Integrazione Andicap (FTIA)
3. pro audito schweiz
4. Pro Infirmis
5. Procap
6. Inclusion Handicap
7. Schweizer Paraplegiker-Vereinigung (SPV)
8. Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV)
9. Schweizerischer Blindenbund ... (SBb)
10. Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen (SZB)
11. Schweizerischer Verband für Gehörlosen- und Hörgeschädigten-Organisationen (Sonos)
12. Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten baulichen Umwelt
13. Schweizerischer Gehörlosenbund (SGB-FSS)
14. Insieme ...

4. September 2018

Tagung Behindertengleichstellungsrecht 2018

6

Französische Fassung

## **Ordonnance sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées**

### **Annexe 1<sup>1</sup> Liste des organisations qualifiées pour agir ou pour recourir**

1. AGILE.CH Les organisations de personnes avec handicap
2. Federazione Ticinese Integrazione Andicap
3. pro audito schweiz
4. Pro Infirmis
5. Procap
6. Inclusion Handicap
7. Association suisse des paraplégiques (ASP)
8. Fédération suisse des aveugles et malvoyants (FSA)
9. Union suisse des aveugles Entraide des aveugles et des malvoyants (USA)
10. Union centrale suisse pour le bien des aveugles (UCBA)
11. Association suisse pour organisations de sourds et malentendants (Sonos)
12. Fondation en faveur d'un environnement construit adapté aux handicapés
13. Fédération Suisse des Sourds (SGB-FSS)
14. insieme Fédération suisse des associations de parents de personnes mentalement handicapées

# Wogegen kann Beschwerde erhoben werden?

## Art. 18w Eisenbahngesetz: Betriebsbewilligung

<sup>1</sup> Für Eisenbahnanlagen und Fahrzeuge ist eine Betriebsbewilligung erforderlich. Das BAV kann Ausnahmen vorsehen.

<sup>2</sup> Das BAV erteilt die Betriebsbewilligung, wenn die Gesuchstellerin den Sicherheitsnachweis erbracht hat und das Vorhaben den massgebenden Vorschriften entspricht.

<sup>3</sup> Es kann weitere Abklärungen vornehmen. ...

➔ Betriebsbewilligung BAV =  
Anfechtungsobjekt einer Verbandsbeschwerde bei Fahrzeugen

Französische Fassung:

## Art. 18w Autorisation d'exploiter

<sup>1</sup> Une autorisation est nécessaire pour exploiter les installations ferroviaires et les véhicules. L'OFT peut prévoir des dérogations.

<sup>2</sup> L'OFT octroie l'autorisation d'exploiter lorsque l'entreprise requérante a fourni le dossier de sécurité et que le projet répond aux exigences.

<sup>3</sup> Il peut procéder à d'autres vérifications. L'entreprise ferroviaire met gratuitement à sa disposition le personnel et le matériel nécessaires, ainsi que les documents indispensables; elle fournit aussi les renseignements nécessaires.

# Welche Ansprüche können geltend gemacht werden?

## Art. 2 BehiG: Begriffe

1-2 ...

<sup>3</sup> Eine **Benachteiligung** beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung oder **einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs** liegt vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist. <sup>4-5</sup> ...

Französische Fassung:

## Art. 2 Définitions

1-2 ...

<sup>3</sup> Il y a inégalité dans l'accès à une construction, à une installation, à un logement ou à un équipement ou véhicule des transports publics lorsque cet accès est impossible ou difficile aux personnes handicapées pour des raisons d'architecture ou de conception du véhicule.

4-5 ...

# Welche Ansprüche können geltend gemacht werden?

## Art. 2 BehiG: Begriffe

1-2 ...

<sup>3</sup> Eine **Benachteiligung** beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung oder **einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs** liegt vor, wenn der Zugang **für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist.** <sup>4-5</sup> ...

## Art. 7 BehiG: Rechtsansprüche bei Bauten, Einrichtungen oder Fahrzeugen

1 ...

<sup>2</sup> Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 **benachteiligt** wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines **Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs** im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das konzessionierte Unternehmen die **Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.**

4. September 2018

Tagung Behindertengleichstellungsrecht 2018

9

Französische Fassung:

## Art. 2 Définitions

1-2 ...

<sup>3</sup> Il y a inégalité dans l'accès à une construction, à une installation, à un logement ou à un équipement ou véhicule des transports publics lorsque cet accès est impossible ou difficile aux personnes handicapées pour des raisons d'architecture ou de conception du véhicule.

4-5 ...

## Art. 7 Droits subjectifs en matière de constructions, d'équipements ou de véhicules

1 ...

<sup>2</sup> Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 3, peut, dans le cas d'un équipement ou d'un véhicule des transports publics au sens de l'art. 3, let. b, demander à l'autorité compétente que l'entreprise concessionnaire élimine l'inégalité ou qu'elle s'en abtienne.<sup>1</sup>

# Welche Ansprüche können geltend gemacht werden?

## Art. 11 BehiG: (Verhältnismässigkeit) Allgemeine Grundsätze

<sup>1</sup> Das Gericht oder die Verwaltungsbehörde ordnet die Beseitigung der Benachteiligung nicht an, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis steht, insbesondere:

- a. **zum wirtschaftlichen Aufwand;**
  - b. zu Interessen des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes;
  - c. zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit.
- <sup>2</sup> ...

Französische Fassung:

## Art. 11 (Proportionnalité) Principes

<sup>1</sup> Le tribunal ou l'autorité administrative n'ordonnent pas l'élimination de l'inégalité lorsqu'il y a disproportion entre l'avantage qui serait procuré aux personnes handicapées et notamment:

- a. la dépense qui en résulterait;
- b. l'atteinte qui serait portée à l'environnement, à la nature ou au patrimoine;
- c. l'atteinte qui serait portée à la sécurité du trafic ou de l'exploitation.

<sup>2</sup> ...

## Welche Rügen hat Inclusion Handicap konkret erhoben?

1. **Rampen** im Ein-/Ausstiegsbereich sind für Menschen im Rollstuhl zu steil
2. **Einstiegskanten** bei Zugeingangstüren sind für Menschen im Rollstuhl schwer überwindbares Hindernis (v.a. in Kombination mit 1.)
3. **Treppenhandlauf** Richtung Ausgang endet vor Kante der letzten Treppenstufe und gefährdet Menschen mit Sehbehinderung
4. **Türöffnungstasten innen** sind für Menschen im Rollstuhl nicht erreichbar
5. **Türöffnungstasten aussen** sind für Menschen mit Sehbehinderung nicht genügend erkennbar
6. **Türfindesignale** sind für Menschen mit Sehbehinderung nicht genügend hörbar
7. **Wagenübergänge im Oberdeck** sind für Menschen mit Sehbehinderung nicht genügend erkennbar (Stolpergefahr)\*

\* In diesen Punkten werden Vergleichsgespräche mit den SBB geführt, eine aussergerichtliche Einigung erscheint möglich

## Welche Rügen hat Inclusion Handicap konkret erhoben?

8. **Gepäckgestelle im Oberdeck, fehlende Haltestangen bei Wagenübergängen und fehlende Haltegriffe an bestimmten Orten** gefährden sichere Fortbewegung für Menschen mit Sehbehinderung
9. **Beleuchtung in den Sitzbereichen** blendet Menschen mit Sehbehinderung stark und beeinträchtigt auch Verständigung von Menschen mit Hörbehinderung erheblich
10. **Spiegelbeleuchtung in den WC** blendet stark und beeinträchtigt Benutzbarkeit für Menschen mit Sehbehinderung
11. **Fahrzeugmonitore spiegeln und beeinträchtigen Zugang zu Reiseinformationen für Menschen mit Sehbehinderung\***
12. **Piktogramme zur Kennzeichnung von Vorrangsitze für Menschen mit Behinderung sind zu klein\***
13. **Taktiler Leitsystem ist für Menschen mit Sehbehinderung unzureichend\***

## Ablauf des Verfahrens im Fall «Dosto»

- ➔ **30. November 2017:** Befristete **Betriebsbewilligung** des BAV für SBB FV-Dosto «Bombardier Twindexx» (= Anfechtungsobjekt der Beschwerde von Inclusion Handicap)
- ➔ **22. Dezember 2017:** **Begehung** eines FV-Dosto in Zürich mit Vertretern verschiedener Behindertenorganisationen, dabei Feststellung zahlreicher Benachteiligungen für Menschen mit Geh-, Seh- und Hörbehinderung
- ➔ **15. Januar 2018:** Einreichung der **Beschwerde** von Inclusion Handicap beim Bundesverwaltungsgericht
- ➔ **14. Februar 2018 / 6. März 2018:** Bundesverwaltungsgericht lehnt vorsorgliche Massnahmen ab und **hebt aufschiebende Wirkung** der Beschwerde **auf**; d.h. weitere Züge können produziert und in Verkehr genommen werden.  
**Aber:** Sofern Beschwerde gutgeheissen wird, müssen allfällige **Anpassungen nachträglich** vorgenommen werden.

## Ablauf des Verfahrens im Fall «Dosto»

- ➔ **15. Mai 2018: Augenschein** des Bundesverwaltungsgerichts an einem SBB FV-Dosto «Bombardier Twindexx» unter Beizug von Menschen mit Geh-, Seh- und Hörbehinderung
- ➔ Seit Einreichung der **Beschwerde** (15.1. / 59 Seiten) findet Schriftenwechsel statt, d.h.
  - **Beschwerdeantworten** SBB (19.3. / 39 Seiten) und Bombardier (19.3. / 86 Seiten), **Vernehmlassung** BAV (16.3. / 12 Seiten)
  - **Replik** Inclusion Handicap (18.5. / 140 Seiten)
  - **Dupliken** SBB (9.7. / 224 Seiten ) und Bombardier (9.7. / 169 Seiten) / Stellungnahme BAV (9.7. / 10 Seiten)
  - **Schlussbemerkungen** Inclusion Handicap (27.8. / 163 Seiten)
  - Nächster Schritt: **Schlussbemerkungen** SBB, Bombardier, BAV (Ende September)

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen zum Augenschein bereits über 1000 Seiten Rechtsschriften, ohne Beilagen.

## Ablauf des Verfahrens im Fall «Dosto»

### Wie geht es weiter?

- ➔ Weiterer Schriftenwechsel möglich (freigestellte Stellungnahmen)
- ➔ **Zeitpunkt Urteil Bundesverwaltungsgerichts** offen, noch im 2018 möglich, vor 30. November aber unwahrscheinlich
- ➔ Problem: **Betriebsbewilligung** vom 30. November 2017 ist auf ein Jahr **befristet**, Ablauf am 30. November 2018
  - Was gilt nach Ablauf der befristeten Bewilligung?
  - Wer entscheidet darüber? Das BAV oder das Bundesverwaltungsgericht?
- ➔ Nach Urteil Bundesverwaltungsgericht **Weiterzug** durch unterliegende Partei **ans Bundesgericht** möglich und wahrscheinlich

## Allgemeine Schlussbemerkungen

- ➔ Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Behindertengleichstellungsrechts
- ➔ Ansprüche auf Unterlassung und Beseitigung von Benachteiligungen betreffen oft technisch und rechtlich komplexe Lebensbereiche
- ➔ Das Wissen der Entscheidungsträger darüber, dass und mit welchen Massnahmen Menschen mit Behinderungen die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht bzw. erleichtert werden kann bzw. muss, ist oft unvollständig
- ➔ Richtige Anwendung des Behindertengleichstellungsrechts durch Infrastrukturbetreiber und Bewilligungsbehörden darf nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden und muss überprüft werden
- ➔ Das Verbandsbeschwerderecht ermöglicht es den Organisationen, sich bei Entscheidungen über wichtige Infrastrukturprojekte gestaltend einzubringen

## Allgemeine Schlussbemerkungen

- ➔ Das Behindertengleichstellungsrecht ist noch jung, viele ungeklärte Rechtsfragen bedürfen einer gerichtlichen Klärung
- ➔ Durch gerichtliche Leitentscheide in konkreten Einzelfällen kann das Behindertengleichstellungsrecht allgemein «operationaler» gemacht werden und in der Praxis bessere Beachtung finden
- ➔ Einzelne Betroffene sind meist nicht in der Lage, in solchen Bereichen selbst Rechtsmittel gegen Verfügungen zu ergreifen (Komplexität, finanzielle Belastung)
- ➔ Verbandsbeschwerdeberechtigte Organisationen sind in der Pflicht, die Durchsetzung des Behindertengleichstellungsrechts nötigenfalls auch auf dem Rechtsweg zu erstreiten
- ➔ Der Einsatz des Verbandsbeschwerderechts erfordert besonderes technisches und juristisches Know-how und finanzielle Mittel auch auf Seiten der Behindertenorganisationen