Inhaltsverzeichnis

6 Strassenverkehrsrecht 5

B

Stichwortverzeichnis 11

6. Strassenverkehrsrecht

6.1 Mitbenützung Busspur

Regeste:
Art. 8 Abs. 4 BV, Art. 3 Abs. 4 SVG, Art. 1 und 2 BehiG – Die Verweigerung einer Ausnahmebewilligung für die Benützung der Busspur auf der Chamerstrasse in Zug durch Fahrzeuge des Vereins TIXIZUG, Fahrdienst für Menschen mit einer Behinderung, ist sachlich begründet.

Aus dem Sachverhalt:

Am 28. März 2018 stellte der Verein TIXIZUG, Fahrdienst für Menschen mit einer Behinderung, beim Regierungsrat das Gesuch, gestützt auf das Behindertengleichstellungsgesetz sei ihren TIXI-Fahrzeugen gleich den kommerziellen Taxis die Benützung der Busspur auf der Chamerstrasse, Abschnitt Aabachstrasse bis Knoten Letzistrasse in Fahrtrichtung Cham, Stadtgemeinde Zug, zu erlauben. Mit Beschluss vom 18. September 2018 wies der Regierungsrat dieses Gesuch ab. Am 15. Oktober 2018 liess der Verein TIXIZUG eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und die Aufhebung des Entscheides des Regierungsrates vom 18. September 2018 sowie die Gutheissung seines Gesuches beantragen.

Aus den Erwägungen:

(. . .)

2. Am 20. November 2007 beschloss der Stadtrat Zug als damals zuständige Behörde für die Anordnung von Verkehrsanordnungen an Kantonsstrassen auf dem Gemeindegebiet von Zug, dass die bestehende Busspur auf der Chamerstrasse, Abschnitt Aabachstrasse bis Knoten Letzistrasse, stadtauswärts von Taxis mitbenützt werden dürfe. Es handelt sich dabei um eine Strecke von einer Länge von rund 850 m. Einem E-Mail der Sicherheitsdirektion vom 18. September 2017 an die Präsidentin des Beschwerdeführers ist zu entnehmen, dass gemäss Abklärungen der Sicherheitsdirektion vom Sommer 2012 die Zulassung der Taxis auf der Busspur problemlos und unfallfrei verlaufen sei, weshalb diese Verkehrsanordnung bestehen bleibe. Ob und wie viele Taxis die Busspur tatsächlich benützen würden, konnte auf Anfrage der Sicherheitsdirektion im September 2017 nicht beantwortet werden, da keine Zählungen vorgenommen würden.

3. a) Gemäss Art. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) können die Kantone bzw. die befugten Gemeinden Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs auf den Strassen ihres Gebietes erlassen. Bei der Verkehrsplanung und der Umsetzung kommt den Kantonen im Rahmen ihrer Strassenhoheit ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum zu (vgl. Christoph J. Rohner, Erlass und Anfech-

tung von lokalen Verkehrsanordnungen, Zürich/St. Gallen 2012, S. 72). In Art. 3 Abs. 4 SVG werden die mit den Anordnungen angestrebten Ziele beschrieben, so u.a. die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs. Die Beschränkungen und Anordnungen müssen dabei erforderlich und notwendig sein, wie der Wortlaut von Art. 3 Abs. 4 SVG nahelegt («...können erlassen werden, soweit...»). Christoph J. Rohner (a.a.O., S. 76) relativiert diese strikten Prinzipien und plädiert für «Nützlichkeit» von Verkehrsanordnungen. Unbestritten ist aber, dass der zuständigen Behörde ein erhebliches Ermessen eingeräumt wird. Beschränkungen und Anordnungen müssen durch Signale oder Markierungen angezeigt werden (Art. 5 Abs. 1 SVG). Bei der Anordnung einer Busspur handelt es sich um eine Massnahme, die sich auf Art. 3 Abs. 4 SVG stützt. Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) zeigt das Signal «Busfahrbahn» (2.64) eine Fahrbahn an, die für Busse im öffentlichen Linienverkehr bestimmt ist und die andere Fahrzeuge nicht benützen dürfen; auf Zusatztafeln vermerkte Ausnahmen bleiben vorbehalten.

b) Grundsätzlich sind Busfahrbahnen ausschliesslich für den öffentlichen Linienverkehr bestimmt. Ausnahmen können aber bewilligt werden. Ob und unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahmesituation gegeben ist, ist im SVG nicht definiert. Ein direkter, auf das SVG abgestützter Anspruch auf Zubilligung einer Ausnahme mit nachfolgenden Konsequenzen ist nicht gegeben. Die Erteilung einer Ausnahmebewilligung liegt somit im Ermessen der zuständigen Behörde. Das Ermessen muss aber pflichtgemäss ausgeübt werden; es gelten das Willkürverbot, das Gleichbehandlungsgebot, die Verhältnismässigkeit und die Wahrung der öffentlichen Interessen.

4. Das Behindertengleichstellungsrecht ist auf Verfassungsstufe angelegt: Die Verfassung verbietet einerseits in Art. 8 Abs. 2 BV eine Diskriminierung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Diese Bestimmung gibt verfassungsunmittelbare Abwehransprüche dagegen, dass Behinderte wegen ihrer Behinderung rechtlich benachteiligt werden. Für die Beseitigung faktischer Benachteiligungen der Behinderten ist demgegenüber Art. 8 Abs. 4 BV einschlägig, wonach das Gesetz Massnahmen vorsieht zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter. Diese Bestimmung gibt keinen individualrechtlichen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit, sondern enthält einen Gesetzgebungsauftrag, der verbindlich durch das Gesetz wahrgenommen wird (BGer 2C_380/2012 vom 22. Februar 2012, Erw. 2.2.1.).

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3) hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Als Mensch mit Behinderung im Sinne dieses Gesetzes gilt eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weit-

erzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 2 Abs. 1 BehiG). Eine Benachteiligung liegt vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Begründung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Eine Benachteiligung bei Zugang zu einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs oder bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen liegt vor, wenn dies für Behinderte nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (vgl. Art. 2 Abs. 3 und 4 BehiG). Artikel 3 BehiG definiert den Geltungsbereich des Gesetzes. So gilt es gemäss Art. 3 lit. b für öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (Bauten, Anlagen, Kommunikationssysteme, Billettbezug) und Fahrzeuge, die einem der folgenden Gesetze unterstehen: 1. dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, 2. dem Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen, 3. dem Personenbeförderungsgesetz vom 18. Juni 1993, 4. dem Bundesgesetz vom 29. März 1950 über die Trolleybusunternehmen, 5. dem Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt, oder 6. dem Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948.

5. Der Beschwerdeführer sieht in der Tatsache, dass sein TIXI-Fahrdienst eine dem öffentlichen Verkehr vergleichbare Leistung anbietet, sowie dem Faktum, dass private, gewerbsmässig tätige Taxisunternehmen in privilegierter Weise die dem Linienbus vorbehaltene Fahrbahn mitbenützen dürfen, eine unzulässige Benachteiligung von Behinderten begründet.

Vorab kann festgestellt werden, dass sich gestützt auf das SVG keinerlei Anspruch auf Mitbenützung einer den Linienbussen vorbehaltenen Fahrbahn ableiten lässt. Weiter ist festzuhalten, dass der private Fahrdienst des Beschwerdeführers als nicht öffentlich zugängliche Einrichtung des öffentlichen Verkehrs dem BehiG nicht unterstellt ist. Gemäss Art. 7 ff. BehiG können nur direkt benachteiligte Personen oder eine vom Bundesrat bezeichnete zur Beschwerde berechtigte Behindertenorganisation gesamtschweizerischer Bedeutung aus dem BehiG fliessende Rechtsansprüche geltend machen. Der Verein TIXIZUG gehört offensichtlich nicht dazu (siehe Liste gemäss Anhang 1 zur Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003, BehiV, SR 151.31). Ohnehin dient das BehiG dem Schutz vor Benachteiligung und Diskriminierung (zu letzterem Begriff vgl. Art. 2 lit. d BehiV) der behinderten Menschen und nicht den ihnen dienenden Organisationen. Eine Benachteiligung im Sinne des BehiG kann der Beschwerdeführer aus eigenem Recht somit nicht geltend machen; in diesem Umfang ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Vorliegend stellt sich daher einzig die Frage, ob der Regierungsrat sein Ermessen gegenüber dem Beschwerdeführer im Vergleich zu anderen „Interessengruppen“ pflichtgemäss ausgeübt oder ob er in rechtsverletzender Weise eine beim Beschwerdeführer gegebene Ausnahmesituation verneint hat. Zu berücksichtigen ist, dass Ausnahmen per definitionem zu Ungleichbehandlungen führen.

6. a) Unter dem Namen TIXIZUG besteht ein Verein mit Sitz in Zug ohne wirtschaftlichen Zweck nach Art. 60 ff. ZGB. Er bezweckt gemäss Art. 2 seiner Statuten vom 6. Mai 2011 den Aufbau und Betrieb eines Transportdienstes für Behinderte jeden Alters, welche die öf-

fentlichen Verkehrsmittel nicht benützen, oder diese, der Behinderung wegen, nicht erreichen können. Zu den Aktivmitgliedern gehören u.a. die Fahrerinnen und Fahrer im Dienst von TIXIZUG. Innerhalb des Kantons betragen die Fahrpreise pro Person Fr. 4.–, angrenzend an den Kanton Fr. 8.– und bei Fernfahrten Fr. –.70 pro Kilometer. Reservationen für Fahrten sind 3 bis 4 Tage im Voraus anzumelden. Die Fahrerinnen und Fahrer arbeiten unentgeltlich, müssen mindestens 12 Einsätze pro Jahr leisten und einen Einführungskurs im ersten Jahr, einen Weiterbildungskurs im 2. Jahr, und ab dem 75. Altersjahr wieder jährlich theoretische und praktische Weiterbildungskurse besuchen. Im Dezember 2016 wurde zwischen dem Kanton Zug und dem Verein TIXIZUG eine Subventionsvereinbarung für die Jahre 2017–2019 getroffen. Darin wird in Ziff. 1.3.1 unter Verweis auf die Tätigkeit des Vereins festgehalten, dass TIXIZUG in diesem Sinn als ein Bestandteil des öffentlichen Verkehrs zu betrachten sei, welcher zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderung beitrage. Für die im Rahmen der Subventionsvereinbarung erbrachten Aufgaben leistet der Kanton für die Jahre 2017–2019 einen jährlichen Beitrag von Fr. 210'000.– (vgl. Ziff. 2.1).

b) Mit der Ausnahmeerlaubnis für Taxis, die Busfahrbahn zu benützen, wurde tatsächlich gegenüber den anderen motorisierten privaten Verkehrsteilnehmern eine Ungleichheit geschaffen. Ziele wie Pünktlichkeit der Ankunft, Berechenbarkeit der Fahrzeit etc., mit welchen der Beschwerdeführer sein Anliegen begründet, könnten auch andere private, kommerziell tätige Unternehmen wie Handwerksbetriebe, Kurierdienste etc. mit ebenso guten Gründen für sich geltend machen und damit eine Ungleichbehandlung ihrerseits bemängeln. Auch wenn der Regierungsrat dem Fahrdienst des Beschwerdeführers ein öffentliches Interesse zusprach und damit eine Grundlage für die jährliche Subventionierung schuf, ist nicht zu verkennen, dass sich dieser private Taxidienst in wesentlichen Aspekten vom öffentlichen Verkehr unterscheidet. Als privater Dienstleister untersteht er auch nicht dem Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1). Seine Pflichten sind statutarisch selbstbestimmt. Es besteht weder Transport- noch Betriebspflicht. Es müssen keine bestimmte Linie gefahren und keine Haltestellen bedient werden; Fahrpläne müssen nicht eingehalten werden. Der Fahrdienst des Beschwerdeführers darf nach den statutarischen Regelungen nur von einer bestimmten Personengruppe, nämlich von Behinderten jeden Alters mit Mobilitätsbeeinträchtigungen und deren Begleitpersonen, benutzt werden. Die TIXI-Fahrzeuge müssen – und dies im Unterschied zur eher spontanen Inanspruchnahme eines kommerziellen Taxis – schon drei bis vier Tage im Voraus reserviert werden. Dies ermöglicht einerseits den Fahrdisponenten des Beschwerdeführers, die üblicherweise bestehende Verkehrssituation in ihre Planung miteinzubeziehen, anderseits den Fahrern und Fahrerinnen, eine alternative Route zu wählen. Anders als bei den kommerziellen Taxis belasten zudem Streckenlänge und Dauer der Fahrt den behinderten Fahrgast zumindest in finanzieller Hinsicht nicht, da die Tarife innerhalb des ganzen Kantons unabhängig von Fahrstrecke und Zeitdauer einheitlich (und häufig günstiger als diejenigen des ÖV und massiv billiger als kommerzielle Taxifahrten) sind. Aufgrund der hohen Disponibilität bei der Planung der (privaten) TIXI-Fahrten ist nicht zu sehen, inwiefern der mobilitätsbeeinträchtigte Fahrgast tatsächlich gegenüber den nichtbehinderten Menschen eine Benachteiligung oder Schlechterstellung erfahren sollte.

c) Dass der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer die Ausnahmebewilligung verwehrte, ist sachlich begründet. Zweck der separaten Busfahrspur ist es, den öffentlichen Linienbusverkehr zu privilegieren und die Fahrplansicherheit zu erhöhen. Je mehr zusätzliche Interessengruppen, die teilweise durchaus ähnlich gelagerte Interessen vorbringen könnten, von der Bevorzugung der Busspur profitieren können, umso mehr wird das Ziel für den ÖV vereitelt. Nicht von der Hand zu weisen ist daher die präjudizielle Wirkung einer Ausnahmebewilligung an den Beschwerdeführer. Es wäre nicht einzusehen, mit welchen Gründen z. B. das Schweizerische Rote Kreuz, welches wie der Beschwerdeführer auch mit gekennzeichneten Fahrzeugen Fahrdienste für beeinträchtigte Personen anbietet, oder weitere Organisationen mit Dienstleistungen von öffentlichem Interesse von der Benutzung ausgeschlossen werden könnten. Ob die Benützung der Busfahrbahn durch beschriftete Privatfahrzeuge, die nicht deutlich als Taxi mit Kennleuchte gekennzeichnet werden dürfen, die Sicherheit beeinträchtigen oder die schnelle Erkennbarkeit, wer überhaupt darauf zu fahren befugt ist, mindern würden, muss hier nicht beurteilt werden. Es ist aber durchaus vorstellbar, dass das mit (diversen) Zusatztafeln erweiterte Signal der Busfahrbahn die Klarheit der Signalisation trüben könnte. Dazu kommt vorliegend, dass die verwehrte Ausnahmebewilligung eine Busspur von nur gerade rund 850 m betrifft. Zu Stau und eigentlichen Zeitverzögerungen kommt es bei dieser Strecke stadtauswärts bekanntermassen in der Regel nur im abendlichen Berufsverkehr. Diesen Gegebenheiten kann bei der Planung der Fahrten durch den Beschwerdeführer Rechnung getragen werden. An dieser Stelle muss und kann nicht geprüft werden, aus welchen Gründen insgesamt der damals zuständige Stadtrat eine Ausnahmebewilligung für kommerzielle Taxis erteilte. Es kann aber festgestellt werden, dass der Leistungsvergleich zwischen ÖV, Beschwerdeführer und gewerbsmässig betriebenen Taxis einige Übereinstimmungen zeigt, dass sich aber Pflichten und Rechte der drei Anbieter in wesentlichen Belangen unterscheiden, so dass sich eine verschiedene Behandlung auf jeden Fall vertreten lässt.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdegegner sein Ermessen pflichtgemäss ausgeübt und somit kein Recht – und nur dies unterliegt der gerichtlichen Überprüfung – verletzt hat. Bei dieser Rechtslage besteht insbesondere auch kein Anspruch des Beschwerdeführers auf eine befristete Zulassung als mildere Massnahme. Die Beschwerde ist demnach, soweit darauf eingetreten werden kann, als unbegründet abzuweisen.

(. . .)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. November 2019, V 2018 102

Das Urteil ist rechtskräftig.

B

Stichwortverzeichnis

Mitbenuuml;tzung Busspur, 5