

# Gleichberechtigte Mobilität dank ÖV-ergän- zender Fahrdienste?

Eine Mixed-Method Studie über die Mobilität von Menschen mit  
Behinderung in der Schweiz.

<https://doi.org/10.21256/zhaw-2490>

## Schlussbericht

Prof. Dr. phil. Brigitte E. Gantschnig  
Selina M. Egger, MScOT  
Dr. Martina Filippo  
Dr. Ronald Liechti  
Prof. Dr. Armin Gemperli

12. 10. 2023

Finanziert durch:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**pro infirmis**

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung  
von Menschen mit Behinderungen EBGB

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
	1.1 Zusammenfassung	7
	1.2 Zusammenfassung in leichter Sprache	8
<b>2</b>	<b>Abkürzungen</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>14</b>
	3.1 Mobilität von Menschen mit Behinderung	14
	3.2 ÖV-ergänzende Fahrdienste in der Schweiz	15
<b>4</b>	<b>Zielsetzung</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Methodisches Vorgehen</b>	<b>18</b>
	5.1 Studiendesign	18
	5.2 Teilnehmer:innen	19
	5.3 Datenerhebung	21
	5.4 Datenanalyse	23
	5.5 Ethik	25
<b>6</b>	<b>Ergebnisse</b>	<b>26</b>
	6.1 Erleben und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten	26
	6.2 Die Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste und deren Einfluss auf die Partizipation von Menschen mit Behinderung: Nationale Querschnittstudie	37
	6.3 Rechtliche Aspekte der Mobilität von Menschen mit Behinderung in Bezug auf ÖV-ergänzende Fahrdienste	66
<b>7</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b>	<b>112</b>
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerung</b>	<b>114</b>
<b>9</b>	<b>Dank</b>	<b>117</b>
<b>10</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>118</b>
<b>11</b>	<b>Anhang</b>	<b>129</b>

## Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1</i>	19
<i>Demografische Merkmale zur Anzahl, zum Alter, Geschlecht, Sprachregion der Teilnehmer:innen</i>	
<i>Tabelle 2</i>	21
<i>Übersicht der Datenerhebungsmethoden</i>	
<i>Tabelle 3</i>	23
<i>Übersicht der Datenanalysemethoden</i>	
<i>Tabelle 4</i>	26
<i>Kategorien und Subkategorien der Ergebnisse der qualitativen Studie</i>	
<i>Tabelle 5</i>	38
<i>Soziodemographische Merkmale der Teilnehmer:innen im Stichprobenvergleich</i>	
<i>Tabelle 6</i>	113
<i>Handlungsempfehlungen für eine Mobilitätsverbesserung von Menschen mit Behinderung in der Schweiz</i>	

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1</i>	
<i>Darstellung der induktiven und deduktiven Prozesse im Verlauf des Projektes</i>	18
<i>Abbildung 2</i>	
<i>Welche Gehdistanz ist für Sie möglich? (%)</i>	40
<i>Abbildung 3</i>	
<i>Welche Hilfsmittel nutzen Sie? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	40
<i>Abbildung 4</i>	
<i>Können Sie sich ohne fremde Hilfe mit dem Rollstuhl fortbewegen? (%)</i>	41
<i>Abbildung 5</i>	
<i>Wie stark haben Sie sich in den letzten sechs Monaten aufgrund Ihrer Gesundheit, in der Ausführung von Aktivitäten eingeschränkt gefühlt? (%)</i>	41
<i>Abbildung 6</i>	
<i>Wie oft sind Sie zu Fuss oder mit folgenden Transportmitteln mobil? (%)</i>	42
<i>Abbildung 7</i>	
<i>Wie oft verlassen Sie Ihren Wohnraum für die folgenden Aktivitäten? (%)</i>	42
<i>Abbildung 8</i>	
<i>Welche Freizeitaktivitäten führen Sie wie oft aus? (%)</i>	43
<i>Abbildung 9</i>	
<i>Wie oft nutzen Sie folgende Transportmittel für ausserkantonale Aktivitäten oder weitere Distanzen? (%)</i>	43

<i>Abbildung 10</i>	
<i>Können/könnten Sie selbständig, mit öffentlichen Verkehrsmitteln fahren? (%)</i>	44
<i>Abbildung 11</i>	
<i>Wie oft hatten Sie in den letzten 12 Monaten keine Fahr- oder Mitfahrmöglichkeit, aber hätten eine gebraucht? (%)</i>	44
<i>Abbildung 12</i>	
<i>Auf welche Aktivitäten verzichten oder verzichteten Sie aufgrund der fehlenden Transportmittel? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	45
<i>Abbildung 13</i>	
<i>Würden Sie den ÖV-ergänzenden Fahrdienst auch nutzen, wenn der öffentliche Verkehr barrierefrei wäre? (%)</i>	45
<i>Abbildung 14</i>	
<i>Seit wie vielen Jahren fahren Sie ungefähr mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)</i>	46
<i>Abbildung 15</i>	
<i>Welche Gründe haben schon einmal eine Rolle gespielt, dass Sie sich für eine Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst entschieden haben? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	46
<i>Abbildung 16</i>	
<i>Welche Gründe haben schon einmal eine Rolle gespielt, dass Sie sich gegen eine Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst entschieden haben? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	47
<i>Abbildung 17</i>	
<i>Aus welchen Gründen entscheiden Sie sich gegen eine Nutzung des öffentlichen Verkehrs (ÖV)? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	48
<i>Abbildung 18</i>	
<i>Wie oft fahren Sie mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst für folgende Aktivitäten? (%)</i>	48
<i>Abbildung 19</i>	
<i>Für welche Strecken nutzen Sie vor allem den ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)</i>	49
<i>Abbildung 20</i>	
<i>Wie weit im Voraus bestellen Sie normalerweise den ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)</i>	49
<i>Abbildung 21</i>	
<i>Wie oft wären Sie spontan froh um einen ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)</i>	50
<i>Abbildung 22</i>	
<i>Wie viele ÖV-ergänzende Fahrdienste haben Sie zur Auswahl? (%)</i>	50
<i>Abbildung 23</i>	
<i>Erhalten Sie immer einen Fahrdienst, wenn sie ihn bestellen? (%)</i>	51
<i>Abbildung 24</i>	
<i>Benötigen Sie einen ÖV-ergänzenden Fahrdienst der rollstuhlgängig ist? (%)</i>	51
<i>Abbildung 25</i>	
<i>Wie sicher fühlen Sie sich während der Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)</i>	52
<i>Abbildung 26</i>	
<i>Wie zufrieden sind Sie im Allgemeinen mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)</i>	52

<i>Abbildung 27</i>	
<i>Wenn Sie ÖV-ergänzende Fahrdienste nutzen, werden Sie durch den Fahrer/ die Fahrerin zum Fahrzeug begleitet? (%)</i>	53
<i>Abbildung 28</i>	
<i>Benötigen Sie Unterstützung durch den Fahrer/die Fahrerin, um in das Fahrzeug des ÖV-ergänzenden Fahrdienstes einzusteigen? (%)</i>	53
<i>Abbildung 29</i>	
<i>Welche Unterstützung durch den Fahrer/die Fahrerin benötigen Sie nach der Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)</i>	54
<i>Abbildung 30</i>	
<i>Wie schätzen Sie die Kosten für den ÖV-ergänzenden Fahrdienst ein? (%)</i>	54
<i>Abbildung 31</i>	
<i>Wie bezahlen Sie mehrheitlich den ÖV-ergänzenden Fahrdienst zu den folgenden Aktivitäten? (%)</i>	55
<i>Abbildung 32</i>	
<i>Übernimmt die Krankenkasse in jedem Fall die Fahrtkosten zur Ärztin oder zum Arzt? (%)</i>	55
<i>Abbildung 33</i>	
<i>Genügen Ihnen die Anzahl subventionierter Fahrten? (%)</i>	56
<i>Abbildung 34</i>	
<i>Von was hängt es ab, ob die subventionierten Fahrten genügen? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	56
<i>Abbildung 35</i>	
<i>Wenn der ÖV-ergänzenden Fahrdienst gleich viel kosten würde wie der ÖV, würden Sie ihn öfters nutzen? (%)</i>	57
<i>Abbildung 36</i>	
<i>Für welche Aktivitäten würden Sie den ÖV-ergänzenden Fahrdienst mehr nutzen, wenn er günstiger wäre? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	58
<i>Abbildung 37</i>	
<i>Verzichten Sie aufgrund der ÖV-ergänzenden Fahrdienstkosten bewusst auf Aktivitäten? (%)</i>	59
<i>Abbildung 38</i>	
<i>Auf welche Aktivitäten verzichten Sie aufgrund der Fahrdienstkosten? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)</i>	60
<i>Abbildung 39</i>	
<i>Wie wichtig sind für Sie diese Aktivitäten, auf die Sie verzichten? (%)</i>	61
<i>Abbildung 40</i>	
<i>Wie zufrieden sind Sie mit Ihren Möglichkeiten, wichtige Aktivitäten im Alltag ausführen zu können? (%)</i>	61
<i>Abbildung 41</i>	
<i>Haben Sie genügend Möglichkeiten, um sich ausser Haus mit einem Fahrzeug fortzubewegen (%)</i>	62
<i>Abbildung 42</i>	

<i>Im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung, wie schätzen Sie Ihre Möglichkeiten ein, sich ausser Haus fortzubewegen (z.B. mit ÖV-ergänzendem Fahrdienst, ÖV, Auto)? (%)</i>	62
<i>Abbildung 43</i>	
<i>Wie wichtig ist es für Ihren Alltag mit Transportmittel (Zug, Tram, ÖV-ergänzendem Fahrdienst etc.) fahren zu können? (%)</i>	63
<i>Abbildung 44</i>	
<i>Wie zufrieden sind Sie mit ihrer Mobilität ausserhalb Ihres Daheims (z.B. Autofahren, mit dem Bus oder Zug reisen, ÖV-ergänzendem Fahrdienst)? (%)</i>	63
<i>Abbildung 45</i>	
<i>Sind Sie zufrieden mit Ihrer Selbständigkeit in der Mobilität ausserhalb Ihres Daheims? (%)</i>	64
<i>Abbildung 46</i>	
<i>Wie spontan können Sie Aktivitäten ausser Haus nachgehen für die Sie Transportmittel (ÖV-ergänzende Fahrdienste, öffentlicher Verkehr etc.) benötigen? (%)</i>	64

# 1 Zusammenfassung

## 1.1 Zusammenfassung

**Hintergrund:** Viele Menschen in der Schweiz können den öffentlichen Verkehr (ÖV) nicht oder nur beschränkt nutzen, zum Beispiel weil sie eine Geh- oder Sehbehinderung haben. Um dennoch am öffentlichen Leben teilzuhaben, sind die Betroffenen auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen. Diese sind schweizweit äusserst heterogen organisiert.

**Ziel:** Beschreibung von Angebot, Nutzung und Bedarf ÖV-ergänzender Fahrdienste aus Sicht der Menschen mit Behinderung, sowie aus rechtlicher Sicht.

**Methoden:** Das Forschungsteam wandte im Projekt gemischte Methoden (qualitativ, quantitative und Rechtsanalyse) an. Das Forschungsteam sammelte die Daten in fünf Fokusgruppendifkussionen und einer nationalen Querschnittstudie anhand eines Online-Fragebogens und rechtlichen Dokumenten. Die qualitativen Daten wurden anhand der Methode der Inhaltsanalyse, die quantitativen Daten anhand deskriptiver und inferenzstatistischer Methoden und die rechtliche Situation «de lege lata» analysiert. Aufgrund der Studienresultate wurden Handlungsempfehlungen entworfen, mit Vertreter:innen aus der Politik, aus Behinderten- und Altersorganisationen, aus dem öffentlichen Transportwesen und von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten an zwei Workshops diskutiert und anschliessend überarbeitet.

**Ergebnisse:** Insgesamt nahmen 594 Menschen mit und ohne Behinderung an den Studien des Projektes teil. Davon waren 336 (57%) Frauen, 256 (43%) Männer und zwei anderen Geschlechts. Die Teilnehmer:innen waren zwischen 18 und 103 Jahren alt ( $m=62,4$ ,  $SD=19,6$ ). Die Ergebnisse zeigen, dass ÖV-ergänzende Fahrdienste zu unterschiedlichen Zwecken genutzt werden: für Therapie- und Arztbesuche, Freizeitaktivitäten, Einkäufe oder Arbeitswege. Hauptsächlich werden Fahrdienste für kurze Strecken eingesetzt. Der Service der Fahrdienste wird besonders wegen der persönlichen Betreuung von Fahrer:innen, der Verlässlichkeit und Sicherheit geschätzt. Die Nutzung der Fahrdienste variiert je nach Person. Während einige auf alternative Fahrdienste zurückgreifen können, sind für andere diese die einzige Option. Folglich wirken sich gerade für diese Personen die hohen Preise, unklare Finanzierungszuständigkeit, begrenzte Verfügbarkeiten und ungenügende überkantonale Koordination einschränkend aus. Die rechtliche Verortung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten ist unklar, und die Zuständigkeit von Bund und Kanton nicht eindeutig.

**Schlussfolgerungen:** Zusammenfassend schätzen Menschen mit Behinderung das Angebot der ÖV-ergänzenden Fahrdienste als eine wichtige Unterstützung für die Ausführung ihrer täglichen Aktivitäten und die gesellschaftliche Partizipation. Dennoch sind Grundrechte von Menschen mit Behinderung tangiert und die Ziele der Behindertenrechtskonvention im Bereich der Mobilität nicht erfüllt. Daraus resultieren folgende Handlungsempfehlungen: 1) Ausweitung des Geltungsbereichs des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung auf Fahrdienste. 2) Einbindung der Fahrdienste in den ÖV, indem sie dem Personenbeförderungsgesetz unterstellt werden. 3) Sicherstellung einer schweizweiten Koordination von Fahrdiensten in den Bereichen Angebot, Nutzung, Bestellung und Bezahlung.

**Schlagwörter:** Mobilität, Transport, Beeinträchtigung, Behinderung, Partizipation, Gleichberechtigung, Inklusion

## 1.2 Zusammenfassung in leichter Sprache

### Bessere Mobilität für Menschen mit Behinderung in der Schweiz

Viele Menschen mit Behinderung können den öffentlichen Verkehr nicht nutzen. Fahr-Dienste sind deshalb für viele Menschen mit Behinderung wichtig. Die ZHAW hat ein Forschungs-Projekt zum Thema Fahr-Dienste gemacht. Die Resultate zeigen: Das Angebot der Fahr-Dienste kann verbessert werden. Dazu braucht es andere Regeln für die Fahr-Dienste im Gesetz.

#### Wie ist es im Moment?

Viele Menschen in der Schweiz können den öffentlichen Verkehr (ÖV) nicht nutzen.

Oder sie können den ÖV nicht immer nutzen.

Zum Beispiel: Sie haben eine Gehbehinderung oder Sehbehinderung.

Damit diese Menschen trotzdem am öffentlichen Leben teilhaben können, brauchen sie zusätzliche Fahr-Dienste.

Diese Fahr-Dienste sind aber nicht in der ganzen Schweiz gleich organisiert.

Sie werden auch nicht in der ganzen Schweiz gleich finanziert.

Es gibt unterschiedliche Regeln in der Schweiz, wer diese Fahr-Dienste nutzen darf.

#### Was war das Ziel des Forschungs-Projekts?

Die Forschenden wollten mit dem Projekt diese Fragen untersuchen:

- Wie nutzen Menschen mit Behinderung Fahr-Dienste?
- Welche Auswirkungen haben die Transport Möglichkeiten auf den Alltag von Menschen mit Behinderung?

#### Wie waren die Methoden des Forschungs-Projekts?

Die Forschenden haben diese Methoden genutzt:

- Sie haben die Themen in fünf Gruppen diskutiert.
- Sie haben einen Online-Fragebogen erstellt.
- 536 Personen aus der ganzen Schweiz haben diesen Fragebogen ausgefüllt.
- Sie haben die Gesetze für die Fahr-Dienste genau angeschaut.

#### Die Forschenden haben die Resultate ausgewertet.

Dann haben sie Empfehlungen dazu geschrieben, was man machen sollte.

Sie haben mit verschiedenen Personen über diese Empfehlungen diskutiert.

Sie haben zwei Arbeitsgruppen für diese Diskussionen gemacht.

Nach den Arbeitsgruppen haben sie die Empfehlungen überarbeitet.

### Was sind die Resultate des Forschungs-Projekts?

Die Forschenden konnten Antworten auf die folgenden Fragen finden.

### Wozu nutzen Menschen die Fahr-Dienste?

Für:

- Arzt-Besuche
- Therapie-Besuche
- Freizeit-Aktivitäten
- Einkäufe
- Arbeits-Wege

Sie nutzen Fahr-Dienste vor allem für kurze Strecken.

### Was schätzen Menschen an den Fahr-Diensten?

Menschen schätzen an den Fahr-Diensten vor allem:

- die persönliche Betreuung durch die Fahrerinnen und Fahrer
- die Zuverlässigkeit der Fahr-Dienste
- die Sicherheit der Fahr-Dienste

### Wie oft nutzen Menschen Fahr-Dienste?

Menschen nutzen die Fahr-Dienste unterschiedlich oft.

Manche Menschen haben andere Transport-Möglichkeiten.

Sie haben zum Beispiel Angehörige, die sie irgendwohin fahren können.

Andere Menschen haben **keine** anderen Transport-Möglichkeiten.

Für sie sind Fahr-Dienste die einzige Transport-Möglichkeit.

Diese Menschen erleben Einschränkungen in ihrem Alltag, weil das Fahr-Dienst-Angebot **nicht** optimal ist.

Das heisst zum Beispiel:

- weil die Fahr-Dienste zu viel kosten
- weil **nicht** klar ist, wer die Fahr-Dienste finanziert
- weil die Fahr-Dienste **nicht** immer verfügbar sind
- weil die Fahr-Dienste **nicht** schweizweit organisiert sind

### Was hat die Untersuchung der Gesetze gezeigt?

Die Untersuchung der Gesetze hat gezeigt:

- Es ist **nicht** klar, mit welchen Gesetzen die Fahr-Dienste geregelt werden.
- Es ist deshalb auch **nicht** klar, wer für die Fahr-Dienste zuständig ist: der Bund oder die Kantone?
- Die Fahr-Dienste werden **nicht** im Behinderten-Gleichstellungs-Gesetz erwähnt.
- Die Grundrechte von Menschen mit Behinderung werden verletzt, weil sie **nicht** genug Transport-Möglichkeiten haben.
- Die Ziele der Behinderten-Rechts-Konvention im Bereich Mobilität sind im Moment **nicht** erfüllt.

**Empfehlungen: Was sollte man tun?**

Die Forschenden haben Empfehlungen gemacht. Diese Empfehlungen beruhen auf den Resultaten des Forschungs-Projekts.

**3. Empfehlung:**

Fahr-Dienste für Menschen mit Behinderung sollten Teil des Behinderten-Gleichstellungs-Gesetzes sein. Dieses Gesetz ist ein Bundes-Gesetz.

Damit die Fahr-Dienste Teil dieses Gesetzes sein können, muss man das Gesetz überarbeiten.

**2. Empfehlung:**

Die Fahr-Dienste sollten Teil des öffentlichen Verkehrs sein.

Damit sie Teil des öffentlichen Verkehrs sein können, muss man sie in das Personen-Beförderungs-Gesetz

aufnehmen.

Dieses Gesetz ist ebenfalls ein Bundes-Gesetz.

**3. Empfehlung:**

Die Fahr-Dienste sollten in der ganzen Schweiz gleich organisiert sein.

Das heisst, diese Dinge sollten überall gleich organisiert sein:

- Angebot: Es braucht überall genug Fahr-Dienste.
- Nutzung: Man sollte die Fahr-Dienste überall auf die gleiche Art nutzen können.
- Die Bestellung: Man sollte die Fahr-Dienste überall auf die gleiche Art bestellen können.
- Bezahlung: Die Fahr-Dienste sollten überall gleich viel kosten.
- Es sollte überall klar sein, wer die Fahr-Dienste finanziert.

Das Ziel davon ist:

**Menschen mit Behinderung können Transport-Möglichkeiten so nutzen wie Menschen ohne Behinderung.**

**Leichte Sprache**

Übersetzung in Leichte Sprache, Stufe A2: Pro Infirmis, Büro für Leichte Sprache

## 2 Abkürzungen

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10)
Art.	Artikel
AR/AI	Appenzell Ausser- und Innerrhoden
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1)
BBI	Bundesblatt
BE	Kanton Bern
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BHG	Gesetz über die Behindertenhilfe des Kantons Basel-Stadt vom 14. September 2016 (SG 869.700)
BRG	Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt vom 18. September 2019 (SG 140.500)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
E.	Erwägung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungsleistung
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (SR 831.30)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen am 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974 (SR 0.101)
etc.	et cetera
EV ELG	Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung des Kantons Bern vom 16. September 2009 (BSG 841.311)
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
GRIMB	Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen des Kantons Wallis vom 31. Januar 1991 (SGS 850.6)
HVI	Verordnung des EDI über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung vom 29. November 1976 (SR 831.232.51)
HVA	Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Altersversicherung vom 28. August 1978 (SR 831.135.1)

IEG	Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 1. Oktober 2007 (LS 855.2)
IEV	Verordnung über Invalideneinrichtungen für Erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 12. Dezember 2007 (LS 855.21)
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (SR 831.26)
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20)
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (SR 831.201)
KBB	Koordinationsstelle Fahrten für Mobilitätseingeschränkte Personen beider Basel
KBV	Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen des Kantons Basel-Stadt vom 18. Dezember 2007 (SG 832.720)
KHMI	Kreisschreiben über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung vom 1. Januar 2022
KLV	Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (SR 832.112.31)
KSVR	Kreisschreiben über die Vergütung der Reisekosten in der Invalidenversicherung vom 1. Januar 2008 (Stand 1. Januar 2022)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (SR 832.102)
lit.	litera
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	(Rand-)Note
OKP	obligatorische Krankenpflegeversicherung
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (SR 745.1)
REPB	Reglement betreffend die Erteilung von kantonalen Bewilligungen für die Personenbeförderung des Kantons Wallis vom 12. Mai 1999 (SGS 740.100)
Rz	Randziffer
S.	Seite(n)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SHG BE	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern vom 11. Juni 2001 (BSG 860.1)
SHG ZH	Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (LS 851.1)

SHV ZH	Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 21. Oktober 1981 (LS 851.11)
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SLG	Gesetz über die sozialen Leistungsangebote des Kantons Bern vom 9. März 2021 (BSG 860.2)
StrG	Strassengesetz des Kantons Wallis vom 3. September 1999 (725.1)
TaxiV	Verordnung über das Halten und Führen von Taxis vom 11. Januar 2012 (BSG 935.976.1)
u.a.	unter anderem
UNO-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 15. Mai 2014 (SR 0.109)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, abgeschlossen am 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, abgeschlossen am 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 (SR 0.103.2)
UV	Unfallversicherung
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (SR 832.20)
UVV	Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (SR 832.202)
vgl.	vergleiche
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 (SR 745.11)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer(n)
ZLG	Zusatzleistungsgesetz des Kantons Zürich vom 7. Februar 1971 (LS 831.3)
ZLV	Zusatzleistungsverordnung des Kantons Zürich vom 5. März 2008 (LS 831.31)

## 3 Ausgangslage

Autor:innen: Gantschnig, B.E., Liechti, R. Gemperli, A., Filippo M., & Egger, S.M.

### 3.1 Mobilität von Menschen mit Behinderung

#### ***Mobilität, gesellschaftliche Partizipation, und Gesundheit von Menschen mit Behinderung***

Partizipation in der Gesellschaft stärkt Gesundheit und Wohlbefinden von Menschen mit und ohne Behinderung (Dawson-Townsend, 2019; Sturge et al., 2021; Turcotte et al., 2018). In diesem Projekt verstehen wir unter Menschen mit Behinderung, «Menschen mit langfristigen körperlichen, geistigen, intellektuellen oder sensorischen Beeinträchtigungen, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren ihre volle und wirksame Partizipation an der Gesellschaft gleichberechtigt mit anderen behindern können» (United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 2007, p. 5). Wir beziehen uns auf diese Definition, da sie die Auswirkungen der Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigungen von Menschen und umweltbedingten Einschränkungen der Partizipation betont (CRPD, United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 2007). Menschen mit Behinderung erleben jedoch Partizipations-Hindernisse wie beispielsweise Diskriminierung, mangelnde Zugänglichkeit, oder eingeschränkte soziale Netzwerke (Bartolac & Sangster Jokić, 2019). Mobil zu sein, wird für viele Menschen mit Behinderung, ihre Familie und Freunde zu einer Herausforderung, da sie sich in verschiedenen komplexen Umgebungen und Kontexten zurechtfinden müssen, darunter im ÖV, auf Strassen und begehbaren Wegen oder auf Baustellen (Chaudhury et al., 2021; S. M. Egger et al., 2022).

Aktuelle Studien zeigen den Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Partizipation, dem Gehen oder Fahren zu wichtigen Orten und der Gesundheit und dem Wohlbefinden von Menschen mit Behinderung. So konnte gezeigt werden, dass der Schweregrad der Behinderung bei Menschen nach einem Schlaganfall einen Einfluss auf den Grad der Mobilität und die Partizipation in der Gemeinschaft hat (Olofsson et al., 2020) und dass die Anzahl der besuchten Orte und die Häufigkeit der Besuche einen Einfluss auf den Grad der selbsteingeschätzten Partizipation ausser Haus hat (Margot-Cattin et al., 2022). Daher sollten bei der Ermöglichung von Mobilität und Partizipation von Menschen mit Behinderung folgende Aspekte berücksichtigt werden: die Umwelt (z. B. Transportmöglichkeiten), die täglichen Lebensaufgaben der Personen, persönliche Bedeutung der Mobilität und die Wichtigkeit der besuchten Orte (Lewicka, 2010; Li et al., 2021; Malinowsky et al., 2020; Meijering et al., 2019).

Die gesellschaftliche Partizipation von Menschen mit und ohne Behinderung in Bezug auf Mobilität und Gesundheit wurde bisher wenig untersucht. Eine schwedische Studie ergab, dass Menschen mit Behinderung ihre Gesundheit, Lebensqualität und soziale Inklusion weniger gut einschätzten, als Menschen ohne Behinderung (Lindgren Westlund & Jong, 2022). Eine Studie mit älteren Erwachsenen (65+) zeigte, dass eine geringe Mobilität mit einer tieferen Partizipation verbunden war, insbesondere für Menschen mit Behinderung beispielsweise in Vereinen (Rosso et al. (2013). In der Schweiz waren im Jahr 2020 nur 24% der Menschen mit schwerer Behinderung und 38% aller Menschen mit Behinderung Teil sozialer Organisationen und Vereine, gegenüber 45% der Menschen ohne Behinderung (Bundesamt für Statistik, 2022). Für die Schweiz gibt es aktuell wenig wissenschaftliche Studien über die Mobilität von Menschen mit Behinderung. Eine davon ist die Analyse der Schweizer Gesundheitsbefragung durch das Bundesamt für Statistik (2021b), die besagt, dass der Anteil der Menschen mit Behinderung, die den ÖV selbständig nutzen

können, geringer ist als bei Menschen ohne Behinderung. Regionale Analysen bestätigen die Einschränkungen in der Mobilität von Menschen mit Behinderung in der Schweiz, zum Beispiel für den Kanton Zürich (Gantschnig et al., 2017; Naguib et al., 2018) den Kanton Luzern (Buerkli et al., 2008), und den Kanton St. Gallen (Sonderregger, 2010).

### **Transportprobleme von Menschen mit Behinderung**

Die Mobilität von Menschen mit und ohne Behinderung spielt eine entscheidende Rolle in ihrem Alltag, insbesondere durch die Nutzung vom ÖV. Um die Mobilitätsoptionen für Menschen mit Behinderung zu verbessern, haben viele Länder verschiedene Maßnahmen ergriffen, darunter niedrige oder kostenlose Fahrpreise, spezialisierte Transportmittel, Barrierefreiheitsgesetze und nutzerfreundliche Fahrzeuge (Beyzak et al., 2017; Sitter & Mitchell, 2020; Unsworth et al., 2021). In der Schweiz trat 2004 das Behindertengleichstellungsgesetz in Kraft, das die Anpassung von Gebäuden, Bauwerken und ÖV an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung vorschreibt, jedoch wird das Ziel – Anpassungen in allen Bereichen umzusetzen - bis zum Fristende 2023 nicht vollständig erreicht (Schweizerische Bundesbahnen SBB, 2023b). Insbesondere bei Bushaltestellen gibt es erhebliche Herausforderungen, da nur wenige davon barrierefrei sind (Inclusion Handicap, 2023). Dies wird teilweise auf die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Gemeinden und Kantonen zurückgeführt (U. Stückelberger, persönliche Mitteilung, Januar 2023). Die Ergebnisse der *nationalen Gesundheitsbefragung 2017* zeigen, dass 30% der Menschen mit schwerer Behinderung und 11% aller Menschen mit Behinderung zumindest gewisse Schwierigkeiten haben, den ÖV zu benutzen, verglichen mit 1% der Menschen ohne Behinderung (Bundesamt für Statistik, 2021a). Dazu kommt, dass ein Teil der Menschen mit Behinderung trotz eines barrierefreien ÖV immer auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen sein werden.

## **3.2 ÖV-ergänzende Fahrdienste in der Schweiz**

ÖV-ergänzende Fahrdienste sind ein wichtiges Angebot für Menschen mit Behinderung, die den ÖV nicht oder nur teilweise nutzen können. Das Hauptmerkmal der ÖV-ergänzenden Fahrdienste in der Schweiz ist deren Diversität, da es für ÖV-ergänzende Fahrdienste keine eindeutige Rechtslage gibt/ die Zuständigkeiten rechtlich nicht eindeutig definiert sind. Sie sind weder dem Taxiwesen unterstellt noch dem ÖV.

Einzelne Kantone wie Zürich, Luzern, beide Basel und Bern haben kantonale Konzepte der Versorgung, welche die Finanzierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste nur für den Zweck von Freizeitfahrten abdecken (KBB, 2023; Pro Infirmis, 2023b; PROMobil, 2023; Stiftung BTB, 2023). Anderweitige Fahrzwecke wie Schule, Arbeit, medizinische Transporte werden durch verschiedene Sozialversicherungen (teil-) finanziert. Beispielhaft beschreiben wir in diesem Bericht die Organisation, das Angebot, die Berechtigung und Finanzierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste des Kantons Bern (Stiftung BTB, 2023):

Die Stiftung Behindertentransport Kanton Bern (BTB) hat vom Kanton per Leistungsvertrag die Aufgabe, die Transporte zur sozialen Partizipation (Freizeittransporte) zu regeln: sie ist verantwortlich für die Akkreditierung der Anbieter, die Erteilung der Berechtigungen an Menschen mit Behinderung, sowie für das Controlling und die Abrechnung der kantonalen Subventionen (Kanton Bern Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion & Amt für Integration und Soziales, 2023; Stiftung BTB, 2023). Im Kanton Bern gibt

es über 100 Anbieter von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, die in irgendeiner Form Fahrten für Menschen mit Behinderung anbieten. Dies sind gewöhnliche Taxibetriebe und/oder spezialisierte ÖV-ergänzende Fahrdienste, die besonders den ÖV-ergänzenden Fahrdienst für Rollstuhlfahrer:innen anbieten. Davon sind 60, ausschliesslich professionelle Anbieter, von der BTB zugelassen (vom Ein-Personen-Taxibetrieb bis zum ÖV-ergänzenden Fahrdienstunternehmen mit 120 Fahrzeugen). Diese rechnen jährlich etwa 160'000 subventionierte Freizeit-Fahrten mit der BTB ab. Die ÖV-ergänzenden Fahrdienste sind auch für spontane Fahrten für Menschen mit Behinderung verfügbar (Stiftung BTB, 2023). Ein gültiger BTB-Ausweis ist die Voraussetzung dafür, die Leistungen der ÖV-ergänzenden Fahrdienste in Anspruch zu nehmen. Einen BTB-Ausweis erhalten Menschen mit Behinderung, die den ÖV nachweislich nicht oder nur sehr eingeschränkt nutzen können. Das waren im Jahr 2022 rund 5'500 Personen. Der Leistungsvertrag des Kanton Bern an die BTB umfasst rund 6 Millionen Schweizer Franken jährlich (Kostendach). Die Fahrgäste zahlen einen Selbstbehalt von durchschnittlich 13 Franken pro Einzelfahrt (knapp 30% der Fahrkosten). Da es keine Anbindung an regionale und/oder nationale Abonnement gibt, zahlen Menschen mit Behinderung im Vergleich zu jenen ohne, trotz der Subventionierung der Fahrten mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, bis zum Zehnfachen des Fahrpreises für ein und dieselbe Strecke.

Die Konzepte der anderen Kantone sind entweder mit dem des Kanton Berns vergleichbar oder nicht. Mit Bern vergleichbare Konzepte haben die Kantone Zürich (PROMobil, 2023), beide Basel (KBB) (KBB, 2023), Luzern (Pro Infirmis) (Pro Infirmis, 2023b) und Graubünden (Stiftung Mobilita) (Mobilita, 2023). Die grösste kantonale «Dachorganisation» ist die Stiftung Pro Mobil Zürich mit (vor Corona) bis zu 270'000 Fahrten und über 500 Anbietern (PROMobil, 2023). Allen, auch diesen grossen Organisationen und ÖV-ergänzenden Fahrdiensten ist gemeinsam, dass infolge beschränkter Mittel die Anzahl der Transporte kontingentiert werden muss. Einzelne Kantone (BL, ZH) kennen auch eine Einschränkung bei der Berechtigung nach Einkommen/Vermögen (KBB, 2023; PROMobil, 2023). In den Kantonen Waadt und Solothurn gibt es je einen dominierenden Anbieter. Diese sind «Transport Handicap Vaud» (Transport Handicap Vaud, 2023) und «INVA Solothurn» (INVA mobil, 2023). Beide ÖV-ergänzenden Fahrdienste werden mit Beiträgen der Kantone und/oder einzelner Gemeinden subventioniert (INVA mobil, 2023; Transport Handicap Vaud, 2023). Ausserdem gibt es in zahlreichen Kantonen ÖV-ergänzende Fahrdienste mit freiwilligem Fahrpersonal, meistens organisiert durch private Vereine wie beispielweise «Passe-partout» im Kanton Fribourg (Fondation Passe-Partout, 2023), «Transport Handicap» im Kanton Wallis (Transport Handicap, 2023), «Rete due uno» im Kanton Tessin (Pro Infirmis, 2023a) oder «TIXI» in den Kantonen St. Gallen (TIXI Verein St.Gallen, 2023), Appenzell Ausser- und Innerrhoden (Tixi AR/AI, 2023), Zug (TIXI ZUG, 2023), Aargau (TIXI AARGAU, 2023), Luzern (Rollstuhltaxi-Genossenschaft Luzern, 2023) und Zürich (TIXI Zürich, 2023). Die Freiwilligenfahrdienste verfügen oft über beschränkte Fahr-Kapazitäten und müssen in der Regel im Voraus bestellt werden. Sie werden über Fahreinnahmen, Spenden, und teilweise über Beiträge von Gemeinden/Kantonen finanziert. Der Fahrdienst des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) ist in der ganzen Schweiz aktiv (Schweizerisches Rotes Kreuz, 2023). Das Fahrpersonal besteht auch hier aus Freiwilligen, die die ÖV-ergänzenden Fahrten meistens mit dem eigenen Fahrzeug anbieten und dafür Spesen in Rechnung and das SRK in Rechnung stellen. Die ÖV-ergänzenden Fahrdienste beschränken sich jedoch an vielen Standorten auf Fahrten für ältere Menschen mit dem Zweck von Fahr-

ten zu und/oder von medizinischen Terminen. Das Volumen der SRK Fahr-Dienste ist mit etwa hunderttausende Transporten pro Jahr, beträchtlich (Schweizerisches Rotes Kreuz, 2023). Zusammenfassend sind Organisation, Angebot, Berechtigung und Finanzierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste in den Kantonen und auf nationaler Ebene sehr divers.

## 4 Zielsetzung

Autor:innen: Gantschnig, B.E., Liechti, R., Filippo M., Egger S. M, Gemperli, A.

Das übergeordnete Ziel der Studie war es, die Sicht von Menschen mit Behinderung hinsichtlich ihres Bedarfs und der Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste zu erheben sowie der Auswirkungen der Transportmöglichkeiten auf ihren Alltag. Die Erkenntnisse sollen dabei helfen, Transportangebote für Menschen mit Behinderung zu verbessern und ihre Partizipation zu ermöglichen.

Konkrete Ziele dieses Projektes waren:

- 1) Die Beschreibung des Erlebens und der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten (qualitative Studie).
- 2) Die Beschreibung von Faktoren, welche die Nutzung und die Zufriedenheit in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten aus der Sicht von Menschen mit Behinderung beeinflussen (quantitative Studie).
- 3) Die Erstellung einer Übersicht zu nationalen und ausgewählten kantonalen Regelungen für ÖV-ergänzende Fahrdienste (Rechtsanalyse).
- 4) Die Erstellung von Handlungsempfehlungen und konkreten Lösungsvorschlägen für politische Entscheidungstragende und Verantwortliche relevanter Organisationen in Bezug auf ÖV-ergänzenden Fahrdienste (Handlungsempfehlungen).

Die Ergebnisse dienen als Basis, um ÖV-ergänzende Angebote bedarfsgerecht, wirksam und kostenwirksam anzubieten.

## 5 Methodisches Vorgehen

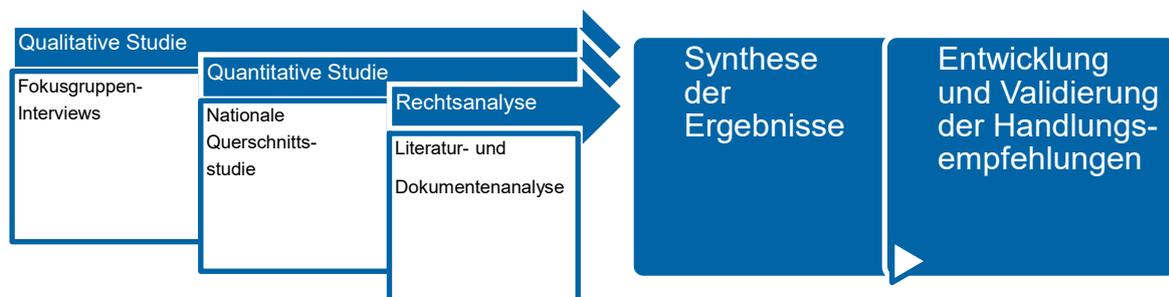
Autor:innen: Gantschnig, B.E., Egger, S.M., Filippo M., Liechti, R. & Gemperli, A.

### 5.1 Studiendesign

Es wurden verschiedene empirische Methoden zur Erreichung der Projektziele angewendet. Mit dem Mixed Method Design wurden deduktive und induktive Prozesse im Verlauf des Projektes von Februar 2021 bis Juli 2023 kombiniert (Hansen et al., 2016). Die Prozesse im Verlauf des Projektes und in den Teilstudien sind in Abbildung 1 dargestellt.

#### Abbildung 1

*Darstellung der induktiven und deduktiven Prozesse im Verlauf des Projektes*



In der ersten Studie erhob das Forschungsteam die qualitativen Daten anhand Fokusgruppeninterviews (Cyr, 2017) mit Menschen mit und ohne Behinderung, die selbst oder deren Angehörige ÖV-ergänzende Fahrdienste nutzten. Die Daten der Fokusgruppeninterviews hat das Forschungsteam anhand der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (Mayring, 2019). Da bisher kein Fragebogen zur Befragung von Menschen mit Behinderung bezüglich ihrer Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten vorhanden war (Creswell & Plano Clark, 2018), entwickelte das Forschungsteam aufbauend auf den Ergebnissen der ersten Studie einen Fragebogen für die quantitative Studie (Philipps et al., 2022; Wolf et al., 2016).

Mit diesem Fragebogen wurde anhand einer nationalen Querschnittsstudie Daten über die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten von Menschen mit Behinderung in der Schweiz erhoben und mit quantitativen Methoden analysiert (Field et al., 2012).

Zeitgleich führte das Forschungsteam eine Literatur- und Dokumentenanalyse, basierend auf öffentlichen Dokumenten durch. Diese Dokumente wurden anhand einer Rechtsanalyse analysiert (vgl. Kapitel 5.4.3). Im letzten Schritt wurden die Ergebnisse zusammengeführt und auf allen Studienteilen aufbauend Handlungsempfehlungen entwickelt (World Health Organization, 2020). Diese wurden in zwei Workshops mit Vertreter:innen aus Politik, Verkehrsdienste, ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, Behinderten- und Altersverbänden und anderen öffentlichen Institutionen diskutiert.

## 5.2 Teilnehmer:innen

An den Studien nahmen erwachsene Menschen mit und ohne Behinderung, im Alter von 18 – 99 Jahren, aus allen Regionen der Schweiz, teil. Teilnehmer:innen der qualitativen Studie, deren Ziel es war das Erleben der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten zu beschreiben, waren erwachsenen Menschen mit Behinderung oder deren Angehörige aus Deutschschweizer Kantonen. Teilnehmer:innen der quantitativen Studie, deren Ziel es war, Faktoren, welche die Nutzung und die Zufriedenheit der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten beeinflussen, zu erheben und zu beschreiben, waren erwachsene Menschen mit Behinderung aus allen Kantonen und Sprachregionen der Schweiz. Die Rechtsanalyse basierte auf der Auslegung der anwendbaren rechtlichen Bestimmungen, der Analyse der entsprechenden Rechtsprechung, der Konsultation der einschlägigen Fachliteratur sowie bereits bestehender juristischer Studien und Gutachten, Wegleitungen, Handlungsempfehlungen, Kreisschreiben und Materialien. Teilnehmer:innen der Entwicklung und Validierung von Handlungsempfehlungen waren Menschen mit und ohne Behinderung, sowie Vertreter:innen verschiedener Organisationen und Institutionen. In Tabelle 1 geben wir einen Überblick über die Teilnehmer:innen der Studien.

**Tabelle 1**

*Demografische Merkmale zur Anzahl, zum Alter, Geschlecht, Sprachregion der Teilnehmer:innen*

Studie	Qualitative Studie		Quantitative Studie		Rechtsanalyse	Validierung der Handlungsempfehlungen	
Merkmale							
Total	31		536		0	27	
Alter (Jahre)							
Range	25-99		18-103			26-64	
Durchschnitt (SD)	56.4	(20.2)	63.6	(19.4)		48.6	(12.8)
Geschlecht	n	%	n	%		n	%
Weiblich	13	41.9	312	58.2		11	40.7
Männlich	18	58.1	222	41.4		16	59.3
Andere	0		2	0.4		0	0
Sprache	n	%	n	%		n	%
Deutsch	31	100	501	93.5		26	96.2
Französisch	0	0	31	5.8		1	3.8
Italienisch	0	0	4	0.8		0	0

### 5.2.1 Teilnehmer:innen qualitative Studie

Das Forschungsteam rekrutierte die Teilnehmer:innen für die qualitative Studie basierend auf folgenden Einschlusskriterien: Personen a) über 18 Jahre alt, b) mit einer Behinderung und einer erlebten Einschränkung in ihrer Mobilität und/oder ein:e Angehörige:r einer Person mit Behinderung, c) welche ÖV-ergänzende Fahrdienste nutzen. Das Forschungsteam rekrutierte die Teilnehmer:innen per E-Mail oder Telefon durch Schneeballsystem, Kontaktaufnahme mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, persönliche Kontakte zu Menschen mit Behinderung oder Leiter:innen von Alters-, Pflege- oder Wohnheimen, Therapeut:innen, oder Stiftungen. Potenziell Interessierte Teilnehmer:innen kontaktierte das Forschungsteam per E-Mail

oder Telefon. Insgesamt gaben 37 Personen ihr Einverständnis, an den Fokusgruppen teil zu nehmen. Davon sagten insgesamt fünf Personen aus gesundheitlichen Gründen (z. B. Krankheit), wegen technischer Probleme (z. B. bei der Online-Fokusgruppendifkussion) oder durch Nichtangabe von Gründen kurzfristig wieder ab. Die verbleiben 31 Personen waren unterschiedlichen Geschlechtes, Alters und lebten in einer städtischen oder ländlichen Region (siehe Tabelle 1). Alle Teilnehmer:innen erhielten Information zur Studie gemäss den Vorgaben der Kantonalen Ethikkommission und gaben ihre Einwilligung zur Studie (siehe Kapitel 5.5).

### **5.2.2 Teilnehmer:innen quantitative Studie**

Für die quantitative Studie rekrutierte das Forschungsteam Personen basierend auf folgenden Einschlusskriterien: Personen a) über 18 Jahre alt, b) mit einer Behinderung und einer erlebten Einschränkung in ihrer Mobilität, c) welche selbst oder deren Angehörige ÖV-ergänzende Fahrdienste nutzen. Ausschlusskriterien waren Personen, die 1) unter 18 Jahre alt waren, 2) noch nie ÖV-ergänzende Fahrdienste genutzt hatten und 3) sich nicht als Menschen mit Behinderung identifizierten. Rekrutiert wurden die Teilnehmer:innen dieser Studien über die ÖV-ergänze Fahrdienste in der Schweiz, über Organisationen für Menschen mit Behinderung oder für ältere Menschen, über die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), über Politiker:innen, über E-Mail oder Aufrufe über soziale Medien. Alle Teilnehmer:innen gaben ihre informierte Einwilligung (Informierte Einverständniserklärung) zur Teilnahme an der Befragung (siehe Kapitel 5.5).

### **5.2.3 Teilnehmer:innen Validierung der Handlungsempfehlungen**

Als Teilnehmer:innen der Validierung der Handlungsempfehlungen rekrutierte das Forschungsteam Personen basierend auf folgenden Einschlusskriterien: Personen a) über 18 Jahre alt, b) Vertreter:innen von Menschen mit Behinderung beziehungsweise Behinderten- und Altersorganisationen, von öffentlichen Institutionen (z.B. kantonale oder eidgenössische Ämter, Hochschulen), von kantonalen oder nationalen Verkehrsdiensten, Politiker:innen, und Vertreter:innen von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten. Das Forschungsteam rekrutierte die Teilnehmer:innen per E-Mail oder Telefon durch zielgerichtetes Sampling in zwei Regionen der Schweiz (Region Bern-Solothurn, Region Ostschweiz). Die Auswahl von zwei Regionen wurde vorgenommen, um die Expertise von wichtigen Stakeholdern in Beispiel-Regionen einzuholen. Die Auswahl der Regionen erfolgte in Absprache mit dem Eidgenössischem Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) anhand folgender Kriterien: a) Die Region repräsentiert Stadt und Land, b) in der Region werden verschiedenen ÖV- und ÖV-ergänzende Fahrdienste angeboten, c) hohe Anzahl von Rückmeldungen in der nationalen Querschnittstudie. Insgesamt sagten 29 Personen zu, an den Workshops teilzunehmen. Davon sagten zwei Personen die Teilnahme kurzfristig wegen Krankheit und einem anderen, uns nicht bekanntem Grund, ab. Die verbleibenden 27 Personen waren unterschiedlichen Geschlechtes und Alters, aus unterschiedlichen Regionen und vertraten unterschiedliche Organisationen und Institutionen (siehe Tabelle 1). Aus Datenschutzgründen führen wir in diesem Bericht weder die Organisationen und Institutionen noch deren Vertreter:innen namentlich auf. Von allen Teilnehmer:innen holte das Forschungsteam eine informierte Einwilligung (Informierte Einverständniserklärung) und Vertraulichkeitserklärung ein. Weitere Informationen zum informierten Einverständnis siehe *Kapitel 5.5*.

## 5.3 Datenerhebung

Basierend auf dem Mixed-Method Design (Creswell & Plano Clark, 2018), wendete das Forschungsteam verschiedenen Methoden an, um die Daten für die Studien zu erheben. Eine Übersicht der verschiedenen Datenerhebungsmethoden wird in Tabelle 2 abgebildet.

**Tabelle 2**

*Übersicht der Datenerhebungsmethoden*

Studie	Qualitative Studie	Quantitative Studie	Rechtsanalyse	Handlungsempfehlungen
Methode	5 Fokusgruppeninterviews	1 Nationale Querschnittsbefragung	1 Rechtsanalyse	2 Stakeholder Dialoge
Instrumente	Interviewleitfaden	Fragebogen	Gesetzesauslegung Rechtssprechungsanalyse Konsultation Fachliteratur Konsultation Materialien Konsultation Wegleitungen und Kreisschreiben	Interviewleitfaden
Quellen	Qualitative Daten	Quantitative Daten		Qualitative Daten

### 5.3.1 Datenerhebung qualitative Studie

Das Ziel der qualitativen Studie war die Erfassung der Nutzenden Perspektive von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in Form von Fokusgruppendifkussionen. Das Forschungsteam sammelte die Daten in fünf Fokusgruppen Interviews im Zeitraum von Juni bis Oktober 2021, mit insgesamt 31 Teilnehmer:innen. Vier Fokusgruppendifkussionen fanden aufgrund der Covid-19-Pandemie online und eine vor Ort in einem Altersheim statt. Sie dauerten zwischen 70 und 100 Minuten (Durchschnitt=86 min,  $SD=8.94$ ). In den Interviews folgten das Forschungsteam einem Interviewleitfaden mit Fragen zur Person (z.B. *In welchem Jahr sind sie geboren?*) und zur Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste (z.B. *Für welche Aktivitäten benötigen Sie den ÖV-ergänzenden Fahrdienst?*).

Die Fokusgruppendifkussionen wurden aufgenommen und transkribiert (d.h. niedergeschrieben). Die Transkripte speicherte das Forschungsteam auf einem gesicherten Server an der ZHAW, auf den nur zwei Forscher:innen des Forschungsteams Zugriff hatten und haben. Damit wahrte das Forschungsteam während des gesamten Projektes Vertraulichkeit und Verschwiegenheit über die Daten.

### 5.3.2 Datenerhebung quantitative Studie

Das Ziel der quantitativen Querschnittsstudie war Daten über die Erfahrungen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in der Schweiz zu erheben. Diese Daten wurden anhand einer nationalen Umfrage basierend auf einem Fragebogen erhoben. Diesen entwickelte das Forschungsteam basierend auf den Daten und Ergebnissen der qualitativen Studie (siehe Kapitel 6.1). Die Entwicklung umfasste die folgenden Schritte: 1) Das Forschungsteam entwickelte, dis-

kutierte und priorisierte die Fragen und entwickelte die erste deutsche Version des Fragebogens. 2) Weitere Expertinnen (d.h., Forscher:innen, n=4; ÖV-ergänzende Fahrdienst-Spezialist:innen, n=1; ÖV-ergänzenden Fahrdienst-Nutzer:innen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen [visuelle, kognitive und motorische Beeinträchtigungen], n=8; Spezialist:innen für einfache Sprache, n=1) testeten die Online-Umfrage dreimal am Computer und am Mobiltelefon (eine Person anhand eines Think-Aloud-Ansatzes). Nach jedem Pilottest wurde der Fragebogen angepasst (Sprache, Anzahl und Formulierung der Fragen) und finalisiert. 3) Danach übersetzte eine externe Agentur die finale Version des deutschen Fragebogens ins Französische und Italienische. Auf eine Übersetzung ins Retroromanische – in die vierte Landessprache – mussten wir aus finanziellen Gründen verzichten. 4) Die sieben Erhebungselemente der finalen Version (Demografie, Gesundheit und Unterstützung, allgemeine Mobilität, Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, Kosten von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, Mobilitätszufriedenheit) umfassten insgesamt 43 Fragen mit verschiedenen Antwortmöglichkeiten (5-Punkte-Likert-Skala, offenes Ende, Multiple Choice) und 17 optionale Folgefragen (vgl. Kapitel 6.2). Eine Online-Version der Umfrage wurde mit «Unipark» (Tivian, 2021) in drei Landessprachen programmiert.

Im Juni 2022 versendete das Forschungsteam den Aufruf und Link zur Umfrage an Anbietende ÖV-ergänzender Fahrdienste in der Schweiz (n 429), an Organisationen für Menschen mit Behinderung oder ältere Menschen, Politiker:innen, Vertreter:innen von öffentlichen Institutionen und Organisationen mit der Bitte, den Fragebogen an Nutzende von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten weiterzuleiten. Außerdem hat das Forschungsteam den Link zum Fragebogen in den sozialen Medien (z. B. Facebook), auf der [Projektwebsite](#), und auf den Websites der Interessengruppen veröffentlicht. Vier und acht Wochen später versendete das Forschungsteam Erinnerungs-E-Mails an die bereits Angeschriebenen und schlossen die Umfrage Ende August 2022. Das Forschungsteam bot auch Hilfe beim Ausfüllen des Fragebogens an (z.B. telefonisch oder mit einem gedruckten Fragebogen).

### 5.3.3 Datenerhebung Rechtsanalyse

Ziel der Rechtsanalyse war die Darlegung der rechtlichen Situation „de lege lata“ von Menschen mit Behinderung bezüglich der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, insbesondere die Finanzierung und Zurverfügungstellung derselbigen sowie die Verteilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Die Rechtsanalyse basierte auf Zusammenstellung und der Auslegung der anwendbaren rechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, welche sich in Bezug auf die Finanzierung v.a. im Bundessozialversicherungsrecht aber auch in ausgewählten kantonalen Erlassen finden. Die heutige Situation wurde mit Blick auf die Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Rechten und den einschlägigen Normen in internationalen Übereinkommen überprüft, wie etwa der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) oder der UNO-BRK. Es erfolgte eine Analyse der entsprechenden Rechtsprechung sowie eine Konsultation der einschlägigen Fachliteratur und bereits bestehender juristischer Studien und Gutachten, Wegleitungen, Handlungsempfehlungen, Kreisschreiben und Materialien. Gestützt auf die Resultate wurden die Handlungsempfehlungen „de lege ferenda“ formuliert.

### 5.3.4 Validierung der Handlungsempfehlungen

Aufbauend auf den Ergebnissen der qualitativen und quantitativen Studie und der Rechtsanalyse formulierte das Forschungsteam im Dezember 2022 Entwürfe von drei Handlungsempfehlungen. Das Ziel der Validierung der Handlungsempfehlungen war, diese mit verschiedenen Stakeholdern zu überprüfen, anzupassen und zu finalisieren. Diese wurden im Januar 2023 in zwei Workshops mit Stakeholdern aus der Politik, Verkehrsdiensten, ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, Behinderten- und Altersverbände diskutiert. Die Rückmeldungen und Diskussion zu den Handlungsempfehlungen wurden während der Workshops protokolliert (vgl. Anhang 1).

## 5.4 Datenanalyse

Die Daten aus den einzelnen/Teil- Studien wurden im Rahmen des Mixed-Method Designs unter Einbezug qualitativer und quantitativer Methoden analysiert (Creswell & Plano Clark, 2018). Tabelle 3 gibt eine Übersicht der verschiedenen Datenanalysemethoden.

**Tabelle 3**

*Übersicht der Datenanalysemethoden*

Studie	Qualitative Studie	Quantitative Studie	Rechtsanalyse	Handlungsempfehlungen
Methode	Qualitative Inhaltsanalyse	Deskriptive und Inferenz- Statistik	Auswertung der Situation «de lege lata» und gestützt darauf Entwicklung der Handlungsempfehlungen «de lege ferenda»	Qualitative Inhaltsanalyse
Instrumente	MAXQDa	R		MAXQda
Quellen	(Mayring, 2019)	(Bland, 2015; Field et al., 2012)		(Rubinelli & von Groote, 2017)

### 5.4.1 Datenanalyse qualitative Studie

Das Ziel der qualitativen Studie war die Ermittlung der Nutzenden Perspektive von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in Form von Fokusgruppendifkussionen. Die Fokusgruppendifkussionen wurden aufgezeichnet und wörtlich transkribiert. Die Analyse der Transkripte erfolgte nach dem von (Mayring, 2019) entwickelten Verfahren der thematischen Analyse unter Verwendung der Software MAXQDA 2020 (VERBI Software, 2022). In einem ersten Schritt machte das Forschungsteam sich mit den Daten vertraut, indem sie die Aufzeichnung anhörten und die Transkripte lasen. In einem zweiten Schritt ging eine Forscherin den Text Zeile für Zeile durch und identifizierte Codes beziehungsweise Bedeutungseinheiten (d. h. eine Aussage, die in der Regel ein oder zwei Sätze lang ist und eine einzelne Idee oder ein Konzept darstellt). Um die Glaubwürdigkeit zu erhöhen, kodierte eine zweite Forscherin einen Teil des Transkripts auf die gleiche Weise neu, ohne die bereits generierten Codes zu kennen. Die Forscherinnen verglichen und diskutierten dann die Unterschiede zwischen den generierten Codes. In einem dritten Schritt überprüften die Forscherinnen die kodierten Daten und gruppieren die Codes in gemeinsame Themen, die auf Beziehungen, Ähnlichkeiten und latenten Ideen basierten, die sie in der Analyse identifiziert hatten. In diesem Schritt

erkannten die Forscherinnen Zusammenhänge mit bereits bestehenden Theorien der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) (World Health Organization, 2021). Die bestehenden, induktiv entstandenen Codes wurden dann deduktiv den Kategorien des ICF zugeordnet (S. M. Egger et al., 2022).

#### **5.4.2 Datenanalyse quantitative Studie**

Die Daten zu Erfahrungen und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in der Schweiz wurden zunächst deskriptiv ausgewertet (Tabelle 5) und graphisch dargestellt (siehe Abbildungen 2 - 46). Anhand logistischer Regressionsanalyse wurde die Hypothese getestet, dass Faktoren der ÖV-ergänzenden Fahrdienste einen Einfluss auf die Unzufriedenheit mit der Aktivitätsausführung und Partizipation haben (S. M. Egger et al., 2023).

Zur Schätzung des Stichprobenumfangs und zum Nachweis der Repräsentativität der Stichprobe hat das Forschungsteam die verfügbaren Daten über die Nutzer:innen von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten im Kanton Bern (n=4968) herangezogen. Das Forschungsteam hat sich auf diesen Kanton bezogen, weil 1) vollständige Daten über die Nutzer:innen von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten verfügbar waren, 2) der Kanton sowohl ländliche als auch städtische Gebiete abdeckt und somit die Vielfalt der anderen Schweizer Kantone repräsentiert und 3) die Amtssprachen des Kantons Bern Deutsch und Französisch sind. Anhand des prozentualen Anteils der Nutzer:innen von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten an der Gesamtbevölkerung des Kantons konnte das Forschungsteam die Anzahl der Nutzer:innen von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in der Schweiz schätzen. Das Forschungsteam analysierte und verglich die Daten der ÖV-ergänzenden Fahrdienst Nutzer:innen dieses Kantons mit ihrer Stichprobe in Bezug auf Alter, Geschlecht, Typologie und Rollstuhlfahrer:innen (vgl. Tabelle 5). Das Ziel war es, zu zeigen, ob es einen statistisch signifikanten Effekt von Faktoren der ÖV-ergänzenden Fahrdienste auf die Zufriedenheit mit Aktivitäten und Partizipation gibt, mit einem Odds Ratio von 2.0, Alpha von 0.05 und einer Power von 0.8, wofür eine Stichprobengröße von 347 erforderlich war. Das Forschungsteam stellte die Hypothese auf, dass Faktoren von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten die Zufriedenheit mit Aktivitäten und Partizipation beeinflussen.

#### **5.4.3 Rechtsanalyse**

Ziel der Rechtsanalyse war die Darstellung der Situation „de lege lata“ im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit und Finanzierung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung. Gestützt auf die Resultate der Rechtsanalyse wurde die Vereinbarkeit mit den Grund- und Freiheitsrechten der Bundesverfassung sowie mit den einschlägigen Normen im internationalen Recht (insbesondere der UNO-BRK) überprüft, welche Basis für die Handlungsempfehlungen in Kombination mit den Resultaten der qualitativen und quantitativen Studie bildet.

#### **5.4.4 Handlungsempfehlungen**

Das Ziel der Validierung der Handlungsempfehlungen war, die auf Basis der Ergebnisse der vorangegangenen Studien entwickelten Handlungsempfehlungen mit verschiedenen Stakeholdern zu überprüfen, diskutieren, anzupassen und zu finalisieren. Die Protokolle beider Workshops wurden zur Validierung der Handlungsempfehlungen thematisch zusammengefasst (Rubinelli & von Groote, 2017). Diese erhielten

alle Teilnehmer:innen zur Durchsicht und Korrektur (siehe Anhang 1). Alle Rückmeldungen flossen in die Finalisierung der Handlungsempfehlungen mit ein. Die finalen Handlungsempfehlungen basieren auf den Ergebnissen der drei Studien und dem Mehrheitsentscheid der Teilnehmer:innen der Workshops.

## **5.5 Ethik**

Während des gesamten Forschungsprozesses wurden allgemeine und spezifische ethische Fragen berücksichtigt. Von allen Teilnehmer:innen holte das Forschungsteam eine informierte Einwilligung (Informierte Einverständniserklärung) zur Teilnahme am Projekt ein (World Medical Association, 2013). Sie wurden vom Forschungsteam mündlich und/oder schriftlich über die beabsichtigten Ziele des Projektes, sowie über alle Vorteile und Risiken informiert (Brody, 1998). Die informierten Einwilligungen zu den einzelnen Studien enthielten die Information, dass die Teilnahme völlig freiwillig war und Interessierte ihre Teilnahme ablehnen und jederzeit ohne weitere Konsequenzen zurückziehen konnten. Darüber hinaus wurden alle potenziellen Teilnehmer:innen über die beabsichtigten Ziele des Projektes und alle Vorteile und Risiken informiert. Drittens wahrte das Forschungsteam während des gesamten Projektes Vertraulichkeit und Verschwiegenheit über die Daten. Sie wurden auf einem sicheren Server an der ZHAW gespeichert. Auf diesen Server hatten nur zwei Forscherinnen Zugriff. Darüber hinaus konzipierte und führte das Forschungsteam alle Studien so durch, dass das Risiko eines Schadens durch die Teilnahme für die Teilnehmer:innen stets gering und akzeptabel war. Die Studie wurde vorab bei der Kantonalen Ethik Kommission Zürich eingereicht, welche ihre Nicht-Zuständigkeit bescheinigte (BASEC-Nr. Req-2021-00257).

## 6 Ergebnisse

### 6.1 Erleben und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten

Autor:innen: Egger, S.M., Gemperli, A., Filippo M., Liechti, R., & Gantschnig, B.E.

#### 6.1.1 Ergebnisse

Die Ergebnisse der qualitativen Studie aus den fünf Fokusgruppendifkussionen zeigen das Erleben und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten. ÖV-ergänzende Fahrdienste waren für die Teilnehmer:innen wichtige Transportangebote, um am täglichen Leben partizipieren zu können.

**Tabelle 4**

*Kategorien und Subkategorien der Ergebnisse der qualitativen Studie*

Kategorie	Subkategorie
Aktivität und Partizipation	ÖV-ergänzende Fahrdienste selten bis häufig nutzen
	Aktivitäten ausführen
	Zeit nutzen
	Gesellschaft erleben
	Unabhängigkeit und Normalität erleben
Umweltfaktoren	Gewohnheiten ändern und Situation akzeptieren
	Unterstützung und Abhängigkeit erleben
	Sicherheit erleben
	Ausstattung nutzen
	Kosten haben
	Service und Information nutzen?
	Barrierefreiheit erleben
	Verfügbarkeit prüfen und bestellen
Einfluss von Wetter und Klima erleben	
	Wohnumgebung

#### **Aktivität und Partizipation**

Das Erleben und die Bedürfnisse der Teilnehmer:innen in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten wurden in die Subkategorien «ÖV-ergänzende Fahrdienste selten bis häufig nutzen», «Aktivitäten ausführen», «Zeit nutzen», «Gesellschaft erleben», «Unabhängigkeit und Normalität erleben», «Gewohnheiten ändern und Situation akzeptieren» zusammengefasst. Diese Subkategorien werden nachfolgend beschrieben.

### *ÖV-ergänzende Fahrdienste selten bis häufig nutzen*

Die Teilnehmer:innen berichteten, dass ihre Nutzungshäufigkeit ÖV-ergänzender Fahrdienste von verschiedenen Faktoren abhing, beispielsweise vom eigenen Gesundheitszustand, von anderen Transportoptionen, von ihren Gewohnheiten, Präferenzen und ihrer Wohnumgebung. Veränderungen in der Gesundheit der Teilnehmer:innen hatten einen Einfluss auf die Nutzungshäufigkeit ÖV-ergänzender Fahrdienste. Eine gesundheitliche Verschlechterung konnte zu einer häufigeren Nutzung oder zu einem grösseren Bedürfnis in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten führen. So beschrieb eine Person:

U: Ich bin normalerweise mit den Wanderstöcken oder mit dem Rollstuhl unterwegs. Ich kann auch für sehr kurze Strecken Velo fahren, aber immer weniger. Ich habe eine abbauende Krankheit und bin darum immer mehr auf Hilfsmittel [ÖV-ergänzende Fahrdienste] angewiesen.

Einige der Teilnehmer:innen nutzten ausschliesslich und häufig den ÖV-ergänzenden Fahrdienst, weil ihnen die Möglichkeit fehlte, den ÖV zu nutzen oder Angehörige und Freunde um einen Fahrdienst zu bitten. Andere Teilnehmer:innen kombinierten die Nutzung von ÖV, ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, dem Fahrdienst von Angehörigen und Freunden und/oder der Nutzung eigener Autos, basierend auf ihrem Gesundheitszustand oder der auszuführenden Aktivitäten. Diese Personen fuhren seltener mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten. Personen, die es noch nicht gewohnt waren, ÖV-ergänzende Fahrdienste zu nutzen oder die in einem Altersheim lebten, nahmen den ÖV-ergänzenden Fahrdienst seltener in Anspruch. Da im Altersheim viele Aktivitäten (Coiffeur Besuch, Sport, Mahlzeiten) vor Ort angeboten werden, mussten die Teilnehmer:innen dafür nicht an andere Orte reisen, um sie auszuführen.

### *Aktivitäten ausführen*

Die Teilnehmer:innen gaben an, dass sie ÖV-ergänzenden Fahrdienste für verschiedene Fahrzwecke einsetzten. ÖV-ergänzende Fahrdienste wurden vor allem für kurze Strecken und für verschiedene Aktivitäten (z.B. medizinischen Termine, andere Personen treffen, einkaufen, für die Teilnahme an Sport- und/oder Musikveranstaltungen) genutzt. Für Aktivitäten, die eine längere Anfahrtszeit benötigten, wurden - wenn möglich - andere Transportmöglichkeiten gewählt (z.B. Privatfahrzeug, Fernfahrbus). Für Teilnehmer:innen, denen keine anderen Transportmöglichkeiten zur Verfügung standen, war es kaum möglich, Aktivitäten auszuführen, für die sie an weiter entfernte Orte gelangen wollten oder mussten. Ausserdem war auch das Erleben von Sicherheit ein wichtiger beeinflussender Faktor, um tägliche Aktivitäten mit der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten an verschiedenen Orten auszuführen:

R: Also ich würde auf jeden Fall viele Dinge nicht tun, das ist so. Auf viele Dinge würde ich einfach verzichten und sagen, dass ich lieber zu Hause bleibe, aber dafür bin ich sicher und habe es gemütlich.

Die Teilnehmer:innen nutzten ÖV-ergänzende Fahrdienste, wenn ungewiss war, auf welche Hindernisse sie im öffentlichen Raum treffen konnten (z.B. mit dem Rollstuhl unüberwindbare Absätze), oder zu später Stunde, wenn die Nutzungsmöglichkeiten des ÖV begrenzt waren.

### *Zeit nutzen*

Die Teilnehmer:innen schätzten die Zeitersparnis (in Planung, Organisation, An- und Auskleiden und im Reisen), die sie durch die Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste erzielen konnten. Die dadurch gewonnene Zeit konnten die Teilnehmer:innen für die Ausführung von alltäglichen Aktivitäten nutzen. Das Beispiel eines Teilnehmers verdeutlicht dies:

O: Wenn ich natürlich den Termin habe und ich weiß, dann ist die Pflege da [zu Hause] und dann muss ich vielleicht mit dem Zug fahren, ich bin eingeladen, dann muss ich mich vielleicht fünfundzwanzig [Minuten] oder eine halbe Stunde früher verabschieden [als wenn ich den ÖV-ergänzenden Fahrdienst nehme] und das ist dann, [...] die uneingeschränkte Mobilität spielt in verschiedenen, in verschiedenen Bereichen.

Ein anderer Teilnehmer schilderte, dass die Nutzung des ÖV mit der körperlichen Einschränkung sehr viel Energie erfordere, eine Belastung, die bei Verspätungen und/oder Ausfällen noch um ein Vielfaches zunehme. Der hohe Energieverbrauch würde in der Folge die Ausführung von anderen Aktivitäten verunmöglichen. Nicht zuletzt erfordere die Organisation und Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten mit Fahrer:innen als Begleitpersonen weniger Zeit als die Organisation und Nutzung des ÖV.

### *Gesellschaft erleben*

Die Teilnehmer:innen betonten ihr Bedürfnis, sich als Teil der Gesellschaft zu fühlen. Einige bevorzugten daher den ÖV, um unter Menschen zu sein oder um gemeinsam mit Angehörigen und Freunden zu reisen. Das erlebten viele Teilnehmer:innen als Herausforderung, da sowohl im ÖV als auch in Fahrzeugen von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, häufig zu wenig Platz für Begleiter:innen war und ihr Erleben von Gesellschaft einschränkte. In bestimmten Situationen entschieden sich Teilnehmer:innen bewusst für die Nutzung des ÖV, um sich selbst, als «in die Gesellschaft integrierter» wahrzunehmen. Eine Teilnehmerin brachte dies folgendermassen zum Ausdruck:

X: Dann habe ich Luft um mich herum, dann sehe ich die Leute. Sonst sitze ich nur im Auto.

Eine andere Teilnehmerin beschrieb, dass sie durch ihre Nutzung des ÖV auch anderen Menschen bewusst machen könne, dass Menschen mit Behinderung Teil der Gesellschaft seien und «ein normales Leben führen können».

### *Unabhängigkeit und Normalität erleben*

Die Teilnehmer:innen schätzten das Erleben von Normalität und Unabhängigkeit. Einige von ihnen erlebten Unabhängigkeit und Normalität, wenn sie ÖV-ergänzende Fahrdienste, andere, wenn sie den ÖV nutzten, und wiederum andere, wenn sie von Angehörigen und Freunden gefahren wurden. Normalität und Unabhängigkeit in Bezug auf die eigene Mobilität schien sich in zeitlicher Flexibilität und der Wahl eines geeigneten Transportmittels zu manifestieren. Ein älterer Teilnehmer, der aufgrund fehlender Zugangsmöglichkeiten zum ÖV auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen war, um an Freizeitaktivitäten teilnehmen zu können, erläuterte:

F1: Und das [Nutzung des ÖV-ergänzenden Transportmittels] brachte mich zurück, sagen wir mal jetzt, zurück in die Normalität der Welt ein bisschen, zum Beispiel, indem ich die Möglichkeit habe, jemanden zu besuchen. Also nicht nur weil du in das Spital oder zum Zahnarzt musst, sondern auch rein privat, persönlich etwas zu machen, das guttut.

Hingegen erlebten alle Teilnehmer:innen, die Planung und Bestellung von Transportmitteln und – falls notwendig, Begleitpersonen - weit im Voraus, als Einschränkung, wie das folgende Beispiel verdeutlicht:

U: Das Problem ist, du kannst nicht selbstbestimmt reisen. Du musst zur rechten Zeit dort sein [Treffpunkt mit Bahnhofshilfe] und sonst funktioniert es nicht. Und das ist für mich ein Problem. Wenn ich merke, dass meine Selbstbestimmung nicht gewährleistet ist, dann nervt mich das. Und dann verzichte ich halt auch auf etwas, das zum Beispiel in Zürich stattfindet.

#### *Gewohnheiten ändern und Situation akzeptieren*

Die Teilnehmer:innen schilderten, wie Gewohnheiten in ihrer Mobilität (Nutzung des Privatfahrzeuges, des ÖV und/oder der ÖV-ergänzenden Fahrdienste) ihre Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste beeinflussten. Dies verdeutlicht folgendes Zitat:

A: Ich bin es nicht mehr gewohnt, allein wegzufahren. Zum Beispiel bin ich früher immer mit dem Auto gefahren. Ich war immer ein überzeugter Autofahrer, bis zum Schlaganfall, den ich hatte.

Dieser Teilnehmer wurde nach seinem Schlaganfall vor allem von Angehörigen gefahren, musste sich jedoch auch auf seine neue Situation der abhängigen Mobilität einstellen, wie das nachfolgende Zitat verdeutlicht:

A: Ja, wenn man das nicht kann [ausserhäusliche Aktivitäten ausführen], dann muss man halt was anderes machen [online partizipieren] oder, wenn die Augen nicht mehr gut sehen, dann muss automatisch das Gehör sensibler werden, und so musste ich mir sagen, jetzt musst du halt, du musst halt was anderes machen, wenn das [ausserhäusliche Aktivitäten ausführen] nicht mehr geht. Und ich denke, ich habe jetzt einen guten Kompromiss gefunden.

Teilnehmer:innen, die erst seit kurzem auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen waren, äusserten im Vergleich zu denjenigen, die bereits mit dem System vertraut waren, häufiger Unzufriedenheit mit der Situation ihrer eingeschränkten Mobilität. Viele äusserten den Wunsch nach mehr Spontanität in der Nutzung von Verkehrsmitteln, was folgendes Beispiel verdeutlicht:

C: Ich denke auch, vielleicht, so spontan, ganz spontan geht ja nicht mehr, man muss sich organisieren, aber trotzdem ein bisschen, ein bisschen spontaner, sagen wir, jetzt mache ich dies oder das. Also, in dieser Situation wie es jetzt ist fällt einem das gar nicht ein.

## Umweltfaktoren

Der Einfluss von Umweltfaktoren auf das Erleben und die Bedürfnisse der Teilnehmer:innen in der Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste wurde in die neun Subkategorien «Unterstützung und Abhängigkeit erleben», «Sicherheit erleben», «Ausstattung nutzen», «Kosten haben», «Service und Information nutzen», «Barrierefreiheit erleben», «Verfügbarkeit prüfen und bestellen», «Einfluss von Wetter und Klima erleben» und «Wohnumgebung erleben» zusammengefasst.

### *Unterstützung und Abhängigkeit erleben*

Viele Teilnehmer:innen waren auf Unterstützung durch Angehörige, Freunde, Fahrer:innen der ÖV-ergänzenden Fahrdienste oder unterstützendes Personal im ÖV angewiesen. Diese Unterstützung erlebten Teilnehmer:innen sowohl als Entlastung als auch als Abhängigkeit. Sie erlebten Entlastung, wenn sie selbst oder ihre Angehörigen dank Unterstützung, Transportmittel nutzen und sicher an den Ort der Bestimmung gelangen konnten. Sie erlebten Abhängigkeit bei hohem Planungsaufwand, bei Re-Organisation von Unterstützung, bei kurzfristiger Fahrplanänderung oder bei Verspätung und bei hohen Transportkosten. Der Bedarf an Unterstützung im Bereich der Mobilität durch andere Personen variierte unter den Teilnehmer:innen. So waren die einen auf Unterstützung beim Schieben des Rollstuhls und die anderen auf Unterstützung beim Fahren im ÖV angewiesen. Die Unterstützung wurde von verschiedenen Personengruppen geleistet: von Angehörigen, Freunden, Fahrer:innen der ÖV-ergänzenden Fahrdienste oder vom ÖV-Personal. Die Teilnehmer:innen berichteten von diesen Personen unangenehm abhängig zu sein, wie das nachfolgende Beispiel verdeutlicht:

E: Das ist sehr schwierig, denn ich brauche eine Begleitperson und diese muss dann je nachdem herumstehen und warten, was für mich sehr unangenehm ist. Ich hasse das sogar, wenn jemand auf mich warten muss. Ja, klar, man muss sich organisieren, aber, aber es ist wirklich mühsam.

Menschen mit Behinderung und/oder deren Angehörige erlebten das Angebot von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten als unterstützend:

C: In unserem Fall ist es so, dass mein Mann eine Menge Termine im Krankenhaus hat [...]. Und ich kann nicht alle Termine selbst wahrnehmen, darum brauche ich den [ÖV-ergänzenden] Fahrdienst, der ihn bringt und wieder abholt [...]. Das schaffe ich nicht mehr. Wenn ich kann, dann lege ich es auf meinen freien Tag, den ich habe, aber das geht auch nicht immer und deswegen bin ich sehr auf den [ÖV-ergänzenden] Fahrdienst angewiesen, damit wenigstens das abgedeckt ist.

### *Sicherheit erleben*

Die Teilnehmer:innen erlebten die Sicherheit von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten positiv. So bevorzugten Menschen mit Rollstühlen ÖV-ergänzenden Fahrdienste, weil die rollstuhlgängigen Fahrzeuge bessere Sicherheitsvorkehrungen hatten, wie beispielsweise öffentliche Busse. Ausserdem erlebten die Teilnehmer:innen die ÖV-ergänzenden Fahrdienste auch während der Covid-19-Pandemie als sicherer, da sie

in den Fahrzeugen grosse Menschenansammlungen vermeiden konnten. Zudem boten, laut den Teilnehmer:innen ÖV-ergänzende Fahrdienste Pünktlichkeit. Dies wird im nachfolgenden Zitat verdeutlicht:

Q: Ich habe Angst, dass ich plötzlich in eine Pattsituation gerate. Natürlich, ich bleibe mit dem Rollstuhl irgendwo hängen, was mache ich dann? Deshalb bevorzuge ich in erster Linie den ÖV-ergänzenden Fahrdienst. Der holt mich hier an der Haustür ab und setzt mich am Zielort wieder pünktlich ab.

### *Ausstattung nutzen*

Die Teilnehmer:innen berichteten von einer guten Ausstattung ÖV-ergänzender Fahrdienste (z.B. den Fixierungssystemen oder der Rampen). Einschränkungen in der Ausstattung wurden von den Teilnehmer:innen dann erlebt, wenn zu wenig rollstuhlgängige Fahrzeuge vorhanden waren, die vorhandenen Fahrzeuge nicht den spezifischen Anforderungen entsprachen oder die Fahrzeuge mit «Behinderten-transport» beschriftet waren. Ein Teilnehmer erklärte, dass er wegen seinen besonderen Bedürfnissen aufgrund seines Übergewichts zunächst Rücksprache mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst halten musste.

T: Ich brauche relativ große Rampen, damit ich mit meinem Rollstuhl hochfahren kann, sowohl mit dem Elektrorollstuhl als auch mit dem Aktivrollstuhl, und das ging beim ersten Mal, als ich [zu einem Arzttermin] musste, total schief. Die [ÖV-ergänzende Fahrdienste] kamen erst mit dem kleinen Auto, dann mit dem elektrischen Lift, der auch nicht passte. Am Ende kamen sie mit der großen Rampe, aber leider wurde die Kopfstütze vergessen, und dann haben wir die Übung an dieser Stelle abgebrochen.

Andere Teilnehmer:innen berichteten davon sich unwohl zu fühlen, wenn sie auf ein Verkehrsmittel angewiesen waren, das mit «Behindertentransport» gekennzeichnet war. So beschrieb eine Person:

E: Ich fühle mich sogar ein wenig unwohl, dass auf den [ÖV-ergänzenden] Fahrdiensten der Name steht, wie zum Beispiel [Bezeichnung eines Fahrdienstes] oder wie sie auch immer heissen, oder «behindert». Am liebsten hätte ich einfach ein neutrales Fahrzeug. Damit man nicht an einem privaten Ort ankommt und sieht, ach jetzt kommt der mit dem Behindertentransport. Das finde ich störend.

### *Kosten haben*

Die Teilnehmer:innen stellten fest, dass die Finanzierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienstkosten in der Schweiz uneinheitlich geregelt sei, und auch von individuellen Umständen abhängen. Sie erklärten, dass ein Teil ihrer Kosten von Sozialversicherungen oder Subventionen getragen werde und sie den anderen Teil aus eigener Tasche finanzieren würden. Die Subventionen kämen vom Kanton und könnten daher auch nur für Fahrten innerhalb des Kantons genutzt werden. Diese Situation wirkte sich auf die erlebte Partizipation aus, wie das nachfolgende Zitat verdeutlicht:

O: Die Angebote sind immer regional begrenzt. Jemand, der in [Stadt] wohnt, hat keinen Anspruch auf solche subventionierten Fahrten eines anderen Kantons. Und das heisst, wenn ich in einen anderen Kanton fahre, um jemanden zu besuchen, dann habe ich keine Karte [für subventionierte Fahrten] und zahle den vollen Preis. Und das ist unbestritten, also Taxifahrten, da sind wir schnell bei einer sehr hohen Summe, das ist unbestritten.

Ebenfalls müssten sie die Subventionen je nach Aktivität und Jahreszeit rationieren. Einige der Teilnehmer:innen empfanden die ÖV-ergänzenden Fahrdienstkosten als zu hoch und versuchten, so oft wie nur möglich, auf andere Transportoptionen (z.B. durch Angehörige und Freunde, ÖV) auszuweichen. Ausserdem stellten die Teilnehmer:innen fest, dass es keine einheitliche Regelung für die Abrechnung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten gab. Sie vermuteten, dass Monopolstellungen diese Situation begünstigten. Die finanzielle Unterstützung durch das Schweizer Sozialversicherungssystem variierte zwischen den Teilnehmer:innen und beeinflusste die Bezahlbarkeit solcher Dienste. Diese Unterschiede resultierten aus Faktoren wie Beeinträchtigungsgrad, Arbeitsfähigkeit, Versicherungsart, geplanter Aktivität und Familienstand. Während die meisten Teilnehmer:innen die subventionierten Fahrten im Laufe des Jahres gut in ihre Aktivitäten integrieren konnten, hatten andere Schwierigkeiten damit und waren gezwungen, ihre Aktivitäten einzuschränken, wie von einem Teilnehmer berichtet wurde:

E: Die Partizipation hängt direkt mit der Finanzierung zusammen, jetzt in meinem Fall. Ich bin im Kanton [Name] und letztes Jahr habe ich das Kontingent der Subvention schon im September ausgeschöpft. Das Geld hat einfach nicht gereicht und ab dann habe ich mich schon sehr ausgeschlossen gefühlt, beziehungsweise sehr auf externe Hilfe angewiesen.

Einer von 31 Teilnehmer:innen erwähnte, dass er keine Einschränkungen erlebe und sämtliche Transporte von einer Stiftung finanziert wurden. Viele Teilnehmer:innen empfanden die Kosten für ÖV-ergänzende Fahrdienste zu hoch. Dementsprechend waren einige von ihnen erleichtert darüber, dass sie nicht ausschliesslich auf diese Transporte angewiesen waren, sondern auf Unterstützung von Angehörigen und Freunden oder den ÖV zurückgreifen konnten. Teilnehmer:innen, die diese Alternativen nicht hatten, waren gezwungen ihre Mobilität und die Ausführung von Aktivitäten zu begrenzen, wie das nachfolgende Zitat zeigt:

Y: Wir waren noch oft an einem Konzert oder so. Aber jetzt ist es so teuer mit der Hin- und Rückreise, da hilft manchmal das Portemonnaie nicht mehr mit. Ich mache das vielleicht ein- oder zweimal im Jahr, aber dann hat man Weihnachten, Ostern, Geburtstag und alles zusammen.

Ein anderer Teilnehmer wünschte sich, dass die Transportkosten von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten gleich hoch sein sollten, wie vom ÖV. Dies würde seine berufliche Teilnahme entscheidend beeinflussen:

F: Für mich würde sich eine Welt öffnen. Ich könnte dann einen Job in [Ort] annehmen und innerhalb von 20, 30 Minuten dort sein und müsste nicht den ganzen Weg mit öffentlichen Verkehrsmitteln fahren. Das wäre eine große, große Veränderung für mich, wenn es wirklich gleich teuer wäre.

Einige Teilnehmer:innen konnten es sich aufgrund ihrer regulären Arbeit finanziell leisten, Fahrten außerhalb der subventionierten ÖV-ergänzenden Fahrdienste Fahrten zu bezahlen. Ältere Teilnehmer:innen verglichen die Kosten dieser Dienste sogar mit den Kosten eines eigenen Autos und betrachteten sie als Alternative. Ein Teilnehmer empfand den Service als zu günstig und fand, dass die Fahrer:innen unzureichend entlohnt wurden, weshalb er ihn nur für medizinische Termine nutzte. Die Teilnehmer:innen erörterten verschiedene Strategien, um mit diesen finanziellen Problemen umzugehen. Einige nutzten den ÖV so oft wie möglich in Verbindung mit den ÖV-ergänzenden Fahrdiensten. Andere passten ihre sozialen Aktivitäten an, luden Freunde zu sich nach Hause ein oder baten Angehörige und Freunde um Fahrdienste. Insgesamt wünschten sich die Teilnehmer:innen ein einheitliches und kostengünstigeres System in der Schweiz, das dem ÖV ähnlich war.

### *Service und Information nutzen*

Einige Teilnehmer:innen fanden es schwierig, Informationen über ÖV-ergänzende Fahrdienste zu finden und schätzten es, wenn ihre Hausärzt:innen sie auf geeignete Informationsquellen hinweisen konnten. Der Wissensstand der Teilnehmer:innen über verschiedene Transportmöglichkeiten war unterschiedlich. Besonders Teilnehmer:innen mit neuen oder veränderten körperlichen Einschränkungen benötigten umfassende Informationen über Transportmöglichkeiten, Organisation und Finanzierung, die jedoch schwer zugänglich waren, sowohl in analoger als auch in digitaler Form. Die Beschaffung von Informationen zur Finanzierung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten erwies sich als herausfordernd, und einige waren unsicher, wie und wo sie finanzielle Unterstützung beantragen konnten. Aufgrund regionaler Unterschiede war es schwierig, die richtige Form der Unterstützung schnell zu finden. Einige Teilnehmer:innen waren sogar nicht darüber informiert, dass Krankenversicherungen in der Schweiz teilweise die Transportkosten zu Arztterminen übernehmen. Angesichts dieser Herausforderungen schätzten die Teilnehmer:innen die Unterstützung ihrer behandelnden Ärzt:innen, die als vertrauenswürdige Informationsquellen und Wegweiser in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Transportdiensten dienten. So beschrieb eine Teilnehmerin:

E: Ich hatte keine Ahnung, was es überhaupt gibt, und es war der Wechsel zu einem anderen Hausarzt, aufgrund dessen ich dann Informationen dazu [zu den ÖV-ergänzenden Fahrdiensten] bekam. Also mein Vorschlag wäre, dass der Hausarzt in der Grundversorgung kommunizieren kann, was es für Möglichkeiten gibt.

Das Personal der ÖV-ergänzenden Fahrdienste wurde von den Teilnehmer:innen als unterstützend und freundlich erlebt. Insbesondere ältere Teilnehmer:innen schätzten die Möglichkeit, die Fahrer:innen persönlich zu kennen. Unterstützung beim Anziehen, Gepäcktragen, Ein- und Aussteigen und der persönliche Transport von Angehörigen mit kognitiven Einschränkungen (z.B. Demenz) wurden besonders geschätzt.

### *Barrierefreiheit erleben*

Die Mobilität der Teilnehmer:innen wurde positiv beeinflusst, wenn der ÖV und öffentliche Räume barrierefrei gestaltet waren und sie Barrierefreiheit erlebten. Einige Teilnehmer:innen bemerkten, dass ihre Nutzung dieser Dienste abnahm, da die Erreichbarkeit des ÖV und öffentlicher Räume in der Schweiz in

den letzten Jahren verbessert wurde, besonders in urbanen Gebieten. Dennoch wurde betont, dass weiterhin Bedarf an Entwicklungen im Bereich der Zugänglichkeit besteht, wie das nachfolgende Zitat verdeutlicht:

T: Ich mache mir eine Karte von [Stadt], welche Tramhaltestellen für mich nutzbar sind. Sobald eine Haltestelle barrierefrei ist und ich gerade aussteigen kann, funktioniert es. Ich muss es mir aber im Vornerein sehr gut überlegen wie ich dahin [an einen bestimmten Ort] komme. Es kann dann sein, dass ich zwei Haltestellen weiterfahren muss, und dann [mit dem Elektrorollstuhl] wieder zurück [zum gewünschten Ort] fahre.

Bei einigen Teilnehmer:innen hatte die Erhöhung der Barrierefreiheit jedoch keinen Einfluss auf ihre Nutzung vom ÖV, und sie blieben auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen. Dies betonten insbesondere jene Teilnehmer:innen, die aufgrund ihres Gesundheitszustandes die persönliche Betreuung im geschützten Rahmen des ÖV-ergänzenden Fahrdienstes schätzen und benötigen.

### *Bestellung und Verfügbarkeit*

Die Teilnehmer:innen berichteten, dass die Verfügbarkeit von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten von verschiedenen Faktoren abhängt, darunter das regionale Angebot, rollstuhlgerechte Fahrzeuge und freiwillige Fahrer:innen. Das begrenzte Angebot der ÖV-ergänzenden Fahrdienste führe zu eingeschränkter Spontaneität in der Mobilität. In den letzten Jahren gab es, basierend auf den Erlebnissen der Teilnehmer:innen, Verbesserungen, aber die Verfügbarkeit variiere stark zwischen den Kantonen und Regionen. Einige hatten drei bis fünf Anbietende, während andere nur zwei hatten und in einigen Regionen fehlten freiwillige Fahrer:innen, was vor allem für Menschen im Rollstuhl problematisch war. Die rechtzeitige Buchung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten erlebten die Teilnehmer:innen als ausserordentlich wichtig, jedoch auch dann erlebten sie die Verfügbarkeit von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten als begrenzt (v.a. nachts und während der Covid-19-Pandemie). Mehrere Anrufe seien oft nötig, um einen ÖV-ergänzenden Fahrdienst zu organisieren. Die Koordination von Arztterminen und ÖV-ergänzenden Fahrdiensten wurde von vielen als herausfordernd empfunden, wie in folgendem Zitat verdeutlicht wird:

B: Man muss immer schauen, man muss den [ÖV-ergänzenden] Fahrdienst früh genug bestellen, sonst sind sie schon ausgebucht. Das heißt, man muss auch den Termin im Spital früh genug bekommen. Das [die Koordination] ist manchmal schwierig, auch bei den Wartezeiten im Spital von drei bis vier Stunden.

Die Teilnehmer:innen berichteten von unterschiedlichen Arten der Bestellung: über Anrufe, Messenger-Apps, und/oder direkt über Fahrer:innen.

### *Einfluss von Wetter und Klima erleben*

Die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten wurde von den Teilnehmer:innen durch Wetter und Klima beeinflusst. Bei gutem Wetter legten sie Wege zu Fuss, mit dem Rollstuhl oder dem ÖV zurück, während kaltes und nasses Wetter die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten erhöhte. Dies hatte

direkten Einfluss auf die Ausnutzung des Kontingentes von subventionierten Fahrten. Wenn es im Sommer beispielsweise viel regnete und das Kontingent für subventionierte Fahrten früh im Jahr ausgeschöpft wurde, hatten die Teilnehmer:innen während der kalten Winterzeit keinen Anspruch mehr auf subventionierte Fahrten. Des Weiteren erlebten die Teilnehmer:innen das Wetter sowohl als eine Erleichterung als auch als eine Barriere für die Inanspruchnahme von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten. Bei gutem Wetter konnten einige Teilnehmer:innen Elektrorollstühle oder spezielle Zugfahrzeuge nutzen, um sich unabhängig zu bewegen, während sie bei schlechtem Wetter die ÖV-ergänzenden Fahrdienste nutzten, wie das folgende Zitat zeigt:

O: Es gibt zwei Gründe, warum ich den [ÖV-ergänzenden] Fahrdienst brauche. Der erste Grund sind die Wetterbedingungen, zum Beispiel im Winter, wenn Schnee liegt, sind die Oberflächen nicht mehr spürbar, die Straßenoberflächen, wenn sie nicht gut genug gereinigt wurden. Das heißt, unter Umständen kann ich nicht mehr unterscheiden, ob ich auf der Straße oder auf dem Gehweg bin, wo endet der Gehweg, wo beginnt die Straße? Alle Bodenmarkierungen sind nicht mehr zu spüren, und das ist natürlich ein riesengroßes Risiko, und in solchen Fällen ist der [ÖV-ergänzende] Fahrdienst wichtig.

Die Teilnehmer:innen berichteten ausserdem, dass sie sich, wenn möglich, spontan für die Wahl des Transportmittels entscheiden wollten, um grösstmögliche Flexibilität zu erhalten und zu wahren.

### *Wohnumgebung*

Es zeigte sich, dass die Wohnumgebung und die Anbindung an den ÖV die Wahl des Transportmittels der Teilnehmer:innen beeinflusste, wie das folgende Zitat zeigt:

D: Hier ist es relativ eben. Das ist ein Vorteil, wenn ich zum Beispiel [eine Bergregion] damit vergleiche. Da sind ÖV-ergänzende Fahrdienste nötiger. Für mich ist es nun gut, da ich an einem guten Ort wohne. Der Wohnort und der Arbeitsort waren von Anfang an rollstuhlgängig.

Einige der Teilnehmer:innen lebten in ländlichen Gebieten, in denen kein barrierefreier ÖV zur Verfügung stand. In solchen Situationen waren ÖV-ergänzende Fahrdienste die einzige Möglichkeit, mobil zu sein, ohne auf ein Privatfahrzeug oder die Hilfe von Angehörigen und Freunden angewiesen zu sein.

## **6.1.2 Diskussion**

Zusammenfassend ergab die Studie, dass trotz individuellem Erleben und individuellen Bedürfnissen der Teilnehmer:innen ein Konsens darüber bestand, welche Faktoren die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten fördern oder behindern. Die Stärkung von Förderfaktoren und die Beseitigung von Barrieren könnte die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten erleichtern und die Partizipation von Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft stärken oder ermöglichen.

Die Ergebnisse der Fokusgruppeninterviews verdeutlichen, dass Teilnehmer:innen mehr oder weniger auf die ÖV-ergänzenden Fahrdienste angewiesen sind. Einige Teilnehmer:innen nutzen neben ÖV-ergänzenden Fahrdiensten beispielsweise den ÖV, den Fahrdienst von Angehörigen und Freunden oder können selbst in bestimmten Situationen Auto fahren. Andere Teilnehmer:innen können nicht auf diese Transportmöglichkeiten zurückgreifen und sind vollumfänglich auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen. Verschiedene fördernde oder hindernde Faktoren beeinflussen die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdienste. Hindernde Faktoren sind vor allem Kosten, Organisationsaufwand und Verfügbarkeit ÖV-ergänzender Fahrdienste. Die Kosten sind vor allem dann ein hindernder Faktor für die Mobilität von Menschen mit Behinderung, wenn das Kostendach der subventionierten Fahrten tief und/oder das Kontingent früh ausgenutzt wurde, kantonale Grenzen überschritten werden oder Unklarheiten darüber bestehen, welcher Kostenträger sich an den Fahrtkosten je nach Zweck der Fahrten (z.B. Freizeit, Arbeit, medizinische Termine) beteiligt. Dadurch sind Menschen mit Behinderung gezwungen ihre Fahrten je nach Zweck zu priorisieren und/oder sich einzuschränken, wenn sie die verbleibenden Kosten nicht selbst tragen können. In der Schweiz haben 26.2% der Menschen mit starker Behinderung (im Vergleich zu 10.5% der Menschen ohne Behinderung) ein deutlich tieferes Einkommen als die Gesamtbevölkerung (Bundesamt für Statistik, 2023a). Diese Menschen werden durch die hohen Preise von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten im Vergleich zum ÖV doppelt diskriminiert. Diese Benachteiligung kann zu einer Transportarmut führen (Lucas, 2012). Transportarmut wird beschrieben als die Kombination einer Transportbenachteiligung (z.B. durch fehlende Information, hohe Kosten oder unzureichendem Services) und sozialer Benachteiligung (z.B. ein tiefes Einkommen, fehlende Fertigkeiten oder ein schlechter Gesundheitszustand) (Lucas, 2012). Transportarmut kann soziale Ausgrenzung verursachen insbesondere dann, wenn den Betroffenen der Zugang zu verschiedenen Lebensbereichen verwehrt bleibt (beispielsweise zu Services, soziale Netzwerke oder Güter) oder das Wohlbefinden der Betroffenen beeinträchtigen (Awaworyi Churchill & Smyth, 2019; Currie et al., 2010; Lucas, 2012). Einflüsse der transportbedingten Benachteiligung auf das Wohlbefinden wurden von einigen Teilnehmer:innen in unserer Studie in Form des Erlebens von sozialer Isolation, Abhängigkeit und eingeschränkte Flexibilität beschrieben. Andere Teilnehmer:innen scheinen sich an ihre eingeschränkten Transportmöglichkeiten gewöhnt zu haben, indem sie Aktivitäten anders, seltener oder gar nicht mehr ausüben (vgl. auch Erlerner Nicht-Gebrauch oder Learned Non-Use (Taub et al., 2006).

Unsere Untersuchung zeigt, dass ältere wie jüngere Teilnehmer:innen ähnliche Erfahrungen und Bedürfnisse in Bezug auf ihre Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten haben. So haben personenbezogene Faktoren wie Gewohnheiten, Routinen, Präferenzen in der Ausführung von täglichen Aktivitäten und die Fähigkeit sich an neue Situationen anzupassen einen Einfluss auf die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten. Des Weiteren scheint die unmittelbare Umwelt (z.B. Unterstützungsangebote von Angehörigen und Freunden) einen grossen Einfluss auf die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten zu haben. Allerdings reflektieren ältere und jüngere Teilnehmer:innen die Gründe für ihre eingeschränkte Verkehrsmittelnutzung unterschiedlich: vor allem die älteren Teilnehmer:innen sehen als Hauptgrund für ihre reduzierte Verkehrsmittelnutzung auch ihr individuelles und fortgeschrittenes Alter. Dieser Trend der reduzierten Nutzung von Transportmitteln von älteren Menschen wird auch durch die Erhebung des Bundesamtes für Statistik im Mikrozensus Mobilität und Verkehr bestätigt. Diese zeigt, dass sich die Nutzung

aller Verkehrsmittel bei Menschen im Alter von 80 Jahren und älter im Vergleich zu Personen zwischen 18 und 24 Jahren um etwa 75% Prozent in Bezug auf die zurückgelegte Tagesdistanz reduziert (Bundesamt für Statistik, 2021c).

Unabhängig von diesen Aspekten haben ÖV-ergänzende Fahrdienste für alle Teilnehmer:innen einen bedeutsamen Einfluss auf ihre Mobilität und damit auf die damit zusammenhängende soziale und berufliche Partizipation. Dies ist im Einklang mit den Ergebnissen der Studie von Levasseur und Kolleg:innen (2020) die zeigen, dass eine höhere Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten mit einer stärkeren sozialen Partizipation einhergeht. Ausserdem legen unsere Studienergebnisse nahe, dass sich die Teilnehmer:innen eine hohe Flexibilität, Spontanität, Selbstbestimmung und Autonomie in ihre Mobilität und der Nutzung von Transportmittel wünschen. Auch die Studie von Murray (2020) zeigt, dass Menschen mit Behinderung im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung geringere Autonomie im Bereich der Mobilität erleben. Begrenzt verfügbare Literatur zum Einfluss der Selbstbestimmung in der Mobilität auf das Wohlbefinden lässt vermuten, dass eine eingeschränkte Selbstbestimmung in der Nutzung von Transportmitteln das Wohlbefinden von Menschen mit Behinderung negativ beeinflusst. Dies basiert auf der allgemeinen Selbstbestimmungstheorie (Murray, 2020; Ryan, 2009), die den Zusammenhang zwischen Selbstbestimmung und Wohlbefinden betont. Selbstbestimmung in der Mobilität in der Schweiz bedeutet auch, die Möglichkeit zu haben, sich über die engen Kantonsgrenzen hinaus zu bewegen. Dies wird durch eine unzureichende überregionale Koordination der ÖV-ergänzenden Fahrdienste und die kantonal begrenzten Subventionen von Fahrten für Menschen mit Behinderung erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. So stehen die Ergebnisse unsere Studie zum einen im Widerspruch zu den Daten des Bundesamtes für Statistik (2021a), die eine Zunahme von Reisen über die Kantonsgrenzen hinaus in der Schweizer Bevölkerung bezeugen; und zum anderen im Widerspruch zu den Möglichkeiten im ÖV, Abonnemente für Fahrstrecken, Regionen und für die ganzen Schweiz zu beziehen und zu nutzen, die die Einzelfahrten vergünstigen (BERNMOBIL, 2023; Schweizerische Bundesbahnen SBB, 2023a). Letzteres ist eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderung, die in ihrer Mobilität und Partizipation auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen sind.

## **6.2 Die Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste und deren Einfluss auf die Partizipation von Menschen mit Behinderung: Nationale Querschnittstudie**

Autor:innen: Egger, S.M., Gemperli, A., Filippo M., Liechti, R., & Gantschnig, B.E.

### **6.2.1 Ergebnisse**

In diesem Kapitel beschreiben wir die Resultate der Fragebogenerhebung (nationale Querschnittstudie). An der Querschnittstudie nahmen 536 Nutzende von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten teil. In Tabelle 5 sind die soziodemographischen Angaben der Teilnehmer:innen sowie der Kund:innen der Stiftung Behindertentransporte Kanton Bern zur Überprüfung der Stichprobe beschrieben (vgl. Kapitel 5.2.2).

**Tabelle 5**

Soziodemographische Merkmale der Teilnehmer:innen im Stichprobenvergleich

Merkmale	Teilnehmer:innen (N=536) / Kanton Bern (N=4967)		
	n	%	Durchschnitt Standardabweichung
Alter (Jahre)			63.6 / 75.4 19.4 / 18.4
Geschlecht			
Weiblich	312 / 3291	58.2 / 66.4	
Männlich	222 / 1671	41.4 / 33.6	
Andere	2	0.4	
Sprache			
Deutsch	501	93.5	
Französisch	31	5.8	
Italienisch	4	0.8	
Wohnort			
Städtisch	447 / 3987	83.4 / 80.3	
Intermediär	59 / 648	11.0 / 13.1	
Ländlich	26 / 332	4.9 / 6.7	
Fehlend	4	0.8	
Haushaltseinkommen (CHF)			
< 20,000	83	18.7	
20,000 - 50,000	235	53.1	
50,001 - 80,000	86	19.4	
> 80,000	39	8.8	
Fehlend	93	17.4	
Wohnsituation			
Allein	188	35.1	
Mit Anderen (Familie, Freunde)	171	32.0	
Wohnheim	54	10.1	
Altersheim	75	14.0	
Wohnen mit Assistenz	44	8.2	
Fehlend	4	0.8	
Einschränkungen			
Kognitiv	81	15.1	
Mental	62	11.6	
Gehen	435	81.2	
Sensorisch	82	15.3	
Kommunikation	51	9.5	
Person mit Rollstuhl	185 / 1853	34.5 / 37.3	
Arbeit/ Betätigung			
Teilzeitarbeit	104	19.4	
Vollzeitarbeit	31	5.8	
Hausarbeit & Betreuung	26	4.9	
Ausbildung	9	1.7	
Arbeitslos	11	2.1	
Pensioniert	155	28.9	
Berentet (z.B. IV)	301	56.2	

Anmerkung. Mehrfachauswahl für die Variablen: Einschränkungen, Arbeit/Betätigung und Wohnsituation. Stichprobenvergleich mit dem Kanton Bern zur Schätzung des Stichprobenumfangs und zum Nachweis der Repräsentativität der Stichprobe.

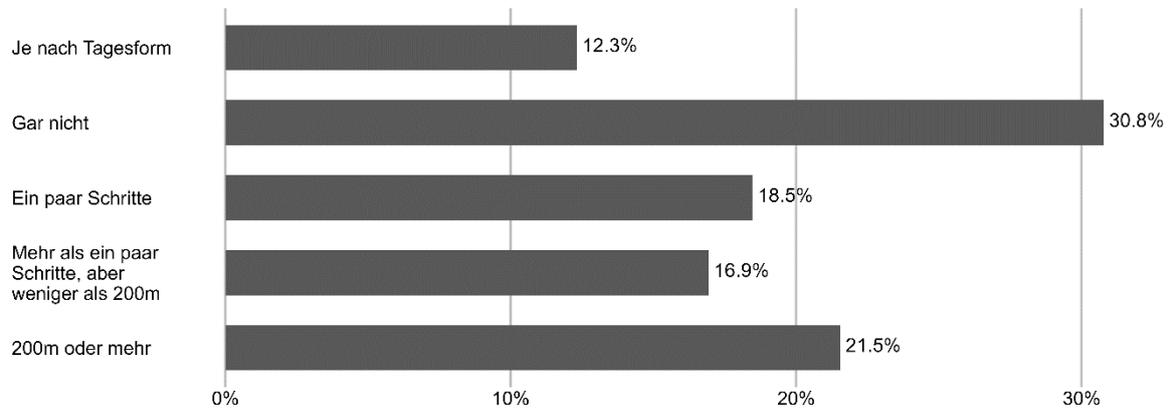
Die Ergebnisse aus der nationalen Querschnittstudie zur Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste und deren Einfluss auf die Partizipation von Menschen mit Behinderung werden nachfolgend dargestellt. Die Ergebnisse der deskriptiven Analyse zeigen, dass ein ungedeckter Transportbedarf bei den Teilnehmer:innen vorhanden ist: Achtzig Prozent der Teilnehmer:innen schätzen ihre Möglichkeiten in der Nutzung von Transportmitteln geringer ein, gegenüber Menschen ohne Behinderung (vgl. Abbildung 39). Einunddreissig Prozent der Teilnehmer:innen geben an, dass sie nicht immer einen ÖV-ergänzenden Fahrdienst zur Verfügung haben, wenn sie ihn benötigen (vgl. Abbildung 20). Über die Hälfte der Teilnehmer:innen (59%) buchen die ÖV-ergänzenden Fahrdienste mehr als einen Tag im Voraus (vgl. Abbildung 17), obwohl 84% der Teilnehmer:innen spontane Buchungen bevorzugen würden (vgl. Abbildung 18). Auch die Kosten der ÖV-ergänzenden Fahrdienste haben einen Einfluss auf deren Nutzung: Die Kosten tragen dazu bei, dass 21% der Teilnehmer:innen bewusst auf Aktivitäten (vgl. Abbildung 34), insbesondere auf Freizeitaktivitäten (48%)(vgl. Abbildung 35) verzichten. Freizeitfahrten werden zu einem grossen Teil aus eigenen finanziellen Mitteln (44%) bezahlt oder mit subventionierten Fahrten (26%) gedeckt (vgl. Abbildung 28). Die subventionierten Fahrten sind für 73% der Teilnehmer:innen ausreichend (vgl. Abbildung 30). Für 19% hängt es von verschiedenen Faktoren ab (Gesundheitszustand [31%], Aktivität [29%], Jahreszeit [20%], Wetter [11%]), ob die subventionierten Fahrten ausreichen (vgl. Abbildung 31). Grundsätzlich zeigen die Ergebnisse, dass die Teilnehmer:innen (sehr) zufrieden (89%) mit den ÖV-ergänzenden Fahrdiensten sind (vgl. Abbildung 23). Sechzig Prozent der Teilnehmer:innen würden ÖV-ergänzende Fahrdienste auch bei barrierefreiem ÖV ergänzend nutzen (vgl. Abbildung 10). Genutzt werden die ÖV-ergänzende Fahrdienste vor allem für kürzere Strecken (72%) (vgl. Abbildung 16). Hauptgründe, die zu einer Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten führen sind, dass der ÖV nicht genutzt werden kann (14%), unpassendes Wetter (11%) oder die Entlastung von Angehörigen und Freunden (10%) (vgl. Abbildung 12).

Des Weiteren zeigen die Ergebnisse der logistischen Regressionsanalysen, signifikante Effekte zwischen der Häufigkeit der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten (d.h. Häufigkeit der Nutzung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste weniger als einmal im Monat) mit der Unzufriedenheit in Aktivität und Partizipation (OR = 2.83, 95% CI [1.18, 7.24]) sowie zwischen keine Wahl von verschiedenen ÖV-ergänzenden Fahrdienstanbietenden mit Unzufriedenheit in Aktivität und Partizipation (OR = 2.22, 95% CI [1.21, 4.13]) (S. M. Egger et al., 2023). Zu hohe Kosten von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten haben ebenfalls einen signifikanten Effekt auf die Unzufriedenheit in Aktivität und Partizipation (OR = 2.12, 95% CI [1.00, 4.80]). Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der Regressionsanalyse, dass höherer Kosten, eine geringer Wahl und Häufigkeit der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten mit einer grössere Unzufriedenheit bei der Ausführung von Aktivitäten und der Partizipation einhergehen (S. M. Egger et al., 2023).

### 6.2.1.1 Abbildungen – Auswertungen deskriptiver Ergebnisse

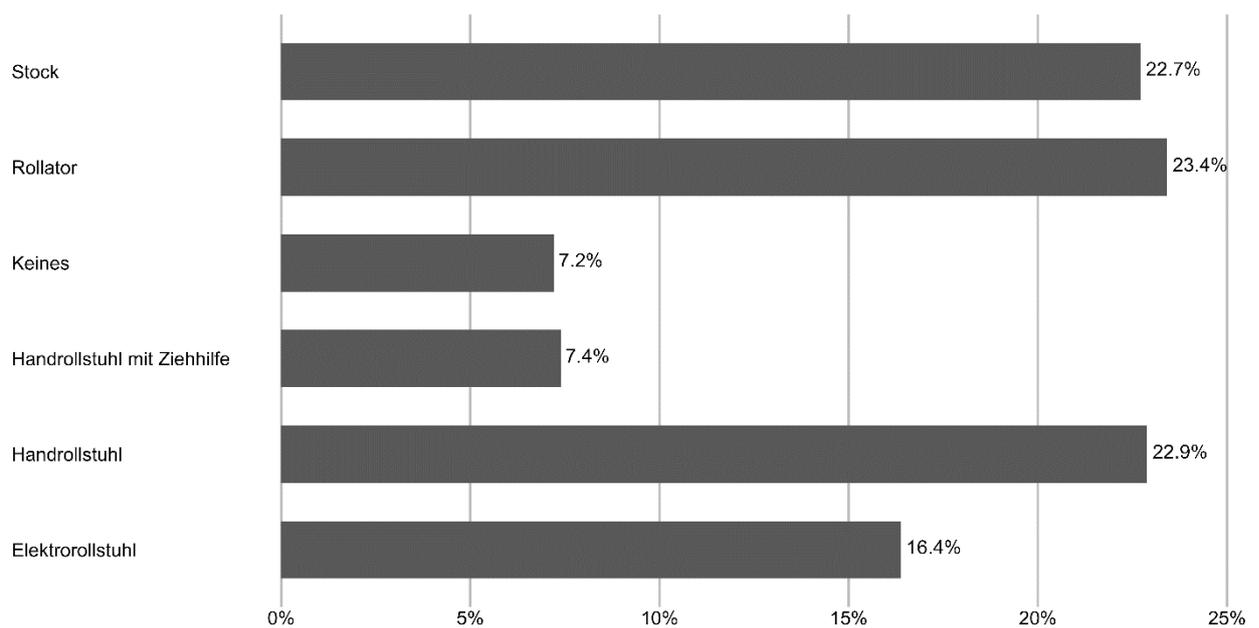
#### Abbildung 2

Welche Gehdistanz ist für Sie möglich? (%)



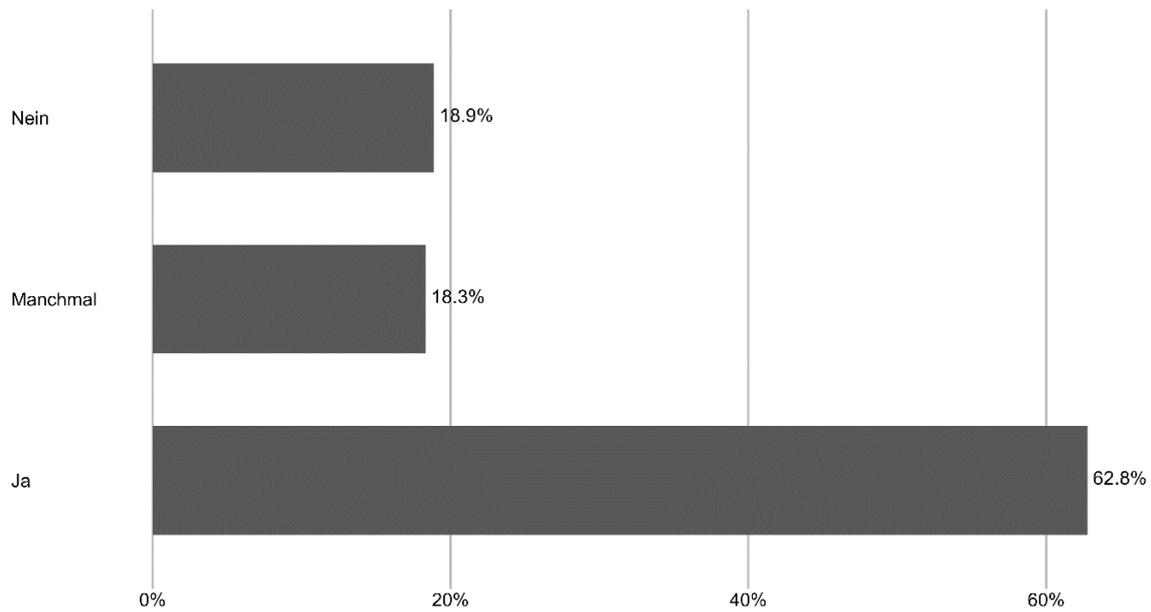
#### Abbildung 3

Welche Hilfsmittel nutzen Sie? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)

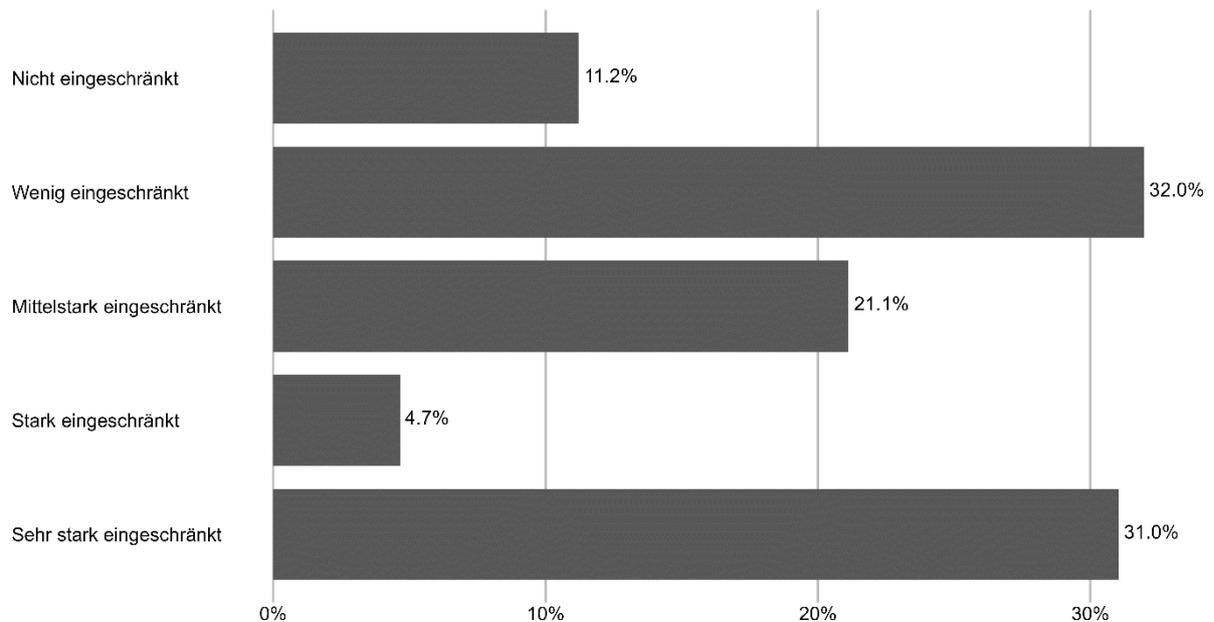


**Abbildung 4**

*Können Sie sich ohne fremde Hilfe mit dem Rollstuhl fortbewegen? (%)*

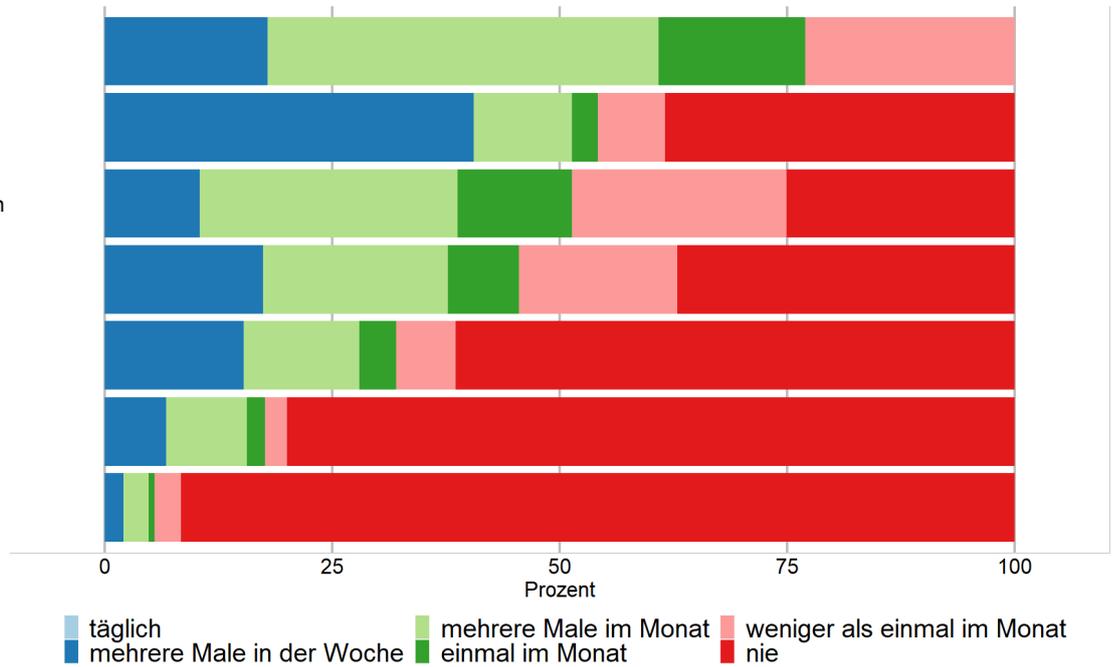
**Abbildung 5**

*Wie stark haben Sie sich in den letzten sechs Monaten aufgrund Ihrer Gesundheit, in der Ausführung von Aktivitäten eingeschränkt gefühlt? (%)*



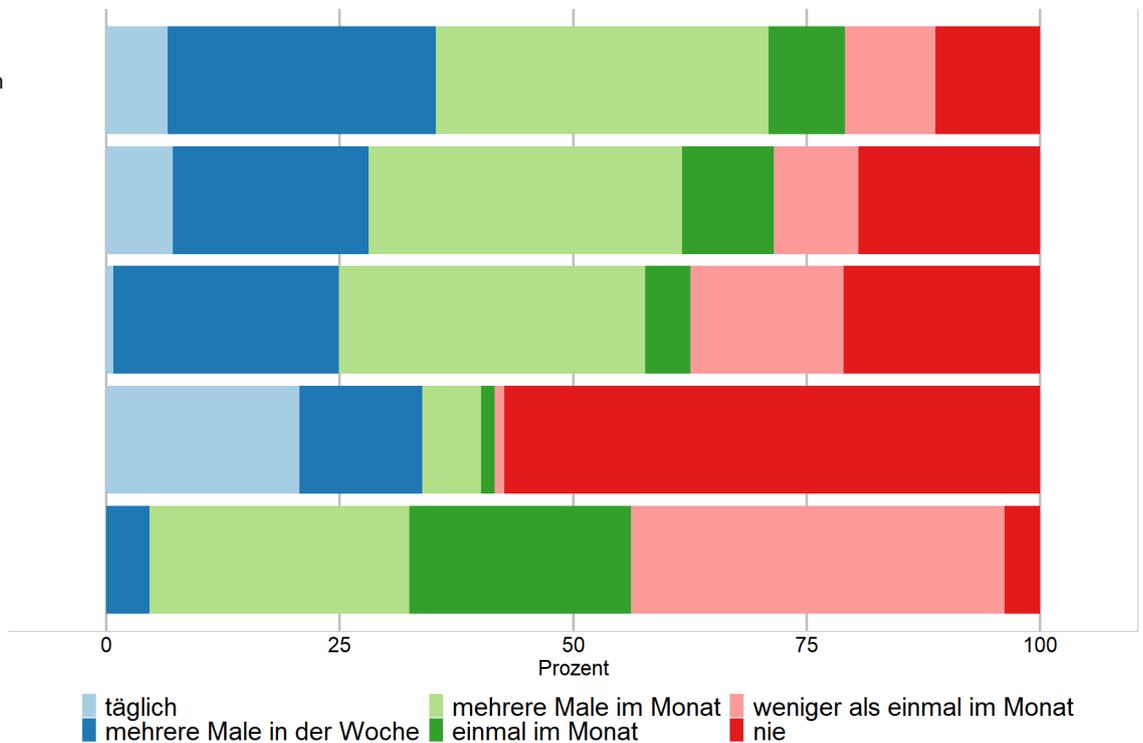
**Abbildung 6**

Wie oft sind Sie zu Fuss oder mit folgenden Transportmitteln mobil? (%)



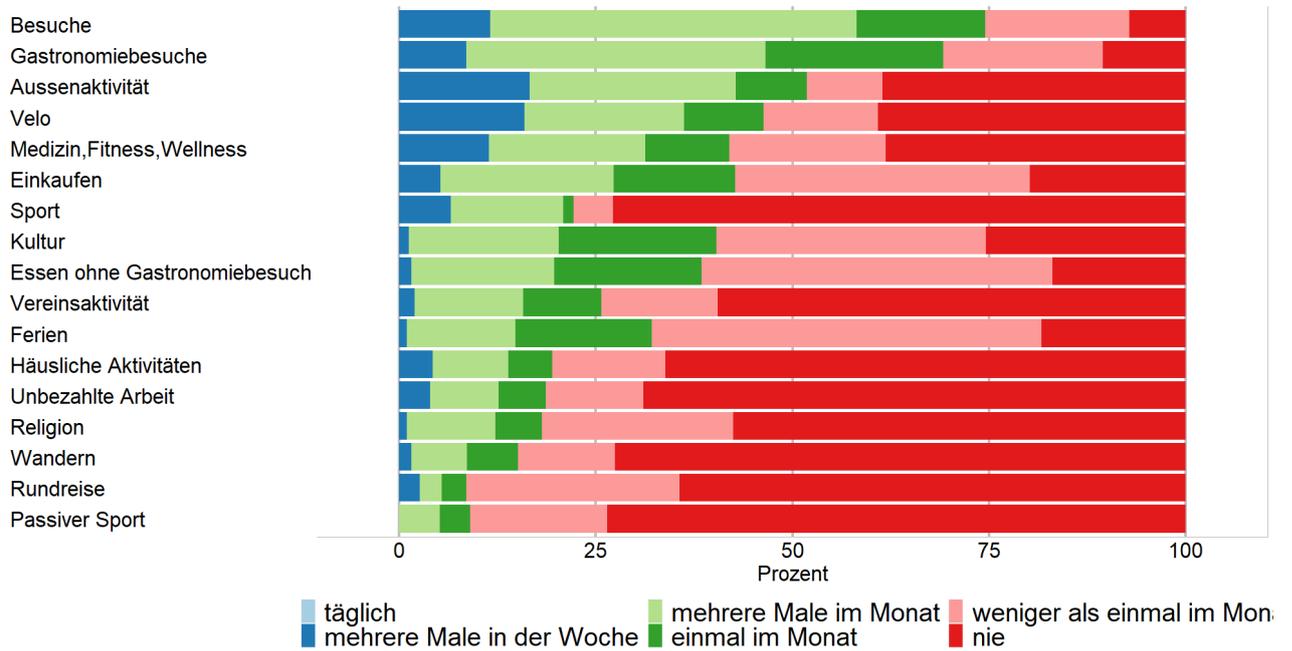
**Abbildung 7**

Wie oft verlassen Sie Ihren Wohnraum für die folgenden Aktivitäten? (%)



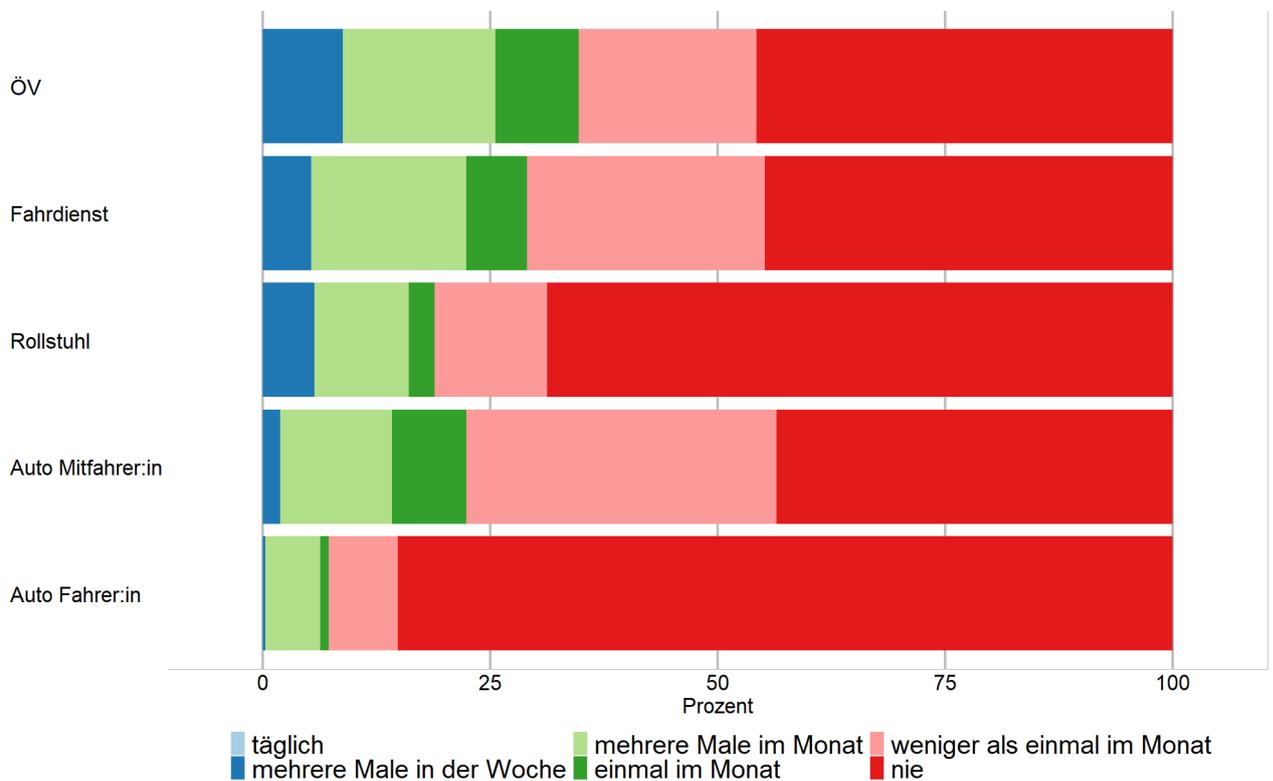
**Abbildung 8**

Welche Freizeitaktivitäten führen Sie wie oft aus? (%)



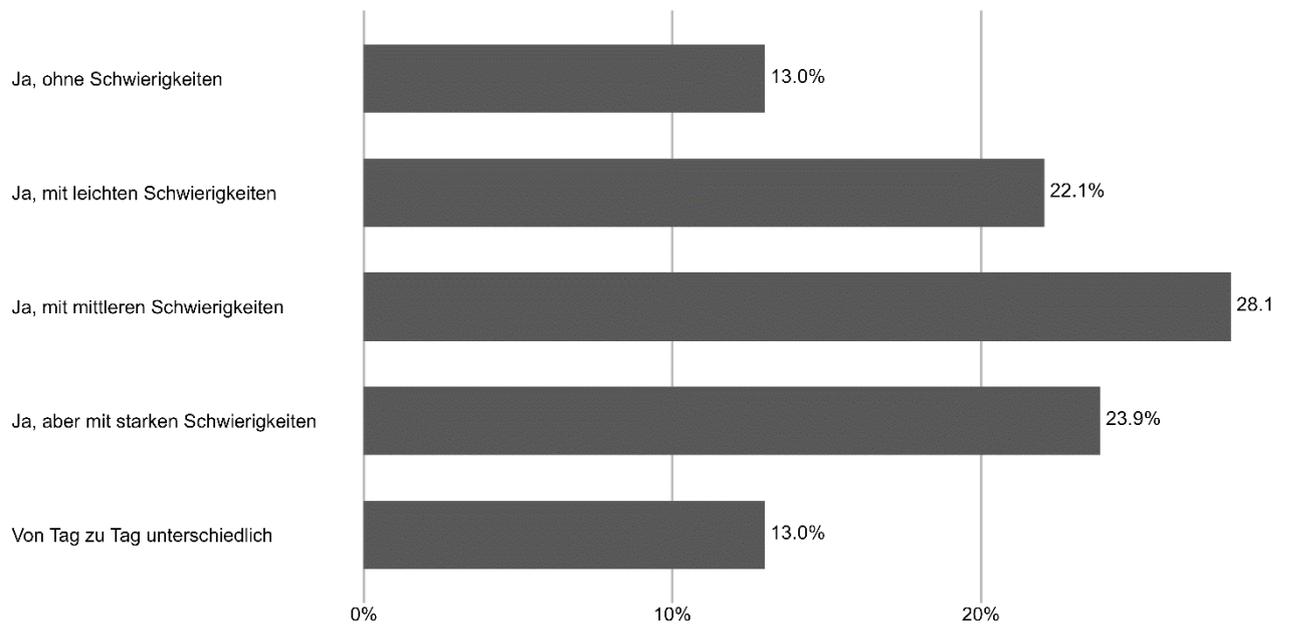
**Abbildung 9**

Wie oft nutzen Sie folgende Transportmittel für ausserkantonale Aktivitäten oder weitere Distanzen? (%)

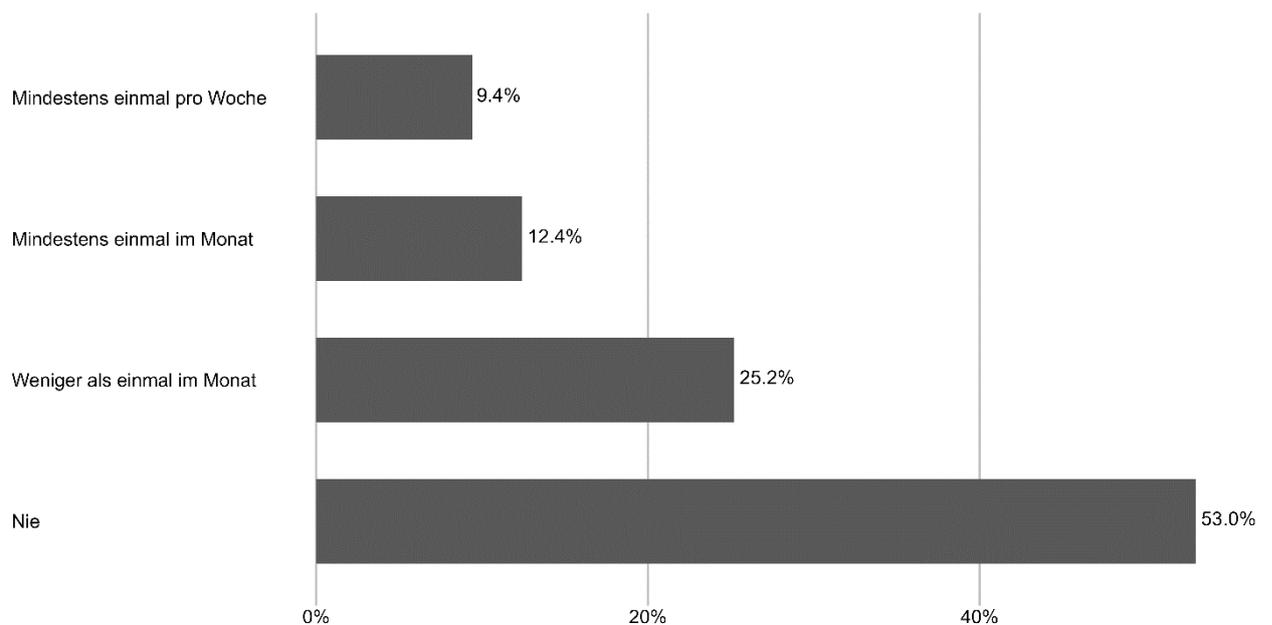


**Abbildung 10**

*Können/könnten Sie selbständig, mit öffentlichen Verkehrsmitteln fahren? (%)*

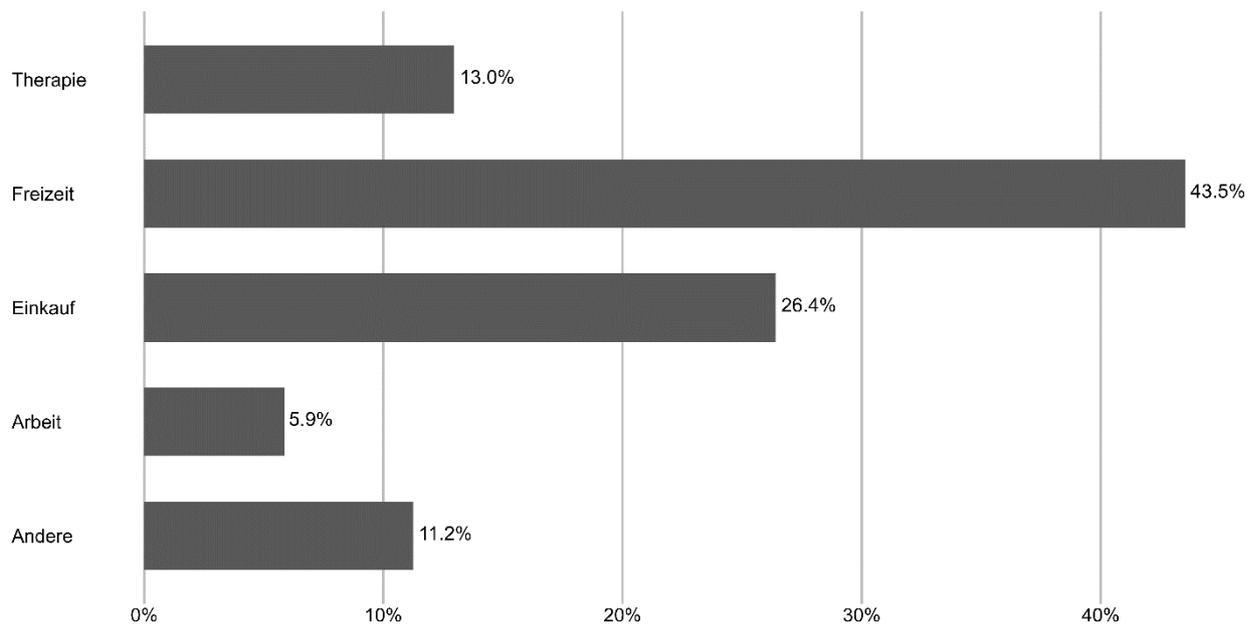
**Abbildung 11**

*Wie oft hatten Sie in den letzten 12 Monaten keine Fahr- oder Mitfahrmöglichkeit, aber hätten eine gebraucht? (%)*

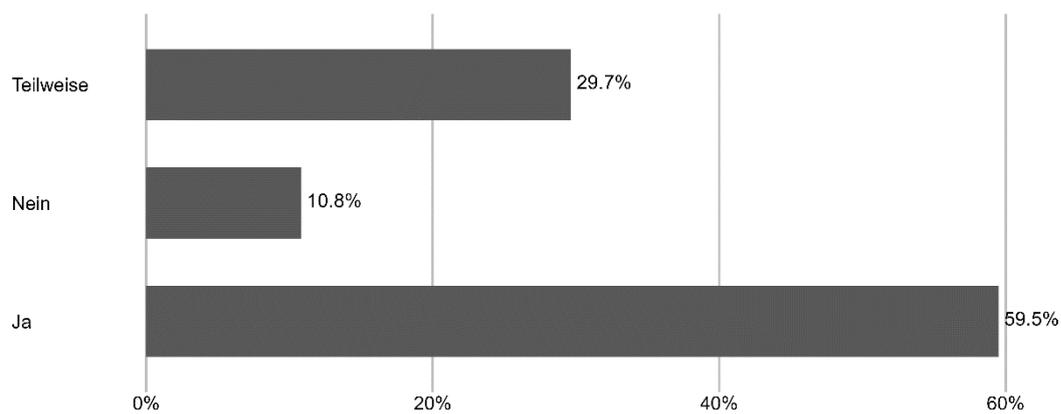


**Abbildung 12**

*Auf welche Aktivitäten verzichten oder verzichten Sie aufgrund der fehlenden Transportmittel? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)*

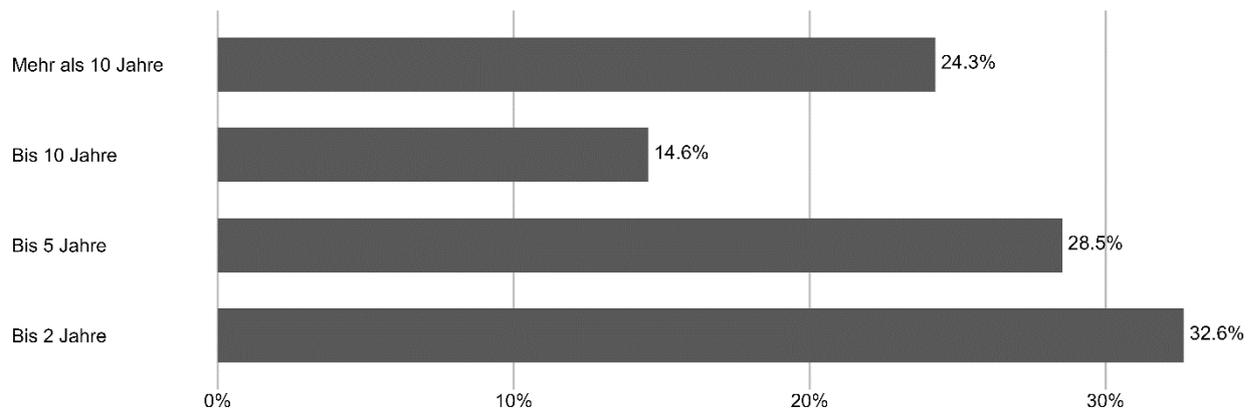
**Abbildung 13**

*Würden Sie den ÖV-ergänzenden Fahrdienst auch nutzen, wenn der öffentliche Verkehr barrierefrei wäre? (%)*

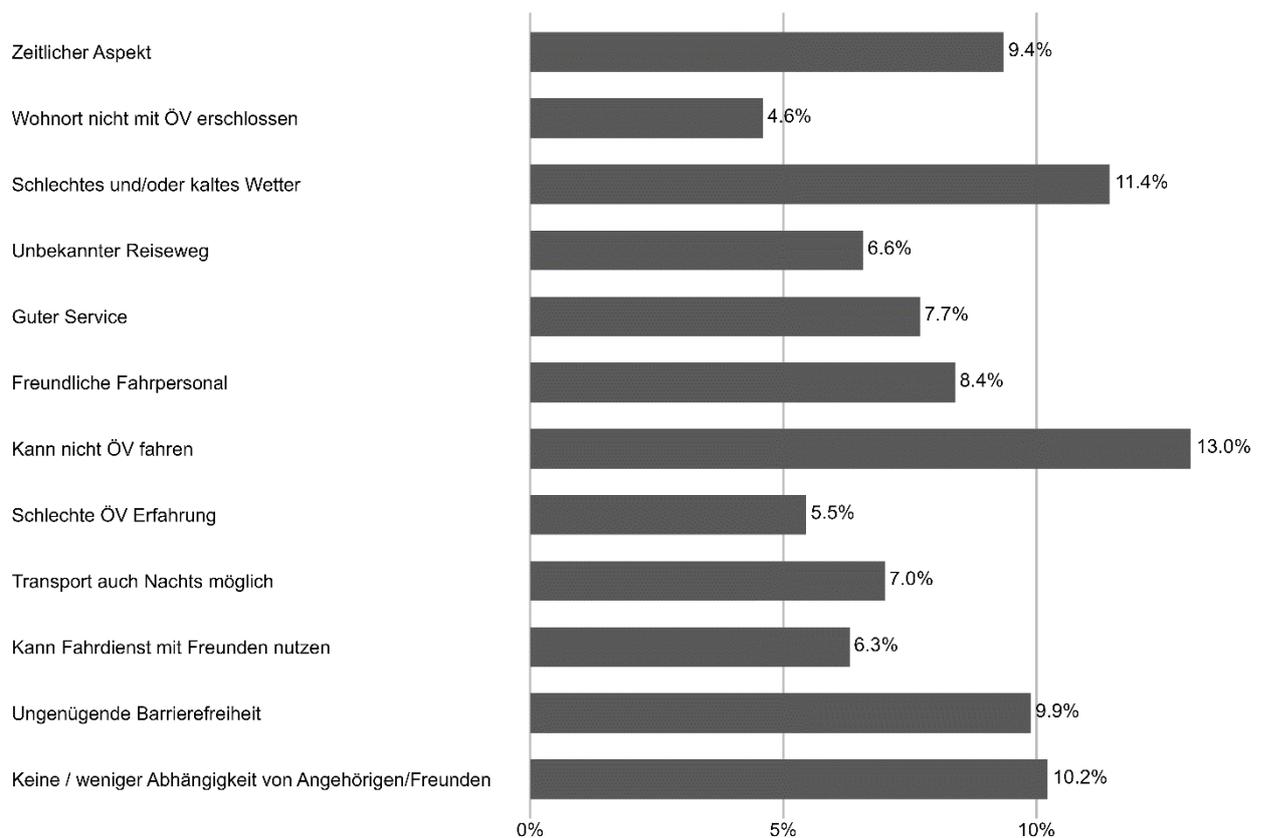


**Abbildung 14**

Seit wie vielen Jahren fahren Sie ungefähr mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)

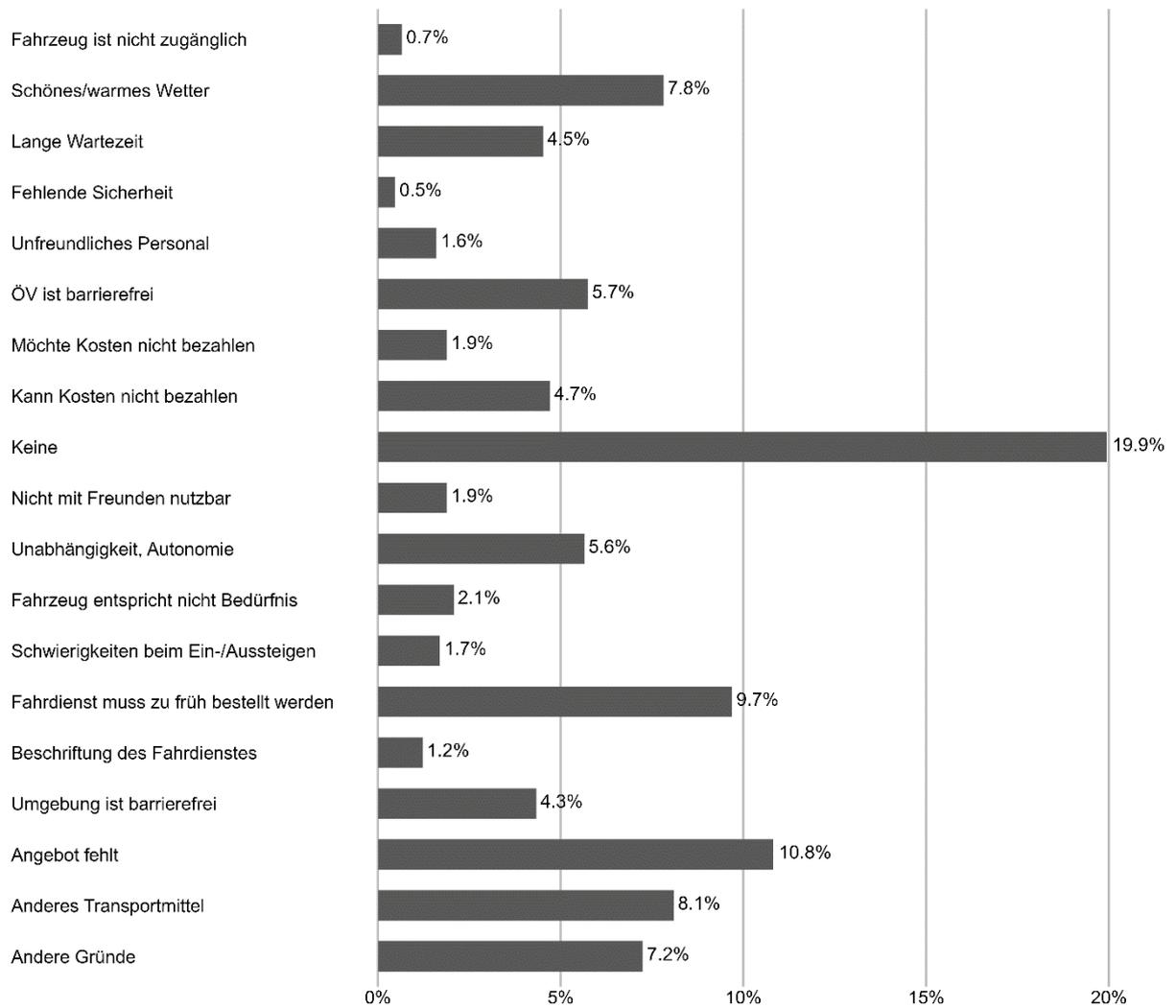
**Abbildung 15**

Welche Gründe haben schon einmal eine Rolle gespielt, dass Sie sich für eine Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst entschieden haben? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)



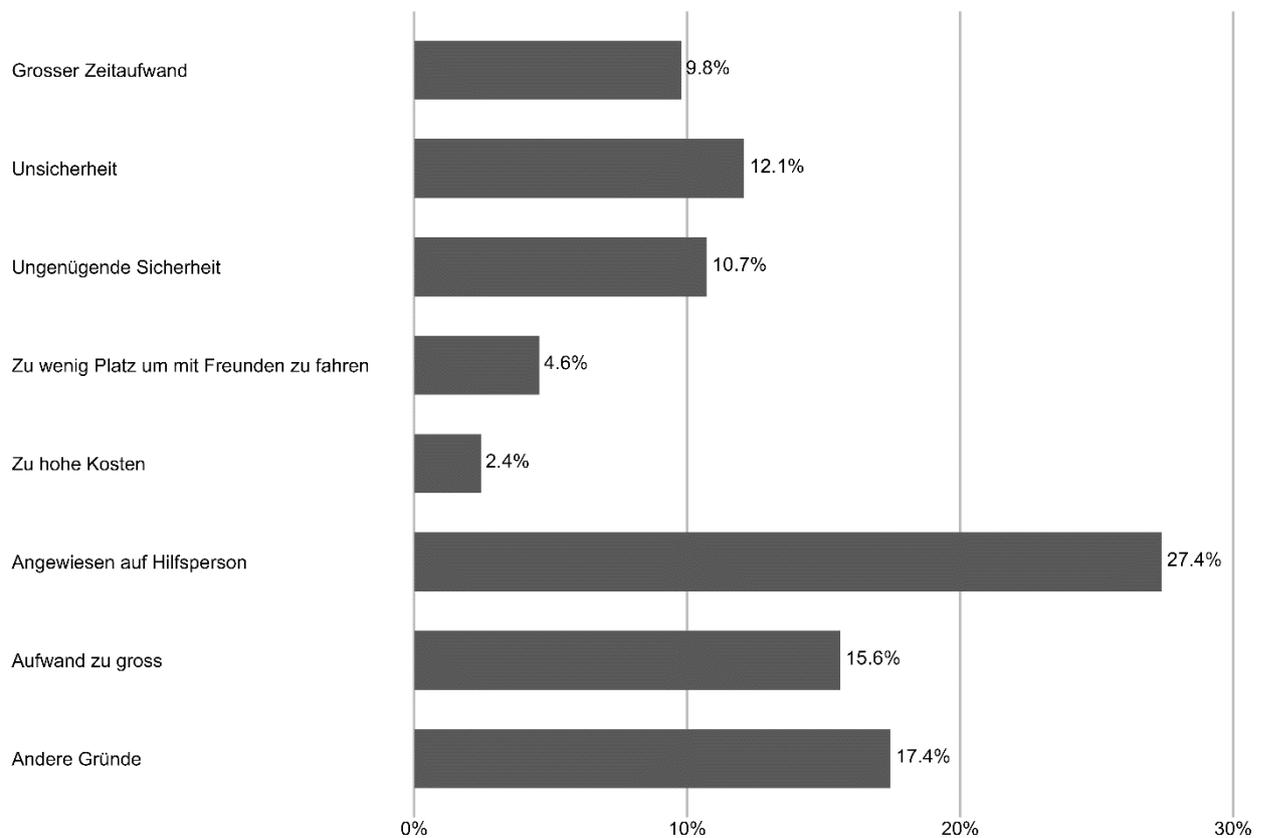
**Abbildung 16**

Welche Gründe haben schon einmal eine Rolle gespielt, dass Sie sich gegen eine Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst entschieden haben? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)



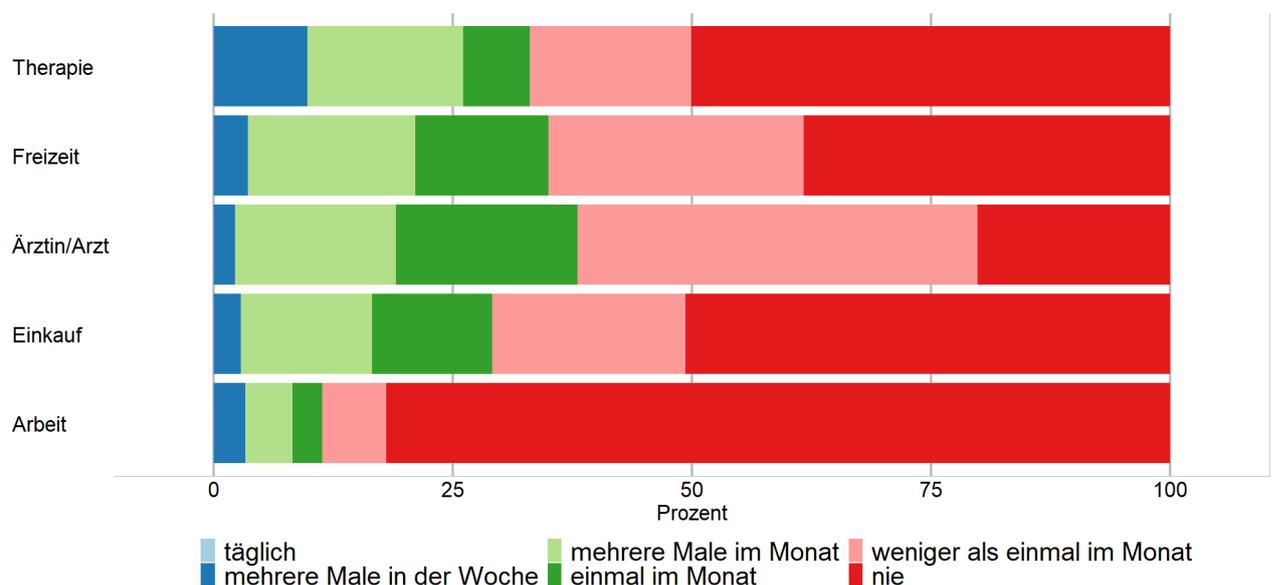
**Abbildung 17**

Aus welchen Gründen entscheiden Sie sich gegen eine Nutzung des öffentlichen Verkehrs (ÖV)? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)



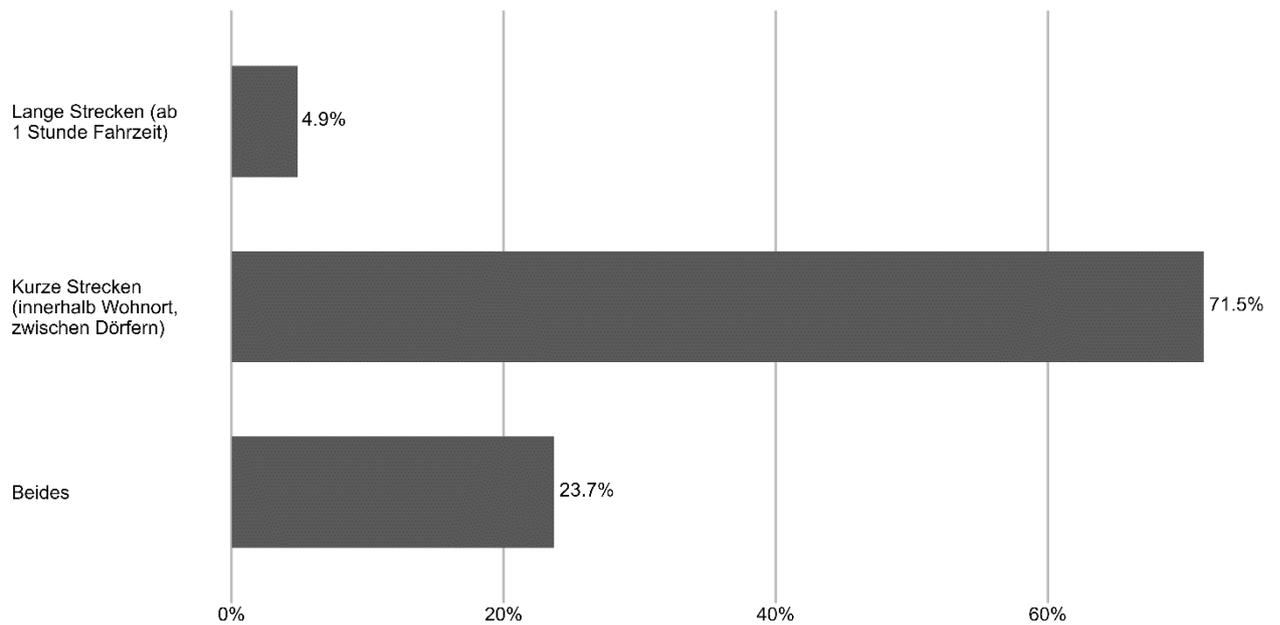
**Abbildung 18**

Wie oft fahren Sie mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst für folgende Aktivitäten? (%)

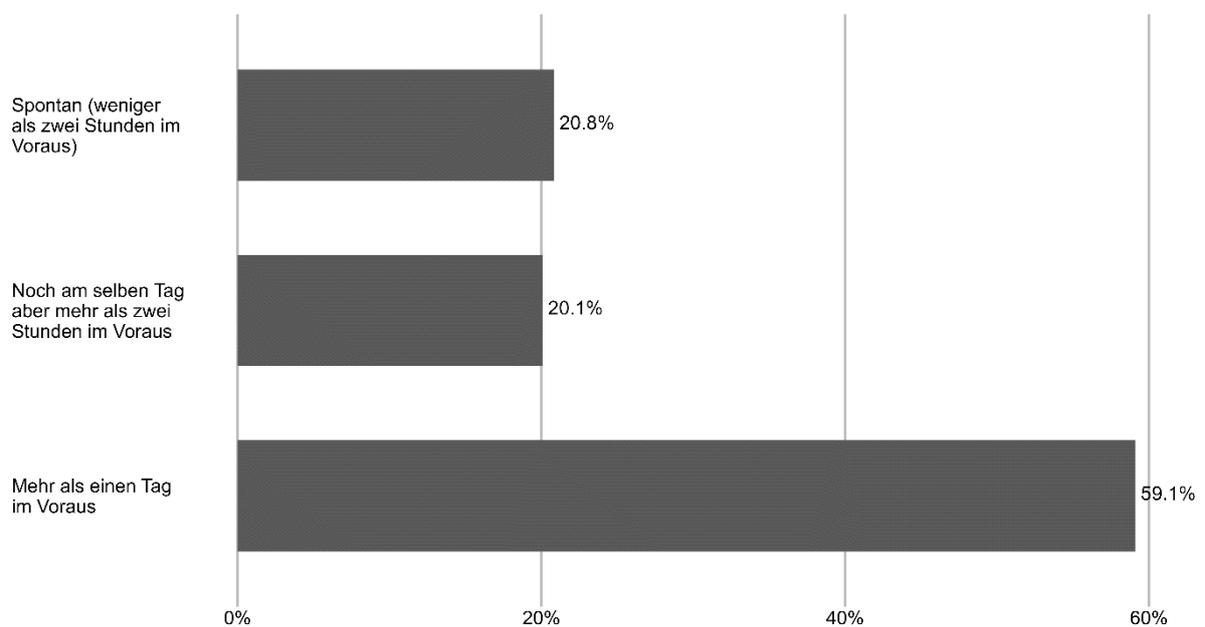


**Abbildung 19**

Für welche Strecken nutzen Sie vor allem den ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)

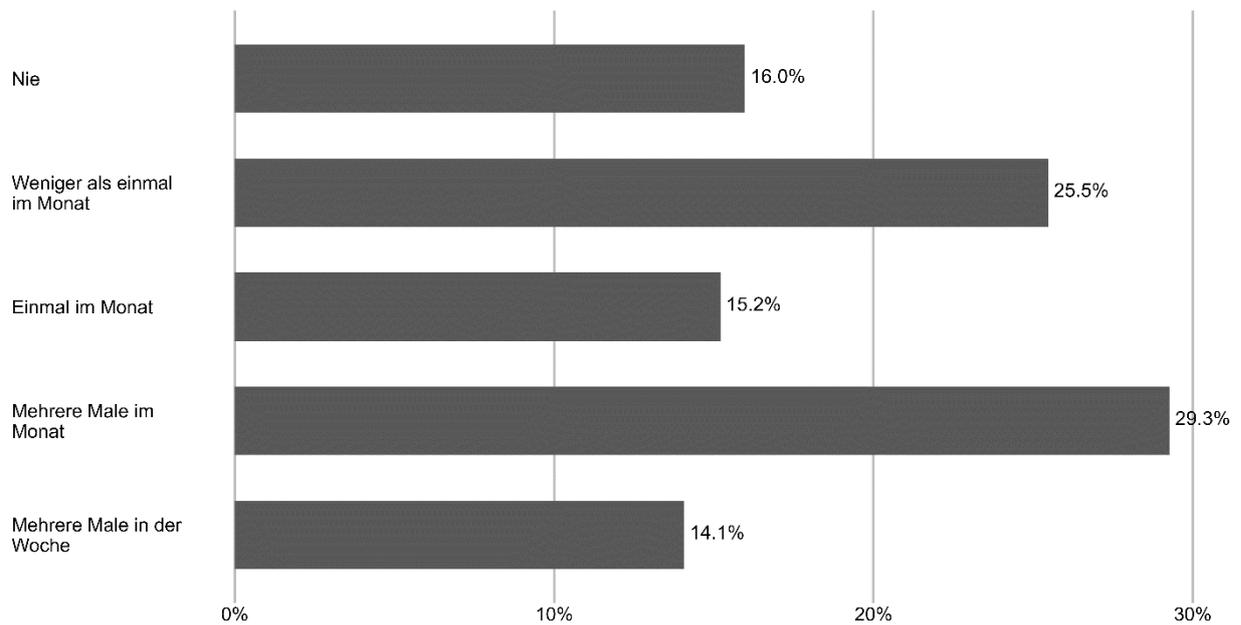
**Abbildung 20**

Wie weit im Voraus bestellen Sie normalerweise den ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)

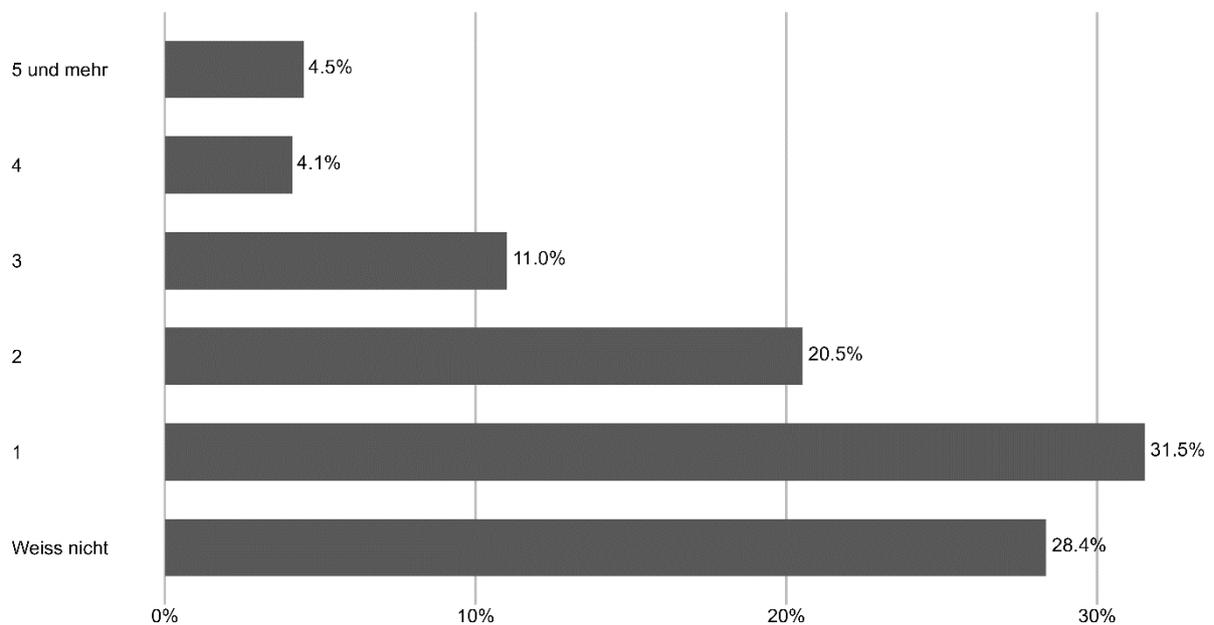


**Abbildung 21**

Wie oft wären Sie spontan froh um einen ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)

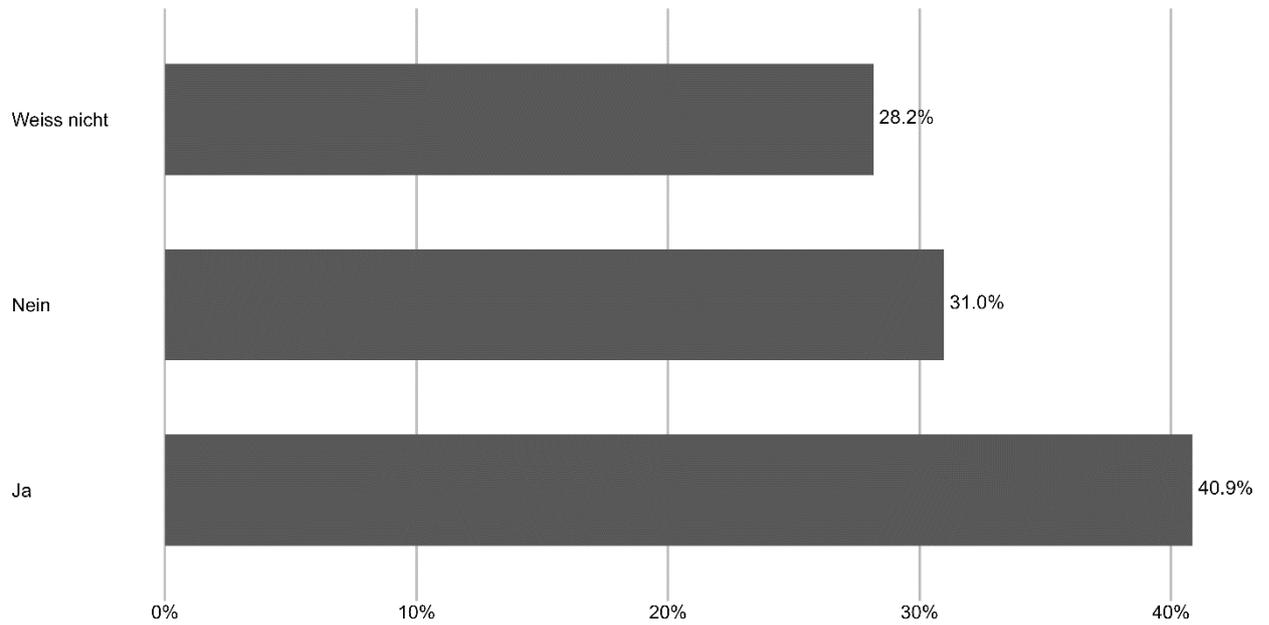
**Abbildung 22**

Wie viele ÖV-ergänzende Fahrdienste haben Sie zur Auswahl? (%)

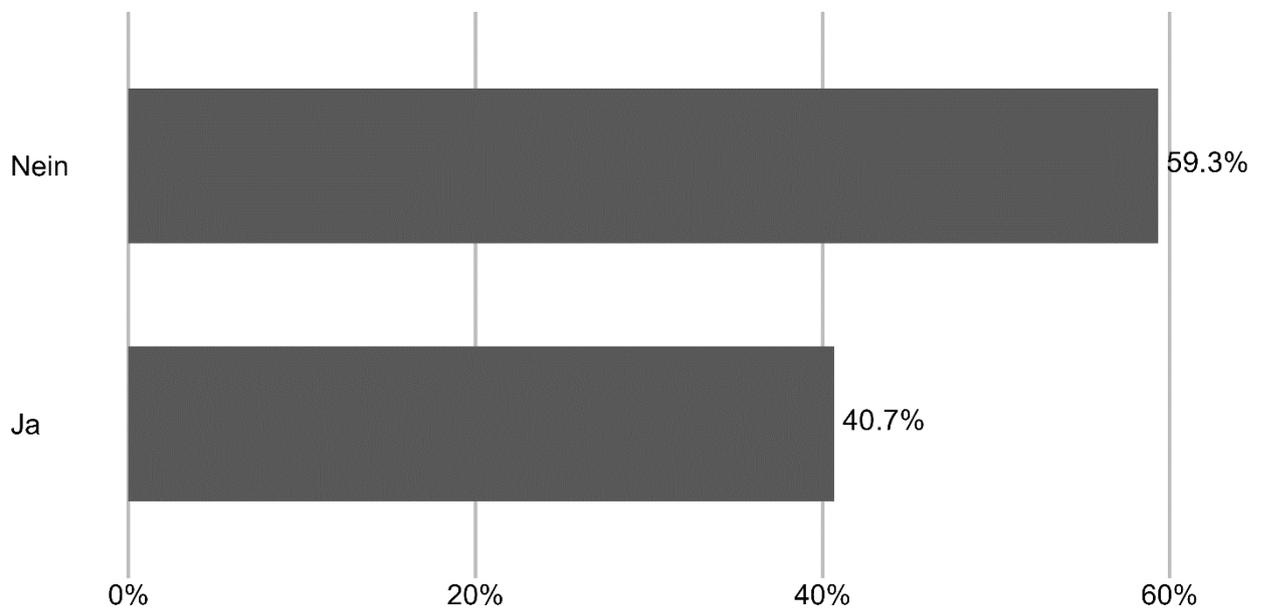


**Abbildung 23**

*Erhalten Sie immer einen Fahrdienst, wenn sie ihn bestellen? (%)*

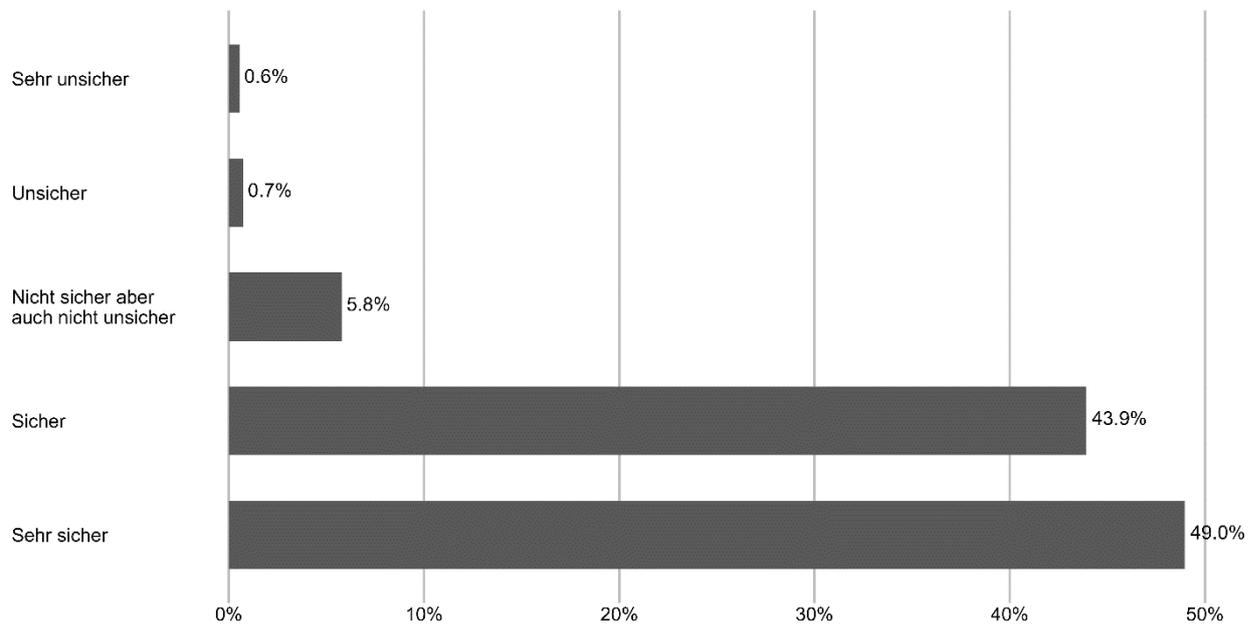
**Abbildung 24**

*Benötigen Sie einen ÖV-ergänzenden Fahrdienst der rollstuhlgängig ist? (%)*

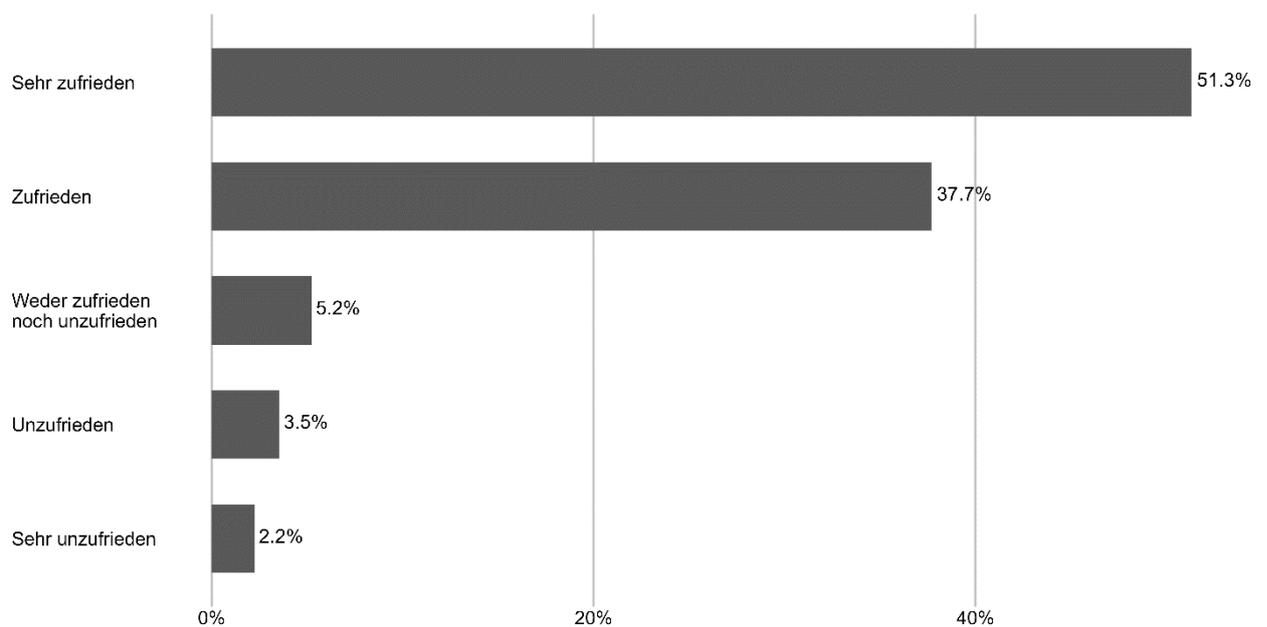


**Abbildung 25**

Wie sicher fühlen Sie sich während der Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)

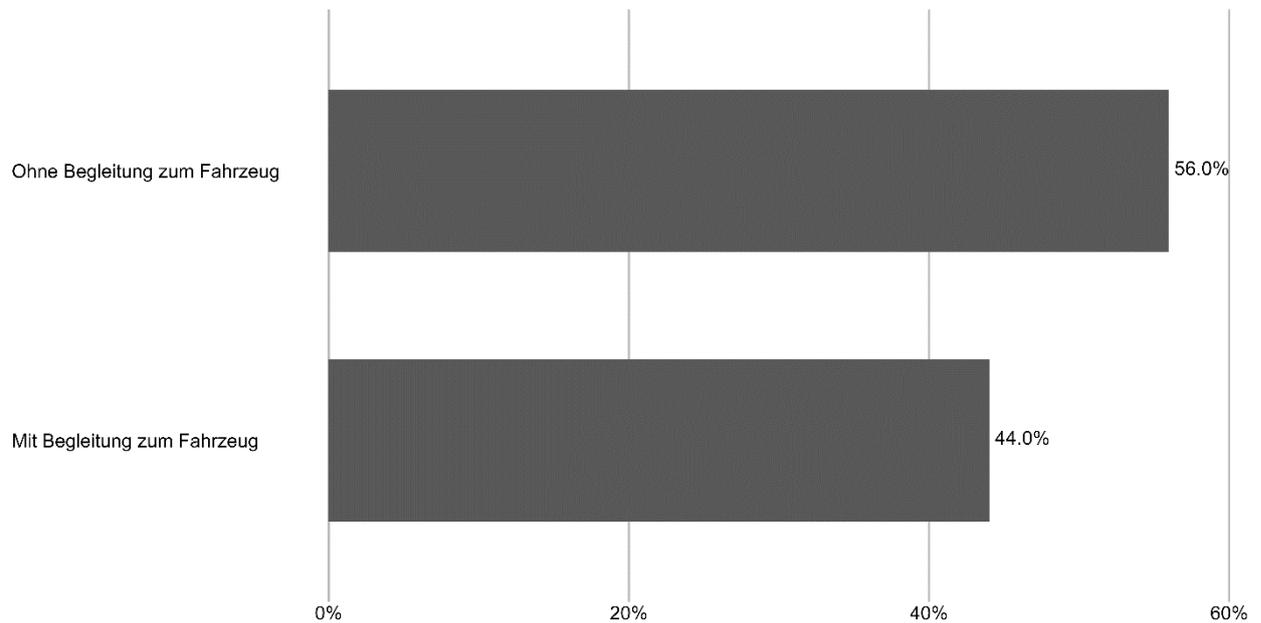
**Abbildung 26**

Wie zufrieden sind Sie im Allgemeinen mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)

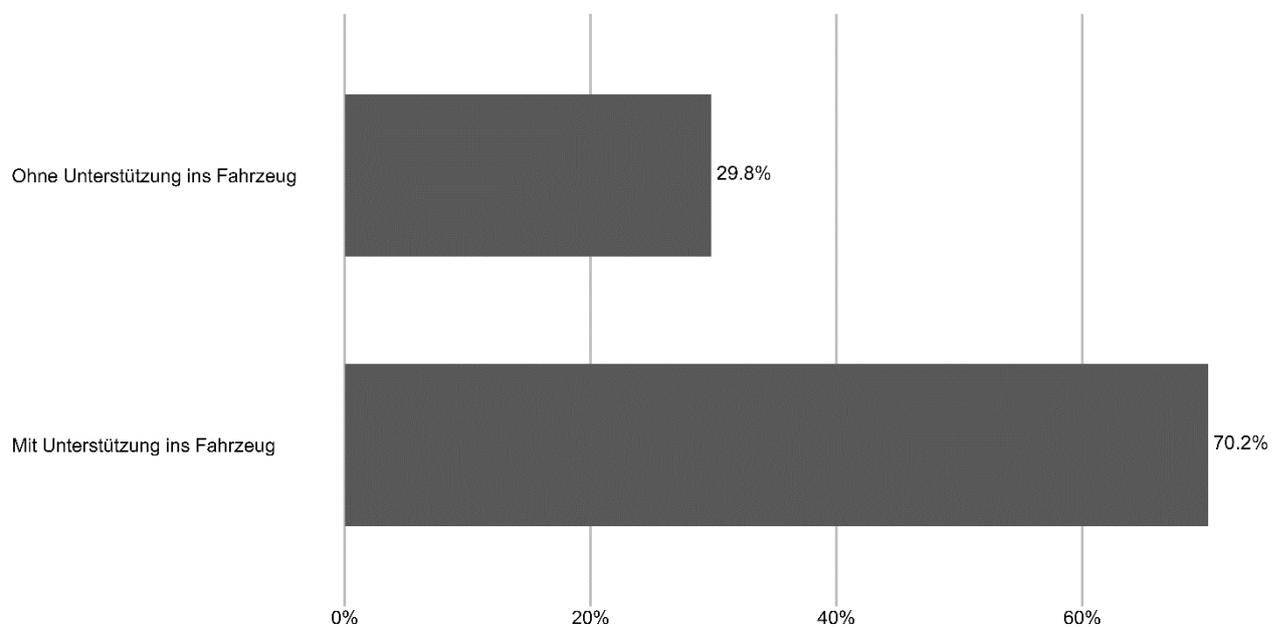


**Abbildung 27**

Wenn Sie ÖV-ergänzende Fahrdienste nutzen, werden Sie durch den Fahrer/ die Fahrerin zum Fahrzeug begleitet? (%)

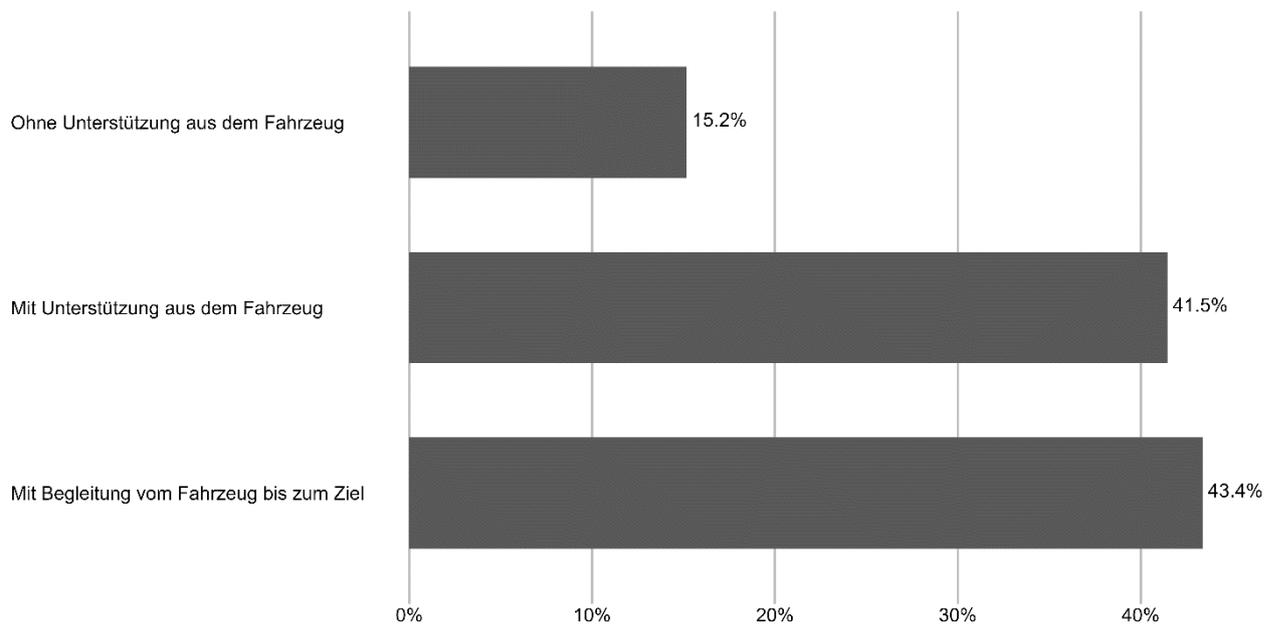
**Abbildung 28**

Benötigen Sie Unterstützung durch den Fahrer/die Fahrerin, um in das Fahrzeug des ÖV-ergänzenden Fahrdienstes einzusteigen? (%)

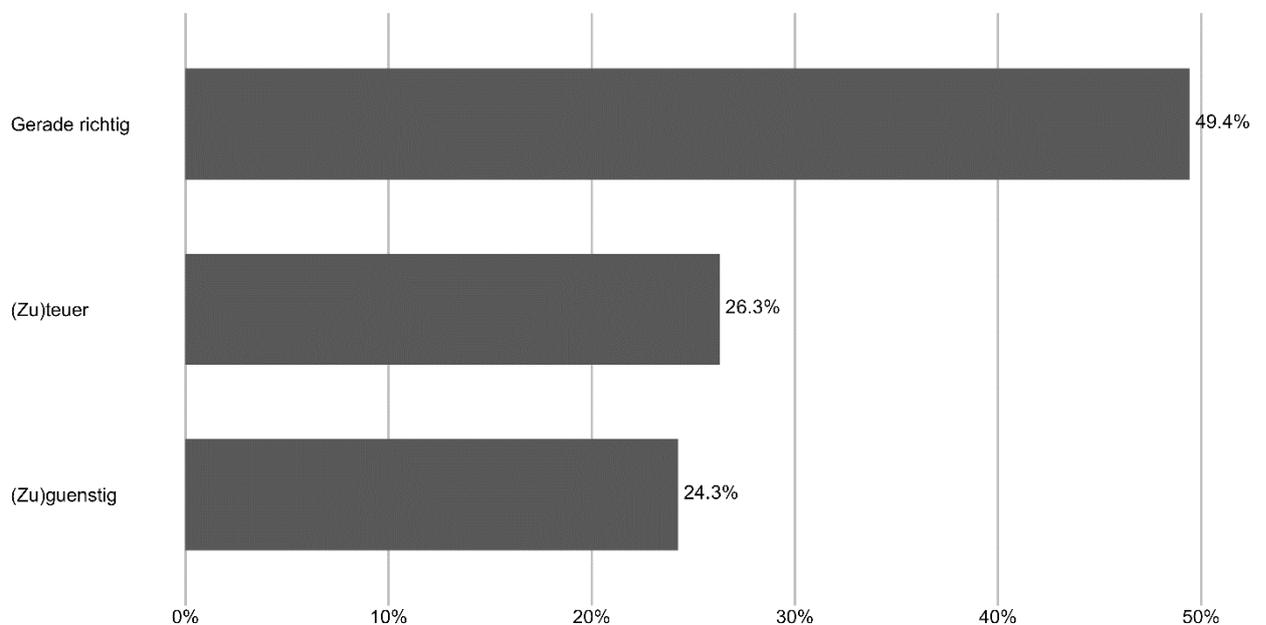


**Abbildung 29**

Welche Unterstützung durch den Fahrer/die Fahrerin benötigen Sie nach der Fahrt mit dem ÖV-ergänzenden Fahrdienst? (%)

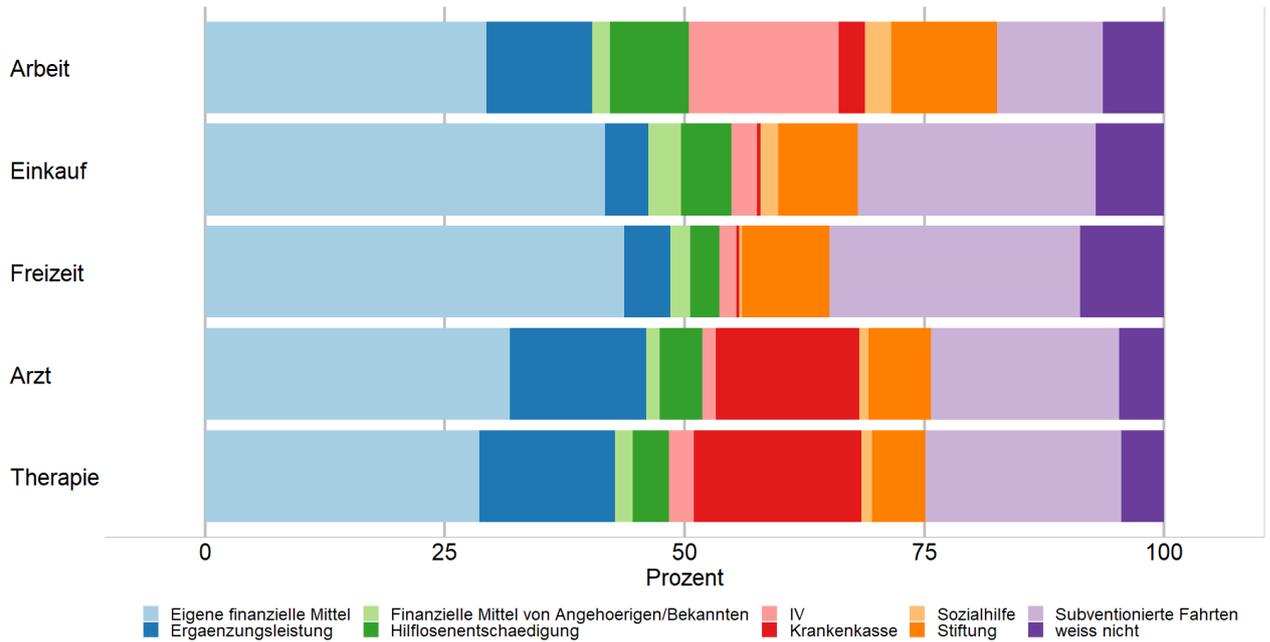
**Abbildung 30**

Wie schätzen Sie die Kosten für den ÖV-ergänzenden Fahrdienst ein? (%)



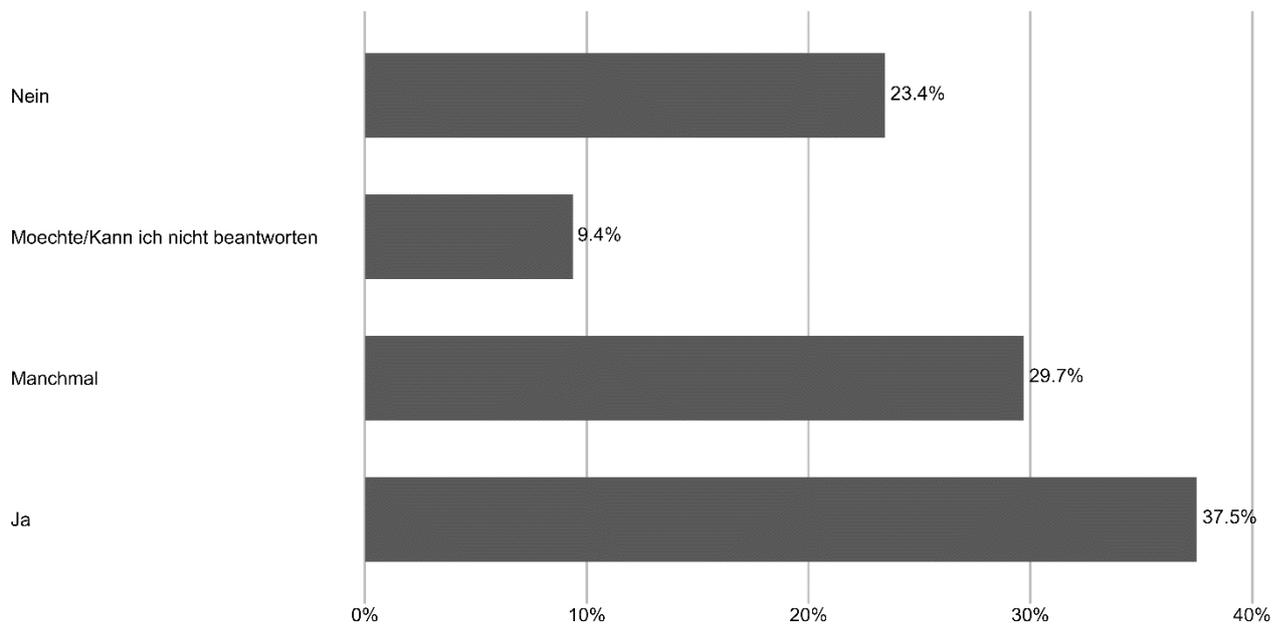
**Abbildung 31**

Wie bezahlen Sie mehrheitlich den ÖV-ergänzenden Fahrdienst zu den folgenden Aktivitäten? (%)



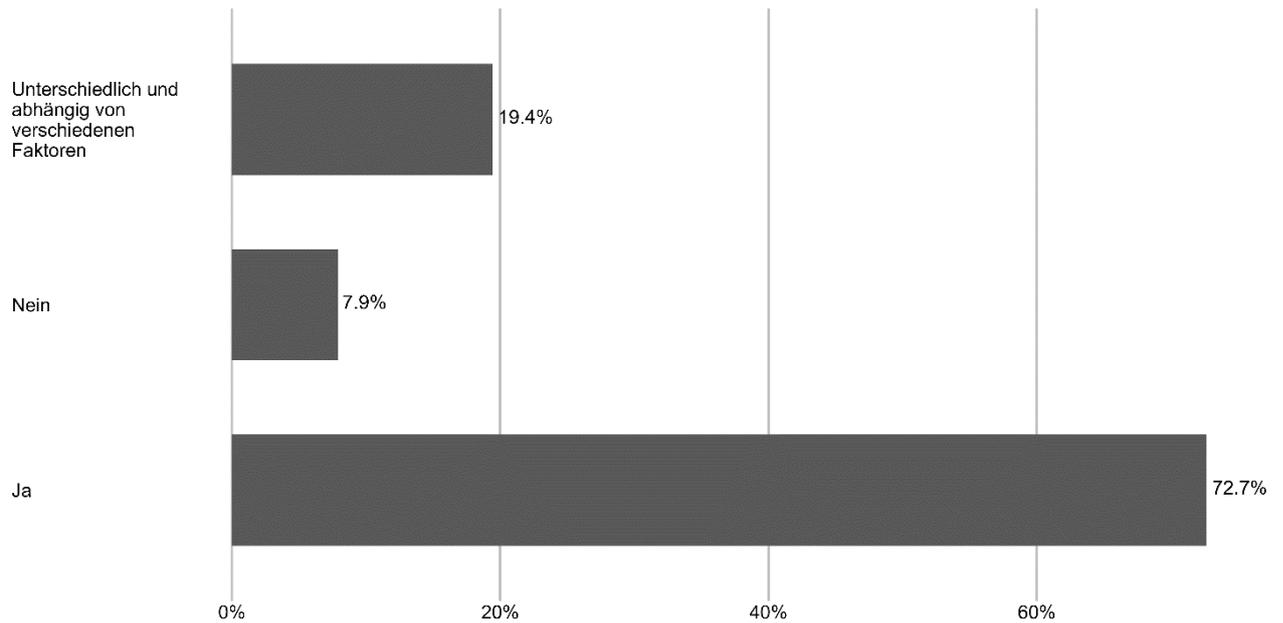
**Abbildung 32**

Übernimmt die Krankenkasse in jedem Fall die Fahrtkosten zur Ärztin oder zum Arzt? (%)

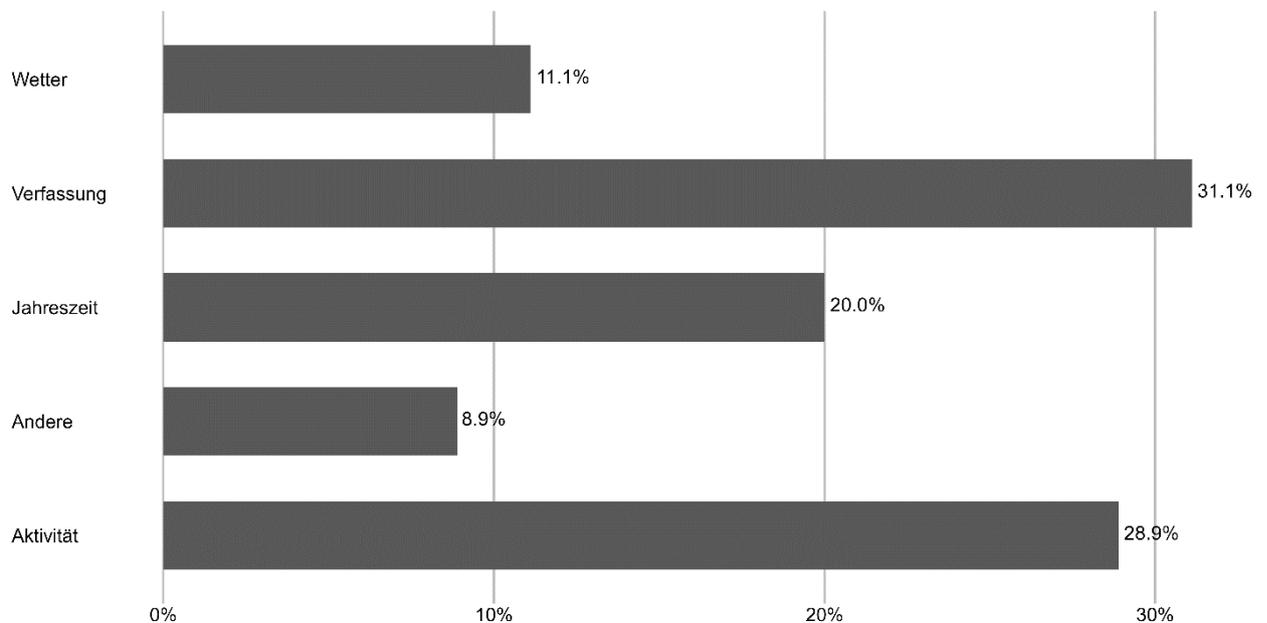


**Abbildung 33**

Genügen Ihnen die Anzahl subventionierter Fahrten? (%)

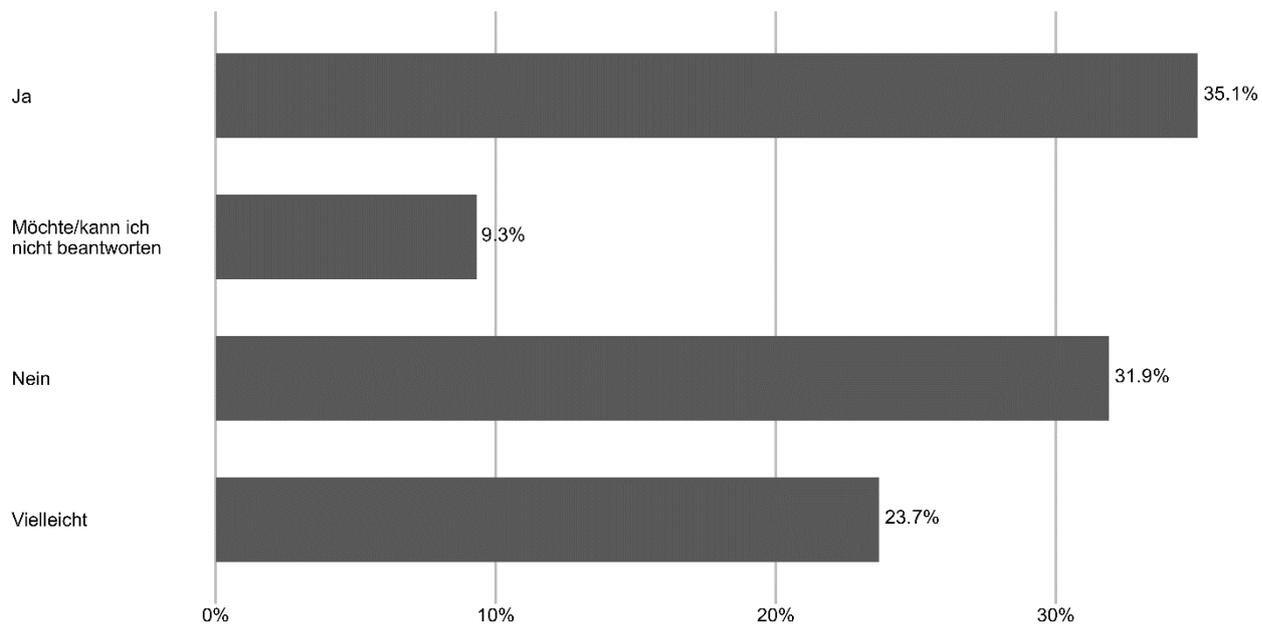
**Abbildung 34**

Von was hängt es ab, ob die subventionierten Fahrten genügen? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)



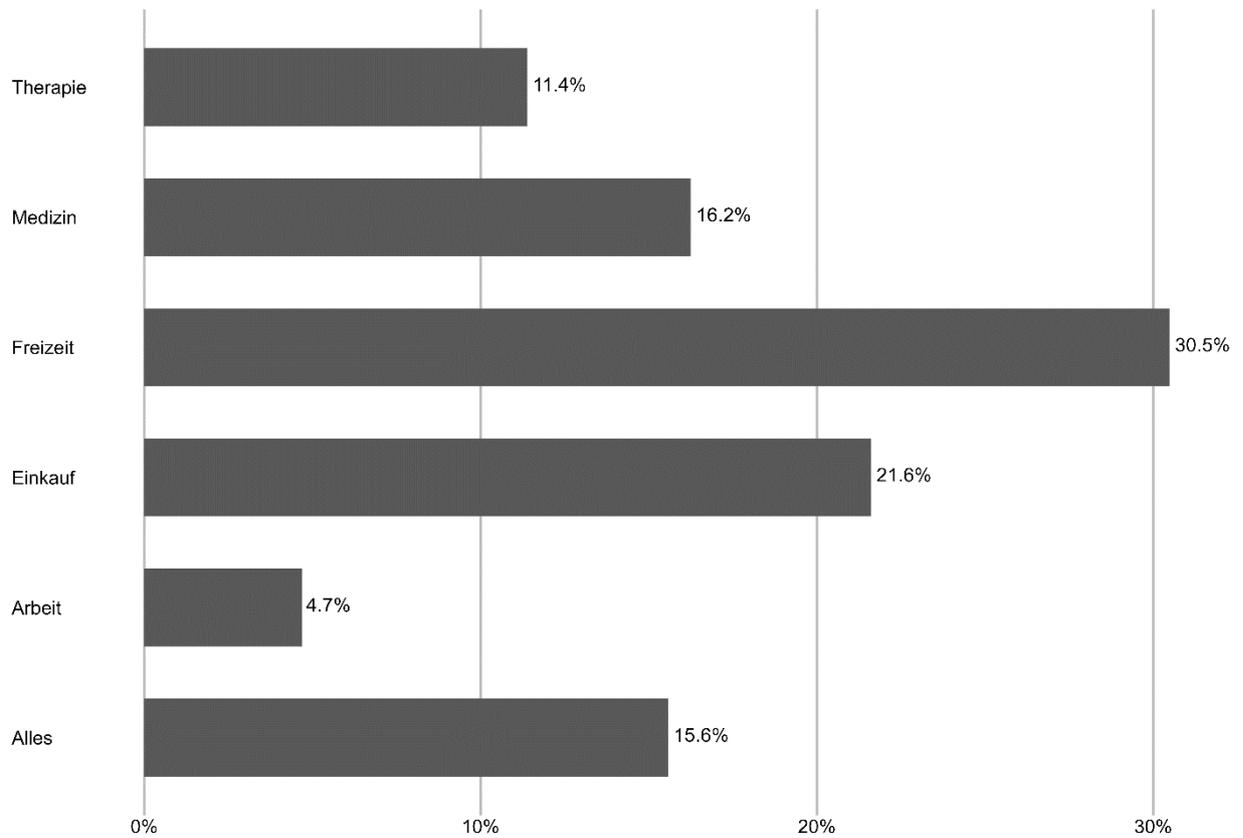
**Abbildung 35**

Wenn der ÖV-ergänzenden Fahrdienst gleich viel kosten würde wie der ÖV, würden Sie ihn öfters nutzen? (%)



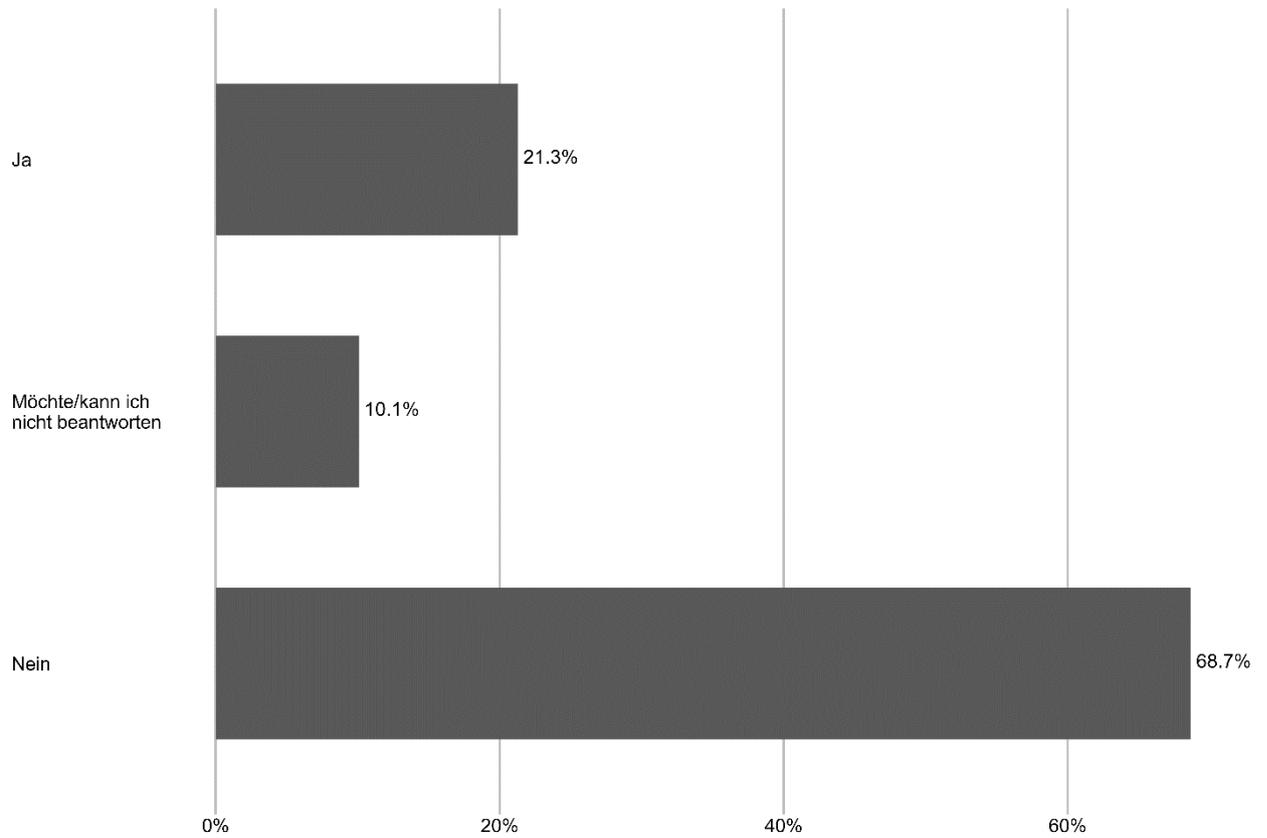
**Abbildung 36**

*Für welche Aktivitäten würden Sie den ÖV-ergänzenden Fahrdienst mehr nutzen, wenn er günstiger wäre? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)*



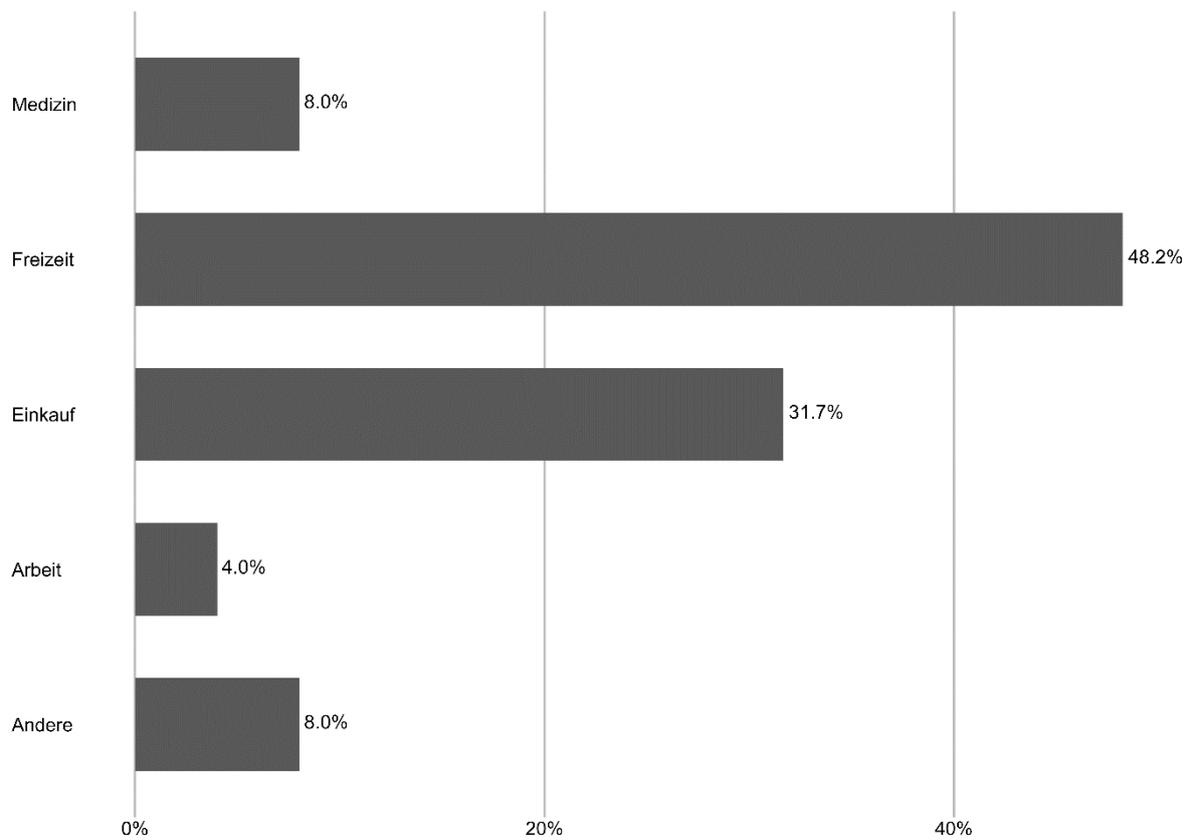
**Abbildung 37**

Verzichten Sie aufgrund der ÖV-ergänzenden Fahrdienstkosten bewusst auf Aktivitäten? (%)



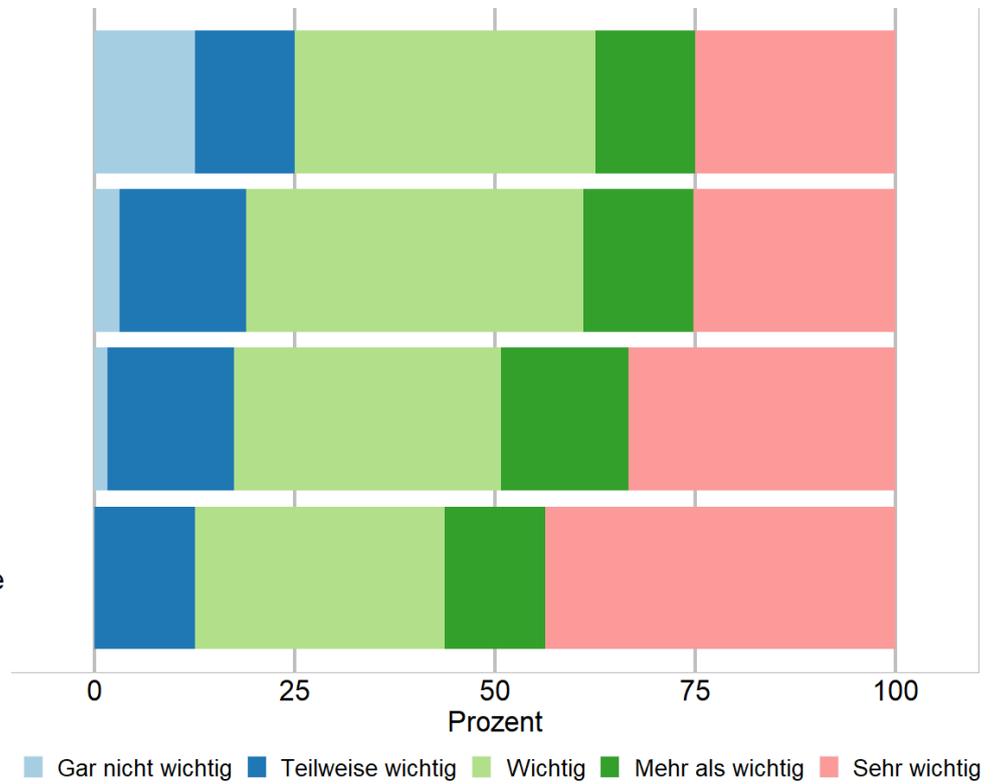
**Abbildung 38**

*Auf welche Aktivitäten verzichten Sie aufgrund der Fahrdienstkosten? Es sind Mehrfachantworten möglich. (%)*



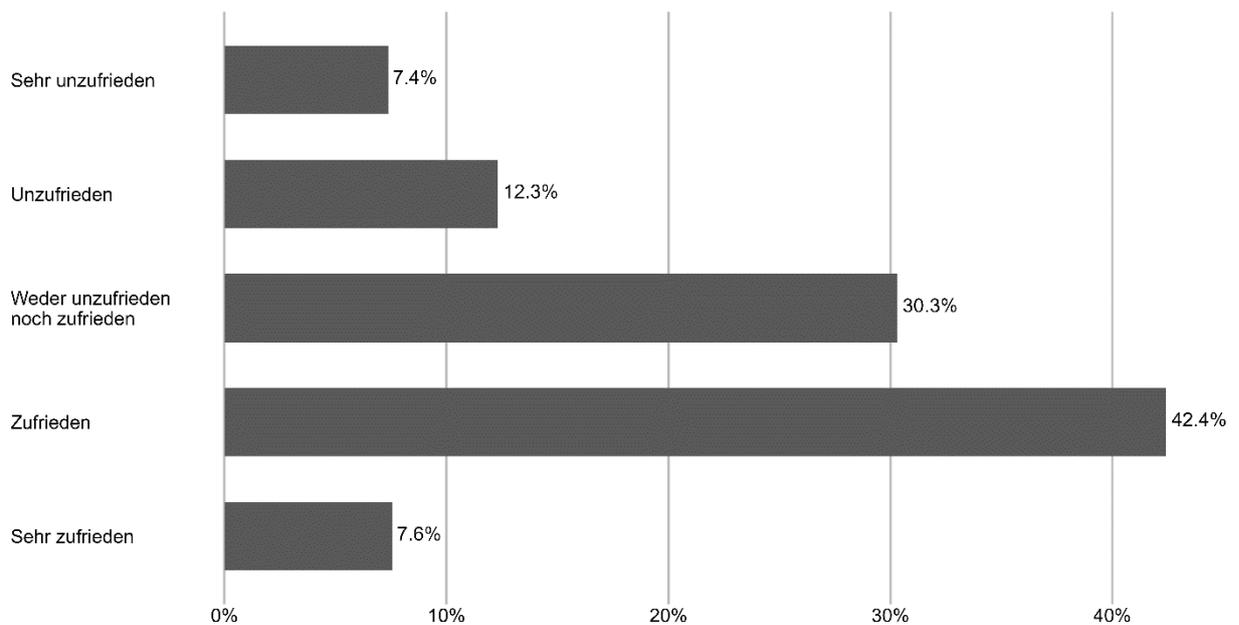
**Abbildung 39**

Wie wichtig sind für Sie diese Aktivitäten, auf die Sie verzichten? (%)



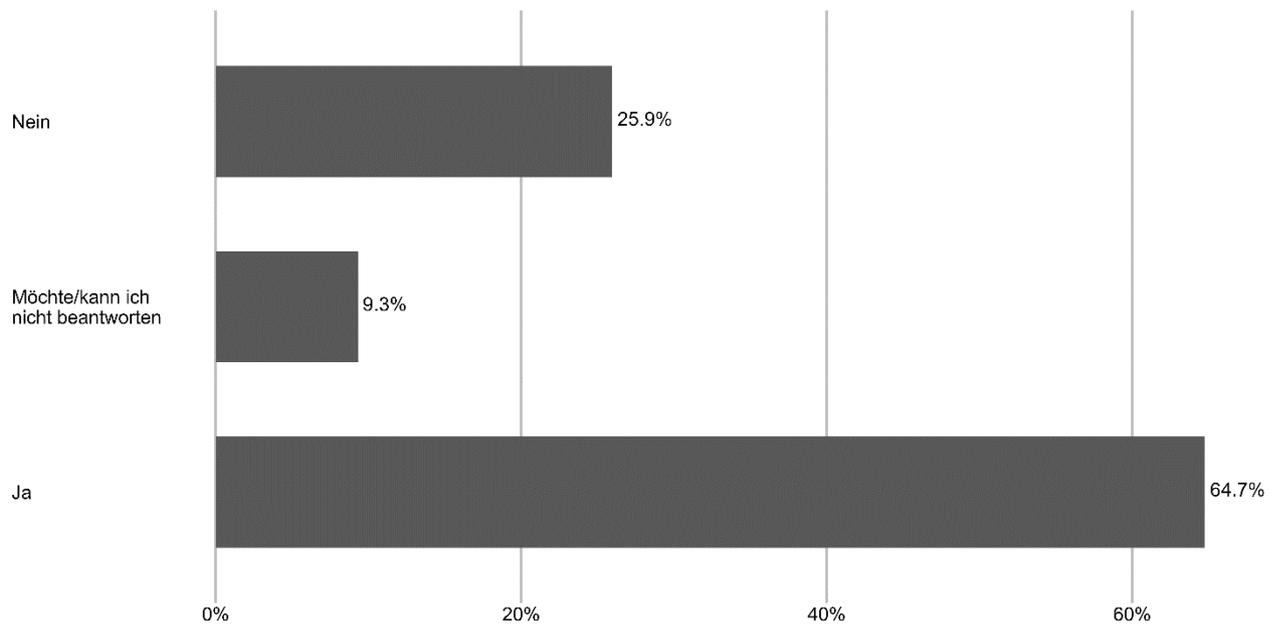
**Abbildung 40**

Wie zufrieden sind Sie mit Ihren Möglichkeiten, wichtige Aktivitäten im Alltag ausführen zu können? (%)

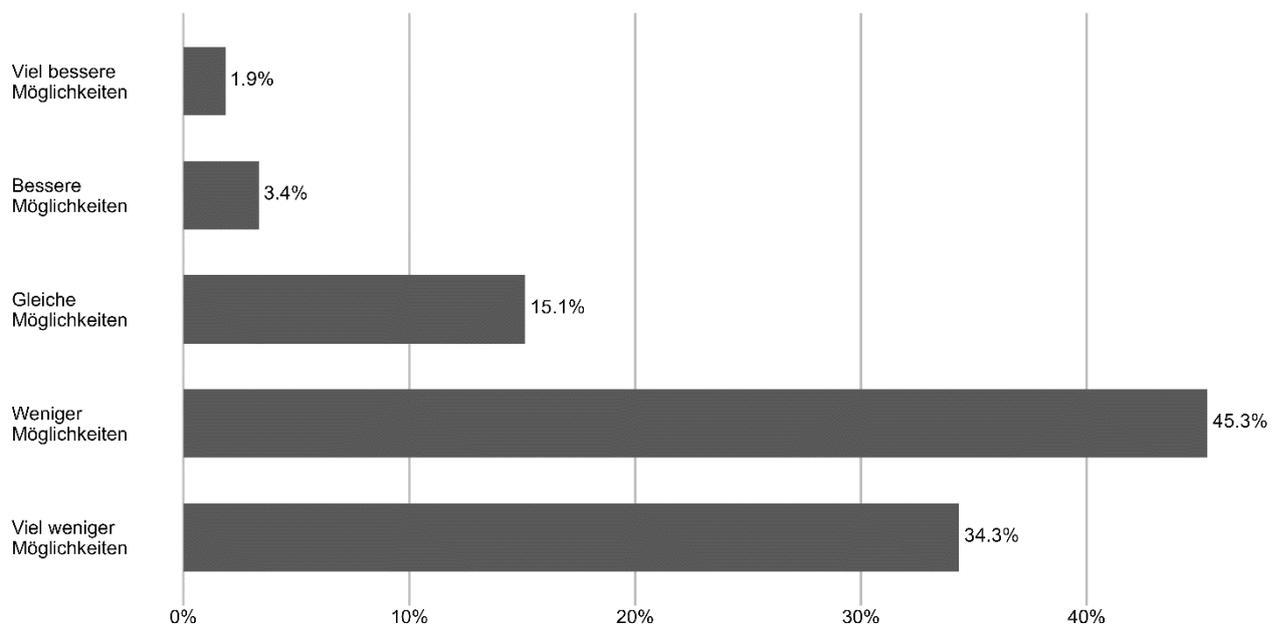


**Abbildung 41**

*Haben Sie genügend Möglichkeiten, um sich ausser Haus mit einem Fahrzeug fortzubewegen (%)*

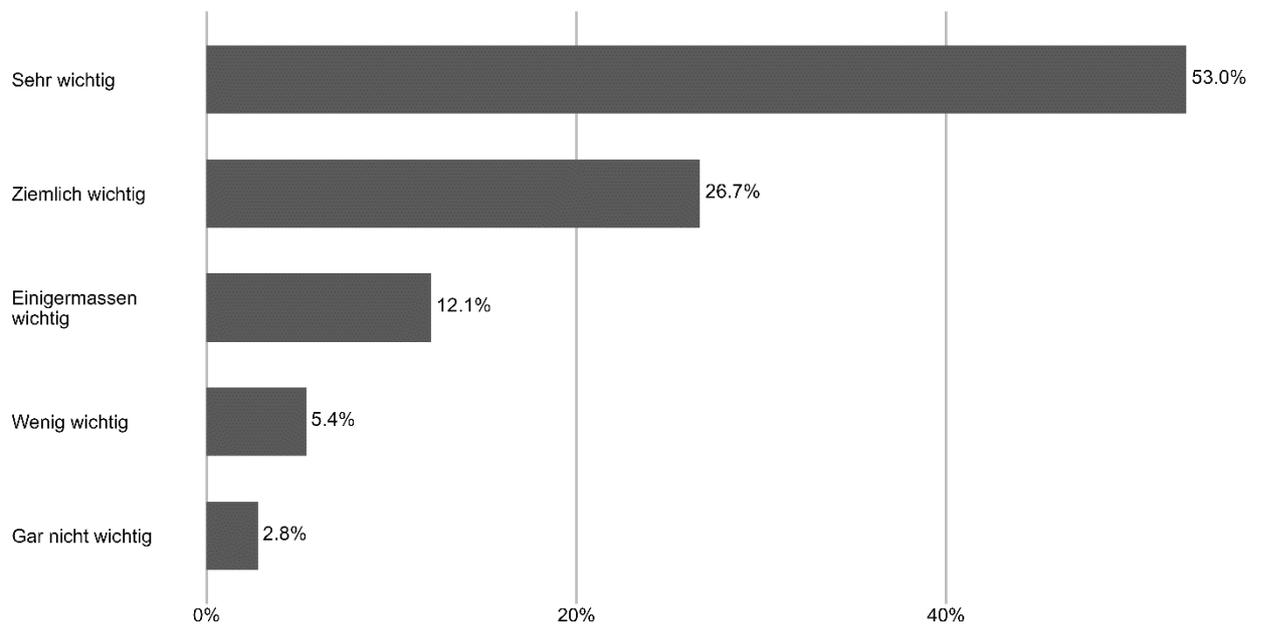
**Abbildung 42**

*Im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung, wie schätzen Sie Ihre Möglichkeiten ein, sich ausser Haus fortzubewegen (z.B. mit ÖV-ergänzendem Fahrdienst, ÖV, Auto)? (%)*

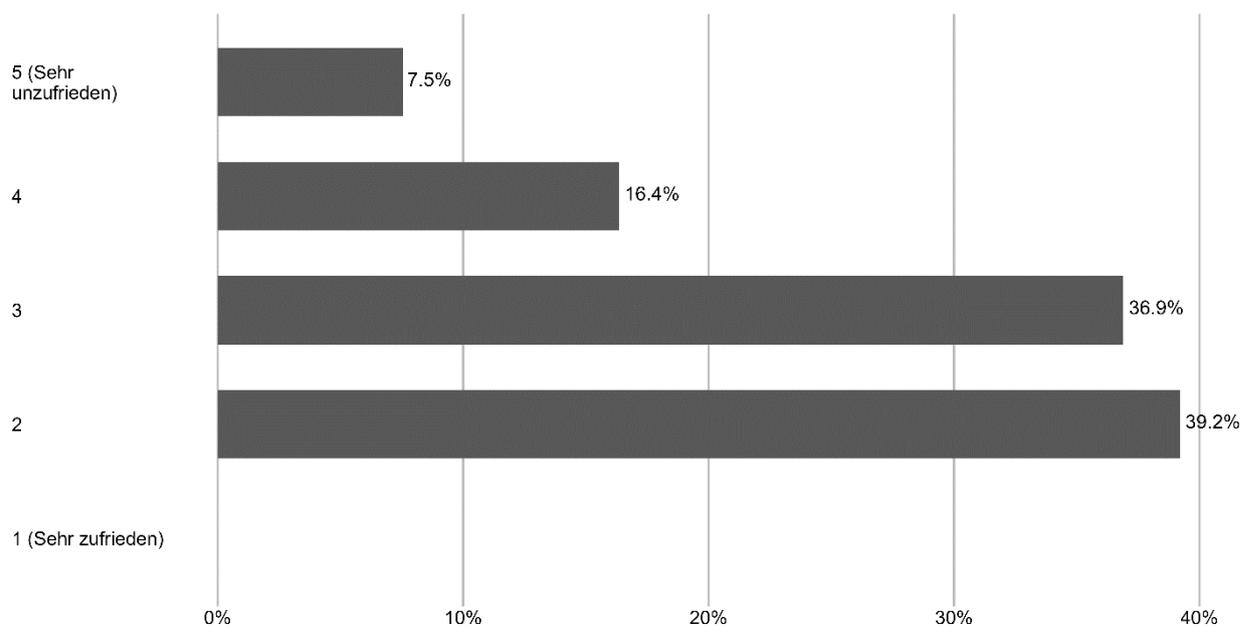


**Abbildung 43**

Wie wichtig ist es für Ihren Alltag mit Transportmittel (Zug, Tram, ÖV-ergänzendem Fahrdienst etc.) fahren zu können? (%)

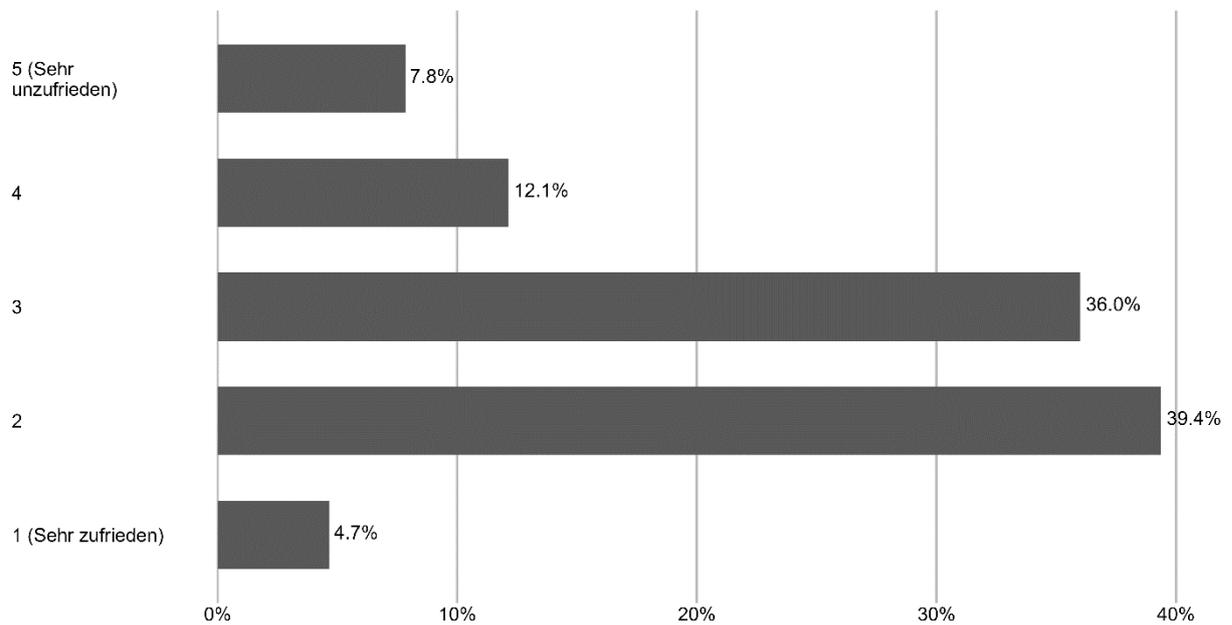
**Abbildung 44**

Wie zufrieden sind Sie mit ihrer Mobilität ausserhalb Ihres Daheim (z.B. Autofahren, mit dem Bus oder Zug reisen, ÖV-ergänzendem Fahrdienst)? (%)

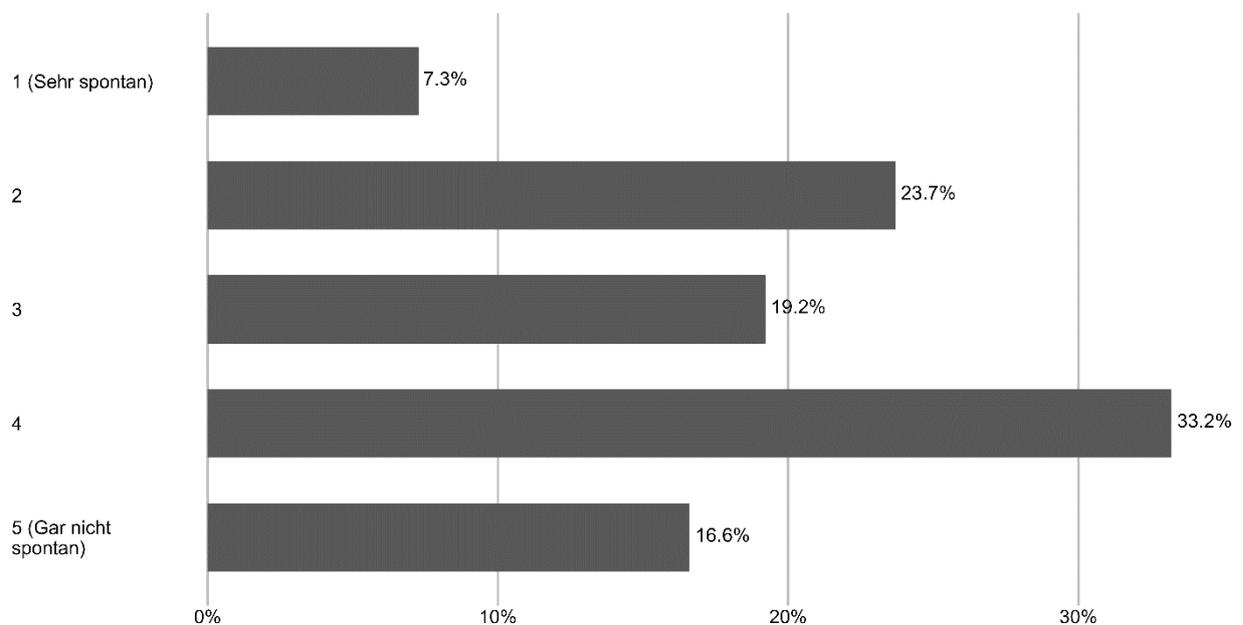


**Abbildung 45**

*Sind Sie zufrieden mit Ihrer Selbständigkeit in der Mobilität ausserhalb Ihres Daheim's? (%)*

**Abbildung 46**

*Wie spontan können Sie Aktivitäten ausser Haus nachgehen für die Sie Transportmittel (ÖV-ergänzende Fahrdienste, öffentlicher Verkehr etc.) benötigen? (%)*



## 6.2.2 Diskussion

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der Querschnittstudie, dass ÖV-ergänzende Fahrdienste für Menschen mit Behinderung notwendige Transportmittel sind und ihnen Mobilität ermöglichen, vor allem, wenn sie den ÖV nicht oder nur eingeschränkt nutzen können. Das Angebot von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten hat einen Einfluss darauf, ob und in welchem Umfang Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft partizipieren können und wie zufrieden sie damit sind. So zeigt sich eine steigende Unzufriedenheit bei der Ausführung von Aktivitäten und der Partizipation, bei höheren Transportkosten, einer geringen Nutzung- und einer kleineren Auswahl von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten.

ÖV-ergänzende Fahrdienste leisten für die Teilnehmer:innen in unserer Studie einen wichtigen Beitrag, um mobil zu sein und um jene Aktivitäten ausführen zu können, die sie ausführen möchten, sollen oder müssen, um an der Gesellschaft zu partizipieren. Die ÖV-ergänzenden Fahrdienste werden sowohl als Ergänzung zu anderen Transportmitteln (d.h. ÖV und Fahrdienste durch Angehörige und Freunde) als auch als alleiniges Transportmittel genutzt. Trotzdem schätzen 79% der Teilnehmer:innen in unserer Studie ihre Möglichkeiten in der Nutzung von Transportmitteln im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung als geringer ein. Auf diese Benachteiligung in der Mobilität wird auch im Bericht von Inclusion Handicap (2016) hingewiesen. Darin wird aufgezeigt, dass gemäss Artikel 20 in der Behindertenrechtskonvention der persönlichen Mobilität von Menschen mit Behinderung in der Schweiz zu wenig Rechnung getragen wird. Dies bestätigt auch der Ausschuss der UNO-Behindertenrechtskonvention (2022) in den «Concluding Observations», indem er eine fehlende Strategie in der Zugänglichkeit vom ÖV feststellt.

Unsere Untersuchungsergebnisse weisen darauf hin, dass verschiedene Faktoren zu dieser Einschränkung in der Nutzung von Transportmitteln beitragen. Sowohl Barrieren im ÖV und in öffentlichen Räumen wie auch Hindernisse (z.B. hohe Kosten und Verfügbarkeit) in der Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten spielen dabei eine Rolle. Die Bemühungen, den ÖV in der Schweiz möglichst barrierefrei zu gestalten, sind zwar notwendig, führen jedoch nicht zwangsläufig dazu, dass alle Menschen mit Behinderung den ÖV häufiger nutzen würden. So zeigen unsere Ergebnisse, dass mehr als die Hälfte der Teilnehmer:innen (59.5%) die ÖV-ergänzenden Fahrdienste auch nutzen würden, wenn der ÖV barrierefrei wäre.

Dieses Ergebnis unterstreicht die Notwendigkeit eines lückendeckenden Angebotes durch ÖV-ergänzende Fahrdienste in der Schweiz, besonders für Menschen mit Behinderung, die ausschliesslich auf die Angebote von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten angewiesen sind. Diese Menschen erleben Barrieren, die einen negativen Einfluss auf ihre Mobilität und Partizipation haben. Dies sind vor allem die hohen – im Vergleich zum ÖV höheren – Kosten der ÖV-ergänzenden Fahrdienste. Gemäss unseren Resultaten bewirken die hohen Kosten bei den Teilnehmer:innen vor allem eine Reduktion in der Ausführung von Freizeitaktivitäten und Einkäufen. Diese Ergebnisse sind vergleichbar mit den Ergebnissen der Studie von Stafford und Tye (2023) die zeigt, dass Menschen mit eingeschränkten Transportmöglichkeiten, vor allem unbedingt nötige Transporte tätigen und auf Transporte zu oder für Freizeitaktivitäten verzichten oder diese reduzieren. Die Ergebnisse der Studien über die Mobilität von Menschen mit Behinderung stehen im Gegensatz zur Mobilität der allgemeinen Bevölkerung. So zeigen die Daten des Schweizerischen Bundesamts für Statistik, dass Schweizer:innen im Durchschnitt 42 Minuten tägliche Unterwegs Zeit für Freizeitaktivitäten, 16 Minuten für die Arbeit und 13 Minuten für Einkäufe (Bundesamt für Statistik,

2023b) investieren. Die Einschränkung der Mobilität von Menschen mit Behinderung im Bereich der Freizeit kann zu einem Rückgang sozialer Kontakte, Einsamkeit und einer Entstehung von depressiven Symptomen führen (Bascom & Christensen, 2017; Stafford & Tye, 2023). Im Gegensatz dazu können Gutscheine für Fahrten mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten einen positiven Einfluss auf das Wohlbefinden und die Gesundheit von Menschen mit Behinderung haben. Die Studie von Samuel et al. (2013) untersuchte den Zusammenhang zwischen der Einführung von Fahrgutscheinen und der Lebensqualität von Menschen mit Behinderung und zeigte, dass Menschen Fahrdienste dadurch öfter und für längere Distanzen in Anspruch nahmen und die Lebensqualität bei der Hälfte der Teilnehmer:innen zunahm (Samuel et al., 2013). Auch die Untersuchung von Blais und El-Geneidy (2013) ergab, dass Menschen mit Behinderung, die den Fahrdienst nutzen konnten, ein höheres Wohlbefinden aufwiesen. Basierend auf den Ergebnissen unserer nationalen Querschnittstudie und anderer Studien können wir davon ausgehen, dass Bemühungen, die darauf abzielen, die Kosten der ÖV-ergänzenden Fahrdienste dem ÖV anzupassen und das Angebot der ÖV-ergänzenden Fahrdienste in der Schweiz zu vereinheitlichen Gesundheit und Wohlbefinden von Menschen mit Behinderung erhöht und deren Partizipation in der Gesellschaft fördert.

## 6.3 Rechtliche Aspekte der Mobilität von Menschen mit Behinderung in Bezug auf ÖV-ergänzende Fahrdienste

Autorin: Martina Filippo

### 6.3.1 Einleitung

*Historisch bedingt* waren (und sind auch heute noch) Menschen mit Behinderung regelmässig einer erhöhten Gefahr ausgesetzt, vom gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt zu, in besondere Institution verbracht und aus der Öffentlichkeit verbannt zu werden (Schefer & Hess-Klein, 2014).

Damit eine gleichberechtigte Partizipation am gesellschaftlichen Leben, die Wahrnehmung sozialer und wirtschaftlicher Tätigkeiten wie die Pflege persönlicher Kontakte, das Absolvieren einer Ausbildung oder die Ausübung einer Erwerbstätigkeit möglich sind, ist eine gewisse *Mobilität unabdingbar* (Schefer & Hess-Klein, 2014). Menschen mit Behinderung sind oft nicht in der Lage, am Individualverkehr teilzunehmen. Sie sind daher fast ausschliesslich von den Angeboten des ÖV abhängig, d.h. für eine minimale tatsächliche Gleichheit in der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben sind sie unter Umständen zwingend darauf angewiesen, den ÖV benutzen zu können (Schefer & Hess-Klein, 2014).

Der (öffentliche) Verkehr bildet einen wichtigen Teil der staatlichen Infrastrukturpolitik, dessen Bereitstellung als Infrastrukturdienstleistung nicht nur eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung hat, sondern *den Einzelnen* auch ein gewisses Mass an grundlegenden staatlichen Leistungen zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit – die in vielfältigen Aspekten grundrechtlich geschützt ist (siehe dazu 6.3.4) – gewährleisten soll (Schefer & Hess-Klein, 2014).

Der ÖV ist nicht überall behindertengerecht, barrierefrei zugänglich und inklusive ausgestaltet (Schefer & Hess-Klein, 2014). Ausserdem gibt es gewisse Formen von behinderungsbedingten Einschränkungen, welche es verunmöglichen, einen behindertengerechten und barrierefreien ÖV zu nutzen: Zu denken sei

etwa an schwerste Mehrfachbehinderung, starke kognitive Einschränkungen oder psychische Krankheiten. In beiden Fällen sind die Betroffenen auf *Ersatzangebote zum ÖV* angewiesen, etwa spezielle Fahrdienste für Menschen mit Behinderung. Denkbar ist auch die Situation, dass die Nutzung des ÖV zwar möglich wäre, jedoch die Busstation, oder der Bahnhof nicht ohne Hilfe erreicht werden kann und diese Menschen deshalb auf ÖV-ergänzende Fahrdienste zurückgreifen, welche sie quasi vor der Haustür abholen können: Man denke etwa an Menschen im Rollstuhl oder mit einer Sehbehinderung, die zwar den barrierefreien ÖV nutzen könnten, jedoch im Winter wegen schneebedeckten Strassen oder schlecht geräumten und vereisten Trottoirs nicht (sicher) zum Einsteigeort kommen oder Personen, deren Mobilität sich aufgrund kalter Temperaturen massiv verschlechtert und deshalb der Weg zur Haltestelle im Winter zum Hindernis wird. Die Nutzung dieser ÖV-ergänzenden Fahrdienste ist regelmässig mit höheren Kosten verbunden als die Nutzung des ÖV (oder aber auch die Nutzung eines eigenen Fahrzeugs). Es stellen sich verschiedene Fragen, insbesondere zur Finanzierung solcher ÖV-ergänzenden Fahrdienste. Abgesehen von Finanzierungsfragen stellt sich auch die Frage der Zugänglichkeit im Allgemeinen: Sind solche ÖV-ergänzende Fahrdienste überhaupt in genügender Anzahl vorhanden? Wer ist für deren Bereitstellung – wenn überhaupt – verantwortlich? Wie kundenfreundlich ist deren Nutzung ausgestaltet und wie zugänglich sind sie? Gibt es Faktoren, die die Nutzung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung behindern? Gibt es Faktoren, die diese fördern? Braucht es Bewilligungen, um ÖV-ergänzenden Fahrdiensten zu betreiben? Fördern und ermöglichen die Nutzung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste die Partizipation von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben? Um diese Fragen zu beantworten, muss zunächst der Begriff der Behinderung geklärt werden.

### 6.3.2 Behindertenbegriff

#### 6.3.2.1 Modelle von Behinderung

Die Definition von Behinderung bzw. von «Behinderten» fällt nicht leicht und verändert sich *zeit- und gesellschaftsabhängig*. Gemäss Art. 2 Abs. 1 BehiG (ausführlich zum BehiG siehe 6.3.8) sind Menschen mit Behinderung Personen, denen es eine voraussichtlich dauernde *körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung* erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Gemäss Ausführungen in der Botschaft zum BehiG sollte die Ursache für die Behinderung keine Rolle spielen, ebenso nicht die Erwerbsfähigkeit, wie sie für den Invaliditätsbegriff relevant ist (siehe dazu 6.3.2.2). Diese Umschreibung erfasst eine grössere Menschengruppe, also auch Personen, die noch nicht oder nicht mehr im erwerbsfähigen Alter stehen. Erfasst werden vom Gesetz auch betagte Menschen, bei denen aufgrund des Alters dauerhafte Funktionsausfälle (z.B. verminderte Gehfähigkeit) eingetreten sind. Während die IV den Verlust eines Einkommens durch eine individuelle Rente an eine bestimmte Person ausgleicht, verbessert das Behindertengleichstellungsgesetz die allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die einer unbestimmten Vielzahl von Personen zugutekommt (zum Ganzen BBI 2001 1715, 1776 f.; zu den Fahrdiensten im BehiG im Besonderen siehe 6.3.8). Eine Behinderung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV liegt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dann vor, wenn die betroffene Person in ihren *körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt* ist

und diese Beeinträchtigung schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte ihrer Lebensführung hat (BGE 135 I 49 E. 6.1; ausführlich zu Art. 8 BV siehe 6.3.4.2).

Diese beiden Definitionen von Behinderung orientieren sich stark am *medizinischen Modell* von Behinderung (Gazareth, 2009): Dieses beruht auf einem *bio-medizinischen Ansatz*. Behinderung wird als «körperliche, psychische oder geistige Beeinträchtigung» einer Person verstanden, aus der Einschränkungen in der gesellschaftlichen Partizipation folgen (Degener, 2014; Gazareth, 2009; Retief & Letšosa, 2018). Nach diesem Modell haftet an der Person mit Behinderung ein «Problem», welches gelöst werden muss. Dieses Modell gilt heute als überholt.

Als Reaktion auf das medizinische Modell entstand das *soziale Modell* von Behinderung, das Behinderung als Ergebnis einer Gesellschaft betrachtet, welche die Besonderheiten ihrer Mitglieder nur unzulänglich berücksichtigt (Degener, 2014). Die Ursache der Behinderung liegt in diesem Modell ausserhalb des Individuums nämlich in der Umwelt, die Menschen mit Behinderung durch physische und soziale Barrieren «behindert». Vielmehr sollen die Umwelt und Dienstleistungen angepasst werden, um sie für Menschen mit physischen oder psychischen Beeinträchtigungen zugänglich und verwendbar zu machen (Gazareth, 2009; Retief & Letšosa, 2018).

Gemäss Art. 1 UNO-BRK zählen zu den Menschen mit Behinderung Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in *Wechselwirkung* mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Partizipation an der Gesellschaft hindern können (siehe auch Präambel der UNO-BRK lit. e). Die UNO-BRK geht von einem *menschenrechtlichen Modell* von Behinderung aus. Dieses Modell von Behinderung geht einen Schritt weiter als das soziale Modell: Während das soziale Modell von Behinderung v.a. auf Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderung im Bereich der bürgerlichen Rechte abstellt, umfasst das menschenrechtliche Modell von Behinderung sämtliche zivile, politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (Degener, 2014). Da Menschen mit Behinderung aber oft Unterstützung benötigen – selbst in einer barrierefreien Umwelt – genügen nur zivile und politische Rechte nicht. Die klassischen sozialen Rechte sowie Antidiskriminierungsrechte reichen nicht aus, um den Menschen mit Behinderung ein Wahlrecht und Kontrolle über ihr eigenes Leben zu gewährleisten (Degener, 2014) und ihnen einen vollumfänglichen Genuss sämtlicher Arten von Rechten zu ermöglichen (Degener, 2014). Die UNO-BRK selbst ist sehr zurückhaltend zu erwähnen, dass Behinderung generell auch negative Auswirkungen auf die Lebensqualität haben kann, da man bewusst negative Wertungen von Behinderung vermeiden wollte. Die UNO-BRK benennt jedoch in lit. j der Präambel explizit Personen, die «intensivere Unterstützung benötigen». Damit stellt die Konvention klar, dass diese besonders schutzbedürftige Gruppe von Menschen mit Behinderung nicht zurückgelassen werden darf und sich die Konvention nicht nur auf Menschen mit Behinderung bezieht, welche «fit» genug fürs sogenannte «Mainstreaming» sind (Degener, 2014). Insofern geht die UNO-BRK bzw. das menschenrechtliche Modell von Behinderung einen Schritt weiter als das soziale Modell von Behinderung und anerkennt, dass Behinderung nicht nur ein soziales Konstrukt sind, sondern auch Ausdruck menschlicher Vielfalt und Würde (Degener, 2014).

Zur Wahrung der Würde geht der Anspruch von Menschen mit Behinderung über blosse Abwehrrechte hinaus (siehe zu den Abwehrrechten 6.3.4.1). Es besteht eine *positive Leistungsverpflichtung* des Staates (siehe ausführlich dazu 6.3.4.1), um Menschen mit Behinderung die volle Inklusion, eine unabhängige

Lebensführung, das Recht auf freie Wahl ihrer Lebensbedingungen und die Kontrolle über ihr eigenes Leben zu gewährleisten. Die UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten aktiv zu werden und unter Aufwendung der entsprechenden finanziellen Mittel auf die Verwirklichung der in der Konvention verbrieften Rechte hinzuwirken (United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022). Demzufolge sollte das überholte medizinische Modell von Behinderung im BehiG und in der Rechtsprechung angepasst werden. Am 25. März 2022 erschienen die «Concluding Observations» der Vereinten Nationen, welche den Umsetzungsstand der UNO-BRK in der Schweiz analysieren, kritisieren und Verbesserungsvorschläge enthalten. Unter anderem äusserte der UN-Ausschuss Bedenken zur fehlenden Harmonisierung der Gesetzgebung mit dem menschenrechtlichen Modell von Behinderung (United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022). Dieses Verhaften am medizinischen Modell von Behinderung und die fehlende Harmonisierung mit dem menschenrechtlichen Modell ist auch im Zusammenhang mit der Mobilität von Menschen mit Behinderung problematisch, denn gerade bei ÖV-ergänzenden Fahrdiensten ist heute ihr Recht auf Selbstbestimmung und freie Wahl nicht verwirklicht (siehe dazu 6.3.10.3 und 6.3.10.4).

### **6.3.2.2 Invalidität**

Der Begriff Behinderung und die Definition von Invalidität sind in der Schweiz nicht deckungsgleich und voneinander abzugrenzen (Schweizerischer Bundesrat, 2001, 2013; Waldmann, 2015). Gemäss der Botschaft zum BehiG muss Behinderung «als das Resultat eines komplexen Zusammenwirkens von individuellen, familiären, sozialen, ökonomischen, kulturellen und juristischen Gegebenheiten und Kräften» gesehen werden. «Als systemische Hindernisse erweisen sich architektonische Barrieren, fehlende behindertengerechte hygienische Einrichtungen, mangelnde Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse von Menschen mit Wahrnehmungsschwierigkeiten in den Medien und im ÖV, ungenügende Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten usw. Soziale Strukturen tragen dazu bei, die Behinderung zu schaffen oder zu verstärken» (Schweizerischer Bundesrat, 2001). Invalidität hingegen wird definiert als die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise *Erwerbsunfähigkeit* (Art. 8 Abs. 1 IVG). Invalidität wird also nicht über körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung in Wechselwirkung mit der Umwelt definiert, sondern wird an der Erwerbsmöglichkeit festgemacht. Für nichterwerbstätige Personen wird die Beeinträchtigung bei der Betätigung im Aufgabenbereich (z.B. Haushalt) analog zur Erwerbstätigkeit ermittelt (Art. 8 Abs. 3 ATSG). So sind z.B. Personen, die trotz Behinderung voll erwerbsfähig sind, nicht invalid i.S. des IVG bzw. Art. 8 ATSG; sie können aber i.S. des BehiG oder der UNO-BRK als behindert gelten. Dieser Umstand ist insbesondere im Zusammenhang mit Leistungen der IV, der UV und der EL zu berücksichtigen.

### **6.3.3 Internationales Recht**

#### **6.3.3.1 Anwendbarkeit des internationalen Rechts**

Immer wieder steht das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht zur Debatte. Grundsätzlich haben Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten (Art. 5 Abs. 4 BV). Ein grosser Teil der völker-

rechtlichen Verträge verpflichtet in erster Linie die Vertragsstaaten selbst. Sie enthalten i.d.R. *keine Individualansprüche*, welche vor einem Gericht bei einer allfälligen Verletzung durchgesetzt werden können (speziell zur EMRK siehe 6.3.3.5).

Rechte für Menschen mit Behinderung enthalten etwa die UNO-Pakte I und II (siehe dazu 6.3.3.2 und 6.3.3.3), die EMRK (siehe dazu 6.3.3.5) und – besonders wichtig – die UNO-BRK (siehe dazu 6.3.3.4). Abgesehen von der EMRK, welche direkt einklagbare Rechte gewährt (siehe dazu 6.3.3.5), verpflichten diese Regelwerke *die Vertragsstaaten zur progressiven Umsetzung* der darin enthaltenen Rechte (z.B. das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 oder Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011). So ist etwa gemäss Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I jeder Vertragsstaat verpflichtet Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch *gesetzgeberische Massnahmen*, die volle Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte zu erreichen. Das heisst, dass der Pakt lediglich die Vertragsstaaten zur Umsetzung der darin enthaltenen Rechte verpflichtet; Individuen hingegen haben keine Möglichkeit, die darin statuierten Rechte mittels einer Beschwerde geltend zu machen. Dazu hätte die Schweiz das Fakultativprotokoll vom 10. Dezember 2008 unterzeichnen müssen, was sie bislang jedoch nicht getan hat (vgl. <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommenezumschutzdermenschrechte/internationaler-pakt-wirtschaftlich-soziale-kulturelle-rechte.html>). Dieses Fakultativprotokoll sieht ein Individualbeschwerdeverfahren vor. Ähnliche Regelungen sieht auch die UNO-BRK vor (ausführlich zur UNO-BRK siehe 6.3.3.4): Auch zur UNO-BRK gibt es ein Fakultativprotokoll, welches aber von der Schweiz nicht ratifiziert wurde. Es sieht ein Beschwerdeverfahren für Individuen oder Gruppen vor (siehe dazu 6.3.3.4.4).

Bei der Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte sind die Vertragsstaaten dazu angehalten unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten (Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I) die volle Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte zu erreichen. In der internationalen Praxis hat sich ein dreigliedriges Konzept von menschenrechtlichen Verpflichtungen durchgesetzt: Die Staaten müssen ein Recht entweder *respektieren*, dessen Ausübung *schützen* oder auf dessen *volle Verwirklichung hinwirken* – «duty to respect, to protect, to fulfill» (Kradolfer, 2012; siehe auch <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommenezumschutzdermenschrechte/internationaler-pakt-wirtschaftlich-soziale-kulturelle-rechte.html>.) Die Vertragsstaaten sind demnach zur *progressiven Verwirklichung* der Rechte verpflichtet (CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14. Dezember 1990, para. 1 and 9). Eine Schranke bilden dabei die vom jeweiligen Staat verfügbaren Ressourcen: «unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten» (Kradolfer, 2012). Wie die Staaten die im Pakt enthaltenen Ziele erreichen, liegt in ihrem eigenen Ermessen. Solange die gewählten Mittel und Massnahmen nicht der progressiven Umsetzung der Rechte entgegenstehen, verhält sich ein Staat rechtmässig (Kradolfer, 2012; Künzli, 1996). Ähnliche Bestimmungen wie Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I finden sich in Art. 2 UNO-Pakt II und Art. 4 UNO-BRK.

Konkret bedeutet dies, dass in erster Linie die *Gesetzgeber auf Bundes- und Kantonsstufe* in die Pflicht genommen sind (Künzli, 1996). Sie haben für eine möglichst rasche Verwirklichung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu sorgen. Überdies sind sie zu einer völkerrechtskonformen *Auslegung* des Landesrechts verpflichtet (Art. 5 Abs. 4 BV). Diese Pflicht zur völkerrechtskonformen Auslegung umfasst nicht

nur das Bundesrecht, sondern auch das kantonale Recht und das Gemeinderecht. Was den persönlichen Anwendungsbereich der Pflicht zur völkerrechtskonformen Auslegung betrifft, umfasst er nicht nur den Gesetzgeber auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, sondern *sämtliche Behörden* (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 2307). Sie sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf zu achten, dass sich die Schweiz nicht wegen der Verletzung internationaler Verpflichtungen völkerrechtlich verantwortlich macht (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 2307). Das heisst, dass sich etwa Sozialversicherungsbehörden, IV-Stellen und ähnliche in ihrem Handeln an völkerrechtliche Verpflichtungen zu halten haben.

### 6.3.3.2 UNO-Pakt I

Nach internationalem Recht sind Menschen mit Behinderung in mehrfacher Hinsicht geschützt. So verpflichtet Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I die Vertragsstaaten, dass sie die im Pakt verkündeten Rechte auch für Menschen mit Behinderung gewährleisten müssen. Die Behinderung wird nicht ausdrücklich als geschütztes Merkmal ausgewiesen, sie wird jedoch vom Begriff des «sonstigen Status» erfasst (Schefer & Hess-Klein, 2014). Der Pakt enthält verschiedene Rechte, welche die Bereiche Wirtschaft (Recht auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Streikrecht, Schutz des Eigentums), Soziales (Recht auf soziale Sicherheit, Recht von Familien, Müttern – vor und nach der Niederkunft – und Kindern auf besonderen Schutz und Beistand, Recht auf angemessenen Lebensstandard, Recht auf Gesundheit) und Kultur (Recht auf Bildung und Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben) betreffen. Zwar enthält der Pakt *keine expliziten Bestimmungen zur Mobilität*, aber die persönliche Mobilität ist eine *unabdingbare Voraussetzung* zur Verwirklichung der darin enthaltenen Rechte – etwa das Recht auf Arbeit (Art. 6 UNO-Pakt I), das Recht auf Bildung (Art. 13 UNO-Pakt I) oder das Recht auf kulturelle Partizipation (Art. 15 Abs. 1 lit. a UNO-Pakt I; Schefer & Hess-Klein, 2014).

Diese Bestimmungen sind im Zusammenhang mit Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung wenig konkret, doch müssen sich wie oben erwähnt sowohl die Gesetzgeber auf sämtlichen Stufen als auch die rechtsanwendenden Behörden um eine völkerrechtskonforme Gesetzgebung bzw. Auslegung und Anwendung bemühen (Belser & Waldmann, 2021a). Demnach ist sowohl bei der Schaffung neuer Gesetze sowie bei der Auslegung und Anwendung bestehender Gesetze zu berücksichtigen, dass die Verwirklichung zahlreicher im UNO-Pakt I enthaltenen Rechte die *persönliche Mobilität* von Menschen mit Behinderung *voraussetzt*. Die Rechte des UNO-Pakt I – insbesondere auch die Mobilität – werden in der UNO-BRK für Menschen mit Behinderung konkretisiert (siehe ausführlich dazu 6.3.3.4).

### 6.3.3.3 UNO-Pakt II

Auch der UNO-Pakt II schützt Menschen mit Behinderung (Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II; Schefer & Hess-Klein, 2014). Die Behinderung wird nicht ausdrücklich als geschütztes Merkmal ausgewiesen, sie wird jedoch vom Begriff des «sonstigen Status» erfasst. Auch dieser Pakt verpflichtet die Vertragsstaaten und räumt einzelnen Personen keine individuellen Rechte ein (Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt II; siehe auch oben 6.3.3.1). Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II enthält ein *Recht auf Bewegungsfreiheit*: «Jedermann, der sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen». In Föderationen – wie die Schweiz eine ist – gilt dieses Recht für sämtliche der

Föderation angehöriger Gebiete – also schweizweit in allen Kantonen (CCPR General Comment No. 27: Freedom of Movement (Art. 12), 1. November 1999, Ziff. 5).

Weitere Rechte des Paktes, die in engem Zusammenhang mit der persönlichen Mobilität und Bewegungsfreiheit stehen sind u.a. die Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 UNO-Pakt II), die Meinungsfreiheit (Art. 19 UNO-Pakt II) und die Versammlungsfreiheit (Art. 21 UNO-Pakt II). Als Voraussetzung für den vollen Genuss dieser Rechte ist die persönliche Mobilität von grundlegender Bedeutung (Schefer & Hess-Klein, 2014). Die genannten Rechte, insbesondere das Recht auf persönliche Freiheit, sind in der schweizerischen Bundesverfassung verankert; die im UNO-Pakt II enthaltenen Bestimmungen enthalten keine weitergehenden Rechte (siehe zur verfassungsrechtlichen Dimension 6.3.4.1). Die UNO-BRK konkretisiert die Rechte des UNO-Pakts II spezifisch für Menschen mit Behinderung (siehe dazu 6.3.3.4).

#### **6.3.3.4 Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK)**

##### **6.3.3.4.1 Allgemein**

Am 15. Mai 2014 trat die UNO-BRK in der Schweiz in Kraft. Zweck der Konvention ist es, den *vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten* durch alle Menschen mit Behinderung zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern (Art. 1 UNO-BRK). Die UNO-BRK enthält ein *Diskriminierungsverbot von Menschen mit Behinderung in sämtlichen Lebensbereichen*. Die Konvention garantiert *keine Sonderrechte* für Menschen mit Behinderung. Sie enthält lediglich eine Konkretisierung und Spezifizierung der bereits bestehenden Menschenrechte mit Ausrichtung auf die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung (Schefer & Hess-Klein, 2014; Schweizerischer Bundesrat, 2013). Hinzu kommen einzelne Garantien, die *neue Rechte* darstellen, welche nicht aus bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen abgeleitet werden können, aber Aspekte beschlagen, die für Menschen mit Behinderung von zentraler Bedeutung sind, so zum Beispiel die Zugänglichkeit (Art. 9 UNO-BRK), das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 UNO-BRK; Degener, 2014; Schweizerischer Bundesrat, 2013) oder das Recht auf persönliche Mobilität (Art. 20 UNO-BRK). Den Betroffenen werden sowohl *Abwehrrechte* gegen Eingriffe als auch Ansprüche auf *positive Leistungen und Schutz* des Staates gewährt (Schefer & Hess-Klein, 2014).

Wie bereits erwähnt, ist die persönliche Mobilität *unabdingbare Voraussetzung für die Ausübung weiterer Rechte*, deren Genuss auch Menschen mit Behinderung zukommt (siehe oben 6.3.1). Dies sind insbesondere das Recht auf Gesundheit (Art. 25 UNO-BRK), das Recht auf Unterstützung und Rehabilitation (Art. 26 UNO-BRK), das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 UNO-BRK), das Recht auf Bildung (Art. 24 UNO-BRK), das Recht auf Partizipation am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Art. 30 UNO-BRK; Schefer & Hess-Klein, 2014; Fasciglione, 2017).

#### 6.3.3.4.2 Zugänglichkeit und persönliche Mobilität

Eine zentrale Bestimmung im vorliegenden Zusammenhang ist Art. 20 UNO-BRK: «Die Vertragsstaaten treffen wirksame Massnahmen, um für Menschen mit Behinderung persönliche Mobilität mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen (...). Die Bestimmung listet beispielhaft («unter anderem») auf, welche Massnahmen die Vertragsstaaten zur Erreichung des in Art. 20 UNO-BRK festgehaltenen Zieles zu treffen haben. Sie sollen die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderung in der *Art und Weise* und zum *Zeitpunkt ihrer Wahl* und zu *erschwinglichen Kosten* erleichtern (lit. a); den Zugang von Menschen mit Behinderung zu hochwertigen Mobilitätshilfen, Geräten, unterstützenden Technologien und menschlicher und tierischer Hilfe sowie Mittelspersonen erleichtern, auch durch deren Bereitstellung zu erschwinglichen Kosten (lit. b); Menschen mit Behinderung und Fachkräften, die mit Menschen mit Behinderung arbeiten, Schulungen in Mobilitätsfertigkeiten anbieten (lit. c) und Hersteller von Mobilitätshilfen, Geräten und unterstützenden Technologien ermutigen, alle Aspekte der Mobilität für Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen (lit. d).

Diese Bestimmung fokussiert auf die *Unterstützung am Individuum* selber (Fasciglione, 2017; Filippo, 2023). Die Aufhebung architektonischer Barrieren, die Ergreifung baulicher Massnahmen etc., welche ebenfalls die Mobilität von Menschen mit Behinderung verbessern, fallen unter den weiter gefassten Art. 9 UNO-BRK. Im Mittelpunkt von Art. 20 UNO-BRK steht also die Person mit Behinderung selbst, deren Mobilität durch Hilfsmittel, Gerätschaften, Mobilitätshilfen, tierischer oder menschlicher Hilfe, Mittelspersonen etc. erhöht wird. Lit. b ist nicht abschliessend und wurde absichtlich offen und weit gefasst, um Raum zu lassen für die Entwicklung neuer Geräte, Hilfsmittel und Technologien im Bereich der Mobilität (Filippo, 2023).

Aber auch Art. 9 UNO-BRK ist eine zentrale Bestimmung im vorliegenden Zusammenhang (Seatzu, 2017): Um Menschen mit Behinderung eine unabhängige Lebensführung und die volle Partizipation in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, müssen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen treffen, um für Menschen mit Behinderung den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Informationen und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten (Abs. 1). Dies gilt u.a. für *Strassen und Transportmittel* (Abs. 1 lit. a).

Diese beiden Bestimmungen (Art. 20 und Art. 9 UNO-BRK) stehen in *enger Beziehung zueinander* und können nicht getrennt betrachtet werden. Wie eingangs festgestellt wurde (siehe 6.3.3.4.2), resultieren Mobilitätsbeschränkungen von Menschen mit Behinderung entweder aus der Behinderung selbst, so dass sie eventuell mit körperlicher Unterstützung am Individuum behoben oder verbessert werden können, oder sie resultieren aus der Gestaltung der Umwelt und des öffentlichen Raums, welche nicht zugänglich sind. Die Einschränkungen können sich aber auch aus einer Kombination von beiden Ursachen ergeben. So macht z.B. ein Rollstuhl als Hilfsmittel nur Sinn, wenn die Umgebung rollstuhlgängig ausgestaltet ist; im umgekehrten Fall nützen Bodenleitsystem für blinde Personen nur etwas, wenn diese mit Blindenstöcken ausgestattet und im Umgang damit geschult sind. In Bezug auf Mobilität und Transport bedeutet das: je zugänglicher der ÖV ausgestaltet ist und Menschen mit Behinderung angemessene Hilfsmittel

erhalten, desto zugänglicher wird der öffentlich Raum für sie und sie können ihre Partizipation am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben verwirklichen.

Je nach dem fallen die von ÖV-ergänzenden Fahrdienste in den Bereich von Art. 9 oder Art. 20 UNO-BRK: Sie können als eine der in Art. 9 UNO-BRK genannten «geeigneten Massnahmen» betrachtet werden, welche einem Menschen mit Behinderung den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln usw. ermöglicht, insbesondere dann, wenn die Person bereits durch geeignete Massnahmen maximal unterstützt ist, trotzdem aber weder am Individualverkehr teilnehmen noch den ÖV nutzen kann, weil dieser entweder nicht barrierefrei ausgestaltet ist, oder aber weil trotz Barrierefreiheit die Behinderung ein unüberwindbares Hindernis darstellt. Konkret sei dabei etwa an Menschen mit psychischen Erkrankungen, mit starken kognitiven Einschränkungen oder Mehrfachbehinderung zu denken. ÖV-ergänzende Fahrdienste können auch als Ersatz bzw. als Übergangslösung fungieren, wenn und solange der ÖV nicht barrierefrei ist (siehe dazu 6.3.8).

Art. 20 UNO-BRK verlangt die Zurverfügungstellung von (Hilfs-)Mitteln zur persönlichen Mobilität. Wie diese Mittel oder der Zugang zur persönlichen Mobilität zu gewährleisten sind, lässt diese Bestimmung offen. Sie listet *beispielhaft* mögliche Mittel, Massnahmen und Wege zur Erreichung des in der Bestimmung statuierten Ziels auf. Die Vertragsstaaten müssen demnach sicherstellen, dass die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderung in der Art und Weise, zum Zeitpunkt ihrer Wahl und zu erschwinglichen Kosten möglich ist. Auch ÖV-ergänzende Fahrdienste können unter Umständen als Hilfsmittel zu Erreichung dieses Zieles erachtet werden. Wie bereits erwähnt, wurden die möglichen Hilfsmittel, Geräte und Technologien zur Erhöhung der Mobilität von Menschen mit Behinderung bewusst weit und offen gefasst, um möglichst viele Optionen zu erfassen (lit. b; siehe auch oben 6.3.3.4.2).

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Passage «zu erschwinglichen Kosten» zu legen. Art. 20 UNO-BRK selber äussert sich nicht dazu, was unter erschwinglichen Kosten zu verstehen ist und woran sich die Erschwinglichkeit orientieren soll, beispielsweise an den Einkommensverhältnissen in einem Vertragsstaat (Filippo, 2023). Betrachtet man andere Bestimmungen der UNO-BRK, insbesondere die Bestimmungen am Anfang der Konvention, nämlich Art. 1 (Zweck), Art. 3 (allgemeine Grundsätze), Art. 4 (allgemeine Verpflichtungen) und Art. 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung) sowie weitere in der Konvention verbriefte Recht, so fällt auf, dass immer wieder die «Gleichberechtigung mit anderen» betont wird; in anderen Bestimmungen wie etwa Art. 21 (Recht der freien Meinungsäusserung) oder Art. 24 (Recht auf Bildung) darauf verwiesen, dass den Menschen mit Behinderung keine *zusätzlichen* Kosten aufgrund ihrer Behinderung entstehen dürfen. Daraus kann abgeleitet werden, dass sich diese «erschwinglichen Kosten» an den Kosten orientieren sollen, welche beim Transport von Menschen ohne Behinderung entstehen.

#### **6.3.3.4.3 Verpflichtungen der Vertragsstaaten**

Gemäss Art. 4 Abs. 1 UNO-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung, ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Art. 4 UNO-BRK ist die zentrale Bestimmung der Konvention und ist bei der Auslegung und Anwendung sämtlicher Bestimmungen «mitzudenken» (Studer & Pärli, 2023). Die Vertragsstaaten sind u.a. verpflichtet, *alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-*

und sonstigen Massnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen (lit. a) oder alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderung darstellen (lit. b). Dies bedeutet, dass sowohl die *Legislative* als auch die *Exekutive* tätig werden müssen. Auch wenn nicht explizit genannt, so ist auch die *Judikative* in der Pflicht, die Konvention auch ausserhalb ihrer justiziablen Dimensionen zu beachten. Ihr kommt die Aufgabe zu, bestehende Gesetze völkerrechtskonform auszulegen (Studer & Pärli, 2023). Gemäss Abs. 2 verpflichtet sich jeder Vertragsstaat hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Massnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind. Das bedeutet, dass die Vertragsstaaten zu einer *progressiven Verwirklichung* dieser Rechte verpflichtet sind (Studer & Pärli, 2023). Dies gilt ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats (Abs. 5). Nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone oder Gemeinden sind verpflichtet, auf die Verwirklichung der Konventionsrechte hinzuwirken (Studer & Pärli, 2023). Die in der UNO-BRK verbrieften Rechte gehen also weit über die klassischen Abwehr- und Schutzrechte (siehe dazu 6.3.4.1) hinaus und verlangen von den Vertragsstaaten ein positives Tun – unter Aufwendung der entsprechenden finanziellen Mittel.

#### 6.3.3.4.4 Fakultativprotokoll

Das Fakultativprotokoll ergänzt die Behindertenrechtskonvention und muss von den Vertragsstaaten gesondert ratifiziert werden. Es ermöglicht ein Beschwerdeverfahren, mit dem es Einzelpersonen oder auch Personengruppen möglich ist, eine Verletzung der Behindertenrechtskonvention mittels der sog. *Individualbeschwerde* mitzuteilen (Art. 1 Abs. 1 des Fakultativprotokolls). Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll nicht ratifiziert. Die Motion 19.4424 vom 11. Dezember 2019 von Franziska Roth, welche den Bundesrat beauftragt, das Fakultativprotokoll zur UNO-Behindertenrechtskonvention zu ratifizieren, hat das Parlament abgelehnt. Dieser Umstand wurde ebenfalls in den «Concluding Observations» kritisiert (United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022). Eine Ratifizierung des Fakultativprotokolls wäre zu begrüessen, v.a. in Hinblick auf eine Stärkung der Position von Menschen mit Behinderung.

#### 6.3.3.5 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Im Gegensatz zu den UNO-Pakten I und II und zur UNO-BRK enthält die EMRK Rechte, welche *direkt anwendbar* und deren Verletzungen *einklagbar* ist. Der EGMR stellt die Einhaltung der in der Konvention enthaltenen Rechte sicher (Art. 19 EMRK). Gemäss Art. 14 EMRK kommen auch Menschen mit Behinderung in den Genuss der in der EMRK verbrieften Rechte. Die Behinderung wird nicht ausdrücklich als geschütztes Merkmal ausgewiesen, sie wird jedoch vom Begriff des «sonstigen Status» erfasst (Scheffer & Hess-Klein, 2014). Auch die EMRK enthält kein explizites Recht auf persönliche Mobilität. Art. 5 EMRK statuiert ein Recht auf Freiheit, welches im Zusammenhang mit Behinderung – auch persönlicher

Mobilität – unter Umständen von grosser Bedeutung werden kann, man denke etwa an fürsorgliche Unterbringungen oder Zwangseinweisungen (Schefer & Hess-Klein, 2014), jedoch stehen zahlreiche andere Rechte im Zusammenhang damit bzw. die persönliche Mobilität gilt als unabdingbare Voraussetzung, um in den Genuss weiterer von der EMRK garantierter Rechte zu kommen. Hervorzuheben sei dabei etwa Art. 3 EMRK, welcher u.a. ein Verbot von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung enthält. Menschen mit Behinderung sind im Hinblick auf unmenschliche oder erniedrigende Behandlung besonders verletzlich (Schefer & Hess-Klein, 2014). Weitere Rechte, die in engem Zusammenhang mit der persönlichen Mobilität stehen, sind z.B. das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK), die Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK), die Freiheit der Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK) oder die Versammlungsfreiheit (Art. 11 EMRK; Schefer & Hess-Klein, 2014). Der volle Genuss dieser Rechte setzt ein Mindestmass an Mobilität voraus: Um an einem Gottesdienst teilzunehmen, Familienmitglieder zu besuchen, an Versammlungen oder Kundgebungen teilzunehmen etc. braucht es eine gewisse Mobilität. All diese Rechte werden auch durch die Bundesverfassung garantiert (siehe dazu 6.3.4.2.3). Bevor Betroffene den Gang an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg antreten können, müssen sie den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft haben (Art. 35 EMRK).

### 6.3.4 Verfassungsrechtliche Dimension

#### 6.3.4.1 Übersicht

Die persönliche Mobilität ist für eine gleichberechtigte Partizipation an der Gesellschaft und die Wahrnehmung sozialer und wirtschaftlicher Tätigkeiten von grundlegender Bedeutung (Schefer & Hess-Klein, 2014). Trotzdem gibt es in der Bundesverfassung *kein eigenständiges Grundrecht auf Mobilität* (Schefer & Hess-Klein, 2014), jedoch gewährleisten verschiedene verfassungsmässige Rechte die persönliche Mobilität in ihren Teilaspekten. Das *Recht auf Bewegungsfreiheit* wird sowohl in verschiedenen Staatsverträgen (siehe 6.3.3), die auch die Schweiz ratifiziert hat, als auch in der Verfassung garantiert (siehe 6.3.4.2).

In der Regel sind Freiheitsrechte insbesondere das Recht auf Bewegungsfreiheit als *Abwehrrechte* konzipiert (Kiener et al., 2018). Abwehrrechte schützen das Individuum vor staatlichen Eingriffen, d.h. der Staat ist zu einem Dulden oder Unterlassen verpflichtet (Belser & Waldmann, 2021a; Kiener et al., 2018). Die Menschen haben das Recht, vom Staat in Ruhe gelassen zu werden und über die Gestaltung ihres Lebens selbständig entscheiden zu können (Kiener et al., 2018). Bei Menschen mit Behinderung reicht aber ein Unterlassen des Staates in vielen Fällen nicht aus, damit sie ihr Leben selbständig gestalten können. Sie sind auf *gewisse staatliche Leistungen angewiesen*, um selbstbestimmt und gleichberechtigt mit Menschen ohne Behinderung leben zu können. Solche staatlichen Leistungen gleichen behinderungsbedingte Nachteile aus und dienen der *Verwirklichung der Chancengleichheit*.

Heute erschöpft sich der Gehalt der Freiheitsrechte im Allgemeinen nicht mehr nur in einer abwehrrechtlichen Dimension (Belser & Waldmann, 2021a): Die Rechtsprechung hat aus einzelnen Freiheitsrechten auch *Leistungsansprüche und Schutzansprüche* abgeleitet, die den Staat zu einem positiven Tun verpflichten (Kiener et al., 2018). Gerade für Menschen mit Behinderung ist dies von grosser Bedeutung

(siehe z.B. 6.3.4.2.3). In diesem Zusammenhang wird ersichtlich, warum das menschenrechtliche Modell von Behinderung (siehe zu den verschiedenen Modellen von Behinderung 6.3.2.1), welches der UNO-BRK zugrunde liegt, so wichtig ist: Gemäss lit. c der Präambel der UNO-BRK sollen auch Menschen mit Behinderung in den vollen Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Diskriminierung kommen, ungeachtet dessen, um welche Art von Recht (eben etwa ein Abwehrrecht) es sich handelt. Art. 4 UNO-BRK verpflichtet somit die Vertragsstaaten aktiv zu werden. Gemäss Abs. 2 sind sie verpflichtet, zur Erreichung der Ziele der UNO-BRK ihre verfügbaren Mittel auszuschöpfen.

Rechte auf Bewegungsfreiheit und Mobilität erhalten im Zusammenhang mit Menschen mit Mobilitätsbehinderung im Vergleich mit Menschen ohne Behinderung eine *neue Dimension*: Im Gegensatz zu Menschen ohne Behinderung sind Menschen mit Behinderung einerseits wegen den ihrer Person innewohnenden Eigenschaften in ihrer Mobilität eingeschränkt, andererseits können diese Mobilitätseinschränkungen aber auch aus der Gestaltung der Umwelt bzw. Umgebung resultieren. Sie selbst wären zwar in der Lage – evtl. unter Inanspruchnahme von Hilfsmitteln – sich frei zu bewegen, jedoch werden sie von der Ausgestaltung des öffentlichen Raums daran gehindert. Man denke dabei etwa an eine Person im Rollstuhl: Ist die Umgebung mit Treppen gestaltet, ist ihre freie Fortbewegung erschwert und eingeschränkt, in einer rollstuhlgängigen Umgebung mit Rampen kann sie sich aber frei fortbewegen. Für Personen ohne Behinderung spielt es demgegenüber keine Rolle, ob der Zugang zu einem Gebäude über eine Treppe oder eine Rampe erfolgt.

Deshalb spielen die Gleichheitsrechte für Menschen mit Behinderung eine zentrale Rolle (siehe ausführlich zur Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsverbot 6.3.4.2.1): Während die Freiheitsrechte die Einzelnen in spezifischen Lebensbereichen schützen, gewährleisten die Gleichheitsrechte dem Individuum in sämtlichen Bereichen staatlicher Tätigkeit ein *Mindestmass an fairer und gleicher Behandlung* (Kiener et al., 2018). In vielen Fällen sind Menschen mit Behinderung auf positive staatliche Leistungen angewiesen, um gleichberechtigt mit Menschen ohne Behinderung ihr Leben selbstbestimmt zu führen. Aus diesem Grund sind die *Sozialrechte* für sie von grosser Wichtigkeit. Diese vermitteln dem Individuum unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf positive staatliche Leistungen (Kiener et al., 2018). Auch der Zweckartikel der Bundesverfassung statuiert, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft für die *grösstmögliche Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern* sorgt (Art. 2 Abs. 3 BV).

Leistungsansprüche entstehen, wenn das Untätigbleiben des Staates – also der Abwehranspruch der Einzelnen – nicht ausreicht, um die Ausübung der Grundrechte in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten. Staatliche Leistungen stellen hier die Grundrechte sicher (Belser & Waldmann, 2021a). Solche Leistungsansprüche ergeben sich primär aus den sozialen Grundrechten (Belser & Waldmann, 2021a), wobei dem Staat bei der Definition der konkreten Leistungen ein *erheblicher Ermessenspielraum* zukommt. Primär legt der Gesetzgeber Inhalt, Umfang und Gegenstand der Leistungen fest (Belser & Waldmann, 2021a). Die sozialen Grundrechte vermitteln dem Einzelnen einen einklagbaren Anspruch auf positive staatliche Leistungen. Die sozialen Grundrechte gewährleisten einerseits ein Minimum an sozialer Sicherheit und ermöglichen andererseits durch die Befriedigung elementarer Existenzbedürfnisse die Ausübung der übrigen Grundrechte. Sie tragen weiter dazu bei, dass soziale Unterschiede und Ungleichheiten zwischen den Menschen verringert werden (Belser & Waldmann, 2021a). In der Verfassung sind zwei soziale

Grundrechte verbrieft: Das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und der Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) (Belser & Waldmann, 2021a). Ein soziales Grundrecht, welches spezifisch die Mobilität von Menschen mit Behinderung garantiert, gibt es nicht. Dies bedeutet aber nicht, dass Menschen mit Behinderung in der Schweiz kein Recht auf Mobilität haben: Wie bereits an verschiedenen Stellen erwähnt, ist Mobilität Voraussetzung oder ein zumindest Teilgehalt bei der Verwirklichung anderer Grundrechte. Mit der UNO-BRK hat sich die Schweiz zudem explizit zur Gewährleistung, Verbesserung und Erhöhung der Mobilität von Menschen mit Behinderung verpflichtet (vgl. 6.3.3.4).

#### 6.3.4.2 Grundrechte

##### 6.3.4.2.1 Rechtsgleichheit (Art. 8 BV)

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand u.a. wegen einer *körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung* diskriminiert werden. Diese Bestimmung gibt verfassungsunmittelbare *Abwehransprüche* dagegen, dass Menschen mit Behinderung wegen ihrer Behinderung rechtlich benachteiligt werden (BGE 139 II 289 E. 2.2.1; siehe auch BGE 135 I 49 E. 4.1.). Werden Menschen mit Behinderung durch die Ungleichbehandlung gegenüber Menschen ohne Behinderung schlechter gestellt, bietet Art. 8 Abs. 2 BV einen besonders intensiven Schutz davor. Steht demgegenüber fest, dass Menschen mit Behinderung durch ihre Ungleichbehandlung gegenüber Menschen ohne Behinderung bessergestellt werden, so beurteilt sich die Zulässigkeit solcher Massnahmen allein nach dem allgemeinen Gleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV (Schefer & Hess-Klein, 2014). Abs. 2 von Art. 8 BV bietet einen justiziablen Schutz gegenüber staatlichen Regelungen und Massnahmen, die sich auf Menschen mit Behinderung herabwürdigend oder ausgrenzend auswirken. Diese Norm beinhaltet aber *keinen einklagbaren Anspruch* auf den vollständigen Ausgleich von faktischen (behinderungsbedingten) Nachteilen (Bigler-Eggenberger & Kägi-Diener, 2014; Waldmann, 2015, p. 8); Dieser Abs. 2 statuiert für Menschen mit Behinderung also *kein Egalisierungsgebot*; somit ist der Gesetzgeber lediglich dem in Art. 8 Abs. 4 BV enthaltenen Auftrag zur Ergreifung positiver Massnahmen zum Abbau von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung verpflichtet (Schweizer, 2014a).

Für die *Beseitigung faktischer Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderung ist Art. 8 Abs. 4 BV einschlägig, wonach das Gesetz Massnahmen dafür vorsieht (BGE 139 II 289 E. 2.2.1; Schefer & Hess-Klein, 2014). Diese Bestimmung gibt zwar keinen individualrechtlichen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit, aber er enthält einen *Gesetzgebungsauftrag*, der verbindlich (Art. 190 BV) ist (BGE 139 II 289 E. 2.2.1 Bigler-Eggenberger & Kägi-Diener, 2014; Kiener et al., 2018) und sich an Bund, Kantone und Gemeinden richtet (Belser & Waldmann, 2021a). Diesem Verfassungsauftrag ist der Bund u.a. mit dem BehiG nachgekommen (BGE 134 II 249 E. 3.1 (Schweizer, 2014a). Weitere Massnahmen wurden etwa im Steuerrecht, im Urheberrecht, bei Radio und Fernsehen, bei den Fernmeldediensten, bei der Berufsbildung ergriffen (Schefer & Hess-Klein, 2014).

Art. 8 Abs. 4 BV steht in enger Beziehung sowohl zum allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 8 Abs. 1 BV) als auch zum Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Das Chancengleichheitsgebot von Abs. 1 konkretisierend verlangt Abs. 4 den *Erllass von Massnahmen*, die den biologischen Besonderheiten von Menschen mit Behinderung Rechnung tragen und ihnen zur Führung eines würdigen Lebens verhelfen. Damit

gemeint sind staatliche Massnahmen, die unmittelbar die persönliche Situation von Menschen mit Behinderung durch finanzielle oder andere Hilfeleistungen verbessern und für sie gleichwertige Lebensbedingungen wie für Menschen ohne Behinderung schaffen (Waldmann, 2015). Im Verhältnis zu Abs. 2 verdeutlicht Abs. 4, dass es sich bei Menschen mit Behinderung im Hinblick auf Massnahmen zur Bekämpfung von strukturellen Diskriminierungen ausdrücklich um eine förderungswürdige Personengruppe handelt (Schefer & Hess-Klein, 2014; Waldmann, 2015).

Als Gesetzgebungsauftrag begründet Abs. 4 *keinen einklagbaren Anspruch*, verpflichtet aber die Legislativen von Bund, Kantonen und Gemeinden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen (Belser & Waldmann, 2021a; Bigler-Eggenberger & Kägi-Diener, 2014; zur Kompetenzverteilung bzgl. Fahrdienste für Menschen mit Behinderung siehe 6.3.4.4.2). Mit der Schaffung des BehiG ist das Bundesparlament diesem Auftrag nachgekommen (siehe ausführlich 6.3.8). Dieses Gesetz verpflichtet sowohl Bund als auch Kantone, welche dazu angehalten sind, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, verringern oder zu beseitigen (Art. 5 Abs. 1 BehiG). Angemessene Massnahmen zum Ausgleich von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung stellen keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung nach Art. 8 BV dar ( Art. 5 Abs. 2 BehiG; Belser & Waldmann, 2021a).

Ähnlich gefordert sind die Rechtsprechungsorgane im Rahmen der Rechtsfortbildung (Bigler-Eggenberger & Kägi-Diener, 2014; ausführlich zur UNO-BRK siehe 6.3.3.4), auch aufgrund der UNO-BRK. Inhaltlich zielt der Gesetzgebungsauftrag auf die Beseitigung von tatsächlichen Benachteiligungen und Hindernissen ab, welche den Menschen mit Behinderung das eigene Fortkommen und die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben verunmöglichen oder übermässig erschweren. Diese Hindernisse können einerseits die eigene Person betreffen und andererseits die äusseren Rahmenbedingungen, mit denen Menschen mit Behinderung konfrontiert sind. Dabei sind nur Beeinträchtigungen gemeint, die im Lichte des Diskriminierungsverbots als entwürdigend, stigmatisierend und ausgrenzend erscheinen (Bigler-Eggenberger & Kägi-Diener, 2014; Waldmann, 2015). Der Staat ist folglich zu einem *aktiven* Tun verpflichtet. Diese sogenannten positiven Massnahmen sind nach der Lehre und Rechtsprechung nicht nur zulässig, sondern unter Umständen auch notwendig, um Benachteiligungen zu beseitigen (Bigler-Eggenberger & Kägi-Diener, 2014). Die Rechtsgleichheit verkörpert auch über ihre Funktion als Grundrecht hinaus ganz allgemein ein Grundprinzip der Verfassung, das die gesamte Rechtsordnung durchwirkt (Belser & Waldmann, 2021b). Dies haben auch die Gerichte zu beachten.

Art. 8 Abs. 4 BV konkretisiert die verlangten Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung nicht. Dem Gesetzgeber kommt ein *erheblicher Ermessensspielraum* zu. Abgesehen vom BehiG sind die Regelungsprogramme der Wirtschafts- und Sozialverfassung (insbesondere Art. 108 Abs. 4 BV, Art. 112, Art. 112b, 112b und 112c BV, Art. 113 BV sowie Art. 117 BV) sowie die Sozialziele (Art. 41 BV) und die gestützt darauf erlassenen Gesetze, von Bedeutung (Waldmann, 2015). So enthalten beispielsweise das IVG, UVG oder das ELG Normen, welche zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung dienen (siehe dazu 6.3.5.2., 6.3.5.3. und 6.3.5.5). Konkret stellt sich die Frage, ob diese Massnahmen im Hinblick auf die Mobilität ausreichen, damit Menschen mit Behinderung diskriminierungsfrei in den vollen Genuss sämtlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten kommen, oder ob es hier Verbesserungsbedarf gibt.

#### 6.3.4.2.2 Persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)

Art. 10 Abs. 2 BV benennt als Aspekt der persönlichen Freiheit *explizit ein Recht auf Bewegungsfreiheit*. Die Bewegungsfreiheit ist dann berührt, wenn jemand angehalten oder am physischen Weggehen gehindert wird oder wenn der Zugang zu einem bestimmten Ort beschränkt wird, der rechtlich und faktisch eigentlich zugänglich ist (Rudin, 2015). In Bezug auf Menschen ohne Behinderung bedeutet dies, dass die staatlichen Organe die persönliche Freiheit grundsätzlich durch reines Unterlassen gewährleisten können – also ein typisches Abwehrrecht –, indem sie etwa darauf verzichten, eine Person physisch daran zu hindern, sich an einen Ort zu begeben (siehe oben 6.3.4.1). Bei Menschen mit Behinderung sieht das anders: Eine unterlassene staatliche Handlung kann dazu führen, dass die Person mit Behinderung physisch daran gehindert wird, sich zu einem Ort zu begeben oder von einem Ort wegzubewegen, dann etwa, wenn ein Ort nicht barrierefrei ist oder der Person die entsprechenden Hilfsmittel, die sie zu ihrer Fortbewegung benötigt, verweigert werden.

Die Bewegungsfreiheit umfasst zwei unterschiedliche Modi: das Wegbegeben *von* einem beliebigen Ort sowie das Hinbewegen *zu* einem beliebigen Ort (Tschentscher, 2015). Primär schützt dieses Grundrecht davor, von staatlichen Organen an- oder festgehalten zu werden, doch garantiert es den Einzelnen in seiner positiven Dimension auch die Möglichkeit der geografischen Ortsveränderung (Schefer & Hess-Klein, 2014). Die Bewegungsfreiheit ist dann besonders geschützt, wenn sie zur Ausübung anderer Grundrechte notwendig ist, etwa zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit (Wirtschaftsfreiheit; Belser & Waldmann, 2021b). Insbesondere für mobilitätsbehinderte Personen bedeutet dies, dass sie einen grundrechtlichen Anspruch sowie sozialstaatliche Garantien zur Überwindung von baulichen, technischen und wirtschaftlichen Benachteiligungen haben. Werden solche Massnahmen unterlassen oder verweigert, kann dies nicht nur eine Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 oder 4 BV darstellen, sondern auch eine Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV (Schweizer, 2014b).

Darüber hinaus werden dem Staat bei der Verwirklichung von Art. 10 BV auch gewisse *positive Schutzpflichten* auferlegt, da der Persönlichkeitsschutz in all seinen Aspekten nicht allein durch grundrechtliche Abwehrrechte gewährleistet werden kann (Schweizer, 2014b). Dies kann auch eine Schutzpflicht zur Verwirklichung der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit von Menschen mit Behinderung, aber auch des Rechts, mit anderen Menschen in Kontakt zu treten, beinhalten (Schweizer, 2014b). Der Gehalt des Rechts auf Bewegungsfreiheit erschöpft sich in Bezug auf Menschen mit Behinderung also nicht nur in einer blossen Abwehrfunktion (siehe 6.3.4.2.2). Dies gilt auch aufgrund von Art. 9 (Zugänglichkeit) und 20 UNO-BRK (Recht auf Mobilität). Diese Normen wiederholen nicht bereits bestehende Rechte in Bezug auf Menschen mit Behinderung, sondern sind spezifisch, indem sie sich nur auf die spezielle Situation von Menschen mit Behinderung beziehen (siehe 6.3.3.4), obwohl von Barrierefreiheit auch Menschen ohne Behinderung profitieren. Zu erwähnen sind z.B. Rampen in Bahnhöfen für Menschen im Rollstuhl, welche aber auch Eltern mit Kinderwagen, alten Menschen oder Reisenden mit Gepäck das Fortkommen im Bahnhof erleichtern. Anders als Menschen mit Behinderung sind Menschen ohne Behinderung aber nicht grundlegend auf eine barrierefreie Umwelt angewiesen, um sich frei fortbewegen zu können und so die ihnen zustehende Rechte voll geniessen zu können.

#### 6.3.4.2.3 Weitere

Wie bereits erwähnt, ist die *Möglichkeit mobil zu sein für die Verwirklichung zahlreicher weiterer Grundrechte von Bedeutung*: So etwa ist das Recht an einem Gottesdienst teilzunehmen in der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) enthalten, um aber dieses Recht auszuüben, muss die Person in der Lage sein, überhaupt an den Ort zu kommen, wo der Gottesdienst stattfindet. Gleiches gilt auch für die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV), welche das Recht auf Teilnahme an einer Versammlung beinhaltet. Für Menschen ohne Behinderung mag der Versammlungsort leicht zu Fuss oder mit anderen Transportmitteln erreichbar sein. Für Menschen mit Behinderung kann dies aber eine grosse Herausforderung darstellen, und im Vergleich mit Menschen ohne Behinderung haben sie deshalb einen Nachteil. Mobilität spielt auch eine massgebende Rolle für das berufliche Fortkommen und steht somit auch im Zusammenhang mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Art. 13 BV garantiert u.a. die Achtung des Privat- und Familienlebens, wozu der Schutz der selbstbestimmten Gestaltung sozialer Beziehungen gehört (Diggelmann, 2015). Zur selbstbestimmten Gestaltung sozialer Beziehungen braucht es eine gewisse Mobilität, ganz fundamental zwecks Besuches von Freunden oder gemeinsamen Unternehmens von Freizeitaktivitäten. Durch Art. 13 BV geschützt ist auch das familiäre Zusammenleben (Diggelmann, 2015). Auch hierzu gehört Mobilität zur Verwirklichung dieses Grundrechts. Dies sind nur ein paar wenige Beispiele: Die persönliche Mobilität spielt bei der Ausübung der meisten Grundrechte eine wichtige Rolle. Bei Menschen ohne Behinderung ist sie aber in der Regel unproblematisch, *bei Menschen mit Behinderung hingegen kann fehlende Mobilität den vollen und gleichberechtigten Genuss eines Rechtes von Anfang an verhindern*.

#### 6.3.4.3 Soziale Grundrechte, Sozialziele und Sozialversicherungen

Die sozialen Grundrechte gewähren dem Individuum einen *direkt einklagbaren Anspruch auf bestimmte staatliche Leistungen*. Zwar lassen sich aus den Freiheitsrechten auch positive Leistungsansprüche ableiten, diese spielen aber neben den Abwehransprüchen nur eine sekundäre Rolle (Belser & Waldmann, 2021b). Wie bereits in 6.3.4.1 erwähnt, gibt es zwei soziale Grundrechte: das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und der Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV). Vereinzelt weitere soziale Grundrechte finden sich in den Kantonsverfassungen (Belser & Waldmann, 2021b).

Die sozialen Grundrechte sind abzugrenzen von den Sozialzielen (Art. 41 BV). Hierbei handelt es sich um *sozialpolitische Zielsetzungen für Bund, Kantone und Gemeinden*. Sie sind *weder Kompetenzen noch justiziable Rechte von Einzelnen*, setzen aber verbindliche Leitplanken für die Rechtssetzung und die Auslegung der entsprechenden Vorschriften im Bereich der schweizerischen Sozialpolitik (Belser & Waldmann, 2021b). Sowohl die sozialen Grundrechte als auch die Sozialziele enthalten keine konkreten Bestimmungen im Hinblick auf die Mobilität von Menschen mit Behinderung bzw. die Mobilität ist implizit ein Teilgehalt dieser Grundrechte. So gehört beispielsweise der Transport eines Kindes mit Behinderung zum Anspruch auf Grundschulunterricht.

Bei den Bestimmungen zu den Sozialversicherungen in den Art. 111 ff. BV handelt es sich um *Kompetenznormen*, d.h. es geht um die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Sozialversicherungen. Unterschiedliche Sozialversicherungen beteiligen sich an der Finanzierung der Fahrten mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung. In 6.3.5 wird ausführlich darauf eingegangen.

### 6.3.4.4 Öffentlicher Verkehr, Taxiwesen und ÖV-ergänzende Fahrdienste

#### 6.3.4.4.1 Öffentlicher Verkehr und ÖV-ergänzende Fahrdienste

Eine verfassungsrechtliche Definition des ÖV gibt es nicht (Uhlmann & Hinderling, 2008). Gemäss Art. 81a Abs. 1 BV sorgen *Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr* auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Gemäss Art. 87 BV ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt sowie über die Luft- und Raumfahrt Sache des Bundes. Unter öffentlichem Verkehr sind Transportdienstleistungen zu verstehen, die in einer gewissen *Regelmässigkeit* angeboten werden und grundsätzlich *jedermann* gemäss vorgegebenen Bestimmungen zur Nutzung offenstehen (Kern, 2015; Uhlmann & Hinderling, 2008). Es handelt sich dabei um Verkehrsdienstleistungen, die im Voraus hinsichtlich *Zeit* (Fahrplan) und *Preis* (Tarif) festgelegt sind, i.d.R. von *konzessionierten Unternehmen* angeboten werden (Uhlmann & Hinderling, 2008), und auf bestimmten vorgegebenen Routen verkehren sowie mehrere Personen gleichzeitig transportieren. Es gibt Bestrebungen, die sogenannte «On-demand-Mobilität» auszubauen. Dabei handelt es sich um Beförderungsangebote, die den Kundinnen und Kunden auf Abruf über eine Buchungsmöglichkeit zur Verfügung stehen. Die Fahrt erfolgt i.d.R. ohne fixen Fahrplan oder fixe Route, ähnliche Fahrten werden gebündelt. Im Gegensatz zum klassischen ÖV wird eine Fahrt «On-demand» also nur bei vorhandener Nachfrage durchgeführt. Gegenüber einer Taxifahrt können sich verschiedene Kunden gleichzeitig im Fahrzeug befinden. Solche Angebote haben ein grosses Potential, die Mobilität von Menschen mit Behinderung zu verbessern, vorausgesetzt, ihre besonderen Bedürfnisse werden in die Planung mit einbezogen (Eugster, 2016; Olah, 2020; Zeier et al., 2021).

Folglich gehört das Taxiwesen nicht zum ÖV, da es die obigen Kriterien nicht erfüllt, v.a. in zeitlicher Hinsicht, denn Taxis stehen auf Abruf zur Verfügung und fahren auch keine vorgegebenen Routen. ÖV-ergänzende Fahrdienste für Menschen mit Behinderung stehen ihrem Wesen nach dem Taxiwesen nahe: Es fehlt die Regelmässigkeit klassischer Linienverbindungen des ÖV, und es gibt auch keine Fahrpläne, da ÖV-ergänzende Fahrdienste – wie Taxis – auf Abruf funktionieren. Es gibt keine vorgegebenen Routen mit im Voraus festgelegten Stationen wie etwa bei Bus-, Zug- oder Tramverbindungen, und es wird meist nur eine Person transportiert, wobei es durchaus auch vorkommen kann, dass sich mehrere Menschen mit Behinderung bezüglich Nutzung eines ÖV-ergänzenden Fahrdienstes organisieren und im Verbund reisen. Die Nutzung erfolgt in ähnlicher Weise wie eine Person ohne Behinderung den Service eines Taxis in Anspruch nimmt. So gehören zur Fachgruppe TaxiSuisse des Schweizerischen Nutzfahrzeugeverbands auch Behindertentransporte, Rotkreuz- und Seniorenfahrdienste (<https://www.astag.ch/politik/rahmenbedingungen/arv2/taxisuisse-stellt-sich-vor/>).

Wo aber ÖV-ergänzende Fahrdienste für Menschen mit Behinderung eine *Ersatzfunktion für den nicht barrierefreien ÖV* darstellen, fragt es sich, ob sie nicht doch zum ÖV zu zählen sind. Auch KERN wirft die Frage auf, ob das Taxiwesen etwa in Bezug auf Bedarfsfahrten zum ÖV gehört (Kern, 2015): Da Art. 81a BV die Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsdienstleistungen sicherstellt, sei der Begriff des ÖV weit zu verstehen. Wenn eine Person mit Behinderung regelmässig ÖV-ergänzende Fahrdienste nutzt (z.B. um ihren Arbeits- oder Schulweg zurückzulegen), weil sie behinderungsbedingt, nicht in der Lage ist, den barrierefreien ÖV zu nutzen, rückt dies diese Transportart in die Nähe des ÖVs.

Mit Blick auf obige Ausführung ergibt sich *rechtlich eine unklare Situation*, wo die ÖV-ergänzende Fahrdienste für Menschen mit Behinderung zu verorten sind (T. Egger et al., 2015): Zählen sie zum ÖV, v.a. dann, wenn es sich um einen Ersatz für fehlenden barrierefreien ÖV handelt oder auch dann, wenn sie trotz barrierefreiem öffentlichem Verkehr behinderungsbedingt regelmässig wie Transportmittel des ÖVs genutzt werden? Gehören die ÖV-ergänzenden Fahrdienste oder gar das ganze Taxiwesen unter Umständen und bei weiter Auslegung des ÖVs nicht auch dazu? Bilden die ÖV-ergänzenden Fahrdienste allenfalls eine separate Kategorie von Transportdiensten? Soll die Zuteilung je nach Art der Nutzung erfolgen? Hier besteht Klärungsbedarf.

#### 6.3.4.4.2 Kompetenzen

Adressat von Art. 81a BV sind *sowohl der Bund als auch die Kantone*, weshalb hier eine Verbundaufgabe vorliegt, wobei der Bund mehrheitlich für den Fernverkehr, die Gemeinden für den Ortsverkehr und der Bund mit den Kantonen zusammen für den Regionalverkehr zuständig sind (Kern, 2015). Für den ÖV gilt das BehiG (Art. 3 lit. a BehiG), welches Bund und Kantone gleichermaßen zum Ergreifen von Massnahmen zur Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung verpflichtet (Art. 5 Abs. 1 BehiG; ausführlich zum BehiG siehe 6.3.8). Art. 12 Abs. 3 BehiG verpflichtet konzessionierte Unternehmen oder die Gemeinwesen eine angemessene Ersatzlösung anzubieten, wenn sie die Barrierefreiheit nicht umsetzen können oder wollen. Wie dies konkret zu geschehen hat, wird von der Bestimmung nicht näher ausgeführt. Als Ersatzlösungen kommen spezielle Fahrdienste für Menschen mit Behinderung in Frage. Die ÖV-ergänzenden Fahrdienste werden im BehiG aber nicht erwähnt (siehe dazu 6.3.8).

Die gewerbepolizeiliche Regulierung des Taxigewerbes – welches nicht zum ÖV gehört – liegt in der Kompetenz der Kantone ( Art. 3 BV; vgl. BGE 99 Ia 389 E. 2; Reich, 2011). Der Bundesrat lehnte im Jahr 2013 eine Interpellation ab, das Taxiwesen dem PBG und der VPB zu unterstellen, u.a. mit der Begründung, dass Fahrzeuge, die ihrer Bauart und Ausstattung nach nicht dazu bestimmt und geeignet sind, mehr als neun Personen zu befördern vom Personenbeförderungsregal ausgenommen sind (Art. 5 PBG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 lit. a VPB; Interpellation von Viola Amherd vom 11. Dezember 2012, 12.4093.). Das Personenbeförderungsregal umfasst die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung auf Eisenbahnen, auf der Strasse und auf dem Wasser sowie mit Seilbahnen, Aufzügen und anderen spurgeführten Transportmitteln (Art. 1 Abs. 2 PBG). Zudem nimmt Art. 8 Abs. 1 lit. c VPB die ausschliessliche Beförderung von Menschen mit Behinderung ebenfalls vom Personenbeförderungsregal aus. D.h. die *Zuständigkeit zur Regulierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung liegt somit bei den Kantonen* (siehe dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 20.4068 von Franziska Roth vom 18. November 2020). Nicht alle Kantone haben Vorschriften zur Regulierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung erlassen (ausführlich zum kantonalen Recht siehe 6.3.9). Der Bund ist nicht an der Regulierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung beteiligt. Er finanziert aber über die Sozialversicherungen ganz oder teilweise gewisse Kategorien von Fahrten (siehe auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 20.4068 von Franziska Roth vom 18. November 2020).

### 6.3.5 Sozialversicherungen

#### 6.3.5.1 Obligatorische Krankenpflegeversicherung

##### 6.3.5.1.1 Bundesrecht

Gemäss Art. 25 Abs. 1 KVG übernimmt die Obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) bzw. die Krankenkassen die Kosten für die Leistungen, die der Diagnose oder Behandlung einer Krankheit und ihrer Folgen dienen. Gemäss Abs. 2 lit. g umfassen diese Leistungen auch einen *Beitrag* an die medizinisch notwendigen Transportkosten (Eugster, 2016; Olah, 2020). Dieser Beitrag beläuft sich auf *50% der Kosten von medizinisch indizierten Krankentransporten* zu einem zugelassenen, für die Behandlung geeigneten und im Wahlrecht des Versicherten stehenden Leistungserbringer, wenn der Gesundheitszustand der versicherten Person den Transport in einem anderen öffentlichen oder privaten Transportmittel nicht zulässt (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 KLV). *Pro Kalenderjahr wird maximal ein Betrag von 500 Franken übernommen* (Art. 26 Abs. 1 Satz 2 KLV). Es stellt sich die Frage nach der Finanzierung der verbleibenden 50% und der über den Maximalbetrag anfallenden Kosten.

Der Transport hat in einem den medizinischen Anforderungen des Falles entsprechenden Transportmittel zu erfolgen (Art. 26 Abs. 2 KLV). Diese Bestimmung verlangt nicht die Benutzung eines für Krankentransporte spezialisierten Fahrzeugs. Zweckmässigerweise kann auch ein Taxi infrage kommen (BGE 124 V 338 E. 2c/bb; Urteil 9C\_759/2011 des Bundesgerichts vom 4. Mai 2012, E. 3.4; Eugster, 2018). Dies ist Ausfluss des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebots (Art. 32 und Art. 56 KVG; Eugster, 2016, 2018). Unter «privatem Transportmittel» i.S.v. Art. 26 Abs. 1 KLV versteht man Fahrdienste von Angehörigen, Freunden, Bekannten oder anderen Personen und Institutionen, welche Personentransporte nicht professionell durchführen (Eugster, 2016, 2018). Unter «öffentlichen Transportmittel» i.S.v. Art. 26 Abs. 1 KLV versteht man den ÖV (Tram, Bus, Zug u.ä.; Eugster, 2016). *Die OKP übernimmt keine Beiträge an Fahrten in privaten oder öffentlichen Transportmitteln*, die nicht medizinisch indiziert sind (vgl. Art. 26 Abs. 1 KLV; siehe auch Urteil 9C\_540/2019 vom 14. Januar 2020, E. 4.2.). Es kann aber nicht unter dem Titel der Schadenminderungspflicht von der versicherten Person verlangt werden, dass sie medizinisch notwendige Transporte durch Verwandte, Freunde oder Bekannte durchführen lässt, um der OKP damit Kosten zu sparen (Eugster, 2016).

Anspruch auf einen Beitrag an medizinisch notwendige Transportkosten hat, wer zu *Behandlungszwecken* zu einem Leistungserbringer gebracht werden muss, ohne sich in der Notlage einer Rettungssituation zu befinden (Eugster, 2016, 2018; Olah, 2020). Die medizinische Notwendigkeit muss *ärztlich bescheinigt* werden und sie bestimmt sich nach den Gegebenheiten im Zeitpunkt, in welchem die Hilfe bestellt oder angeordnet wird (EVG K 88/01 E. 3c = RKUV 2001 KV 193 520; Eugster, 2018). Es besteht kein Anspruch auf Transportkostenbeiträge, wenn sich eine Person *selbständig, aus eigenen Kräften mit ihrem persönlichen Fahrzeug oder dem ÖV* zu einem Leistungserbringer begeben kann. In einem solchen Fall ist nicht von Transport-, sondern von Reisekosten zu sprechen (Eugster, 2016).

Es fragt sich, ob ein Transport nur dann i.S.v. Art. 25 Abs. 2 lit. g KVG als medizinisch notwendig gilt, wenn die Krankheit, die Anlass zum Aufsuchen des Leistungserbringers ist, auch den medizinischen Grund dafür liefert, dass sich die versicherte Person nicht selbständig zum Leistungserbringer begeben

kann oder ob auch andere gesundheitliche oder medizinische Gründe eine leistungsbegründende Transportbedürftigkeit zu rechtfertigen vermögen (Eugster, 2016; Olah, 2020). Diese Frage ist v.a. in Bezug auf die Übernahme der Transportkosten von Menschen mit Behinderung oder Menschen mit Altersgebrechen von Relevanz. Gemäss EUGSTER dürfte die Qualifikation als *medizinisch notwendiger Transport* dann vorliegen, wenn eine gebrechliche oder betagte Person nur unter Inanspruchnahme von speziell ausgerüsteten Behindertenfahrzeugen zum Leistungserbringer gebracht werden kann (Eugster, 2016). Eine medizinische Notwendigkeit kann sich auch daraus ergeben, dass der Versicherte ein öffentliches Verkehrsmittel oder sein privates Fahrzeug nicht benutzen kann, weil dies nur in Begleitung einer helfenden oder überwachenden Drittperson möglich wäre (Eugster, 2016). Laut OLAH sollte in Bezug auf eine allfällige Qualifizierung des Gesundheitszustand der versicherten Person vielmehr allgemein an die Begriffsumschreibung der versicherten Risiken gemäss Art. 1a Abs. 2 KVG (also Krankheit, Unfall oder Mutterschaft) angeknüpft werden (Olah, 2020). In der Folge davon, muss jeweils individuell abgeklärt werden, ob nun ein Transport als medizinisch notwendig gilt oder nicht.

Der Transport muss zu einem *zugelassenen und für die Behandlung geeigneten Leistungserbringer* (also Arztpraxis, Spital etc.) führen. Der Transport hat zu *Behandlungszwecken* zu erfolgen, wobei es sich um die Durchführung einer *Pflichtleistung* handeln muss (Eugster, 2016; Olah, 2020). Es fragt sich, ob der Rücktransport vom Leistungserbringer zurück an den Wohn- oder gewöhnlichen Aufenthaltsort der versicherten Person auch erfasst ist. Bei einem restriktiven Verständnis des Wortlauts von Art. 26 Abs. 1 KLV ist davon auszugehen, dass dieser nicht erfasst wird (Olah, 2020). Gemäss EUGSTER entspräche aber eine derart enge Auslegung des Gesetzestextes nicht der *ratio legis* der Bestimmung (Eugster, 2016; Olah, 2020): Auch Rücktransporte können i.S.v. Art. 25 Abs. 2 lit. g KVG medizinisch notwendig sein. Gerade wenn Personen wegen einer Behinderung oder aufgrund von Altersgebrechlichkeit auf den Transport angewiesen sind, welche nicht unbedingt im Zusammenhang mit dem Behandlungszweck stehen müssen, sind sie nach der Behandlung grundsätzlich nicht mobiler, weshalb ein blosser Transport hin zum Behandlungsort ohne Rück- oder Weitertransport wenig Sinn macht.

*Transport- und Rettungsunternehmen* gelten selbst als Leistungserbringer im Sinne des KVG (Art. 35 Abs. 2 lit. m KVG), wenn sie die Voraussetzungen von Art. 56 KVV erfüllen (Olah, 2020): Sie müssen nach der Gesetzgebung des Kantons, in dem sie tätig sind, zugelassen sein (lit. a), sie haben mit den Versicherern, zulasten deren sie tätig sein möchten, einen Vertrag über die Durchführung von Transporten und Rettungen, abgeschlossen (lit. b) und sie weisen nach, dass sie die Qualitätsanforderungen nach Art. 58g erfüllen (lit. c).

Unter Art. 25 Abs. 2 lit. g KVG i.V.m. Art. 26 KLV fallen *nur Personentransporte*, nicht aber beispielsweise Fahrten von Mahlzeitendiensten, Transporte von Blutproben zu Labors; auch nicht Leichentransporte oder Transporte von Transplantationsequipen (Eugster, 2016; Olah, 2020).

#### **6.3.5.1.2 Zulassung nach kantonalem Recht**

Art. 56 KVV nennt die Voraussetzungen, wann ein Transport- oder Rettungsunternehmen als Leistungserbringer im Sinne der OKP gilt. Diese Bestimmung wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Gemäss Art. 56 lit. a KVV sind Transport- oder Rettungsunternehmen nur als Leistungserbringer zugelassen,

wenn sie die *kantonalrechtlichen Zulassungsbedingungen* erfüllen und nach der Gesetzgebung des Kantons, in dem sie tätig sind, zugelassen sind (Art. 56 lit. a KVV). Es fragt sich, ob damit eine spezifische gesundheitspolizeiliche Zulassung zur Tätigkeit im Gesundheitswesen gemeint ist. Es könnte aber auch eine gewerbepolizeiliche Zulassung gemeint sein.

Als «Unternehmen» i.S.v. Art. 56 lit. a KVV gelten Unternehmen, die sich *professionell mit Personen-transporten* oder Rettungen befassen (Eugster, 2016). Dabei müssen diese nicht spezifisch auf medizinische Transporte spezialisiert sein: Die Rechtsprechung lässt auch normale Taxiunternehmen als Leistungserbringer gelten ( BGE 125 V 338 E. 2b) bb); vgl. Urteil 9C\_540/2019 des Bundesgerichts vom 14. Januar 2020, E. 4.2; Eugster, 2016). Wären reguläre Taxiunternehmen von der Zulassung ausgeschlossen, so würde eine Leistungspflicht praktisch erst mit dem objektiv begründeten Bedarf eines Sanitätsfahrzeuges mit speziellen Ausstattungen oder Begleitdiensten entstehen, die den medizinischen Anforderungen des Falles entsprechen (Eugster, 2016). Dies wäre insofern problematisch, als von der Teilvergütung durch die OKP die Personen ausgeschlossen wären, die aus medizinischen Gründen kein eigenes Fahrzeug lenken können, den ÖV nicht nutzen können oder keine Verwandten oder Bekannten haben, die sie fahren könnten, aber auch aus medizinischer Sicht kein speziell ausgestattetes Sanitätsfahrzeug benötigen (Eugster, 2016). Problematisch ist dabei aber weiter auch, dass nur wenige Kantone das Taxigewerbe gewerbepolizeilich regeln (Eugster, 2016). Es stellt sich die Frage, ob in diesen Kantonen auch Transporte durch «nicht zugelassene» Leistungserbringer abgerechnet werden können.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird *der Leistungsanspruch durch das Fehlen einer kantonalen Bewilligung nicht berührt* (Urteil 9C\_540/2019 des Bundesgerichts vom 14. Januar 2020, E. 4.2). Deshalb dürfe die Vergütung einer Pflichtleistung nicht einzig mit dem Argument abgelehnt werden, es fehle ein kantonal zugelassener Leistungserbringer. Diesfalls habe sich der obligatorische Krankenpflegeversicherer an den durch die Pflichtleistung angefallenen Kosten zu beteiligen, sofern die anderen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. auch BGE 124 B 338 E. 2b) cc) und 2d).

### 6.3.5.1.3 Tarifvertrag

Weiter problematisch ist Art. 56 lit. b KVV: Die Transport- und Rettungsunternehmen müssen mit den Versicherern, zulasten deren sie tätig sein möchten, einen Vertrag über die Durchführung von Transporten und Rettungen, abgeschlossen haben. D.h. es muss zwischen Versicherung und Transportunternehmen ein *Tarifvertrag* bestehen. Laut der Rechtsprechung braucht es diesen aber nicht unbedingt, damit die versicherte Person einen Leistungsanspruch gegenüber der OKP geltend machen kann (BGE 124 V 338; Urteil 9C\_540/2019 des Bundesgerichts vom 14. Januar 2020, E. 4.1.). Die Rechtsprechung argumentiert dabei mit Art. 32 Abs. 2 KVG (WZW-Kriterien): Gemäss dieser Bestimmung müssen die Leistungen nach den Art. 25–31 KVG wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein, also die sogenannten WZW-Kriterien erfüllen. Das Konzept des Anspruchs beziehe sich nicht auf eine bestimmte Art des Transportmittels; massgebend sei die Angemessenheit und ob die WZW-Kriterien erfüllt seien. Daher könne im Einzelfall auch ein *Transport mit einem Taxiunternehmen eine adäquate Lösung* darstellen, insbesondere dann, wenn ein Spezialtransport aufgrund der spezifischen medizinischen Anforderungen nicht notwendig ist; dieser sei regelmässig weder zweckmässig noch wirtschaftlich, weshalb der obligatorische Krankenpflegeversicherer dafür nicht leistungspflichtig würde (Urteil 9C\_540/2019 des Bundesgerichts vom

14. Januar 2020, E. 4.1.; BGE 124 V 338 E. 2c) bb); siehe auch Urteil 9C\_408/2018 des Bundesgerichts vom 10. September 2018, E. 3.2. und 4.2). Fehle einer Vereinbarung zwischen OKP und Leistungserbringer für eine bestimmte Pflichtleistung, so könne die Versicherung diese nicht verweigern. Das Vorliegen eines Tarifvertrags sei diesfalls nicht Voraussetzung für die Leistungspflicht (Urteil 9C\_540/2019 des Bundesgerichts vom 14. Januar 2020, E. 4.2.; BGE 124 V 338 E. 2b) aa). Art. 56 KVV und Art. 32 Abs. 2 KVG stehen somit in einem Spannungsverhältnis.

#### **6.3.5.1.4 Restfinanzierung**

Da die OKP nur maximal 50% der Transportkosten und bis maximal 500 Franken pro Jahr finanziert, stellt sich die Frage: Wer hat die Kosten zu tragen, welche darüber hinausgehen? In erster Linie trägt die versicherte Person die darüberhinausgehenden Kosten. Bei Menschen mit Behinderung dürfte es aber regelmässig der Fall sein, dass sie sich aufgrund ihrer Behinderung vermehrt in ärztliche Behandlung, Physio- oder Ergotherapie oder andere gesundheitsbezogene Behandlungen und Therapien begeben müssen und gerade auch aufgrund ihrer Behinderung vermehrt auf Transportdienste angewiesen sind als Menschen ohne Behinderung. Springt hier allenfalls eine andere Versicherung ein oder finanziert das Gemeinwesen solche Fahrten? Art. 25 UNO-BRK hält ausdrücklich das Recht auf Gesundheit fest. Die Vertragsstaaten müssen demnach Gesundheitsleistungen anbieten, die speziell von Menschen mit Behinderung aufgrund ihrer Behinderung benötigt werden (lit. b). Zudem ist es den Vertragsstaaten verboten in den Krankenversicherungen Menschen mit Behinderung zu diskriminieren (lit. e). Art. 25 lit. a UNO-BRK äussert sich im Hinblick auf die Kosten dahingehend, dass die Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderung entweder unentgeltlich oder zumindest erschwinglich sein muss.

Unter gewissen Voraussetzungen übernimmt die IV die Transportkosten für Behandlungen unter dem Titel der medizinischen Massnahmen: Dies im Zusammenhang mit medizinischen Eingliederungsmassnahmen (Art. 8 Abs. 3 lit. a i.V.m. Art. 51 IVG; zur IV siehe sogleich 6.3.5.2) und als medizinische Massnahmen im Zusammenhang mit Geburtsgebrechen (Art. 14 Abs. 1 lit. g IVG; d.h. nur bis zum vollendeten 20. Altersjahr gemäss Art. 13 Abs. 1 IVG). Im Gegensatz zur OKP besteht hier kein Kostendeckel.

#### **6.3.5.2 Invalidenversicherung**

##### **6.3.5.2.1 Im Allgemeinen**

Die IV vergütet Reisekosten im Zusammenhang mit *Abklärungs- und Eingliederungsmassnahmen*. Dazu zählen medizinische Massnahmen, Integrationsmassnahmen, berufliche Eingliederung und Abgabe, Anpassung oder Reparatur eines Hilfsmittels (siehe dazu etwa Merkblatt 4.05 Leistungen der IV, Vergütung der Reisekosten der IV, Stand 1. Januar 2022, S. 2). Gemäss Art. 51 Abs. 1 IVG vergütet die IV die für die *Durchführung von Eingliederungsmassnahmen notwendigen Reisekosten* im Inland (KSVR, Rz 1). Art. 90 IVV konkretisiert diese Bestimmung: Als notwendige Reisekosten im Inland gelten im Rahmen von Art. 51 IVG die Kosten von Fahrten zur nächstgelegenen geeigneten Durchführungsstelle. Vergütet werden die Kosten, die den Preisen der öffentlichen Transportmittel für Fahrten auf dem direkten Weg entsprechen (Duc & Monnard Séchaud, 2016). Ist die versicherte Person wegen Invalidität auf die Benutzung eines *anderen Transportmittels* angewiesen, so werden ihr die daraus entstehenden Kosten ersetzt

(Abs. 2). Die Bestimmung sieht in Abs. 2<sup>bis</sup> Ausnahmen vor. Die Reisekosten werden nämlich nicht vergütet, wenn die versicherte Person mit einer der folgenden Eingliederungsmassnahmen unterstützt wird: Personalverleih (lit. a), Einarbeitungszuschüsse (lit. b) und Kapitalhilfen (lit. c). Neben den Fahrauslagen werden ein Zehrgeld (Verpflegungskosten) und die notwendigen Nebenkosten, insbesondere die Fahrauslagen und das Zehrgeld für eine unerlässliche Begleitperson, vergütet. Bei Urlaubs- oder Besuchsfahrten wird kein Zehrgeld ausgerichtet (Abs. 3). Für Reisen mit öffentlichen Transportmitteln werden Gutscheine abgegeben (Abs. 5 Satz 1).

Grundsätzlich vergütet die IV nur die Kosten für den ÖV in der 2. Klasse. Ist die versicherte Person wegen Invalidität auf die Benützung eines anderen Verkehrsmittels, wie zum Beispiel ein Privatauto oder Taxi angewiesen, werden ihr die daraus entstehenden Kosten ersetzt. Wenn die versicherte Person ein Motorfahrzeug verwenden, werden ihr entsprechend die Fahrauslagen der 2. Klasse vergütet, welche sich auf 45 Rappen pro Kilometer belaufen (siehe zum Ganzen Merkblatt 4.05 Leistungen der IV, Vergütung der Reisekosten der IV, Stand 1. Januar 2022, S. 3; Duc & Monnard Séchaud, 2016). Grundsätzlich wird die Entschädigung einmal pro Fahrzeug unabhängig von der Zahl der gleichzeitig beförderten berechtigten Personen gewährt (KSVR, Rz 40).

Vergütet werden nur Kosten, die hinsichtlich der durchgeführten Massnahmen notwendig und zweckmässig sind. Die IV vergütet keine Reisekosten, die anderen Zwecken als den angeordneten Massnahmen dienen (KSVR, Rz 3). Konkret bedeutet dies die Vergütung folgender Fahrten:

- Hin- und Rückreise bei Abklärung eines Leistungsanspruchs (z.B. Früherfassung, MEDAS-, BEFAS-Abklärungen, KSVR, Rz 4) sowie
- Hin- und Rückreise bei medizinischen Eingliederungsmassnahmen für Versicherte bis zum vollendeten 20. respektive 25. Altersjahr bei medizinischen Massnahmen gemäss Art. 12 IVG parallel zu verfügbaren Massnahmen in der Eingliederung sowie bei Integrationsmassnahmen, bei Umschulungsmassnahmen und bei der Abgabe von Hilfsmitteln (KSVR, Rz 5).
- Im Rahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung beschränkt sich die Vergütung auf die invaliditätsbedingten Mehrkosten (KSVR, Rz 6).
- Bei stationär durchgeführten Eingliederungs- oder Abklärungsmassnahmen in einer Eingliederungsstätte oder einer Heilanstalt, welche die bei ihnen untergebrachten versicherten Personen über das Wochenende oder aus anderen Gründen kurzfristig nach Hause entlassen, werden die Reisekosten für die entsprechenden tatsächlich ausgeführten Fahrten übernommen, ebenso wenn eine versicherte Person während auswärtig durchgeführten Eingliederungsmassnahmen nicht intern, sondern in einer Pension oder einer Familie untergebracht ist (KSVR, Rz 7; Bucher, 2011).
- Ist eine versicherte Person auswärts untergebracht und begibt sie sich zu Ferienzwecken nach Hause, so werden die Kosten zur Reise nach Hause und zur Rückkehr nach den Ferien übernommen (KSVR, Rz 8).
- Beim Tod von Eltern, Ehegatten, Geschwistern oder Kindern werden die Kosten für die Heimreise und die Rückkehr übernommen (KSVR, Rz 9).

Zentral ist dabei, dass es sich um den Transport der versicherten Person selbst handeln muss (KSVR, Rz 21) bzw. um den Transport von Angehörigen zu Besuchszwecken von minderjährigen versicherten Personen bei Spitalaufenthalt (KSVR, Rz 10). Zu beachten ist auch, dass *die IV in diesem Rahmen keine Kosten für Fahrten zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit während oder nach erfolgter Eingliederung vergütet* (KSVR, Rz 22).

Die Vergütung umfasst die Reisekosten für die versicherte Person, eine allfällige notwendige Begleitperson, für den das Kind besuchenden Elternteil, den mitgeführten Blindenhund, ein allfälliges mitgeführtes Behindertenfahrzeug (z.B. ein Rollstuhl) und mitgeführtes notwendiges Gepäck, sofern es nicht als Handgepäck unentgeltlich befördert werden kann (KSVR, Rz 27).

Gemäss Art. 90 Abs. 1 IVV gelten als notwendige Reisekosten im Inland im Rahmen von Art. 51 IVG die Kosten von Fahrten zur nächstgelegenen geeigneten Durchführungsstelle. Als direkter Weg gilt die Verkehrsverbindung, die ordentlicherweise benützt wird (KSVR, Rz 29). Wählt der Versicherte eine entferntere Durchführungsstelle, so hat er die dadurch entstehenden Mehrkosten selbst zu tragen. In der Verfügung ist in solchen Fällen die für die Kostenvergütung massgebende Fahrstrecke zu bezeichnen (KSVR, Rz 29).

#### 6.3.5.2.2 Junge Versicherte

Anspruch auf die Vergütung *medizinisch notwendiger Transportkosten* gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. g IVG haben Versicherte zur Behandlung von Geburtsgebrechen bis zum vollendeten 20. Altersjahr (Art. 13 Abs. 1 IVG). Der Vorteil gegenüber der Kostenübernahme durch die OKP liegt darin, dass es in der IV weder einen Selbstbehalt noch eine Franchise gibt, welche die versicherte Person zu tragen hat (Duc & Monnard Séchaud, 2016; ausführlich zur Kostenübernahme durch die OKP siehe 6.3.5.1). Ausserdem ist die Kostenübernahme nicht auf 50% sowie 500 Franken pro Jahr begrenzt (siehe 6.3.5.1).

Die Vergütung von Transportkosten bei einer *erstmaligen beruflichen Ausbildung* richtet sich nach Art. 16 Abs. 1 IVG: Entstehen Versicherten, die ihre Berufswahl getroffen haben, die aber noch nicht erwerbstätig waren, bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung in wesentlichem Umfang zusätzliche Kosten infolge ihrer Invalidität, so haben sie Anspruch auf Ersatz dieser Kosten, sofern die Ausbildung ihren Fähigkeiten entspricht. D.h. es werden nur die invaliditätsbedingten Mehrkosten vergütet (Bucher, 2011).

#### 6.3.5.2.3 Hilfsmittel

In der IV besteht Anspruch auf Hilfsmittel, soweit diese für *die Fortbewegung, die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstversorgung notwendig* sind (Art. 2 Abs. 1 HVI). Es gilt das Listenprinzip: Die Liste der Hilfsmittel ist insoweit abschliessend, als sie die in Frage kommenden Kategorien aufzählt. Dagegen ist bei jeder Hilfsmittelkategorie zu prüfen, ob die Aufzählung der einzelnen Hilfsmittel ebenfalls abschliessend oder bloss exemplifikatorisch ist (BGE 105 V 23 E. 1; Urteil 9C\_573/2016 des Bundesgerichts vom 20. Februar 2017, E. 6.3.1). Ein Anspruch auf die in der Hilfsmittelliste mit einem Asterisk (Stern) bezeichneten Hilfsmittel besteht nur, soweit diese für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder die Tätigkeit im Aufgabenbereich (insbes. Haushalt), für die Schulung, die Ausbildung, die funktionelle Angewöhnung oder für die in der zutreffenden Ziffer des Anhangs ausdrücklich genannte Tätigkeit notwendig sind (Art. 2 Abs. 2 HVI). Dazu zählen etwa Beiträge an Motorräder oder Automobile bzw. deren

Anpassung zur Überwindung des Arbeitsweges (Anhang 10 HVI). Für Fahrten zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit vergütet die IV also auch gewisse Beiträge an Transportmittel zum selbständigen Transport.

Für Personen, die *zur Überwindung des Arbeitsweges auf die Hilfe Dritter* angewiesen sind, gilt Art. 9 HVI: Die Versicherten haben Anspruch auf Vergütung der ausgewiesenen invaliditätsbedingten Kosten für besondere Dienstleistungen, die von Dritten erbracht werden und *anstelle eines Hilfsmittels* notwendig sind, um den *Arbeitsweg* zu überwinden, ihren *Beruf auszuüben*, oder um besondere Fähigkeiten zu erwerben, welche die Aufrechterhaltung des Kontakts mit der Umwelt ermöglichen (Art. 9 Abs. 1 HVI). Die monatliche Vergütung darf weder den Betrag des monatlichen Erwerbseinkommens der versicherten Person noch den anderthalbfachen Mindestbetrag der ordentlichen Altersrente übersteigen (Abs. 2). Für Fahrten, die nicht im Zusammenhang mit der Erwerbsarbeit stehen, wird die Vergütung nicht übernommen.

Dienstleistungen Dritter werden übernommen, wenn sie dazu dienen, *den Weg zur Arbeit, zur Schulung oder Ausbildung zu überwinden, den Beruf auszuüben oder den Kontakt mit der Umwelt herzustellen* (KHMI, Rz 1032). Ausdrücklich davon ausgeschlossen sind: Dienstleistungen Dritter, sofern der betreffenden versicherten Person kein nachweisbarer Verdienstaufschlag oder keine Kosten entstehen; bei Hilfeleistungen in den Belangen des täglichen Lebens (Krankenpflege usw.); Arbeitsleistungen, die von Dritten anstelle der Behinderten erbracht werden (z.B. Haushalthilfe im Haushalt der versicherten Person) oder Dienstleistungen, welche im Rahmen der obligatorischen Schule (Sonderschule oder integrative Schule) erbracht werden (KHMI, Rz 1035).

Als problematisch erweist sich die Passage, wonach Dienstleistungen Dritter «anstelle eines Hilfsmittels» stehen müssen (Art. 9 Abs. 1 HVI). Laut Ziff. 10 Ingress HVI-Anhang werden Motor- und Invalidenfahrzeuge gemäss Rz 10.01\* bis 10.05\* als Hilfsmittel nur unter der *Voraussetzung der voraussichtlich dauernden Ausübung einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit* abgegeben. Eine solche liegt nach ständiger Rechtsprechung vor, wenn die versicherte Person in der Lage ist, ein Einkommen in der Höhe des Mittelbetrages zwischen Minimum und Maximum der ordentlichen einfachen Altersrente monatlich zu erzielen (BGE 118 V 200 E. 2c; BGE 110 V 263 1b; BGE 105 V 63 2b). Für das Jahr 2022 beträgt dieser Durchschnitt 792.50 Franken (Art. 34 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 AHVG). Gemäss Rechtsprechung setzt der Anspruch auf Vergütung der Kosten aus Dienstleistungen Dritter gemäss Art. 9 Abs. 2 HVI voraus, dass die betroffene Person sämtliche Anspruchsvoraussetzungen für das in Frage stehende Hilfsmittel erfüllt, dieses jedoch aus Gründen, die in seiner Person liegen, nicht benutzen kann (BGE 112 V 11), was Art. 9 Abs. 1 HVI mit der Wendung «und anstelle eines Hilfsmittels notwendig sind» zum Ausdruck bringt. Gemäss Rechtsprechung wird nur diese Auffassung dem subsidiären Charakter des Dienstleistungs-Vergütungsanspruches im Verhältnis zu den Hilfsmitteln gerecht: Nach der gesetzlichen Regelung ist der Anspruch auf Kostenvergütung für Dienstleistungen Dritter ausschliesslich substitutiver Natur (zum Ganzen BGE 118 V 200 E. 2c).

Die Beschränkung der Kostenübernahme auf Fahrten, die eine *existenzsichernde Erwerbstätigkeit* ermöglichen, ist problematisch: Menschen mit geringen Einkommen, welche z.B. in geschützten Werkstätten zu Tieflohnen (vgl. dazu Benelli et al., 2019) arbeiten, haben demnach keinen Anspruch auf die Vergütung der besonderen Dienstleistungen nach Art. 9 HVI. Sie müssen diese Kosten selbst tragen, was

oft dazu führt, dass sie ihre kantonalen Kontingente für Freizeitfahrten für ihren Arbeitsweg (an)brauchen. Das bedeutet, dass den Personen, welche einer Tätigkeit mit einer monatlichen Entlohnung über 1 792.50 Franken pro Monat nachgehen, die Kosten zur Überwindung des Arbeitswegs vergütet werden, einer Person mit einer geringeren Entlohnung und mit derselben Einschränkung, aber nicht. Dies ist problematisch, gar diskriminierend.

#### 6.3.5.2.4 Hilflosenentschädigung

Versicherte Personen, welche i.S.v. Art. 9 ATSG hilflos sind, haben Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung (Art. 42 Abs. 1 IVG). Bei der Hilflosenentschädigung handelt es sich um einen Geldbetrag zur freien Verwendung, d.h. er kann von der versicherten Person ohne Bindungszweck verwendet werden, z.B. auch für die Finanzierung von Fahrdienstleistungen (vgl. Art. 42<sup>ter</sup> Abs. 1 IVG). Die Höhe des Betrages richtet sich nach dem Ausmass der persönlichen Hilflosigkeit (Art. 42<sup>ter</sup> Abs. 1 IVG) und beträgt für Versicherte, die sich in einem Heim aufhalten ein Viertel der Beträge für zu Hause lebende Personen (Art. 42<sup>ter</sup> Abs. 2 IVG). Der monatliche Höchstbetrag für zu Hause lebende Personen beläuft sich im Jahr 2022 auf 1'912 Franken, der tiefste Betrag für im Heim lebende Versicherte auf 120 Franken. Diese Geldbeträge können einen finanziellen Beitrag an Fahrten leisten, die nicht von einer Sozialversicherung unter einem bestimmten Titel übernommen werden.

#### 6.3.5.2.5 Assistenzbeitrag

Volljährige Versicherte, die eine Hilflosenentschädigung beziehen und zu Hause leben, haben Anspruch auf einen Assistenzbeitrag (Art. 42<sup>quater</sup> Abs. 1 IVG). Dabei handelt es sich um einen Geldbetrag zur Finanzierung einer Assistenzperson, welche von der versicherten Person benötigte Hilfeleistungen vornimmt (Art. 42<sup>quinqies</sup>). Unter Umständen und je nach Bedarf kann diese Assistenzperson auch Fahrdienste für die versicherte Person leisten oder sie bei Fahrten begleiten.

#### 6.3.5.3 Unfallversicherung

Gemäss Art. 13 Abs. 1 UVG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 UVV vergütet die UV die notwendigen Reise-, Transport- und Rettungskosten. Diese Kosten werden von der UV übernommen, sofern sie durch einen Unfall i.S.v. Art. 4 ATSG verursacht wurden bzw. wenn die Reise, der Transport oder die Rettung deswegen notwendig ist (Filippo, 2019). Die UV unterscheidet zwischen Reise-, Transport- und Rettungskosten (Hürzeler & Caderas, 2018). Vorliegende sind lediglich die *Transportkosten* von Relevanz. Als Reisekosten gelten z.B. Kosten für eine Fahrt zum nächstgelegenen Arzt, Therapeuten oder Kurort (Schweizerischer Versicherungsverband, 2017), wenn die versicherte Person selbständig reist oder das Transportmittel selber lenkt (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016; Filippo, 2019; Hürzeler & Caderas, 2018). Als notwendige Transportkosten hingegen gelten Kosten für den Transport zur nächsten geeigneten Heilanstalt (Schweizerischer Bundesrat, 1976), wenn sie während der Heilungsdauer notwendig werden (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016; Filippo, 2019) und durch *Mittel der Drittbeförderung* entstehen, sofern die versicherte Person sich *nicht in einer Notlage oder einer Rettungssituation* befindet (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016; Filippo, 2019; Hürzeler & Caderas, 2018). Im Gegensatz zur Reise ist die versicherte Person beim Transport aus medizinischen Gründen nicht in der Lage, ihr Privatfahrzeug selbst zu lenken

oder den ÖV zu nutzen. Diese Kosten sind aber von denjenigen Kosten abzugrenzen, die bei einem Transport anfallen, welcher der Sachverhaltsabklärung dient, bspw. zur Durchführung einer ärztlichen Untersuchung bzw. Begutachtung der versicherten Person. Diese Transportkosten sind gemäss Art. 45 Abs. 1 Satz 1 ATSG jeweils vom Versicherungsträger zu übernehmen, soweit er die Massnahmen angeordnet hat (Hürzeler & Caderas, 2018).

Als notwendig im Sinne des Gesetzes gelten Transportkosten dann, wenn sie der verunfallten Person entstehen, weil diese eine *unfallbedingt notwendige*, in die Leistungspflicht des Versicherers fallende Leistung in Anspruch nehmen muss. Dazu gehört etwa die Wahrnehmung von Arzt-, Physio- oder Ergotherapie Terminen (Filippo, 2019).

Liegt eine medizinische Begründung vor, dass die verunfallte Person physisch oder psychisch nicht in der Lage ist, sich ohne *Begleitperson* zu einem unfallbedingt notwendigen medizinischen Termin zu begeben, so ersetzt die UV auch die Reisekosten der Begleitperson (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016; Filippo, 2019; Hürzeler & Caderas, 2018).

Im Zusammenhang mit der Notwendigkeit gilt es, auch die *Art des Transportmittels* zu beachten: Generell vergütet werden die Reise- und Transportkosten der kürzesten Verbindung im ÖV in der 2. Klasse (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016). Kann aus medizinischen Gründen der ÖV nicht benutzt werden (dazu braucht es eine ärztliche Bestätigung; Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016), am Wohnort besteht kein Anschluss an den ÖV oder dessen Nutzung ist unzumutbar oder ohne Transport per Privatauto oder Taxi kann eine vorhandene Arbeitsfähigkeit nicht verwertet werden ((es ist eine Kosten-/Nutzenabwägung vorzunehmen Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016), so übernimmt die UV die Kosten für ein Privatauto oder ein Taxi eines sozialen Unternehmens (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016; Filippo, 2019). Bei Inanspruchnahme eines regulären Taxidienstes übernimmt der Versicherer den Tarif, welcher bei Benutzung eines Taxis eines sozialen Unternehmens angefallen wäre (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016). Fällt bei einem Transport mit einem Taxi eines solchen Unternehmens eine entschädigungspflichtige Wartezeit für den Chauffeur an, so ist diese nur dann zu übernehmen, wenn die Kosten tiefer sind als die Inanspruchnahme eines zweiten Taxis für den Rückweg (Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG, 2016).

#### **6.3.5.4 Alters- und Hinterlassenenversicherung**

Die AHV kennt *keine explizite Vergütung der Kosten für die Fahrten mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten*. Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten und u.U. Ergänzungsleistungen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt (Art. 13 ATSG) in der Schweiz, haben Anspruch auf Hilfsmittel, die für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge notwendig sind (Art. 43<sup>quater</sup> AHVG). Es gilt wie in der IV das Listenprinzip (Art. 2 Abs. 1 HVA). Die Hilfsmittel-Liste für AHV-Beziehende ist relativ kurzgefasst und enthält lediglich orthopädisches Schuhwerk, Hörgeräte unter einschränkenden Voraussetzungen, Rollstühle ohne motorischen Antrieb sowie Lupenbrillen. Andere Mobilitätshilfen wie etwas Rollatoren, Krücken, Blindenstöcke usw. finden sich nicht auf der Liste und werden somit auch nicht vergütet. Dasselbe gilt für die Finanzierung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten bzw. Ersatzleistungen von Drittpersonen anstelle von Hilfsmitteln, wie die IV es kennt (siehe 6.3.5.2.3).

Für Bezügerinnen und Bezüger von jährlichen Ergänzungsleistungen vergüten die Kantone zusätzlich allfällige Kosten für *Hilfsmittel über die Krankheits- und Behinderungskosten* (Art. 14 Abs. 1 lit. f ELG). Die zuständige Stelle prüft, ob die AHV auch jenen Anteil am Hilfsmittel übernimmt, den die versicherte Person selbst bezahlen müsste. Im Rahmen der Ergänzungsleistungen können zudem weitere Hilfsmittel finanziert oder leihweise abgegeben werden (siehe zum Ganzen Merkblatt 3.02, Leistungen der AHV, Hilfsmittel der AHV, 1. Januar 2019, Ziff. 3). Ebenso vergüten die Ergänzungsleistungen *Transporte zur nächstgelegenen Behandlungsstelle* (Art. 14 Abs. 2 lit. e ELG; siehe dazu unten 6.3.5.5).

Für Bezügerinnen und Bezüger von Hilfsmitteln der IV, welche ins AHV-Alter kommen, besteht eine *Besitzstandsgarantie*: Für in der Schweiz wohnhafte Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten, die bis zum Entstehen des Anspruchs auf eine Altersrente Hilfsmittel oder Ersatzleistungen nach den Art. 21 oder 21<sup>bis</sup> IVG erhalten haben, bleibt der Anspruch auf diese Leistungen in Art und Umfang bestehen, solange die massgebenden Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind und soweit die HVA nichts anderes bestimmt. Es gelten die entsprechenden Bestimmungen der Invalidenversicherung sinngemäss (Art. 4 HVA). Dies ist in Bezug auf die Aggravation von Behinderung im Alter oder erst im Alter auftretende Behinderung problematisch. Auch in Bezug auf den Assistenzbeitrag der IV gilt die Besitzstandsgarantie nach Erreichen des Rentenalters (Art. 43<sup>ter</sup> AHVG; zum Assistenzbeitrag siehe 6.3.5.2.5).

Auch die AHV kennt die *Hilflosenentschädigung*, wobei die Beträge für Versicherte im Heim und zu Hause gleich hoch sind; der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung bei leichter Hilflosigkeit entfällt aber bei einem Aufenthalt im Heim (Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1<sup>bis</sup> AHVG). Die Ansätze betragen die Hälfte der Hilflosenentschädigung der IV bei einem Aufenthalt zu Hause. Auch in der AHV kann die Hilflosenentschädigung frei verwendet werden, d.h. die Versicherten können diese zur Finanzierung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten verwenden.

AHV-Rentnerinnen und -Rentner haben Anspruch *auf geringere Leistungen* als IV-Rentnerinnen und -Rentner. Tritt eine Behinderung bereits vor Erreichen des Rentenalters auf und bezieht die betroffene Person Leistungen der IV, so besteht dieser Anspruch gestützt auf die Besitzstandsgarantie teilweise und unter gewissen Bedingungen weiter, d.h. etwa der Assistenzbeitrag oder Hilfsmittel, sofern weiterhin die von der IV verlangten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Hilflosenentschädigung fällt beim Wechsel von der IV zur AHV betragsmässig tiefer aus. Vor dem Hintergrund, dass die IV eine Eingliederungsversicherung ist und im Hinblick auf eine mögliche Erwerbstätigkeit weitergehende Leistungen als die AHV gewährt, vermögen diese Unterschiede gerechtfertigt erscheinen. Jedoch im Hinblick auf das Recht auf Selbstbestimmung und das Wahlrecht von (älteren) Menschen mit Behinderung, ist diese Unterscheidung problematisch: Selbst, wenn es der Wille des Gesetzgebers war, den altersbedingten Leistungsabbau nicht in den Bereich von Behinderung zu rücken, muss beachtet werden, dass auch Menschen nach Erreichen des Rentenalters (nicht altersbedingt) behindert werden können oder sich bereits seit längerem bestehende Behinderung mit zunehmendem Alter verschlechtern. Die Grenzziehung bei diesen Fällen, ob nun tatsächlich eine Behinderung vorliegt, eine allgemeine oder eine auf das zunehmende Alter zurückzuführende Verschlechterung des Zustandes oder lediglich eine altersbedingte Einschränkung, fällt in der Praxis schwer. Vielmehr müsste auf den konkreten Bedarf der betroffenen Person abgestellt werden, anstelle einer künstlichen Grenzziehung beim 65. Altersjahr.

### 6.3.5.5 Ergänzungsleistungen

Anspruch auch EL haben Alters- und IV-Rentnerinnen und -Rentner (Art. 4 Abs. 1 ELG), wenn die anerkannten Ausgaben i.S.v. Art. 10 ELG die anrechenbaren Einnahmen i.S.v. Art. 11 ELG übersteigen. Die Kantone vergüten *Bezügerinnen und Bezüger einer jährlichen Ergänzungsleistung* zusätzlich die Krankheits- und Behinderungskosten i.S.v. Art. 14 ELG. Dazu gehören auch Transportkosten zur nächstgelegenen Behandlungsstelle (Art. 14 Abs. 1 lit. e ELG). Es gilt zu beachten, dass nur Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Ergänzungsleistungen erfüllen, Anspruch auf die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen von Art. 14 ELG haben. Personen, die zwar Behinderung im weiteren Sinn haben, die sonstigen Voraussetzungen aber nicht erfüllen, haben keinen Anspruch. Personen, die auf Grund eines Einnahmenüberschusses keinen Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung haben, haben jedoch Anspruch auf die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten, die den Einnahmenüberschuss übersteigen (Art. 14 Abs. 6 ELG).

Sofern ausgewiesene Transportkosten durch einen Notfalltransport oder eine notwendige Verlegung entstanden sind, können ausgewiesene Transportkosten als Krankheits- oder Behinderungskosten vergütet werden (Carigiet & Koch, 2021). Zudem übernimmt die EL im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten gemäss Art. 14 Abs. 1 ELG *die ausgewiesenen, im laufenden Jahr entstandenen Kosten für Transporte zur nächstgelegenen Behandlungsstelle* (lit. e). Neben Spitälern, Arzt- und Therapiepraxen gelten auch anerkannte Tagesstrukturen als medizinische Behandlungsorte (Carigiet & Koch, 2021). Es besteht die Möglichkeit, Transporte zu Arbeit oder Beschäftigung in Behindertenwerkstätten unter diesem Titel zu vergüten, falls die Voraussetzungen des Hilfsmittelanspruchs der IV wegen zu geringem Einkommen nicht erfüllt werden (zur Kostenübernahme von Fahrten zum Arbeitsplatz im Rahmen des Hilfsmittelanspruchs der IV und dessen Problematik im Zusammenhang mit tiefen Einkommen siehe 6.3.5.2.3).

Grundsätzlich werden nur die Kosten für die Benützung des ÖVs in der 2. Klasse erstattet, jedoch werden *auch die Kosten für die Benutzung eines anderen Transportmittels übernommen, sollte die Nutzung des ÖVs nicht möglich sein* (Carigiet & Koch, 2021). D.h. es können auch die Kosten für spezielle ÖV-ergänzende Fahrdienste für Menschen mit Behinderung unter Umständen vergütet werden.

Gemäss Abs. 2 des Art. 14 ELG *bezeichnen die Kantone die Kosten*, die nach Abs. 1 vergütet werden. Das heisst, dass die Kantone in kantonalen Erlassen die Details zur Vergütung von Transportkosten über die Ergänzungsleistungen regeln.

### 6.3.5.6 Zusammenfassung Sozialversicherungen

Hauptproblem bei der Finanzierung der Fahrten mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung durch die Bundessozialversicherungen ist die *Zweckgebundenheit*: Je nach Zweck der Fahrt finanziert eine andere Sozialversicherung diese oder eben nicht. Fällt eine Fahrt nicht unter den von der jeweiligen Sozialversicherung verlangten Zweck, werden die Kosten nicht übernommen. Dieser Umstand verkompliziert die Erstattung solcher Fahrten und erschwert es Menschen mit Behinderung diese zu beantragen, da sie jeweils genau wissen müssen, unter welchem Titel die jeweilige Fahrt zu verorten ist und bei welcher Versicherung sie den entsprechenden Antrag stellen müssen. Zudem gibt es viel Unklarheit

ten, wann die Voraussetzungen für die Finanzierung einer Fahrt erfüllt sind und wann nicht. Die nachfolgende Liste in Rz 100 gibt einen summarischen Überblick über die von den Sozialversicherungen vergüteten Transporten. Dabei kristallisieren sich drei Hauptzwecke heraus: medizinische Behandlungen, Eingliederungsmassnahmen und Arbeit.

Die Differenzierung der Kostenübernahme nach Fahrzweck im Bundessozialversicherungsrecht läuft grundsätzlich nicht den Verpflichtungen der Vertragsstaaten der UNO-BRK entgegen. Bei der Umsetzung der in der Konvention enthaltenen Rechte steht den Vertragsstaaten ein grosser *Ermessensspielraum* zu, d.h. es ist den Vertragsstaaten überlassen, wie sie am besten die Ziele in der UNO-BRK umsetzen und erreichen wollen (siehe dazu 6.3.3). Eine Aufteilung der Pflichten zur Umsetzung in föderalen Staaten ist grundsätzlich möglich und zulässig. Die Konvention verlangt aber, dass *im Zusammenspiel von Bundes- und Gesamtstaat* die Rechte der Konvention umgesetzt werden (siehe dazu 6.3.3.4.3). Massgebend ist somit das «Gesamtbild» in föderalen Staaten.

**OKP:**

- Die OKP vergütet einen Beitrag an die medizinisch notwendigen Transportkosten. Sie übernimmt 50% der medizinisch indizierten Transportkosten bis zu einem Maximalbetrag von 500 Franken pro Kalenderjahr (siehe 6.3.5.1).

**IV:**

- Die IV übernimmt im Zusammenhang mit Abklärungs- und Eingliederungsmassnahmen die Transportkosten (siehe dazu 6.3.5.2).
- Junge Versicherten haben Anspruch auf die Vergütung medizinisch notwendiger Transportkosten (6.3.5.2.2).
- Im Rahmen der Hilfsmittel vergütet die IV-Transportkosten zum Arbeitsplatz, sofern eine existenzsichernde Tätigkeit ausgeübt wird, oder um besondere Fähigkeiten zu erwerben, welche die Aufrechterhaltung des Kontakts mit der Umwelt ermöglichen (siehe dazu 6.3.5.2.3).
- Sowohl Hilflosenentschädigung als auch Assistenzbeitrag können zur Finanzierung von Transporten genutzt werden.
- Gewisse Leistungen werden von den Ergänzungsleistungen vergütet.

**UV:**

- Die UV vergütet die notwendigen Reise-, Transport- und Rettungskosten (siehe dazu 6.3.5.3).

**AHV:**

- Die AHV vergütet grundsätzlich keine Kosten für die Inanspruchnahme von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten.
- Für IV-Bezügerinnen und -Bezüger gilt im Rahmen der Hilfsmittel und des Assistenzbeitrages die Besitzstandsgarantie, sofern sie nach Erreichen des Rentenalters weiterhin die Voraussetzungen der IV erfüllen.
- Die Hilflosenentschädigung der AHV kann zur Finanzierung von Transporten genutzt werden.
- Gewisse Leistungen werden von den Ergänzungsleistungen vergütet.

**EL:**

- Ausgewiesene Transportkosten zur nächsten Behandlungsstelle werden im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten für EL-Bezügerinnen und Bezüger vergütet.

### 6.3.6 Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist das letzte soziale Netz, das Personen auffängt, die ohne staatliche Hilfe in ihrer materiellen Existenz bedroht wären. Sie kommt aufgrund des Subsidiaritätsprinzips erst zum Zug, wenn alle anderen sozialversicherungsrechtlichen Leistungen inklusive der Ergänzungsleistungen nicht mehr ausreichen. So gewährleistet die Sozialhilfe lediglich das Existenzminimum. Die Sozialhilfe ist *kantonal* geregelt (Art. 115 BV). Jeder Kanton hat ein eigenes Gesetz über die Sozialhilfe. Die SKOS-Richtlinien sind Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe zuhanden der Kantone. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) entwickelt gemeinsam mit Kantonen, Gemeinden, Städten und privaten Hilfsorganisationen die Richtlinien, die von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -Sozialdirektoren (SODK) verabschiedet und den Kantonen zur Anwendung empfohlen werden. Erst durch die kantonale Gesetzgebung und die kommunale Rechtsetzung und Rechtsprechung werden sie verbindlich. Die Richtlinien sind für Sozialdienste und Sozialbehörden ein wichtiges Arbeitsinstrument. Obwohl es sich um *Empfehlungen* handelt, werden sie von den meisten Kantonen angewendet und gelten in der schweizerischen Sozialpolitik und in der Gerichtspraxis als verbindliche Richtgrösse (siehe dazu <https://skos.ch/skos-richtlinien/entstehung-und-bedeutung>).

Grundsätzlich hat Anspruch auf Sozialhilfe, wer sich in einer *persönlichen Notsituation* befinden oder sonst nicht in der Lage ist, für sich oder den Unterhalt seiner Familie aufzukommen. Die Sozialhilfe sichert die Existenz von bedürftigen Personen und stellt Angebote bereit, um die berufliche und soziale Integration zu fördern (Ziff. A.2. Abs. 1 SKOS-Richtlinie). Die Hilfeleistungen werden in jedem einzelnen Fall im Rahmen des Ermessens und der rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst. Sie sollen sowohl den Zielen der Sozialhilfe als auch dem Bedarf der betroffenen Person entsprechen (Ziff. A.3. Abs. 3 SKOS-Richtlinie). Die Leistungen der Sozialhilfe sind weitgehend pauschalisiert doch können je nach Lebensform und dem damit verbundenen Bedarf punktuelle Anpassungen notwendig sein. Für *besondere gesundheitliche*, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Lagen können zudem situationsbedingte Leistungen ausgerichtet werden (siehe dazu Erläuterungen zu Ziff. A.3. SKOS-Richtlinie, lit. B). Behinderung als gesundheitliche Einschränkung muss also berücksichtigt werden.

Neben persönlicher Hilfe (Ziff. B. SKOS-Richtlinie) gewährt die Sozialhilfe materielle Grundsicherung, zu welcher die Kostenstellen «Grundbedarf für den Lebensunterhalt» (GBL), «Wohnen» und die «situationsbedingten Leistungen» (SIL) gehören (Ziff. C. SKOS-Richtlinie). Verkehrsauslagen zählen gemäss Ziff. C.3.1. SKOS-Richtlinie zum GBL. Die Richtlinie nennt explizit den örtlichen Nahverkehr womit Billette für Bahn, Tram, Bus, das Halbtax oder Velo-Ersatzteile gemeint sind (siehe dazu Erläuterungen zu Ziff. C.3.1. SKOS-Richtlinie, lit. a.). Die SKOS-Richtlinie äussert sich in diesem Zusammenhang nicht zur Übernahme von Kosten von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung, die aus behinderungsbedingten Gründen nicht den ÖV oder ein Fahrrad benutzen können. Mit Blick auf verfassungs- und völkerrechtliche Grundsätze ist aber eine Übernahme dieser Kosten angezeigt: *Auch bedürftige Menschen mit Behinderung haben ein Recht auf Mobilität* (sowie damit zusammenhängende Rechte)

und wenn aus behinderungsbedingten Gründen dies mit den üblichen von der Sozialhilfe finanzierten Verkehrsmitteln nicht zu erreichen ist, so muss eine Anpassung an ihre besondere Situation erfolgen.

Die situationsbedingten Leistungen berücksichtigen die *besondere gesundheitliche*, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Lage von unterstützten Personen (Ziff. C.6.1. Abs. 1 SKOS-Richtlinie). Dazu zählen u.a. auch krankheits- oder behinderungsbedingte Auslagen (siehe dazu Erläuterungen zu Ziff. C.6.1. SKOS-Richtlinie, lit. b). Auch unter diesem Titel ist eine Finanzierung der Fahrten von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung denkbar.

Zu beachten ist – wie eingangs erwähnt – dass es sich bei den SKOS-Richtlinien um *Empfehlungen* handelt und die Kantone ihre eigenen Sozialhilfegesetze haben. Inwiefern eine Kostenübernahme für Fahrten mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung möglich ist, ist für den jeweiligen Kanton einzeln abzuklären (siehe 6.3.9). Weiter zu beachten ist, dass die Sozialhilfe «ultima ratio» ist, d.h. sie springt nur ein, wenn keine andere Finanzierung – etwa über Sozialversicherungen – erfolgt und auch nicht genügend eigene Mittel verfügbar sind, die Fahrt aber notwendig ist.

### **6.3.7 Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)**

Das IFEG bezweckt, *invaliden Personen den Zugang zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung (Institution) zu gewährleisten* (Art. 1 IFEG). Der Begriff der Invaliden des Art. 112b BV ist weit auszulegen und es ist von einem offenen, nicht leistungsspezifischen Invaliditätsbegriff auszugehen, wie er dem gesamten Invalidenversicherungsrecht zugrunde liegt (Gächter & Filippo, 2015). In der Folge soll dies auch für den Begriff des Invaliden im IFEG gelten). Gestützt auf Art. 112b Abs. 3 BV hat der Bund dieses Gesetz erlassen. Laut diesem Gesetz muss jeder Kanton Invaliden, die Wohnsitz im Kanton haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung stellen, die ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht (Art. 2 IFEG). Dazu zählen gemäss Art. 3 Abs. 1 IFEG Werkstätten, die Invalide beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können, Wohnheime und andere betreuten kollektiven Wohnformen für invalide Personen sowie Tagesstätten mit Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen zwecks Pflege der Gemeinschaft (Gächter & Filippo, 2015).

Art. 5 IFEG enthält die Anerkennungsvoraussetzungen für solche Institutionen. Dabei handelt es sich um bundesrechtliche Minimalvorgaben; es steht den Kantonen frei, diese auszuweiten (Schweizerischer Bundesrat, 2005). Gemäss Abs. 1 lit. g muss eine Institution unter anderem behinderungsbedingt notwendige Fahrten zu und von Werkstätten und Tagesstätten sicherstellen. Hier stellt sich die Frage, was mit «sicherstellen» gemeint ist: Bedeutet «sicherstellen», dass rein organisatorisch die Institution den Transport verfügbar machen muss oder beinhaltet dies auch die Finanzierung der Fahrten? Das IFEG selbst gibt keinen Aufschluss darüber. Auch in der Botschaft sucht man vergebens, was mit «sicherstellen» konkret gemeint ist. Der Begriff ist unklar. Ein Hinweis könnte jedoch Art. 7 Abs. 1 IFEG geben: Die Kantone beteiligen sich soweit an den Kosten des Aufenthaltes in einer anerkannten Institution, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt.

### 6.3.8 Behindertengleichstellungsgesetz

Im Jahr 2002 trat – gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV (siehe 6.3.4.2.1) – das *Behindertengleichstellungsgesetz* in Kraft, welches zum Zweck hat, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderung ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Es setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderung erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und weiterzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Abs. 2).

Im Bereich des Personentransports findet das BehiG Anwendung auf den ÖV (Art. 3 Abs. 2 lit. b BehiG). Zum ÖV zählen sämtliche öffentlich zugängliche Verkehrsangebote, welche gewerbsmässige und regelmässige Fahrten auf der Strasse, der Schiene, in der Luft oder im Wasser sowie weitere Transportmittel betreffen und die dem Personenbeförderungsmonopol unterstellt sind (ausführlich zum ÖV siehe 6.3.4.4). Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. b BehiG zählt nur zum ÖV, was dem Eisenbahngesetz (Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)), dem Personenbeförderungsgesetz (Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) vom 20. März 2009 (SR 745.1)), dem Trolleybus-Gesetz (Bundesgesetz über die Trolleybus Unternehmen (TrG) vom 29. März 1950 (SR 744.21)), dem Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (BSG) vom 3. Oktober 1975 (SR 747.201)), dem Luftfahrtgesetz (Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG) vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0)) oder dem Seilbahngesetz (Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung (SebG) vom 23. Juni 2006 (SR 743.01)) untersteht. Eine Benachteiligung beim Zugang zu einem Fahrzeug des ÖVs liegt vor, wenn der Zugang für Menschen mit Behinderung aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 3 BehiG). Art. 15 BehiG verpflichtet den Bundesrat, Ausführungsvorschriften zu erlassen, welche die behindertengerechte Gestaltung von Fahrzeugen und Anlagen konkretisieren (Schefer & Hess-Klein, 2014).

Bund und Kantone sind verpflichtet Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen zu verhindern, verringern oder zu beseitigen (Art. 5 Abs. 1 BehiG). Art. 22 Abs. 1 BehiG sieht eine Frist von 20 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes für einen behindertengerechten Ausbau des ÖV vor, also bis zum Jahr 2022. Die Art. 7 ff. BehiG sehen verschiedene rechtliche Instrumente zur Durchsetzung der Beseitigung einer allfälligen Benachteiligung vor. Eine Benachteiligung muss aber nicht auf jeden Fall beseitigt werden, nämlich dann nicht, wenn der für Menschen mit Behinderung zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis steht, insbesondere zum wirtschaftlichen Aufwand, zu Interessen des Umwelt- oder Naturschutzes oder zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit (Art. 11 Abs. 1 BehiG). Die konzessionierten Unternehmen oder das Gemeinwesen können in diesem Fall verpflichtet werden, eine *angemessene Ersatzlösung* anzubieten (Art. 12 Abs. 3 BehiG). Dies kann auch in Form von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten geschehen (T. Egger et al., 2015). *Zu den Transportdiensten für Menschen mit Behinderung enthält das BehiG selbst aber keine Regelungen.* Unklar ist, weshalb diese Situation im BehiG nicht geregelt ist, zumal es zahlreiche Menschen mit Behinderung gibt, die aus unterschiedlichen behinderungsbedingten Gründen den barrierefreien ÖV nicht nutzen können. Dieser Umstand steht im Widerspruch zur Zweckbestimmung – Art. 1 Abs. 1 – des BehiG. Es fragt sich, ob eine Diskriminierung dieser besonderen Gruppe von Menschen mit Behinderung vorliegt, zumal sie nicht von den (finanziellen) Vorteilen wie Verbunds

Angeboten, vergünstigten Tickets, speziellen Aktionen und den generell günstigeren Preisen des ÖV im Gegensatz zu ÖV-ergänzenden Fahrdiensten etc. profitieren können.

Abgesehen vom BehiG finden sich weitere Bestimmungen zum barrierefreien ÖV in verschiedenen Erlassen des Bundesrechts und im kantonalen Recht. Im Bundesrecht ist die ausschliessliche Beförderung von Menschen mit Behinderung vom Personenbeförderungsregal aber ausdrücklich ausgeschlossen (Schefer & Hess-Klein, 2014).

### 6.3.9 Kantonales Recht

#### 6.3.9.1 Übersicht

Die Zuständigkeit der Regulierung des Taxigewerbes einerseits und der ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung andererseits fällt den *Kantonen* zu (siehe zur Kompetenzaufteilung oben 6.3.4.4.2). Im internen Verhältnis von Kantonen und Gemeinden, bestimmt das kantonale Recht die Zuständigkeiten (Reich, 2011). So ist beispielsweise im Kanton Schaffhausen das Taxigewerbe auf Ebene der Gemeinden reguliert (Taxiverordnung SH vom 28. Oktober 1997 (400.5)). Im Kanton Bern braucht es laut der kantonalen Taxi-Verordnung für den Betrieb eines Taxis eine Bewilligung der Standortgemeinde, Behindertentransporte sind aber davon ausdrücklich ausgenommen (Art. 1 Abs. 4 TaxiV BE; siehe sogleich 6.3.9.2). Im Kanton Zürich gehen mit dem neuen Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen (PTLG) die Regulierungs- und Vollzugsaufgaben des Taxi- und Limousinenwesens von den Gemeinden auf den Kanton über. Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 angenommen; es ist aber noch nicht in Kraft. Die Verordnung dazu wurde im September 2022 in die Vernehmlassung geschickt (RRB 2022-1102)).

Wie oben erwähnt, ist *unklar, wo die Transporte von Menschen mit Behinderung organisatorisch und rechtlich zu verorten sind*: Gehören sie zum ÖV, zum Taxiwesen oder bilden sie eine eigene Kategorie? Hängt ihre Zuordnung davon ab, wie sie genutzt werden z.B. als Ersatz für nicht barrierefreien öffentlich Verkehr? In jedem Kanton ist die Beförderung von Menschen mit Behinderung unterschiedlich geregelt. Nachfolgend wird die Rechtslage in einigen ausgewählten Kantonen (Bern, Zürich und Basel-Stadt) näher untersucht sowie punktuelle Regelungen in einigen weiteren Kantonen betrachtet.

#### 6.3.9.2 Kanton Bern

##### 6.3.9.2.1 Stiftung BTB

Im Kanton Bern hat die Stiftung Behindertentransport Kanton Bern (BTB) vom Kanton den Auftrag, ein Angebot an individuellen Transportmöglichkeiten für Menschen mit einer Behinderung zu gewährleisten. Zur Zielgruppe gehören Menschen mit Wohnsitz im Kanton Bern, die den ÖV aufgrund ihrer Behinderung nicht oder nur mit Einschränkungen benutzen können (<https://www.stiftung-btb.ch/de/ueber-uns>). Die vom Kanton Bern an die Stiftung BTB ausgerichteten Subventionen (vgl. Art. 6 Abs. 3 Gesetz über den ÖV vom 16. September 1993 (BSG 762.4)) sind *in erster Linie gedacht für Transporte von Personen, die infolge Behinderung den ÖV nicht benutzen können* – mit dem Zweck der Partizipation am gesellschaftlichen Leben, sogenannte «Freizeitfahrten». Es gibt eine Liste mit den Anbietern für solche Fahrten (Liste

abrufbar unter <https://www.stiftung-btb.ch/de/downloads/downloads/6-150714-taxiliste-deutsch/file>). Da die finanziellen Mittel für den Behindertentransport beschränkt sind, gibt es bei der *Anzahl Fahrten* und bei den *subventionierten Kosten* pro Person *Obergrenzen*. Bei den Kosten gilt der Nettobetrag (Taxameter Betrag abzüglich Selbstbehalt; siehe dazu <https://www.stiftung-btb.ch/de/angebot/was-steht-mir-zu>). Fahrten, die von einem anderen Kostenträger finanziert werden (z.B. einer Sozialversicherung) können nicht über BTB abgerechnet werden. Der Transportdienst gilt von Haus zu Haus und kleiner Hilfestellungen – etwa beim Ein- und Aussteigen – sind inbegriffen (siehe dazu Kundenreglement Stiftung BTB, abrufbar unter <https://www.stiftung-btb.ch/de/angebot/was-sind-die-regeln>).

Wer solche «Freizeitfahrten» anbieten möchte, muss gemäss *Akkreditierungsrichtlinien der Stiftung Behindertentransport Kanton Bern* einige Voraussetzungen erfüllen, etwa den Behindertentransport gewerbmässig betreiben, ganzjährig zu den Betriebszeiten des regionalen ÖV die Verfügbarkeit der Fahrten sicherstellen, die Preise durch Taxameter oder ähnliche Instrumente sicherstellen, die Fahrten zu marktüblichen und nachvollziehbaren Kosten abrechnen etc.

#### **6.3.9.2.2 Gesetz über die sozialen Leistungsangebote**

Das Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG) sieht u.a. den *Ausgleich von Beeinträchtigungen* (Art. 1 Abs. 1 lit. d SLG) sowie *soziale Leistungsangebote für Menschen mit Betreuungs- und Pflegeaufwand* vor (Art. 2 Abs. 1 lit. a SLG). Dieses neue Gesetz regelt die sozialen Leistungsangebote, die bisher im Sozialhilfegesetz geregelt waren. Dazu zählen auch soziale Leistungsangebote für erwachsene Menschen mit Behinderung (Art. 2 Abs. 3 lit. a SLG). Bei Bedarf sind diese sozialen Leistungsangebote allen Menschen mit Wohnsitz im Kanton Bern zugänglich (Art. 3 Abs. 1 SLG). Gegenüber Leistungen aus privater Initiative oder Leistungen der Sozialversicherungen sind diese Leistungen subsidiär (Art. 4 SLG). Zu diesen sozialen Leistungsangeboten gehören *Transporte zwecks sozialer Partizipation von Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen* (Art. 72 lit. g SLG). Die zuständige Stelle der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) kann eine geeignete juristische Person mit der Erbringung folgender Leistungen beauftragen: Festlegung der Kriterien für eine Berechtigung, vergünstigte Transportdienste anzubieten, die Erteilung dieser Berechtigung durch Verfügung; die Festlegung der Kriterien für einen individuellen Transportanspruch der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger sowie Bestimmung von dessen Höhe und des Selbstbehalts, die Erteilung des individuellen Transportanspruchs sowie die Abrechnung der Fahrten (Art. 74 Abs. 1 SLG).

#### **6.3.9.2.3 Ergänzungsleistungen**

Die Vergütung von Transportdienstleistungen über die Ergänzungsleistungen ist in Art. 14 Abs. 1 ELG (Krankheits- und Behinderungskosten) geregelt (siehe ausführlich dazu 6.3.5.5). Abgesehen von Mindestbeträgen (Abs. 3) sind die *Kantone* für die Kostenvergütung zuständig (Abs. 2). Gemäss Art. 7 Abs. 1 EV ELG des Kantons Bern ist die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten *subsidiär*: Ein Anspruch besteht nur, soweit nicht andere Versicherungen für die Kosten aufkommen. Ausgeschlossen davon ist der Bezug einer Hilflosenentschädigung der AHV, der IV, der Unfall- oder der Militärversicherung: Sie gilt nicht als Kostenvergütung einer anderen Versicherung (Abs. 2).

Gemäss Art. 22 Abs. 1 EV ELG werden folgende Transporte vergütet: Notfalltransporte in der Schweiz, notwendige Verlegungen in der Schweiz, Transporte zur nächstgelegenen medizinischen Behandlungsstelle und Transporte zu Tagesstrukturen i.S.v. Art. 19 EV ELG. Grundsätzlich werden die Kosten für eine Fahrt der 2. Klasse im ÖV vergütet. Ist eine *versicherte Person aus krankheits- oder behinderungsbedingten Gründen auf die Benützung eines anderen Transportmittels angewiesen, so werden die dafür entstandenen Kosten vergütet* (Art. 22 Abs. 2 EV ELG).

Der *Transport zu Tagesstrukturen* wird vergütet, wenn sich die behinderte Person *mehr als fünf Stunden pro Tag* dort aufhält und die Tagesstruktur von einem *öffentlichen oder gemeinnützigen privaten Träger* betrieben wird (Art. 19 Abs. 1 EV ELG). Keine Kosten werden vergütet, wenn die behinderte Person für ihre Tätigkeit in der Tagesstruktur mehr als 50 Franken pro Monat in Geld erhält oder bei Heimaufenthalt mit EL-Berechnung nach Art. 10 Abs. 2 ELG (Abs. 3). Wer lohnmässig zwischen diesen monatlich 50 Franken und einem existenzsichernden Einkommen i.S. von Ziff. 10 im Anhang der HVI liegt, erhält demnach die Kosten für die Fahrten weder von der IV noch über die Ergänzungsleistungen vergütet.

#### **6.3.9.2.4 Sozialhilfe**

Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger mit Behinderung werden Transporte mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung über die Sozialhilfe finanziert: Art. 67 Abs. 1 SHG BE beauftragt die Gesundheits- und Fürsorgedirektion die erforderlichen Angebote für erwachsene Menschen mit einem behinderungs- oder altersbedingten Pflege- und Betreuungsbedarf bereitzustellen, wozu auch Transportdienste zählen (Abs. 2 lit. g). Als bedürftig im Sinne des Gesetzes gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 23 Abs. 2 SHG BE). Die persönliche und die wirtschaftliche Hilfe werden auf der Basis einer individuellen Zielvereinbarung gewährt (Art. 27 Abs. 1 SHG BE). Für bedürftige Menschen mit Behinderung besteht – bei Erfüllung der nötigen Voraussetzungen – die Möglichkeit, Fahrten mit Transportdiensten für Menschen mit Behinderung über die Sozialhilfe abzugelten.

#### **6.3.9.3 Kanton Zürich**

##### **6.3.9.3.1 Stiftung ProMobil**

Im Kanton Zürich stellt die durch den Kanton gegründete Stiftung Pro Mobil (§ 22 b IEG i.V.m. § 16 a IEV) mobilitätsbehinderten Menschen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, ein Transportangebot zu günstigen Preisen zur Verfügung (vgl. § 22 a IEG). Wie im Kanton Bern finanziert die Stiftung die sogenannten «Freizeitfahrten» (§ 16 e IEV), da andere Arten von Fahrten, etwa zum Arbeitsplatz oder für eine ärztliche Behandlung von anderen Kostenträgern finanziert werden. Die Kostentragung durch die Stiftung ist somit subsidiär.

Berechtigt für den Bezug dieser Fahrleistungen sind Menschen mit Mobilitätsbehinderung *deren Einkommen und Vermögen eine gewisse Grenze nicht übersteigt*. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen finden sich in § 16 c IEV. Es gibt einen Selbstbehalt sowie ein maximales Kostendach von 4'000 Franken im Jahr (§ 16 d IEV).

Anbieter von Transportdienstleistungen können sich ProMobil anschliessen, wenn sie eine *Taxikonzession besitzen oder gemeinnützig tätig sind, Transportdienstleistungen zugunsten von mobilitätsbehinderten Personen wirtschaftlich erbringen und über die zum Transport von mobilitätsbehinderten Personen erforderlichen Fahrzeuge und das dafür geschulte Personal verfügen* (§ 16 f IEV). Unklar ist, ob andere Anbieter, die nicht zu ProMobil gehören, nicht-subventionierte Fahrten für Menschen mit Behinderung durchführen dürfen. In Anbetracht der Regelungen des IEG und des IEV sollte dies möglich sein.

#### **6.3.9.3.2 Ergänzungsleistungen**

Gemäss § 9 ZLG beschränkt sich im Kanton Zürich die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten nach Art. 14 ELG auf die wirtschaftliche und zweckmässige Leistungserbringung (Abs. 1). Die Ansätze nach Art. 14 Abs. 3 bis 5 ELG gelten als Höchstbeträge (Abs. 2). Der Anspruch auf die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten besteht nur, wenn keine anderen Leistungsträger die Kosten decken, wobei der Bezug einer Hilflosenentschädigung oder eines Assistenzbeitrages nicht berücksichtigt wird (§ 3 Abs. 1 ZLV). Vergütet werden die Kosten für Notfalltransporte und notwendige Verlegungen in der Schweiz, Transporte zum nächstgelegenen geeigneten medizinischen Behandlungsort und Transporte zu Einrichtungen, die Tagesstrukturen nach Art. 14 Abs. 1 lit. b ELG und § 14 ZLV anbieten (§ 15 Abs. 1 ZLV). In Fällen von Transporten zum nächstgelegenen geeigneten medizinischen Behandlungsort und Transporte zu Einrichtungen, die Tagesstrukturen nach Art. 14 Abs. 1 lit. b ELG und § 14 ZLV anbieten, werden die Kosten vergütet, die den Preisen der öffentlichen Transportmittel für Fahrten auf dem direkten Weg entsprechen. Ist die Person wegen ihrer Behinderung *auf die Benützung eines anderen Transportmittels angewiesen*, so werden diese Kosten vergütet (Abs. 2).

Die Kosten für Transporte zu und von Tagesheimen, Beschäftigungsstätten und ähnlichen Tagesstrukturen werden nur vergütet, wenn auch der Aufenthalt dort vergütet wird (§ 15 lit. c ZLV). Dies ist der Fall, wenn sich die behinderte Person mindestens *zwei Stunden pro Tag* dort aufhält, die Tagesstruktur von einem *öffentlichen oder gemeinnützigen Träger* betrieben wird und die Entlohnung für eine Beschäftigung der behinderten Person in Geld *höchstens 100 Franken pro Monat beträgt* (§ 14 Abs. 1 ZLV). Bei einem Heimaufenthalt mit Berechnung der Ergänzungsleistungen nach Art. 10 Abs. 2 ELG werden keine Kosten vergütet (Abs. 2). Die Regelung im Kanton Zürich ist also ähnlich der Regelung im Kanton Bern (siehe oben 6.3.9.2.3). Wer lohnmässig zwischen monatlich 100 Franken und einem existenzsichernden Einkommen i.S. von Ziff. 10 im Anhang der HVI liegt, erhält demnach die Kosten für die Fahrten weder von der IV noch über die Ergänzungsleistungen vergütet.

#### **6.3.9.3.3 Sozialhilfe**

Gemäss § 2 Abs. 1 SHG ZH richtet sich die Hilfe nach den *Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls* und den örtlichen Verhältnissen. § 15 SHG ZH zur wirtschaftlichen Hilfe bleibt vage: Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch *individuelle Bedürfnisse* angemessen berücksichtigt. Auch § 17 SHV ZH bleibt allgemein und verweist auf die SKOS-Richtlinien: Die wirtschaftliche Hilfe soll den *persönlichen und örtlichen Verhältnissen* Rechnung tragen und das soziale Existenzminimum des Hilfesuchenden gewährleisten. Sie bemisst sich nach den SKOS-Richtlinien. Weder das SHG ZH noch die SHV ZH äussern sich

explizit zu den Transportkosten im Allgemeinen oder im Besonderen, d.h. in Bezug auf Menschen mit Behinderung, sondern verweisen allgemein auf die Regelungen der SKOS-Richtlinien. Der Kanton Zürich sieht folglich keine speziellen Regelungen für den Transport von Menschen mit Behinderung vor, wie dies etwa der Kanton Bern tut (siehe 6.3.9.2.4). Deshalb kann auf die Ausführungen zu den SKOS-Richtlinien verwiesen werden (siehe 6.3.6).

#### 6.3.9.4 Kanton Basel-Stadt

##### 6.3.9.4.1 Behindertenrechtegesetz

Seit 2019 gibt es im Kanton Basel-Stadt das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderung (BRG). Es bezweckt die Rechte von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen mit dem Ziel zu verwirklichen, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 BRG). Es schützt Menschen mit Behinderung insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden (Abs. 2). Gemäss § 4 Abs. 1 BRG dürfen Menschen aufgrund ihrer Behinderung weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. *Kanton und Gemeinden fördern die gleichberechtigte Partizipation* von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen, insbesondere in der Arbeit, der Bildung, dem Wohnen, bei der Kommunikation, *der Mobilität*, der Gesundheit und der Freizeit. Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderung sind so auszugestalten, dass diesen eine möglichst *selbstbestimmte und selbstverantwortete Lebensführung* ermöglicht wird (§ 5 BRG). Näher zur Mobilität äussert sich weder das BRG noch die dazugehörige Verordnung.

##### 6.3.9.4.2 Gesetz über die Behindertenhilfe

Das Gesetz über die Behindertenhilfe regelt den Zugang von Menschen mit Behinderung zu Leistungen der Behindertenhilfe, die ihrem behinderungsbedingten Bedarf entsprechen (§ 1 Abs. 1 BHG). Der Kanton richtet die Leistungen am *behinderungsbedingten Bedarf der Person mit Behinderung* aus. Dazu werden unter Mitwirkung der Person mit Behinderung der *individuelle Bedarf* ermittelt sowie die Leistungen der Behindertenhilfe subjektorientiert auf der Basis von Normkosten abgestuft ausgerichtet und durch weitere Leistungen ohne individuelle Bemessung ergänzt (§ 2 Abs. 2 BHG). Diese Leistungen der Behindertenhilfe werden *subsidiär zu zweckbestimmten Leistungen der Sozialversicherungen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Privatversicherungen finanziert*, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist (Abs. 3). Zudem stellt der Kanton sicher, dass keine Person mit Behinderung zur Deckung ihres behinderungsbedingten Bedarfs Sozialhilfe benötigt (Abs. 4).

Obwohl die Mobilität im Gesetz und in der dazugehörigen Verordnung nicht explizit erwähnt ist, wird sie jedoch *implizit* in zahlreichen Bestimmungen zur Verwirklichung anderer Rechte vorausgesetzt. Das Leitbild «Erwachsene Menschen mit einer Behinderung» (abrufbar unter <https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/behindertenhilfe/grundlagen.html>) verweist auf bedarfsgerechte Fahrangebote als alternative zum ÖV, die in Preis und Qualität möglichst gleichwertig sein sollten (siehe dazu Leitfaden, S. 41, abrufbar unter <https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/behindertenhilfe/grundlagen.html>).

#### 6.3.9.4.3 Behindertentransporte

Im Kanton Basel-Stadt benötigen Transportdienste, die Fahrten für Menschen mit Behinderung anbieten und durchführen, *weder eine kantonale Bewilligung noch eine Konzession*. Die Verordnung über die Bewilligung für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung des Kantons Basel-Stadt sieht keine vor; Behindertentransporte sind vom Personenbeförderungsregal ausgeschlossen (siehe dazu 6.3.4.4).

Grundsätzlich sind alle Kantone und Gemeinden dazu angehalten, *den ÖV für alle Menschen und Menschen mit Behinderung zugänglich* auszugestalten. Fahrzeuge und öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Regional- und Ortsverkehrs, die umgebaut oder neu beschafft werden, sind für betagte Personen oder Menschen mit Behinderung selbständig benutzbar auszugestalten, soweit der für sie zu erwartende Nutzen im Verhältnis steht zum wirtschaftlichen Aufwand, zum Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit und zum Anliegen der betrieblichen und technischen Durchführbarkeit. Zur Beförderung von behinderten und betagten Menschen, deren Bedürfnisse mit im Verhältnis stehenden Massnahmen nicht abgedeckt werden können, *fördert der Kanton Basel-Stadt geeignete Fahrdienste* (zum Ganzen Abschnitt siehe § 13 des Gesetzes über den ÖV des Kantons Basel-Stadt vom 10. März 2004 (SG 951.100). Der Kanton hat somit einen Förderungsauftrag von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, wenn der ÖV nicht zugänglich ausgestaltet ist.

#### 6.3.9.4.4 Ergänzungsleistungen

Aufgrund der kantonalen Verordnung zur Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen werden ausgewiesene Transportkosten vergütet, soweit sie in der Schweiz durch einen Notfalltransport oder durch eine notwendige Verlegung entstanden sind (§ 18 Abs. 1 KBV). Vergütet werden auch ausgewiesene Kosten für Transporte zum nächstgelegenen medizinischen Behandlungsort. Vergütet werden die Kosten, die den Preisen der öffentlichen Transportmittel (2. Klasse) für Fahrten auf dem direkten Weg entsprechen. Ist die versicherte Person wegen ihrer Behinderung auf die Benützung eines anderen Transportmittels angewiesen, so werden die Kosten wie folgt vergütet: Personenwagen (Abgabe oder Amortisation durch IV): 25 Rappen pro km; Personenwagen: höchstens 65 Rappen pro km; Taxi: tatsächliche Auslagen (Abs. 2).

Die gleichen Ansätze wie für Transporte zu medizinischen Behandlungsorten gelten auch für Fahrten zu Tages- und Nachtstrukturen (§ 18 Abs. 3 KBV). Den Menschen mit Behinderung in anerkannten Heimen, die für den Transport zu und von Werkstätten und Tagesstätten auf private Anbieter für Behindertentransporte angewiesen sind, werden diese Kosten vergütet, sofern der Aufenthalt in der Werk- oder Tagesstätte bewilligt ist. Der jährliche Höchstbetrag für Krankheits- und Behinderungskosten gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b ELG wird in diesen Fällen von 6'000 auf 25'000 Franken erhöht (§ 18 Abs. 3 KBV).

#### 6.3.9.5 Weitere

##### 6.3.9.5.1 Kanton Schaffhausen

In Kanton Schaffhausen können IV-Bezügerinnen und -Bezüger oder Personen im AHV-Alter das Angebot von «MobilPlus» nutzen. Anspruchsberechtigt sind Personen, welche in Folge einer bleibenden oder

lange dauernden Einschränkung den ÖV nicht benützen können. Über Pro Infirmis Schaffhausen oder Pro Senectute Schaffhausen können Abonnemente für die Fahrten bezogen werden. Ein Abonnement kostet 40 Franken und berechtigt zu Fahrten im Wert von 100 Franken. Pro Person und pro Monat können maximal sechs Abonnemente abgegeben werden. Die Differenz wird von der öffentlichen Hand und mit Spendengeldern finanziert. Die Abonnemente können lediglich für Fahrten mit spezifischen Anbietern genutzt werden. Auch gibt es eine zeitliche Beschränkung von 7 Uhr bis 18 Uhr und auf vorgängige Bestellung von 18 Uhr bis 24 Uhr (zum Ganzen siehe Richtlinien MobilPlus, abrufbar unter <https://www.proinfirmis.ch/angebot/thurgau/mobil-plus-schaffhausen.html>).

Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung von Behinderten in Tagesheimen, Beschäftigungsstätten und ähnlichen Tagesstrukturen werden vergütet, wenn sich die behinderte Person mehr als fünf Stunden pro Tag dort aufhält und die Tagesstruktur von einem öffentlichen oder gemeinnützigen privaten Träger betrieben wird (§ 17 Abs. 1 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV des Kantons Schaffhausen vom 27. November 2007 (SHR 831.301)). Angerechnet werden Kosten bis höchstens 45 Franken pro Tag, an dem sich die Person mit Behinderung in der Tagesstruktur aufgehalten hat. Bei Heimaufenthalt mit EL-Berechnung nach Art. 10 Abs. 2 ELG werden keine Kosten vergütet. Im Gegensatz zum Kanton Bern (siehe oben 6.3.9.2.3) und zum Kanton Zürich (siehe 6.3.9.3.3) gibt es im Kanton Schaffhausen keine Grenze bei der Entlohnung, dafür eine Beschränkung der Kostenübernahme auf 45 Franken pro Tag. Auch vergütet werden ausgewiesene Transportkosten, soweit sie in der Schweiz durch einen Notfalltransport oder durch eine notwendige Verlegung entstanden sind. Entschädigt werden zudem ausgewiesene Kosten für Transporte zum nächstgelegenen medizinischen Behandlungsort. Bezahlt werden die Kosten, die den Preisen der öffentlichen Transportmittel für Fahrten auf dem direkten Weg entsprechen. Ist die versicherte Person wegen ihrer Behinderung auf die Benützung eines anderen Transportmittels angewiesen, so werden auch diese Kosten vergütet (§ 18 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV des Kantons Schaffhausen vom 27. November 2007 (SHR 831.301)).

#### **6.3.9.5.2 Kanton Wallis**

Der Kanton Wallis hat ein Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderung (GRIMB). Es hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderung in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft zu fördern (Art. 1 Abs. 1 GRIMB). Zu Mobilität und speziellen Transportdiensten äussert sich aber weder das GRIMB noch die dazugehörige Verordnung.

Gemäss Art. 3 lit. f REPB gelten Behindertentransporte als Sonderformen des Linienverkehrs, sind aber vom Personenbeförderungsregal ausgenommen (Art. 6 Abs. 1 lit. a REPB). Gemäss Art. 4 Abs. 1 REPB ist eine Konzession erforderlich für den Linienverkehr, die Sonderformen des Linienverkehrs und die linienverkehrsähnlichen Fahrten, die weder bewilligungspflichtig noch vom Personenbeförderungsregal ausgenommen sind. Da hier eine Ausnahme vorliegt, sind ÖV-ergänzende Fahrdienste im Kanton Wallis folglich nicht konzessionspflichtig. Lediglich Art. 154 StrG sieht eine Bewilligungspflicht für die Ausführung berufsmässiger und öffentlicher Personentransporte (Taxidienste) vor, welche durch die Behörden der Gemeinde, in der diese Tätigkeit ausgeübt wird, erteilt wird. Die Regelung des Taxigewerbes findet im Kanton Wallis also in den Grundlagen auf kantonaler Ebene statt (siehe Inhalt von Art. 154 Abs. 1 ff.

StrG), jedoch sind die Gemeinden im Rahmen der Vorschriften von Art. 154 StrG berechtigt, eigene Reglemente zu erlassen. Unklar ist, ob auch Transportdienste für Menschen mit Behinderung unter diese Bestimmung fallen oder nicht oder ob es den Gemeinden überlassen ist, dies zu regeln.

Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung von AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentnern in Tagesheimen, Beschäftigungsstätten und ähnlichen Tagesstrukturen werden vergütet, wenn sich die Rentnerin oder der Rentner halbtags (d.h. zwischen zwei und fünf Stunden pro Tag) dort aufhält, sich die Rentnerin oder der Rentner den ganzen Tag (d.h. mehr als fünf Stunden pro Tag dort aufhält) und die Tagesstruktur von einer vom Kanton anerkannten Institution betrieben wird (Art. 17 Abs. 1 REKL). Für IV-Rentnerinnen und -Rentner werden Kosten bis höchstens 45 Franken pro Tag bei einem ganztägigen Aufenthalt und höchstens 15 Franken bei einem halbtägigen Aufenthalt in der Tagesstruktur angerechnet (Abs. 2). Für AHV-Rentnerinnen und -Rentner werden Kosten bis höchstens 40 Franken pro Tag bei einem ganztägigen Aufenthalt und höchstens 30 Franken bei einem halbtägigen Aufenthalt in der Tagesstruktur angerechnet (Abs. 3). Vom anerkannten Betrag gemäss Abs. 1 ist der Naturallohnansatz für die Mahlzeiten, welche die betroffene Person in der Tagesstruktur erhält, abzuziehen. Der Naturallohnansatz wird gemäss den für die Alters- und Hinterlassenenversicherung geltenden Vorschriften bewertet (Abs. 4). Keine Kosten werden vergütet bei Heimaufenthalt mit EL-Berechnung nach Art. 10 Abs. 2 ELG (Abs. 5). Die Regelung im Kanton Wallis zu den Transportdienstleistungen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt in Tagesstätten ist somit ähnlich wie in den vorgängig untersuchten Kantonen, aber doch komplexer geregelt. Die ausgewiesenen Transportkosten werden in üblichem Umfang vergütet (Art. 18 RKEL).

### **6.3.10 Probleme**

Nachfolgend werden die in den obigen Ausführungen festgestellten Problem als Übersicht zusammengefasst.

#### **6.3.10.1 Unklare Zuständigkeiten**

##### **➤ Unklare Verortung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste**

Rechtlich ist es unklar, wo die ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung zu verorten sind: Gehören sie zum ÖV, insbesondere dann, wenn sie als Ersatz für nicht barrierefreien ÖV fungieren? Gehören sie zum Taxigewerbe, da die Art und Weise ihrer Nutzung der Nutzung eines Taxis am ähnlichsten ist? Oder bilden sie gar eine eigene dritte Kategorie? Soll ihre Zuteilung zum ÖV, zum Taxiwesen oder in eine dritte Kategorie von der Art und Weise ihrer Nutzung abhängig gemacht werden? Die Klärung dieser Frage ist im Hinblick auf die Zuständigkeit einer allfälligen zukünftigen Regulierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste in Bezug auf die Bereitstellung, die Finanzierung, die Erteilung von Bewilligungen und allfälliger Haftungsfragen wichtig (T. Egger et al., 2015).

##### **➤ Kompetenzen von Bund und Kantonen**

Im Bereich des ÖVs sind sowohl Bund als auch Kantone zuständig, wobei der Bund grundsätzlich für den Fernverkehr zuständig ist, die Kantone für den Regionalverkehr und die Gemeinden für den Ortsverkehr, diese aber untereinander vernetzt sind. Es handelt sich um eine sogenannte Verbundaufgabe von Bund

und Kantonen. Die ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung sowie das Taxiwesen sind heute ausdrücklich vom Personenbeförderungsregal ausgeschlossen. Die Regulierung des Taxigewerbes liegt folglich in der Kompetenz der Kantone, welche die Kantone z.T. an die Gemeinden weitergeben. Auch die Regulierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung liegt in der Kompetenz der Kantone (Art. 3 BV). Die Zuständigkeit der Kantone hat zur Folge, dass es 26 unterschiedliche Regeln gibt, wenn es denn überhaupt eine Regelung gibt, welche unter Umständen nur bis zur Kantonsgrenze gelten.

#### ➤ **Kantonsgrenzen**

Problematisch an der Regulierung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste durch die Kantone ist, dass diese unter Umständen nur bis an die Kantonsgrenzen gelten, was in der Praxis zu Unklarheiten führt, wer bei Fahrten über die Kantonsgrenze hinaus zuständig ist, v.a. in Bezug auf die Finanzierung der Fahrten. Aufgrund der geringen Grösse oder der geografischen Ausgestaltung der Kantone, kann es schnell zu Fahrten über die Kantonsgrenzen kommen, v.a. dann, wenn eine Person an der Kantonsgrenze wohnt und es einfacher ist, die Infrastruktur des Nachbarkantons zu nutzen. Auch sind gewisse Kantone (z.B. der Kanton Freiburg oder der Kanton Solothurn) geografisch zerstückelt, dass selbst Fahrten, die Abfahrt- und Zielort im gleichen Kanton haben, trotzdem über das Gebiet eines anderen Kantons führen. Auch hier besteht Klärungsbedarf.

#### ➤ **Fehlende Versorgung mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten**

Es gibt keine Vorschriften für die Kantone, dass sie eine gewisse Anzahl an ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung bereitstellen müssen, wie dies etwa in Bezug auf Heime zutrifft (vgl. Art. 112b BV). Zwar verpflichtet das BehiG (welches gestützt auf den Verfassungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV erlassen wurde) gleichermassen Bund und Kantone, Massnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu ergreifen, doch bezieht sich diese Pflicht lediglich auf den ÖV. Zu den ÖV-ergänzenden Fahrdiensten schweigt sich das BehiG aus. Es gibt für die Kantone folglich keine Pflicht, für die ausreichende Versorgung mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten zu sorgen.

### **6.3.10.2 Unklare Finanzierung**

#### ➤ **Unklare Finanzierungszuständigkeit**

Zwar sind grundsätzlich die Kantone im Bereich der ÖV-ergänzenden Fahrdienste für Menschen mit Behinderung zuständig, jedoch beteiligt sich der Bund finanziell über die Bundessozialversicherungen an verschiedenen Arten von Fahrten. Die Finanzierung der Fahrten über die Bundessozialversicherungen sind immer an einen bestimmten Fahrzweck gebunden und es müssen die von der jeweiligen Versicherung verlangten Voraussetzungen erfüllt sein, welche nicht immer klar sind, so etwa diejenigen der OKP, für deren Finanzierung auch bestimmte kantonale Vorschriften vom Bundesrecht verlangt werden (Art. 56 lit. a KVV). Die Kantone berücksichtigen diesen Umstand i.d.R. in ihren kantonalen Gesetzgebungen und finanzieren nur Fahrten, die nicht bereits von einer Bundessozialversicherung gedeckt sind. Dies führt zu einer Verkomplizierung für die Nutzerinnen und Nutzer der ÖV-ergänzenden Fahrdienste, da sie

jeweils prüfen müssen, welcher Kostenträger die jeweilige Fahrt finanziert, wenn überhaupt. Je nach dem müssen sie für die Vergütung der gesamten Kosten oder der Restkosten an eine andere Stelle gelangen und einen anderen Antrag stellen bzw. ein anderes Formular ausfüllen. Menschen mit kognitiven Einschränkungen sind dabei regelmässig auf die Hilfe Dritter angewiesen, was wiederum Kosten verursacht. Problematisch ist auch, dass es hier zu einer Art «Drehtüreffekt» kommen kann: wenn beispielsweise eine Sozialversicherung die Finanzierung der Fahrt ablehnt und die Person mit Behinderung die Finanzierung unter einem kantonalen Titel beantragt, die zuständige kantonale Behörde dann aber der Meinung ist, die Sozialversicherung müsse die Fahrt übernehmen. So können die Gesuche weiter im Kreis drehen, letztlich fällt die Person mit Behinderung aber zwischen Stuhl und Bank bzw. bleibt auf den Kosten sitzen. Insofern sind die Mehrfachzuständigkeit und die Zweckbindung der Fahrten im Bundessozialversicherungsrecht problematisch.

#### ➤ **Finanzierung von Wartezeiten**

Unklar ist ebenfalls, wie die Finanzierung zu regeln ist, wenn es bei einer längeren Fahrt mit verschiedenen Transportmitteln zu Verspätungen kommt und der Fahrdienst deswegen warten muss. Beispielsweise dann, wenn eine Person mit Behinderung den barrierefreien, dem ÖV zugehörigen Zug nutzen kann, für die Weiterreise aber auf einen Fahrdienst angewiesen ist: Was geschieht, wenn der Zug Verspätung hat und der Fahrdienst längere Zeit warten muss? Wer finanziert die Wartezeit? Was geschieht, wenn der Fahrdienst nicht warten kann, weil er bereits wieder für eine andere Fahrt gebucht ist?

#### ➤ **Zweckbindung der Fahrten**

Insbesondere die über das Bundessozialversicherungsrecht finanzierten Fahrten sind an einen bestimmten Fahrzweck, mit den entsprechend zu erfüllenden Voraussetzungen gebunden. Diese können grob in drei Kategorien eingeteilt werden: medizinische Behandlungen, Eingliederungsmassnahmen und Arbeit. Die Finanzierung aller anderer Arten von Fahrten ist den Kantonen überlassen. Je nach Ausgestaltung der kantonalen Regelung ergeben sich Lücken in der Finanzierung, d.h. der Fahrgast mit Behinderung muss diese Fahrten selbst finanzieren. Die folgende Liste zeigt ohne den Anspruch auf Vollständigkeit einige dieser Lücken auf:

- Limitierung für medizinische Fahrten auf 50% der Kosten und max. 500 Franken pro Jahr in der OKP: unklar wer den Rest finanziert, abgesehen vom Fahrgast.
- Unter Umständen springen die EL via Krankheits- und Behinderungskosten ein. Dies gilt aber nur für Bezügerinnen und Bezüger einer jährlichen EL.
- In der IV werden Fahrten zum Arbeitsplatz einer nicht existenzsichernden Erwerbstätigkeit grundsätzlich nicht vergütet, was v.a. Menschen, die in sog. Geschützten Werkstätten arbeiten, betrifft.
- Die EL kann hier auch wieder einspringen, jedoch sind die Details im kantonalen Recht geregelt und daher uneinheitlich. Ist die Entlöhnung der betroffenen Person im kantonalen Recht nach oben gedeckelt, fallen Personen mit einem Einkommen zwischen dem kantonalen Maximaleinkommen und Minimaleinkommen der IV trotzdem durch die Maschen.

- Z.T. finanzieren Kantone sog. «Freizeitfahrten», d.h. alle Fahrten, die nicht unter einen der drei Zwecke der Bundessozialversicherungen fallen. Dazu zählen Fahrten für (beispielhaft) folgende Aktivitäten: Coiffeur- oder Fusspflegebesuche, Einkaufen, Amtstermine, Besuche von Gottesdiensten oder anderen religiösen Veranstaltungen, Besuche von politischen und kulturellen Veranstaltungen, das Pflegen sozialer Kontakte, sportliche Aktivitäten und Partizipation in Vereinen, weitere Freizeitaktivitäten wie Zoo-, Museums- und Restaurantbesuche, Ausflüge und Ferien etc.
- Die Freizeitfahrten sind i.d.R. kontingentiert, d.h. ist dieses Kontingent einmal aufgebraucht, müssen die Kosten von der Person mit Behinderung selbst finanziert werden.
- Wenn die Limiten der durch die Bundessozialversicherungen finanzierten Fahrten erreicht wird, müssen die Kontingente für Freizeitfahrten (falls überhaupt vorhanden) angebraucht werden. Dies ist der Fall bei Arbeitnehmenden für Fahrten zu ihrem Arbeitsplatz in den geschützten Werkstätten, wenn sie einkommensmässig zwischen dem kantonalrechtlichen und dem IV-rechtlichen Limit liegen sowie bei Fahrten zu Behandlungsorten, wenn die Limiten der OKP erreicht sind und sie keine Finanzierungsmöglichkeit über die EL haben.

#### ➤ **Fehlende Finanzierung des Weges von Tür zu Tür**

I.d.R. ist lediglich die Fahrt mit einem Fahrdienst finanziert, d.h. vom Moment der Abfahrt am Abholort bis zur Ankunft am Zielort. Je nach Kanton sind auch noch Dienstleistungen zum Einstieg ins Fahrzeug – wie etwas das Zusammenklappen und Versorgen des Rollstuhls o.ä. – subventioniert. Darüberhinausgehende Handlungen, wie etwa Hilfestellung von oder bis zur Wohnungstür (oder gar dem Bett) bis oder vom Fahrzeug sind davon nicht erfasst. Benötigt eine Person mit Behinderung eine solche Hilfe, muss sie diese anderweitig organisieren und gegebenenfalls finanzieren, konkret etwa mit Hilfe von Angehörigen oder einer Assistenzperson. Sämtliche damit zusammenhängende Haftungsfragen müssten bei einer allfälligen Übernahme dieser betreuerischen Handlungen durch Angestellte der ÖV-ergänzenden Fahrdienste geklärt werden.

### **6.3.10.3 Ungleichbehandlung**

#### ➤ **Fehlende Flexibilität**

Je nach Art und Weise der Verfüg- und Abrufbarkeit der ÖV-ergänzenden Fahrdienste kann deren Nutzung viel unflexibler sein als die Nutzung des ÖV in Kombination mit normalen Taxis. Gerade in städtischen Gebieten mit einem gut ausgebauten ÖV und Nachtnetz kann das Angebot von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten stark divergieren, z.B. wenn diese nur eingeschränkt Nacht- oder Wochenendfahrten anbieten, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt und es zu längeren Wartezeiten kommt oder wenn die ÖV-ergänzenden Fahrdienste weit im Voraus bestellt werden müssen. Menschen mit Behinderung, welche auf ÖV-ergänzenden Fahrdienste angewiesen sind, können oft nicht spontan mobil sein.

#### ➤ **Höhere Kosten**

I.d.R. sind Fahrten mit ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung viel teurer als im ÖV, selbst wenn diese subventioniert werden. ÖV-Nutzende können oft schon für wenige hundert Franken ein Abonnement erstehen und damit soweit und so oft fahren, wie sie möchten. Die Anzahl der subventionierten Fahrten hingegen ist i.d.R. kontingentiert und reicht lediglich für eine eingeschränkte Anzahl von Fahrten. Menschen mit Behinderung, die auf ÖV-ergänzende Fahrdienste angewiesen sind, werden dadurch an ihrer gesellschaftlichen Partizipation eingeschränkt, gar gehindert und mit unverhältnismässigen Kosten belastet. Auch von Tageskarten oder besonderen Aktionen sowie Kombi-Angeboten (z.B. für Ausflüge und Veranstaltungen) im ÖV können sie nicht gleichermassen profitieren wie Menschen ohne Behinderung oder Menschen mit Behinderung, die in der Lage sind, den ÖV zu nutzen.

➤ **Fehlende Partizipation**

Die nicht ausreichende Finanzierung einerseits und die fehlende Flexibilität von Fahrdiensten andererseits verhindern eine gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit Behinderung, die auf Fahrdienste angewiesen sind. Zu beachten gilt, dass diese Menschen durch ihre Steuern sich auch an der Finanzierung des ÖV oder kultureller Angebote (Museen, Konzerte, Ausstellungen etc.) an ihrem Wohnort beteiligen, nicht aber gleichberechtigt wie andere in den Genuss dieser Angebote kommen.

➤ **Fehlender Zugang zu gewissen Lebensbereichen**

Die Zweckbindung und die Limitierung der Fahrten, sowie der oft vorgesehene «Selbstbehalt» und die im Vergleich zum ÖV doch sehr hohen Preise führen in der Praxis dazu, dass Menschen mit Behinderung oft mit der Frage konfrontiert werden, ob sie sich eine Fahrt mit einem Fahrdienst leisten können oder nicht. Wenn nicht, bleibt ihnen der Zugang zu vielen Lebensbereich verwehrt. Das Problem verschärft sich für Menschen mit Behinderung, die für die Fahrt zu ihrem Arbeitsplatz mangels fehlender Finanzierung durch die IV (oder EL) ihre kontingentierten Freizeitfahrten verwenden müssen. Gleiches gilt in Bezug auf die Deckelung der Fahrten, welche durch die OKP vergütet werden. Auch hier läuft man Gefahr, dass die Fahrten, die über dem vergüteten Betrag liegen, über das Freizeitfahrtenkontingent finanziert werden müssen. Es findet eine Zweckentfremdung der Fahrten statt, welche eigentlich für die Partizipation am gesellschaftlichen Leben vorgesehen sind.

➤ **Menschen mit Behinderung vs. alte Menschen**

Sowohl im Bundessozialversicherungsrecht als auch im kantonalen Recht wird unterschieden zwischen Menschen mit Behinderung im Erwerbsalter und Menschen nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Menschen mit Behinderung über dem 65. Altersjahr erhalten weniger Leistungen als jüngere Menschen mit Behinderung. Es ist fraglich, ob diese Ungleichbehandlung gerechtfertigt werden kann, zumal sich bereits in jungen Jahren eine bestehende Behinderung mit zunehmendem Alter verstärken kann.

➤ **Unterschiedliche Arten von Behinderung**

Ein weiteres Problem sind die unterschiedlichen Arten von Behinderung, die im Endeffekt für den unterschiedlichen Bedarf an Fahrten für Fahrdienste massgebend sind. Viele Menschen mit Behinderung sind

in der Lage das ÖV-Angebot zu nutzen. Jedoch es gibt solche, die zwar den barrierefreien ÖV nutzen könnten, aber auf Fahrdienste angewiesen sind, weil sie aus bestimmten Gründen, z.B. behinderungsbedingte Gründe oder wegen fehlender Barrierefreiheit des Weges dort hin, nicht zur Haltestelle oder zum Bahnhof kommen. Es kann auch sein, dass der ÖV selbst nicht barrierefrei ist oder dass sie den barrierefreien ÖV aus behinderungsbedingten Gründen (kognitiven oder psychischen Einschränkungen) nicht nutzen können, wobei der Massstab an die Barrierefreiheit in diesem Zusammenhang nicht genauer erörtert wird, diesem aber in der Praxis durchaus auch Grenzen gesetzt sind. Eine monatliche und nicht jährliche Kontingentierung der Fahrten ist insbesondere dann problematisch, wenn die betroffene Person nur in den Wintermonaten auf den Service von Fahrdiensten angewiesen ist.

#### ➤ **Fehlen der Fahrdienste im BehiG**

Die Fahrdienste bzw. die Nutzerinnen und Nutzer dieser werden im BehiG gar nicht berücksichtigt. Art. 3 lit. b BehiG äussert sich nur zum ÖV. Bestimmungen zu den Fahrdiensten sucht man im BehiG vergeblich. Diese Lücke gilt es zu schliessen, denn mit der heutigen Regelung findet eine Ungleichbehandlung unter den Menschen mit Behinderung statt.

#### ➤ **Verletzung von Grundrechten**

Die fehlende Flexibilität sowie die verschiedenen Ungleichbehandlungen einerseits aufgrund der Art der Behinderung bzw. des Alters der Person mit Behinderung, aber andererseits auch im Hinblick auf die massiv höheren Kosten gegenüber dem ÖV, können verschiedene verfassungsmässige Rechte tangieren oder gar verletzen.

### **6.3.10.4 Konformität mit der UNO-BRK**

#### ➤ **Gleichstellung nicht erreicht**

Die heutige Ausgestaltung der Bereitstellung und der Finanzierung von Fahrdiensten vermag die von der UNO-BRK verlangte Gleichstellung nicht zu erreichen: Art. 1 UNO-BRK verlangt den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderung *im Vergleich* mit den Menschen ohne Behinderung. Dieser Zustand ist in Bezug auf die Mobilität von Menschen mit Behinderung noch nicht erreicht.

#### ➤ **Art. 20 UNO-BRK nicht erfüllt**

Art. 20 lit. a UNO-BRK verlangt, dass die Mobilität von Menschen mit Behinderung in der *Art und Weise* und zum Zeitpunkt ihrer Wahl zu *erschwinglichen Kosten* sichergestellt werden muss. In Bezug auf die jetzt geltende Ordnung sind diese drei Kriterien nicht erfüllt.

#### ➤ **Fehlende Strategie**

Es fehlt eine Strategie zur Umsetzung dieser Ziele. Dies wurde u.a. auch in den «Concluding Observations Switzerland» des Ausschusses der Vereinten Nationen kritisiert.

### ➤ **Medizinisches Modell von Behinderung**

Die heutige Regelung und Organisation von Fahrdiensten widerspiegeln stark das veraltete medizinische Modell von Behinderung, welches die körperliche Einschränkungen statt das Recht auf Selbstbestimmung und die Wahlmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung in den Vordergrund rückt. Auch dieser Umstand wurde in den «Concluding Observations Switzerland» vom Ausschuss der Vereinten Nationen kritisiert.

## **7 Handlungsempfehlungen**

Autor:innen: Gantschnig, B.E., Egger, S.M., Filippo M., Liechti, R. & Gemperli, A.

Ein wesentlicher Teil des Projektes war die Entwicklung der Handlungsempfehlungen basierend auf den Forschungsergebnissen und mit Einbezug relevanter Stakeholder und Entscheidungstragenden im Rahmen von Workshops. Aufbauend auf den Ergebnissen der drei Studien formulierte das Forschungsteam Ende 2022 Entwürfe von drei Handlungsempfehlungen. Im Januar 2023 fanden zwei Workshops statt, in denen die Entwürfe der Handlungsempfehlungen mit Vertreter:innen aus der Politik, von öffentlichen Verkehrsdiensten, von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, von Behinderten- und Altersverbänden diskutiert wurden. Die Workshops fanden in den zwei ausgewählten Regionen Ostschweiz und Bern/Solothurn statt. Nach den Workshops erhielten alle Teilnehmer:innen eine Zusammenfassung beider Veranstaltungen zur Durchsicht und gegebenenfalls zur Korrektur (siehe Anhang). Das Forschungsteam überarbeitete und finalisierte die Handlungsempfehlungen aufgrund der Ergebnisse der Workshops. Nachfolgend beschreiben und begründen wir diese Handlungsempfehlungen.

## Tabelle 6

## Handlungsempfehlungen für eine Mobilitätsverbesserung von Menschen mit Behinderung in der Schweiz

Handlungsempfehlung	Begründung
Ausweitung des Geltungsbereichs des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (BehiG) auf Fahrdienste ergänzend zum ÖV für Menschen mit Behinderung.	<p>Fahrdienste ergänzend zum öffentlichen Verkehr (ÖV) für Menschen mit Behinderung fehlen bislang im Geltungsbereich des BehiG (The Federal Assembly of the Swiss Confederation, 2020). Eine zusätzliche lit. h in Artikel 3 kann diesen Umstand ändern.</p> <p>Entscheidungsgrundlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Resultate unserer Studien zeigen, dass Menschen, die den ÖV nicht oder nur beschränkt nutzen können, auf Fahrdienste ergänzend zum ÖV angewiesen sind. Die Nutzung ist jedoch aufgrund hoher Kosten im Vergleich zu ÖV-Ticketpreisen eingeschränkt. Dies stellt eine Benachteiligung von Menschen, die auf Fahrdienste ergänzend zum ÖV angewiesen sind, gegenüber anderen Menschen dar (Gantschnig et al., 2023).</li> <li>- Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (BehiG) zeigt eine Lücke im rechtlichen Schutz von Menschen, die den ÖV nicht nutzen können (T. Egger et al., 2015).</li> </ul>
Die Fahrdienste für Menschen mit Behinderung ergänzend zum ÖV sollten in geeigneter Form in den ÖV eingebunden werden, indem sie dem Personenbeförderungsgesetz unterstellt werden.	<p>Gemäss der Personenbeförderungsverordnung Art. 8, Abs. 1, lit. a sind derzeit Fahrten «mit... Fahrzeugen, die... nicht dazu bestimmt und geeignet sind, mehr als neun Personen, ... zu befördern»; vom Personenbeförderungsregal ausgenommen. Dies betrifft eine Mehrheit der Fahrdienste ergänzend zum ÖV für Menschen mit Behinderung, die weniger als neun Personen befördern (Der Schweizerische Bundesrat, 2021).</p> <p>Gemäss der Personenbeförderungsverordnung Art. 8, Abs. 1, lit. c ist die ausschliessliche Beförderung von Menschen mit Behinderung vom Personenbeförderungsregal ausgenommen (Der Schweizerische Bundesrat, 2021).</p> <p>Das Forschungsteam empfiehlt daher eine Anpassung des Art. 8 Absatz 1 der Personenbeförderungsverordnung:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. In lit. a Transportmittel für Menschen mit Behinderung als Ausnahme aufführen</li> <li>2. Lit. c streichen</li> </ol> <p>Mit diesen beiden Anpassungen würden Fahrdienste ergänzend zum ÖV für Menschen mit Behinderung in der Verordnung über die Personenbeförderung berücksichtigt und somit als öffentlicher Verkehr anerkannt.</p> <p>Das Forschungsteam empfiehlt auch die Prüfung weiterer Gesetze, damit ÖV-ergänzende Fahrdienste in den ÖV eingebunden werden können.</p> <p>Entscheidungsgrundlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Studienresultate der Gruppendiskussion, der nationalen Umfrage wie auch die Ergebnisse der Rechtsanalyse unterstützen die Loslösung der zweckgebundenen Mitfinanzierung von Fahrten. Dies ermöglicht Betroffenen, Fahrdienste ergänzend zum ÖV für Aktivitäten zu nutzen, die sie priorisieren (Gantschnig et al., 2023).</li> <li>- Eine Einbindung der Fahrdienste ergänzend zum ÖV für Menschen mit Behinderung in den ÖV ermöglicht Betroffenen die Nutzung der Fahrdienste zum Preis eines ÖV-Billettes und führt zur Gleichberechtigten Mobilität. Mobilitäts-Mehrkosten, die aufgrund einer Behinderung anfallen, sollen durch Sozialversicherungen übernommen werden.</li> <li>- Das Forschungsteam empfiehlt eine Evaluation der Kosten, welche durch die Integration der Fahrdienste ergänzend zum ÖV für Menschen mit Behinderung in den ÖV entstehen.</li> </ul>
Sicherstellung einer schweizweiten Koordination von Fahrdiensten ergänzend zum ÖV für Menschen mit Behinderung – in den Bereichen Angebot, Nutzung, Bestellung und Bezahlung –, sodass Menschen mit Behinderung Transportmöglichkeiten nutzen können wie Menschen ohne Behinderung.	<p>Entscheidungsgrundlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultate der qualitativen und quantitativen Studie sowie der Rechtsanalyse ergeben, dass eine Koordination der Fahrdienste ergänzend zum ÖV für Menschen mit Behinderung zwischen den Kantonen notwendig ist. Diese führt zu einer kostengünstigeren, einfacheren und flexibleren Nutzung der Fahrdienste. Betroffene wünschen sich, Fahrdienste ergänzend zum ÖV spontaner nutzen zu können (Gantschnig et al., 2023).</li> </ul>

## 8 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Autor:innen: Gantschnig, B.E., Egger, S.M., Liechti, R. Gemperli, A., & Filippo M.

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) hat zum Ziel, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen (Eidgenössisches Departement des Innern EDI, 2004). Es verlangt Barrierefreiheit und verpflichtet Bund und Kantone, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung in der Schweiz zu bekämpfen. Es fehlen darin jedoch klare Regelungen für das Angebot, die Organisation und Finanzierung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung, was zu Lücken und Diskriminierung führen kann. Am 15. Mai 2014 trat die UNO-BRK (Eidgenössisches Departement des Innern EDI, 2022) in der Schweiz in Kraft, die den vollen Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten speziell für Menschen mit Behinderung fördert. Die Konvention statuiert die Gleichberechtigung und enthält Bestimmungen zur Zugänglichkeit und persönlichen Mobilität (Art. 20 UNO-BRK). Diese fordern effektive Massnahmen zur Förderung der persönlichen Mobilität, inklusive Hilfsmittel und Schulungen. Artikel 9 der UNO-BRK betont den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt und Verkehrsmitteln, der in der Schweiz noch nicht gegeben ist (United Nations, 2022). ÖV-ergänzende Fahrdienste könnten als geeignete Massnahmen zur Ermöglichung und Gewährleistung von Mobilität für Menschen mit Behinderung betrachtet werden. Das Ziel dieser Studie war, die Sicht von Menschen mit Behinderung hinsichtlich ihres Bedarfs und der Nutzung ÖV-ergänzender Fahrdienste zu erheben sowie der Auswirkungen der Transportmöglichkeiten auf ihren Alltag. Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse des vorliegenden Projektes folgendes:

- Die Informationen zu ÖV-ergänzenden Fahrdiensten für Menschen mit Behinderung in der Schweiz sind begrenzt und uneinheitlich. Gesundheitsfachkräfte spielen eine wichtige Rolle bei der Informationsvermittlung. Die Wahl des Transportmittels, sei es der ÖV oder ÖV-ergänzende Fahrdienste, hängt von verschiedenen Faktoren wie beispielsweise Barrierefreiheit des ÖV, individuellem Gesundheitszustand, Wetter, sozialem Umfeld und Wohnort ab.
- Die Verfügbarkeit von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten variiert stark und ist von regionalen Angeboten und der Verfügbarkeit von freiwilligen Fahrer:innen abhängig. Die rechtzeitige Buchung ist entscheidend, jedoch würden sich Menschen mit Behinderung mehr Spontanität wünschen. Viele Buchungen erfolgen mehrere Tage im Voraus und nicht alle Menschen mit Behinderung haben immer Zugang zu ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, da keine Verpflichtung für Kantone besteht, ausreichend viele solcher Dienste bereitzustellen.
- ÖV-ergänzende Fahrdienste ermöglichen Menschen mit Behinderung, tägliche Aktivitäten wie Arztbesuche und Einkäufe durchzuführen, insbesondere für kurze Strecken. Die Nutzung erfolgt oft bei fehlender Selbständigkeit oder Barrierefreiheit im ÖV, bei schlechtem Wetter oder zur Entlastung von Angehörigen.

- Es besteht ein ungedeckter Transportbedarf, da die Mobilitätsoptionen für Menschen mit Behinderung im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung eingeschränkt sind. Die rechtliche Einordnung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten ist unklar, und die Finanzierung ist uneinheitlich und hängt von individuellen Umständen der Menschen mit Behinderung und Kantonen ab. Die höheren Kosten im Vergleich zum ÖV führen dazu, dass einige Menschen mit Behinderung auf Aktivitäten verzichten (müssen).
- Die Regelungen für den ÖV-ergänzenden Fahrdienst variieren von Kanton zu Kanton, und die Finanzierung erfolgt durch private Ausgaben, staatliche Subventionen, Sozialversicherungen und Sozialhilfeleistungen. Geringe Nutzungshäufigkeit von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, keine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anbietern und hohe Kosten führen zu Unzufriedenheit bei der Ausführung von täglichen Aktivitäten und in der gesellschaftlichen Partizipation von Menschen mit Behinderung.
- Die fehlende Berücksichtigung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BehiG) und die Nichtkonformität mit der UNO-BRK sind und bleiben Herausforderungen für die Schweiz.

Zusammenfassend schätzen Menschen mit Behinderung das Angebot der ÖV-ergänzenden Fahrdienste als eine wichtige Unterstützung für ihre täglichen Aktivitäten und die gesellschaftliche Partizipation. Dennoch sind einige Herausforderungen zu bewältigen, um die Bereitstellung der ÖV-ergänzenden Fahrdienste zu verbessern. Eine bessere Regelung und Integration von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in den ÖV könnte zur nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz beitragen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Wohlergehen, Geschlechtergleichheit, menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum und weniger Ungleichheiten (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, 2022). Mobilität spielt eine zentrale Rolle für die gesellschaftliche Partizipation von Menschen mit Behinderung (Olofsson et al., 2020; Rosso et al., 2013). Die Verfügbarkeit und Finanzierung von Transportdiensten wie ÖV-ergänzenden Fahrdiensten beeinflusst direkt ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden. Die Integration dieser Dienste in den ÖV könnte die Mobilität von Menschen mit Behinderung verbessern und gleichzeitig geschlechtsspezifische Unterschiede in der Mobilität verringern. Laut dem Bundesamt für Statistik (2020) weisen Männer tendenziell eine leicht höhere Mobilität außerhalb des Hauses auf, wobei sie häufiger das Privatauto nutzen. Hingegen nutzen Frauen den ÖV für 27% ihrer Tagesstrecke, während Männer nur 20.8% ihrer Tagesstrecke mit dem ÖV zurücklegen (Bundesamt für Statistik, 2012). Frauen legen mehr Etappen für Freizeitaktivitäten zurück als Männer (Bundesamt für Statistik, 2012). Bei Frauen mit Behinderung sind jedoch stärkere Einschränkungen bei der Nutzung des ÖV im Vergleich zu Frauen ohne Behinderung oder Männern mit und ohne Behinderung festzustellen (Bundesamt für Statistik, 2021b). Die Integration von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in den öffentlichen Verkehr könnte die Mobilität von allen und insbesondere von Frauen verbessern.

Die derzeitige Finanzierungspraxis von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten, die von verschiedenen Kostenträgern getragen wird, führt zu Unsicherheiten und kann die berufliche Partizipation von Menschen mit Behinderung beeinträchtigen. Eine zuverlässige Finanzierung der Fahrten zum Arbeitsplatz könnte ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt fördern und somit zum Wirtschaftswachstum beitragen. Die Handlungsempfehlungen, insbesondere die Integration und Finanzierung von ÖV-ergänzenden Fahrdiensten wie dem ÖV, bieten Möglichkeiten zur Reduzierung von Mobilitätsungleichheiten zwischen Menschen mit und ohne Behinderung. Dies könnte zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der Schweiz beitragen und auch Menschen unterstützen, die zusätzlich mit verschiedenen Barrieren oder herausfordernden Wohnbedingungen konfrontiert sind. Insgesamt zeigen die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen dieses Projektes einen möglichen Weg auf, um die Mobilität von Menschen mit Behinderung zu verbessern und die gesellschaftliche Partizipation und Chancengleichheit zu fördern.

## 9 Dank

Als Projektteam bedanken wir uns bei folgenden Personen die massgeblich zum Gelingen dieses Projekt beigetragen haben: wir bedanken uns bei allen Teilnehmer:innen der Studien und Workshops, die ihre Erfahrungen und ihr Wissen grosszügig (mit-) geteilt hatten, die wir hier aus Datenschutzgründen jedoch nicht namentlich nennen.

Wir bedanken uns bei den Mitgliedern der Steuergruppe Herbert Bichsel, Damien Mottet und Georg Mattmüller für ihre bereichernden Rückmeldungen und kritischen Rückfragen, die uns stets angeregt hatten, unseren Prozess und unsere Ergebnisse aus neuen Perspektiven zu betrachten und zu diskutieren. Des Weiteren bedanken wir uns bei den Mitgliedern der Evaluationsgruppe Urs Müller, Milena Berger und Samuel Kasper, welche die Erreichung der gesetzten Meilensteine und den Prozess des Projektes genau, überprüften.

Wir bedanken uns bei Franziska Roth, die mit dem Postulat 20.3874 «Behindertenfahrdienste. Ein fehlendes Glied in der Mobilitätskette» das Thema auf nationaler Ebene eingebracht hat. Ausserdem bedanken wir uns bei Islam Alijaj (Gemeinderat Zürich, Verein Tatkraft), Rita Gfeller (Pro Infirmis), Jutta Röösl (Pro Infirmis), Sonya Kuchen (Pro Senectute), Dr. Barbara Müller (Kantonsrätin Thurgau), Thomas Schuler (SODK, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren), Karin Rüedi (Mitglied des Gesamtvorstands des Schweizerischen Blindenbund), Andreas Zuberbühler und Ursula Graf (Alters- und Pflegeheim Krone, Rehtobel), die uns beim Auf- und Ausbau unseres Netzwerkes und bei der Streuung der Aufrufe zur Studienteilnahme grosszügig unterstützten.

Persönlich bedanken wir uns auch Matthias Leicht-Miranda und Urs Germann von Seiten des EBGB für die stets professionelle und freundliche Beantwortung von Fragen oder für die Beratung bei Herausforderungen im Prozess des Projektes.

Nicht zuletzt bedanken wir uns bei unseren Kolleg:innen der Universität Luzern Dr. Sarah Mantwill und Tanya Kasper und der (ZHAW) Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften Thomas Ballmer, Prof. Dr. Alireza Darvishy, Annina Dinkel, Martina Eberhardt, Prof. Dr. iur. RA Philipp Egli, Colin Imesch, Kathrin Kalt, Verena Klamroth-Marganska, Therese Nägelin, Esther Ruf, Lena Sauerzopf und Dr. iur RA Sabine Steiger-Sackmann für ihre kollegiale Unterstützung in Aufgaben und bei Fragen bezüglich des Inhaltes, der Kommunikation und den Finanzen.

Ausserdem bedanken wir uns bei folgenden Institutionen, die das Projekt in verschiedenster Weise unterstützten: Agile.ch, dem Büro für Leichte Sprache Pro Infirmis, verschiedenen Ergotherapie Praxen in der Schweiz, den ÖV-ergänzenden Fahrdiensten in der Schweiz, Anbietenden des öffentlichen Verkehrs, Pro Senectute, Sensability, dem Schweizerischen Blindenbund, dem Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband und dem Schweizerischen Roten Kreuz.

Dieses Projekt wurde durch das Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Pro Infirmis, der Stiftung Behindertentransport Kanton Bern und der (ZHAW) Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW finanziert.

## 10 Literaturverzeichnis

- Ad-Hoc-Kommission Schaden UVG. (2016). *Nr. 1/94 Kostenvergütungen (Rettungs-, Bergungs-, Reise- und Transportkosten, Unterkunfts- und Verpflegungskosten)*.
- Awaworyi Churchill, S., & Smyth, R. (2019). Transport poverty and subjective wellbeing. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 124, 40–54. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.03.004>
- Bartolac, A., & Sangster Jokić, C. (2019). Understanding the everyday experience of persons with physical disabilities: Building a model of social and occupational participation. *Journal of Occupational Science*, 26(3), 408–425. <https://doi.org/10.1080/14427591.2018.1522597>
- Bascom, G. W., & Christensen, K. M. (2017). The impacts of limited transportation access on persons with disabilities' social participation. *Journal of Transport & Health*, 7, 227–234. <https://doi.org/10.1016/j.jth.2017.10.002>
- Belser, E. M., & Waldmann, B. (2021a). *Grundrechte I, Allgemeine Grundrechtslehren* (2nd ed.).
- Belser, E. M., & Waldmann, B. (2021b). *Grundrechte II, Allgemeine Grundrechtslehren* (2nd ed.).
- Benelli, N., Greppi, S., Kuehni, M., Streckeisen, P., & Zurbuchen, A. (2019). *Arbeitsbedingungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung—PDF Kostenfreier Download*. <https://docplayer.org/168018945-Arbeitsbedingungen-in-werkstaetten-fuer-menschen-mit-behinderung.html>
- BERNMOBIL. (2023). *Libero Tarifverbund | BERNMOBIL*. <https://www.bernmobil.ch/de/abos-tickets/libero-tarifverbund>
- Bezyak, J. L., Sabella, S. A., & Gattis, R. H. (2017). Public Transportation: An Investigation of Barriers for People With Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies*, 28(1), 52–60. <https://doi.org/10.1177/1044207317702070>
- Bigler-Eggenberger, M., & Kägi-Diener, R. (2014). Art. 8 BV. In B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. J. Schweizer, & K. A. Vallender (Eds.), *St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung* (3rd ed.).
- Blais, D., & El-Geneidy, A. (2013). *Better Living Through Mobility: The relationship between access to transportation, well-being and type of disability*. Canadian Research Data Centre Network.
- Bland, M. (2015). *An introduction to medical statistics* (Fourth edition). Oxford University Press.

- Brody, B. A. (1998). *The Ethics of biomedical research: An international perspective*. Oxford University Press.
- Bucher, S. (2011). *Eingliederungsrecht der Invalidenversicherung*.
- Bundesamt für Statistik. (2012). *Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010*.
- Bundesamt für Statistik. (2020). *Mobilität und Verkehr. Taschenstatistik 2020 (11)*. Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik. (2021a). *Mobilität von Menschen mit und ohne Behinderungen*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen.assetdetail.19644548.html>
- Bundesamt für Statistik. (2021b). *Mobilität von Menschen mit und ohne Behinderungen*. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/19644548>
- Bundesamt für Statistik. (2022). *Teilnahme am Vereinsleben von Menschen mit und ohne Behinderungen*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/gesellschaftliche-teilhabe.assetdetail.23588412.html>
- Bundesamt für Statistik. (2021c). *Verkehrsverhalten der Bevölkerung, Synthesetabellen—2021 | Tabelle*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24267707>
- Bundesamt für Statistik. (2023a). *Armutsgefährdung von Menschen mit und ohne Behinderung*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/27005025>
- Bundesamt für Statistik. (2023b, April 6). *Mobilität der Bevölkerung 2021- Infografik | Bild*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24185349>
- Carigiet, E., & Koch, U. (2021). *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV* (3rd ed.).
- Chaudhury, H., Mahal, T., Seetharaman, K., & Nygaard, H. B. (2021). Community participation in activities and places among older adults with and without dementia. *Dementia*, 20(4), 1213–1233.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research*. SAGE Publication Ltd.

- Currie, G., Richardson, T., Smyth, P., Vella-Brodrick, D., Hine, J., Lucas, K., Stanley, J., Morris, J., Kinneer, R., & Stanley, J. (2010). Investigating links between transport disadvantage, social exclusion and well-being in Melbourne – Updated results. *Research in Transportation Economics*, 29(1), 287–295. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2010.07.036>
- Dawson-Townsend, K. (2019). Social participation patterns and their associations with health and well-being for older adults. *SSM-Population Health*, 8, 100424.
- Degener, T. (2014). *A human rights model of disability*. Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights.
- Der Schweizerische Bundesrat. (2021). *SR 745.11—Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB)*. Fedlex. Die Publikationsplattform Des Bundesrechts. Verordnung Über Die Personenbeförderung. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/739/de>
- Diggelmann, O. (2015). Art. 13 BV. In B. Waldmann, E. M. Belser, & A. Epiney (Eds.), *Bundesverfassung*.
- Duc, J.-L., & Monnard Séchaud, C. (2016). L'assurance-invalidité. In U. Meyer (Ed.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Soziale Sicherheit: Vol. XIV* (3. Auflage).
- Egger, S. M., Gemperli, A., Filippo, M., Liechti, R., & Gantschnig, B. E. (2022). The experiences and needs of persons with disabilities in using paratransit services. *Disability and Health Journal*, 15(4), 101365. <https://doi.org/10.1016/j.dhjo.2022.101365>
- Egger, S. M., Gemperli, A., Filippo, M., Liechti, R., & Gantschnig, B. E. (2023). *Use of paratransit services and its effect on dissatisfaction with activities and participation for persons with disabilities [Manuscript submitted for publication]*.
- Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T., & Pärli, K. (2015). *Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen-BehiG: Integraler Schlussbericht*. <https://www.zhaw.ch/storage/sml/institute-zentren/zsr/projekt-evaluation-behig-integrale-Fassung-2015.pdf>
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI. (2004). *Behindertengleichstellungsgesetz BehiG*. Behindertengleichstellungsgesetz BehiG. <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/aktuell/recht1/schweiz/behindertengleichstellungsgesetz-behig.html>
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI. (2022). *Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen* [Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit

- Behinderungen]. <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/aktuell/recht1/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde.html>
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. (2022). *17 Ziele für nachhaltige Entwicklung*. <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>
- Eugster, G. (2016). Krankenversicherung. In U. Meyer (Ed.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Soziale Sicherheit: Vol. Band XIV* (3rd ed.).
- Eugster, G. (2018). *Rechtsprechung des Bundesgerichts zum KVG* (2nd ed.).
- Fasciglione, M. (2017). Article 20 [Personal Mobility]. In V. Della Fina, R. Cera, & G. Palmisano (Eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (pp. 375–385). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-43790-3\\_24](https://doi.org/10.1007/978-3-319-43790-3_24)
- Field, A. P., Miles, J., & Field, Z. (2012). *Discovering statistics using R*. Sage.
- Filippo, M. (2019). Art. 13 UVG. In G. Frésard-Fellay, S. Leuzinger, & K. Pärli (Eds.), *Basler Kommentar Unfallversicherungsgesetz*.
- Filippo, M. (2023). *UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 20* (T. Naguib, K. Pärli, H. Landolt, E. Demir, & M. Filippo, Eds.).
- Fondation Passe-Partout. (2023). *Accueil · Fondation Passe-Partout*. <https://www.fondation-passepartout.ch/>
- Gächter, T., & Filippo, M. (2015). Art. 112b BV. In B. Waldmann, E. M. Belser, & A. Epiney (Eds.), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*.
- Gantschnig, B. E., Egger, S. M., Filippo, M., Liechti, R., & Gemperli, A. (2023). *Gleichberechtigte Mobilität dank ÖV-ergänzender Fahrdienste? Eine Mixed-Method Studie über die Mobilität von Menschen mit Behinderung in der Schweiz. Schlussbericht*. [Schlussbericht]. (ZHAW) Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. <https://doi.org/10.21256/zhaw-2490>
- Gantschnig, B. E., Kollmar, A., & Nast, I. (2017). *Bedürfnisse von Fahrdienst-Kundinnen und Kunden mit einer Mobilitätsbeeinträchtigung*. ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. <https://www.zhaw.ch/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/1537/>
- Gazareth, P. (2009). *Behinderung hat viele Gesichter, Definitionen und Statistiken zum Thema Menschen mit Behinderungen*, Bundesamt für Statistik (BFS). Bundesamf für Statistik BFS.

- Hansen, M., O'Brien, K., Meckler, G., Chang, A. M., & Guise, J.-M. (2016). Understanding the value of mixed methods research: The Children's Safety Initiative-Emergency Medical Services. *Emergency Medicine Journal : EMJ*, 33(7), 489–494. <https://doi.org/10.1136/emered-2015-205277>
- Hürzeler, M., & Caderas, C. (2018). Art. 13 UVG. In M. Hürzeler & U. Kieser (Eds.), *Kommentar zum schweizerischen Sozialversicherungsrecht, UVG, Bundesgesetz über die Unfallversicherung*.
- Inclusion Handicap. (2016). *Würdigung der Umsetzung der BRK durch Inclusion Handicap*. In Bundesrat, *Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen*. (pp. 61–63). Inclusion Handicap. <https://www.inclusion-handicap.ch/de/themen/uno-brk/staatenbericht-147.html>
- Inclusion Handicap. (2023). ÖV & Mobilität. <https://www.inclusion-handicap.ch/de/oev/oev-mobilitaet-21.html>
- INVA mobil. (2023). *INVA mobil – Mobilität ist unser Auftrag*. <https://www.invamobil.ch/>
- Kanton Bern Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion & Amt für Integration und Soziales. (2023). *Jahresleistungsvertrag 2023*.
- KBB. (2023). *KBB Koordinationsstelle Fahrten für Mobilitätseingeschränkte Personen Beider Basel*. <https://www.kbb-basel.ch/>
- Kern, M. (2015). Art. 81a BV. In B. Waldmann, E. M. Belser, & A. Epiney (Eds.), *Bundesverfassung*.
- Kiener, R., Kälin, W., & Wytttenbach, J. (2018). *Grundrechte* (Vol. 3).
- Kradolfer, M. (2012). Verpflichtungsgrad sozialer Menschenrechte. Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik vor dem Hintergrund von Art. 9 UNO-Pakt I. *Archiv des Völkerrechts*, 50(3), 255–284. <https://doi.org/10.1628/000389212803866185>
- Künzli, J. (1996). Soziale Menschenrecht: Blosser Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche? *AJP*, 5, 527–540.
- Levasseur, M., Naud, D., Bruneau, J.-F., & Genereux, M. (2020). Environmental Characteristics Associated with Older Adults' Social Participation: The Contribution of Sociodemography and Transportation in Metropolitan, Urban, and Rural Areas. *Journal of Environmental Research*, 17(22). <https://doi.org/10.3390/ijerph17228399>

- Lewicka, M. (2010). What makes neighborhood different from home and city? Effects of place scale on place attachment. *Journal of Environmental Psychology*, 30(1), 35–51. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2009.05.004>
- Li, X., Keady, J., & Ward, R. (2021). Transforming lived places into the connected neighbourhood: A longitudinal narrative study of five couples where one partner has an early diagnosis of dementia. *Ageing and Society*, 41(3), 605–627. <https://doi.org/10.1017/S0144686X1900117X>
- Lindgren Westlund, K., & Jong, M. (2022). Quality of Life of People with Mobility-Related Disabilities in Sweden: A Comparative Cross-Sectional Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(22), 15109. <https://doi.org/10.3390/ijerph192215109>
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy*, 20, 105–113. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.01.013>
- Malinowsky, C., Olofsson, A., Nyman, A., & Lund, M. L. (2020). Patterns of participation: Facilitating and hindering aspects related to places for activities outside the home after stroke. *Scandinavian Journal of Occupational Therapy*, 27(3), 204–212.
- Margot-Cattin, I., Berchtold, A., Gaber, S., Kuhne, N., Nygård, L., & Malinowsky, C. (2022). Associations between community participation and types of places visited among persons living with and without dementia: Risks perception and socio-demographic aspects. *BMC Geriatrics*, 22(1), 309. <https://doi.org/10.1186/s12877-022-03015-5>
- Mayring, P. (2019). Qualitative Inhaltsanalyse – Abgrenzungen, Spielarten, Weiterentwicklungen. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, Vol 20, No 3 (2019): Qualitative Content Analysis I. <https://doi.org/10.17169/FQS-20.3.3343>
- Meijering, L., Theunissen, N., & Lettinga, A. T. (2019). Re-engaging with places: Understanding bio-geographical disruption and flow in adult brain injury survivors. *Social Science & Medicine*, 231, 22–30.
- Mobilita. (2023). *Mobilita | Stiftung Mobilita | Graubünden*. <https://www.mobilita-gr.ch/>
- Murray, J. (2020). *Self-Determination in Transportation: The Route to Social Inclusion for People with Disabilities*. 217.
- Naguib, T., Johner-Kobi, S., & Gisler, F. (2018). Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich. *Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*, 118.

- Olah, M. (2020). Art. 25 KVG. In G. Blechta, P. Colatrella, H. Rüedi, & D. Staffelbach (Eds.), *Basler Kommentar, Krankenversicherungsgesetz, Krankenversicherungsaufsichtsgesetz*.
- Olofsson, A., Nyman, A., Kassberg, A. C., Malinowsky, C., & Larsson Lund, M. (2020). Places visited for activities outside the home after stroke: Relationship with the severity of disability. *British Journal of Occupational Therapy*, 83(6), 405–412.
- Perret, F., Arnold, T., Fischer, R., de Haan, P., & Haefeli, U. (2020). *Automatisiertes Fahren in der Schweiz: Das Steuer aus der Hand geben?* (TA-SWISS, Ed.; 1st ed.). vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. <https://doi.org/10.3218/3995-5>
- Philipps, A. W., Durning, S. J., & Artino Jr., A. R. (2022). *Survey Methods for Medical and Health Professions Education. A Six-Step Approach*. Elsevier. <https://www.mea.elsevierhealth.com/survey-methods-for-medical-and-health-professions-education-9780323695916.html>
- Pro Infirmis. (2023a). *Servizio di trasporto Rete Due Uno—Pro Infirmis*. <https://www.proinfirmis.ch/it/offerta/ticino/servizio-di-trasporto-rete-due-uno.html>
- Pro Infirmis. (2023b). *Tixi-Taxi-Bons—Pro Infirmis*. Tixi-Taxi-Bons. <https://www.proinfirmis.ch/angebot/luzern/tixi-taxi-bons.html>
- PROMobil. (2023). *Stiftung ProMobil*. PROMobil. <https://promobil.ch/>
- Reich, J. (2011). Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen der Regulierung des Taxigewerbes, Regulierungsrechtliche Standortbestimmung nach den Urteilen 2C\_804/2010 und 2C\_940/2010 des Bundesgerichts vom 17. Mai 2011 zur Taxi-Verordnung der Stadt Zürich. *Jusletter*.
- Retief, M., & Letšosa, R. (2018). Models of disability: A brief overview. *HTS Theologiese Studies / Theological Studies*, 74(1). <https://doi.org/10.4102/hts.v74i1.4738>
- Rollstuhltaxi-Genossenschaft Luzern. (2023). *Lutixi Rollstuhltaxi Luzern*. <https://www.lutixi.ch/>
- Rosso, A. L., Taylor, J. A., Tabb, L. P., & Michael, Y. L. (2013). MOBILITY, DISABILITY, AND SOCIAL ENGAGEMENT IN OLDER ADULTS. *Journal of Aging and Health*, 25(4), 617–637. <https://doi.org/10.1177/0898264313482489>
- Rubinelli, S., & von Groote, P. M. (2017). Stakeholder Dialogue as Deliberation for Decision Making in Health Policy and Systems: The Approach from Argumentation Theory. *American Journal of*

- Physical Medicine & Rehabilitation*, 96(2 Suppl 1), S17–S22.  
<https://doi.org/10.1097/PHM.0000000000000635>
- Rudin, B. (2015). Art. 24 BV. In B. Waldmann, E. M. Belser, & A. Epiney (Eds.), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*.
- Ryan, R. (2009). Self-determination Theory and Wellbeing. *WeD Research Review*, 1, 2.
- Samuel, P. S., Lacey, K. K., Giertz, C., Hobden, K. L., & LeRoy, B. W. (2013). Benefits and Quality of Life Outcomes From Transportation Voucher Use by Adults With Disabilities. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 10(4), 277–288. <https://doi.org/10.1111/jppi.12054>
- Schefer, M., & Hess-Klein, C. (2014). *Behindertengleichstellungsrecht*.
- Schweizer, R. J. (2014a). Art. 8 BV. In B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. J. Schweizer, & K. A. Vallender (Eds.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar: Vol. 3. Auflage*.
- Schweizer, R. J. (2014b). Art. 10. In B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. J. Schweizer, & K. A. Vallender (Eds.), *St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung: Vol. 3. Auflage*.
- Schweizerische Bundesbahnen SBB. (2023a). *Das Generalabonnement*. Das Generalabonnement. <https://www.sbb.ch/de/abos-billette/abonnemente/ga.html>
- Schweizerische Bundesbahnen SBB. (2023b). *Reisen mit eingeschränkter Mobilität | SBB*. Reisen mit eingeschränkter Mobilität. <https://www.sbb.ch/de/fahrplan/reisehinweise/reisende-mit-handicap.html>
- Schweizerischer Bundesrat. (1976). *BBI 1976 III 141 Botschaft zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung (Vom 18. August 1976)*.
- Schweizerischer Bundesrat. (2001). *BBI 2001 1715 Botschaft zur Volksinitiative 'Gleiche Rechte für Behinderte' und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen*. Bundesamt für Justiz.
- Schweizerischer Bundesrat. (2005). *BBI 2005 6029 Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Schweizerischer Bundesrat. (2010). *BBI 2010 2263 Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des*

- Ständerates vom 16. Oktober 2007 und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. November 2008.* Bundesamt für Justiz.
- Schweizerischer Bundesrat. (2013). *BBI 2013 661 Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.* Direktion für Völkerrecht.
- Schweizerischer Versicherungsverband. (2017). *Wegleitung zur obligatorischen Unfallversicherung UVG.*
- Schweizerisches Rotes Kreuz. (2023). *Mobilität im Alltag dank dem SRK Fahrdienst.* [https://www.redcross.ch/de/unser-engagement/news-und-geschichten/mobilitaet-im-alltag-dank-dem-srk-fahrdienst?gclid=EAlalQobChMIm9iSzr3ygAMVwkJBAh1QcwB-dEAAYyAAEgl4APD\\_BwE](https://www.redcross.ch/de/unser-engagement/news-und-geschichten/mobilitaet-im-alltag-dank-dem-srk-fahrdienst?gclid=EAlalQobChMIm9iSzr3ygAMVwkJBAh1QcwB-dEAAYyAAEgl4APD_BwE)
- Seatzu, F. (2017). A Commentary, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 9 (Accessibility). In V. Della Fina, R. Cera, & G. Palmisano (Eds.), *Article 9 [Accessibility]*. Springer International Publishing. [http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-43790-3\\_13](http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-43790-3_13)
- Sitter, K. C., & Mitchell, J. (2020). Perceptions of Paratransit Accessibility Among Persons With Disabilities: An Adapted Photovoice Study. *Health Promotion Practice, 21*(5), 769–779. <https://doi.org/10.1177/1524839919888484>
- Stafford, L., & Tye, I. (2023). “I have mentally cancelled a lot of trips”: Trips not made by disabled people due to public transport inequity in lutruwita/Tasmania. *Journal of Transport Geography, 111*, 103668. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2023.103668>
- Stiftung BTB. (2023). *Stiftung Behindertentransport Kanton Bern.* <https://www.stiftung-btb.ch/de/>
- Studer, M., & Pärli, K. (2023). *UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 4.*
- Sturge, J., Nordin, S., Patil, D. S., Jones, A., Légaré, F., Elf, M., & Meijering, L. (2021). Features of the social and built environment that contribute to the well-being of people with dementia who live at home: A scoping review. *Health & Place, 67*, 102483.
- Taub, E., Uswatte, G., Mark, V. W., & Morris, D. M. M. (2006). The learned nonuse phenomenon: Implications for rehabilitation. *Europa Medicophysica, 42*(3), 241–256.
- The Federal Assembly of the Swiss Confederation. (2020). *Federal Act on the Elimination of Discrimination against People with Disabilities (DDA)* [Fedlex. Die Publikationsplattform des Bundesrechts].

- Bundesgesetz Über Die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen Mit Behinderungen.  
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/667/en>
- Tivian. (2021). *Unipark. Software EFS Survey* [Computer software].
- TIXI AARGAU. (2023). *TIXI AARGAU - Fahrdienst für Menschen mit Behinderung*. <https://www.tixi-aargau.ch/>
- Tixi AR/AI. (2023). *Tixi AR/AI*. <https://www.tixi-appenzellerland.ch/>
- TIXI Verein St.Gallen. (2023). *Tixi Taxi St. Gallen*. <https://tixi-sg.ch/>
- TIXI ZUG. (2023). *Fahrdienst für Menschen mit Behinderung | TIXI ZUG*. <https://www.tixizug.ch/>
- TIXI Zürich. (2023). *TIXI Fahrdienst für Menschen mit Behinderung—TIXI Website*.  
<https://www.tixi.ch/home>
- Transport Handicap. (2023). *Transport Handicap*. <https://www.transporthandicap.ch/www/1-accueil>
- Transport Handicap Vaud. (2023). *Transport Handicap Vaud—La mobilité pour tous !* <https://transporthandicapvaud.ch/>
- Tschentscher, A. (2015). Art. 10 BV. In B. Waldmann, E. M. Belser, & A. Epiney (Eds.), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*.
- Turcotte, P.-L., Carrier, A., Roy, V., & Levasseur, M. (2018). Occupational therapists' contributions to fostering older adults' social participation: A scoping review. *British Journal of Occupational Therapy*, 81(8), 427–449. <https://doi.org/10.1177/0308022617752067>
- Uhlmann, F., & Hinderling, R. (2008). Transportrecht. In H. Koller, G. Müller, T. Tanquerel, & U. Zimmerli (Eds.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht: Vol. Band IV*.
- United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Pub. L. No. A/RES/61/106 (2007). [www.refworld.org/docid/45f973632.html](http://www.refworld.org/docid/45f973632.html)
- United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2022). *Concluding observations on the initial report of Switzerland*.
- United Nations, U. (2022). *Concluding observations on the initial report of Switzerland* (Issue E/CO/1).  
<file:///C:/Users/eggt/Downloads/CRPD%20Concluding%20observations%20on%20the%20initial%20report%20of%20Switzerland.pdf>

- Unsworth, C. A., Chua, J., Gudimetla, P., & Naweed, A. (2021). Powered mobility aid access on public transport: A validation study of compliance with disability standards. *Journal of Transport & Health*, 22, 101093. <https://doi.org/10.1016/j.jth.2021.101093>
- Waldmann, W. (2015). Art. 8 BV. In B. Waldmann, E. M. Belser, & A. Epiney (Eds.), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*.
- Wolf, C., Joye, D., Smith, T. W., & Fu, Y. (2016). *The SAGE Handbook of Survey Methodology*. SAGE.
- World Health Organization. (2020). *Evidence briefs for policy: Using the integrated knowledge translation approach: guiding manual* (WHO/EURO:2020-1740-41491-56588). World Health Organization. Regional Office for Europe. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/337950>
- World Health Organization. (2021). *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*. International Classification of Functioning, Disability and Health. Environmental Factors. <https://icd.who.int/dev11/l-icf/en#/http%3a%2f%2fid.who.int%2fid%2fentity%2f1141487728>
- World Medical Association. (2013). *Declaration of Helsinki. Ethical principles for medical research involving human subjects (Seventh revision)*. <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-helsinki-ethical-principles-for-medical-research-involving-human-subjects/>
- Zeier, C., Mäder, M., Balmer, M., Hinrichs, G., Weber, S., Kronawitter, A., Müller, A., Egeler, C., & Imhof, S. (2021). *Integration von on-demand in das Gesamtverkehrssystem der Schweiz Begleitgruppe on-demand*.

## 11 Anhang

### **Zusammenfassung: Workshops – Handlungsempfehlung zur «Gleichberechtigten Mobilität für Menschen mit Behinderungen»**

Gantschnig, BE, Egger, SM, Filippo, M

Im Projekt «Gleichberechtigte Mobilität für Menschen mit Behinderungen» wurden zwei Workshops zur Evaluation von drei Handlungsempfehlungen in der Ostschweiz (18.01.2023) und Bern/Solothurn (19.01.2023) durchgeführt. Das Ziel dieser Workshops war, die drei Handlungsempfehlungen mit Stakeholdern aus zwei exemplarischen Regionen der Schweiz zu validieren. Die Teilnehmer:innen an den Workshops waren Vertretende von Politik, Verkehrsbetreiberinnen, Behindertenorganisationen, Organisationen für ältere Menschen und Fahrdiensten (nachfolgend Fahrdienste) für Menschen mit Behinderungen. Insgesamt nahmen 27 Personen teil.

Zwei Handlungsempfehlungen umfassten Vorschläge zu gesetzlichen Anpassungen. Diese betrafen das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG und die Verordnung über die Personenbeförderung VPB. Die dritte Handlungsempfehlung bezog sich auf eine Koordination der Fahrdienste. Die Diskussionen beider Workshops wurden protokolliert und analysiert.

Die Teilnehmer:innen sind sich in der Diskussion über alle Handlungsempfehlungen hinweg einig, dass eine gleichberechtigte Mobilität für alle Menschen notwendig ist und zukünftig sichergestellt werden sollte. Im Folgenden werden pro Handlungsempfehlung die diskutierten Aspekte zusammengefasst.

### **Erste Handlungsempfehlung**

Ausweitung des Geltungsbereichs des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) auf Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen ergänzend zum ÖV, durch eine neue Bestimmung in Artikel 3 (Litera h).

Viele Teilnehmende sprachen sich grundsätzlich für eine gesetzliche Verankerung der Fahrdienste aus. Sie begründeten dies damit, dass eine gesetzliche Grundlage verpflichtet (sofern sie auch eine Verpflichtung und entsprechende Ansprüche vorsieht), gleichberechtigte Mobilität für alle Menschen zu gewährleisten. Mit dieser Handlungsempfehlung würden sich die Fahrdienste nicht mehr in einem rechtsfreien Raum bewegen. Jedoch hinterfragten einige Teilnehmende, ob sich der Energieaufwand für eine gesetzliche Verankerung der Fahrdienste lohnt oder ob die Ressourcen stattdessen für Veränderungen (z.B. Koordination der Fahrdienste) eingesetzt werden könnten. Folgende weitere Aspekte wurden diskutiert:

### **Verortung im Gesetz**

Eine gesetzliche Verortung der Fahrdienste auf Bundesebene wird grundsätzlich begrüsst. Die Teilnehmer:innen hinterfragen aber, ob das BehiG der richtige Ort ist, um die Fahrdienste gesetzlich zu verankern. Die Teilnehmer:innen hinterfragen auch, ob Artikel 3 Litera h, der richtige Ort für die Ausweitung des Geltungsbereichs ist. Als Alternativen im BehiG wurden Art. 12, Art. 3 lit. e oder lit. c oder Art.

8 erwähnt.

### Formulierung der Handlungsempfehlung und Definition der Begriffe

Einige Teilnehmende forderten genauere Definitionen für die Begriffe «Fahrdienste», «Behinderungen» und «Benachteiligungen». Als Alternativen für «Menschen mit Behinderungen» wurden vorgeschlagen: «Menschen mit eingeschränkter Mobilität» oder «mobilitätseingeschränkte Personen». Ebenfalls soll nicht exklusiv die Rede von «Menschen mit Behinderungen» sein, sondern von «allen Menschen» gesprochen werden. Jedoch wird geäussert, dass mit «allen Menschen» die Gefahr besteht, dass Menschen mit besonderen Voraussetzungen (physisch, psychisch, mental) übergangen/vergessen werden. Ausserdem ist es den Teilnehmer:innen wichtig, dass die Fahrdienste prioritär ihre Dienstleistung dort anbieten, wo der ÖV diese Dienste nicht abdecken kann (d.h. eine Lücke füllen). Dabei ist jedoch zu bedenken, dass es Menschen gibt, die bei voller Zugänglichkeit des ÖVs auf Fahrdienste angewiesen sind. Ebenfalls wurde von einigen Teilnehmer:innen empfohlen, die Handlungsempfehlung für das BehiG offener zu formulieren. In jedem Fall sollte eine empfohlene Gesetzesänderung die bisher bestehende gesetzliche Lücke schliessen.

### Wirkung der Handlungsempfehlung

Die Teilnehmer:innen diskutierten die möglichen Auswirkungen der Handlungsempfehlung auf die Mobilitätssituation von Menschen mit Behinderungen und auf die Fahrdienste. Dabei gingen die Meinungen auseinander, ob die Handlungsempfehlung zu Veränderungen in der Praxis führen würde und inwiefern diese zum Vorteil der Betroffenen wären. Diskutiert wurde, ob durch die Gesetzesanpassung die Fahrdienste zum ÖV gehören würde (vor allem in Bereich der Finanzierung). Folglich wären die Fahrdienste konzessionspflichtig. Einige Teilnehmende würden Konzessionen begrüssen. Sie begründen dies erstens mit der Qualitätssicherung (z.B. durch die Ausbildung von Fahrer:innen oder die Prüfung der Transportmittelsicherheit) und zweitens mit der Gleichberechtigung, da Personen ohne Behinderungen auch Fahrdienste (ÖV, Taxi) beanspruchen dürfen, die konzessioniert sind.

Andere Teilnehmende befürchteten, dass durch die Konzessionierung Freiwilligenfahrten wegfallen und fürchten um die Existenz der Fahrdienste aufgrund einer fehlenden Verankerung und Spendengenerierung in den Regionen. Ein weiteres breit diskutiertes Thema war die überregionale oder nationale Koordination der Fahrdienste. Einige Teilnehmende waren unsicher, ob die Handlungsempfehlung zu einer Koordination führen würde. Die meisten Teilnehmer:innen wünschten sich für die Fahrdienste eine Harmonisierung der Tarife auf nationaler Ebene. Eine Klärung der Kompetenzen und Verantwortung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund wäre erwünscht. Ebenfalls müsste die Abgrenzung der Fahrdienste zu den Taxis geklärt werden. Die Berechtigungen zur Fahrdienstnutzung sollte national einheitlich sein und der ÖV, wenn möglich, prioritär genutzt werden.

### Zweite Handlungsempfehlung

Anpassungen des Art. 8, Abs. 1 der Personenbeförderungsverordnung:
--

- |    |   |
|----|---|
| 1. | In lit. a Menschen mit Behinderungen als Ausnahme aufführen |
| 2. | Lit. c streichen  |

Die Teilnehmer:innen zeigten sich etwas zurückhaltender gegenüber der Umsetzung der zweiten Handlungsempfehlung. Obwohl sich die Mehrheit für eine gesetzliche Verankerung ausspricht, um eine Gleichstellung zu erreichen, scheinen Zweck und Absicht der Handlungsempfehlung nicht ganz klar. Einige Teilnehmende sprachen sich klar für die Handlungsempfehlung aus, andere beurteilten diese aber nicht als notwendig. Die Teilnehmer:innen diskutierten verschiedene Aspekte, die im Folgenden aufgeführt werden:

### **Verortung im Gesetz**

An den Workshops diskutierten die Teilnehmer:innen über die vorgeschlagene Gesetzesänderung in der Personenbeförderungsverordnung. Einige Teilnehmende würden prüfen, ob die Verankerung der Fahrdienste auch in anderen Gesetzen sinnvoll wäre (keine spezifischen Gesetze genannt). Teilweise wurde geäußert, dass der Handlungsdruck bei einer Verankerung der Fahrdienste im BehiG grösser sei. Die Gesetzesänderung hätte zur Folge, dass Fahrdienste zum ÖV gehören würden. Wenige Teilnehmende sprachen sich klar gegen eine solche Anbindung aus. Diskutiert wurde auch die Möglichkeit, Fahrdienste als ergänzendes Angebot zum ÖV (im Rahmen von Art. 81 BV) vorzusehen (auch wenn sich dafür keine Mehrheit ergab). Andere waren skeptisch, ob Fahrdienste tatsächlich gesetzlich mit dem ÖV gleichgestellt werden können (also als Personenbeförderung gemäss Art. 2 PBG betrachtet werden können), da die Fahrdienste im Vergleich zum ÖV derzeit keine «Fahrten von Kursen mit gleichen Anfangs- und Endpunkten im regelmässigen Takt durchführen» und bei einer Gesetzesänderung den bedarfsgerechten Service (z.B. Tür-zu-Tür-Service) verlieren könnten.

### **Formulierung der Handlungsempfehlung und Definition der Begriffe**

An beiden Workshops diskutierten die Teilnehmer:innen die Formulierung der Handlungsempfehlung sowie die Definitionsnotwendigkeit einiger Begriffe.

Die Formulierung der Handlungsempfehlung war nicht für alle Teilnehmer:innen klar. Eine offenerere, aber auch genauere Formulierung wurde gewünscht. Die Begriffe «Ausnahme», «Menschen mit Behinderungen» sollten definiert oder anders formuliert sein. Ebenfalls bestand der Wunsch in der Personenbeförderungsverordnung keine Ausnahme für Menschen mit Behinderungen zu generieren, sondern eine inklusive Formulierung zu wählen.

### **Wirkung der Handlungsempfehlung**

Die Teilnehmer:innen diskutierten, welche Auswirkungen eine Anpassung der Personenbeförderungsverordnung (entsprechend der Handlungsempfehlung) auf die Praxis haben könnte. Dabei waren sich alle einig, dass die Auswirkungen schlussendlich nicht zu einem erneuten Mobilitätsnachteil für Menschen mit Behinderungen führen dürfen.

Die Gesetzesänderung hätte zur Folge, dass Fahrdienste zum ÖV gehören würden. Wenige Teilnehmende sprachen sich klar gegen eine solche Anbindung aus. Andere waren skeptisch, ob Fahrdienste tatsächlich gesetzlich mit dem ÖV gleichgestellt werden können, ohne den bedarfsgerechten Service (z.B. Tür-zu-Tür Service) zu verlieren. Die Mehrheit der Teilnehmer:innen befürwortete jedoch eine Anbindung an den ÖV. Jedoch müssten dabei, gemäss Aussagen der Teilnehmer:innen, diverse Aspekte sorgfältig

geprüft werden beispielsweise Zuständigkeiten, Koordination, Finanzierung, Berechtigung der Nutzung. So sollte der Fahrdienst bedarfsgerecht ausgestaltet bleiben und nicht, wie der ÖV, fixe Haltestellen oder einen Fahrplan enthalten. Ebenfalls würde der Fahrdienst, wie bereits erwähnt, in der Diskussion zur ersten Handlungsempfehlung, konzessioniert. Dies hätte gemäss einigen Teilnehmer:innen die Auswirkung, dass vor allem Profifahrdienste verkehren würden. Dadurch sähen sie die Weiterführung von Freiwilligenfahrdiensten in Gefahr. Andererseits erwähnten Teilnehmende, dass die Professionalisierung der Fahrdienste zu einer Qualitätssicherung führen würde.

Einige Teilnehmende berichteten von bereits bestehenden On-Demand-Angeboten, die einen ähnlichen Service wie die Fahrdienste anbieten, und sehen eine Chance in der Koordination dieser Angebote. Weiter plädierten Teilnehmende für eine Koordination der Fahrdienste mit dem ÖV, gerade im Bereich der Finanzierung, aber auch in der Buchung der Fahrdienste. Auch der Trend zu «Mobility as a Service» (MaaS) wurde in diesem Zusammenhang als Chance für die Fahrdienste erwähnt.

### **Dritte Handlungsempfehlung**

Mit den genannten Gesetzesanpassungen soll eine überregionale Koordination von Fahrdiensten für Menschen mit Behinderungen ergänzend zum ÖV gewährleistet werden – in den Bereichen Angebot, Nutzung, Bestellung und Bezahlung – sodass Menschen mit Behinderungen Transportmöglichkeiten nutzen können wie Menschen ohne Behinderungen.

Die Diskussionen zur dritten Handlungsempfehlung beinhalteten ähnliche Aspekte wie die Diskussionen der vorangehenden Handlungsempfehlungen.

Die Mehrheit der Teilnehmer:innen sprach sich für die Notwendigkeit der Handlungsempfehlung aus. Einige hinterfragten, ob dies überhaupt eine Handlungsempfehlung sei und ob die Gesetzesänderungen, die in den ersten zwei Handlungsempfehlungen beschrieben sind, eine Koordination bereits legitimieren würden. Im Folgenden werden die diskutierten Aspekte zusammengefasst:

#### **Formulierung der Handlungsempfehlung und Definition der Begriffe**

Die Teilnehmer:innen empfahlen eine Definition des Begriffs «Transport» und würden anstatt von einer überregionalen Koordination von einer schweizweiten Koordination sprechen. Die Worte «ergänzend zum ÖV» könnten weggelassen werden, da diese durch die vorangehenden Handlungsempfehlungen nicht mehr nötig seien. Ebenfalls wünschten sich Teilnehmende, wie bei den anderen Handlungsempfehlungen, dass nicht spezifisch auf Menschen mit Behinderungen hingewiesen wird, sondern die Transportmöglichkeiten für alle Menschen gleich sind. Dabei besteht jedoch wieder die Gefahr, dass die Menschen mit besonderen Voraussetzungen (physisch, psychisch, mental) übergangen und/odervergessen werden.

#### **Verantwortlichkeiten**

Gemäss Aussagen der Teilnehmer:innen müssten die Verantwortlichkeiten hinsichtlich einer Koordination genau abgeklärt werden. Gewünscht würde eine Koordination auf Bundesebene, gerade im Bereich der Finanzierung und Kosten der Fahrdienste. Dafür könnte man etablierten Anbieter:innen des ÖVs (z.B. der SBB) ein Mandat übertragen. Die Koordination sei durch die vielen Player erschwert und das Kosten-

Nutzen-Verhältnis fraglich. Die Teilnehmer:innen wiesen auf die Komplexität des ÖVs hin und empfahlen von dessen Erfahrungen zu profitieren. Dabei waren die Teilnehmer:innen unterschiedlicher Meinung: einige meinten, dass die Koordination in der technischen Umsetzung kein Problem sei, sondern eine Frage der Finanzierung, andere erwähnten, dass die Koordination im jetzigen ÖV-Netz schon jetzt (ohne die Integration der Fahrdienste) eine technische und organisatorische Herausforderung sei.

## Gesundheit

Prof. Dr. phil. Brigitte E. Gantschnig  
Leitung Forschung und Entwicklung

ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften  
Departement Gesundheit  
Institut für Ergotherapie

Katharina-Sulzer-Platz 9, Postfach

CH-8401 Winterthur

Tel: ++41 58 934 63 65

Fax: ++41 58 935 63 65

E-Mail: [brigitte.gantschnig@zhaw.ch](mailto:brigitte.gantschnig@zhaw.ch)

Gleichberechtigte Mobilität dank ÖV-ergänzender Fahrdienste? | ZHAW Gesundheit

[www.zhaw.ch/gesundheit](http://www.zhaw.ch/gesundheit)

### Referenz:

Gantschnig, B. E., Egger, S. M., Filippo, M., Liechti, R., & Gemperli, A. (2023). *Gleichberechtigte Mobilität dank ÖV-ergänzender Fahrdienste? Eine Mixed-Method Studie über die Mobilität von Menschen mit Behinderung in der Schweiz* [Schlussbericht]. Winterthur. (ZHAW) Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. <https://doi.org/10.21256/zhaw-2490>