

BVGer A-1472/2020 vom 21. April 2022

Bundesverwaltungsgericht, 2022-04-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1472_2020

FR: TAF A-1472/2020 du 21 avril 2022

IT: TAF A-1472/2020 del 21 aprile 2022

Regeste

Bahninfrastruktur

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

E. 1.2

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben sich am vorinstanzlichen Verfahren als Einsprecherinnen (Art. 18f Abs. 1 und 3 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]) beteiligt und sind mit ihren Anträgen nicht vollends durchgedrungen. Sie haben deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung, gelten als beschwert im Sinn von Art. 48 Abs. 1 VwVG und sind zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerdeführerin 3 (Inclusion Handicap) ist eine Behindertenorganisation gesamtschweizerischer Bedeutung, die seit mindestens zehn Jahren besteht und Rechtsansprüche aufgrund von Benachteiligungen geltend macht, die sich auf eine grosse Zahl von Personen mit Behinderung auswirken (vgl. Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3). Sie wurde vom Bundesrat als beschwerdeberechtigte Organisation bezeichnet (Art. 9 Abs. 2 BehiG, Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV, SR 151.31, und Anhang 1 BehiV; vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_26/2019 vom 22. Dezember 2021, E. 1.2.1). Die Beschwerdeführerin 3 hat zwar am vorinstanzlichen Verfahren nicht als Einsprecherin teilgenommen, hatte dazu aber auch keine Veranlassung, da Personen mit Behinderung erst durch die angefochtene Verfügung benachteiligt wurden (vgl. Art. 9 Abs. 4 BehiG). Die Beschwerdeführerin 3 ist damit zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.4

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art.50 Abs. 1 VwVG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

E. 2.1

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts - einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens -, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 2.2

Der Beschwerdegegner beantragt, der Fall sei in einer Fünferbesetzung zu beurteilen, da ihm grundsätzliche Bedeutung zukomme. Das Verwaltungsgerichtsgesetz und das Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht vom 17. April 2008 (VGR, SR 173.320.1) sehen vor, dass materielle Urteile des Bundesverwaltungsgerichts in der Regel durch drei Richterinnen und Richter zu fällen sind. Die Abteilungen entscheiden nur in Fünferbesetzung, wenn der Präsident beziehungsweise die Präsidentin dies auf Antrag eines Mitglieds des Spruchkörpers im Interesse der Rechtsfortbildung oder der Einheit der Rechtsprechung anordnet (Art. 21 VGG i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VGR). Die Parteien haben keinen Anspruch auf eine solche erweiterte Besetzung (vgl. Urteil des BVGer A-2462/2020 vom 26. August 2021 E. 3.3.1 und 3.3.3). Hier sprechen weder Aspekte der Rechtsfortbildung noch der einheitlichen Praxis für eine erweiterte Besetzung und entgegen dem Vorbringen des Beschwerdegegners sind keine Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu klären, welche die gewöhnliche Rechtsauslegung übersteigen. Es besteht somit keine Erforderlichkeit, dem Abteilungspräsidium eine Erweiterung des Spruchkörpers auf fünf Mitglieder zu beantragen, weshalb dem Antrag des Beschwerdegegners auf eine Erweiterung des Spruchkörpers nicht zu folgen ist.

E. 3.1

Vorab macht der Beschwerdegegner geltend, das Bundesverwaltungsgericht habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem es das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen am 9. März 2021 zur Stellungnahme aufgefordert habe, bevor er zu den Repliken der Beschwerdeführerinnen Stellung nehmen könne. Das Gleichstellungsbüro habe damit die Position des Beschwerdegegners zu diesen Repliken nicht zur Kenntnis nehmen können, weshalb eine Verletzung der Waffengleichheit vorliege.

E. 3.2

Der in Art. 29 Abs. 2 BV garantierte und in den Art. 26-33 VwVG konkretisierte Grundsatz des rechtlichen Gehörs umfasst das Recht, mit eigenen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs beinhaltet die Pflicht der Behörden, die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Art. 32 Abs. 1 VwVG). Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Parteien («Waffengleichheit») ist ein Bestandteil des

Anspruchs auf Fairness im Verfahren gemäss Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Er verpflichtet die Behörden, die Prozessparteien einander im Wesentlichen gleichzustellen.

E. 3.3

Das Gleichstellungsbüro hatte bei der Erstellung seines Fachberichts Kenntnis von der Position des Beschwerdegegners, da es über dessen Beschwerdeantwort verfügte. Unabhängig davon ist es nicht die Aufgabe des Gleichstellungsbüros, die Positionen der Verfahrensparteien zu beurteilen, sondern seine Expertenmeinung in das Verfahren einzubringen. Eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Parteien respektive der Waffengleichheit und des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt damit nicht vor.

E. 4

Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Plangenehmigung für die Informationstafeln an den Standorten 2, 4, 5, 6 und 7 zu Recht abgelehnt hat. Nicht Streitig ist demgegenüber das Nichteintreten der Vorinstanz auf das Plangenehmigungsgesuch für die Standorte 1 und 3.

E. 5.1

Die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr ist Sache des Bundes (Art. 87 BV). Für die Erstellung und die Instandhaltung von festen Anlagen der Trolleybusunternehmungen gelten sinngemäss die Bestimmungen der Gesetzgebung über Eisenbahnen und jener über elektrische Anlagen, insbesondere die Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 (Art. 4 der Vollziehungsverordnung vom 6. Juli 1951 zum Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmungen, Trolleybus-Verordnung, SR 744.211).

E. 5.2

Die Eisenbahnanlagen und Fahrzeuge sind nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stande der Technik zu erstellen, zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern. Die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen sind angemessen zu berücksichtigen (Art. 17 Abs. 1 EBG). Den Belangen der Raumplanung, des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes ist bereits bei der Planung und Projektierung Rechnung zu tragen. Die Bedürfnisse der Behinderten sind angemessen zu beachten (Art. 3 der Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen, Eisenbahnverordnung, EBV, SR 742.41.1).

E. 5.3.1

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz und die ISOS-Verordnung sind anwendbar, da die Plangenehmigung gemäss Eisenbahn- respektive Trolleybusgesetz eine Bundesaufgabe darstellt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b NHG, Art. 11 TrG i.V.m. Art. 18 EBG).

E. 5.3.2

Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Sie erfüllen diese Pflicht (unter anderem), indem sie Konzessionen und Bewilligungen nur unter der Bedingung oder Auflagen erteilen oder aber verweigern. Eine Massnahme darf dabei nicht weitergehen, als es der Schutz des Objekts und seiner Umgebung erfordert (Art. 3 NHG).

E. 5.3.3

Der Bundesrat erstellt Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 NHG). Art. 10 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS-Verordnung, VISOS, SR 451.12) unterscheidet drei Stufen von Eingriffen in eingetragene Objekte: Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig (Veränderungen, die keine Schutzziele tangieren). Geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts sind ebenfalls zulässig, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen (leichte Eingriffe). Bei schwerwiegenden Eingriffen in ein Objekt darf eine Interessenabwägung nur vorgenommen werden, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung vorliegen (schwerer Eingriff). Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts sind nur zulässig, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen. Hängen mehrere Eingriffe sachlich, räumlich oder zeitliche zusammen, die einzeln als zulässig zu beurteilen sind, oder sind Folgeeingriffe eines zulässigen Eingriffs zu erwarten, so ist auch die Gesamtwirkung auf das Objekt zu beurteilen. Erweist sich eine Beeinträchtigung aufgrund der Interessenabwägung als zulässig, so muss sie sich auf ein Mindestmass beschränken. Dabei hat der Verursacher oder die Verursacherin das Gebot der grösstmöglichen Schonung der baukulturellen, insbesondere städtebaulichen Qualität des Objekts zu beachten (Art. 10 VISOS).

E. 5.4.1

Art. 8 Abs. 2 BV verbietet die Diskriminierung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UNO-Behindertenrechtskonvention, BRK, SR 0.109) verfolgt den Zweck, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern (Art. 1 BRK). Als allgemeine Grundsätze nennt die Konvention unter anderem die Achtung der individuellen Autonomie jedes Menschen und die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 3 Bst. a und c BRK). Art. 5 Abs. 2 BRK verbietet jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantiert Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen. Die Vertragsstaaten haben Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen und insbesondere geeignete Massnahmen zu treffen, ihnen den gleichberechtigten Zugang zur Transportmitteln zu gewährleisten (Art. 9 Abs. 1 BRK). Sie haben zudem wirksame Massnahmen zu treffen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen (Art. 20 BRK).

E. 5.4.2

Gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV hat das Behindertengleichstellungsgesetz zum Ziel, Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Insbesondere soll Menschen mit Behinderungen die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden (Art. 1 BehiG). Eine Benachteiligung liegt vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Eine Benachteiligung bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung liegt vor, wenn diese für Behinderte nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 4 BehiG). Das Behindertengleichstellungsgesetz gilt für öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (Bauten, Anlagen, Kommunikationssysteme, Billettbezug) und Fahrzeuge, die dem Einbahngesetz oder dem Trolleybusgesetz unterstehen (Art. 3 Bst. b Ziff. 1 und 4 BehiG). Kommunikationssysteme und Billettausgabe müssen spätestens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes am 1. Januar 2004 behindertengerecht angeboten werden (Art. 22 Abs. 2 BehiG). Bund und Kantone ergreifen Massnahmen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen (Art. 5 Abs. 1 BehiG). Eine Benachteiligung muss nicht beseitigt werden, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis steht, insbesondere zu den Interessen des Heimatschutzes (Art. 11 Abs. 1 Bst. b BehiG). Zur Beurteilung der Frage, ob ein Missverhältnis vorliegt, muss in der Interessenabwägung namentlich berücksichtigt werden: die Zahl der Personen, welche die Baute oder die Anlage benutzen oder die Dienstleistung in Anspruch nehmen, die Bedeutung der Baute, der Anlage oder der Dienstleistung für die Menschen mit Behinderungen sowie der provisorische oder dauerhafte Charakter der Baute, der Anlage oder der Dienstleistung. Sind die Interessen der Behinderten gegen die Interessen des Heimatschutzes und der Denkmalpflege abzuwägen, so sind zusätzlich zu berücksichtigen: die Bedeutung der Baute oder der Anlage aus der Sicht des Heimatschutzes und der Denkmalpflege und das Ausmass, in dem die verlangten Anpassungen die Bausubstanz, die Struktur und das Erscheinungsbild der Baute oder der Anlage aus der Sicht des Heimatschutzes und der Denkmalpflege beeinträchtigen (Art. 6 BehiV). Wenn das konzessionierte Unternehmen oder das Gemeinwesen die Benachteiligung nicht beseitigen muss, haben sie eine angemessene Ersatzlösung anzubieten (Art. 12 Abs. 3 BehiG).

E. 5.5

Um ein behindertengerechtes öffentliches Verkehrssystem sicherzustellen, erlässt der Bundesrat für die konzessionierten Unternehmen Vorschriften über die Gestaltung der Kommunikationssysteme (Art. 15 Abs. 1 Bst. b BehiG). Die Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV, SR 151.34) sieht als Grundsatz vor, dass Behinderte, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benutzen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können sollen (Art. 3 Abs. 1 VböV). Die den Fahrgästen dienenden Einrichtungen und Fahrzeuge, die mit dem öffentlichen Verkehr in einem unmittelbaren funktionalen Zusammenhang stehen, müssen für Behinderte auffindbar, erreichbar und benützbar sein (Art. 4 Abs. 1 VböV). Systeme für die Kundeninformation und -kommunikation und Notrufsysteme müssen für Hör- oder Sehbehinderte auffindbar, erkennbar und benützbar sein (Art. 5 Abs. 2 der Verordnung des UVEK vom 23. März 2016 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des

öffentlichen Verkehrs, VAböV, SR 151.342).

E. 6.1

Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, das BAK habe die Beeinträchtigung des Ortsbilds durch die Anzeigen als leicht bezeichnet, es habe aber die herausragende Bedeutung des Ortsbilds von Bern hervorgehoben, dessen ungeschmälerter Erhalt von ausserordentlich hohem Interesse sei. Das BAK sei zum Schluss gekommen, dass die Plangenehmigungsverfügung nicht zu erteilen sei. Es bestehe kein Anlass, von der Beurteilung der Bundesfachbehörde abzuweichen, weshalb sie - die Vorinstanz - sich den vom BAK vorgebrachten Argumenten vollumfänglich anschliesse. Dies bedeute, dass das Interesse am ungeschmäleren Erhalt des Ortsbilds das Bedürfnis der Reisenden nach zusätzlichen Informationen überwiege, weshalb das Plangenehmigungsgesuch abgewiesen werde. Es bestehe darüber hinaus ein erhebliches öffentliches Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes. Da alternative Stelen noch der Weiterentwicklung bedürften und deshalb eine Projektänderung ausscheide, gäbe es keine Alternative zur Demontage der Informationstafeln. Der damit verbundene finanzielle Aufwand sei gering. Da der gesetzeswidrige Zustand erst seit einer relativ kurzen Zeit bestehe, sei es verhältnismässig, die Beschwerdeführerin 1 zu verpflichten, die Abfahrtsanzeigen an den Standorten 2, 4, 5, 6 und 7 zurückzubauen.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin 1 (Verkehrsbetriebe Bern) führt aus, die Beurteilung der Zulässigkeit eines Eingriffs bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe habe in zwei Schritten zu erfolgen: Zuerst sei festzustellen, ob ein Eingriff überhaupt Auswirkungen auf die objektspezifischen Schutzziele habe, und, wenn ja, ob diese geringfügig oder schwerwiegend seien. Im zweiten Schritt habe die Interessenabwägung zu erfolgen. Die Vorinstanz habe die Beeinträchtigungen als leicht eingestuft, aber keine Interessenabwägung vorgenommen. Die Beeinträchtigungen durch die Abfahrtsanzeigen seien als gering einzustufen und würden kein Abweichen vom Schutzziel der ungeschmäleren Erhaltung bewirken. Die Abfahrtsanzeigen würden nicht negativ auffallen, da solche Anzeigen überall anzutreffen seien und ihr diskretes Erscheinungsbild vertraut sei. Aus einer gewissen Distanz würden sie zusammen mit den Verkehrssignalen und Werbetafeln kaum mehr wahrgenommen. Sie wiesen lediglich eine geringe, ihrem Zweck entsprechende optische Präsenz auf. Bei der Montage der Abfahrtsanzeigen sei höchstens bei der Wandmontage in die Bausubstanz eingegriffen worden, was aber wieder rückgängig gemacht werden könne, ohne dass die Substanz der Gebäude irreversibel geschädigt werde. Bei der Interessenabwägung sei zu beachten, dass die Abfahrtsanzeigen erstens Bedürfnisse aller Fahrgäste befriedigten: Es könne schnell über Verspätungen, Umleitungen oder andere Betriebsstörungen informiert werden. Zweitens bestünden keine gleichwertigen Alternativen für Menschen mit Sehbehinderungen. Drittens verbesserten sie die Verkehrssituation: Weil die Abfahrtsanzeigen aus der Distanz zu sehen seien, würden weniger Fahrgäste bei den Haltestellen zirkulieren. Bei den engen Platzverhältnissen sei die Zirkulation von Fahrgästen an stark frequentierten Haltestellen ein Sicherheitsrisiko für Menschen mit Mobilitäts- oder Seheinschränkungen. Insgesamt würden die gewichtigen öffentlichen Interessen für die Installation der Abfahrtsanzeigen überwiegen. Alternativen zu den installierten Anzeigen seien geprüft worden. Es gebe jedoch keine Produkte, die in der Unteren Altstadt eingesetzt werden könnten und die dem Rechtsanspruch der Behinderten auf visuell und akustisch dynamische Fahrgastinformationen gerecht würden.

Nur die installierten Anzeigen gewährleisten eine für die selbständige Benutzung des öffentlichen Verkehrs ausreichende Information von Menschen mit Behinderungen. Die Einsehbarkeit der Informationstafeln aus der Distanz sei unerlässlich. Sie sei aber bereit, eine Auflage entgegenzunehmen, dass die Abfahrtsanzeigen farblich gemäss den Anordnungen der städtischen Denkmalpflege auszugestaltet seien.

E. 6.3.1

Die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 (Stadt Bern und Inclusion Handicap) führen in ihren fast gleichlautenden Eingaben aus, die behindertengleichstellungsrechtlichen Rechtsquellen zielten darauf ab, allen Menschen mit Behinderungen die autonome Nutzung des öffentlichen Verkehrs zu ermöglichen. Entsprechend würden sie nicht nur dann gelten, wenn gewisse Anlagen oder Einrichtungen überhaupt vorhanden seien. Durch das Entfernen der Abfahrtstafeln werde verhindert, dass die Beschwerdeführerin 1 ihrer Pflicht nachkomme, Menschen mit Behinderungen den selbständigen Zugang zum öffentlichen Verkehr und zu den Informationssystemen zu ermöglichen. Deshalb verletze die Vorinstanz Bundesrecht, indem sie das Vorliegen einer Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen verneine.

E. 6.3.2

Eine einheitliche und zweckmässige Umsetzung des Zwei-Sinne-Prinzips stelle eine grundlegende Voraussetzung dafür dar, dass Menschen mit Hör- und Sehbehinderungen den öffentlichen Verkehr selbständig und sicher nutzen könnten. Das Zwei-Sinne-Prinzip sehe vor, dass Kundeninformationen sowohl optisch als auch akustisch anzubieten seien. An Haltepunkten mit bedeutendem Fahrgastwechsel, wie den betroffenen, seien unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sowohl optisch als auch akustisch dynamische Kundeninformationen anzubieten. Die Nichtgenehmigung der Abfahrtsanzeigen sei deshalb eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen. Die bestehenden Stelen seien im Gegensatz zu den Abfahrtsanzeigen nicht mit Sprachausgabetaster ausgestattet. Mobiltelefone stellten lediglich eine Ersatzlösung dar, die erst subsidiär zum Zug komme, wenn der Informationsgehalt nicht auf dem ursprünglichen Kanal barrierefrei zur Verfügung gestellt werden könne, was hier aber möglich sei. Die Platzierung der Abfahrtsanzeigen inklusive des Tasters auf der Höhe des ersten Fahrzeugeinstiegs beziehungsweise auf der Höhe der Einstiegsmarkierung (sogenanntes «Blindenquadrat») sei für ihre Auffindbarkeit zentral. Die bestehenden Stelen befänden sich nicht auf der Einstiegshöhe beziehungsweise auf der Höhe der Einstiegsmarkierung. Die Abfahrtsanzeigen mit dem Taster seien eine einheitliche Standardlösung in der ganzen Stadt Bern, was die sichere Auffindbarkeit der Haltestellen und Bedienbarkeit der Sprachausgabe sicherstelle. Neben der Standardisierung trage auch die Sichtbarkeit der Abfahrtsanzeigen aus der Entfernung zur autonomen Nutzung durch Menschen mit Behinderungen bei. Die in den Stelen enthaltenen Fahrzeitinformationen seien nur aus kurzer Distanz lesbar. Dadurch würden insbesondere Menschen mit Mobilitätseinschränkungen gezwungen, die Stele aufzusuchen und sich anschliessend wieder zum Einstiegspunkt zu begeben. Dies sei insbesondere bei engen Platzverhältnissen (Standorte 4, 5 und 6) und stark frequentierten Haltestellen ein Sicherheitsrisiko. Insgesamt liege sowohl eine Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG als auch nach Art. 2 Abs. 3 BehiG vor. Sachlich gerechtfertigt nach Art. 2 Abs. 2 BehiG wäre die Schlechterstellung einzig dann, wenn überhaupt keine Möglichkeit bestünde, sie zu vermeiden, was nicht der Fall sei.

E. 6.3.3

Ausmass und Gestaltung der Abfahrtsanzeigen beschränke sich, so die Beschwerdeführerinnen 2 und 3, auf ein Minimum. Die Helligkeit der Schrift passe sich dem Umgebungslicht an. Die Einrichtungen gingen nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels erforderlich sei. Die Abfahrtsanzeigen seien - wenn überhaupt - höchstens eine geringfügige Beeinträchtigung der Berner Altstadt. Sie verdeckten die dahinterliegenden Fassaden und Baudenkmäler nur sehr unwesentlich. Um die Eingriffsintensität der Informationstafeln in das ISOS-Schutzobjekt der Berner Altstadt beurteilen zu können, sei die Beeinträchtigung zudem im Kontext aller übrigen «modernen» Eingriffe in das historische Stadtbild der Berner Altstadt zu betrachten. Dazu gehörten Parkplätze, Parkticketautomaten, Verkehr, Verkehrsschilder, Signalisation am Boden, Abfalleimer, Haltestelleninfrastruktur und -mobiliar sowie die zahlreichen Firmenanschriften und Eigenreklamen an den Hausfassaden. Gesamthaft betrachtet werde der Zustand des ISOS-Objekts unter dem Gesichtspunkt des Heimatschutzes nicht verschlechtert, weshalb kein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung vorliege. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde das Interesse an der effektiven Beseitigung einer Benachteiligung von Menschen mit Behinderung das nur geringfügig tangierte Interesse des Ortsbildschutzes überwiegen. Auf die Beseitigung der Benachteiligung könne deshalb nicht gestützt auf Art. 11 Abs. 1 BehiG verzichtet werden. Neben den Interessen der Behindertengleichstellung sei auch das öffentliche Interesse an einer zeitgemässen und standardisierten Bereitstellung von Kundeninformationssystemen, an der Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs in der Altstadt insbesondere für Touristen und an der Gewährleistung genügender Sicherheit zu berücksichtigen.

E. 6.3.4

Die alternativen Stelen mit integriertem Monitor und einer Sprachausgabe-Taste, auf welche der Beschwerdegegner Bezug nehme, genügten den behindertengleichstellungsrechtlichen Anforderungen nicht. Sie seien aus der Distanz nicht zu sehen und wichen von der Standardlösung ab, was den autonomen Zugang für Menschen mit Behinderungen erschwere. Solche Stelen mit Monitor und Sprachausgabe-Taste gebe es zudem noch gar nicht. Stelen mit Monitoren aber ohne Sprachausgabe-Taste seien bisher nur an weniger frequentierten Haltestellen installiert worden.

E. 6.4

Der Beschwerdegegner (Schweizer Heimatschutz) führt aus, das Bauvorhaben müsse aus einer Ex-ante-Sicht so beurteilt werden, wie wenn die Abfahrtsanzeigen noch nicht installiert worden wären. Die Möglichkeiten für ein zugleich denkmalverträgliches und behindertengerechtes Informationsangebot seien bisher nicht untersucht worden. Aus seiner Sicht sollte sich eine angepasste Informationslösung finden lassen, zum Beispiel durch Stelen mit Monitoren. Die Abfahrtsanzeigen seien schwerwiegende Beeinträchtigungen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 VISOS, weil die Bedeutung des Schutzobjektes Berner Altstadt überragend sei und der Eingriff neuartig. Neuartig sei der Eingriff deshalb, weil selbstleuchtende Monitore in einem ansonsten sorgfältig bewahrten Schutzobjekt angebracht würden, das bisher keine solchen Elemente aufweise. Die Strassensignalisation, temporärer Schmuck und die nur restriktiv zugelassenen Reklamen seien damit nicht vergleichbar. Diese schwerwiegende Beeinträchtigung könne nur ein überwiegendes Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen. Ein solches liege aber nicht vor: Anzeigen mit Angabe von Abfahrtszeiten und Störungsmeldungen dienten keinem Interesse

von nationaler Bedeutung. Selbst wenn die Eingriffe als geringfügige Beeinträchtigungen im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Satz 2 VISOS eingestuft würden, bestünden keine überwiegenden Interessen, die das Anbringen der Abfahrtsanzeigen rechtfertigen würden. Die Abfahrtsanzeigen zeigten nur triviale Informationen an und diese könnten auch über andere Medien abgerufen werden. Der Fahrplan sei in der Stadt Bern sehr dicht, weshalb es nicht sehr wichtig sei, zu wissen, wann der nächste Bus oder das nächste Tram fahre. Für die allgemeine Öffentlichkeit seien die Abfahrtsanzeigen ein Instrument der Bequemlichkeit, für das Funktionieren des öffentlichen Verkehrs seien sie von geringer Bedeutung. Das Interesse an solchen Abfahrtsanzeigen sei deshalb sehr klein. Diesem Interesse stehe das Interesse gegenüber, den Teil der historischen Altstadt von Bern unbeeinträchtigt zu bewahren, der am ursprünglichsten erhalten sei. Die Erhaltungsinteressen wögen deutlich schwerer als die Interessen an einem zwar nützlichen, aber entbehrlichen Informationsinstrument. Die Verpflichtung, an Haltestellen mit erheblicher Frequenz ein dynamisches Informationssystem für Personen mit Behinderungen bereitzustellen, werde nur in Erläuterungen und Interpretationshilfen formuliert. Die Forderung, dass Personen mit Behinderungen den öffentlichen Verkehr selbständig beanspruchen können, sei wichtig. Daraus folge jedoch weder, dass ein bestimmtes dynamisches Informationssystem, noch, dass ein solches an jeder Haltestelle installiert werden müsse. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BehiG könne davon abgesehen werden. Für Menschen mit Behinderungen seien insbesondere der Zugang zu Informationen nach dem Zwei-Sinne-Prinzip wichtig. Die Taster liessen sich in die bisher vorhandenen Stelen integrieren. Das Interesse an Standardlösungen sei nicht sehr gewichtig, da sich auch Personen mit Behinderungen meist in einem Umfeld bewegen würden, das sie kennen. Auch bei der Abwägung der Interessen von Personen mit Behinderungen sei zu berücksichtigen, dass mit der Entfernung der Abfahrtsanzeigen keine wichtigen Informationen wegfielen. Insgesamt sei das Interesse von Personen mit Behinderungen an den installierten Abfahrtsanzeigen gering, weshalb es das hohe öffentliche Interesse an der Bewahrung des Denkmals Untere Altstadt von Bern nicht aufwiege.

E. 6.5

Das BAK führt aus, die Altstadt von Bern weise aussergewöhnliche Qualitäten auf. Sie zeichne sich im nationalen Kontext als Hauptwerk des voll entwickelten, zähringischen Städtebaus aus. Die Altstadt weise ein einmalig homogenes Stadtbild auf, insbesondere der zentrale Gassenmarkt in der Unteren Altstadt. Der Ortsbildteil «Zähringerstadt» sei folgendermassen zu konkretisieren: Ungeschmälerter Erhalt von Substanz und Erscheinung der Strassenzüge mit ihren historisch und gestalterisch bedeutsamen Merkmalen. Die Abfahrtsanzeigen würden den aus denkmalpflegerischer Sicht wertvollsten und sensibelsten Bereich des schützenswerten Ortsbildes tangieren. Die Substanz werde zwar nicht wesentlich beeinträchtigt. Jedoch würden die Abfahrtsanzeigen in den Strassenraum hinausragen und das Bild des Strassenzuges beeinträchtigen, der zentral sei für das Ortsbild. Die Installation der Abfahrtsanzeigen an den Strassenfassaden der Unteren Altstadt stehe damit in einem Widerspruch zum Schutzziel dieses Ortsbildteils, wonach insbesondere der zentrale Gassenmarkt in seiner Authentizität und Gesamtwirkung ungeschmälerert zu erhalten sei. An den Standorten 4, 5, 6 und 7 handle es sich um geringfügige Beeinträchtigungen; beim Standort 2 sei keine Beeinträchtigung vorhanden, da diese ausserhalb des Gassenmarktes sei. Auch wenn die Beeinträchtigung nur geringfügig sei, müssten die Eingriffe zur Wahrung einer grösstmöglichen Schonung des Objekts optimiert

werden. Dabei dürften neue Beeinträchtigungen nicht mit bereits bestehenden Eingriffen gerechtfertigt werden. Das BAK unterstütze die Integration der Informationsdisplays in die an den Haltestellen bereits bestehenden Stelen.

E. 6.6

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) führt in seinem Fachbericht aus, der hindernisfreie Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und zum öffentlichen Verkehr sei eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen auch tatsächlich gleichberechtigt an der Gesellschaft teilnehmen könnten. Ungehinderte Mobilität sei ein essentieller Bestandteil einer selbständigen Lebensführung. Das Behindertengleichstellungsrecht gehe von einem ganzheitlichen Ansatz aus, der die verschiedenen Systemkomponenten des öffentlichen Verkehrs (Trasse, Haltestellen, Fahrzeuge, Informationssysteme etc.) als funktionale Einheit verstehe. Die Verfügbarkeit und die zweckmassige Ausgestaltung von Kundeninformationssystemen bilde ein integrales Element einer zeitgemässen Verkehrsinfrastruktur, welche die autonome Benutzbarkeit des öffentlichen Verkehrs insbesondere für Menschen mit Behinderungen gewährleiste. Dynamische Informationssysteme dienen nicht nur dem Komfort. Bei Haltestellen, die von mehr als 800 Personen pro Tag benutzt würden, handle es sich um orientierungs- und verkehrsmässig komplexe Situationen, weshalb die autonome Benutzbarkeit ohne dynamische Informationsanzeige deutlich eingeschränkt sei. Die sichere Auffindbarkeit von Informationen und das Zwei-Sinne-Prinzip seien wichtige Voraussetzungen dafür, dass sich Menschen mit Behinderungen gut orientieren und sicher und selbständig bewegen könnten.

E. 7.1

Zu prüfen ist, ob die Installation der Abfahrtsanzeigen an den Standorten 2, 4, 5, 6 und 7 mit dem Schutz der unteren Berner Altstadt gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz und ISOS-Verordnung vereinbar ist. Zu beachten ist dabei insbesondere das Behindertengleichstellungsrecht.

E. 7.2.1

Die Stadt Bern ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Nr. 499 mit der Aufnahmekategorie und dem Erhaltungsziel A verzeichnet (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 VISOS). Entsprechend sind alle ihre Bauten, Anlageteile und Freiräume ungeschmälert (Erhalten der Substanz; Art. 6 Abs. 1 NHG) respektive integral (Art. 9 Abs. 4 Bst. a VISOS) zu erhalten. Zudem verdienen sie die grösstmögliche Schonung (Art. 6 Abs. 1 NHG). Die Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO, BSG 721.1) sieht in Art. 76 vor, dass die Berner Altstadt als Bestandteil des UNESCO-Weltkulturerbes mit all ihren historisch und gestalterischen Merkmalen zu erhalten ist. Die Gebäude der unteren Altstadt - in der sich die betroffenen Haltestellen befinden - sind als Baudenkmäler geschützt, wobei sich der Schutz auf die äusseren und die inneren Bauteile erstreckt, soweit sie historisch und architektonisch wertvoll sind. Im Rahmen des Schutzzwecks sind Veränderungen an den Gebäuden möglich (Art. 81 Abs. 1 bis 3 BO). Das Gebot der "ungeschmälerten Erhaltung" nach Art. 6 Abs. 1 NHG ist so zu verstehen, dass der im Inventar angestrebte Schutz vollumfänglich zur Geltung gelangen und allfälligen Bedrohungen begegnet werden soll. Die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar bedeutet nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts ändern mehr darf. Der Zustand eines Objektes soll aber gesamthaft betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes nicht verschlechtert werden. Allfällige geringfügige Nachteile einer

Veränderung müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden (BGE 127 II 273 E. 4c). Auszugehen ist von der Umschreibung des Schutzgehalts im Inventar, sowohl bezüglich der Frage, welche Art von Eingriff vorliegt - eine blosser Veränderung, die kein Schutzziel tangiert, ein leichter oder ein schwerer Eingriff -, als auch bezüglich der Beurteilung, ob eine Massnahme gegen das Gebot der ungeschmälerten Erhaltung verstösst. Die Beeinträchtigungen sind an den Schutzzielen zu messen, die in den Einträgen des Inventars beschrieben werden (BGE 127 II 273 E. 4c).

E. 7.2.2

Gemäss ISOS-Eintrag weist das Schutzobjekt Stadt Bern bezüglich Lagequalität, räumlichen Qualitäten und architekturhistorischen Qualitäten die höchste Stufe «besondere Qualitäten» auf. Die Abfahrtsanzeigen liegen im Ortsbildteil Nr. 1 des Schutzobjekts, bezeichnet als «Zähringerstadt». Dieses Gebiet ist im ISOS mit dem höchsten Erhaltungsziel A «Erhalten der Substanz» eingetragen und weist eine besondere räumliche Qualität, besondere architekturhistorische Qualität und besondere Bedeutung für das Gesamtortsbild von Bern auf. Von zentraler Bedeutung ist der längsaxiale Gassenmarkt als dominanter innerer Freiraum, der als räumliche und bauliche Einheit von einmaliger Prägnanz das Hauptelement des Stadtplans darstellt (ISOS-Eintrag Nr. 499, S. 104). Die Standorte 4 bis 7 befinden sich in diesem Gassenmarkt. Der Standort 2 liegt ebenfalls im Gebiet Zähringerstadt, jedoch nicht in der Hauptgasse, sondern an deren oberem Ende am Theaterplatz (vgl. Bild Gesamtübersicht, Bst. A).

E. 7.2.3

Die Abfahrtsanzeigen sind 85 x 54 x 10 cm gross. Sie sind quer zum Gassenraum an den Fassaden (Standorte 2, 5 und 6) oder an Masten (Standorte 4 und 7) befestigt, ragen mithin knapp einen Meter in den Gassenraum hinein. Die Anzeigen enthalten drei Zeilen Leuchtschrift, deren Helligkeit sich an das Umgebungslicht anpasst.

E. 7.3.1

Ausgehend vom Schutzgehalt ist zu prüfen, welche Art von Eingriff gemäss Art. 10 VISOS vorliegt, das heisst, ob von einer blossen Veränderung, die kein Schutzziel tangiert, einem leichten oder einem schweren Eingriff auszugehen ist. Ein Augenschein des Gerichts ist weder für die Evaluation der Eingriffsintensität noch für die Interessenabwägung notwendig. Dank den umfangreichen Eingaben der Parteien und der Beurteilung des BAK sind von einem solchen keine zusätzlichen Erkenntnisse zu erwarten. Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdegegners ist abzuweisen.

E. 7.3.2

An der Bausubstanz verursachen die Abfahrtsanzeigen keine irreversiblen Schäden, da sie nur durch die Montage geringfügig in die Substanz eingreifen und ohne bleibende Schäden wieder entfernt werden können. Bezüglich Stadtbild stellen die Anzeigen an den Standorten 4 bis 7 jedoch eine Beeinträchtigung dar, da sie quer in die Gasse hineinragen und damit die Erscheinung des Gassenraumes beeinflussen und verändern. Diese visuelle Beeinträchtigung ist insofern von besonderer Bedeutung, als der Gassenraum für das Gebiet der Unteren Altstadt zentral ist und die Untere Altstadt ihrerseits den wertvollsten und sensibelsten Bereich des Schutzobjekts Stadt Bern darstellt. Die Abfahrtsanzeigen fallen in diesem Umfeld umso mehr auf, als in den Gassenraum hinausragende Firmenanschriften und Reklamen in der unteren Altstadt grundsätzlich nicht zugelassen sind (vgl. Art. 23 und 24 des Reglements über die Reklame in der Stadt Bern, Reklamereglement, BSG 722.51).

Ein Vergleich mit der Verkehrssignalisation ist insofern nicht zulässig, als es sich dabei um gesetzlich vorgeschriebene Installationen handelt. Hinzu kommt, dass die Abfahrtsanzeigen mit Leuchtschrift ausgestattet sind, was ausserhalb des Laubenraumes ansonsten ebenfalls verboten ist. Die Abfahrtsanzeigen an den Standorten 4 bis 7 können deshalb nicht als Veränderung ohne Auswirkung auf die Erreichung der Schutzziele nach Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VISOS eingestuft werden; sie stellen zumindest eine geringfügige Beeinträchtigung und damit einen leichten Eingriff in das Schutzobjekt nach Art. 1 Satz 2 VISOS dar. Ein schwerer Eingriff in das Schutzobjekt läge bei einer auf ein Schutzziel ausgerichteten, umfangreichen und nicht wieder rückgängig zu machenden Beeinträchtigung vor (BGE 127 II 273 E. 4c). Von einem schweren Eingriff in das Schutzobjekt ist jedoch bezüglich der Standorte 4 bis 7 nicht auszugehen. Der Umstand allein, dass in dem Gebiet (fast) keine anderen herausragenden Tafeln und Leuchtschriften vorhanden sind, lässt die Anzeigen nicht als schwerwiegende Beeinträchtigung erscheinen. Die Abfahrtsanzeigen ragen höchstens einen Meter in die 25 bis 27 Meter breite Gasse hinein. Eine umfangreiche Beeinträchtigung liegt damit nicht vor. Zudem führt auch der Umstand, dass in der Unteren Altstadt keine selbstleuchtenden Anzeigen bewilligt werden, nicht ohne Weiteres zur Annahme einer schweren Beeinträchtigung. Da die Leuchtschrift dem Umgebungslicht angepasst und in der Nacht abgedunkelt wird, liegt diesbezüglich keine schwere Beeinträchtigung vor. Schliesslich können die Beeinträchtigungen durch die Deinstallation der Abfahrtsanzeigen wieder vollständig rückgängig gemacht werden. Insgesamt trifft die Beeinträchtigung mit der Unteren Altstadt zwar einen zentralen Bereich des Schutzobjekts. Sie ist jedoch nicht von besonderem Gewicht, weshalb nicht von einer schwerwiegenden, sondern nur von einer geringfügigen Beeinträchtigung und entsprechend von einem leichten Eingriff in das Schutzobjekt auszugehen ist. Anders verhält es sich mit der Abfahrtsanzeige am Standort 2, die sich am Theaterplatz befindet. Der Theaterplatz stellt die Grenze zwischen der Unteren und der Oberen Altstadt dar; letztere ist im ISOS-Eintrag mit der etwas tieferen Aufnahmekategorie A/B verzeichnet und geniesst in der Bauordnung der Stadt Bern nicht den gleich hohen Schutz wie die Untere Altstadt. Auch wenn sich die Abfahrtsanzeige selber auf derjenigen Seite des Theaterplatzes befindet, der zur Unteren Altstadt gehört, tangiert sie den für diesen Ortsbildteil zentralen Gassenmarkt nicht, da sie sich ausserhalb der Gassen in einer Querachse befindet. Da sich die Abfahrtsanzeige am Standort 2 nicht im zentralen Bereich des Ortsbildteils befindet, ist sie als Veränderung ohne Auswirkung auf die Erreichung der Schutzziele gemäss Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VISOS einzustufen. Dieser Meinung ist auch das BAK. Es handelt sich bei der Abfahrtsanzeige am Standort 2 damit um eine Veränderung, die keine Schutzziele tangiert und zulässig ist. Die Abfahrtsanzeige am Standort 2 ist zu bewilligen.

E. 7.3.3

Auf die Einholung eines Gutachtens der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege kann verzichtet werden, da keine erhebliche Beeinträchtigung eines Schutzobjekts vorliegt (vgl. Art. 7 Abs. 2 NHG). Der diesbezügliche Antrag des Beschwerdegegners ist abzuweisen.

E. 7.4.1

Eingriffe, die das Schutzobjekt nur geringfügig beeinträchtigen sind zulässig, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen (Art. 10 Abs. 1 Satz 2 VISOS). Die dem Natur- und Heimatschutz gegenüberstehenden Interessen müssen - anders als bei schwerwiegenden Eingriffen - nicht zwingend von nationaler Bedeutung sein, da es sich

nicht um ein «Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung» gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG handelt (vgl. Jörg Leimbacher, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl-Ludwig Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Ergänzt und um Erläuterungen zu JSG und GBF, 2. Aufl. 2019, Art. 6 Rz. 15). Notwendig ist mithin eine umfassende Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen. Das Vorgehen der Vorinstanz, die alleine auf die Beurteilung des BAK abstellte und keine eigene Abwägung der Interessen vornahm, ist hingegen nicht zulässig. Zu beachten ist zudem das Gebot der grösstmöglichen Schonung. Das Gebot verlangt, dass sich das Projekt in Ausmass und Gestaltung an die unumgänglich notwendigen Mindestmasse hält, der Eingriff in das Schutzobjekt also soweit möglich minimiert wird (BGE 115 Ib 131 E. 5/hd und Urteil des BGer 1A.151/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1). Der geplante Eingriff darf nicht weitergehen, als dies zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Art. 6 Abs. 1 NHG verlangt für Schutzobjekte in Bundesregistern grösstmögliche Schonung und damit einen - im Vergleich zur in Art. 3 NHG geforderten «Schonung» - erhöhten Schutz. Deshalb kommt den Interessen am Erhalt dieser Objekte bei der Abwägung der berührten Interessen zusätzliches Gewicht zu (Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 25.4).

E. 7.4.2

Den in E. 7.2 und 7.3 dargestellten Interessen des Heimatschutzes an der ungeschmälernten Erhaltung der Berner Altstadt stehen die Interessen der Benutzer des öffentlichen Verkehrs im Allgemeinen und die Interessen von Personen mit Behinderungen im Besonderen gegenüber.

E. 7.4.3

Im Vergleich zu den statischen Busfahrplänen, die an allen Haltestellen angebracht sind, haben die dynamischen Abfahrtsanzeigen für die Benutzer des öffentlichen Verkehrs gewisse Vorteile: Sie zeigen die Abfahrtszeiten in Echtzeit an. Damit verfügen die Benutzer über genauere Informationen zu den Abfahrtszeiten. Sie sind aus der Distanz sicht- und ablesbar. Dies dient der Sicherheit der Benutzer, werden doch damit Ansammlungen an der Stele vermieden. Schliesslich kann das Verkehrsunternehmen über Verspätungen, Umleitungen und andere Betriebsstörungen informieren. Die Abfahrtsanzeigen machen die Benutzung des öffentlichen Verkehrs mithin bequemer und sicherer. Diese Interessen der Allgemeinheit sind jedoch als wenig gewichtig einzustufen. Die Abfahrtsanzeigen dienen lediglich der besseren Information der Benutzer. Auch wenn dynamische Anzeigetafeln heute zum Standard an stärker frequentierten Haltestellen gehören, ist ihre Bedeutung objektiv betrachtet relativ gering. Dies gilt an den Standorten 4 bis 7 in der Stadt Bern umso mehr, als es sich um Haltestellen mit einem relativ dichten Fahrplan handelt, die nur von einer Linie bedient werden. Schliesslich ist der Sicherheitsgewinn für die allgemeinen Benutzer höchstens marginal.

E. 7.4.4

Das Interesse von Personen mit Behinderungen an der selbständigen Benutzung des öffentlichen Verkehrs ist grundsätzlich von grossem Gewicht: Art. 8 Abs. 2 BV verbietet die Diskriminierung von Personen mit Behinderungen und die UNO-Behindertenrechtskonvention nennt das Recht auf persönliche Mobilität mit grösstmöglicher Unabhängigkeit ausdrücklich als Teil der Achtung der individuellen Autonomie jedes Menschen und deren Anspruch auf Teilhabe an der Gesellschaft (vgl. E. 5.4.1). Für Personen mit Behinderungen haben die von der Beschwerdeführerin 1

installierten dynamischen Abfahrtsanzeigen im Vergleich zu den Stelen mit statischen Fahrplänen mehrere Vorteile: Erstens sind sie mit einem Sprachausgabetafter verbunden, der es sehbehinderten oder blinden Menschen erlaubt, die Informationen der Abfahrtsanzeigen akustisch abzurufen. Die Abfahrtsanzeigen erfüllen damit das Zwei-Sinne-Prinzip, das für die selbständige Benutzung des öffentlichen Verkehrs durch Personen mit Behinderungen wichtig ist und bei Haltestellen mit einer gewissen Frequenz, wie den hier betroffenen, dem Standard entspricht (vgl. die Erläuterungen des BAV vom 1. Dezember 2021 zur Verordnung des UVEK über technische Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs VAböV, Ziff. 3.1, und die Vorschrift über Standards der Kundeninformation im öffentlichen Verkehr des Alliance Swiss Pass, V580 - FIScommun, Kundeninformation: Interpretationshilfe VAböV, 31. März 2021, Ziff. 2.3.3). Die Abfahrtsanzeigen haben für Personen mit Behinderungen zweitens den Vorteil, dass es sich um eine Standardlösung handelt, die auch an anderen Haltestellen in der Stadt Bern verwendet wird. Dies erhöht die Auffindbarkeit, insbesondere wenn die Abfahrtsanzeigen auf der Höhe des ersten Fahrzeugeinstiegs respektive der Einstiegsmarkierung installiert sind (dem sogenannten Blindenquadrat). Dies ist nicht nur für sehbehinderte oder blinde Personen wichtig, sondern auch für Personen mit eingeschränkter Mobilität oder eingeschränkten kognitiven Fähigkeiten. Die Sichtbarkeit aus einer gewissen Entfernung ist drittens für Personen mit eingeschränkter Mobilität und Personen mit Sehbehinderungen wichtig, da sie sich an den Haltestellen weniger fortbewegen müssen, um sich über die Abfahrtszeiten zu informieren. Dies verbessert bei engen Platzverhältnissen mit vielen Personen auch die Sicherheit. Insgesamt erleichtern die Abfahrtsanzeigen Menschen mit Behinderungen die selbständige Benutzung des öffentlichen Verkehrs. Insbesondere die Möglichkeit, die Abfahrtszeiten und Angaben zu Betriebsstörungen akustisch abzurufen, ist für sehbehinderte oder blinde Personen wichtig. Relativiert wird die Bedeutung der Abfahrtsanzeigen dadurch, dass an den Standorten 4 bis 7 nur eine Buslinie mit einem ziemlich eng getakteten Fahrplan verkehrt.

E. 7.4.5

In der Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen kommt dem Umstand grösstes Gewicht zu, dass die Untere Berner Altstadt der wertvollste und sensibelste Bereich des Schutzobjekts «Stadt Bern» ist und die Stadt Bern als Objekt des Heimatschutzes von höchster Bedeutung und Qualität ist. Die installierten Abfahrtsanzeigen beeinträchtigen mit dem offenen Gassenraum einen zentralen Aspekt dieses Schutzobjekts. Demgegenüber dienen die installierten Abfahrtsanzeigen vor allem der besseren Information der Benutzer des öffentlichen Verkehrs. Dies ist an den betroffenen Haltestellen, die nur von einer Linie bedient werden, nur ein geringfügiger (Zusatz-)Nutzen, so dass das Interesse daran relativ gering ist. Die Interessen von Personen mit Behinderungen an der selbständigen Benutzung des öffentlichen Verkehrs haben zwar grosses Gewicht. Im Vordergrund steht die Umsetzung des Zwei-Sinne-Prinzips: Das Fehlen einer akustischen Ausgabe des Fahrplans stellt eine Benachteiligung insbesondere von Personen mit einer Sehbehinderung dar. Auch der Platzierung der Informationen möglichst nahe beim Blindenquadrat kommt für deren Zugänglichkeit eine relativ grosse Bedeutung zu. In letzter Priorität ist schliesslich die Sichtbarkeit aus der Ferne zu beachten. Insgesamt sind jedoch bezüglich der dynamischen Abfahrtsanzeigen, wie sie die Beschwerdeführerin 1 an den Standorten 4 bis 7 installiert hat, die Interessen an der ungeschmälerten Erhaltung der Unteren Berner Altstadt aufgrund ihres sehr hohen Schutzwertes höher einzustufen. Eine farbliche Anpassung der Anzeigen würde daran nichts ändern, da die visuelle Beeinträchtigung des Gassenraums dadurch nicht

massgeblich verringert würde. Die Installation der Abfahrtsanzeigen an den Standorten 4 bis 7 ist damit ein unzulässiger Eingriff in das Schutzobjekt Stadt Bern. In diesem Sinne steht der zu erwartende Nutzen für die selbständige Benutzung des öffentlichen Verkehrs in einem Missverhältnis zu den Interessen des Heimatschutzes (Art. 11 Abs. 1 Bst. b BehiG).

E. 7.5.1

Allerdings greift eine Gegenüberstellung der Interessen, die einzig auf die von der Beschwerdeführerin 1 installierten Abfahrtsanzeigen fokussiert, zu kurz. Ziel der Interessenabwägung muss es sein, in einer ganzheitlichen Betrachtung alle involvierten Interessen möglichst umfassend zu berücksichtigen und deren Erfüllung zu optimieren.

E. 7.5.2

Ausgangspunkt für die Erarbeitung einer Lösung, die allen Interessen angemessen Rechnung trägt, ist einerseits das Gebot der grösstmöglichen Schonung des Schutzobjekts (Art. 6 Abs. 1 NHG) und andererseits die Verpflichtung, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bei der selbständigen Benutzung des öffentlichen Verkehrs soweit verhältnismässig zu verringern und zu beseitigen (Art. 1 und Art. 11 Abs. 2 Bst. b BehiG; Art. 6 BehiV). Darauf basierend wäre es die Aufgabe der Beschwerdeführerin 1 gewesen, vor der Installation von dynamischen Abfahrtsanzeigen in der Unteren Berner Altstadt nach einer Lösung zu suchen, die den Interessen des Heimatschutzes so weit wie möglich entgegenkommt, ohne auf die wichtigsten Vorteile von dynamischen Abfahrtsanzeigen für Personen mit Behinderungen zu verzichten. Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus Art. 3 EBV (i.V.m. Art. 4 Trolleybus-Verordnung), der vorsieht, dass den Belangen des Natur- und Heimatschutzes bereits bei der Planung und Projektierung Rechnung zu tragen ist und die Bedürfnisse der Behinderten angemessen zu beachten sind. Indem die Beschwerdeführerin 1 jedoch die Standardlösung auf die Haltestellen in der Unteren Altstadt übertragen hat, hat sie dem Gebot der grösstmöglichen Schonung nicht Rechnung getragen. Sie behauptet zwar, sie habe Alternativen ernsthaft geprüft, reicht jedoch weder entsprechende Belege ein noch macht sie substantiierte Ausführungen dazu. Dass die Beschwerdeführerin 1 sich vor Installation der Abfahrtsanzeigen nicht genügend ernsthaft mit Alternativen beschäftigt hat, zeigt das Schreiben der Denkmalpflege der Stadt Bern im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens vom 25. Oktober 2017: Die Denkmalpflege führt aus, sie habe bereits im November 2015 im Rahmen einer verwaltungsinternen Vernehmlassung des Tiefbauamtes Bern darauf aufmerksam gemacht, dass die Standorte in der Unteren Altstadt nicht bewilligungsfähig seien; gehört worden sei sie jedoch nicht. Sie bedaure, dass aufgrund der widerrechtlichen Installation der Abfahrtsanzeigen keine konstruktive Lösungsfindung möglich gewesen sei. Auch im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens machte die Beschwerdeführerin 1 keine vertiefte Prüfung von Alternativen zu den installierten Abfahrtsanzeigen, sondern setzte einzig auf die nachträgliche Bewilligung der bereits installierten Anzeigen. Im Dezember 2018 führte sie aus, alternative Stelen seien «im Moment» noch nicht installationsbereit und müssten noch weiterentwickelt werden (VI-Akt. 18). Seither hat sie die Suche nach einer Alternative jedoch nicht vorangetrieben. Im Beschwerdeverfahren führt sie diesbezüglich lediglich aus, es stehe auf dem Markt derzeit keine behindertenkonforme Alternative zur Verfügung, die zugleich den Kundenbedürfnissen an eine zeitgemässe Infrastruktur entspreche. Der Beschwerdegegner hat als Alternative eine bereits existierende Stele ins Spiel gebracht, die einen Bildschirm enthält, der Abfahrtszeiten und Betriebsmeldungen anzeigt. Stelen dieser Art würden die Wahrnehmung des geschützten Ortsbildes weniger beeinträchtigen, da sie nicht in den

Gassenraum hineinragen. Die Beschwerdeführerin 1 verwendet diese Stele nach eigenen Angaben bisher nur an weniger stark frequentierten Haltestellen, weil sie nicht aus der Ferne zu sehen seien. Die Stelen haben zudem keinen Sprachausgabetaster. Prima facie ist jedoch nicht ersichtlich, wieso die Stelen nicht mit einem akustischen Ausgabetaster ausgestattet werden könnten, und die Beschwerdeführerin 1 hat sich auch nie in diesem Sinne geäußert. Die von der Beschwerdeführerin 1 am Bahnhof Bern neu aufgestellte Stele mit einem grossen Touchscreen kommt demgegenüber für die betroffenen Haltestellen wohl nicht in Frage. Ihre Installation zeigt jedoch, dass in diesem Bereich laufend neue Produkte entwickelt und in Betrieb genommen werden. Insgesamt scheinen bezüglich der Installation von dynamischen Fahrgastinformationen in der Unteren Berner Altstadt Raum für Kompromisse zu bestehen.

E. 7.6

Zusammengefasst stellen die Abfahrtsanzeigen, welche die Beschwerdeführerin 1 an den Standorten 4 bis 7 installiert hat, einen unzulässigen Eingriff in das Schutzobjekt Stadt Bern dar und sind deshalb nicht zu bewilligen. Gleichzeitig verlangt das Behindertengleichstellungsrecht die Prüfung von Alternativen zu den installierten Anzeigen. Die Beschwerdeführerin 1 hat im Rahmen des vorinstanzlichen Plangenehmigungsverfahrens keine genügende Bereitschaft gezeigt, Alternativen zu den installierten Abfahrtsanzeigen eingehend zu prüfen und potentielle Lösungen (weiter) zu entwickeln. Die Vorinstanz schloss aus diesem Grund in der angefochtenen Verfügung eine Projektänderung aus. Entsprechend ist es nicht sachgerecht, die Sache zur Prüfung einer Projektänderung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Gegen eine Rückweisung spricht auch, dass die Abfahrtsanzeigen bereits über fünf Jahre ohne Bewilligung installiert sind. Insgesamt ist deshalb eine neue Planung mit einer umfassenden Auslegeordnung und Evaluation der Möglichkeiten unter Einbezug aller Interessenvertreter durch die Beschwerdeführerin 1 sowie ein neues Plangenehmigungsgesuch notwendig. Nur so kann die Beschwerdeführerin 1 ihrer Verpflichtung nachkommen, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bei der selbständigen Benutzung des öffentlichen Verkehrs soweit verhältnismässig zu verringern und zu beseitigen, unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Gebots der grösstmöglichen Schonung der Unteren Berner Altstadt. Die Begehren der Beschwerdeführerinnen auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung hinsichtlich der Standorte 4 bis 7 und Erteilung der Plangenehmigung sind abzuweisen. Da aufgrund des Heimatschutzes ein erhebliches öffentliches Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes besteht und diese ohne unverhältnismässige Kosten möglich ist, ist die Beschwerdeführerin anzuweisen, die Abfahrtsanzeigen an den Standorten 4 bis 7 abzubauen und den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen. Der Beschwerdegegner beantragt, dafür eine Frist von sechs Monaten anzusetzen. Die Beschwerdeführerin 2 bezeichnete diesen Antrag als wenig nützlich; die Beschwerdeführerinnen 1 und 3 äusserten sich nicht dazu. Unter diesen Umständen ist der Antrag abzuweisen. Die Abfahrtsanzeigen an den Standorten 4 bis 7 sind wie von der Vorinstanz angeordnet innert 30 Tagen ab Rechtskraft der angefochtenen Verfügung respektive des vorliegenden Urteils abzubauen. Insoweit sind die Beschwerden abzuweisen. Bezüglich der Abfahrtsanzeige am Standort 2 ist die angefochtene Verfügung aufzuheben, die Plangenehmigung zu erteilen und die Beschwerden gutzuheissen (vgl. E. 7.3.2).

E. 8.1

Die Kosten für ein Plangenehmigungsverfahren trägt, wer eine Dienstleistung oder Verfügung der Konzessions-, Aufsichts- und Verwaltungsbehörde in den Bereichen Eisenbahnen respektive Trolleybusse veranlasst, hier also die Beschwerdeführerin 1 (Art. 1 Bst. a i.V.m. Art. 2 der Verordnung über die Gebühren und Abgaben des Bundesamtes für Verkehr, GebV-BAV, SR 742.102). Die Kosten des vorinstanzlichen Plangenehmigungsverfahrens müssen deshalb nicht neu verlegt werden.

E. 8.2

Die Beschwerdeführerinnen sind mit ihrem Rechtsbegehren bezüglich einem von fünf Standorten und damit zu einem Fünftel durchgedrungen. In diesem Umfang gelten sie als obsiegend. Der Beschwerdegegner gilt als zu vier Fünftel obsiegend. Entsprechend sind die Verfahrenskosten zu vier Fünfteln den Beschwerdeführerinnen und zu einem Fünftel dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da es sich bei der Beschwerdeführerin 2 um eine Gemeinde handelt und sich der Streit nicht um vermögensrechtliche Interesse der Beschwerdeführerin dreht, hat sie keine Kosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Beschwerdeführerin 3 hat ebenfalls keine Kosten zu tragen (Art. 10 BehiG). Der vom damaligen Instruktionsrichter im Verfahren A-1506/2020 aus Versehen verlangte Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- ist ihr zurückzuerstatten. Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'500.- festzulegen. Sie sind zu vier Fünftel, das heisst in der Höhe von Fr. 1'200.-, der Beschwerdeführerin 1 aufzuerlegen. Diese Kosten sind dem von der Beschwerdeführerin 1 im Verfahren A-1472/2020 geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 300.- ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Zu einem Fünftel, das heisst in der Höhe von Fr. 300.-, sind die Kosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen.

E. 8.3

Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.302.2]). Die Entschädigung wird der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann. Einer unterliegenden Gegenpartei kann sie je nach deren Leistungsfähigkeit auferlegt werden, wenn sich die Partei mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird wie hier keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Die Vorinstanz als Bundesbehörde und die Beschwerdeführerin 2 als Behörde, die als Partei auftritt, haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung. Die Beschwerdeführerin 3 ist nicht anwaltlich vertreten und ihre Eingaben stimmten (fast) wörtlich mit denjenigen der Beschwerdeführerin 2 überein, weshalb nicht davon auszugehen ist, dass ihr verhältnismässig hohe Kosten erwachsen sind. Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin 1 hat Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung gemäss ihres Obsiegens, das heisst im Umfang von einem Fünftel. Der ebenfalls anwaltlich vertretene Beschwerdegegner hat Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung gemäss seines Obsiegens, das heisst im Umfang von vier Fünfteln. Unter Berücksichtigung der

Komplexität des Falles, der eingereichten Rechtsschriften und des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes für das Beschwerdeverfahren hält das Bundesverwaltungsgericht eine (reduzierte) Parteienschädigung von Fr. 1'000.- (inklusive Auslagen) für die Beschwerdeführerin 1 für angemessen. Diese ist ihr vom Beschwerdegegner nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen. Für den Beschwerdegegner hält das Bundesverwaltungsgericht eine (reduzierte) Parteienschädigung von Fr. 4'000.- (inklusive Auslagen) für angemessen. Diese ist ihm von den Beschwerdeführerinnen 1, 2 und 3 nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu bezahlen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.