

Bericht des Gemeinderats zur Motion Jenny Schweizer und Kons. betreffend Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes

(überwiesen am 23. November 2022)

Kurzfassung:

Die Motion strebt im Bereich der Ausgestaltung der Haltestellen des öffentlichen Verkehrs eine verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BehiG) an. Der rechtliche Rahmen für die Umsetzung der Motion stellt neben dem BehiG insbesondere auch das erst am 1. Juli 2020 in Kraft getretene kantonale Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SG 140.500 Behindertenrechtgesetz) dar. Dessen § 7 konkretisiert den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, lässt der Praxis jedoch ebenfalls einen weiten Ermessensspielraum. Im Bereich der Ausgestaltung der Haltestellen des öffentlichen Verkehrs erscheint die bisherige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes wenig flexibel und es besteht die Gefahr, dass in der Praxis zu schematisch auf eine Maximallösung gesetzt wird. Mit kantonalen Ausführungsbestimmungen soll deshalb sichergestellt werden, dass bei der Ausgestaltung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs die Interessen aller Verkehrsteilnehmenden berücksichtigt werden. Es wird vorgeschlagen, eine unformulierte Gemeindeinitiative mit diesem Anliegen beim Kanton einzureichen und die Motion auf diese Weise umzusetzen. Der Gemeinderat schlägt dabei eine Präzisierung des Titels der Gemeindeinitiative vor, sie soll als «Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs» bezeichnet werden.

Politikbereich: Mobilität und Versorgung

Auskünfte erteilen: Daniel Hettich, Gemeinderat
Tel.: 079 302 51 47

Dominik Schärer, Leiter Mobilität und Energie
Tel.: 061 646 82 46

November 2023



1. Überweisung der Motion

Der Gemeinderat hat sich mit [Stellungnahme vom 1. November 2022](#) zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion geäußert und darin auch die Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung einer Haltestelle sowie der Planung der Haltestellen des öffentlichen Verkehrs in Riehen dargelegt. An seiner Sitzung vom 23. November 2022 hat der Einwohnerrat die Motion an den Gemeinderat überwiesen. Die Motion hat folgenden Wortlaut:

"Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind.

Die Kantone setzen dieses Bundesgesetz unterschiedlich um. Basel-Stadt gehört zu jenen Kantonen, die das Gesetz strikt umsetzen - dies ist an den bereits umgebauten Tram- und Busstationen erkennbar. Während viele Umbauten für alle Beteiligten problemlos sind, gibt es aber doch bei anderen Haltestellen Konflikte (z. B. Problematik Clarastrasse mit Restaurantbetreiber).

Für solche Konflikte sieht das BehiG, wie übrigens andere Gesetze auch, explizit den Grundsatz der Verhältnismässigkeit vor, und es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Unverhältnismässig ist nach Art. 11 BehiG ein Umbau, wenn der durch die Beseitigung der Benachteiligung für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis steht, insbesondere:

- a. zum wirtschaftlichen Aufwand;
- b. zu Interessen des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes;
- c. zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit.

Wie beschrieben, setzt der Kanton Basel-Stadt das BehiG streng und wenig flexibel um und geht nicht oder zu wenig auf die Verhältnismässigkeit ein. Dabei wäre es gemäss BehiG bei Tram- und Bushaltestellen bspw. möglich, diese nur bei gewissen Einstiegen behindertengerecht umzubauen und damit die Verhältnismässigkeit zu beachten. Der Schlussbericht der technischen Studie zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Tramnetz Basel vom 18.08.2010 nennt diese Möglichkeit in Ziff. 4.1.3 ausdrücklich: «Eine in Ausnahmefällen nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit anwendbare Alternative ist die beschränkte Erhöhung der Haltekante nur in einem gewissen Bereich der Haltestellen {Kissen}, so dass der behindertengerechte Einstieg an mindestens einer Türe des Trams gewährleistet ist.»

Die BVB halten in Ziff. 5.2 des Umsetzungskonzepts BehiG und Bus vom 29.07.2016 ebenfalls fest, dass die Verwaltung bei der Umsetzung des BehiG den Spielraum von Art. 11 ausnützen könne. Dennoch empfiehlt die BVB pauschal, es sei jeweils die «technisch maximal mögliche Variante anzuwenden», weil es die «einfachste Methode sei» und nicht



mit Widerstand oder Rechtsmittelverfahren gerechnet werden müsse, aber auch im Bewusstsein, dass die Folgen unbekannt seien und teilweise erheblich sein können.

Die unflexible baselstädtische Umsetzung des BehiG droht in naher Zukunft auch Riehen zum Verhängnis zu werden. Der Umbau der Haltestelle «Riehen Dorf» steht demnächst an. Bei einer vollständigen Erhöhung der Haltestellenkante würde die Einfahrt zum Frühmesswegli von der Baselstrasse durch die hohe Kante abgeschnitten. Das Frühmesswegli - direkte Zufahrt zum Gemeindehaus und zum Parkplatz an der Wettsteinstrasse - wäre künftig nicht mehr für den motorisierten Verkehr nutzbar und die Velofahrer müssten von ihren Fahrrädern absteigen und diese über die Kante heben. Dies würde das Unfallrisiko vor Ort enorm erhöhen, da Velofahrer auf die Fahrspur der Autos, oder noch schlimmer vor die Autos gelangen würden.

Mit der vorgesehenen Planung wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit massiv verletzt: Der vorgesehene Umbau der Haltestelle auf der gesamten Länge steht in keinem Verhältnis zur damit verbundenen Stilllegung einer zentralen Verkehrsachse für zahlreiche Verkehrsteilnehmer im Riehener Dorfkern sowie zur entstehenden Unfallgefahr.

Die Motionäre sind der Ansicht, dass eine teilweise Erhöhung ausreicht, damit Behinderte an einzelnen Türen ebenerdig ein- und aussteigen können. So bliebe das «Frühmesswegli» für alle passierbar und Unfälle wie oben beschrieben könnten verhindert werden.

Hinzu kommt, dass bei einer vollständigen Erhöhung auf der ganzen Länge der beiden Haltekanten die beiden Dorfseiten Kirche und Landgasthof durch einen regelrechten Graben getrennt würden.

Weiter müssten in Riehen einige Bushaltestellen an Hanglagen für viel Steuergeld umgebaut werden, obwohl sie wenig frequentiert sind. Dabei ist gerade die Benutzerfrequenz gemäss Art. 6 BehiV ein wichtiges Kriterium bei der Interessenabwägung und der Verhältnismässigkeit nach Art. 11 Abs. 1 BehiG (vgl. die Erläuterungen der Behindertenverbände zum BehiG im Baubereich vom Februar 2010, Abschnitt 6 «Verhältnismässigkeit»). An Hanglagen genügen Rampen an den Bussen, so dass das Aus- und Einsteigen für Behinderte gewährleistet ist.

Die Unterzeichneten bitten den Gemeinderat, dem Einwohnerrat gemäss § 66 Abs. 1 der Verfassung und § 2b des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) des Kantons Basel-Stadt eine formulierte oder unformulierte Gemeindeinitiative zum Beschluss oder zur Einreichung zu Händen des Grossen Rates Basel-Stadt vorzulegen, die wie beschrieben eine Umsetzung des BehiG in Basel-Stadt auf Basis der Verhältnismässigkeit fordert.“

sig. Jenny Schweizer
Katrin Amstutz
Simon Bochsler
Christian Heim

David Moor
Elisabeth Näf
Bernhard Rungger
Eduard Rutschmann



Peter Hochuli
Priska Keller
Daniel Lorenz
Peter Mark

Heinrich Ueberwasser
Denise Wallace
Andreas Zappalà

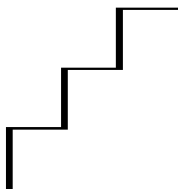
2. Formulierte oder unformulierte Initiative

Die Motion verlangt vom Gemeinderat, dem Einwohnerrat gemäss § 66 Abs. 1 der Kantonsverfassung und gemäss § 2b des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) des Kantons Basel-Stadt eine formulierte oder unformulierte Gemeindeinitiative zum Beschluss vorzulegen, die eine Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BehiG) in Basel-Stadt auf Basis der Verhältnismässigkeit fordert. Welche kantonalen Fachgesetze für die Umsetzung des Anliegens geändert werden müssen, bedarf einer vertieften inhaltlichen und insbesondere auch systematischen Prüfung, wobei insbesondere darauf zu achten ist, dass die kantonalen Ausführungsbestimmungen nicht Bundesrecht oder internationales Recht verletzen. Der Gemeinderat erachtet deshalb eine unformulierte Initiative als geeignetes Instrument für die Umsetzung der Motion.

3. Umsetzung der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre streben an, dass die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BehiG) in Basel-Stadt auf Basis der Verhältnismässigkeit erfolgt. Die Motion zielt dabei auf eine flexiblere Umsetzung des BehiG in Bezug auf die behindertengerechte Ausgestaltung von Tram- und Bushaltestellen und insbesondere darauf ab, dass dort, wo eine vollständige Erhöhung der Haltekanten als unverhältnismässig erscheint, zukünftig auch eine teilweise Erhöhung der Haltestellen in Betracht gezogen wird. Der Gemeinderat schlägt deshalb eine Präzisierung des Titels der Gemeindeinitiative in «*Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs*» vor.

Der rechtliche Rahmen für die Umsetzung der Motion stellt neben dem in der Motion erwähnten BehiG auch § 8 Abs. 3 Kantonsverfassung dar. Danach ist für Personen mit Behinderungen der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, zu gewährleisten, soweit wirtschaftlich zumutbar. Des Weiteren ist das am 1. Juli 2020 in Kraft getretene Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SG 140.500 Behindertenrechtgesetz) zu beachten. Im Rahmen des Erlasses des Behindertenrechtgesetzes wurde die Frage der Verhältnismässigkeit in § 7 wie folgt konkretisiert:



§ 7 Rechtfertigung und Verhältnismässigkeit

¹Öffentliche und private Interessen, welche den in diesem Gesetz sowie in der Spezialgesetzgebung verankerten Rechte entgegenstehen, können deren Einschränkung soweit rechtfertigen, als sie die Interessen an der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überwiegen.

²Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Einschränkung nach Abs. 1 sind insbesondere die folgenden öffentlichen Interessen zu berücksichtigen:

- a) der Umweltschutz;
- b) der Natur-, Heimat- und Denkmalschutz;
- c) die Verkehrs- und Betriebssicherheit.

³Auf Seiten der Stellen nach § 4 Abs. 2 sind insbesondere die folgenden Interessen zu berücksichtigen:

- a) der wirtschaftliche Aufwand, insbesondere die finanzielle Belastung und deren Zumutbarkeit;
- b) der Aufwand für zusätzliche betriebliche Abläufe;
- c) die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Stelle.

⁴Auf Seiten der Menschen mit Behinderungen sind insbesondere die folgenden Interessen zu berücksichtigen:

- a) die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs;
- b) die Verfügbarkeit vergleichbarer Ausweichmöglichkeiten;
- c) die Anzahl betroffener Menschen mit Behinderungen.

⁵Es wird keine Massnahme angeordnet, deren wirtschaftlicher Aufwand für die Stelle nach § 4 Abs. 2 nicht zumutbar ist.

Diese neueste kantonale Gesetzgebung konkretisiert grundsätzlich das von der Motion formulierte Anliegen einer verhältnismässigen Umsetzung des BehiG. Es lässt jedoch der Praxis einen weiten Ermessensspielraum. Bei der behindertengerechten Ausgestaltung von Tram- und Bushaltestellen besteht dabei die Gefahr einer Ermessensunterschreitung, also die Gefahr, dass zur Vermeidung möglicher rechtlicher Auseinandersetzungen zu früh und zu pauschal auf eine Maximallösung gesetzt wird und so die Interessen anderer Verkehrsteilnehmenden zu wenig beachtet werden. Darauf deutet der [«Bericht Umsetzungskonzept BehiG und Bus» des Bau- und Verkehrsdepartements und der BVB vom 29.07.2016](#) hin, in welchem festgehalten wird, dass für den Kanton Basel-Stadt bezüglich der Verhältnismässigkeit die Umsetzung der technisch maximal möglichen Variante angewendet werden soll (S. 66 des Berichts). In diesem Bereich ist deshalb eine Konkretisierung der in § 7 Behindertenrechtegesetz statuierte Verhältnismässigkeitsprüfung sinnvoll. Als Umsetzung der Motion wird deshalb vorgeschlagen, die Verhältnismässigkeitsprüfung gemäss § 7 Behindertenrechtegesetz im Bereich der behindertengerechten Ausgestaltung von Tram- und Bushaltestellen in der Fachgesetzgebung zu konkretisieren. Daraus resultiert folgender Umsetzungsvorschlag:



Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs

«Gestützt auf § 66 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005 und § 2b Abs.1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 reicht der Einwohnerrat für die Einwohnergemeinde Riehen folgende unformulierte Gemeindeinitiative zu Händen des Grossen Rates ein:

Der Kanton erlässt im Bereich der behindertengerechten Ausgestaltung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs Ausführungsbestimmungen zu § 7 Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 18. September 2019. Diese verhindern, dass pauschal auf eine Maximallösung gesetzt wird und stellen sicher, dass bei der Verhältnismässigkeitsprüfung die Interessen und Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden miteinbezogen werden und insbesondere allfällige, durch die Massnahmen verursachten Verkehrsumlagerungen, Mehrverkehr, Verkehrsbehinderungen, Verkehrssicherheitsdefizite sowie räumlichen und historischen Gegebenheiten in die Interessenabwägung miteinbezogen werden.»

4. Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, die Gemeindeinitiative gemäss Beschlussentwurf zu Händen des Grossen Rates zu verabschieden.

Riehen, 7. November 2023

Gemeinderat Riehen

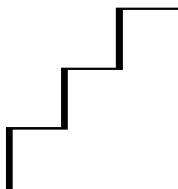
Die Präsidentin:

Christine Kaufmann

Der Generalsekretär:

Patrick Breitenstein

Beigefügt: Beschlussentwurf



Beschluss des Einwohnerrats betreffend Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs

Der Einwohnerrat beschliesst:

Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs:

Gestützt auf § 66 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005¹, § 2b Abs.1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991² und § 21 Abs. 3 lit. m der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002³ reicht der Einwohnerrat folgende unformulierte Gemeindeinitiative zu Händen des Grossen Rates ein:

«Der Kanton erlässt im Bereich der behindertengerechten Ausgestaltung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs Ausführungsbestimmungen zu § 7 Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 18. September 2019⁴. Diese verhindern, dass pauschal auf eine Maximallösung gesetzt wird und stellen sicher, dass bei der Verhältnismässigkeitsprüfung die Interessen und Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden miteinbezogen werden und insbesondere allfällige, durch die Massnahmen verursachten Verkehrsumlagerungen, Mehrverkehr, Verkehrsbehinderungen, Verkehrssicherheitsdefizite sowie räumlichen und historischen Gegebenheiten in die Interessenabwägung miteinbezogen werden.»

Dieser Beschluss wird publiziert.

Riehen, Datum

Im Namen des Einwohnerrats

Der Präsident:

Der Ratssekretär:

Martin Leschhorn Strebel

David Studer Matter

(Ablauf der Referendumsfrist:)

¹ SG [111.100](#)

² SG [131.100](#)

³ SG RiE [111.100](#)

⁴ SG [140.500](#)