



Appellationsgericht  
des Kantons Basel-Stadt  
als Verfassungsgericht  
Kammer

---

VG.2024.1

Parlamentdienst Basel-Stadt

EINGEGANGEN 27. Aug. 2025

## URTEIL

vom 18. August 2025

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, lic. iur. André Equey,  
Dr. Andreas Traub, Prof. Dr. Ramon Mabillard, MLaw Anja Dillena  
und Gerichtsschreiber Dr. Nicola Inglese

---

Beteiligte

**Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt**  
Marktplatz 9, 4001 Basel

**Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt**  
Marktplatz 9, 4001 Basel

**Einwohnergemeinde Riehen**  
Wettsteinstrasse 1, Postfach, 4125 Riehen

Gegenstand

Beschluss des Grossen Rates vom 18. September 2024

**Vorlage** der «Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs» zum Entscheid über ihre rechtliche Zulässigkeit

## Sachverhalt

Der Einwohnerrat der Einwohnergemeinde Riehen (nachfolgend Einwohnerrat) beschloss am 31. Januar 2024, die «Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs» einzureichen. Der Initiativtext lautet wie folgt:

*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, § 2b Abs. 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 und § 21 Abs. 3 lit. m der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002 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 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».

In der Folge überwies die Staatskanzlei die Initiative dem Regierungsrat Basel-Stadt, welcher mit Bericht Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024 dem Grossen Rat beantragte, dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und die Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs für rechtlich unzulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen, falls der Grosse Rat oder das Gericht sie infolge einer Beschwerde für rechtlich zulässig erkläre. Gestützt auf den Beschluss Nr. 24/38/11G vom 18. September 2024 überwies der Grosse Rat mit Eingabe vom 9. Oktober 2024 die Gemeindeinitiative zum Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit dem Appellationsgericht. Der Einwohnerrat beantragte dem Appellationsgericht mit begründeter Stellungnahme vom 19. Dezember 2024, die Gemeindeinitiative für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs sei für rechtlich zulässig zu erklären. Die Kosten des Verfahrens seien dem Kanton aufzuerlegen. Mit freigestellter Vernehmlassung vom 26. Februar 2025 hielt der Regierungsrat, vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD), an den Ausführun-

gen in seinem Bericht Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024 fest und beantragte, die Gemeindeinitiative sei für rechtlich unzulässig zu erklären. Das vorliegende Urteil ist auf dem Zirkulationsweg ergangen.

## Erwägungen

### 1.

**1.1** Die Einwohnergemeinden können auf Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates das Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen stellen (§ 66 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt [KV, SG 111.100]). Konkretisiert wird diese Bestimmung in § 2b Abs. 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG, SG 131.100), wonach eine Einwohnergemeinde berechtigt ist, gemäss § 66 Abs. 1 KV eine formulierte oder eine unformulierte Initiative zu beschliessen. § 91 Abs. 1 lit. g KV, wonach der Grosse Rat über die Zulässigkeit von Initiativen entscheidet oder diese Frage dem Appellationsgericht zum Entscheid vorlegt, bezieht sich gemäss seinem Wortlaut auf «Volksinitiativen» gemäss den §§ 47 ff. KV. Vorliegend zu beurteilen ist aber die Zulässigkeit einer Gemeindeinitiative im Sinne des genannten § 66 KV. Der Verfassungsgeber verweist aber in Bezug auf die Gemeindeinitiative weiter auf die sinngemässe Anwendung der «Bestimmungen über die Volksabstimmung» (§ 66 Abs. 1 Satz 2 KV). Dazu ist auch die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit von Initiativen zu zählen, ist doch bei Gemeindeinitiativen in gleicher Weise wie bei Volksinitiativen sicherzustellen, dass den Stimmberechtigten keine Vorlagen unterbreitet werden, die höherrangigem, zwingendem Recht widersprechen. Zu beachten ist sodann § 17a Abs. 1 IRG, wonach der Grosse Rat gestützt auf § 91 Abs. 1 lit. g KV den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative dem Verfassungsgericht überlassen kann und diesem dann den vom Regierungsrat gemäss § 13 IRG gestellten Antrag vorzulegen hat. Gemäss § 17a Abs. 2 IRG gibt das Verfassungsgericht dem Initiativkomitee der Volksinitiative oder der Einwohnergemeinde, von der die Gemeindeinitiative ausgeht, Gelegenheit, sich schriftlich zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative zu äussern. Diese Bestimmung setzt die Anwendung von § 17a Abs. 1 IRG auch für Gemeindeinitiativen voraus. Daraus folgt, dass der Grosse Rat in Anwendung von § 91 Abs. 1 lit. g KV berechtigt war, die Frage der Zulässigkeit der vorliegenden Gemeindeinitiative dem Appellationsgericht zum Entscheid vorzulegen.

**1.2** Die Gemeindeinitiative ist der Staatskanzlei zu Handen des Grossen Rates einzureichen. Ein Prüfungsverfahren gemäss §§ 9–11 IRG findet nicht statt (§ 2b Abs. 1 und 2 IRG). Überlässt der Grosse Rat gestützt auf § 91 Abs. 1 lit. g KV den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative dem Verfassungsgericht, entscheidet dieses ohne Verhandlung und publiziert das Dispositiv seines Entscheids im Kantonsblatt (§ 17a Abs. 3 i.V.m. § 17 Abs. 4 IRG). Die Kognition des Verfassungsgerichts ist in Fällen, in denen der Grosse Rat ihm ohne eigenen Beschluss den Entscheid über

die Gültigkeit einer Initiative delegiert, frei (VGE VD.2010.68 vom 13. Oktober 2010 E. 1.2). Zuständig ist eine Kammer des Appellationsgerichts (§ 91 Ziff. 5 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]) (VGE VG.2020.1 vom 22. Juli 2020 E. 1, mit Hinweisen).

## **2.**

**2.1** Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Bei der vorliegenden Gemeindeinitiative «für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs» wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung oder in ein Gesetz aufgenommen werden könnte. Es handelt sich mit den unbestrittenen Feststellungen im Bericht des Regierungsrats Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024 vielmehr um eine unformulierte Gemeindeinitiative. Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt der Grosse Rat bei unformulierten Initiativen, ob die Anliegen der Initiantin auf Stufe der Verfassung oder des Gesetzes ausgearbeitet werden sollen (§ 49 Abs. 4 KV i.V.m. § 66 Abs. 1 KV, § 23 IRG).

**2.2** Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst (Prinzip der Einheit der Materie) und nicht etwas Unmögliches verlangt. Eine Initiative verstösst gegen höherrangiges Recht, wenn sie verlangt, übergeordnetes Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben (VGE VG.2020.10 vom 7. Februar 2022 E. 2.1, mit Hinweisen).

**2.2.1** Für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen (BGE 139 I 292 E. 5.7, 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2018.1 vom 15. Januar 2019 E. 2.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1; jeweils mit Hinweisen). Bei der Auslegung eines Initiativtextes ist massgebend, wie dieser von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (BGE 141 I 186 E. 5.3, 139 I 292 E. 7.2). Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden (BGE 143 I 129 E. 2.2, 141 I 186 E. 5.3, 139 I 292 E. 7.2.1, 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1). Der Wille der Initianten muss zumindest insoweit mitberücksichtigt werden, als das durch Auslegung ermittelte Verständnis der Initiative dem Grundanliegen der Initianten entsprechen bzw. mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar sein muss.

Falls eine von den Initianten vorgetragene Begründung zumindest einem Grossteil der unterzeichnenden Stimmberechtigten bekannt gewesen ist, ist für die Bestimmung des Grundanliegens der Initiative massgebend, wie diese von den Unterzeichnenden unter Mitberücksichtigung der Begründung der Initianten vernünftigerweise hat verstanden werden dürfen. Die Gültigkeit der Initiative lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der ihrem Grundanliegen nicht mehr entspricht (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.4–7.2.5 sowie E. 7.5.2, 143 I 129 E. 2.2; BGer 1C\_109/2014 vom 4. März 2015 E. 3.3; mit gewissen Präzisierungen zustimmend ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich 2016, S. 63 ff.; kritisch zu BGE 139 I 292 BISAZ, in: AJP 2014, S. 248 ff.; ferner TSCHANNEN, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, in: ZBJV 2014, S. 777, 830 f.; zum Ganzen VGE VG.2020.10 vom 7. Februar 2022 E. 2.2.2).

**2.2.2** Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (BGE 139 I 292 E. 5.7, 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1). Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinn auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, in: ZBI 2017, S. 299, 308 f. WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158; jeweils mit Hinweisen). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo», BGE 143 I 129 E. 2.2 und 111 Ia 292 E. 3c/cc mit Hinweisen; kritisch zu diesem Grundsatz UEBERSAX, Ist der Grundsatz «in dubio pro populo» noch zeitgemäss? in: ZBI 2018, S. 325 f.). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringstmögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV, SR 101]). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2–3.3, 143 I 129 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1). Obwohl mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2025 zu Recht die Frage aufgeworfen wird, ob und inwiefern der Grundsatz «in dubio pro populo» bei Gemeindeinitiativen überhaupt Anwendung findet, ist mit dem Regierungsrat die Initiative vorliegend im Sinne dieses Grundsatzes zu prüfen. Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet

ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei unformulierten Initiativen sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2, 111 Ia 115 E. 3a, 111 Ia 303 E. 7b, jeweils mit Hinweisen).

**2.2.3** Die Korrektur im Rahmen der Umsetzung darf jedoch nur gewisse untergeordnete Punkte betreffen, da das Volksbegehren vom Gesetzgeber nicht grundlegend umgedeutet werden darf. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verstossen unformulierte Initiativen gegen übergeordnetes Recht, wenn der in der Initiative enthaltene Entwurf schon allein aufgrund seines Zwecks oder wegen der vorgeschlagenen Mittel nur durch Beifügung von Vorbehalten oder Bedingungen, die seine Natur tiefgreifend verändern, mit dem höherrangigen Recht in Einklang gebracht werden kann. Eine solche Auslegung würde in Konflikt geraten mit der grundlegenden Achtung des Willens der Unterzeichnenden und des Volks, das dazu aufgerufen wird, sich zu einer Initiative zu äussern; dieser Wille darf laut Bundesgericht nicht mit der Vorlage eines Entwurfs, der nicht in verfassungskonformer Weise umsetzbar ist, verfälscht werden (BGE 143 I 129 E. 2.2; vgl. SCHAUB, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Diss., Zürich 2023, N 288). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung setzt die Ungültigerklärung einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative wegen Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht voraus, dass eine Umsetzung der Initiative ohne offensichtlichen Widerspruch zum übergeordnetem Recht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Lässt sich eine in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiative hingegen auf eine Art und Weise umsetzen, dass kein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten Recht resultiert, darf sie nicht für ungültig erklärt werden. Überwindbare praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Initiative sowie allenfalls mit der Umsetzung verbundene hohe Kosten für das Gemeinwesen können nicht zur Ungültigerklärung der Initiative führen (BGE 143 I 361 E. 3.3; BGer 1C\_503/2018 vom 1. April 2020 E. 4.3). Bei der Überprüfung der inhaltlichen Rechtmässigkeit allgemeiner Anregungen ist danach zu fragen, ob dem kantonalen Gesetzgeber bei der Umsetzung der Initiative unter Wahrung des mit ihr verfolgten Grundanliegens Gestaltungsspielräume verbleiben, die es ihm erlauben, einen voraussichtlich mit dem höherrangigen Recht vereinbaren Erlass auszuarbeiten (SCHAUB, a.a.O., N 300).

### 3.

**3.1** Wie der Regierungsrat in seinem Bericht Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024 treffend erwogen hat (vgl. S. 9), fordert die Gemeindeinitiative vom Kanton im Bereich der behindertengerechten Ausgestaltung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs die Schaffung von Ausführungsbestimmungen zum kantonalen § 7 des Behindertenrechtgesetzes (BRG, SGS 140.500). Diese sollen verhindern, dass pauschal auf eine

Maximallösung gesetzt wird, und sicherstellen, dass bei der Verhältnismässigkeitsprüfung die Interessen und Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden berücksichtigt werden. Der Kanton Basel-Stadt soll demnach für das kantonale Recht Regeln zur Verhältnismässigkeit erlassen, die eine Auflistung diverser Interessen enthalten. Im Zentrum steht damit die Frage, ob der kantonale Gesetzgeber im Bereich der behindertengerechten Ausgestaltung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs Bestimmungen zur Konkretisierung der Verhältnismässigkeitsprüfung erlassen darf.

## 3.2

**3.2.1** Die Beantwortung der Frage setzt die Klärung des Verhältnisses zwischen Bundes- und kantonalen Kompetenzen voraus, das auf dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts beruht. Dieser wird in Art. 49 Abs. 1 BV ausdrücklich verankert. Danach geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Dass dem Bundesrecht widersprechendes kantonales Recht keinen Bestand haben kann, ergibt sich schon als Konsequenz der bundesstaatlichen Kompetenzordnung gemäss Art. 3 und 42 BV i.V.m. der allgemeinen Kollisionsregel, wonach die übergeordnete Rechtsnorm Vorrang vor einer niedrigeren Rechtsnorm genießt (lex superior derogat legi inferiori)(HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Auflage, Zürich 2024, N 1424). Wenn der Bund in einem ihm zustehenden Kompetenzbereich eine umfassende und abschliessende Regelung aufgestellt hat, besteht grundsätzlich kein Raum mehr für kantonales Recht. Auch wenn die kantonalen Vorschriften inhaltlich dem Bundesrecht nicht widersprechen, ist das kantonale Recht ungültig. Mit dem Erlass einer abschliessenden bundesrechtlichen Regelung wird implizit die Unzulässigkeit von kantonalen Bestimmungen im betreffenden Bereich statuiert (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 1439). Solange der Bund eine ihm von der BV zugewiesene Kompetenz nicht benutzt, bleiben in der Regel die Kantone zuständig. Erst vom Moment an, da der Bund von seiner Kompetenz ganz oder teilweise Gebrauch macht, wird die kantonale Kompetenz in entsprechendem Umfang hinfällig. Die Bundeskompetenzen sind im Normalfall Kompetenzen mit nachträglich derogatorischer Kraft. Ausnahmsweise haben Bundeskompetenzen ursprünglich derogatorische Wirkung (sog. ausschliessliche Bundeskompetenzen). Dies bedeutet, dass mit der Aufnahme der kompetenzbegründenden Norm in die Bundesverfassung generell jede kantonale Kompetenz im betreffenden Sachgebiet untergeht und darauf gestützte Regelungen hinfällig werden. Auch wenn der Bund in der Folge seine Kompetenz nicht ausschöpft, dürfen die Kantone das Sachgebiet nicht regeln (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 1341 und 1345).

**3.2.2** Gemäss Art. 87 BV ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt sowie über die Luft- und Raumfahrt Sache des Bundes. Wie der Regierungsrat mit seinem Bericht im Rahmen der allgemeinen Ausführungen zu Recht festgehalten hat, kommt dem Bund damit die umfassende, nachträglich derogatorische Kompetenz zu, den Eisenbahnverkehr, den Seilbahnverkehr, die Schifffahrt

sowie die Luft- und Raumfahrt zu regeln. Diese Norm vermittelt dem Bund ein Monopol, das er selbst nutzen oder mittels Konzession bzw. Bewilligung übertragen kann. Danach erfasst Art. 87 BV verschiedene Verkehrsträger des öffentlichen Verkehrs (SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 129 f.; BGE 143 I 109 E. E. 5.1.1). Ausserdem ist gemäss Art. 92 Abs. 1 BV das Post- und Fernmeldewesen Sache des Bundes. Es besteht eine umfassende Bundeskompetenz im Bereich des Post- und Fernmeldewesens. Dabei handelt es sich gemäss herrschender Lehre um eine ausschliessliche Kompetenz. Der Umfang des Postwesens ergibt sich aufgrund der Historie. Zu ihm gehören die allgemeinen Postleistungen (Brief- und Paketpost) einschliesslich des Postzahlungsverkehrs sowie die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung (HETTICH/STEINER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 4. Auflage, 2023, Art. 92 Rz. 4 f.). Damit wird der Personenverkehr auf der Strasse in gewissem Rahmen vom Postregal nach Art. 92 BV erfasst. Gemäss dem Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes (PBG, SR 745.1) umfasst das Personenbeförderungsregal 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); nicht davon erfasst ist der Luftverkehr (vgl. Bericht des Regierungsrats Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024, S. 6).

Weiter ist mit Verweis auf den Bericht des Regierungsrats festzuhalten, dass gemäss Art. 8 Abs. 2 BV niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV sind der Bund sowie die Kantone beauftragt, in ihren Zuständigkeitsbereichen gesetzgeberisch tätig zu werden (Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000 [nachfolgend: Botschaft zum BehiG], BBl 2001 S. 1715, 1815). Dabei darf der Bundesgesetzgeber nur in jenen Bereichen Bestimmungen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung erlassen, in denen er über die entsprechende Sachkompetenz verfügt (SCHEFER/HESS-KLEIN, a.a.O., S. 32, mit Hinweisen). Der Bund kam diesem Auftrag mit der Schaffung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG, SR 151.3) nach. Das BehiG stützt sich neben Art. 8 Abs. 4 BV ferner auf verschiedene materielle Kompetenzzuweisungen an den Bund, vor allem im Bereich des öffentlichen Verkehrs und der Fördermassnahmen zur Integration der behinderten Personen (Botschaft zum BehiG, 1718). Das BehiG gilt gemäss Art. 3 lit. b BehiG für öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (Bauten, Anlagen, Kommunikationssysteme, Billettbezug) und Fahrzeuge, die einem der folgenden Gesetze unterstehen: Dem Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101) (Ziff. 1.), dem PBG (Ziff. 3.), dem Trolleybus-Gesetz (TrG, SR 744.21) (Ziff. 4.), dem Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (BSG, SR 747.201) (Ziff. 5.), dem Luftfahrtgesetz (LFG, SR 748.0) (Ziff. 6.) oder dem

Seilbahngesetz (SebG, SR 743.01), ausgenommen die Skilifte sowie Luftseilbahnen mit weniger als neun Plätzen pro Transporteinheit (Ziff. 7.). Gemäss Art. 5 BehiG i.V.m. Art. 2 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 BehiG sind der Bund und die Kantone verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen bei der Benützung des öffentlichen Verkehrs zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Sie müssen dieser Verpflichtung von Amtes wegen nachkommen, unabhängig vom Bestehen allfälliger Rechtsansprüche und ihrer Geltendmachung durch die Betroffenen. Es ist insbesondere erforderlich, dass der Bund und die Kantone präventiv tätig werden, um allfällige Benachteiligungen von vornherein zu vermeiden (SCHEFER/HESS-KLEIN, a.a.O., S. 203, Botschaft zum BehiG, S. 1779). Gemäss Art. 15 Abs. 1 BehiG erlässt der Bundesrat, um ein behindertengerechtes öffentliches Verkehrssystem sicherzustellen, für die konzessionierten Unternehmen Vorschriften über die Gestaltung der Bahnhöfe und Haltestellen sowie der Flugplätze (lit. a), der Kommunikationssysteme und der Billettausgabe (lit. b) und der Fahrzeuge (lit. c). Nach Art. 15 Abs. 3 BehiG werden die Vorschriften nach den Absätzen 1 und 2 periodisch dem Stand der Technik angepasst. Der Bundesrat kann technische Normen oder andere Festlegungen privater Organisationen für verbindlich erklären. Gestützt auf Art. 15 und Art. 23 BehiG hat er die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV, SR 151.34) erlassen. Diese regelt die funktionalen Anforderungen an die Einrichtungen, die Fahrzeuge und die Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs sowie die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen (Art. 1 Abs. 2 VböV). Sie gilt für Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs (Art. 2 Abs. 1 lit. a VböV) und für von allen beanspruchten Dienstleistungen der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Art. 2 Abs. 1 lit. b VböV). Zu den Einrichtungen, Fahrzeugen und Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs gehören gemäss Art. 2 Abs. 3 VböV insbesondere die Zugänge zu den Bauten und Anlagen (lit. a); die Orte, an denen ein Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs Fahrgäste ein- oder aussteigen lässt (Haltepunkte) (lit. b); Perrons (lit. c); Kundenshalter (lit. d); Informations-, Kommunikations-, Billettbezugs- und Reservationssysteme sowie Notrufsysteme (lit. e); Toiletten und Parkplätze, die zu Haltepunkten gehören und überwiegend von Reisenden genutzt werden (lit. f); Nebenbetriebe gemäss Art. 39 Abs. 1 EBG (lit. g); die Gestaltung des Ein- und Ausstiegs in ein bzw. aus einem Fahrzeug sowie die Türöffnungssysteme (lit. h); die Halteanforderungssysteme in den Fahrzeugen und an Haltepunkten mit Halt auf Verlangen (lit. i). Es gilt gemäss Art. 11 BehiG jedoch immer das Verhältnismässigkeitsprinzip. So kann es durchaus sein, dass ein Halt auf Verlangen barrierefrei angepasst werden muss, weil er sich in der Nähe eines Altersheims oder einer Behinderteninstitution befindet. «Andererseits ist es möglich, dass zum Beispiel bei einer Regionalstation, bei der schwierige räumliche Verhältnisse herrschen und kaum je behinderte Reisende ein- oder aussteigen, auf die Anpassung aus Gründen der Verhältnismässigkeit verzichtet wird. Dabei ist jedoch zu beachten, dass gemäss Art. 12 Abs. 3 BehiG im öffentlichen Verkehr bei Bedarf zwingend nach einer Ersatzlösung gesucht werden muss, wenn auf eine Anpassung verzichtet wird. Die Regel-Ersatzlösung ist die in Art. 3 Abs. 2 VböV festgehaltene Hilfe-

stellung durch das öV-Personal» (Erläuterungen zur VböV des Bundesamts für Verkehr [BAV], Stand 1. Juli 2024, S. 3 [Erläuterungen VböV]). Gemäss Art. 3 Abs. 1 VböV sollen Behinderte, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benützen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können. Soweit die Autonomie nicht durch technische Massnahmen gewährleistet werden kann, erbringen die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs die erforderlichen Hilfestellungen durch den Einsatz von Personal (Art. 3 Abs. 2 VböV). Die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs verzichten möglichst auf eine Pflicht zur Voranmeldung, die nur für Behinderte gilt (Art. 3 Abs. 3 VböV). Die Art. 4 bis 7 VböV beschreiben konkreter als das Gesetz, welche Anforderungen an einen behindertengerechten öffentlichen Verkehr gestellt werden (Erläuterungen VböV, S. 5). Nach Art. 8 VböV erlässt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Bestimmungen über die technischen Anforderungen an die Gestaltung der Bahnhöfe, der Haltestellen, der Flugplätze, der Kommunikationssysteme, der Billett-ausgabe sowie der Fahrzeuge. Gestützt hierauf hat das UVEK die Verordnung über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 23. März 2016 (VAböV, SR 151.342) erlassen. Nach Art. 1 Abs. 1 VAböV regelt sie die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung der Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs im Allgemeinen (lit. a), des öffentlichen Bus- und Trolleybusverkehrs (lit. b) und des öffentlichen Seilbahnverkehrs mit mehr als acht Plätzen pro Fahrzeug (lit. c). Nach Art. 1 Abs. 3 VAböV sind die Bestimmungen anwendbar, soweit die Anwendung nicht den Bestimmungen des BehiG über die Verhältnismässigkeit widerspricht. Für den Eisenbahnverkehr hat das UVEK gestützt auf Art. 81 Eisenbahnverordnung (EBV, SR 742.141.1) die Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV, SR 742.141.11) sowie gestützt auf Art. 8 VböV und Art. 55 Schiffbauverordnung (SBV, SR 747.201.7) die Ausführungsbestimmungen zur Schiffbauverordnung (AB-SBV, SR 747.201.71) erlassen. Aus Gründen der Flexibilität wurden die detaillierten technischen Vorschriften in der VAböV, den AB-EBV und den AB-SBV festgelegt (Erläuterungen VböV, S. 5) (vgl. Bericht des Regierungsrats Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024, S. 6 ff.).

Wie vorstehend dargelegt, sehen Art. 5 Abs. 1 BehiG i.V.m. Art. 2 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 BehiG vor, dass der Bund und die Kantone Massnahmen ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung bei der Benützung des öffentlichen Verkehrs zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Diese Massnahmen wirken auch präventiv und sollen verhindern, dass Benachteiligungen überhaupt entstehen. Um eine Benachteiligung zu verhindern oder zu beseitigen, werden vom BehiG Anpassungsmassnahmen gefordert. Diese Anpassungsmassnahmen sind im Rahmen der Verhältnismässigkeit gefordert. Art. 11 BehiG konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und erlaubt es den rechtsanwendenden Behörden, einen strengen Prüfungsstabsstab anzulegen (Botschaft zum BehiG, S. 1781). Gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG ordnet das Gericht oder die Verwaltungsbehörde die Beseitigung der Benach-

teiligung nicht an, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis steht, insbesondere zum wirtschaftlichen Aufwand (lit. a); zu Interessen des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes (lit. b); zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit (lit. c). Nach Art. 12 Abs. 2 BehiG trägt das Gericht oder die Verwaltungsbehörde bei der Interessenabwägung nach Art. 11 Abs. 1 BehiG den Übergangsfristen für Anpassungen im öffentlichen Verkehr (Art. 22 BehiG) Rechnung; dabei sind auch das Umsetzungskonzept des Bundes für die Ausrichtung der Finanzhilfen (Art. 23 Abs. 3 BehiG) und die darauf gestützte Betriebs- und Investitionsplanung der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs zu beachten. Bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr mussten spätestens 20 Jahre nach dem Inkrafttreten des BehiG behindertengerecht sein (vgl. Art. 22 Abs. 1 BehiG). Dies bedeutet, dass sie seit dem 1. Januar 2024 den Anforderungen des BehiG entsprechen müssen. Gemäss Art. 12 Abs. 3 BehiG verpflichtet das Gericht oder die Verwaltungsbehörde das konzessionierte Unternehmen oder das Gemeinwesen, eine angemessene Ersatzlösung anzubieten, wenn es oder sie nach Art. 11 Abs. 1 BehiG darauf verzichtet, die Beseitigung einer Benachteiligung anzuordnen. Art. 11 Abs. 1 BehiG wird in Art. 6 Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV, SR 151.31) weiter konkretisiert. Nach Art. 6 Abs. 1 BehiV muss zur Beurteilung der Frage, ob ein Missverhältnis im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BehiG vorliegt, in der Interessenabwägung namentlich berücksichtigt werden: Die Zahl der Personen, welche die Baute oder die Anlage benutzen oder die Dienstleistung in Anspruch nehmen (lit. a); die Bedeutung der Baute, der Anlage oder der Dienstleistung für die Menschen mit Behinderungen (lit. b); der provisorische oder dauerhafte Charakter der Baute, der Anlage oder der Dienstleistung (lit. c). Sind die Interessen der Behinderten gegen die Interessen des Umweltschutzes, des Naturschutzes oder des Heimatschutzes und der Denkmalpflege abzuwägen (Art. 11 Abs. 1 lit. b BehiG), so sind gemäss Art. 6 Abs. 2 BehiV zusätzlich zu berücksichtigen: Die Bedeutung der Baute oder der Anlage aus der Sicht des Umweltschutzes, des Naturschutzes oder des Heimatschutzes und der Denkmalpflege (lit. a) und das Ausmass, in dem die verlangten Anpassungen: die Umwelt und die Bausubstanz beeinträchtigen (lit. b Ziff. 1); die Struktur und das Erscheinungsbild der Baute oder der Anlage aus der Sicht des Naturschutzes oder des Heimatschutzes und der Denkmalpflege beeinträchtigen (lit. b Ziff. 2) (vgl. Bericht des Regierungsrats Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024, S. 8 f.)

### **3.2.3**

**3.2.3.1** Das EBG regelt den Bau und Betrieb von Eisenbahnen (Art. 1 Abs. 1 EBG). Gemäss Art. 1 Abs. 2 EBG umfasst die Eisenbahn die Infrastruktur und den darauf durchgeführten Verkehr. Somit handelt es sich bei den Eisenbahnen aus traditioneller Sicht um Einrichtungen und Leistungsangebote sowie um entsprechende Verkehrsunternehmungen des schienengebundenen Verkehrs. Die Definition erfolgt ausgehend von einem technischen Element. In diesem Sinne fallen Untergrund-, Strassen-, Einschienen-, Magnetschienen-, S-Bahnen usw. unter den Begriff der Eisenbahn. Sie dienen in ihrer Funktion dem öffentlichen Verkehr und innerhalb des öffentlichen Verkehrs

sind sie für den Massenverkehr im örtlichen, regionalen und landesweiten wie auch internationalen Personenverkehr und überdies für den Güterverkehr über grössere Distanzen prädestiniert. Sachlich erfasst sind die Verkehrsunternehmungen, Planung, Bau, Betrieb, Leistungsangebote, Finanzierung, Stellung des Benützers, Sicherheitsbelange etc. (vgl. UHLMANN/LENDI, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 4. Auflage, 2023, Art. 87 Rz. 36). Daraus schliesst der Regierungsrat zu Recht, dass der im Kanton Basel-Stadt verkehrende Tramverkehr sowie die dafür erforderliche Infrastruktur unter die Eisenbahngesetzgebung des Bundes fallen und in diesem Bereich dem Bund eine umfassende, nachträgliche derogatorische Kompetenz gemäss Art. 87 BV zukommt. Der Tramverkehr dient ausserdem der regelmässigen und gewerbsmässigen Personenbeförderung. Damit fällt er zusätzlich unter das Personenbeförderungsmonopol des Bundes gemäss Art. 92 Abs. 1 BV, indem der Bund das PBG erlassen hat.

Wie der Regierungsrat weiter zu Recht feststellt, gilt das BehiG für öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs, die dem EBG oder PBG unterstehen (vgl. Art. 3 lit. b Ziff. 1 und 3 BehiG). Unter den Regelungsgegenstand des BehiG sowie der darauf erlassenen Verordnungen, wie etwa die BehiV, die VböV, die VAböV sowie das EBG, die EBV und die AB-EBV, fallen auch die Haltestellen der Trams. Daher sind die Kantone gestützt auf das Bundesrecht verpflichtet, insbesondere die Haltestellen so umzubauen, dass keine Benachteiligung beim Zugang zu einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs besteht. Der Regierungsrat weist jedoch richtigerweise darauf hin, dass die Pflicht zur Anpassung der Haltestellen zur autonomen Benutzung unter der Verhältnismässigkeitsprüfung gemäss Art. 11 BehiG steht. Wie bereits ausgeführt, hält diese Bestimmung in ihrem Abs. 1 fest, dass das Gericht oder die Verwaltungsbehörde die Beseitigung der Benachteiligung nicht anordnet, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis steht, insbesondere zum wirtschaftlichen Aufwand (lit. a), zu Interessen des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes (lit. b) oder zu Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit (lit. c). Art. 11 BehiG bezeichnet mithin bereits die für die Interessenabwägung heranzuziehenden Interessen, die ihrerseits in Art. 6 BehiV noch weiter konkretisiert werden (vgl. oben E. 3.2.2). Demzufolge bestehen schon bundesrechtliche Regelungen zur Verhältnismässigkeit bzw. zur Prüfung der Verhältnismässigkeit beim Ausbau von öffentlichen Haltestellen im Tramverkehr im Einzelfall. Der Kanton Basel-Stadt verfügt damit über keine Kompetenz mehr, Regeln zur Verhältnismässigkeit selbst zu erlassen. Zwar sieht Art. 4 BehiG vor, dass das BehiG weitergehenden Bestimmungen der Kantone zu Gunsten der Menschen mit Behinderungen nicht entgegensteht. Die Intention dieser Bestimmung war, dass «fortschrittliche Lösungen auf kantonaler Ebene» nicht verhindert werden sollten (Botschaft zum BehiG, S. 1779). Dabei ist mit der Vernehmlassung des Regierungsrats vom 26. Februar 2025 zunächst fraglich, ob diese Bestimmung im Bereich der bereits bundesrechtlich ausführlich geregelten Verhältnismässigkeitsprüfung überhaupt noch Anwendung finden kann. Denn gemäss den Vorgaben des BehiG sowie den dazugehörigen Verordnungen und Ausführungsbestimmungen

des Bundes ist der autonome Einstieg in das Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs das oberste Ziel und soll nach Möglichkeit gewährleistet werden. Eine weitere Verbesserung zu Gunsten der Menschen mit Behinderungen ist folglich nicht möglich. Dies braucht aber nicht abschliessend erörtert zu werden. Wie erwähnt, verlangt die Initiative den Erlass von Ausführungsbestimmungen, welche «verhindern, dass pauschal auf eine Maximallösung gesetzt wird» und sicherstellen sollen «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». Der Regierungsrat stellt daher zu Recht fest, dass die mit der vorliegenden Gemeindeinitiative geforderten Ausführungsbestimmungen gemäss Wortlaut und Hintergründen der Initiative gerade nicht zu Gunsten der Behinderten ausfallen sollen, so dass Art. 4 BehiG, der einen Vorbehalt zugunsten der Kantone enthält, vorliegend keine Anwendung finden kann. Vielmehr zielt die Initiative darauf ab, die bundesrechtlichen Kriterien der Interessensabwägung zu Lasten der Behinderten einzuschränken. Wenn der Einwohnerrat geltend macht, die Initiative sei nur dann bundesrechtswidrig, wenn sie darauf abziele, das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum zu unterschreiten, scheint er rechtliche Vorgaben mit der im Einzelfall vorzunehmenden Verhältnismässigkeitsprüfung nach Bundesrecht zu vermischen. Wie im Bericht des Regierungsrates sorgfältig dargelegt, ist die Verhältnismässigkeit im Bereich der behindertengerechten Ausgestaltung bzw. Ausbau von Tramhaltestellen abschliessend durch Bundesrecht geregelt. Der Gesetzgeber des Kantons Basel-Stadt besitzt daher keine Kompetenz mehr, Ausführungsbestimmungen zur Verhältnismässigkeit zu erlassen. Die Forderung der Gemeindeinitiative ist in diesem Bereich daher bundesrechtswidrig (vgl. Bericht Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024, S. 9 f.).

**3.2.3.2** Wie der Regierungsrat treffend erwogen hat, verhält es sich mit dem Busverkehr ähnlich. Dieser dient der regelmässigen und gewerbsmässigen Personenbeförderung und fällt daher unter das Personenbeförderungsmonopol des Bundes gemäss Art. 92 Abs. 1 BV. Zudem handelt es sich in diesem Bereich um den öffentlichen Verkehr, da die Strassenverkehrsfahrzeuge der gewerbsmässigen Personenbeförderung dienen und mehr als acht Passagiere aufnehmen können (SCHEFER/HESS-KLEIN, a.a.O., S. 147). Der Regierungsrat hat mit dem Zitat von SCHEFER/HESS-KLEIN zu Recht betont, dass bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen betreffend den Busverkehr zu beachten ist, dass die Kantone zuständig sind «zum Erlass von Vorschriften über den Bau von Strassen und den weiteren damit verbundenen Einrichtungen, also auch etwa Ein- und Ausstiegsstellen für den Personentransport. Dem Bund kommt gestützt auf Art. 92 BV auch die Kompetenz zu, die für die Personenbeförderung erforderliche Verkehrsinfrastruktur zu erstellen. Der Bund darf zudem Vorschriften aufstellen, soweit funktional mit der Personenbeförderung zusammenhängende Einrichtungen betroffen sind [...]». Der Bund hat, soweit die behindertengerechte

Ausgestaltung der Einrichtungen in Frage steht, seine Kompetenzen mit dem Erlass des BehiG ausgeübt. Die Anforderungen des BehiG an Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs sind deshalb auch dort zu berücksichtigen, wo der Bau solcher Einrichtungen durch kantonales Recht geregelt wird» (SCHEFER/HESS-KLEIN, a.a.O., S. 151). Für den behindertengerechten Ausbau von Haltestellen im Busverkehr sind namentlich das BehiG, BehiV, VböV und die VAböV zu beachten. Letztere sieht im 3. Abschnitt besondere Anforderungen im Bus- und Trolleybusverkehr vor. So regelt Art. 13 VAböV beispielsweise, dass der Ein- und Ausstieg im Bus- und Trolleybusverkehr zu gewährleisten ist: Für Personen im Rollstuhl oder mit Rollator, indem zwischen dem Perron und dem Einstiegsbereich des Fahrgastraums eine Niveaudifferenz und eine Spaltbreite für den niveaugleichen Einstieg gemäss Anhang Ziffer 2.3 der Verordnung (EU) Nr. 1300/201424 erreichbar sind (lit. a); für Personen im Rollstuhl durch eine fahrzeuggebundene oder mobile Rampe, einen Hublift oder eine andere technische Lösung (lit. b). Wie erwähnt, besagt Art. 1 Abs. 3 VAböV, dass die Bestimmungen dieser Verordnung anwendbar sind, soweit die Anwendung nicht den Bestimmungen des BehiG über die Verhältnismässigkeit widerspricht. Daraus ergibt sich, dass auch für die Haltestellen im Busverkehr eine Verhältnismässigkeitsprüfung gestützt auf das BehiG zu erfolgen hat. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Tramverkehr ausgeführt, regelt Art. 11 BehiG die Interessenabwägung, die in Art. 6 BehiV weiter konkretisiert wird (vgl. oben E. 3.2.2 und 3.2.3.1). Es besteht damit auch im Bereich des Busverkehrs keine kantonale Kompetenz mehr, eine Verhältnismässigkeitsprüfung für den behindertengerechten Ausbau von Bushaltestellen auf kantonaler Ebene zu normieren. Die Forderung der Gemeindeinitiative ist auch in diesem Bereich bundesrechtswidrig.

**3.3** Zusammenfassend stellt der Regierungsrat in seinem Bericht Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024 zu Recht fest, dass die Gemeindeinitiative insgesamt als bundesrechtswidrig anzusehen ist. Darüber hinaus lässt sich auch mit einer Gemeindeinitiative, die nicht pauschal auf eine Maximallösung setzt, nicht auf einen Einzelfall einwirken. Gemäss Art. 11 BehiG ist die Verhältnismässigkeitsprüfung vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde im Einzelfall vorzunehmen. Da es sich beim BehiG um eine nachträglich derogatorische Bundesregelung handelt, kommt dem kantonalen Gesetzgeber keine Kompetenz zur Konkretisierung der Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall zu. Er ist funktionell dafür nicht zuständig. Dies erkannte der Regierungsrat bereits mit dem in der Stellungnahme des Einwohnerrats vom 19. Dezember 2024 (vgl. S. 5) referenzierten Ratschlag und Bericht Nr. 18.0839.01 vom 16. Januar 2019 betreffend Kantonale Volksinitiative «Für eine kantonale Behindertengleichstellung» und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen [Behindertenrechtgesetz, BRG] sowie Bericht zur Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend kantonales Behindertengleichstellungsrecht vom 16. Januar 2019 (nachfolgend Ratschlag und Bericht Nr. 18.0839.01 vom 16. Januar 2019), indem er etwa festgehalten hat, dass es der BV widersprechen würde, auf gesetzlicher Ebene die im Einzelfall zu berücksichtigenden Interessen und deren Gewichtung abschliessend zu definieren (S. 34). § 7 BRG kommt insoweit keine eigenständige Bedeutung zu

(vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 1438 f.). Er nennt allein im Rahmen der Interessenabwägung im Einzelfall bereits gemäss der Bundesgesetzgebung zu berücksichtigende Gesichtspunkte, ohne eine Gewichtung vorzunehmen, wie dies mit der Gemeindeinitiative beabsichtigt ist. Zur Klarstellung sei ergänzend darauf hingewiesen, dass das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) im Rahmen von Art. 11 BehiG eine Umsetzungsrichtlinie erlassen hat. Danach dient die «Variante mit durchgehender hoher Kante» zwar als Ausgangspunkt für die Beurteilung einzelner Haltestellenprojekte. Dabei wird aber nicht immer die Maximallösung umgesetzt, sondern jeweils standardmässig geprüft, ob dieser Lösung Hindernisse entgegenstehen. Falls ja, werden alternative Varianten geprüft (vgl. Mitbericht des BVD an das JSD vom 15. Januar 2025, S. 2 [act. 9]). Entgegen den Ausführungen des Einwohnerrats in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 2024 (Rz. 6) ist in der Argumentation des Regierungsrats auch kein Widerspruch erkennbar. Im Bericht des Regierungsrates Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024 wird lediglich erörtert, dass in § 7 BRG unter anderem die Verhältnismässigkeit geregelt sei (vgl. S. 11). Dass diese kantonale Bestimmung im Bereich des öffentlichen Verkehrs Anwendung findet, wird nicht ausgeführt. Im Ratschlag zum BRG wird im Kapitel 7.4.9 zum Thema Mobilität erwogen, dass im «Bereich des öffentlichen Verkehrs [...] das BehiG sowie die dazugehörigen Verordnungen die Anforderungen an Einrichtungen und Fahrzeuge fest[legen], die erfüllt sein müssen, damit Menschen mit Behinderungen bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs nicht benachteiligt werden» (Ratschlag und Bericht Nr. 18.0839.01 vom 16. Januar 2019, S. 22 f.). Den Erwägungen des Regierungsrats in seinem Bericht Nr. 24.0165.01 vom 19. Juni 2024, auf welchen an dieser Stelle vollumfänglich verwiesen wird, ist damit in allen Teilen zu folgen und die Gemeindeinitiative «für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs» für rechtlich unzulässig zu erklären.

#### 4.

Da weder das IRG noch das VRPG die Kostenfolgen der Vorlage einer Initiative durch den Grossen Rat an das Verfassungsgericht zum Entscheid über ihre rechtliche Zulässigkeit regelt, sind für das vorliegende Verfahren Kosten weder zu erheben noch zuzusprechen (VGE VG.2020.1 vom 22. Juli 2020 E. 8).

Das Dispositiv dieses Urteils ist in Anwendung von § 17a Abs. 3 und § 17 Abs. 4 IRG im Kantonsblatt zu veröffentlichen.

**Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht (Kammer):**

**://:** Die Gemeindeinitiative «für eine vernünftige und verhältnismässige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs» wird für rechtlich unzulässig erklärt.

Dieses Urteil wird im Dispositiv im Kantonsblatt veröffentlicht.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Mitteilung an:

- Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt
- Justiz- und Sicherheitsdepartement
- Einwohnergemeinde Riehen

**APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT**

Der Gerichtsschreiber



Dr. Nicola Inglese

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.