



An den Grossen Rat

12.5308.02

PD/P125308

Basel, 17. Dezember 2014

Regierungsratsbeschluss vom 16. Dezember 2014

Anzug Jürg Meyer und Konsorten betreffend „Einführung von kantonalen Förderbeiträgen zur Beseitigung von baulichen Hindernissen für Behinderte in öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Dezember 2012 den nachstehenden Anzug Jürg Meyer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Behinderte Menschen haben heute ein verfassungsmässiges Recht, dass sie in öffentlich zugänglichen Bauten ohne Schwierigkeiten hineingelangen können. Dies gilt in besonderem Masse, seit mit den Verbesserungen des baselstädtischen Bau- und Planungsgesetzes, vom Grossen Rat genehmigt am 12. September 2012, behinderte Menschen und ihre Organisationen ihren Anspruch auf Beseitigung von Hindernissen verbindlich beim Bau- und Gastgewerbeinspektorat einfordern können. Dies bringt wichtige Fortschritte in der Gleichstellung Behinderter.

Die Behindertenrechte sind bei Neubauten in der Regel leicht zu verwirklichen. Denn sie bringen dort kaum wesentliche Mehrkosten. Sie stossen aber oft auf schmerzhaft Grenzen, wenn es um die Sanierung bereits bestehender Bauten geht. Gemäss dem geltenden § 62 des Bau- und Planungsgesetzes müssen die Kosten der Behindertengängigkeit wirtschaftlich zumutbar sein. Soweit jetzt neu Behinderte und ihre Verbände ihre Rechte ausserhalb von ohnehin geplanten Sanierungen bei der Baubewilligungsbehörde geltend machen können, bestehen zusätzliche Regeln für die Abklärung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Die zu erwartenden Kosten dürfen nicht höher sein als 3 Prozent des Gebäudeversicherungswerts der betroffenen Baute oder Anlage oder nicht mehr als CHF 150'000. Auch unterhalb dieser Grenzwerte muss eine weitere Interessensabwägung vorgenommen werden. Zu berücksichtigen ist dabei der tatsächlich erzielte Ertrag in der Baute oder Anlage. Damit soll vermieden werden, dass gemeinnützige Institutionen, kleinere Kultur- oder Gastrobetriebe oder andere gewerbliche Betriebe oder Institutionen mit beschränkter Ertragskraft in unzumutbarer Weise mit Kosten angeordneter baulicher Massnahmen belastet werden. Aber gerade damit besteht die Gefahr, dass wichtige Dienstleistungen, zum Beispiel von Beratungsstellen, aus baulichen Gründen für viele Behinderte unzugänglich bleiben.

Die Unterzeichnenden schlagen darum einen besonderen Förderbeitrag für bauliche Massnahmen im Interesse der Behindertengängigkeit vor. Dieser soll nach dem Vorbild der bereits bestehenden Förderbeiträge für Verpflichtungen aus dem kantonalen Energiegesetz ausgestaltet werden.

Gemäss Energiegesetz können diese Förderbeiträge zwischen 10 und 40 Prozent des Investitionsbetrags ausmachen. Mit dem neu einzuführenden Förderbeitrag zur Erreichung der Behindertengängigkeit soll vor allem die Zumutbarkeit von Investitionen erweitert werden. In diesem Sinne ersuchen die Unterzeichnenden den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten:

1. Wie lässt sich verhindern, dass als Folge der Grenzen der Zumutbarkeit behindertengerechter Sanierungen wichtige Einrichtungen für Behinderte nur schwer oder überhaupt nicht zugänglich bleiben?
2. Wie kann mit Förderbeiträgen, ausgestaltet nach dem Vorbild der bereits bestehenden Energieförderbeiträgen, besonders für wirtschaftlich schwächere Betriebe und Institutionen die Zumutbarkeit von Investitionen für die Behindertengängigkeit erweitert werden?
3. Es sollen für die Einführung der Förderbeiträge die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

Jürg Meyer, Patrizia Bernasconi, Gülsen Oeztürk, Atilla Toptas, Maria Berger-Coenen, Dominique König-Lüdin, Christian von Wartburg, Stephan Luethi-Brüderlin, Otto Schmid, Franziska Reinhard, Christoph Wydler, Christine Keller, Ursula Metzger Junco P., Jörg Vitelli, Sibel Arslan, Talha Ugur Camlibel, Heidi Mück, Doris Gysin, Urs Müller-Walz, Sibylle Benz Hübner, Brigitta Gerber

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Am 12. September 2012 beschloss der Grosse Rat die Aufnahme von § 62a ins Bau- und Planungsgesetz. Dieser erfüllt den Auftrag gemäss Kantonsverfassung § 8 Abs. 3, die wirtschaftliche Zumutbarkeit für die behindertengerechte Anpassung von Bauten und Anlagen zu konkretisieren. Wirtschaftlich zumutbar sind Kosten für behindertengerechte Sanierungen, wenn sie nicht grösser sind als 3% des Gebäudeversicherungswerts der betreffenden Baute oder Anlage oder nicht grösser als 150'000 Franken.

Die Anzugsteller gehen davon aus, dass aufgrund der definierten wirtschaftlichen Zumutbarkeit wichtige Einrichtungen für Menschen mit Behinderung nur schwer oder überhaupt nicht zugänglich bleiben. Sie schlagen darum einen besonderen Förderbeitrag zur Beseitigung von baulichen Hindernissen für behinderte Menschen vor. Dieser soll nach dem Vorbild der bereits bestehenden Förderbeiträge für Verpflichtungen aus dem kantonalen Energiegesetz ausgestaltet werden.

1.1 Bisherige Praxis

Im Jahr 2013 sind drei Anträge von Pro Infirmis Basel-Stadt zu drei verschiedenen Liegenschaften gestützt auf § 62a des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) vom 17. November 1999, SG 730.100, beim Bau- und Gastgewerbeinspektorat eingetroffen.

Zwei Anträge wurden zurückgezogen, nachdem der Eigentümer versichert hat, das Anliegen zu prüfen. Gemäss Infoblatt Nr. 26 von Pro Infirmis Basel-Stadt handelt es sich bei den Bauten um das Sommercasino (Einbau eines rollstuhlgängigen Eingangs und eines Rollstuhl-WC) und das Theater Basel (Einbau von zusätzlichen Rollstuhlplätzen).

Auf einen Antrag wurde nicht eingetreten, weil das berechtigte Bedürfnis für die Anpassung nicht dargelegt werden konnte. Es handelte sich um ein Restaurant in der Grossbasler Innenstadt. In

seiner Nähe befinden sich Gaststätten, die hindernisfrei zugänglich sind. Die entsprechende Verfügung wurde im Frühjahr 2014 eröffnet und ist rechtskräftig geworden.

Im Jahr 2014 ist ein Antrag eingegangen, der sich auf § 62a BPG beziehen könnte. Auf Nachfrage, ob er als solcher gemeint ist, hat sich der Gesuchsteller nicht mehr gemeldet.

2. Bericht über die Rechtslage

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Vorschrift gemäss § 62a BPG eine neue und aussergewöhnliche rechtliche Regelung ist, für die es noch keine praktischen Anwendungsfälle gibt. Bis heute sind erst drei Fälle durch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat beurteilt worden. Da es sonst in der Schweiz keine direkt vergleichbaren Regelungen gibt, kann für die Beurteilung auch nicht auf die Praxis anderer Kantone zurückgegriffen werden. Die Auswirkungen der Konkretisierung der Verfassungsbestimmung, also die Auswirkungen von § 62a BPG, können deshalb heute noch nicht beurteilt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt können nur Annahmen über die möglichen Auswirkungen getroffen werden, denn man weiss noch nicht, wie viele Anträge in den kommenden Jahren gestellt, wie viele davon als wirtschaftlich unzumutbar eingestuft werden und von welchen Sanierungskosten ausgegangen werden muss.

Die Kantonsverfassung enthält allerdings keinen Hinweis, dass Massnahmen zur Behindertengleichstellung vom Kanton finanziell unterstützt werden sollen. Man könnte sich sogar fragen, ob die Kantonsverfassung überhaupt Raum dafür lässt.

Die Anzugsteller fordern nicht, dass Sanierungen, deren Kosten als wirtschaftlich zumutbar beurteilt worden sind, mit staatlichen Beiträgen zu unterstützen seien und die finanzielle Belastung dadurch abgeschwächt würde. Der Anzug ist so zu verstehen, dass Sanierungen, welche gemäss den gesetzlichen Regelungen nach § 62a BPG aufgrund zu hoher Kosten als wirtschaftlich unzumutbar eingestuft würden, mittels staatlicher Beiträge überhaupt erst wirtschaftlich zumutbar gemacht werden sollen.

Die Kantonsverfassung verlangt im § 8 Abs. 3 die Gleichstellung von Behinderten betreffend den Zugang zu Bauten und Anlagen sowie betreffend die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, soweit dies wirtschaftlich zumutbar ist. Gleichzeitig verlangt sie, dass der Gesetzgeber diese wirtschaftliche Zumutbarkeit konkretisiert. Damit hält der Verfassungsgeber klar fest, dass es bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen eine wirtschaftliche Grenze gibt. Ist diese überschritten, so wird die Gleichstellung nicht gewährleistet.

Mit einer staatlichen Subventionierung von behindertengerechten Sanierungen, so wie sie die Anzugsteller vorschlagen, würde diese Grenze der wirtschaftlichen Zumutbarkeit quasi aufgehoben oder zumindest verschoben. Wer sich eine Sanierung im Sinne von § 62a BPG nicht leisten kann, der wird vom Staat unterstützt, so dass die Sanierung insgesamt dann eben doch wirtschaftlich zumutbar wird. Es stellt sich die Frage, ob dies dem Sinn und Zweck von § 8 Abs. 3 der Kantonsverfassung entspricht.

§ 8 Abs. 3 KV stellt die Rechtsgleichheit von Behinderten im Sinne eines Diskriminierungsverbots sicher. Es ist also nicht nur ein anzustrebendes Ziel, sondern ein sehr weitreichendes durchsetzbares Grundrecht. Grundrechte sind normalerweise Rechte von Privaten gegenüber dem Staat. In besonderen Fällen können solche Grundrechte auch eine sogenannte Drittwirkung haben, d.h. sie wirken nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber Dritten, also auch gegenüber anderen Privaten. Um ein solches Grundrecht mit direkter Drittwirkung handelt es sich bei § 8 Abs. 3 KV.

Eine Person mit einer Behinderung kann gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen von einem Dritten (Bsp. Eigentümer Restaurant) fordern, dass dieser einen behindertengerechten Eingang einbaut. Grenze ist gemäss Kantonsverfassung die wirtschaftliche Zumutbarkeit, die vom Gesetzgeber (Grosser Rat) mit § 62a BPG festgelegt worden ist.

Mit diesem Grundrecht und der Auslegung, dass damit auch bauliche Massnahmen bei bestehenden Bauten und Anlagen durchgesetzt werden können, welche zur Zeit nicht umgebaut werden, ist der Kanton Basel-Stadt im schweizweiten und internationalen Vergleich im Bereich Behindertengleichstellung sehr fortschrittlich. Wenn diese Forderung nach behindertengerechtem Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen für Behinderte in den nächsten Jahren konsequent umgesetzt wird, dann ist das bereits ein enormer Schritt in Richtung Behindertengleichstellung.

Die Bestimmung in der Kantonsverfassung enthält keinerlei Hinweis darauf, dass durch staatliche Beiträge eine weitergehende Gleichstellung – über die wirtschaftliche Zumutbarkeit hinaus - angestrebt werden soll. Eine solche Subventionierung ist auf jeden Fall nicht Teil des Verfassungsauftrages. Die geltende Kantonsverfassung hält deutlich fest, dass es bei der baulichen Gleichstellung für Personen mit Behinderungen eine Grenze des wirtschaftlich Zumutbaren gibt. Im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren muss der Staat die Gleichstellung von Behinderten gemäss Kantonsverfassung gewährleisten. Wie bereits erwähnt, ist die Festschreibung dieses Grundrechts in der Kantonsverfassung und die vom Gesetzgeber beschlossene Konkretisierung gemäss § 62a BPG bereits ein sehr grosser Fortschritt in Sachen Behindertengleichstellung. Nun direkt noch weitergehen zu wollen, und in diesem Bereich quasi eine totale Gleichstellung mittels staatlicher Beiträge vorzusehen, erscheint - zumindest zum jetzigen Zeitpunkt - über das Ziel hinauszugehen. Auf jeden Fall ist es in der Kantonsverfassung so nicht vorgesehen.

Man könnte sogar noch weitergehen und sich fragen, ob die Kantonsverfassung überhaupt einen Spielraum lässt, die wirtschaftliche Zumutbarkeit im Sinne von § 8 Abs. 3 KV durch die Leistung von Staatsbeiträgen zu erweitern resp. quasi aufzuheben, oder ob dafür die Kantonsverfassung angepasst werden müsste.

3. Zusammenfassung und Begründung des Antrags

Menschen mit Behinderung haben mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Diskriminierung in Art. 8 Abs. 2 BV sowie dem Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV ein Recht auf Zugang und Benutzbarkeit von öffentlichen Bauten und Anlagen.

Zugang und Mobilität sind für Menschen mit Behinderung – und dasselbe gilt für betagte Menschen, die aufgrund ihres Alters in ihrer Mobilität eingeschränkt sind – die wichtigste Voraussetzung, um selbstbestimmt am politischen, kulturellen und sozialen Leben des Kantons teilzunehmen. Dies erfordert hindernisfrei zugängliche und benutzbare Bauten und Anlagen, einen hindernisfrei zugänglichen öffentlichen Verkehr und einen hindernisfreien öffentlichen Raum.

Gemäss § 62a kann ein Mensch mit Behinderung für bestehende öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen den Antrag auf Beseitigung einer baulichen Benachteiligung stellen, sofern er dafür ein berechtigtes Bedürfnis nachweist. § 62a definiert auch die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer behindertengerechten Baute oder Anlage: Maximal 3% des Gebäudeversicherungswerts oder maximal 150'000 Franken.

Die Anzugsteller gehen davon aus, dass aufgrund dieser Definition der wirtschaftlichen Zumutbarkeit wichtige öffentliche Einrichtungen für Menschen mit Behinderung nicht oder nur erschwert zugänglich bleiben könnten.

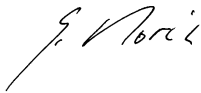
Der Regierungsrat ist aber der Meinung, dass die Kantonsverfassung § 8, Abs. 3 eine öffentliche Förderung zur Beseitigung von baulichen Hindernissen, die über die wirtschaftliche Zumutbarkeit hinausgeht, verbietet.

Er interpretiert die Kantonsverfassung § 8, Abs. 3 und das Bau- und Planungsgesetz § 62a so, dass der Staat bei den eigenen Einrichtungen im Verwaltungsvermögen dafür sorgt, dass sie hindernisfrei sind und mit § 62a BPG privaten Eigentümern von Einrichtungen im öffentlichen Interesse „nur“ das wirtschaftlich zumutbare auferlegt werden kann. Es kann nicht sein, dass der Staat private Eigentümer von Einrichtungen im öffentlichen Interesse unterstützt, wenn die Massnahmen das wirtschaftlich Zumutbare überschreiten und andere nicht, wenn die Massnahmen wirtschaftlich zumutbar sind. Das wäre eine Ungleichbehandlung.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Jürg Meyer betreffend „Einführung von kantonalen Förderbeiträgen zur Beseitigung von baulichen Hindernissen für Behinderte in öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin