Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat **09.5326.02**

BVD/P095326
Basel, 1. Februar 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 31. Januar 2012

Anzug Philippe Pierre Macherel und Konsorten betreffend seniorenfreundliche Gestaltung der Allmend

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Januar 2010 den nachstehenden Anzug Philippe Pierre Macherel und Konsorten dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen:

„Seniorinnen und Senioren sind heute länger und besser mobil als in früheren Jahrzehnten. Die Gestaltung der Allmend ist aber in einer Art erfolgt, welche Bedürfnisse älterer Menschen teilweise ungenügend berücksichtigt. Wir bitten daher die Regierung zu prüfen und zu berichten, ob mit geeigneten Massnahmen der öffentliche Raum so gestaltet werden kann, dass Seniorinnen und Senioren ihn einfacher und komfortabler nutzen können.
Es sind nicht einschneidende Massnahmen, die notwendig sind. Wir meinen, dass in Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen älterer Menschen insbesondere folgende Punkte geprüft werden sollten:
- Genügende Anzahl von Ruhebänken eines geeigneten Modells. Diese sollten so beschaffen sein, dass das Aufstehen ohne grosse Anstrengung gelingt. Sie sollten nicht nur an den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs eingerichtet werden, sondern an wichtigen Durchgangsstrecken, besonders auch in verkehrsberuhigten Strassen.
- Genügend öffentliche und öffentlich zugängliche Toiletten mit hindernisfreiem Zugang. Es ist daran zu denken, dass gewisse Eigenschaften moderner Toiletten Seniorinnen und Senioren (aber nicht nur sie) abschrecken: Die Befürchtung, dass die automatische Türöffnung zur Unzeit erfolgt oder die Rutschgefahr nass gereinigter, aber nicht getrockneter Böden.
- Eine Aktion, Läden und Restaurants aufzurufen, älteren Menschen die Benutzung der Toiletten ohne Verpflichtung zu Kauf oder Konsumation zu erlauben, ist zu erwägen.
- Anpassung der Fussgängerampeln.
Es könnten an ausgewählten Fussgängerstreifen Systeme eingerichtet werden, die dem Strassenverkehr die Fahrt erst freigeben, wenn sich keine Fussgänger mehr auf der Fahrbahn befinden. An bestimmten Ampeln wären die Grünphasen für Fussgänger fix zu verlängern.
Sollte es nicht möglich sein, die Grünphasen so zu verlängern, dass die Strasse in einer einzelnen Phase ganz zu überqueren, sind Mittelinseln genügend gross zu dimensionieren.
- Eine spotartige helle Beleuchtung insbesondere von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von Fussgängerstreifen wäre nachts geeignet, eine diskrete Leitfunktion auszuüben und würde Sicherheit und Sicherheitsgefühl verbessern.
- Allmendbewilligungen für Strassencafés und Warenauslagen sind so zu formulieren, dass auf dem Trottoir genügend Raum in beiden Richtungen bleibt, dass mit Rollatoren oder Kinderwägen problemlos gekreuzt werden kann.

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 3. Februar 2012.

- Kleine Hindernisse auf der Allmend sind zu ermitteln und wenn möglich auszumerzen: Stolperfallen durch niedrige Bordsteine oder Unregelmässigkeiten im Bodenbelag sind zu beseitigen oder - falls dies nicht möglich ist - zu markieren. Auch kurze Treppen, welche nur wenige Stufen umfassen, sind durch Handläufe zu sichern.

Philippe Pierre Macherel, Martina Saner, Brigitte Hollinger, Andrea Bollinger,
Doris Gysin, Franziska Reinhard, Daniel Goepfert, Tanja Soland, Salome Hofer,
Stephan Luethi-Brüderlin, Brigitte Heilbronner, Bruno Jagher, Jörg Vitelli, André Weissen,
Brigitta Gerber, Urs Müller-Walz, Jürg Meyer, Christine Locher-Hoch, Christoph Wydler,
Christine Keller, Heiner Vischer, David Wüest-Rudin“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 21. August 2007 hat der Regierungsrat Leitlinien zur Seniorenpolitik als Teil einer umfassenden Alterspolitik genehmigt. Die Leitlinien umfassen zehn Bereiche, bei denen aus seniorenspezifischer Sicht Handlungsbedarf besteht. Mit den neu geschaffenen Leitlinien soll den Herausforderungen der demographischen Entwicklung sowie den veränderten Bedürfnissen und Anliegen der älteren Bevölkerung erfolgreich begegnet werden mit dem Ziel, die Selbstständigkeit, Selbstbestimmung und Teilhabe der älteren Generation an der Gesellschaft zu erhalten und zu stärken. Die Seniorenpolitik richtet sich an ältere, nicht pflegebedürftige Menschen im Alter zwischen ca. 60 bis 85 Jahre, die ihr Leben selbstständig gestalten.

Gesteuert wird die Umsetzung der Leitlinien vom Seniorenforum Basel-Stadt. Dieses setzt sich zusammen aus der Leitung des Bereichs Gesundheitsdienste des Gesundheitsdepartements und drei Vertretungen der in der Seniorenkonferenz zusammengeschlossenen Seniorenorganisationen. Im Seniorenforum werden Anliegen der älteren Bevölkerung aufgenommen und konkrete Konzepte zur Umsetzung der Leitlinien entwickelt. Themenbezogen nehmen auch Vertretungen anderer betroffener Departemente im Seniorenforum Einsitz.

Im Rahmen der vom Regierungsrat verabschiedeten Leitlinien zur Seniorenpolitik befasst sich die Leitlinie 6 mit der Thematik des in Frage stehenden Anzuges. Sie lautet wie folgt:

„Der Kanton Basel-Stadt, in Zusammenarbeit mit den Landgemeinden und den Seniorenorganisationen, verankert hindernisfreie Zugänglichkeit als ein wichtiges Handlungsziel in Gebäudearchitektur, Stadtplanung, Strassenbau und in öffentlichen Verkehrsmitteln und fördert Begegnungsmöglichkeiten für Jung und Alt.“

2. Seniorenfreundliche Gestaltung der Allmend

Die Anliegen der unterschiedlichen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Raumes (Kinder, Jugendliche, Erwachsene und ältere Menschen, Mobilitäts- und Sehbehinderte und andere) an die Ausgestaltung der Allmend sind äusserst vielfältig und unterschiedlich – teilweise auch gegensätzlich. So ist zum Beispiel bei Trottoirabsenkungen im Bereich von Fussgängerstreifen der Anschlag von 2.5 cm zwingend für die Orientierung von Sehbehinderten; Rollstuhlfahrende oder ältere Menschen mit Rollatoren würden eine komplette Ab-

senkung bevorzugen. Die Höhe dieses Anschlages ist deshalb auch in den Normen für behindertengerechtes Bauen festgeschrieben. Bei der Gestaltung von öffentlichen Räumen gilt es deshalb grundsätzlich allen Anliegen Rechnung zu tragen, um niemanden von der Benutzung auszuschliessen. Aber es gilt auch Kompromisse zu finden, welche zwar die unterschiedlichen Bedürfnisse nicht vollumfänglich, aber so weit wie möglich abdecken können.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Umgestaltung des Münsterplatzes. Standen auf der einen Seite Ansprüche an die Gestaltung des Belages aus Sicht des Stadtbilds und der Denkmalpflege, wurden auf der anderen Seite berechtigte Anliegen an die Begehbarkeit, auch mit Rollatoren, und an die Befahrbarkeit mit Velos, Kinderwagen und Rollstühlen gestellt. Mit der speziell entwickelten abgeschliffenen Pflästerung, die auf den Hauptbeziehungswegen zum Einsatz kommt, konnte den unterschiedlichsten Ansprüchen im Sinne eines Kompromisses bis zu einem gewissen Masse Rechnung getragen werden. Selbstverständlich hat auch diese geschliffene Pflästerung nicht den gleich hohen Gehkomfort wie ein Schwarzbelag. Ein solcher auf dem ganzen Münsterplatz wäre aber aus denkmalpflegerischer und stadtgestalterischer Sicht nicht denkbar gewesen.

Ein weiteres Beispiel ist das neue Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG). Darin werden Massnahmen verlangt, welche die Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr bis 2023 deutlich verbessern sollen. Dies bedeutet für Menschen mit einer Behinderung ein wesentlicher Beitrag zur selbstständigen Bewältigung ihres Alltags. Doch auch hier wird die Umsetzung des Gesetzes von der Suche nach Kompromissen begleitet werden müssen, um den Anliegen anderer Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raums gerecht zu werden.

Bei der Gestaltung der Allmend steht das zuständige Bau- und Verkehrsdepartement unter anderem auch in einem regen Austausch mit der Pro Infirmis, welche grundsätzlich die Anliegen von behinderten Menschen wahrnimmt, die sich aber bis zu einem gewissen Masse auch mit den Anliegen von älteren Menschen decken.

3. Zu prüfende Punkte

Genügende Anzahl von Ruhebänken eines geeigneten Modells. Diese sollten so beschaffen sein, dass das Aufstehen ohne grosse Anstrengung gelingt. Sie sollten nicht nur an den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs eingerichtet werden, sondern an wichtigen Durchgangsstrecken, besonders auch in verkehrsberuhigten Strassen.

Die aktuell in der Stadt Basel regelmässig eingesetzte Standard-Sitzbank wurde vor einigen Jahren evaluiert. Sie muss den unterschiedlichsten Anforderungen genügen und wurde an exponierten Stellen während einigen Monaten getestet. So standen nebst dem Sitzkomfort (Höhe, Neigung der Sitzfläche und Materialwahl) auch Fragen des Unterhalts und der Vandalensicherheit im Zentrum. Mit Ausnahme der alten Baslerbank, die nach wie vor an spezifischen Orten zum Einsatz gelangt, wird die neue Sitzbank bei allen neuen Standorten verwendet. Müssen bestehende Bänke erneuert werden, geschieht dies ebenfalls mit diesem neuen Standardelement. Aus Kostengründen ist es aber nicht möglich, alle Sitzbänke auf einmal auszutauschen, zumal in der Stadt Basel derzeit rund 2’400 Sitzbänke im öffentlich Raum stehen. Die von den Anzugsstellern genannten Bänke an den Haltestellen der BVB sind ein altes Modell der BVB; es wird nicht mehr weiter beschafft.

Nicht überall in der Stadt lassen sich Sitzbänke installieren. So muss gewährleistet sein, dass es genügend Platz gibt, das Gefälle des Trottoirs nicht zu gross ist und dass im Wartebereich von BVB Haltestellen der notwendige Zirkulationsraum besteht – auch für Menschen mit Kinderwagen oder Rollstühlen. Konkrete Anliegen aus der Bevölkerung werden jeweils von den zuständigen Stellen im Planungsamt geprüft; wenn immer möglich, werden an den gewünschten Stellen Sitzbänke installiert.

Genügend öffentliche und öffentlich zugängliche Toiletten mit hindernisfreiem Zugang. Es ist daran zu denken, dass gewisse Eigenschaften moderner Toiletten Seniorinnen und Senioren (aber nicht nur sie) abschrecken: Die Befürchtung, dass die automatische Türöffnung zur Unzeit erfolgt oder die Rutschgefahr nass gereinigter, aber nicht getrockneter Böden.

Am 9. Juni 2004 hat der Grosse Rat den Ratschlag Nr. 9281 betreffend öffentliche Toilettenanlagen behandelt, das Gesamtkonzept zur Kenntnis genommen und für den Bau von öffentlichen Toilettenanlagen einen Rahmenkredit in der Höhe von 6.9 Mio. Franken gesprochen. Der heutige Bestand an öffentlichen Toilettenanlagen umfasst eine Vielzahl hindernisfreier (rollstuhlgängiger) Anlagen. Diese befinden sich an zentralen und gut zugänglichen Standorten (gemäss dem im Ratschlag kommunizierten Gesamtkonzept) und werden nun zusätzlich zu der Wegweisung auf den blauen Tafeln „Basel zu Fuss“ mit weiteren Wegweisern ausgeschildert. Die bestehenden selbstreinigenden, öffentlichen Toilettenanlagen sind teilweise mit einer sich automatisch schliessenden und wieder öffnenden Verriegelung ausgerüstet. Die Befürchtung, dass sich die Türe unerwartet öffnen könnte, ist so verbreitet wie unbegründet. Die Öffnungszeit ist auf 15 Minuten eingestellt. Nach 14 Minuten ertönt ein Pfeifton als ankündigendes Signal. Für Rollstuhlfahrende gibt es einen speziellen Schlüssel, den Eurokey. Wird die Anlage damit betreten, erfolgt die Öffnung erst nach dreissig Minuten; die Türe schliesst und öffnet sich dabei von selbst. Im Ereignisfall lässt sich die Anlage durch die Blaulichtorganisationen mit Spezialschlüssel öffnen. Die Rutschfestigkeit der Böden richtet sich nach den geltenden Normen im trockenen wie auch nassen Zustand und stellt somit keine Gefährdung dar. Die Standorte der öffentlichen Toilettenanlagen sind auf dem GeoPortal (http://www.stadtplan.bs.ch/geoviewer/) unter den öffentlichen Einrichtungen abrufbar. Zusätzlich sind die bestehenden Anlagen auf dem vor einigen Monaten neu erschienen offiziellen Stadtplan ausgewiesen. Die Kennzeichnung der hindernisfreien (rollstuhlgängigen) Anlagen ist klar ersichtlich. Die Toilettenanlagen der Restaurants, des Gewerbes und Verkaufs sind nicht aufgeführt.

Eine Aktion, Läden und Restaurants aufzurufen, älteren Menschen die Benutzung der Toiletten ohne Verpflichtung zu Kauf oder Konsumation zu erlauben, ist zu erwägen.

Vor allem grössere Einkaufsläden weisen auf ihre Toilettenanlagen hin; diese können auch ohne Kaufverpflichtung benutzt werden. Restaurants und kleinere Läden untersagen dies aus Gründen des Missbrauchs und des erhöhten Reinigungsaufwandes. Generell hat sich das Seniorenforum für das Jahr 2012 zum Ziel gesetzt, die Möglichkeit der Zertifizierung von seniorenfreundlichen Gaststätten, Geschäften und anderen öffentlich zugänglichen Orten in der Stadt zu prüfen und allfällige Gespräche mit interessierten Institutionen aufzunehmen.

Anpassung der Fussgängerampeln. Es könnten an ausgewählten Fussgängerstreifen Systeme eingerichtet werden, die dem Strassenverkehr die Fahrt erst freigeben, wenn sich keine Fussgänger mehr auf der Fahrbahn befinden. An bestimmten Ampeln wä-

ren die Grünphasen für Fussgänger fix zu verlängern. Sollte es nicht möglich sein, die Grünphasen so zu verlängern, dass die Strasse in einer einzelnen Phase ganz zu überqueren, sind Mittelinseln genügend gross zu dimensionieren.

Die Schweizer Norm schreibt vor, dass bei einer Gehgeschwindigkeit von 1.2 m/s etwa 2/3 der Länge des Fussgängerstreifens überquert wird. Das restliche Drittel wird bei Grünblinken überquert. Die Zeit zwischen Grün-Ende für die Fussgänger (Beginn des Grünblickens) und Grün-Beginn für den anfahrenden Fahrverkehr, die sogenannte Zwischenzeit, ist das eigentliche Kriterium für die Sicherheit. Sie ist so berechnet und programmiert, dass die Sicherheit für Fussgängerinnen und Fussgänger, die den Streifen bei Grün betreten, gewährleistet ist.

Viele Fussgängerinnen und Fussgänger sind irrtümlicherweise der Meinung, sie müssten bei Grün-Ende die gegenüberliegende Strassenseite erreicht haben. Dabei hat das Grünlicht beim Fussgängerübergang lediglich den Charakter eines Startzeichens. Für alle Fussgänger und Fussgängerinnen, die während des Aufleuchtens des Grünlichts am Streifen ankommen und diesen betreten, besteht die Gewähr, diesen bis Ende der Grünzeit vollständig überqueren zu können – in Ausnahmefällen bis zur Mittelinsel, sofern vorhanden. Das eigentliche Überqueren der Strasse geschieht demnach während der Grün- und Grünblinkphasen. Langsamen Fussgängerinnen und Fussgängern wird empfohlen, den Beginn einer Fussgängerphase abzuwarten, so dass sie die Grünzeit von Anfang an nutzen können.

Gemäss den Basler Richtlinien soll mit der Gehgeschwindigkeit von 1.2 m/s stets der ganze Fussgängerstreifen gequert werden können. Die Grünzeiten werden daher in Basel länger eingestellt, als dies gemäss Norm vorgeschrieben ist. Wo nötig, werden die Grünzeiten für Fussgängerinnen und Fussgänger zusätzlich verlängert (z.B. Dorenbach Ost bei der Einfahrt Gundeldingerstrasse, Zu den drei Linden über die Bäumlihofstrasse, Waldenburgerstrasse über die Zürcherstrasse). Solange sich noch Fussgängerinnen und Fussgänger auf dem Streifen befinden, wird hier wird das Grün jeweils bis zu einer erhöhten Maximalzeit ausgedehnt. An bestimmten Anlagen, wo es nach Abwägung der Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmer möglich und sinnvoll ist, werden die Grünzeiten auch fix höher eingestellt als empfohlen (z.B. bei Altersheimen usw.).

Die Basler Richtlinien gehen also bereits heute über die Schweizer Normen hinaus und tragen den Anliegen von Seniorinnen und Senioren nach längeren Grünzeiten Rechnung. In begründeten Fällen ist es dennoch möglich, die Grünzeiten noch weiter auszudehnen. Entsprechende Anträge werden selbstverständlich durch das zuständige Amt für Mobilität geprüft und gegebenenfalls umgesetzt.

Den Einbau von Mittelinseln bei Fussgängerquerungen stützt der Regierungsrat grundsätzlich. Allerdings benötig eine Mittelinsel mindest 1.50 m Platz und lässt sich deshalb nicht bei allen Fussgängerquerungen einrichten. Zudem gibt der Regierungsrat zu bedenken, dass es auch auf einer breiteren Mittelinsel eher unangenehm ist, mitten im Verkehrsgeschehen stehen zu müssen. Dies gilt nicht nur für Senioren und Seniorinnen. Deshalb wird in Basel grundsätzlich angestrebt, dass die Grünzeiten so eingestellt bzw. koordiniert sind, dass alle Fussgängerinnen und Fussgänger, die bei Grün-Beginn losgehen, auch bis zur anderen Strassenseite gelangen und nicht auf der Insel bis zur nächsten Grünphase warten müssen.

Eine spotartige helle Beleuchtung insbesondere von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von Fussgängerstreifen wäre nachts geeignet, eine diskrete Leitfunktion auszuüben und würde Sicherheit und Sicherheitsgefühl verbessern.

Eine spotartige Beleuchtung hat bedeutende Nachteile, was auch in die Normen zur Beleuchtung des öffentlichen Raumes Eingang gefunden hat. Weil das menschliche Auge einige Zeit zur Adaption zwischen hell und dunkel benötigt, ist vielmehr eine gleichmässige Beleuchtung anzustreben. Damit wird auch vermieden, dass durch zu helle Bereiche andere , weniger helle subjektiv zu dunkel erscheinen, und ein Gefühl der Unsicherheit entsteht anstelle eines Sicherheitsgefühls.
Gegen spotartige Beleuchtungen spricht zudem auch die Thematik der sogenannte Lichtverschmutzung.
Zur besseren Erkennbarkeit von Fussgängerstreifen, vor allem nachts und bei Regen, werden diese künftig in reflektierender Farbe ausgeführt, wie dies bereits in anderen Kantonen die Regel ist. Die Beleuchtung im Bereich von Fussgängerstreifen ist in der Stadt Basel seit Jahren grundsätzlich intensiver als die Norm dies vorschreibt. In speziellen Situationen kommt eine Zusatzbeleuchtung zum Einsatz. Durch diese Massnahme ist die Sicherheit der Fussgängerstreifen punkto Beleuchtung sichergestellt.

Allmendbewilligungen für Strassencafés und Warenauslagen sind so zu formulieren, dass auf dem Trottoir genügend Raum in beiden Richtungen bleibt, dass mit Rollatoren oder Kinderwägen problemlos gekreuzt werden kann.

Der Antrag für die Einrichtung eines Boulevardrestaurants wird von diversen Dienststellen des Kantons geprüft. Dabei wird immer darauf geachtet, dass der notwendige Zirkulationsraum frei bleibt. Dieser wird jeweils in der Bewilligung definiert und ist einzuhalten. Bei neugestalteten Strassen und Plätzen erstellt das Planungsamt in Koordination mit anderen Verwaltungsstellen und den Interessenvertretern einen sogenannten Flächennutzungsplan, der genau aufzeigt, welche Flächen grundsätzlich von Privaten belegt werden dürfen. Ein zentraler Punkt ist hierbei das Freihalten von genügend Zirkulationsflächen. Allerdings muss auch hier jeweils zwischen den unterschiedlichsten Anliegen abgewogen werden, zumal Boulevardrestaurants einen wichtigen Beitrag zur Belebung des öffentlichen Raums und zur Sozialkontrolle leisten. So kann nicht überall so viel Platz freigehalten werden, dass sich zwei Rollstühle oder Kinderwagen kreuzen können. Das Trottoir muss aber in jedem Fall auf einer Breite von mindestens 1.50 m frei bleiben. An exponierten Orten mit sehr hohem Fussgängeraufkommen wie etwa am Barfüsserplatz wurde der neue Boulevard des Stadtcasinos verschmälert, um mehr Zirkulationsfläche zu erhalten. Sogenannte Passantenstopper (Plakatreiter auf dem Trottoir) werden seit einigen Jahren nur noch für Geschäfte ohne Schaufenster bewilligt. Somit konnte die Anzahl dieser Elemente massiv reduziert werden. Auch hier werden in der Bewilligung klare Auflagen festgelegt, deren Einhaltung auch regelmässig geprüft wird.

Kleine Hindernisse auf der Allmend sind zu ermitteln und wenn möglich auszumerzen: Stolperfallen durch niedrige Bordsteine oder Unregelmässigkeiten im Bodenbelag sind zu beseitigen oder - falls dies nicht möglich ist - zu markieren. Auch kurze Treppen, welche nur wenige Stufen umfassen, sind durch Handläufe zu sichern.

Wie unter Punkt 1 Ausgangslage beschrieben, sind niedrige Randsteine gerade bei Fussgängerstreifen zwingend notwendig und in den Normen für behindertengerechtes Bauen festgehalten. Schadhafte Stellen in Belägen oder Pflästerungen werden selbstverständlich behoben, zumal der Kanton für allfällige Schadensfälle haftbar wäre. Treppen werden mit einem mindestens einseitig geführten Handlauf versehen, sofern dies jeweils möglich ist. Es gibt aber Situationen mit Hauseingängen oder Fenstern, die das Anbringen eines Handlaufes an der Fassade nicht erlauben.

Abschliessend hält der Regierungsrat fest, dass bei der Ausgestaltung des öffentlichen Raumes auch explizit den Anliegen von Senioren und Seniorinnen grosse Beachtung geschenkt wird, dass es aber immer Situationen und Orte geben wird, wo nicht jedem benutzerspezifischen Anliegen vollumfänglich Rechnung getragen werden kann, ohne dass unter Umständen andere Benutzergruppen benachteiligt werden.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Philippe Pierre Macherel und Konsorten betreffend seniorenfreundliche Gestaltung der Allmend als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin	Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Präsident	Staatsschreiberin