



An den Grossen Rat

20.1009.01

PD/P201009

Basel, 14. Oktober 2020

Regierungsratsbeschluss vom 13. Oktober 2020

**Kantonale Volksinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz»
Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren**

Inhalt

1. Begehren	3
2. Zustandekommen der Initiative	3
2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 30. Mai 2020)	3
2.2 Vorprüfung.....	8
2.3 Zustandekommen	8
2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat	8
3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative	8
3.1 Das Anliegen der Initiative.....	8
3.2 Formulierte – unformulierte Initiative.....	9
3.3 Materielle Prüfung.....	9
3.4 Übereinstimmung mit höherem Recht.....	9
3.4.1 Vorbemerkung.....	9
3.4.2 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.....	10
3.4.3 Beachtung der Einheit der Materie und Unmöglichkeit	12
3.5 Fazit	12
4. Weiteres Vorgehen	12
5. Antrag	13

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat, die formulierte Initiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 30. Mai 2020)

Kantonale Volksinitiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz»

„Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 17. Januar 1991 reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Das Gesetz über die Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG) vom 5. Juni 2013 wird wie folgt geändert:

§1 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

¹ Dieses Gesetz bezweckt den Erhalt und die Schaffung von vielfältigem, unterschiedlichen Ansprüchen genügendem, insbesondere familiengerechtem, bezahlbarem wie auch preisgünstigem Wohnraum.

² In Zeiten von Wohnungsnot bezweckt es gemäss den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung zudem deren wirksamen Schutz, insbesondere für die langjährigen und älteren Mietparteien, vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen.

§2 Abs. 1, 2 (geändert)

¹ Wohnraumförderung besteht gleichrangig in der Förderung des Wohnungsbaus wie in der Erhaltung und Sicherung von bestehendem bezahlbarem (leistbarem) sowie von preisgünstigem Wohnraum.

² Im Rahmen der Wohnraumförderung sollen insbesondere

- a) der Erhalt von bestehendem bezahlbarem Wohnraum gefördert werden,
- b) die Nachhaltigkeit in Bezug auf Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und eine ausgewogene Gesellschaftsstruktur begünstigt werden,
- c) das verdichtete Bauen unterstützt werden,
- d) Ressourcen und Umwelt geschont werden, und
- e) Flexibilität für mittelfristige Entwicklungen des Wohnraums bewahrt werden.

§ 3a (neu) Wohnschutzkommission

¹ Die Wohnschutzkommission ist Teil der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten und untersteht administrativ und disziplinarisch der Aufsicht des zuständigen Departements. In ihrer Tätigkeit ist sie unabhängig. Ihre Entscheide sind für die Bewilligungsbehörden verbindlich. Sie erhält ausreichend Ressourcen zur Wahrung der Fristen gemäss Bau- und Planungsgesetz.

² Sie setzt sich paritätisch aus drei Mitgliedern der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten zusammen. Den Vorsitz führt ein Mitglied, das Gewähr für eine unabhängige Behandlung der Verfahren bietet.

³ Der Regierungsrat wählt die Mitglieder und die notwendigen Ersatzmitglieder. Wählbar ist, wer den Wohnsitz in der Schweiz hat. Der Regierungsrat berücksichtigt bei der Wahl den Bezug zum Kanton Basel-Stadt. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre.

⁴ Er wählt eine Person als Schreiberin oder Schreiber. Die a.o. Schreiberinnen und Schreiber werden mit Genehmigung des zuständigen Departements von der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten ernannt. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre.

§ 4 Abs. 4-6 (neu)

⁴ Wohnungsnot besteht bei einem Leerwohnungsbestand von 1,5 Prozent oder weniger.

⁵ Der geschützte bezahlbare Mietwohnraum umfasst allen bestehenden Mietwohnraum. Ausgenommen sind für höchstens drei Monate gemietete Wohnungen, luxuriöse Wohnungen gemäss Art. 253b Absatz 2 OR sowie Fälle von nur ein bis drei Wohnungen.

⁶ Mit bezahlbar (leistbar) sind Mietzinse gemeint, die in Bezug auf die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung geeignet sind, den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse zu bewahren.

§ 7 Abs. 3-5 (geändert)

³ Vorbehältlich der Einhaltung der nutzungsplanerischen Vorschriften zum Wohnanteil kann die Abbruchbewilligung ausnahmsweise erteilt werden, wenn

a) der Ersatzneubau mindestens 20% mehr Wohnraum umfasst, sofern eine Aufstockung im Bestand technisch nicht möglich oder nach ökologischen Kriterien auch unter Berücksichtigung des Aspekts der grauen Energie nicht sinnvoll erscheint und der Ersatzneubau ökologischen Kriterien vollumfänglich entspricht,

b) der Ersatzbau mindestens 40% mehr Wohnraum umfasst, sofern die ökologischen Kriterien nicht erfüllt werden,

c) und die gesicherte Finanzierung nachgewiesen ist.

⁴ In Zeiten der Wohnungsnot kann eine Ausnahmegewilligung gemäss Abs. 3 zudem nur erteilt werden, sofern die Kriterien von §§ 8a bis 8e erfüllt sind.

⁵ Die Abbruchbewilligung kann auch in Zeiten der Wohnungsnot erteilt werden, wenn

a.) der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann, es sei denn, dieser Aufwand ist auf eine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts zurückzuführen;

b.) mit der Ersatzbaute mehrheitlich gewerblichen Zwecken dienende Räume oder Verwaltungsräume geschaffen werden sollen und die Voraussetzungen erfüllt sind, eine Zweckentfremdung der betroffenen Wohnräume zu bewilligen.

§ 8 Titel (geändert), Abs. 5-7 (neu) Zweckentfremdung und Umwandlung in Stockwerkeigentum

⁵ Die Begründung von Stockwerkeigentum bei bereits gebauten Liegenschaften mit vier oder mehr Wohnungen ist in Zeiten der Wohnungsnot bewilligungspflichtig. Die Eigentümerschaft hat gegenüber der Wohnschutzkommission den Nachweis zu erbringen, dass die ganze Liegenschaft im Zeitpunkt der Stockwerkeigentumsbegründung einen für Stockwerkeigentum angemessenen Standard aufweist.

⁶ Die Wohnschutzkommission prüft innerhalb von vier Monaten, ob eine Bewilligung im Sinne von Abs. 5 erteilt werden kann.

⁷ Bewilligungen können befristet, auf Widerruf, unter Bedingungen oder mit Auflagen erteilt werden. Befristungen und Widerrufsvorbehalte können im Grundbuch angemerkt werden.

§ 8a (neu) Sanierung, Renovation und Umbau in Zeiten der Wohnungsnot

¹ Sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, unterliegen in Zeiten der Wohnungsnot einer Bewilligungspflicht gemäss

§§ 8d und 8e. In den Fällen von § 8c genügt eine Meldepflicht. Dies gilt für das ordentliche, vereinfachte und generelle Baubewilligungsverfahren sowie für das Meldeverfahren und Kanalisationsbegehren.

² Keiner Bewilligung gemäss Abs. 1 bedürfen Umbau, Renovation und Sanierung, die aufgrund einer rechtskräftigen behördlichen Verfügung oder im Interesse von öffentlichen Bauten und Anlagen oder des gemeinnützigen Wohnungsbaus erforderlich sind.

³ Die Bewilligung wird erteilt, wenn in der Folge

a) den Mietparteien das Recht zur Rückkehr in die sanierte oder umgebaute Liegenschaft zusteht, und

b) die gemäss §§ 8b bis 8e festgelegten Mietzinse eingehalten werden.

§ 8b (neu) Überwiegende Bedürfnisse der Wohnbevölkerung und Bewahrung des aktuellen Wohnbestands

¹ Mietzinse für Wohnraum, der gestützt auf eine Bewilligung gemäss diesem Gesetz ersetzt, umgebaut oder saniert wurde, unterliegen während fünf Jahren von der definitiven Nutzungsfreigabe an einer amtlichen Beschränkung der Mietzinsaufschläge und einer Mietzinskontrolle. Diese ist im Grundbuch von der zuständigen Behörde anmerken zu lassen. Ausgenommen ist der im Rahmen eines Ersatzneubaus zusätzlich geschaffene Wohnraum.

² Die Massnahmen, insbesondere jene in § 8e, haben zum Zweck, die Mietzinse so zu gestalten, dass sie den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und so den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse schützen und bewahren.

§ 8c (neu) Einfaches Prüfungsverfahren

¹ Für Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand, welche zu keinen Mietzinsanpassungen führen, besteht ein einfaches Meldeverfahren.

² Die Wohnschutzkommission stellt der beantragenden Vermieterschaft nach einfacher Prüfung eine Verfügung zu, welche die Parteien, den vom Vorhaben betroffenen Wohnraum sowie die Feststellung enthält, dass keinerlei Mietzinsanpassung erfolgt. Eine vollständige Kopie geht an die Mieterschaften.

§ 8d (neu) Vereinfachtes Bewilligungsverfahren

¹ Für ein Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand besteht ein einfaches Bewilligungsverfahren, sofern es einen monatlichen Mietzinsaufschlag zur Folge hat, der sich in einer Bandbreite von zwischen 0 und 80 Franken für Wohnungen mit ein oder zwei Zimmern, von zwischen 0 und 120 Franken für Wohnungen mit drei Zimmern und von zwischen 0 und 160 Franken für Wohnungen mit vier und mehr Zimmern bewegt.

² Diese Pauschalen können reduziert werden, wenn sich unter Bezugnahme auf verlässliche Statistiken oder vergleichbare Dokumente ergibt, dass sie die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung nicht oder nicht genügend wiedergeben. Eine Erhöhung der Pauschale ist auf gleiche Art nachzuweisen. Eine Bezugnahme auf das Basler Mietpreisraster genügt hierbei nicht.

³ Die Wohnschutzkommission prüft anhand der eingereichten Unterlagen inklusive einer Kostenzusammenstellung, ob die Wohnungen nach Umbau, Renovation oder Sanierung in derselben Kategorie verbleiben wie zuvor und den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen. Sie stellt der beantragenden Vermieterschaft eine Verfügung zu. Diese hat die Parteien des Mietvertrags, das Vorhaben sowie das Ausmass des bewilligten Mietzinsaufschlags zu enthalten. Eine vollständige Kopie geht an die Mieterschaften.

§ 8e (neu) Umfassendes Bewilligungsverfahren

¹ Mit begründetem Antrag kann verlangt werden, dass Sanierungsvorhaben nicht gemäss §§ 8c und 8d beurteilt werden. Die Wohnschutzkommission unterzieht die Unterlagen, wenn sie vollständig vorliegen, einer Vorprüfung. In der Regel findet ein Augenschein statt. In Abwägung aller Umstände und nach Anhörung der Parteien legt sie fest, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Mietzinsaufschlag nach Abschluss des Vorhabens zulässig ist.

² Gemäss diesem Verfahren kann sie eine Bewilligung erteilen, wenn die Wohnungen nach Abschluss des Vorhabens in derselben Kategorie verbleiben wie zuvor, den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und so den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse schützen und bewahren.

³ Das Vorhaben entspricht insbesondere dann den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung, wenn es auch nach Auffassung von Fachorganisationen

a) notwendig ist, weil der Lebenszyklus einzelner Bauteile oder Einrichtungen abgelaufen ist,

b) standardisiert vorgenommen wird, indem bei Mehrfamilienhäusern von mindestens sechs Wohnungen die Arbeitsvorgänge nach einfachen fachlichen Kriterien durchgeführt werden,

c) schonend vorgenommen wird, indem die bestehende Baustruktur sowie der bisherige Standard des Wohnraums belassen werden, und

d) nachweislich zu bedeutenden Energieeinsparungen insbesondere bezüglich grauer Energie führt.

⁴ Zur Festlegung der Mietzinse nach Umbau, Renovation oder Sanierung dürfen nur solche Investitionskosten berücksichtigt werden, welche direkt den Zielen nach Abs. 3 lit. a bis d dienen, die Wohnungen nach Abschluss des Vorhabens in derselben Kategorie belassen und den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen.

⁵ Soweit erschwerte bauliche Bedingungen vorliegen, welche trotz standardisiertem Vorgehen im Sinne des Abs. 3 Mehrkosten verursachen, können diese bei der Bewilligungserteilung mitberücksichtigt werden, soweit dies mit Bezug auf die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung angemessen erscheint.

⁶ Dasselbe gilt für unvermeidliche Mehrkosten aufgrund besonders wertvoller ökologischer Sanierungsvorhaben, soweit sie nicht durch Ausschöpfung sämtlicher Förderbeiträge und entsprechender weiterer Kostenträger ohne Rückgriff auf die Mieterinnen und Mieter ausgeglichen werden können.

⁷ Vorbehalten bleiben besondere Nachweise im Rahmen des Bundesrechts, soweit die Bauherrschaft Antrag stellt und sie im Detail belegt.

⁸ Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

§ 8f (neu) Ersatzneubau

¹ Bei Ersatzneubau werden pro Wohnung nach Zimmerzahl maximale Netto-Mietzinse festgelegt, welche sich an preisgünstigen Neubauwohnungen orientieren und gewährleisten, dass sie den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und den aktuellen Wohnbestand bewahren.

² Dies ist im Grundbuch von der zuständigen Behörde anmerken zu lassen.

§ 8g (neu) Gebühren

¹ Für die Prüfung von Gesuchen gemäss diesem Gesetz kann eine Gebühr bis Fr. 1'000 erhoben werden.

§ 12 Abs. 1 (geändert)

¹ Für die Schaffung von neuem und die Sanierung sowie den Um- und Ausbau und Erwerb von bestehendem Mietwohnraum kann der Regierungsrat Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus unter Auflagen Bürgschaften bis höchstens 94% der anerkannten Anlagekosten gewähren.

§ 16a (neu) Bedürfnisse von älteren und langjährigen Mietparteien

¹ Der Kanton verpflichtet Investoren, bei geplanten Vorhaben ergänzend zu den Vorgaben dieses Gesetzes in einer sehr frühen Planungsphase Massnahmen für unterschiedliche Zielgruppen von älteren und langjährigen Personen zu ergreifen. Hierzu gehören auch Wohnungsangebote aus dem Portfolio, Unterstützung bei der Wohnungssuche und Angebote für bezahlbare Wohnungen im bisherigen Wohnquartier sowie darüber hinaus Massnahmen für finanzielle Härtesituationen.

² Der Kanton kann benachteiligten Personen bei Bedarf Beratung und Unterstützung bei der Suche nach geeignetem Wohnraum anbieten.

³ Der Regierungsrat kann geeignete Institutionen mit dieser Aufgabe betrauen.

§ 17a (neu) Kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung

¹ Die kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung legt die Ziele der Wohnraumentwicklung und die entsprechenden Massnahmen fest.

² Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme alle vier Jahre eine kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung vor.

§ 20 (geändert)

¹ Mit Busse bis zu CHF 100'000 wird bestraft, wer vorsätzlich

a) durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise zu Unrecht eine Bewilligung bzw. staatliche Leistungen nach diesem Gesetz erwirkt oder

b) Bedingungen oder Auflagen missachtet, die mit einer Bewilligung bzw. staatlichen Leistung verbunden sind oder

c) als Eigentümerschaft ihre Mitwirkungspflichten verletzt.

§ 21 Titel (geändert), Abs. 1-4 (geändert) Besondere Bestimmungen

¹ Für Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung, welche ohne die erforderliche Bewilligung oder in wesentlicher Abweichung von einer Bewilligung vorgenommen wurden, gelten die Abwehrmassnahmen des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999.

² Das Verwaltungsgericht prüft auch die Angemessenheit von Entscheiden der Baurekurskommission betreffend Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung von Wohnraum.

³ Zur Rekurerhebung gegen Entscheide betreffend Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung von Wohnraum ist die betroffene Mieterschaft, unabhängig vom Fortbestand des Mietverhältnisses, befugt, wenn das Mietverhältnis beim Einreichen des Rekurses noch bestand.

⁴ Private kantonale Organisationen im Kanton, die seit mindestens zehn Jahren statutengemäss die Interessen der Mieterschaft wahren, sind in jedem Verfahren betreffend Abbruch, Umbau, Renovation, Sanierung oder Zweckentfremdung rekursberechtigt. Die Wohnschutzkommission informiert sie über die eingehenden Gesuche und ermöglicht ihnen, ihr Rekursrecht im Bedarfsfall auszuüben.

§ 22a (neu) Übergangsbestimmung gemäss Grossratsbeschluss vom [Beschlussdatum eingeben]

¹ Bei Inkrafttreten der neuen Vorschriften hängige Verfahren unterstehen bis zum Abschluss der jeweiligen Verfahrensstufe dem bisherigen Recht. Daran anschliessende Rechtsmittelverfahren unterstehen dem neuen Recht.

² Das Gesetz tritt sechs Monate nach Annahme der Initiative in Kraft.“

Kontaktadresse:

Mieterverband (MV Basel 1891)

Hammerstrasse 133

4057 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 26. Mai 2020 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der kantonalen Volksinitiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 30. Mai 2020 (Rektifikat im Kantonsblatt vom 6. Juni 2020) veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 30. Mai 2020 hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass aufgrund des vom Regierungsrat angeordneten Fristenstillstands bei kantonalen Volksbegehren aufgrund der ausserordentlichen Situation im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) die Sammelfrist der Initiative erst am 1. Juni 2020 zu laufen beginnt und demgemäss am 1. Dezember 2021 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 11. Juli 2020 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» mit 3'247 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 11. Juli 2020 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 21. Juli 2020 unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative legt zahlreiche Änderungen von Paragraphen des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG; SG 861.500) vom 5. Juni 2013 vor. Unter anderem soll eine Wohnschutzkommission gebildet werden und eine Bewilligungspflicht für die Be-

gründung von Stockwerkeigentum sowie für sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, in Zeiten der Wohnungsnot eingeführt werden.

3.2 Formulierte – unformulierte Initiative

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 Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Die geänderten und neuen Bestimmungen lassen sich ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllen damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. von § 1 IRG.

3.3 Materielle Prüfung

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.4 Übereinstimmung mit höherem Recht

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und jüngst 143 I 129 E. 2.1). 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 die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). 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 111 Ia 292 E. 3c mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringst mögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 BV). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 [= Praxis 2017 Nr. 35] und BGE 143 I 129 E. 2.2).

3.4.1 Vorbemerkung

Die gesamte Initiative stellt eine Konkretisierung des § 34 KV auf Gesetzesstufe dar und ist deshalb in dessen Kontext zu betrachten. Gemäss § 34 Abs. 2 KV fördert der Staat den Erhalt bestehenden bezahlbaren Wohnraums. In Zeiten von Wohnungsnot sorgt er gemäss § 34 Abs. 3 KV entsprechend den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung dafür, dass diese vor Verdrängung wirksam geschützt wird. Damit besteht in Zeiten der Wohnungsnot grundsätzlich ein öffentliches Interesse am Erhalt des bestehenden bezahlbaren Mietwohnraums und am Schutz der Mieterinnen und Mieter solchen Wohnraums vor Verdrängung und Massnahmen zum Schutz hierzu. Aus

§ 34 Abs. 2, 4 und 5 KV ergibt sich zweifelsfrei, dass das öffentliche Interesse an Schutzmassnahmen auf bezahlbaren Mietwohnraum und Zeiten der Wohnungsnot beschränkt ist. Es besteht mit anderen Worten kein öffentliches Interesse daran, für jeglichen Wohnraum zu jeder Zeit Massnahmen zu treffen, wie es der Wortlaut der Initiative teilweise vorsieht. Die einzelnen Paragraphen des Initiativtextes können jedoch nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» ohne weiteres verfassungskonform ausgelegt werden, dass sie nur Anwendung finden, wenn bezahlbarer Wohnraum in Zeiten der Wohnungsnot betroffen ist.

3.4.2 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zwei Bestimmungen der vorliegenden Initiative geben im Kontext der Übereinstimmung mit Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht zu Bemerkungen Anlass:

3.4.2.1 § 8 Titel (geändert), Abs. 5-7 (neu) Zweckentfremdung und Umwandlung in Stockwerkeigentum

⁵ Die Begründung von Stockwerkeigentum bei bereits gebauten Liegenschaften mit vier oder mehr Wohnungen ist in Zeiten der Wohnungsnot bewilligungspflichtig. Die Eigentümerschaft hat gegenüber der Wohnschutzkommission den Nachweis zu erbringen, dass die ganze Liegenschaft im Zeitpunkt der Stockwerkeigentumsbegründung einen für Stockwerkeigentum angemessenen Standard aufweist.

⁶ Die Wohnschutzkommission prüft innerhalb von vier Monaten, ob eine Bewilligung im Sinne von Abs. 5 erteilt werden kann.

⁷ Bewilligungen können befristet, auf Widerruf, unter Bedingungen oder mit Auflagen erteilt werden. Befristungen und Widerrufsvorbehalte können im Grundbuch angemerkt werden.

Durch die vorliegende Bestimmung sind Eigentümer von Mehrfamilienhäusern mit vier und mehr Wohnungen erfasst. Sie sind in ihrer Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) tangiert, da sie in Zeiten der Wohnungsnot nicht frei über ihre Wohnungen verfügen können.

Gemäss Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. In ihrer Erscheinungsform als Bestandsgarantie schützt die Eigentumsgarantie insbesondere das sachenrechtliche Eigentum gegen staatliche Eingriffe. Diese können namentlich in einer Einschränkung der Verfügungs- oder Nutzungsrechte bestehen (vgl. UHLMANN, in: Biaggini et al. [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich 2015, § 37 N 4 und 13). Die Kantone können öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen vorsehen (vgl. Art. 680 ZGB). Sie dürfen jedoch den Kerngehalt des Eigentums als grundlegende Institution der Schweizer Rechtsordnung nicht berühren. Der kantonale Gesetzgeber hat die wesentlichen Verfügungs- und Nutzungsrechte zu wahren, die sich aus dem Eigentum ergeben. Die Eigentumsgarantie überlässt dem kantonalen Gesetzgeber jedoch einen weiten Ermessensspielraum. Solange die Möglichkeit zum Erwerb, zur Nutzung und zur Weiterveräusserung des Eigentums grundsätzlich bestehen bleibt, ist das Institut nicht verletzt. Solche Beschränkungen, die den Verwendungszweck bestimmter Wohnhäuser erhalten wollen, entleeren die Eigentumsgarantie nicht ihres Kerngehalts (BGE 113 Ia 126 E. 6 [= Praxis 1988 Nr. 157] mit Hinweisen). Die vorliegende Bestimmung untersagt die Veräusserung oder den Erwerb einer Wohnung nicht. Sie schafft eine Bewilligungspflicht für die Begründung von Stockwerkeigentum in Zeiten von Wohnungsnot. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Eigentümerschaft den Nachweis erbringt, dass die ganze Liegenschaft im Zeitpunkt der Stockwerkeigentumsbegründung einen für Stockwerkeigentum angemessenen Standard aufweist. Selbst wenn die Bestimmung der Eigentümerschaft eine gewisse Beschränkung auferlegt, folgt aus den oben dargelegten Grundsätzen, dass dies den Kerngehalt der Eigentumsfreiheit nicht tangiert. Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen müssen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (vgl. Art. 36 BV). Durch die Initiativbestimmung wird eine genügende gesetzliche Grundlage vorliegen. Das öffentliche Interesse der Bewilligungspflicht bei der Begründung von Stockwerkeigentum besteht im Erhalt von Mietwohnungen auf dem Wohnungsmarkt in Zeiten von Wohnungsnot, wobei bestimmte Wohnungstypen, die aufgrund ihres Preises oder ihrer Gestaltung

einem Bedürfnis entsprechen, weiterhin dem Mietmarkt zur Verfügung stehen sollen. Das öffentliche Interesse ergibt sich namentlich aus § 34 KV, wobei in Zeiten der Wohnungsnot grundsätzlich ein öffentliches Interesse am Erhalt des bestehenden bezahlbaren Mietwohnraums und am Schutz der Mieterinnen und Mieter solchen Wohnraums vor Verdrängung. Aus § 34 Abs. 2, 4 und 5 KV lässt sich, wie bereits oben dargelegt, kein öffentliches Interesse ableiten, jegliche Begründung von Stockwerkeigentum bei sämtlichen Liegenschaften mit mehr als vier Wohnungen (z.B. bei bereits bestehenden Luxusmietwohnungen) einer Bewilligung zu unterwerfen, wie es der Initiativtext vorsieht. § 8 Abs. 5 der Initiative kann jedoch ohne weiteres verfassungskonform ausgelegt werden, dass er nur bei bezahlbarem Wohnraum Anwendung findet. Während eine allgemeine Einführung einer Bewilligungspflicht bundesrechtlich nicht zulässig wäre, da die Voraussetzungen zur Schaffung von Stockwerkeigentum durch das Bundeszivilrecht geregelt sind (Art. 712a ff. ZGB; BGer vom 20. September 1989 E. 2a, in: RDAF 1990 S. 121 ff.), ist die Schaffung einer Bewilligungspflicht, die wie vorliegend primär dem Erhalt von Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt dient, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch dann im öffentlichen Interesse und zulässig, wenn sie indirekt dem Schutz der Mieter bei der Entscheidung des Eigentümers, bisher gemietete Wohnungen zu verkaufen, dient (BGE 113 Ia 126 E. 7a; vgl. auch Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 4.2.2). Die vorliegende Bestimmung erweist sich überdies als verhältnismässig. Eine Bewilligungspflicht bei der Umwandlung in Stockwerkeigentum bei Liegenschaften mit vier oder mehr Wohnungen ist geeignet, zur Sicherstellung des angestrebten Erhalts von Mietwohnraum beizutragen. Von der Bewilligungspflicht werden nicht jegliche Formen der Veräusserung und des Erwerbs umfasst, die Massnahme ist auf die Umwandlung in Stockwerkeigentum und Zeiten der Wohnungsnot beschränkt. So sind Verkäufe kompletter Liegenschaften, auch in Zeiten der Wohnungsnot, sowie auch die Schaffung von Stockwerkeigentum bei Neubauten oder Liegenschaften mit weniger als vier Wohnungen weiterhin ohne weiteres möglich. Die vorliegende Bestimmung beinhaltet sodann keine konkreten Angaben, wann eine Bewilligung zu erteilen und wann zu verweigern ist. Die Bewilligungsbehörde verfügt damit über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Bewilligungserteilung, der es ihr auch ermöglicht, allen involvierten Interessen und damit der Verhältnismässigkeit im Einzelfall Rechnung zu tragen. Die Bestimmung erweist sich nach dem Gesagten als mit höherem Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht vereinbar.

3.4.2.2 § 8a (neu) Sanierung, Renovation und Umbau in Zeiten der Wohnungsnot

¹ Sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, unterliegen in Zeiten der Wohnungsnot einer Bewilligungspflicht gemäss §§ 8d und 8e. In den Fällen von § 8c genügt eine Meldepflicht. Dies gilt für das ordentliche, vereinfachte und generelle Baubewilligungsverfahren sowie für das Meldeverfahren und Kanalisationsbegehren.

² Keiner Bewilligung gemäss Abs. 1 bedürfen Umbau, Renovation und Sanierung, die aufgrund einer rechtskräftigen behördlichen Verfügung oder im Interesse von öffentlichen Bauten und Anlagen oder des gemeinnützigen Wohnungsbaus erforderlich sind.

³ Die Bewilligung wird erteilt, wenn in der Folge

a) den Mietparteien das Recht zur Rückkehr in die sanierte oder umgebaute Liegenschaft zusteht, und

b) die gemäss §§ 8b bis 8e festgelegten Mietzinse eingehalten werden.

Die Bewilligungspflicht für sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) der Eigentümer von Wohnraum dar. Die Bestimmung stellt eine hinreichende gesetzliche Grundlage dar. Der Eingriff dient dem bereits oben dargestellten, aus § 34 KV fliessenden öffentlichen Interesse. Obwohl sich aus der Einbettung des neuen § 8a in das Kapitel II. «Schutz bestehenden Wohnraums» des WRFG ergibt, dass sämtlicher Wohnraum von der Bewilligungspflicht erfasst wäre, also auch Einfamilienhäuser, ist davon auszugehen, dass die Initianten mit dieser

Bestimmung ausschliesslich (bezahlbaren) Mietwohnraum in Zeiten der Wohnungsnot schützen wollen. Für eine andere Lesart bestünde vor dem Hintergrund des § 34 KV, wie bereits oben ausgeführt, kein öffentliches Interesse. § 8a der Initiative kann jedoch ohne weiteres verfassungskonform ausgelegt werden, dass er nur bei (bezahlbarem) Mietwohnraum in Zeiten der Wohnungsnot Anwendung findet. Die vorliegende Bestimmung erweist sich überdies als verhältnismässig. Eine Bewilligungspflicht bei Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, ist geeignet, zur Sicherstellung des angestrebten Erhalts von bezahlbarem Mietwohnraum beizutragen. Der Verhältnismässigkeit zuträglich ist ferner, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Bewilligung auch dann zu erteilen ist, wenn die Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben mit Mietzinsaufschlägen verbunden sind (vgl. §§ 8d und 8e der Initiative). Die Bewilligungsbehörde verfügt damit über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Bewilligungserteilung, der es ihr auch ermöglicht, allen involvierten Interessen und damit der Verhältnismässigkeit im Einzelfall Rechnung zu tragen, namentlich etwa dann, wenn die Erhaltung bestehenden Wohnraums nicht im öffentlichen Interesse und nicht dem Schutz der Mieterinnen und Mieter dient, weil die Wohnungen keinen bedarfsgerechten Wohnraum mehr darstellen (vgl. Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht VG.2020.1 E. 5.3.4). Die Bestimmung erweist sich nach dem Gesagten als mit höherrangigem Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht als vereinbar.

3.4.2.3 Übrige Initiativbestimmungen

Bei den weiteren von der Initiative vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen des WRFG sind keine Konflikte mit Vorschriften von Staatsverträgen, Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht ersichtlich.

3.4.3 Beachtung der Einheit der Materie und Unmöglichkeit

Die diversen Bestimmungen im vorgeschlagenen Initiativtext weisen einen sachlichen inneren Zusammenhang auf. Die Initiative verlangt nichts Unmögliches.

3.5 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG ist die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig.

4. Weiteres Vorgehen

Wird eine Initiative für rechtlich zulässig erklärt, entscheidet gemäss § 18 IRG der Grosse Rat über das weitere Verfahren. Dabei kann er die Initiative entweder sofort dem Volk vorlegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Beschliesst der Grosse Rat, eine Initiative sofort dem Volk vorzulegen, darf er dem Volk dazu keine Empfehlung abgeben und ihm auch nicht einen Gegenvorschlag vorlegen (§ 18 Abs. 3 lit. a IRG). Ein solches Verfahren rechtfertigt sich nur, wenn die Auswirkungen der neuen Regelung für die Stimmberechtigten ohne weiteres ersichtlich sind oder zum entsprechenden Zeitpunkt ein verbindlicher Entscheid angezeigt ist. Andernfalls empfiehlt sich eine Überweisung der Initiative an den Regierungsrat, welcher dem Grossen Rat Bericht erstattet.

Die vorliegende Gesetzesinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» legt einen ausformulierten Gesetzestext vor und verlangt detaillierte Änderungen des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG) vom 5. Juni 2013. Die konkreten Auswirkungen einer Annahme der Initiative sind für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht ohne weiteres ersichtlich, weshalb sich eine Überweisung der Initiative an den Regierungsrat zur Berichterstattung empfiehlt. Insbesondere muss das weitere Vorgehen auf den Ausgang der Referendumsabstimmung zur Änderung des Wohnraumfördergesetzes abgestimmt werden, welche dieselbe Materie betrifft. Diese Abstimmung ist auf den 29. November 2020 angesetzt. Deshalb beantragt der Regierungsrat dem

Grossen Rat, ihm die Gesetzesinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» zur Berichterstattung zu überweisen.

5. Antrag

Gestützt auf § 18 IRG und unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die formulierte Volksinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die formulierte Verfassungsinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 3'247 Unterschriften zustande gekommene formulierte kantonale Volksinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.