



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.1569.01

JSD/P111569
Basel, 21. Dezember 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 20. Dezember 2011

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“

A. Zustandekommen der Volksinitiative

1. Vorprüfung

Am 18. Mai 2011 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen würden. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 21. Mai 2011 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Demgemäß wurde der Ablauf der Unterschriftensammelfrist von der Staatskanzlei auf den 21. November 2012 festgesetzt und dies ebenfalls im Kantonsblatt vom 21. Mai 2011 veröffentlicht.

2. Zustandekommen

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 22. September 2011 und Kontrolle der Einhaltung der Unterschriftensammelfrist durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative mit 3'055 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 28. September 2011 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen für einen Rekurs nach § 11 IRG ist am Montag, 10. Oktober 2011 unbenutzt abgelaufen.

3. Überweisung an den Regierungsrat

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 den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

4. Initiativtext

4.1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 21. Mai 2011):

Kantonale Volksinitiative «Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!»

„Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein:

I. § 34 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt lautet neu wie folgt:

1. Der Staat sorgt aktiv für ausreichende Angebote an Mietwohnraum für alle Bevölkerungsschichten. Dies umfasst vor allem:

- a) genügend bezahlbare Mietwohnungen für den Mittelstand, und*
- b) genügend preisgünstige Mietwohnungen für die darauf besonders angewiesenen, wirtschaftlich schlechter gestellten Mietparteien.*

2. Der Staat gewährleistet diese Angebote mit Massnahmen sowohl der Wohnraumförderung als auch der Wohnraumerhaltung. Zwingende Massnahmen sind:

- a) Bereitstellung von genügend eigenen kantonalen und kommunalen Sozialwohnungen,*
- b) Objekthilfe und Wohnraumförderung für Neubauten, speziell für gemeinnützige Wohnbauträger,*
- c) Objekthilfe für energieeffiziente Sanierungen von Mietwohnhäusern,*
- d) Objekthilfe zur Beseitigung baulicher Barrieren im Interesse behinderter und betagter Menschen,*
- e) Umfassender Schutz vor Abbruch und Zweckentfremdung sowohl von bezahlbaren als auch von preisgünstigen Mietwohnungen,*
- f) Gewährung von Mietzinszuschüssen (Subjekthilfe).*

3. Zur Vermeidung von Wohnungs- und Mietzinsnot müssen staatliche Wohnkonzepte sämtliche Massnahmen gemäss Abs. 2 in genügendem Masse berücksichtigen. Die Sozialpartner im Miet- und Wohnungswesen sind mit einzubeziehen. In Zeiten von Wohnungs- und Mietzinsnot sind die Massnahmen in erweitertem Masse anzuwenden.

4. Besonders gefördert und unterstützt werden sollen gemeinnützige Wohnbauträger, in erster Linie Wohnbaugenossenschaften, aber auch Hilfsorganisationen sowie Stiftungen mit sozialen Zielen im Bereich ihrer Anlagepolitik.

5. Zur Erreichung der Ziele gemäss Abs. 1 sieht der Staat zusätzliche raumplanerische Massnahmen vor, vor allem die Schaffung spezieller Zonen und Bebauungspläne für bezahlbare und für preisgünstige Mietwohnungen. Innerhalb grösserer Überbauungen schreibt er angemessene Anteile an bezahlbaren sowie an preisgünstigen Mietwohnungen vor.

II. Der bisherige § 34 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt wird neu zu § 34a.

Kontaktadresse:

Mieterinnen- und Mieterverband Basel (MV Basel), Clarastrasse 2, Postfach, 4005 Basel“

4.2. Synoptische Darstellung: Geltendes Recht - Initiativtext

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)	Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“
<p>III. STAATSZIELE UND STAATSAUFGABEN</p> <p>(...)</p> <p><i>Umweltschutz</i></p> <p>§ 33. ¹Der Staat trifft Massnahmen zur Reinhaltung von Erde, Luft und Wasser.</p> <p>² Er ist für die Erhaltung der Vielfalt von Tieren und Pflanzen besorgt.</p> <p>³ Er fördert die Wiederverwertung von Abfällen und Altstoffen und sichert die umweltgerechte Entsorgung nicht wieder verwendbarer Abfälle und die Reinigung der Abwässer.</p> <p>⁴ Er schützt den Menschen und seine Umwelt vor Lärm und sonstigen lästigen und schädlichen Einflüssen und trifft Massnahmen zur Vermeidung und Minderung von Risiken.</p> <p><i>Raumplanung und Wohnumfeld</i></p> <p>§ 34. ¹Der Staat sorgt für die zweckmässige und umweltschonende Nutzung des Bodens im Rahmen einer auf die grenzüberschreitende Agglomeration abgestimmten Siedlungsentwicklung. Er wahrt und fördert die Wohnlichkeit wie auch die städtebauliche Qualität.</p> <p>² Er fördert im Interesse eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes den Wohnungsbau. Er achtet dabei auf ein angemessenes Angebot vor allem an familiengerechten Wohnungen.</p>	<p>(Titel III. unverändert, nicht Teil der Initiative)</p> <p>(...)</p> <p>(§ 33 unverändert, nicht Teil der Initiative)</p> <p><i>(Kein Titel im Initiativtext vorgesehen)</i></p> <p>§ 34.</p> <p>1. Der Staat sorgt aktiv für ausreichende Angebote an Mietwohnraum für alle Bevölkerungsschichten. Dies umfasst vor allem:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) genügend bezahlbare Mietwohnungen für den Mittelstand, und b) genügend preisgünstige Mietwohnungen für die darauf besonders angewiesenen, wirtschaftlich schlechter gestellten Mietparteien. <p>2. Der Staat gewährleistet diese Angebote mit Massnahmen sowohl der Wohnraumförderung als auch der Wohnraumerhaltung. Zwingende Massnahmen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Bereitstellung von genügend eigenen kantonalen und kommunalen Sozialwohnungen, b) Objekthilfe und Wohnraumförderung für Neubauten, speziell für gemeinnützige Wohnbauträger, c) Objekthilfe für energieeffiziente Sanierungen von Mietwohnhäusern, d) Objekthilfe zur Beseitigung baulicher Barrieren im Interesse behinderter und betagter Menschen, e) Umfassender Schutz vor Abbruch und Zweckentfremdung sowohl von bezahlbaren als auch von preisgünstigen Mietwohnungen, f) Gewährung von Mietzinszuschüssen (Subjekthilfe). <p>3. Zur Vermeidung von Wohnungs- und Mietzinsnot müssen staatliche Wohnkonzepte sämtliche Massnahmen gemäss Absatz 2 in genügendem Masse berücksichtigen. Die Sozialpartner im</p>

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)	<p>Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“</p> <p>Miet- und Wohnungswesen sind mit einzubeziehen. In Zeiten von Wohnungs- und Mietzinsnot sind die Massnahmen in erweiterter Masse anzuwenden.</p> <p>4. Besonders gefördert und unterstützt werden sollen gemeinnützige Wohnbauträger, in erster Linie Wohnbaugenossenschaften, aber auch Hilfsorganisationen sowie Stiftungen mit sozialen Zielen im Bereich ihrer Anlagepolitik.</p> <p>5. Zur Erreichung der Ziele gemäss Absatz 1 sieht der Staat zusätzliche raumplanerische Massnahmen vor, vor allem die Schaffung spezieller Zonen und Bebauungspläne für bezahlbare und für preisgünstige Mietwohnungen. Innerhalb grösserer Überbauungen schreibt er angemessene Anteile an bezahlbaren sowie an preisgünstigen Mietwohnungen vor.</p> <p><i>Der bisherige § 34 wird neu zu § 34a:</i></p> <p><i>Raumplanung und Wohnumfeld</i></p> <p>§ 34a. ¹Der Staat sorgt für die zweckmässige und umweltschonende Nutzung des Bodens im Rahmen einer auf die grenzüberschreitende Agglomeration abgestimmten Siedlungsentwicklung. Er wahrt und fördert die Wohnlichkeit wie auch die städtebauliche Qualität.</p> <p>² Er fördert im Interesse eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes den Wohnungsbau. Erachtet dabei auf ein angemessenes Angebot vor allem an familiengerechten Wohnungen.</p> <p>(§ 35 unverändert, nicht Teil der Initiative)</p>
<p><i>Kultur</i></p> <p>§ 35. ¹Der Staat fördert das kulturelle Schaffen, die kulturelle Vermittlung und den kulturellen Austausch.</p> <p>² Er sorgt für die Erhaltung der Ortsbilder, Denkmäler und seiner eigenen oder der ihm anvertrauten Kulturgüter.</p>	

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Wir gestatten uns, Ihnen zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

1. Formulierte - unformulierte Initiative

1.1. Voraussetzungen

Nach § 47 Abs. 3 der Kantonsverfassung 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. Aufgrund von § 2 Abs. 1 IRG gelten Initiativen als unformuliert, sofern sie die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen.

Die vorliegende Initiative möchte die Kantonsverfassung um einen neuen Artikel ergänzen, der ausformuliert eingereicht wurde.

1.2. Gewählte Formulierungen

Neue Paragraphen in einem Rechtserlass stehen immer in einem Zusammenhang zu den bestehenden Bestimmungen und sollten in das formelle Konzept des Erlasses passen, in den sie eingefügt werden.

In der Kantonsverfassung hat ausnahmslos **jeder Paragraph einen Titel**, der ohne Nummerierung dem Text des Paragraphen vorsteht. Auch wenn mehrere Paragraphen unter einem gemeinsamen Thema (z.B. durch einen mit einer arabischen Ziffer gekennzeichneten Zwischenstitel) zusammengefasst werden, behält doch jeder Paragraph seinen eigenen Titel.

Im vorliegenden Fall haben die Initiantinnen und Initianten für ihren vorgeschlagenen neuen § 34 KV keinen Titel vorgesehen. Ein derartiger Paragraph würde nicht ins formelle Konzept der neuen Kantonsverfassung passen.

Gemäss Initiative soll **der bisherige § 34 KV unverändert zu § 34a KV werden** (zwangsläufig mitsamt seinem Titel ‚Raumplanung und Wohnumfeld‘) und der Initiativtext soll zu § 34 KV (ohne Titel) werden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb diese Verschiebung eines bestehenden Paragraphen vorgenommen werden soll. Zum einen ist das nicht üblich, normalerweise erhalten neue Bestimmungen eine neue Artikelnummer, nicht zuletzt da Umnummerierungen nur Unübersichtlichkeit schaffen. Zum anderen bietet sich eine Ausnahme von dieser Regel gerade im vorliegenden Fall nicht unbedingt an. Von der Einbettung in die umliegenden Paragraphen her (Obertitel Staatsziele und Staatsaufgaben, Nachbarparagraphen 33, Umweltschutz und 35, Kultur) ist nicht ersichtlich, weshalb es für die Bedeutung und Gewichtung des neuen Paragraphen eine Rolle spielen könnte, ob er nach dem jetzigen § 34 (Raumplanung und Wohnumfeld) oder davor zu stehen käme. Alle diese Staatsziele sind grundsätzlich gleichwertig. Vorliegend wäre es sogar einleuchtender, wenn der heutige § 34 (Raumplanung und Wohnumfeld) vor den Initiativtext, der sich ebenfalls zu Fragen des Wohnumfeldes äussert, zu stehen käme, denn der heutige § 34 weist in Abs. 1 eine inhaltliche Verbindung zum vorstehenden § 33 (Umweltschutz) auf und umschreibt in Abs. 1 und Abs. 2 die Förderung des Wohnumfeldes in einer allgemeineren Weise als dies der Initiativtext tut. Der Initiativtext würde letztlich unabhängig von seinem Standort als detaillierte Weiterführung des heutigen § 34 KV verstanden werden, weshalb er besser im Anschluss daran zu stehen käme, ohne dass dies seiner Gewichtung einen Abbruch täte.

Diese beiden Formulierungsfragen (fehlender Titel, ungünstige Paragraphennummer) erscheinen jedoch nicht so gravierend, als dass die Initiative trotz ihrer vom Initiativkomitee gewählten Formulierung als unformuliert zu bezeichnen wäre.

Die Voraussetzung einer formulierten Initiative ist somit gegeben, allerdings wird vorgeschlagen, eine unumgängliche Ergänzung im Sinne der folgenden Ziffer 2. anzubringen.

2. Unumgängliche Ergänzung

2.1. Gesetzliche Grundlage

In § 47 Abs. 3 KV heisst es, dass formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext enthalten, und in § 49 Abs. 2 KV, dass formulierte Initiativen den Stimmberchtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen sind. Der Begriff „unverändert“ ist aber nicht absolut zu verstehen. Gemäss § 20 Abs. 2 IRG dürfen bei einer formulierten Initiative offensichtlich redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden. Im Ratschlag Nr. 8175 und Entwurf vom 30. Januar / 27. März 1990 zu einer Revision der §§ 28, 39 und 53 - 56 der (alten) Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum wird erläutert, was unter unumgänglichen Ergänzungen verstanden werden kann: „So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum weiterhin die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.“ (Seite 53).

Aufgrund dieser Überlegungen ist dem Grossen Rat zunächst zu beantragen, in einem Grossratsbeschluss I an der Initiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ die folgenden beiden unumgänglichen Änderungen vorzunehmen:

2.2. Titel des Initiativparagraphen

Wie vorstehend bemerkt, hat jeder Paragraph der baselstädtischen Kantonsverfassung einen eigenen Titel. Abgesehen davon, dass ein Paragraph ohne Titel nicht ins Konzept und den Aufbau der noch neuen KV passen würde, könnte es auch inhaltlich zu Unsicherheiten und unnötigem Interpretationsbedarf führen, wenn eine Bestimmung keinen Titel hätte.

Daher beantragen wir dem Grossen Rat, dass er die formulierte Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ mit einem Titel für den neuen Paragraphen ergänzt. Wir schlagen im Einklang mit dem Stil der anderen Titel und im Sinne einer möglichst knappen thematischen Zusammenfassung des Initiativparagraphen den Titel „Mietwohnraum“ vor.

Demgemäß ist der einzige Paragraph der formulierten Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ mit dem folgenden unumgänglichen Titel zu ergänzen:

Titel zum neuen Initiativparagraphen:

Mietwohnraum

2.3. Nummerierung des Initiativparagraphen

Wie vorstehend aufgezeigt, ist es unüblich und im vorliegenden Fall für die Bedeutung des Initiativparagraphen nicht relevant und inhaltlich eher unpassend, den bestehenden § 34 KV mit einer neuen Nummer zu versehen und unter seine Nummer den Initiativtext zu setzen.

Daher beantragen wir dem Grossen Rat, dass er den Initiativtext dahingehend ändert, dass der bisherige § 34 KV bleibt und stattdessen der Initiativparagraph die neue Nummer 34a erhält.

Demgemäß ist die formulierte Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ folgendermassen abzuändern:

Textänderung:

I. § 34a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt lautet neu wie folgt:
Ziffer II. des Initiativtextes wird gestrichen.

3. Das Anliegen der Initiative

Wie man den Erläuterungen zur Initiative entnehmen kann, wollen die Initiantinnen und Initianten erreichen, dass auf höchster kantonaler Stufe, auf Verfassungsstufe, konkrete staatliche wohnraumfördernde und -erhaltende Massnahmen festgeschrieben werden, die es mittelständischen oder wirtschaftlich schlechter gestellten Mieterinnen und Mietern ermöglichen sollen, gut und bezahlbar bzw. preisgünstig zu wohnen und nicht aus „künstlich städtebaulich aufgewerteten Quartieren“ ausgeschlossen zu werden. Dafür sieht der für die Verfassungsstufe relativ detailreiche Initiativtext u.a. folgende Massnahmen vor: Bereitstellung von genügend staatlichen Sozialwohnungen; vom Kanton und den Gemeinden gewährte finanzielle und andere Unterstützung für Neubauten von besonders zu fördernden gemeinnützigen Wohnbauträgern, für energieeffiziente Sanierungen von Mietshäusern und für behindertengerechtes Umbauen; Schutz vor Abbruch und Zweckentfremdung von bezahlbaren und preisgünstigen Mietwohnungen; Schaffung von speziellen raumplanerischen Zonen und Bebauungsplänen für bezahlbare bzw. günstige Mietwohnungen; Festlegung von angemessenen Anteilen an solchen Wohnungen in grösseren Überbauungen.

4. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative nach § 14 IRG

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

4.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

4.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Gemäss dem Sozialziel von **Art. 41 Abs. 1 lit. e BV** setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Gemäss **Art. 108 BV** fördert der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Verbilligung des Wohnungsbaus und der Wohnkosten. Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten. Umgesetzt wird Art. 108 BV im Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, **WFG**) vom 21. März 2003 (SR 842) und im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (**WEG**) vom 4. Oktober 1974 (SR 843). In beiden Gesetzen sieht der Bund Fördermassnahmen des Bundes für die Erreichung der verfassungsmässigen Ziele vor. Die beiden Gesetze gelten für Bundeshilfen und verdrängen eigene Fördermassnahmen der Kantone nicht, allenfalls sind Massnahmen des Bundes und der Kantone miteinander zu koordinieren (Art. 1

WEG und Art. 46 WFG; Botschaft des Bundesrates zum WFG in BBI 2002, 2829, 2872; Alvarez, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 108 BV, N 13). Die beiden Artikel 41 Abs. 1 lit. e BV und 108 BV sowie die darauf basierende Bundesgesetzgebung zeigen auch auf, dass von einer „Grundverantwortung der öffentlichen Hand für das Wohnungswesen“ auszugehen ist, dass demnach die Wohnungspolitik grundsätzlich eine öffentliche Aufgabe darstellt (Botschaft des Bundesrates zum WFG in BBI 2002, 2829 insb. 2834 f.). Somit schliesst die Bundesverfassungs- und -gesetzgebung im Wohnraum- und Wohnbauförderbereich die mit der Initiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ auf kantonaler Ebene bezweckte Förderung von bezahlbaren Wohnungen nicht aus.

Gemäss **Art. 75 BV** legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Im Einklang mit der Rahmengesetzgebung des Bundes obliegt den Kantonen die Raumplanung. Demgemäß können die Kantone unter Einhaltung der Grundsätze der Raumplanung wie z.B. von Art. 1 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, **RPG**) vom 22. Juni 1979 (SR 700) gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG weitere Nutzungszonen als die vom Bund vorgegebenen vorsehen. Daher können Bauzonen in den Kantonen in weitere Zonenarten unterteilt werden. Grundsätzlich könnten deshalb im Sinne von Abs. 5 des Initiativtextes spezielle raumplanerische Zonen für bezahlbare und preisgünstige Mietwohnungen auf kantonaler Ebene geschaffen werden, zumal nicht ersichtlich ist, inwiefern das den Grundsätzen des RPG widersprechen könnte. In BGE 135 I 233 (Praxis 99 [2010] Nr. 36) wird festgehalten, dass Raumplanungsmassnahmen notwendigerweise wirtschaftliche, soziale und kulturelle Auswirkungen haben, welche Bestandteile der in Art. 1 und 3 RPG vorgesehenen Ziele seien. Die relativ neue Idee, raumplanerische Zonen mit Wohnanteilen für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu schaffen, wird als RPG-konformes taugliches Mittel zum Zweck angesehen (siehe: neue Bauordnung der Stadt Zug; siehe: Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Mitteln, Gutachten der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPLAN im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO, in: Raum & Umwelt, Januar Nr. 1/10, S. 24 ff.).

Die Eigentumsgarantie von **Art. 26 BV** verbietet es staatlichen Organen, den Bestand der konkreten Eigentumsrechte zu beschränken, sofern der Eingriff nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Ähnlich verhält es sich mit der Wirtschaftsfreiheit (**Art. 27 und 94 BV**). Die vorliegende Initiative betrifft mit ihren einzelnen vorgesehenen Massnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum neben dem Staat als Vermieter bzw. als Ausrichter von Beihilfen auch private Grundeigentümer, die einerseits von diversen Beihilfen profitieren könnten aber andererseits in der Ausübung ihrer Eigentumsrechte und allenfalls weiterer Freiheitsrechte eingeschränkt würden. So tangieren insbesondere der vorgeschlagene Abs. 2 lit. e (Umfassender Schutz vor Abbruch und Zweckentfremdung) und der vorgeschlagene Abs. 5 (einerseits Schaffung spezieller raumplanerischer Zonen und andererseits das Vorschreiben von Anteilen an bezahlbaren und preisgünstigen Mietwohnungen in Überbauungen) die Eigentumsgarantie von Art. 26 BV und möglicherweise gewisse Aspekte der Wirtschaftsfreiheit.

Mit der kantonalen Verfassungsebene wäre im Falle einer Annahme der Initiative zwar eine genügend hoch angesiedelte **Rechtsetzungsstufe** für die Grundrichtung der Eingriffe in die Freiheitsrechte des Einzelnen vorhanden, allerdings würde es bei einer Annahme der Initiative zwingend notwenig sein, auf Gesetzes- und Verordnungsstufe die Verfassungsbestimmung mit genügend bestimmten und genauen Inhalten zu füllen, was auch von der Initiative

nicht ausgeschlossen wird. Der Initiativtext enthält zum Beispiel eine stattliche Anzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen wie „genügend Wohnungen“ „umfassender Schutz“, „angemessene Anteile“, „bezahlbar“ oder „preisgünstig“, die unbedingt näherer Ausgestaltung bedürften. Entscheidend wäre auch die konkrete Ausgestaltung der vorgesehenen Objekthilfe oder des Umgangs mit sog. gemeinnützigen Wohnbauträgern oder der speziellen Raumplanungszonen. Verfassungsbestimmungen sind naturgemäß eher allgemein gehalten (auch wenn der Initiativtext bereits ungewöhnlich ausführlich ist). Erst an der präziseren Ausführungsgesetzgebung würde im vorliegenden Fall tatsächlich gemessen werden können, ob darin vorgesehene konkrete Massnahmen noch als zulässige Einschränkungen von Freiheitsrechten, wie der Eigentumsfreiheit oder allenfalls auch der Wirtschaftsfreiheit oder je nachdem auch der Rechtsgleichheit gelten könnten oder nicht. Somit kann nur betrachtet werden, ob bereits die im Initiativtext auf Verfassungsebene vorgesehenen grundsätzlichen Massnahmen gegen Grundrechte verstossen oder nicht.

Das Bestehen eines **öffentlichen Interesses** an der Schaffung bzw. der Vermeidung der Verdrängung erschwinglichen und angemessenen Wohnraums (z.B. für Familien) in einer Stadt mit hohen Bodenpreisen und wenig Landreserven zwecks Erhaltes der Bewohnbarkeit für alle Bevölkerungsschichten kann nicht von der Hand gewiesen werden. Insbesondere da solche Interessen auch in der Bundesverfassung Beachtung gefunden haben (siehe oben).

Das **Verhältnismässigkeitsprinzip** verlangt, dass die zur Erreichung des angestrebten Ziels eingesetzten Mittel geeignet und erforderlich sind. Bezuglich Abs. 2 lit. e (Umfassender Schutz vor Abbruch und Zweckentfremdung) des Initiativtextes ist festzuhalten, dass es in Basel bereits seit 1975 das Gesetz über Abbruch und Zweckentfremdung von Wohnhäusern (SG 861.500) gibt, das auf Gesetzesebene den Abbruch und die Zweckentfremdung von Wohnungen regelt. Somit würde eine verfassungsmässige Festschreibung des Abbruchs- und Zweckentfremdungsschutzes eine seit Jahrzehnten bestehende gesetzliche Lage betreffen. Obwohl im vorgeschlagenen Verfassungstext von einem „umfassenden“ Schutz vor Abbruch die Rede ist, ist nicht davon auszugehen, dass darunter nur ein totales Abbruchs- oder Zweckentfremdungsverbot verstanden werden kann, was als unverhältnismässig anzusehen wäre. Die Bestimmung lässt sich durchaus in Richtung einer differenzierten Ausführungsgesetzgebung interpretieren, in der auch das Ziel wahrende Ausnahmen zugelassen sind (ähnlich der heutigen Regelung). Jedenfalls kann die Initiative nicht aufgrund der Wortwahl in Abs. 2 lit. e als ungültig betrachtet werden, da es ohnehin nötig sein wird, die im Initiativtext vorgesurten Entscheidungen mittels detaillierter gesetzlicher Regelung umzusetzen.

Bezuglich Abs. 5 des Initiativtextes und dort insbesondere der Schaffung spezieller raumplanerischer Zonen und Bebauungspläne für bezahlbare und preisgünstige Mietwohnungen ist festzuhalten, dass es für die Verhältnismässigkeit eines solchen Eingriffes in die Eigentumsfreiheit etc. auf die konkrete Ausgestaltung solcher Zonen ankäme. Dafür ist der von der Initiative gewünschte Verfassungstext wiederum zu generell gefasst. Bei einer Umsetzung auf Gesetzesebene wäre für die Frage der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in Eigentumsrechte und auch weitere Grundrechte wie etwa die Wirtschaftsfreiheit entscheidend, in welchen Gebieten des Kantons derartige Zonen geschaffen würden, wie gross diese Gebiete wären, ob bestehende oder neu zu erbauende Gebäude betroffen wären, welchen Prozentsatz an bezahlbaren und preisgünstigen Mietwohnungen eine derartige Zone aufweisen müsste, ob Entschädigungen für private Eigentümerschaft vorgesehen oder nötig wären, ob die vorge-

sehene detaillierte Lösung konkret für die Stadt Basel als taugliches Mittel zum Zweck angesehen werden könnte etc.. Gleiches gilt für den zweiten Teil von Abs. 5 des Initiativtextes, worin angemessene Anteile an bezahlbaren und preisgünstigen Mietwohnungen in grösseren Überbauungen vorgeschrieben werden sollen. Es käme ganz auf die konkrete Ausgestaltung einer derartigen generellen Verfassungsvorgabe an. In der Stadt Zug wurden beispielsweise vier Neubaugebiete einer Spezialzone zugewiesen, in der 50 % der dort zu bauenden Geschossfläche für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert sind (Bauordnung der Stadt Zug). In BGE 135 I 233 ist eine Regelung, die vorsieht, dass im Gebiet der Tourismus Station Crans-Montana 70 % der Wohnungen Hauptwohnungen und nicht Zweitwohnungen sein dürfen, als zulässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie angesehen worden. Siehe mit vielen Hinweisen zur Thematik auch BGE 131 I 333 (Praxis 95 [2006] Nr. 75), worin ein Reglement als nicht im Widerspruch zur Eigentumsgarantie, zur Wirtschaftsfreiheit und zum übrigen Bundesrecht angesehen wurde, das vorsieht, dass die Behörden für 15 % der Wohnungen in von der Stadt Lausanne subventionierten Gebäuden die Mieterschaft bestimmen dürfen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der von der Initiative vorgesehene Inhalt für die Kantonsverfassung weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung widerspricht und eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen nicht ersichtlich ist.

4.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Eine Kollision mit anderen baselstädtischen Verfassungsbestimmungen ist nicht ersichtlich. Im Grunde könnte für derartige oder zumindest ähnliche wohnungspolitische Massnahmen auch der jetzige § 34 KV bereits als verfassungsmässige Grundlage dienen. Eine zusätzliche Verfassungsbestimmung im Sinne des Initiativtextes ist aber dennoch möglich.

4.2. Einheit der Materie

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts und auch der Lehre verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen. Es dürfen nicht verschiedene Vorschläge unterschiedlicher Natur oder mit verschiedenen Zielen vermischt werden. Zwischen den verschiedenen Teilen einer Volksinitiative muss somit ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d.h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt. Als Massstab dafür gilt unter anderem die Sicht des aufgeklärten, politisch interessierten Stimmbürgers (BGE 129 I 366; 130 I 185 in Praxis 95 (2006) Nr. 13; 129 I 381 in Pra 93 (2004) Nr. 91).

Die Initiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ sieht ganz verschiedene einzelne Massnahmen vor. Das geht unter anderem von der Bereitstellung von genügend Sozialwohnungen durch den Staat über staatliche Beihilfen zum Abbau von baulichen Barrieren für

behinderte Menschen, über Mietzinszuschüsse an bedürftige Mietparteien, über die Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgern bis hin zur Schaffung von speziellen Raumplanungszonen.

Es muss demnach die Frage aufgeworfen werden, ob diese verschiedenen Massnahmen geeignet sind, bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein rechtlich relevantes Entscheidungsproblem hervorzurufen. Es ist festzustellen, dass sich diese Frage zwar nicht von der Hand weisen lässt, dass bei näherer Betrachtung aber der Zusammenhang zwischen den in der Initiative vorgesehenen Massnahmen überwiegt. Das klare und einheitliche Ziel der Initiative ist die Wohnraumförderung und der Wohnraumerhalt für bestimmte Mietergruppen und zwar mittels einer ganzen Anzahl von Massnahmen. Das Paket der verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen wird gerade auch wegen deren Vielzahl als geeignetes Mittel zu diesem Zweck angesehen. Immerhin geht die Stossrichtung der verschiedenen Massnahmen in die gleiche Richtung. Ob die Stimmbürgerin bzw. der Stimmbürger einem derart geschnürten Paket zustimmen möchte oder nicht, kann sie bzw. er letztlich ohne rechtlich relevantes Dilemma entscheiden, auch wenn dabei möglicherweise in Kauf genommen werden muss, dass einem nicht alle vorgesehenen Massnahmen in gleicher Weise zusagen bzw. nicht zusagen. Diese Problematik stellt sich auch häufig bei Abstimmungen über ganze Gesetzestexte.

Somit kann die Einheit der Materie vorliegend noch als gewahrt angesehen werden.

4.3. Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist durchführbar.

5. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat die beiden Anträge:

- 5.1. **dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I**
über eine unumgängliche Änderung der formulierten Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ zuzustimmen und damit die Volksinitiative um einen Paragraphentitel und eine andere Paragraphennummer zu ergänzen; und
- 5.2. **dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II**
zuzustimmen und damit die formulierte Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Carlo Conti
Regierungsvizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen: Entwürfe Grossratsbeschlüsse I und II

Grossratsbeschluss I

über

eine unumgängliche Änderung

der Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr.
vom

beschliesst:

Die im Kantonsblatt vom 21. Mai 2011 mit Titel und Text veröffentlichte und mit 3'055 Unterschriften zustande gekommene Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ wird wie folgt geändert:

Der mit der Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ begehrte § 34 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) wird um folgenden Paragraphentitel ergänzt und bezüglich der Paragraphennummer folgendermassen abgeändert:

Titel zum neuen Initiativparagraphen:

Mietwohnraum

Textänderung:

I. § 34a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt lautet neu wie folgt:

Ziffer II. des Initiativtextes wird gestrichen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Grossratsbeschluss II

über

die rechtliche Zulässigkeit

der Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr.
vom

beschliesst:

Die mit 3'055 Unterschriften zustande gekommene Volksinitiative „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 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.