



An den Grossen Rat

18.1312.03

Ratsbüro
Basel, 23. März 2020

Beschluss des Ratsbüros vom 23. März 2020

Bericht des Ratsbüros

zum

Areal „Studio Basel Bruderholz“

Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans, Änderung des Wohnanteils sowie Änderung von Baulinien im Bereich Marignanostrasse, Novarastrasse und Schäublinstrasse (Areal „Studio Basel Bruderholz“)

Weiteres Vorgehen nach dem Entscheid des Appellationsgerichts, den Rekurs gegen den Grossratsbeschluss teilweise gutzuheissen

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Überlegungen des Ratsbüros.....	4
3. Antrag des Ratsbüros	4

Beilagen

Grossratsbeschluss

Appellationsgerichtsurteil VD.2019.36

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 13. Februar 2019 den Zonenänderungsplan (I. Ziff. 1) genehmigt und den Bebauungsplan, der unter Ziff. II. 2 lit. b eine Residenzpflicht vorsieht, mit deutlichem Mehr (87 Ja, 0 Nein, 1 Enthaltung) verbindlich erklärt. Der Änderungsantrag betreffend Streichung der Residenzpflicht aus dem Bebauungsplan wurde mit 50 Nein zu 36 Ja Stimmen abgelehnt.

Die Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel (RFB) erhob gegen den Beschluss des Grossen Rates am 25. Februar 2019 Rekurs an das Verwaltungsgericht und beantragte die kosten- und entschädigungsfällige Aufhebung von Ziff. II. 2. lit. b des Grossratsbeschlusses. Demgegenüber beantragte der Grosse Rat, vertreten durch den Advokaten Andreas Miescher, die Abweisung des Rekurses. Eventualiter verlangte er die Rückweisung des ganzen Geschäfts, welches Gegenstand des Beschlusses vom 13. Februar 2019 bildet zur Beschlussfassung an den Grossen Rat und subeventualiter beantragte er, den Bebauungsplan Nr. 14'155 des Planungsamtes vom 23. Mai 2018 zur erneuten Beschlussfassung an den Grossen Rat zurückzuweisen. Mit Urteil des Appellationsgerichts als Verwaltungsgericht vom 10. Januar 2020 (VD.2019.36, siehe Anhang) wurde der Rekurs der Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel teilweise gutgeheissen. Der Grossratsbeschluss Nr. 19/7/21G vom 13. Februar 2019 wurde gänzlich aufgehoben und an den Grossen Rat zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen. Eine Aufhebung nur der strittigen Residenzpflichtbestimmung wurde abgelehnt, da für das Gericht nicht feststeht, dass der Beschluss vom Grossen Rat auch ohne Residenzpflicht gefasst worden wäre.

In seinem Urteil stellt das Verwaltungsgericht fest, dass sowohl im kantonalen Recht als auch im Bundesrecht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Aufnahme einer Residenzpflicht im Bebauungsplan fehlt. Auch der Bebauungsplan selbst stellt keine genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Rekurrentin dar. Diesbezüglich führt das Gericht aus, dass keine schleichende Einführung von Residenzpflichten über einzelne Bebauungspläne stattfinden soll. Das Verwaltungsgericht zeigt auf, dass für die Einführung von Residenzpflichten im kantonalen Recht eine generell-abstrakte Regelung geschaffen werden müsste, die sich grundsätzlich über die Einführung von Residenzpflichten äussert. Nur so könnten die Voraussetzungen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns erfüllt werden.

Trotz der fehlenden gesetzlichen Grundlage nutzte das Verwaltungsgericht die Gelegenheit und prüfte wegen der präjudiziellen Bedeutung des Entscheids auch die Zulässigkeit einer Residenzpflicht anhand der weiteren Voraussetzungen von Art. 36 BV. Dabei kommt das Gericht zum Schluss, dass das öffentliche Interesse aufgrund des verfolgten sozialpolitischen Zwecks bejaht werden könnte, das Gleichheitsgebot durch die Einführung der Residenzpflicht, wie im strittigen Bebauungsplan vorgesehen, allerdings verletzt werde, da diese vorliegend nur für neue Erwerber gelte, nicht aber für die Rekurrentin, die die Wohneinheiten in ihrem Eigentum ohne Einschränkungen nutzen könne.

Das Ratsbüro hat entschieden, den Entscheid nicht an das Bundesgericht weiterzuziehen, dazu wäre es, respektive der Grosse Rat, auch kaum legitimiert gewesen. Da auch von Seiten der Rekurrenten keine Beschwerde eingegangen ist, ist das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig.

2. Überlegungen des Ratsbüros

Mangels gesetzlicher Grundlage wurde der Grossratsbeschluss vollumfänglich aufgehoben und dadurch dem Bauvorhaben der Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel (RFB) die rechtliche Grundlage entzogen.

Die Argumentation des Verwaltungsgerichts bezüglich der fehlenden gesetzlichen Grundlage für eine Residenzpflicht erachtet das Ratsbüro als schlüssig und ist für den Grossen Rat verbindlich. Es steht somit fest, dass es für die Gewährleistung der Rechtssicherheit im Falle einer Einführung von Residenzpflichten eine generell-abstrakte Norm braucht. Der Grosse Rat muss nun entscheiden, ob bereits mit Wirkung für das gestartete Bauprojekt der RFB eine gesetzliche Norm eingeführt werden soll oder ob diese Debatte nicht losgelöst vom Bauvorhaben der RFB und generell für zukünftige Bauprojekte geführt werden soll. Das Ratsbüro legt mit diesem Bericht dem Grossen Rat einen Beschluss vor, der den Zonenänderungsplan und den Bebauungsplan ohne Residenzpflicht enthält. Der Grosse Rat hat nun einerseits die Möglichkeit, das Geschäft mittels Grossratsbeschluss sofort und ohne Residenzpflicht zu verabschieden und so zu gewährleisten, dass das Bauvorhaben der RFB ohne zeitliche Verzögerung weiter umgesetzt werden kann. In einem weiteren Schritt könnte er mittels eines Vorstosses den Regierungsrat auffordern, die gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Die andere Möglichkeit ist, das Geschäft an den Regierungsrat oder an die Bau- und Raumplanungskommission (BRK) mit der Vorgabe zu überweisen, eine generell-abstrakte Regelung für Residenzpflichten auszuarbeiten und das Geschäft in Sachen RFB frühestens zusammen mit einer solchen Gesetzesvorlage wieder ins Plenum zu bringen.

Eine letzte Möglichkeit wäre, den nachstehenden Beschluss zu verwerfen. Das Geschäft wäre damit erledigt.

3. Antrag des Ratsbüros

Es ist nicht Aufgabe des Ratsbüros, dieses Geschäft politisch zu beurteilen. Das Ratsbüro stellt aus formellen Gründen den Antrag, nachstehenden Beschluss zu fassen. Der Grosse Rat hat zu befinden, ob dem Beschluss ohne Residenzpflicht zugestimmt werden soll (oder nicht) oder ob das Geschäft zur Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für eine Residenzpflicht an den Regierungsrat oder die BRK überwiesen werden soll.

Das Ratsbüro hat diesen Bericht im Zirkulationsverfahren einstimmig genehmigt und Statthalter David Jenny als Referenten bestimmt.

Im Namen des Ratsbüros



Salome Hofer
Präsidentin

Beilagen:
Grossratsbeschluss
Appellationsgerichtsentscheid VD.2019.36

Grossratsbeschluss

betreffend

Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans, Änderung des Wohnanteils sowie Änderung von Baulinien im Bereich Marignanostrasse, Novarastrasse und Schäublinstrasse (Areal Studio Basel Bruderholz)

vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf die §§ 101, 105 und 106 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) vom 17. November 1999, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 18.1312.01 vom 25. September 2018, in den Bericht der Bau- und Planungskommission Nr. 18.1312.02 vom 10. Januar 2019, in das Urteil des Appellationsgerichts vom 10. Januar 2020 sowie in den Bericht des Ratsbüros Nr. 18.1312.03 vom 23. März 2020, beschliesst:

I. Zonenänderung

1. Der Zonenänderungsplan Nr. 14'157 des Planungsamtes vom 23. Mai 2018 wird genehmigt.

II. Festsetzung eines Bebauungsplans

1. Der Bebauungsplan Nr. 14'155 des Planungsamtes vom 23. Mai 2018 wird verbindlich erklärt.
2. Der Bebauungsplan beinhaltet folgende Vorschriften:
 - a. In den Baubereichen A und B ist je ein Gebäude mit drei Vollgeschossen ohne Dachgeschoss zulässig. Die Gebäudewände dürfen die im Plan dargestellten Höhenangaben nicht überschreiten. Die zulässige Bruttogeschossfläche beträgt 7'700m².
 - b. Die Erschliessung der Einstellhalle hat in dem im Plan dargestellten Bereich entlang der Novarastrasse zu erfolgen.
 - c. Die Schäublinstrasse und die Marignanostrasse sind über den Innenhof durch einen öffentlich nutzbaren, durch Servitute gesicherten Fussweg zu verbinden. Der Fussweg ist auf unbestimmte Zeit zu dulden. Erstellung und Unterhalt des Fusswegs sind Aufgabe des Grundeigentümers.
 - d. Die Gebäude sind nach einem architektonischen Gesamtkonzept hochwertig zu gestalten.
 - e. Der Aussenraum ist mit Blick auf die bestehenden Qualitäten nach einem Natur- und Freiraumkonzept hochwertig zu gestalten.
 - f. Die Wärmeversorgung ist als Nahwärmeverbund mit erneuerbarer Energiequellen auszuführen.
3. Das zuständige Departement kann Abweichungen vom Bebauungsplan zulassen, sofern dadurch die Gesamtkonzeption nicht beeinträchtigt wird.

III. Änderung des Wohnteilplans

Die Änderung des Wohnanteilplans Nr. 14'159 des Planungsamts vom 23. Mai 2018 wird genehmigt.

IV. Änderung von Baulinien

Der Baulinienplan Nr. 14'160 des Planungsamts vom 23. Mai 2018 für die Änderung der Baulinien im Bereich Schäublinstrasse, Novarastrasse und Marignanostrasse wird genehmigt.

V. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum und tritt am fünften Tag nach der Publikation des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle einer Volksabstimmung am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss kann Rekurs beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können.

Der Rekurs ist innerhalb von zehn Tagen nach der Zustellung dieses Beschlusses beim Verwaltungsgericht anzumelden. Innerhalb von 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die Rekursbegründung einzureichen, welche die Anträge der Rekurrentin oder des Rekurrenten und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten hat.

Bei völliger oder teilweiser Abweisung des Rekurses können die amtlichen Kosten, bestehend aus einer Spruchgebühr sowie den Auslagen für Gutachten, Augenscheine, Beweiserhebung und andere besondere Vorkehren, der Rekurrentin oder dem Rekurrenten ganz oder teilweise auferlegt werden.



**Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt**
als Verwaltungsgericht
Kammer

VD.2019.36

URTEIL

vom 10. Januar 2020

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger (Vorsitz), Dr. Claudius Gelzer,
Dr. Christoph A. Spenlé, Prof. Dr. Daniela Thurnherr Keller,
Dr. Cordula Lötscher und Gerichtsschreiberin Dr. Michèle Guth

Beteiligte

Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel

Rekurrentin

Novarastrasse 2, 4059 Basel
vertreten durch Dr. iur. Roberto Peduzzi, Advokat,
Heuberg 7, Postfach 2032, 4001 Basel

gegen

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Rekursgegner

Marktplatz 9, 4001 Basel
vertreten durch lic. iur. Andreas Miescher, Advokat,
Picassoplatz 8, Postfach 330, 4010 Basel

Gegenstand

Rekurs gegen einen Entscheid des Grossen Rates
vom 13. Februar 2019

betreffend Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans,
Änderung des Wohnanteils sowie Änderung von Baulinien
im Bereich Marignanostrasse, Novarastrasse und Schäublinstrasse
(Areal Studio Basel Bruderholz)

Sachverhalt

Die Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel ist Eigentümerin der Parzelle Grundbuch Basel Sektion 4 Parzellen-Nr. 2307 im Geviert Schäublinstrasse, Novarastrasse und Marignanostrasse in Basel. Die Parzelle mit einer Fläche von 8'840 m² ist Gegenstand des Zonenänderungsplans Nr. 14'157 und des Bebauungsplans Nr. 14'155 des Planungsamtes vom 23. Mai 2018. Mit Beschluss des Grossen Rates vom 13. Februar 2019 wurde der Zonenänderungsplan genehmigt (Ziff. I) und der Bebauungsplan mit folgenden Bestimmungen verbindlich erklärt (Ziff. II. 2):

- «a. In den Baubereichen A und B ist je ein Gebäude mit drei Vollgeschossen ohne Dachgeschoss zulässig. Die Gebäudewände dürfen die im Plan dargestellten Höhenangaben nicht überschreiten. Die zulässige Bruttogeschossfläche beträgt 7'700 m².
- b. Wird das Areal ganz oder teilweise einem Dritten übertragen oder Stockwerkeigentum begründet, so ist für die dortige Bewohnerschaft eine Residenzpflicht vorzusehen.
- c. Die Erschliessung der Einstellhalle hat in dem im Plan dargestellten Bereich entlang der Novarastrasse zu erfolgen.
- d. Die Schäublinstrasse und die Marignanostrasse sind über den Innenhof durch einen öffentlich nutzbaren, durch Servitute gesicherten Fussweg zu verbinden. Der Fussweg ist auf unbestimmte Zeit zu dulden. Erstellung und Unterhalt des Fusswegs sind Aufgabe des Grundeigentümers.
- e. Die Gebäude sind nach einem architektonischen Gesamtkonzept hochwertig zu gestalten.
- f. Der Aussenraum ist mit Blick auf die bestehenden Qualitäten nach einem Natur- und Freiraumkonzept hochwertig zu gestalten.
- g. Die Wärmeversorgung ist als Nahwärmeverbund mit erneuerbarer Energiequelle auszuführen.»

Weiter wurde das zuständige Departement ermächtigt, Abweichungen vom Bebauungsplan zuzulassen, sofern dadurch die Gesamtkonzeption nicht beeinträchtigt wird. Schliesslich genehmigte der Grosse Rat mit seinem Beschluss die Änderung des Wohnanteilsplans Nr. 14'159 (Ziff. III) und des Baulinienplans Nr. 14'160 des Planungsamts vom 23. Mai 2018 (Ziff. IV). Gegen diesen Beschluss wurde kein Referendum erhoben.

Gegen den Beschluss des Grossen Rates richtet sich der mit Eingaben vom 25. Februar und 18. März 2019 erhobene und begründete Rekurs an das Verwaltungsgericht, mit dem die Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel (Rekurrentin) die kosten- und entschädigungsfällige Aufhebung von Ziffer II.2.b des Grossratsbeschlusses Nr. 19/7/21G vom 13. Februar 2019 beantragt. Mit Vernehmlassung vom 7. Juni 2019 lässt der Grosse Rat die kosten- und entschädigungsfällige Abweisung

des Rekurses beantragen, soweit darauf eingetreten werden könne. Eventualiter verlangt er die Rückweisung des ganzen Geschäfts, welches Gegenstand des Beschlusses vom 13. Februar 2019 bildet, zur erneuten Beschlussfassung an den Grossen Rat. Subeventualiter beantragt er, den Bebauungsplan Nr. 14'155 des Planungsamtes vom 23. Mai 2018 zur erneuten Beschlussfassung an den Grossen Rat zurückzuweisen. Mit Eingabe vom 15. August 2019 hat die Rekurrentin dazu repliziert und an ihren Rechtsbegehren festgehalten.

Die Tatsachen und Parteistandpunkte ergeben sich, soweit sie für den Entscheid von Bedeutung sind, aus den nachfolgenden Erwägungen.

Erwägungen

1.

1.1 Anfechtungsobjekte sind im vorliegenden Verfahren die Planungsbeschlüsse des Grossen Rates vom 13. Februar 2019. Der Rekurs richtet sich dabei gegen eine Bestimmung des Bebauungsplans Nr. 14'155. Gegen Verfügungen und Entscheide im Planfestsetzungsverfahren kann nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) Rekurs erhoben werden, wobei der Rekurs an das Verwaltungsgericht auch gegen Beschlüsse des Grossen Rates zulässig ist (§ 113 Abs. 1 und 2 des Bau- und Planungsgesetzes [BPG, SG 730.100]. Zuständig ist gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) grundsätzlich das Dreiergericht. Aufgrund der präjudiziellen Bedeutung des Entscheids über die Zulässigkeit der Einführung einer Residenzpflicht im Rahmen eines Bebauungsplans hat der Präsident der öffentlich-rechtlichen Abteilung im Interesse der Rechtsfortbildung gemäss § 91 Abs. 1 Ziff. 6 GOG beschlossen, den Entscheid der Kammer vorzulegen.

1.2 Gemäss § 13 Abs. 1 VRPG ist zum Rekurs legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Rekurrentin ist als Eigentümerin der den Planungssperimeter bildenden Parzelle Grundbuch Basel Sektion 4 Parzellen-Nr. 2307 zur Rekurerhebung legitimiert. Der vorliegende Rekurs wurde den Voraussetzungen von § 16 Abs. 1 und 2 VRPG entsprechend rechtzeitig angemeldet und innert Frist begründet. Auf den Rekurs ist einzutreten.

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) und § 113 Abs. 3 BPG. Danach ist über die allgemeine Bestimmung von § 8 Abs. 1 VRPG und damit die Prüfung der richtigen Rechtsanwendung und Sachverhaltsfeststellung hinaus auch die Angemessenheit der angefochtenen Planungsmassnahme zu prüfen. Damit hat das Verwaltungsgericht grundsätzlich zu prüfen, ob das Planungsermessen richtig und

zweckmässig ausgeübt worden ist. Als Rechtsmittelinstanz ist es aber nicht kommunale Planungsinstanz und hat sich daher in dem Umfang Zurückhaltung aufzuerlegen, als lokale Anliegen zu beurteilen sind, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis, örtliche Demokratie und Gemeindeautonomie von Bedeutung sind. Die Rechtsmittelinstanz hat sich zudem institutionell auf ihre Kontrollfunktion zu beschränken; das heisst, sie darf in der Regel nichts Neues schöpfen. Sie soll ihre Kompetenz aber auch nicht auf blosser Willkür beschränken (VGE 627/2006 vom 24. August 2007 E. 1.2, mit Hinweis auf AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009, Art. 33 N 56 und BGE 109 Ib 121, 106 Ia 70). Das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde darf somit trotz der ihm zustehenden Angemessenheitskontrolle das Ermessen des Grossen Rates als Planungsbehörde nicht durch sein eigenes ersetzen (BGer 1C_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3), hat aber immerhin dann einzugreifen, wenn die getroffene Regelung sich als rechtswidrig oder unzweckmässig erweist (AEMISEGGER/HAAG, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 RPG N 77; VGE VD.2014.55 vom 10. Februar 2015 E. 2.1, VD.2014.43 vom 2. Februar 2015 E. 3.2.2, 627/2006 vom 24. August 2007 E. 3.3).

1.4

1.4.1 Strittig ist zwischen den Parteien, was Gegenstand des Rekurses der Rekurrentin ist. Grundsätzlich unterliegt der angefochtene Beschluss als solcher dem Rekurs (§ 10 Abs. 1 VRPG) und bildet das Anfechtungs- resp. Rekursobjekt. Davon zu unterscheiden ist der Streitgegenstand, welcher sich auf das Rechtsverhältnis bezieht, soweit es im Streit liegt. Der Prozess ist dabei zwar auf den Streitgegenstand beschränkt (RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1'051 ff. und 985 ff.). Derjenige Teil des Anfechtungsgegenstands, der aufgrund der Rekursbegehren nicht mehr streitig ist, ist trotzdem zu überprüfen, wenn die nicht beanstandeten Punkte in engem Sachzusammenhang mit dem Streitgegenstand stehen (BGE 125 V 413 E. 1b S. 415 mit Hinweisen).

1.4.2 Die Rekurrentin stellt sich auf den Standpunkt, nur die Ziffer II.2.b des Grossratsbeschlusses Nr. 19/7/21G vom 13. Februar 2019 (Residenzpflicht) anzufechten. Zwischen dieser Bestimmung im Bebauungsplan und den anderen raumplanerischen Bestimmungen des angefochtenen Beschlusses bestehe kein sachlicher Zusammenhang. Diese könnten nach Ablauf der Referendumsfrist umgesetzt und in Kraft gesetzt werden. Demgegenüber ist der Grosse Rat der Ansicht, bei den beschlossenen Planungsmassnahmen handle es sich um ein einheitliches raumplanerisches Geschäft mit verschiedenen raumwirksamen Massnahmen, mit welchem das Areal Studio Basel Bruderholz einer sinnvollen neuen Überbauung zugeführt und die Verwirklichung der geplanten Überbauung des Areals Radio Studio Basel Bruderholz ermöglicht werden sollen. Bereits das raumplanungsrechtliche Konzentrationsprinzip gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG verpflichte die Behörden, die für raumwirksame Aufgaben notwendigen Planungen aufeinander abzustimmen. Bei der vorliegenden Planung

bedinge die Umzonung des Areals von der Zone für Nutzung im öffentlichen Interesse (NöI) in die Zone 2a die gleichzeitige Inkraftsetzung des Bebauungsplans mit dem vorgesehenen Inhalt und umgekehrt. Der Rekurs erfasse daher den ganzen Grossratsbeschluss, auch wenn lediglich die Zulässigkeit einer Bestimmung des Bebauungsplans umstritten sei. Dies folge auch aus der Ablehnung eines Antrags durch den Grossen Rat, mit welchem die Residenzpflicht aus dem Beschluss hätte gestrichen werden sollen.

1.4.3 Mit dem Beschluss Nr. 19/7/21G vom 13. Februar 2019 nahm der Grosse Rat eine Zonenänderung gemäss dem Zonenänderungsplan Nr. 14'157 des Planungsamts vom 23. Mai 2018 vor (Ziff. I), erklärte den Bebauungsplan Nr. 14'155 des Planungsamts vom 23. Mai 2018 verbindlich (Ziff. II) und genehmigte die Änderung des Wohnanteilsplans Nr. 14'159 des Planungsamts vom 23. Mai 2018 (Ziff. III.) sowie die Änderung von Baulinien gemäss dem Baulinienplan Nr. 14'160 des Planungsamts vom 23. Mai 2018 (Ziff. IV). Dieser Beschluss unterlag gesamthaft dem Referendum. Es stellt sich die Frage, ob das Rekursverfahren davon abweichend auf einzelne Punkte des Beschlusses beschränkt werden kann.

1.4.4 Der angefochtene Beschluss könnte zwar durchaus ohne die strittige Bestimmung in Ziff. II.2.b. Bestand haben, ohne dass er seines Sinns entleert würde. Allerdings handelt es beim Anfechtungsobjekt um ein Gesamtpaket. Die Umzonung des Areals in die Zone 2a erfolgte, um die projektierte Überbauung zu ermöglichen, die wiederum die weiteren Beschlüsse erfordert. In diesem Sinn ist ein innerer Zusammenhang der Regelungen mit Blick auf den gesamten Beschluss zu erkennen. Angesichts der gestalterischen Elemente des Geschäfts ist es nicht von der Rechtsmittelinstanz zu entscheiden, inwiefern die Bestimmungen aufeinander abgestimmt sind und bei der Entscheidungsfindung massgeblich waren. Es steht nicht fest, dass die Rekursgegnerin den Beschluss auch ohne die Residenzpflicht in Ziff. II 2.b. erlassen hätte (vgl. BGer 1C_36/2011 vom 8. Februar 2012 E. 6), wozu sie als Planungsbehörde auch nicht verpflichtet ist. Es kann daher nicht Sache des Verwaltungsgerichts sein, diesen teilweise abzuändern. Aufgrund des damit verbundenen Ermessensspielraums wird es vielmehr Sache des Grossen Rates als zuständige Planungsbehörde sein, im Falle einer Gutheissung des Rekurses über den Bebauungsplan sowie die damit zusammenhängenden Pläne in Ziff. I, III und IV des Beschlusses vom 13. Februar 2019 neu zu entscheiden (vgl. auch VGE VD.2016.70 vom 17. April 2018 E. 1.4 und 3.8). Nichts abzuleiten vermag die Rekurrentin aus der Behauptung, dass der angefochtene Bebauungsplan am 11. April 2019 in Kraft getreten sei (Replik Ziff. 25). Dem verwaltungsgerichtlichen Rekurs kommt keine aufschiebende Wirkung zu. Damit ist der angefochtene Beschluss mit der darin enthaltenen Residenzpflicht wirksam geworden. Dies hindert das Gericht aber nicht, das Anfechtungsobjekt mit dem Endentscheid aufzuheben.

2. Strittig ist vorliegend die im angefochtenen Bebauungsplan enthaltene Bestimmung, wonach für die Bewohnerschaft der planungsbetroffenen Parzelle eine Residenzpflicht vorzusehen ist, wenn das Areal ganz oder teilweise einem Dritten übertragen oder Stockwerkeigentum begründet wird. Wie der Grosse Rat mit seiner Vernehmlassung ausführen lässt, folgt daraus, dass Käuferinnen und Käufer von Wohneigentum auf dem Areal des Bebauungsplans dort selber Wohnsitz nehmen müssen, wenn sie die Wohnung für den Eigengebrauch kaufen. Vermieten sie die Wohnungen, müssen die Mieterinnen und Mieter dort wohnen. Ein Erwerb als Zweitwohnung, etwa als Ferienwohnung, ist nicht zulässig. Die im Bebauungsplan enthaltene Auflage ist generell für alle künftigen Eigentümerinnen und Eigentümer auf dem Areal verbindlich, unabhängig vom zukünftigen Erwerbsgrund, sei dies durch weitere Veräusserung oder infolge Erbgang. Der Auflage kann durch Bestimmungen im Mietvertrag, im Baurechtsvertrag, im Kaufvertrag oder im Stockwerkeigentümerreglement, welche die Rekurrentin abschliesst resp. erlässt, Nachachtung verschafft werden. Demgegenüber gilt die Residenzpflicht nicht, wenn die Rekurrentin das Areal selber vermietet oder bewirtschaftet. Sie kann die zu erstellenden Wohnungen daher auch an Mieterinnen und Mieter vermieten, welche diese als Zweitwohnsitz nutzen wollen, ohne im Kanton Basel-Stadt ihren Wohnsitz zu begründen (vgl. Vernehmlassung [act. 8], Ziff. 50 ff., 68).

3.

3.1 Die Rekurrentin rügt eine Verletzung der Eigentumsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit durch die streitgegenständliche Residenzpflicht. Die Auflage an künftige Erwerberinnen und Erwerber, in einer Wohnung residieren zu müssen, schränke die Marktfähigkeit der Wohnungen massiv ein. Der bereits aufgrund der Lex Koller auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie EU- und EFTA-Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz beschränkte potenzielle Käuferkreis werde nochmals verkleinert. Die potenziellen Erwerberinnen und Erwerber müssten eine Auflage hinnehmen, welche die Verfügungsfreiheit über das Objekt beeinträchtige. Diese Auflage sowie die Ungewissheit, ob die Wohnungen weiterverkauft oder vermietet werden könnten, schränken den Wert der Wohnungen erheblich ein. Dadurch werde die wirtschaftliche Tragfähigkeit des gesamten Projekts beeinträchtigt. Damit tangiere die Residenzpflicht den Schutzbereich der Eigentumsgarantie sowie die unter die Wirtschaftsfreiheit fallende unternehmerische Freiheit, das Projekt zu vermarkten.

3.2 Die in Art. 26 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und § 11 Abs. 1 lit. r der Kantonsverfassung (KV, SG 111.100) verankerte Eigentumsgarantie schützt als Bestandesgarantie die Nutzung, Verwendung und Veräusserung von Grundstücken (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016 Rz. 1797). Vorschriften, mit denen eine Residenzpflicht resp. ein Erst- oder Hauptwohnungsanteil eingeführt wird, beschränken die Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks. Sie bilden daher eine Einschränkung der Eigentumsgarantie (BGer 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.2 [Grindelwald]; BGE 131 I 333 E. 3.1

S. 338f.). Nicht ersichtlich ist aber, dass der nach Art. 36 Abs. 4 BV unantastbare Kerngehalt der Eigentumsgarantie berührt wird, wie dies die Rekurrentin rügt (Rekursbegründung Ziff. 52). Der Kerngehalt der Eigentumsfreiheit wird gemeinhin mit der Institutsgarantie gleichgesetzt (vgl. VALLENDER/HETTICH, in: SG-Kommentar BV, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 26 N 51 f.). Diese schützt vor einer Aushöhlung oder gar Aufhebung des Rechtsinstituts der Eigentumsgarantie (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., N 1792). Davon kann hier keine Rede sein, begrenzt die Residenzpflicht doch wie jede planungsrechtliche Massnahme allein die Nutzung des Grundeigentums, ohne dieses auszuhöhlen. Dies gilt umso mehr, als das Grundeigentum immer nur nach Massgabe der Nutzungsordnung genutzt werden kann.

3.3 Eine raumplanerisch bedingte Massnahme, die zu einer Einschränkung der gewerblichen Betätigungsmöglichkeit führt, steht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich nicht im Widerspruch zur Wirtschaftsfreiheit, es sei denn, es würde unter dem Deckmantel der Raumplanung ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezweckt oder das Grundrecht würde durch die in Frage stehende Massnahme ihres Gehalts entleert (BGE 142 I 162 E. 3.3 S. 165 f.). Solche Auswirkungen sind vorliegend nicht ersichtlich, weshalb der Anrufung der Wirtschaftsfreiheit vorliegend neben der Eigentumsgarantie keine selbständige Bedeutung zukommt (BGer 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.3 [Grindelwald]).

3.4 Soweit sich die Rekurrentin auf die Niederlassungsfreiheit einer Erwerberin oder eines Erwerbers einer Wohneinheit beruft, erscheint zunächst fraglich, ob die Rekurrentin überhaupt berechtigt ist, dies geltend zu machen. Im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren genügt für die Legitimation zwar ein tatsächliches als schutzwürdiges Interesse. Die Rüge der Verletzung rechtlich geschützter Interessen ist daher nicht erforderlich. Das tatsächliche Interesse muss nicht mit demjenigen Interesse übereinstimmen, das durch die von der rekurrierenden Partei als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 33 N 30). Demgegenüber wird aber im Rahmen des Grundrechtsschutzes vorausgesetzt, dass eine Partei Grundrechtsträger ist, um die Verletzung in einem Grundrecht rügen zu können. Die Rekurrentin kann sich als juristische Person unbestrittenermassen nicht selbst auf die Niederlassungsfreiheit berufen. Ob sie diese für künftige Erwerberinnen und Erwerber von Wohneinheiten auf dem planungsbetroffenen Areal anrufen kann, kann letztlich offenbleiben, da diese nicht direkt in ihrer Niederlassungsfreiheit tangiert werden. Es ist ihnen auch nach dem Erwerb einer Wohnung unbenommen, ihren Wohnsitz ausserhalb des Kantons zu wählen. In diesem Falle dürfen sie die erworbene Wohnung nicht selber als Zweitwohnsitz nutzen. Sie werden damit in ihren Eigentümerrechten, grundsätzlich nicht aber in ihrer Niederlassungsfreiheit eingeschränkt. Soweit ein Eingriff in die Niederlassungsfreiheit überhaupt denkbar wäre, gehen dessen Rechtfertigungsgründe indes ohnehin nicht über die Voraussetzungen für einen Eingriff in die Eigentumsgarantie hinaus. Auf diese ist nachfolgend einzugehen.

3.5 Eingriffe in die Eigentumsgarantie sind gemäss Art. 36 BV zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (BGE 145 II 70 E. 3.5 S. 77).

4.

4.1 Zunächst ist im Folgenden zu prüfen, ob eine genügende gesetzliche Grundlage als Voraussetzung für eine Einschränkung der Bestandesgarantie als Teilgehalt der Eigentumsgarantie vorhanden ist. Schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen müssen dabei im Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein (BGE 140 I 176 E. 9.3 S. 198). Das Legalitätsprinzip verlangt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, anderseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 309).

4.2 Vorliegend ist die Residenzpflicht mit einem Bebauungsplan eingeführt worden. Bebauungspläne stellen Sondernutzungspläne dar, mit denen die zonenplanrechtliche Grundordnung differenziert und überlagert wird (HETTICH/MATHIS, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 1.77 ff). Gemäss § 101 Abs. 1 BPG soll mit Bebauungsplänen für ein bestimmtes Gebiet eine bessere Bebauung als die baurechtliche Grundordnung gewährleistet oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtert werden. Sie gehen der allgemeinen Zonenordnung vor und gestatten so, nach Bedarf von der baurechtlichen Grundordnung abzuweichen (Ratschlag Nr. 8637 vom 7. November 1995 S. 79). Der Bebauungsplan ist ein «umfassender Nutzungsplan», der alles festlegen kann, was Gegenstand der Nutzungsplanung ist (FELDGES/BARTHE, Raumplanungs- und Baurecht, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 767, 785). Gegenstand der bebauungsplanerischen Festlegung kann unter anderem das Mass der baulichen Nutzung oder die Lage, Grösse, Form und Gestaltung von Bauten sein (§ 101 Abs. 2 lit. b und c BPG; vgl. VGE VD.2017.252 vom 25. September 2018 E. 3.1.1, 718/2008 vom 26. Juni 2009 E. 2.5.1). Die Art der Nutzung der planbetroffenen Parzellen wird in der exemplarischen Aufzählung des möglichen Inhalts von Bebauungsplänen im Gesetz nicht genannt. Die Regelungen in Bebauungsplänen beziehen sich teilweise aber auch auf die Nutzungsart. So werden etwa Areale der Wohn- und Dienstleistungsnutzung vorbehalten oder Nutzungen im öffentlichen Interesse für zulässig erklärt (BP 213 Ziff. 2.1b [Areal Volta Ost]) sowie Mindestwohn- und Mindestarbeitsanteile (BP 226 [Areal Volta Nord] Ziff. 2e) oder Mindestanteile für die Berücksichtigung von Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus (BP 226 [Areal Volta Nord] Ziff. 2e, BP 114 [Schlachthof] Ziff. 2) festgelegt.

4.3 Weder das Bau- und Planungsgesetz selbst noch der Zonenplan der Stadt Basel enthalten eine explizite Grundlage für die Anordnung einer Residenzpflicht auf bestimmten Arealen der Bauzone. Darin unterscheidet sich die Situation von jener bei der planerischen Regelung des Wohnanteils. Für den Wohnanteilsplan Nr. 11962 vom 5. Dezember 1994 wurde mit der Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil (SG 861.250) gestützt auf § 179 Abs. 1 BPG resp. den altrechtlichen § 15 Abs. 5 des aufgehobenen Gesetzes zur Förderung des Wohnungsbaus (WBFG) eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Dieser unterscheidet sich im Übrigen auch in seiner Parzellenverbindlichkeit von der angefochtenen Regelung im Bebauungsplan (vgl. dazu auch BGE 115 Ia 378 E. 4b S. 382f.). Die Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil und der Wohnanteilsplan legen für das Gebiet der Stadt Basel parzellenscharf den mindestens einzuhaltenden Wohnflächenanteil fest. Dabei gelten die angegebenen Geschosshöhen aber als Richtwert; die Baubewilligungsbehörde verfügt im Einzelfall über ein gewisses Ermessen (VGE VD.2018.72 vom 24. Mai 2019 E. 3.1). Die Residenzpflicht ist im Unterschied dazu keine flexible Lösung und lässt den Baubehörden im Einzelfall keinen Spielraum. Insgesamt fehlt für die Aufnahme einer Residenzpflicht eine ausdrückliche Grundlage in dem vom Bebauungsplan konkretisierten, kantonalen Recht.

4.4 Fraglich ist damit, ob der Bebauungsplan selbst als genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Eigentumsgarantie gelten kann, wie das der Rekursgegner geltend macht.

4.4.1 Raumpläne stellen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein Instrument von besonderer rechtlicher Natur dar. Es handelt sich weder um eine generell-abstrakte Regelung noch um eine Verwaltungsverfügung (BGE 121 II 317 E. 12c S. 346; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 960). Sie stützen sich ihrerseits auf das anwendbare Raumordnungsrecht und konkretisieren dieses mit Blick auf die einzelnen Parzellen des planungszuständigen Gemeinwesens. Diese Rechtsnatur kommt auch einem Bebauungsplan als Sondernutzungsplan zu (AEMISEGGER/KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Vorb. Nutzungsplanung, Rz. 75). Für die jeweils zu klärende Frage orientiert sich die Rechtsprechung weniger an der Rechtsnatur, sondern stellt auf deren rechtliche Einordnung ab. So orientiert sie sich an der räumlichen Ausdehnung der erfassten Gebiete: Pläne, die eine Vielzahl von Grundstücken betreffen, gelten als Rechtssätze; Pläne, die lediglich ein oder wenige Grundstücke bzw. einen oder wenige Eigentümer betreffen, gelten als Verfügungen (JEANNERAT/MOOR, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), a.a.O., Art. 14 N. 16 mit weiteren Hinweisen; BGE 135 II 328 E. 2.1 S. 332).

Die zu beurteilende Bestimmung wurde für eine einzige Parzelle erlassen und betrifft ein konkretes Bauprojekt. Zwar liegt es im Wesen von Sondernutzungsplänen, dass

sie sich gleichsam «massgeschneidert» auf ein relativ konkret ausgearbeitetes Bauprojekt beziehen können (vgl. HETTICH/MATHIS, a.a.O., Rz. 1.81ff). Aufgrund der detailliert beschriebenen Massnahme kommt der vorliegenden Regelung materiell aber eher Verfügungs- als Rechtssatzcharakter zu.

4.4.2 Bebauungspläne haben mindestens dann, wenn sie in Anwendung von § 105 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit § 106 Abs. 1 lit. e BPG aufgrund ihrer räumlichen Ausdehnung vom Grossen Rat erlassen werden und gemäss § 52 Abs. 1 lit. d KV dem Referendum unterstehen, die gleiche politische Legitimation wie eine gesetzliche Regelung. Das Verfahren des Erlasses von entsprechenden Bebauungsplänen entspricht somit zwar dem kantonalen Gesetzgebungsverfahren. Mit einer gesetzlichen Grundlage müsste aber ein Entscheid getroffen werden, bei dem sich die zuständigen Organe in grundsätzlicher Weise generell-abstrakt über die Einführung eines solchen Instruments auszusprechen hätten. Zudem bedingt die Schaffung einer generell-abstrakten Grundlage, dass sich der Gesetzgeber im Grundsatz mit den verfolgten Zielen, den öffentlichen Interessen sowie den Voraussetzungen einer Residenzpflicht auseinandersetzt, ohne dass die Regelung auf einen Einzelfall zugeschnitten wird. Nur auf diesem Weg kann das vom Legalitätsprinzip umfasste Erfordernis der Allgemeinheit der Regelung erfüllt werden. Dies ist vorliegend gerade nicht der Fall. Zwar unterlag der Grossratsbeschluss dem Referendum, angesichts seiner konkreten Ausgestaltung und der spezifischen Betroffenheit der Rekurrentin veranlasste er jedoch keine politische Debatte. Mangels Allgemeinheit der Regelung kann daher nicht von einer demokratischen Legitimation im gewöhnlichen Sinn ausgegangen werden. Mit dem Erlass einer Residenzpflicht in einem Bebauungsplan würde die Grundlage jeweils in einem Einzelfall für eine einzige Parzelle geschaffen, ohne dass sich die politisch legitimierten Organe je für eine generelle Einführung dieses Instruments ausgesprochen hätte. Der Gesetzesvorbehalt bezweckt indes, dass kein wichtiger Regelungsbereich den direkt-demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten entzogen wird (vgl. BGE 131 II 13 S. 27; RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, Rz. 2479 ff.). Es soll keine schleichende Einführung von Residenzpflichten im Kanton Basel-Stadt über einzelne Bebauungspläne stattfinden. Denn gerade für bisher unübliche Regelungen ist ein formelles Gesetz erforderlich (vgl. BGE 130 I 1 E. 3.4.2 S. 7, 128 I 113 E. 3c S. 122). Diese Voraussetzung erfüllt der strittige Bebauungsplan selbst nicht. Damit stellt er keine genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Rekurrentin dar.

4.4.3 Nichts kann der Grosse Rat aus der von ihm zitierten Rechtsprechung der Baurekurskommission ableiten. Soweit er geltend macht, danach sei es möglich, in einem Bebauungsplan von den Bestimmungen des BPG zur Mehrwertabgabe (MWA) abzuweichen, kann ihm nicht gefolgt werden. Im zitierten Entscheid hat die Baurekurskommission vielmehr in einem obiter dictum allein erwähnt, dass es im Hinblick auf das Legalitätsprinzip «nicht zum vornherein ausgeschlossen erscheint,

über einen dem Referendum unterliegenden Bebauungsplan von den Vorgaben des BPG zur MWA abzuweichen» (BRKE vom 31. Oktober 2018 E. 36, in: BJM 2019 153, 163). Die Frage ist somit offengelassen worden.

4.5 Zu prüfen bleibt, ob sich die Einführung der Residenzpflicht auf Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz [ZWG], SR 702) stützen lässt. Der Grosse Rat macht geltend, dass die Kantone im Rahmen raumplanerischer Anordnungen Massnahmen treffen können, die die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als das Zweitwohnungsgesetz. Demgegenüber bestreitet die Rekurrentin eine kantonale Kompetenz für den Erlass «punktuel-ler, projektbezogener» Massnahmen.

4.5.1 Der Erlass einer Residenzpflicht ist eine siedlungspolitische Massnahme, die bereits aufgrund der kantonalen Kompetenz im Bereich der Raumplanung erlassen werden kann (BGE 112 Ia 65 E. 3b S. 66f.). Daran hat sich auch mit Art. 75b BV nichts geändert. Der Verfassungsartikel beschränkt den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent. In der Literatur ist die Natur der dem Bund neu übertragenen Kompetenz strittig. Während teilweise die Meinung vertreten wird, dass es sich bei Art. 75b BV um eine umfassende Bundeskompetenz im Bereich des Zweitwohnungsbaus handelt, qualifizieren andere Autoren die Bestimmung als Ergänzung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Raumplanung. Die erstgenannten Autoren vertreten dabei aber die Ansicht, dass es sich um eine nachträglich derogatorische Kompetenz des Bundes handelt (vgl. dazu WOLF/NUSPLIGER, in: Wolf/Pfammatter (Hrsg.), SHK-Zweitwohnungsgesetz (ZWG), Bern 2017, Einleitung N 11). In jedem Fall aber verbleibt den Kantonen Raum für den Erlass eigener Regelungen in Bezug auf Zweitwohnungen, welche in den Art. 3 und 12 ZWG denn auch explizit vorbehalten werden (WOLF/NUSPLIGER, a.a.O., Einleitung N 12).

4.5.2 Gemäss Art. 3 Abs. 1 ZWG legen die Kantone bei Bedarf im Richtplan Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen fest. Nach Art. 3 Abs. 2 ZWG können sie Vorschriften erlassen, die die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als das Zweitwohnungsgesetz. Solche Normen sind insbesondere im Rahmen raumplanerischer Anordnungen möglich (MÖSCHING, in: Wolf/Pfammatter (Hrsg.), a.a.O., Art. 3 N 4; Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 19. Februar 2014, BBl 2014 2287 ff., 2299 f.). Auch in Gemeinden, welche nicht in den Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes fallen, können weiterhin sämtliche Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen ergriffen werden (MÖSCHING, a.a.O., Art. 3 N 7). Entgegen der Auffassung der Rekurrentin bildet daher nicht erst ein Zweitwohnungsanteil von 20 Prozent eine kritische Schwelle für gesetzgeberische Intervention. An diese Schwelle knüpfen allein

Art. 75b Abs. 1 BV und die diese Bestimmung konkretisierende, bundesrechtliche Gesetzgebung.

4.5.3 Mit ihrem Rekurs macht die Rekurrentin geltend, damit der Kanton innerhalb der ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenz handeln könne, müsse ein umfassendes raumplanerisches Konzept ausgearbeitet und in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden (RB Ziff. 41). Darin kann ihr nicht gefolgt werden. Einerseits kann auf die Vorgaben des kantonalen Richtplans verwiesen werden, mit dem die Schaffung von «mehr Wohnraum für eine wachsende Bevölkerung» als Ziel der Siedlungsstrategie genannt wird (vgl. Vernehmlassung Ziff. 34). Andererseits müssen Massnahmen nach Art. 3 Abs. 2 ZWG nicht zwingend im Rahmen der Richtplanung erfolgen (MÖSCHING, a.a.O., Art. 3 N 11).

4.5.4 Mit Art. 3 Abs. 2 ZWG überlässt der Bund einen Teil seiner Kompetenzen im Bereich der Zweitwohnungen den Kantonen. Allerdings ist damit noch nicht geklärt, ob die Bestimmung eine genügende gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Residenzpflicht in einem Bebauungsplan darstellt. Dies ist zu verneinen. Es handelt sich hier einzig um einen ausdrücklichen Kompetenzvorbehalt, der ohnehin gelten würde. Soweit der Bund in einem Bereich, in welchem er – wie vorliegend – mit nachträglich derogatorischer Wirkung zuständig ist, nicht abschliessend legiferiert hat, bleiben die Kantone zuständig, ohne dass es dazu einer Delegation durch das Bundesrecht bedürfte (BGE 122 I 70 E. 2a S. 74). Aufgrund der nachträglichen derogatorischen Kraft von Art. 75b BV ist die Bestimmung an sich überflüssig (MÖSCHING, a.a.O., Art. 3 ZWG N 4; EQUEY, Résidences secondaires: de l'Initiative «Weber» à la législation et à la réglementation d'application, in: Jusletter 8. Februar 2016, Rz. 55). Somit kann der auch inhaltlich unbestimmte Vorbehalt kantonalen Massnahmen keine genügend gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Residenzpflicht darstellen.

4.6 Besteht keine genügende Grundlage im Bundesrecht, wäre im kantonalen Recht eine generell-abstrakte Regelung zu schaffen, die dann im Rahmen eines Bebauungsplans parzellenweise umgesetzt werden könnte. Auf diesem Weg müssten sich die zuständigen Organe zuerst generell-abstrakt über die Einführung einer Residenzpflicht aussprechen. Nur so können die Voraussetzungen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns erfüllt werden. Mangels einer bestehenden Grundlage im geltenden Recht erweist sich der Eingriff in die Eigentumsgarantie der Rekurrentin jedenfalls als unzulässig. Demzufolge ist der Beschluss des Grossen Rates vom 13. Februar 2019 aufzuheben.

5.

Angesichts der präjudiziellen Bedeutung des Entscheids über die Zulässigkeit der Einführung einer Residenzpflicht wird im Folgenden im Sinn eines obiter dictum geprüft, ob die strittige Bestimmung allenfalls die weiteren Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen würde.

6.

6.1 Die Beschränkung von Grundrechten muss durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden. Die von der Rechtsordnung anerkannten öffentlichen Interessen finden sich dabei oftmals in den Ziel-, Zweck und Programmartikeln der Verfassung (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 1217). Ihre Konkretisierung obliegt in erster Linie dem politischen Prozess bzw. dem zuständigen Gesetzgeber. Dabei gibt es keinen positiven *numerus clausus* zulässiger öffentlicher Interessen (BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393).

6.2 Siedlungspolitische Massnahmen sind grundsätzlich mit der Eigentumsgarantie vereinbar, wenn sie im Zielbereich von Art. 75 BV liegen, der die zweckmässige und haushälterische Nutzung und die geordnete Besiedlung des Landes ausdrücklich als einen der Zwecke der Raumplanung bezeichnet. Entsprechende Massnahmen entsprechen auch den Zielen und den Planungsgrundsätzen von Art. 1 und 3 RPG. In diesem Zusammenhang entspricht auch die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus einem öffentlichen Interesse (BGE 112 Ia 65 E. 3b S. 66f.). Der bebaubare Raum ist allgemein beschränkt. In Städten und im Kanton Basel-Stadt gilt dies in besonderem Masse. Im Kanton besteht noch immer ein tiefer Leerwohnungsbestand. Vom knappen Wohnungsangebot werden gemäss dem nach Art. 1 ZWG geführten «Wohnungsinventar» des Kantons 12.8 % der Wohnungen als Zweitwohnungen genutzt. Dieser Anteil ist geeignet, den Druck auf dem Erstwohnungsmarkt zusätzlich zu erhöhen. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass teilweise ein Handlungsbedarf erst bei einem höheren Zweitwohnungsanteil postuliert wird, wie dies die Rekurrentin geltend macht. Die Definition eines öffentlichen Interesses und eines politischen Handlungsbedarfs obliegt primär den politischen Behörden (BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393).

Der Wohnungsbau und insbesondere der Erwerb von Wohneigentum, der dem Eigenbedarf Privater dient, bildet auch eine Aufgabe des Bundes (vgl. Art. 108 BV). Dieser Förderungsauftrag bezieht sich dabei allein auf Erstwohnungen (ALVAREZ, St. Galler BV-Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014 Art. 108 BV Rz. 26). Dies ist Ausdruck eines öffentlichen Interesses an der Förderung des Wohnraums für die ansässige Bevölkerung. Dieses öffentliche Interesse an der Beschränkung des Zweitwohnungsbestandes kommt auch in Art. 75b BV zum Ausdruck, auch wenn der Höchstbestand dabei bundesrechtlich über dem heute bei rund 12.8 % des Wohnungsbestandes liegenden Anteil im Kanton Basel-Stadt liegt. Die Massnahme verfolgt daher einen sozialpolitischen Zweck.

6.3 Keine Rolle spielt dabei, dass für den Grossen Rat beim Erlass der strittigen Residenzpflicht auch fiskalische Interessen eine Rolle gespielt haben. Solche sind nur dann nicht genügend, wenn sie mit einer grundrechtstangierenden Massnahme für sich allein verfolgt werden (BGE 118 Ia 410 E. 4a S. 414). Die Massnahme erscheint als sozialpolitische Massnahme mit Bezug auf den Grundsatz der Wirt-

schaftsfreiheit grundsatzkonform. Sie wirkt sich zwar möglicherweise auf den Grundstückmarkt aus. Soweit die These der Rekurrentin zutrifft, dass auch als Zweitwohnsitz nutzbare Grundstücke resp. Wohnungen zu deutlich höheren Preisen gehandelt werden (vgl. dazu auch BGer 1C_585/2015 vom 9. Mai 2016), erscheint die Einführung einer Residenzpflicht für veräusserte Wohnungen aber gerade auch geeignet, dem Erwerb von Wohneigentum zum Eigenbedarf Privater zu dienen. Dies entspricht einem in Art. 108 Abs. 1 BV anerkannten öffentlichen Interesse. Die Massnahme bezweckt daher nicht eine Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, mit denen der freie Wettbewerb behindert oder die Wettbewerbsordnung ausgeschaltet würde, was nur nach Massgabe von Art. 94 Abs. 4 BV zulässig wäre (BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 394). Auch nicht erkennbar ist, dass die Rekurrentin in einer gewerblichen Tätigkeit im Vergleich zu direkten Konkurrenten ungleich behandelt würde, wie sie dies replicando behaupten lässt (Replik Ziff. 95f.). Die Massnahme wirkt vielmehr wie jede andere raumplanerische Massnahme, mit denen die Nutzung eines Grundstücks geordnet und damit im Vergleich mit anderen Grundstücken abweichend geregelt wird. Dass mit der Massnahme gleichzeitig auch bewirkt wird, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen auf der Parzelle in Basel Steuern zahlen, mag zwar ein politisch gewünschter Nebeneffekt sein, macht die Massnahme aber nicht unzulässig.

6.4 Insgesamt ist damit festzuhalten, dass sich die Einführung einer Residenzpflicht generell auf ein öffentliches Interesse stützen könnte.

7.

Weiter verlangt Art. 36 BV, dass Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sind (Abs. 3). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfordert, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind und der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zur damit verbundenen Belastung für die Betroffenen steht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 581, mit Hinweisen).

7.1 Fraglich ist zunächst, ob die Massnahme geeignet ist, die Wohnsitznahme zukünftiger Bewohnerinnen und Bewohner in Basel zu sichern.

7.1.1 Nicht substantiiert wird von der Rekurrentin, weshalb die Massnahme kein taugliches Mittel zur Belegung des Quartiers Bruderholz sein wird. Es ist notorisch, dass Menschen am Ort ihres Erstwohnungssitzes und mithin ihres Lebensmittelpunkts mehr am sozialen Leben teilnehmen, als an einem Zweitwohnsitz. Diesbezüglich erscheint die Massnahme als geeignet.

7.1.2 Soweit die Rekurrentin geltend macht, die Residenzpflicht sei nicht umsetzbar und bilde eine *lex imperfecta*, kann ihr nicht gefolgt werden. Wie bei anderen nicht nutzungsplankonformen Nutzungen kann eine residenzpflichtwidrige Nutzung von

den Baubehörden untersagt werden (vgl. dazu VGE VD.2018.72 vom 24. Mai 2019 E. 4). Die Rekurrentin rügt sodann, die Residenzpflicht sei nicht direkt anwendbar. Es brauche «einen normativen Zwischenschritt, damit die öffentlich-rechtliche Auflage der Residenzpflicht in eine privatrechtliche Bestimmung mit erga omnes Wirkung umgewandelt und den Erwerbern der Wohnungen verbindlich auferlegt werden» könne. Die Umsetzung sei daher völlig unbestimmt. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin bindet die Residenzpflicht indes die Eigentümer der planungsbetroffenen Liegenschaften wie alle anderen Bestimmungen des Bebauungsplanes direkt und unmittelbar. Es bedarf daher zur Erfüllung der Auflage keiner weiteren Umsetzung etwa durch eine Dienstbarkeit oder eine grundbuchliche Vor- oder Anmerkung. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin wird auch nicht allein sie durch die Residenzpflicht gebunden. Der Bebauungsplan richtet sich vielmehr an alle aktuellen und zukünftigen Eigentümerinnen und Eigentümer der planungsbetroffenen Parzellen. Es bedarf daher keiner zivilrechtlicher Massnahmen zur «Perpetuierbarkeit» der Residenzpflicht. Dies gilt jedenfalls für die jeweilige Eigentümerschaft. Soweit sie ihre Wohneinheiten vermietet, ist sie selber verpflichtet, deren Einhaltung sicher zu stellen.

7.1.3 Zu berücksichtigen ist aber, dass die hier strittige Regelung nur zukünftige Erwerberinnen und Erwerber betrifft. Solange die neuen Wohneinheiten im Eigentum der Rekurrentin verbleiben, kann die planerische Massnahme keine Wirkung entfalten. Wie die Rekurrentin erklärt, plant sie, 30 Wohnungen des Projekts im Stockwerkeigentum zu veräussern und 18 Wohnungen zu vermieten (RB Ziff. 15). Sollte sie von diesem Plan aber abweichen und von einem Verkauf einzelner Stockwerkeigentumsparzellen absehen, was ihr rechtlich ohne weiteres möglich ist, so könnte sie die neuen Wohneinheiten auch ausschliesslich an Interessentinnen und Interessenten vermieten, welche die Wohnungen bloss als Zweitwohnsitz zu nutzen beabsichtigen. Wie die Rekurrentin zutreffend rügt, ist die Massnahme insoweit lückenhaft (RB Ziff. 50f.). Die Wirksamkeit der Massnahme ist daher vollumfänglich vom Verhalten der Rekurrentin abhängig. Diese Ausgangslage ist dem Nutzungsplanrecht zwar nicht fremd. So wird eine vom Gemeinwesen beschlossene Verdichtung im Siedlungsgebiet nur wirksam, wenn die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von einer Aufzonung auch Gebrauch machen. Vorliegend wird aber die Rechtsgleichheit betroffen. Während die Rekurrentin die Wohneinheiten in ihrem eigenen Eigentum weiterhin ohne Einschränkungen nutzen kann, sind neue Erwerberinnen und Erwerber an die Residenzpflicht gebunden. Diese Unterscheidung scheint sachwidrig und verletzt das Gleichbehandlungsprinzip (Art. 8 Abs. 1 BV). Danach muss Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Das Gleichbehandlungsgebot ist verletzt, wenn für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist (BGE 138 I 321 E. 3.2 S. 324 mit Hinweis). Vorliegend erscheint vor dem Hintergrund des geltend gemachten öffentlichen Interesses an der Nutzung der Parzelle durch Erstwohnungen nicht erklärbar,

warum nur neue Erwerberinnen und Erwerber an die Residenzpflicht gebunden, die Rekurrentin als bisherige Eigentümerin, welche als juristische Person selber gar keinen Erstwohnsitz begründen kann, daran aber nicht soll gebunden sein. Daran ändert auch die Bestandesgarantie gemäss § 77 BPG nichts. Die aus der Eigentumsgarantie, dem Grundsatz von Treu und Glauben und dem Rückwirkungsverbot abgeleitete Bestandesgarantie gewährleistet den Erhalt bestehender Bauten und Anlagen, auch wenn sie wegen seither erfolgter Rechtsänderungen nicht mehr oder nicht mehr gleich gebaut oder genutzt werden dürften. Es wird das schützenswerte Vertrauen gesichert, dass Bestand und Nutzung vorhandener, rechtmässig geschaffener Sachwerte trotz abweichender neuer Vorschriften grundsätzlich fortbestehen können (vgl. VGE VD.2018.72 vom 24. Mai 2019 E. 3.4.2). Vorliegend bezieht sich die Residenzpflicht auf die neu gemäss dem Bebauungsplan zu erstellenden Wohnungen. Auch die Rekurrentin kann daher nach erfolgter Umnutzung ihrer Parzelle aus dem Bestandesschutz nichts zu ihren Gunsten ableiten.

Daraus folgt, dass es unzulässig ist, die Auflage einer Residenzpflicht nur zukünftigen Erwerberinnen und Erwerbern zu machen, der bisherigen Eigentümerin aber zu gestatten, ihre umzunutzende Parzelle auch weiterhin als Zweitwohnsitz für eigene Mieterinnen und Mieter zu nutzen.

7.2 Da keine genügende gesetzliche Grundlage besteht, ist im vorliegenden Verfahren nicht abschliessend zu beurteilen, ob die angefochtene Massnahme erforderlich und zumutbar ist. Auf den ersten Blick ist jedenfalls nicht ersichtlich, inwieweit mit milderer Mitteln das Ziel der Erstwohnraumsicherung umgesetzt werden könnte. Eine im engeren Sinn verhältnismässige Ausgestaltung der Regelung ist ebenfalls denkbar.

8. Zusammenfassend ist der Rekurs teilweise gutzuheissen und die Sache zum neuen Entscheid an den Grossen Rat zurückzuweisen.

8.1 Die Rückweisung zu erneutem Entscheid gilt für die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen als vollständiges Obsiegen, wenn die infolge der Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung noch zu einer vollständigen Gutheissung des Antrags der Rekurrentin führen kann (BGer 2C_846/2013 vom 28. April 2014 E. 3.2; VGE VD.2017.184 vom 28. März 2019 E. 1.2). Dies ist vorliegend der Fall. Daraus folgt, dass auf die Erhebung von Kosten zu verzichten und der Grosse Rat zu verpflichten ist, der Rekurrentin eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten. Diese hat darauf verzichtet, dem Gericht eine Honorarrechnung ihres Vertreters einzureichen. Dessen angemessener Aufwand ist daher vom Gericht zu schätzen. Aufgrund der Komplexität der Streitsache erscheint ein Aufwand von knapp 40 Stunden zum praxisgemäss anzuwendenden Überwälzungssatz von CHF 250.– angemessen. Unter Berücksichtigung notwendiger Auslagen ist daher die Parteientschädigung auf CHF 10'000.– zuzüglich MWST festzusetzen.

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht (Kammer):

://: In Gutheissung des Rekurses wird der Beschluss Nr. 19/7/21G des Grossen Rates vom 13. Februar 2019 aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an den Grossen Rat zur Neubeurteilung zurückgewiesen.

Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren werden keine Kosten erhoben.

Der Rekursgegner wird verpflichtet, der Rekurrentin für das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von CHF 10'000.– (inkl. Auslagen) zuzüglich 7,7 % MWST von CHF 770.–, total CHF 10'770.– zu bezahlen.

Mitteilung an:

- Rekurrentin
- Rekursgegner

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Die Gerichtsschreiberin



Dr. Michèle Guth

Rechtsmittelbelehrung

not 18.03.20

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

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

