



An den Grossen Rat

20.1006.01

PD/P201006

Basel, 14. Oktober 2020

Regierungsratsbeschluss vom 13. Oktober 2020

Kantonale Volksinitiative «Basel baut Zukunft»
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 18. September 2019).....	3
2.2 Vorprüfung.....	3
2.3 Zustandekommen	4
2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat	4
3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative	4
3.1 Das Anliegen der Initiative.....	4
3.2 Formulierte – unformulierte Initiative.....	4
3.3 Materielle Prüfung	5
3.3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht	5
3.3.2 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie	9
3.4 Fazit	9
4. Weiteres Vorgehen.....	9
5. Antrag.....	10

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat, die formulierte Initiative «Basel baut Zukunft» für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 18. September 2019)

Kantonale Volksinitiative «Basel baut Zukunft»

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

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23.3.2005 wird wie folgt ergänzt:

§ 34a Transformationsareale

Auf Bahn-, Industrie- und Gewerbearealen, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden, werden mittels Bebauungsplänen zukunftsweisende Lösungen für das Leben und Arbeiten im Kanton festgesetzt. Als zukunftsweisend gelten Lösungen, die sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig sind sowie partizipativ erarbeitet worden sind. Insbesondere erfüllen sie folgende Anforderungen:

- a) Mindestens 50 Prozent des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche pro Bebauungsplan müssen gemeinnützig im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes (SR 842) dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden beziehungsweise muss der Boden durch Verkauf oder im selbständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation gemäss Art. 4 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz abgegeben werden.
- b) Die Zonen- und Bebauungspläne sind gemäss § 55 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt unter Mitwirkung der Bevölkerung erarbeitet worden; die Ergebnisse der Mitwirkung sind in der Planung angemessen berücksichtigt.
- c) Die Areale erreichen das Ziel der CO₂-Neutralität.

Übergangsbestimmungen zu § 34a: Mit Annahme der Initiative sind deren Vorgaben auf Bebauungspläne anzuwenden, die gemäss § 105 Bau- und Planungsgesetz noch nicht beschlossen sind.»

Kontaktadresse:

Initiativkomitee „Basel baut Zukunft“

Hammerstrasse 133

4057 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 10. September 2019 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «Basel baut Zukunft» 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 18. September 2019 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 10. September 2019 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 18. März 2021 abläuft. Am 24. März 2020 hat der Regierungsrat einen Fristenstillstand für kantonale Volksbegehren bis zum 31. Mai 2020, 24.00 Uhr, beschlossen. Dieser galt auch für die Sammelfrist für kantonale Volksinitiativen gemäss § 47 KV. Die Staatskanzlei hat im Kantonsblatt vom 30. Mai 2020 publiziert, dass die Sammelfrist für die Volksinitiative «Basel baut Zukunft» neu am 29. Mai 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 Volksinitiative «Basel baut Zukunft» mit 3'087 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 will einen neuen § 34a KV einfügen. Sie fordert, dass auf Bahn-, Industrie- und Gewerbearealen, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden, mittels Bebauungsplänen zukunftsweisende Lösungen für das Leben und Arbeiten im Kanton festgesetzt werden. Dabei gelten Lösungen als zukunftsweisend, die sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig sind sowie partizipativ erarbeitet worden sind. In den lit. a bis c werden Anforderungen aufgezählt. Ferner sind mit Annahme der Initiative deren Vorgaben auf Bebauungspläne anzuwenden, die gemäss § 105 Bau- und Planungsgesetz noch nicht beschlossen sind.

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 Volksinitiative «Basel baut Zukunft» handelt es sich um einen ausformulierten Verfassungstext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll in der Verfassung § 34a samt Titel eingefügt werden. Die neue Bestimmung lässt sich denn auch ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt 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.

3.3.1 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 S. 300 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 S. 219 f. [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2 S. 132).

3.3.1.1 Allgemeines zu § 34a KV der Initiative

Die Initiative verlangt im ersten Absatz für Bahn-, Industrie und Gewerbeareale, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden, die Festsetzung zukunftsweisender Lösungen für das Leben und Arbeiten im Kanton Basel-Stadt. Dies hat mittels Bebauungsplänen zu erfolgen. Im zweiten Absatz wird aufgezählt, welche Lösungen gemäss Initiative als «zukunftsweisend» gelten. Hier nach gelten Lösungen als zukunftsweisend, die sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig sind und partizipativ erarbeitet worden sind. Es stellt sich die Frage, wie die aufgezählten Anforderungen in lit. a bis c zu verstehen sind. Sie können so verstanden werden, dass alle Anforderungen kumulativ und zwingend angewendet werden müssen. Aufgrund der Verwendung des Wortes «gelten» kann die Initiative aber auch so interpretiert werden, dass auch andere als die aufgezählten Lösungen als sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig und partizipativ erarbeitet gelten.

Soweit man von der strikten Anwendbarkeit der aufgezählten Anforderungen ausgeht, ergeben sich namentlich unter dem Aspekt der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit Probleme mit höherrangigem Recht, wie sich aus der nachfolgenden Ziffer 3.3.1.2.2 ergibt. So sieht namentlich lit. a keinerlei Möglichkeit der Abweichung der vorgeschriebenen mindestens 50 Prozent des Gesamtbestands der nutzbaren Bruttogeschossfläche nach unten vor, die gemeinnützig dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden beziehungsweise der Boden durch Verkauf oder im selbständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation abgegeben werden muss. Dies kann im Einzelfall zu unverhältnismässigen Resultaten führen. Aufgrund des Wortlautes «als zukunftsweisend gelten Lösungen, die [...]» kann das Initiativbegehren hingegen auch so verstanden werden, dass die in lit. a bis c aufgezählten Anforderungen keinen abschliessenden Charakter aufweisen (vgl. «insbesondere») und damit können auch andere Anforderungen die Kriterien der zukunftsweisenden Lösungen für das Leben und Arbeiten erfüllen. Dies bedeutet, dass die in lit. a bis c aufgeführten Kriterien nicht immer erfüllt sein müssen und stattdessen andere Kriterien an ihre Stelle treten können. Diese Interpretation ermöglicht die Beachtung der Weiterentwicklun-

gen des Verständnisses der zukunftsweisenden Lösungen. Ausserdem lässt sie eine grundrechtskonforme Auslegung zu. Damit wird sie im günstigsten Sinne ausgelegt, um sie aufgrund des Grundsatzes «in dubio pro populo» gültig erklären zu können. An dieser Stelle bleibt der Hinweis anzubringen, dass bei der Anwendung und Umsetzung der Initiative auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu achten ist.

3.3.1.2 § 34a lit. a KV der Initiative

3.3.1.2.1 Vereinbarkeit mit dem Bundeszivilrecht

Gemäss Art. 109 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) erlässt der Bund Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse, sowie über die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen und die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen. Ausserdem ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes (Art. 122 Abs. 1 BV). Die Kantone dürfen gemäss Art. 5 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) nur soweit zivilrechtliche Bestimmungen erlassen, als das Bundesrecht ausdrücklich oder dem Sinn nach die Geltung kantonalen Rechts vorbehält. In ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen werden die Kantone durch das Bundeszivilrecht hingegen nicht beschränkt (Art. 6 Abs. 1 ZGB). Es kann vorkommen, dass ein und dieselbe Sache von privatrechtlichen Bestimmungen des Bundes und von öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des Kantons geregelt wird. In den vom Bundeszivilrecht geregelten Bereichen bleibt den Kantonen die Zuständigkeit gestützt auf Art. 6 Abs. 1 ZGB öffentlich-rechtliche Regelungen zu erlassen, jedoch nur dann, wenn der Bundesgesetzgeber die Materie nicht abschliessend regeln wollte, wenn die kantonalen Regeln durch ein erhebliches öffentliches Interesse begründet sind, wenn sie das Privatrecht nicht umgehen und sie dem Sinn und Zweck des Bundeszivilrechts nicht widersprechen. Im Zusammenhang mit wohnpolitischen Bestimmungen ist es den Kantonen untersagt, in die direkten Beziehungen zwischen den Parteien des Mietvertrages einzugreifen (BGE 137 I 135 E. 2.5.1 f. [Pra 100/2011 Nr. 81]). Die Art. 269 ff. Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220) sollen im Sinne eines individuellen Mieterschutzes verhindern, dass der Vermieter aus der Mietsache zum Nachteil des Mieters eine übermässige Rendite erzielt. Diese bundesrechtlichen Bestimmungen zielen allerdings nicht darauf ab, dem Vermieter eine Rendite von einer gewissen Höhe oder gar eine maximal zulässige Rendite zu garantieren. Kantonale Massnahmen, die dazu dienen, das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen zu erhalten bzw. zu erhöhen, haben eine andere Stossrichtung als die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Mietzinse. An kantonalen Massnahmen, die darauf abzielen, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von Mietwohnungen in einem bestimmten Preissegment zu befriedigen, besteht ein öffentliches Interesse (BGE 146 I 70 E. 5.2.3).

Die Initiative verpflichtet die Behörden, die zum Erlass eines Bebauungsplanes für Transformationsareale zuständig ist, im Falle einer Umzonung grundsätzlich sicherzustellen, dass mindestens 50 Prozent des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche pro Bebauungsplan gemeinnützig dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden beziehungsweise der Boden durch Verkauf oder im selbständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation abgegeben werden muss. Aufgrund der Formulierung ist unklar, ob die dauerhafte Vermietung zur Kostenmiete nur Wohnraum oder auch für Geschäftsräume gilt. Aufgrund des Verweises auf das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842) muss gefolgert werden, dass das Ziel der Norm die Vergrösserung des Angebots an preisgünstigem Wohnraum und nicht von preisgünstigem Geschäftsraum ist. Dafür spricht auch, dass der Kantonale Richtplan, der vom Regierungsrat am 22. Oktober 2019 erlassen wurde, an mehreren Stellen vorsieht, dass bei Arealentwicklungen, bei denen neuer Wohnraum geschaffen wird, insgesamt ein Anteil von mindestens einem Drittel preisgünstigem Wohnraum anzustreben ist (vgl. S. 19, 36, 38, 63, 64, 68, 69). Die Initiativbestimmung wird nur relevant im Falle einer Umzonung, d.h. im Zusammenhang mit Nutzungsplanänderungen. Nutzungspläne sind ein Instrument des Raumplanungsrechts (vgl. Art. 14 ff. Bundesgesetz über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]), das dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Die Initiativbestimmung ist als

Auftrag an die Planungsbehörde formuliert, die den Privaten hoheitlich gegenüberreten. Die Massnahmen gemäss § 34a lit. a KV zielen allgemein darauf ab, das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen im Kanton Basel-Stadt zu erhöhen bzw. das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen zu befriedigen. Daran besteht ein schutzwürdiges öffentliches Interesse. Die Massnahmen dienen nicht primär der Bekämpfung missbräuchlich hoher Mietzinse im Einzelfall. In diesem Sinn regelt das Bundesprivatrecht die von § 34a lit. a KV erfasste Materie nicht abschliessend, sondern lässt Raum für die im öffentlichen Interesse liegenden Massnahmen des Kantons. Daran ändert auch nichts, dass sich die Initiativbestimmungen indirekt auf das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter auswirken können. Die Bestimmung dient somit sozialpolitischen Zielen. Es handelt sich folglich nicht um Privatrecht, sondern um öffentliches Recht, wie auch das Bundesgericht bei einer ähnlich gelagerten Bestimmung in der Stadt Bern festgehalten hat (BGE 146 I 70 E. 5.3).

3.3.1.2.2 Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit

Gemäss Art. 26 BV ist das Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nicht unbeschränkt, sondern nur innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung und namentlich der Raumplanung gezogen sind (BGE 146 I 70 E. 6.1 m.w.H.). Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Gemäss Art. 27 Abs. 2 BV umfasst sie insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Indem die Initiative vorgibt, wie die vertraglich zu vereinbarenden Mietzinse zu berechnen sind oder der alternativen Verpflichtung, das Land an eine gemeinnützige Organisation abzugeben, wird die aus der Wirtschaftsfreiheit abgeleitete Vertragsfreiheit, insbesondere die Inhaltsfreiheit und die Partnerwahlfreiheit, beeinträchtigt. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie wie auch der Wirtschaftsfreiheit muss auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (vgl. Art. 36 BV). Durch die Initiativbestimmung wird eine genügende gesetzliche Bestimmung vorliegen. An den mit einem Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit verbundenen Massnahmen gemäss § 34a lit. a KV zur Erhöhung des Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen im Kanton Basel-Stadt respektive der Befriedigung des Bedürfnisses der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen besteht ein öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV, wie sich aus den vorangehenden Ausführungen ergibt (vgl. Ziff. 3.3.1.2.1). Des Weiteren muss der Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit verhältnismässig sein. Mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip soll sichergestellt werden, dass die zur Erreichung des angestrebten Ziels eingesetzten Mittel geeignet und erforderlich sind und dass der Zweck der Massnahme deren Auswirkungen rechtfertigt. Das Bundesgericht stellt an die Eignung (Geeignetheit) keine allzu hohen Ansprüche und erachtet es als genügend, wenn die staatlichen Massnahmen als tauglicher Versuch, einen Beitrag zur Realisierung des Gesetzeszweckes zu leisten, qualifiziert werden können (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 2352 f.). Die Massnahmen in § 34a lit. a KV der Initiative sind geeignet, das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen im Kanton Basel-Stadt zu erhöhen respektive das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von solchen Mietwohnungen zu befriedigen. Das weitere Erfordernis der Erforderlichkeit eines Eingriffs ist gegeben, wenn keine die Betroffenen weniger belastende, die geschützten Vermögensrechte schonendere Massnahme zum Ziel führen würde (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 2354). Eine mildere Massnahme zur Schaffung von preisgünstigen Mietwohnungen ist nicht ersichtlich, da auch namentlich eine Befristung der Verpflichtung, preisgünstigen Wohnraum anzubieten, die längerfristige Wirksamkeit der Massnahme insgesamt beeinträchtigen würde. Ein Eingriff in die Grundrechte einer Person ist zumutbar, wenn zwischen dem mit der angeordneten Massnahme angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die betroffene Person bewirkt, ein vernünftiges Verhältnis gewahrt wird. Es sind dabei die entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen anhand der gegebenen Umstände objektiv zu würdigen und zueinander in Bezug zu setzen (BGE 146 I 70 E. 6.4.3.). Vorliegend stehen dem öffentlichen Interesse an einer Erhöhung des knappen Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen im Kanton Basel-Stadt bzw. der Befriedigung des Bedürfnisses der Bevölkerung an einem

genügenden Angebot von derartigen Mietwohnungen namentlich die privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer an einer nicht im Sinne der umstrittenen Bestimmung eingeschränkten Nutzung ihres Eigentums und der Erzielung einer höheren Rendite im Rahmen der Vermietung von Wohnungen entgegen. Die den Grundeigentümern auferlegte Verpflichtung gemäss § 34a lit. a KV ist zeitlich nicht befristet, so dass sie ihr Eigentum auch längerfristig nur eingeschränkt nutzen können. Die Initiativbestimmung kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn ein Transformationsareal in eine Zone mit Wohnanteil umgezont wird. Damit erhält die Grundeigentümerschaft mehr Nutzungsmöglichkeiten als sie zuvor hatte, womit nicht eigentlich von einer Einschränkung der bestimmungsgemässen Nutzung gesprochen werden kann. Dies relativiert den Eingriff in die Rechte der betroffenen Grundeigentümerschaft. Im Gegensatz zu einer Beschränkung von einem Drittel mit der Möglichkeit einer Reduktion im Einzelfall aufgrund der Verhältnismässigkeit, die vom Bundesgericht als verhältnismässig angesehen wurde (vgl. BGE 146 I 70 E. 6.4.3.), verlangt die vorliegende Initiative eine Beschränkung von mindestens 50 Prozent ohne Möglichkeit im Einzelfall aufgrund der Verhältnismässigkeit nach unten prozentual abzuweichen. Mit der Formulierung «mindestens 50 Prozent» ist unklar, ob es sich hierbei immer um mindestens 50 Prozent Wohnraumanteil handeln muss, egal wie hoch der Prozentsatz an anderen Nutzungsmöglichkeiten ist, was in der Konsequenz dazu führen würde, dass von der Eigentümerschaft immer gefordert wird, dass sie das Areal zu mindestens 50 Prozent mit Wohnraum bebaut. Die Bestimmung könnte auch so verstanden werden, dass eine andere Arealnutzung aus mehr als 50 Prozent bestehen kann, der übrige Wohnraumanteil jedoch zu mindestens 50 Prozent zur Kostenmiete dauerhaft vermietet werden muss. Je nach Interpretation wiegt der Grundrechtseingriff grösser oder kleiner. Vorliegend kann jedoch die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne und damit der Verhältnismässigkeit insgesamt sowie die Frage, ob eine Möglichkeit der Reduktion des Prozentsatzes nicht bereits aufgrund allgemeiner Grundsätze besteht, da sich die Norm primär an die Behörden richtet und diese gehalten sind das Recht verhältnismässig anzuwenden, offen bleiben, da aufgrund der Auslegung des Initiativbegehrens in dubio pro populo § 34a lit. a KV nicht als zwingend zu erfüllendes Element der Anforderungen an die Bebauungspläne gilt (vgl. Ziff. 3.3.1.1).

3.3.1.3 § 34a lit. b KV der Initiative

Gemäss lit. b der Initiative sind die Zonen- und Bebauungspläne gemäss § 55 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt unter Mitwirkung der Bevölkerung erarbeitet worden. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind in der Planung angemessen berücksichtigt. Nach § 55 KV bezieht der Staat die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.

Nach Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) unterrichten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem RPG. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 2 RPG) und die Pläne nach dem RPG sind öffentlich (Art. 4 Abs. 3 RPG). Ferner sieht Art. 33 Abs. 1 RPG vor, dass Nutzungspläne, worunter Zonen- und Bebauungspläne fallen, öffentlich aufgelegt werden. Das Initiativbegehren gemäss § 34a lit. b KV ist damit mit höherrangigem Recht vereinbar.

3.3.1.4 § 34 lit. c KV der Initiative

Gemäss lit. c der Initiative erreichen die Areale das Ziel der CO₂-Neutralität. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Zielnorm. Im Bereich der Energiepolitik setzen sich Bund und Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein (Art. 89 Abs. 1 BV). Der Bund legt Grundsätze zur Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie zum sparsamen und rationellen Energieverbrauch fest (Art. 89 Abs. 2 BV). Er erlässt zudem Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten

und fördert die Entwicklung von Energietechniken in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien (Art. 89 Abs. 3 BV). Für Massnahmen, die den Energieverbrauch in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV). Das Initiativbegehren widerspricht dem höherrangigem Recht nicht.

3.3.1.5 Übergangsbestimmung zu § 34a KV der Initiative

Mit der Annahme der Initiative sind deren Vorgaben auf Bebauungspläne anzuwenden, die gemäss § 105 Bau- und Planungsgesetz noch nicht beschlossen sind. Somit sieht die Initiative eine Übergangsrechtliche Regelung vor. Bei deren Normierung sind die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu beachten (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 290). Eine echte Rückwirkung verlangt die Initiative nicht, da sie nicht die Anwendbarkeit von neuem Recht auf Sachverhalte angewendet haben will, die sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht haben. Hingegen kann die Initiativbestimmung die unechte Rückwirkung erfüllen. Diese liegt einerseits vor, wenn neues Recht auf zeitlich offene Dauersachverhalte angewendet wird und andererseits, wenn das neue Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten zur Anwendung gelangt, dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die bereits vor Inkrafttreten vorlagen. Eine unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen. Die Anwendung des neuen Rechts kann auch mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes kollidieren, wenn die Betroffenen im Vertrauen auf die Weitergeltung des bisherigen Rechts Dispositionen getroffen haben, die sich ohne Nachteil nicht wieder rückgängig machen lassen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 279 ff.). In Beachtung dieser Grundsätze ist die Bestimmung mit höherrangigem Recht vereinbar.

3.3.2 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und weist einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

3.4 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.

In den nächsten Jahren stehen im Kanton Basel-Stadt verschiedene grössere Arealentwicklungen an. Areale, die bis anhin ausschliesslich für industrielle und gewerbliche Nutzungen oder für die Bahninfrastruktur zur Verfügung standen, werden nun schrittweise auch für das Wohnen geöffnet und zu vielfältigen Stadtteilen entwickelt. Die vorliegende Initiative «Basel baut Zukunft» will in Zusammenhang mit den künftigen Umzonungen dieser Areale in der Kantonsverfassung weitgehende Vorgaben verankern. Diese betreffen das Wohnraumangebot, die Mitwirkung in der Planung und den Klimaschutz auf diesen Arealen. Die geforderten Massnahmen sind mit anderen hängigen Geschäften abzustimmen. Insbesondere ist das weitere Vorgehen mit den noch ausstehenden Be-

schlüssen des Grossen Rates zum "Bericht zur Umsetzung der Initiative «Recht auf Wohnen» sowie Ratschlag für ein Gesetz über die Stiftung für preisgünstigen Wohnraum, Ratschlag 20.0183" abzustimmen. Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, ihm die Verfassungsinitiative «Basel baut Zukunft» 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 «Basel baut Zukunft» für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die formulierte Verfassungsinitiative «Basel baut Zukunft» 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 «Basel baut Zukunft»

(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 3'087 Unterschriften zustande gekommene formulierte kantonale Volksinitiative «Basel baut Zukunft» 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.