

BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2020.1 vom 22. Juli 2020

BS Appellationsgericht, 2020-07-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VG.2020.1

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2020.1 du 22 juillet 2020

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2020.1 del 22 luglio 2020

Erwägungen

E. 1

und § 8 Abs. 1 WRFG). In bestimmten Ausnahmefällen braucht es für den Abbruch und die Zweckentfremdung von Wohnraum gemäss dem geltenden WRFG aber keine Bewilligung (§ 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 WRFG). Gemäss der geltenden BPV ist für die Erstellung, die Veränderung, die Erweiterung, den Wiederaufbau und die Beseitigung ober- und unterirdischer Bauten und Anlagen sowie für den Abbruch von Wohnraum grundsätzlich eine Baubewilligung erforderlich (§ 26 Abs. 1 BPV). Unter die Bewilligungspflicht fallen ferner Zweckänderungen von Bauten und Anlagen, die nach den Vorschriften über die zulässigen Arten der baulichen Nutzung, nach der Gesetzgebung über den Umweltschutz und über die Energie oder für das Verkehrsaufkommen wesentlich sind, Arbeiten, die das Terrain verändern, und Zweckentfremdungen von Wohnraum (§ 26 Abs. 2 BPV). Bei geringfügigen Bauvorhaben genügt jedoch eine Anzeige an das Bauinspektorat (§ 27 Abs. 1 BPV). Bestimmte Bauvorhaben bedürfen weder einer Baubewilligung noch einer Anzeige (§ 28 Abs. 1 BPV). Die Abs. 4 und 5 von § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 enthalten einen Gesetzgebungsauftrag und sind nicht unmittelbar anwendbar, wie der Regierungsrat richtig festgestellt hat (Bericht Nr. 19.1427.01 vom 8. Januar 2020 S. 6). Damit ergibt sich aus § 34 Abs. 5 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 noch keine Bewilligungspflicht. Eine solche kann sich erst aus der Ausführungsgesetzgebung zu dieser Bestimmung ergeben. Damit sind nach geltendem Recht ein Teil der Bauvorhaben für Sanierung, Umbau, Abbruch und Zweckentfremdung von Mehrfamilienhäusern, aber nicht alle solchen Vorhaben bewilligungspflichtig. § 151 Abs. 1 KV der Initiative verlangt nur die Sistierung von Bewilligungsverfahren und statuiert selbst keine Bewilligungspflicht. Wenn mit § 151 Abs. 1 KV der Initiative verlangt würde, dass auch nach geltendem Recht nicht bewilligungspflichtige Bauvorhaben, die gemäss der künftigen Ausführungsgesetzgebung bewilligungspflichtig sein werden, sistiert werden, würde eine positive Vorwirkung der Ausführungsgesetzgebung statuiert. Auch nach Ansicht des Initiativkomitees sieht § 151 Abs. 1 KV aber nur eine negative und keine positive Vorwirkung vor (Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 16 und 18 f.). Mit dem Regierungsrat (vgl. Bericht Nr. 19.1427.01 vom 8. Januar 2020 S. 7) ist deshalb davon auszugehen, dass die Bestimmung nur für Bauvorhaben gilt, die nach geltendem Recht bewilligungspflichtig sind.

5.2 Ungenügende Bestimmtheit von § 151 Abs. 1 KV der Initiative

Gemäss § 151 Abs. 1 KV der Initiative sind die von dieser Bestimmung erfassten Bauvorhaben bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018, längstens jedoch für die Dauer von drei Jahren ab Inkrafttreten von § 151 Abs. 1 KV der Initiative zu sistieren. Somit muss die Sistierung gemäss § 151 Abs. 1 KV der Initiative bereits vor Ablauf von drei Jahren aufgehoben werden, wenn die

Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 in Kraft getreten ist. Wann dies der Fall ist, kann aber überhaupt nicht festgestellt werden. Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist, erfasst der Begriff der Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 im Sinn von § 151 Abs. 1 und 4 KV der Initiative alle Rechtsakte, die in Erfüllung der Staatsaufgaben oder zur Erreichung der Staatsziele, die mit der Revision von § 34 KV vom 10. Juni 2018 statuiert worden sind, erlassen oder geändert werden. Dazu gehören neben Änderungen des WRFG und der WRFV insbesondere auch allfällige Änderungen des BPG, der BPV und weiterer Gesetze sowie allfällige Änderungen von Nutzungsplänen (vgl. oben E. 5.1.3). Solche Änderungen von Rechtsakten können jederzeit initiiert werden. Damit ist nicht bestimmbar, wann die gesamte Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 in Kraft getreten sein wird. § 151 Abs. 1 KV der Initiative verstösst deshalb mangels genügender Bestimmtheit gegen Art. 34 Abs. 1 BV (vgl. oben E. 2.5). Bereits aus diesem Grund ist § 151 Abs. 1 KV der Initiative für unzulässig zu erklären. Betreffend die ungenügende Bestimmtheit des Begriffs des bezahlbaren Mietwohnraums wird auf die nachstehenden Erwägungen verwiesen (vgl. unten E. 5.3.5).

5.3 Unzulässige negative Vorwirkung

5.3.1 § 151 Abs. 1 KV der Initiative sieht eine negative Vorwirkung der Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 vor. Mit Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Entwurf WRFG. Dabei handelt es sich um den Entwurf einer Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018. Mit Beschluss vom 9. Januar 2019 überwies der Grosse Rat das Geschäft an die Bau- und Raumplanungskommission (BRK) sowie zum Mitbericht an die Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK). Die Beratungen in den Kommissionen führten zu einer Teilung beider Kommissionen in eine Mehrheit und eine Minderheit (Bericht der Bau- und Raumplanungskommission Nr. 18.1529.02 vom 18. März 2020 [nachfolgend Mehrheitsbericht der BRK] S. 3; Mitbericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 18.1529.02 vom 19. August 2019 [nachfolgend Mehrheitsbericht der WAK] S. 4). Die Mehrheit und die Minderheit der BRK und der WAK beschliessen je einen eigenen Bericht (Mehrheitsbericht der BRK, Bericht der Minderheit der Bau- und Raumplanungskommission Nr. 18.1529.02 vom 18. März 2020 [nachfolgend Minderheitsbericht der BRK], Mehrheitsbericht der WAK, Mitbericht der Minderheit der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 18.1529.02 vom 19. August 2019 [nachfolgend Minderheitsbericht WAK]) und einen eigenen Antrag (nachfolgend Antrag BRK-Mehrheit, Antrag BRK-Minderheit, Antrag WAK-Mehrheit, Antrag WAK-Minderheit). Sowohl zwischen dem Entwurf WRFG des Regierungsrats einerseits und den Anträgen der Kommissionen andererseits als auch zwischen den vier Anträgen der Kommissionen bestehen in wesentlichen Punkten grosse Differenzen. Der Grosse Rat beriet das Geschäft am 22. und 23. April 2020 und beschloss am 23. April 2020 Änderungen des WRFG (nachfolgend Grossratsbeschluss). Der Grossratsbeschluss vom 23. April 2020, mit dem das WRFG geändert wurde, wurde im Kantonsblatt vom 29. April 2020 publiziert. Er wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet, wenn 2000 Stimmberechtigte es innert 42 Tagen seit der Publikation im Kantonsblatt verlangen (vgl. § 52 Abs. 1 lit. a KV; § 32 Abs. 2 IRG). Am 29. April 2020 wurde der Staatskanzlei angezeigt, dass gegen den Grossratsbeschluss das Referendum erhoben werde. Die Referendumsfrist lief am 13. Juli

2020 ab (Bekanntmachung der Staatskanzlei, in: Kantonsblatt vom 2. Mai 2020 S. 4). Mit Verfügung vom 18. Juli 2020 stellte die Staatskanzlei fest, dass das kantonale Referendum ■gegen den Grossratsbeschluss vom 23. April 2020 betreffend Änderung des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG)" zustande gekommen ist (Kantonsblatt vom 18. Juli 2020). Ob die Änderungen in der Volksabstimmung angenommen oder abgelehnt werden, steht derzeit noch nicht fest.

5.3.2Die negative Vorwirkung wird von § 151 Abs. 1 KV der Initiative und damit für den Fall der Zulässigkeit und Annahme der Initiative im geltenden Recht vorgesehen. Aufgrund der in § 151 Abs. 1 KV der Initiative statuierten Maximaldauer von drei Jahren ist sie zeitlich mässig.

5.3.3Das Initiativkomitee behauptet, in Basel häuften sich Leerkündigungen grosser Mehrfamilienhäuser zwecks Komplettsanierung und Neuvermietung zu deutlich höheren Preisen. Das Verfassungsgericht hat aber im vorliegenden Verfahren betreffend die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative nicht zu prüfen, ob konkrete Projekte den in § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 statuierten Zielen bzw. öffentlichen Interessen widersprechen oder nicht. Es entspricht jedoch allgemeiner Lebenserfahrung, dass das Wissen um künftige Verschärfungen der Bewilligungsvoraussetzungen manche Eigentümer dazu veranlasst, Bauprojekte, die sie andernfalls erst in einem späteren Zeitpunkt in Betracht gezogen hätten, bereits früher zu realisieren. Die Gefahr, dass seit der Annahme der revidierten Fassung von § 34 KV in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 mehr Bewilligungen als bisher beantragt werden für Vorhaben, die den Zielen von § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 widersprechen, kann deshalb als notorisch berücksichtigt werden. Unbegründet ist allerdings die Befürchtung des Initiativkomitees, ohne die in § 151 Abs. 1 der Initiative vorgesehene Sistierung könne das in § 34 Abs. 4 KV statuierte Ziel der Bewahrung des Charakters der Quartiere sowie der Wohn- und Lebensverhältnisse nicht mehr erreicht werden, weil diese bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung bereits zerstört wären (vgl. Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 10 und 20). Selbst wenn die Behauptungen des Initiativkomitees betreffend bestehende Projekte korrekt wären und diese Projekte realisiert würden, ist es ausgeschlossen, dass der Charakter der Quartiere sowie die Wohn- und Lebensverhältnisse durch die in der vergleichsweise kurzen Zeit bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung nach altem Recht bewilligten Projekte derart grundlegend verändert werden könnten, dass nichts Bewahrungswürdiges mehr bleibt.

5.3.4Gemäss dem Initiativkomitee besteht der Zweck von § 151 Abs. 1 KV der Initiative darin, zu verhindern, dass in der Zeit bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 Projekte bewilligt werden, die den in dieser Verfassungsbestimmung statuierten Zielen bzw. öffentlichen Interessen zuwiderlaufen (vgl. Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 4, 9 f. und 20).

Gemäss § 34 Abs. 2 Satz 3 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 fördert der Staat den Erhalt bestehenden bezahlbaren Wohnraums in allen Quartieren. In Zeiten von Wohnungsnot sorgt er gemäss § 34 Abs. 3 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 entsprechend den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung dafür, dass diese vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen wirksam geschützt wird. Um bestehenden bezahlbaren Wohnraum zu erhalten, ergreift er gemäss § 34 Abs. 4 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 ergänzend zum bundesrechtlichen Mieterschutz alle notwendigen wohnpolitischen Massnahmen, die den Charakter der Quartiere, den aktuellen

Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse bewahren. Diese Massnahmen umfassen gemäss § 34 Abs. 5 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 auch die befristete Einführung einer Bewilligungspflicht verbunden mit Mietzinskontrollen bei Renovation und Umbau sowie Abbruch von bezahlbaren Mietwohnungen. Wohnungsnot besteht gemäss § 34 Abs. 6 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 bei einem Leerwohnungsbestand von 1,5 % oder weniger. Aus dem systematischen Zusammenhang von § 34 Abs. 4 und 5 KV mit § 34 Abs. 3 und 6 KV ergibt sich, dass nicht nur § 34 Abs. 3 KV, sondern auch § 34 Abs. 4 und 5 KV bloss in Zeiten von Wohnungsnot zur Anwendung gelangen (vgl. Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018 S 18). Da seit 1942 mit Ausnahme der drei Jahre 1998, 1999 und 2005 immer Wohnungsnot im in § 34 Abs. 6 KV definierten Sinn geherrscht hat (Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018 S. 14; Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, t09.2.01 Leere Wohnungen, Basel August 2020), dürfte diese Einschränkung während der möglichen Geltungsdauer von § 151 KV der Initiative irrelevant sein. Im Übrigen ist mit dem Regierungsrat davon auszugehen, dass der in § 34 Abs. 5 KV verwendete Begriff der Renovation und der in § 151 Abs. 1 KV der Initiative und im Entwurf WRFG verwendete Begriff der Sanierung grundsätzlich gleichbedeutend sind (vgl. Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018 S. 18). Aus den vorstehend erwähnten Bestimmungen ergibt sich, dass der Gesetzgeber für Zeiten der Wohnungsnot zumindest für gewisse Sanierungen und Umbauten von bezahlbaren Mietwohnungen eine mit einer Mietzinskontrolle verbundene Bewilligungspflicht vorzusehen hat. Diese Bewilligungspflicht kommt zumindest für baubewilligungspflichtige Sanierungen und Umbauten ernsthaft in Betracht. Zudem kann aus § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber für Zeiten der Wohnungsnot für bewilligungspflichtige Sanierungen, Umbauten und Abbrüche von bezahlbaren Mietwohnungen Bewilligungsvoraussetzungen zu statuieren hat, mit denen der Erhalt des bestehenden bezahlbaren Wohnraums besser als bisher gefördert sowie die Mieterinnen und Mieter besser als bisher vor Verdrängung geschützt werden. Entsprechende Bestimmungen sind im Entwurf des Regierungsrats, in den Anträgen der Kommissionen und im Grossratsbeschluss enthalten (vgl. § 7 Abs. 3bis, § 8a und § 8b Entwurf WRFG, § 7 Abs. 3, 3bis und 4 sowie §§ 8a-8c Antrag BRK-Mehrheit, § 7 Abs. 3bis, § 8a und § 8b Antrag BRK-Minderheit, § 7 Abs. 3, 3bis und 4, § 8a und § 8b Antrag WAK-Mehrheit, § 7 Abs. 3bis, § 8a und § 8b Antrag WAK-Minderheit; § 7 Abs. 3bis, § 8a und § 8b Grossratsbeschluss). Damit ist im vorstehend umschriebenen Umfang eine verfestigte und einigermaßen konkretisierte Rechtsetzungsabsicht zu bejahen.

Gemäss § 34 Abs. 2 KV fördert der Staat den Erhalt bestehenden bezahlbaren Wohnraums. In Zeiten von Wohnungsnot sorgt er gemäss § 34 Abs. 3 KV entsprechend den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung dafür, dass diese vor Verdrängung wirksam geschützt wird. Damit besteht zumindest in Zeiten der Wohnungsnot grundsätzlich ein öffentliches Interesse am Erhalt des bestehenden bezahlbaren Mietwohnraums und am Schutz der Mieterinnen und Mieter solchen Wohnraums vor Verdrängung. Gemäss dem unter dem Titel Grundrechtsgarantien stehenden § 11 Abs. 2 lit. c KV anerkennt der Kanton das Recht auf Wohnen und trifft die zu seiner Sicherung notwendigen Massnahmen, damit Personen, die in Basel-Stadt wohnhaft und angemeldet sind, sich einen ihrem Bedarf entsprechenden Wohnraum beschaffen können, dessen Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigt. Gemäss dem Bericht zur Umsetzung der Initiative **Recht auf Wohnen**, auf der § 11 Abs. 2 lit. c KV beruht, ist diese Verfassungsbestimmung nach Auffassung des Regierungsrats und gemäss den im

Anschluss an die Abstimmung geführten Gesprächen mit den Initiantinnen und Initianten als Zielsetzungsinitiative umzusetzen. Dies bedeute, dass aus ihren Zielen kein justiziables Recht abgeleitet werden könne, das über die wirtschaftliche Hilfe gemäss den bestehenden sozialhilferechtlichen Ansprüchen hinausgehen würde (Bericht Nr. 20.0183.01 vom 18. März 2020 S. 3). Wie es sich damit verhält, kann offen bleiben. Selbst wenn kein direkt-anspruchsbegründender Gehalt des Grundrechts auf Wohnen gemäss § 11 Abs. 2 lit. c KV, sondern bloss seine programmatische Schicht und damit das Grundrecht als Gesetzgebungsauftrag betroffen ist, dienen der Erhalt bestehenden bezahlbaren Mietwohnraums und der Schutz der Mieterinnen und Mieter solchen Wohnraums vor Verdrängen grundsätzlich auch dem Schutz von Grundrechten Dritter (vgl. zum direkt-anspruchsbegründenden Gehalt, der programmatischen Schicht und der flankierenden Funktion von Grundrechten Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., N 269). Eine Bewilligungspflicht und Bewilligungsvoraussetzungen für baubewilligungspflichtige Sanierungen, Umbauten und Abbrüche von bezahlbaren Mietwohnungen in Zeiten der Wohnungsnot sind geeignet, einen Beitrag zur Realisierung der vorstehend erwähnten Zwecke zu leisten. Folglich besteht grundsätzlich auch ein öffentliches Interesse und dient es grundsätzlich auch dem Schutz von Grundrechten Dritter, mit der Sistierung von Bewilligungsverfahren für Bauvorhaben für Sanierungen, Umbauten und Abbrüche von Mehrfamilienhäusern mit bezahlbaren Mietwohnungen zu verhindern, dass vor dem Inkrafttreten des zukünftigen Rechts Vorhaben bewilligt werden, die gemäss den strengeren zukünftigen Bewilligungsvoraussetzungen möglicherweise nicht mehr bewilligt werden können. Insoweit kann § 151 Abs. 1 KV der Initiative entgegen der Ansicht des Regierungsrats (vgl. Bericht Nr. 19.1427.01 vom 8. Januar 2020 S. 8) auch nicht als willkürlich betrachtet werden.

Allerdings gibt es auch Fälle, in denen die Sistierung von Bewilligungsverfahren für Bauvorhaben für Sanierungen, Umbauten und Abbrüche von Mehrfamilienhäusern mit bezahlbaren Mietwohnungen nicht im öffentlichen Interesse liegt und nicht dem Schutz von Grundrechten Dritter dient oder jedenfalls mit anderen öffentlichen Interessen kollidiert. Zumindest wenn die Wohnungen nicht mehr zum Wohnen geeignet sind, liegt die Erhaltung des bestehenden Zustands nicht im öffentlichen Interesse und dient nicht dem Schutz des Grundrechts auf Wohnen, weil die Wohnungen keinen bedarfsgerechten Wohnraum mehr darstellen. In diesem Fall dient es vielmehr den vorstehend erwähnten Zwecken, dass die Wohnungen möglichst bald saniert oder umgebaut oder, wenn dies mit angemessenem Aufwand nicht möglich ist, abgebrochen und durch neue ersetzt werden (vgl. dazu auch § 7 Abs. 4 lit. b Entwurf WRFG, Antrag BRK-Minderheit, Antrag WAK-Minderheit und Grossratsbeschluss, § 7 Abs. 4 lit. a Antrag BRK-Mehrheit und Antrag WAK-Mehrheit, § 8 Abs. 3 lit. a WRFG und § 8 Abs. 3 lit. b Antrag WAK-Mehrheit). Dies wird durch die Sistierung gemäss § 151 Abs. 1 KV der Initiative in vielen Fällen verhindert. Gemäss § 151 Abs. 2 KV der Initiative sind Bewilligungsverfahren für Bauvorhaben, die zur Abwehr von unmittelbar drohendem Schaden an der Bausubstanz oder aus zwingenden polizeilichen Gründen erforderlich sind, von der Sistierung ausgenommen. Diese Ausnahmebestimmung erfasst aber nicht alle Fälle, in denen die Wohnungen nicht mehr zum Wohnen geeignet sind. Gemäss § 151 Abs. 3 lit. c KV der Initiative sind Bewilligungsverfahren für Bauvorhaben von vermietenden Parteien, die unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Fördergelder nur Arbeiten ohne Auswirkungen auf die bestehenden Mietzinse vornehmen, zwar von der Sistierung ausgenommen. Die im vorstehend erwähnten Fall gebotenen Arbeiten sind aber ohne

angemessene Mietzinsaufschläge mitunter wirtschaftlich unmöglich, selbst wenn Rückstellungen getätigt worden sind. Die Behauptung des Initiativkomitees, sämtliche Sanierungen, bei denen nur das Notwendige vorgenommen werde, und insbesondere ökologische Sanierungen seien von der Sistierung ausgenommen (Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 11c), ist deshalb in dieser Allgemeinheit falsch. Gemäss § 31 Abs. 2 KV fördert der Staat den sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Folglich liegt es im öffentlichen Interesse, dass energetische Sanierungen möglichst bald vorgenommen werden und nicht durch eine Sistierung des Bewilligungsverfahrens verzögert werden. Solche Sanierungen sind in vielen Fällen ohne angemessene Mietzinsaufschläge wirtschaftlich unmöglich und werden deshalb durch § 151 Abs. 1 KV der Initiative verzögert. In den Fällen, in denen die Erhaltung des bestehenden Zustands nicht im öffentlichen Interesse liegt und nicht dem Schutz des Grundrechts auf Wohnen dient, verstösst die Sistierung der Bewilligungsverfahren mangels eines öffentlichen Interesses an der damit verbundenen negativen Vorwirkung gegen den in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns und ist deshalb eindeutig bundesrechtswidrig (vgl. oben E. 3.2.1). Damit führt die Anwendung von § 151 Abs. 1 KV der Initiative in gewissen Fällen mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu gegen höherrangiges Recht verstossenden Ergebnissen. Auch aus diesem Grund ist § 151 Abs. 1 KV der Initiative für unzulässig zu erklären (vgl. oben E. 2.3).

5.3.5 Aus § 34 Abs. 2, 4 und 5 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 ergibt sich zweifelsfrei, dass der Gesetzgebungsauftrag betreffend die Bewilligungspflicht und die Bewilligungsvoraussetzungen auf bezahlbaren Mietwohnraum beschränkt ist. Für anderen als bezahlbaren bzw. preisgünstigen Mietwohnraum besteht damit für eine Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 überhaupt keine Rechtsetzungsabsicht. Wie bezahlbarer Mietwohnraum zu konkretisieren ist, war und ist im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung von § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 höchst umstritten (vgl. Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018 S. 9 und 14; § 4 Abs. 5 Entwurf WRFG; Mehrheitsbericht der BRK S. 8; § 4 Abs. 5 Antrag BRK-Mehrheit; Minderheitsbericht der BRK S. 1 f.; §

E. 4

Abs. 5 Antrag BRK-Minderheit; Mehrheitsbericht der WAK S. 5; § 4 Abs. 5 Antrag WAK-Mehrheit; Minderheitsbericht der WAK S. 16; § 4 Abs. 5 Antrag WAK-Minderheit; § 4 Abs. 5 Grossratsbeschluss). Selbst wenn man von einer extensiven Definition des bezahlbaren Mietwohnraums ausgeht, kann eine erhebliche Anzahl von Mietwohnungen nicht unter den Begriff des bezahlbaren oder preisgünstigen Mietwohnraums subsumiert werden. Daher besteht für eine erhebliche Anzahl von Mietwohnungen überhaupt keine Rechtsetzungs- oder Planungsabsicht. Für Mehrfamilienhäuser mit solchen Wohnungen ist davon auszugehen, dass durch die Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 der Kreis der bewilligungspflichtigen Vorhaben nicht erweitert und die Bewilligungsvoraussetzungen nicht verschärft werden und deshalb unter dem geltenden Recht zulässige Vorhaben auch unter dem zukünftigen Recht zulässig sein werden. Folglich besteht an der Sistierung von Bauvorhaben betreffend solche Mehrfamilienhäuser überhaupt kein öffentliches Interesse und ist die Sistierung insoweit sinn- und zwecklos. Gemäss § 151 Abs. 1 KV der Initiative gilt die Sistierung aber für alle nach geltendem Recht bewilligungspflichtigen Bauvorhaben für Sanierungen, Umbauten und Abbrüche von Mehrfamilienhäusern mit Mietwohnung und damit auch für solche, die nicht als bezahlbar

oder preisgünstig qualifiziert werden können. Insoweit ist die Bestimmung wegen Verstosses gegen den in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns und wegen Verstosses gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV zweifellos bundesrechtswidrig. Gemäss § 151 Abs. 3 lit. a KV der Initiative sind Bewilligungsverfahren für Bauvorhaben von vermietenden Parteien, die nur eine einzige Liegenschaft mit nicht mehr als vier Wohnungen vermieten, von der Sistierung ausgenommen. Es ist davon auszugehen, dass diese Ausnahmebestimmung höchstens einen kleinen Teil des nicht als bezahlbar oder preisgünstig zu qualifizierenden Mietwohnraums erfasst. Damit führt die Anwendung von § 151 Abs. 1 KV der Initiative mit grosser Wahrscheinlichkeit in einer erheblichen Anzahl von Fällen zu gegen des höherrangige Recht verstossenden Ergebnissen. Folglich ist diese Bestimmung für unzulässig zu erklären (vgl. oben E. 2.3).

Der Begriff des bezahlbaren Mietwohnraums im Sinn von § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 ist mangels hinreichender Bestimmtheit nicht unmittelbar anwendbar, sondern muss vom Gesetzgeber konkretisiert werden. Dabei sind sehr unterschiedliche Definitionen denkbar. Aus diesem Grund ist es den Rechtsanwendern nicht möglich, den Anwendungsbereich von § 151 Abs. 1 KV der Initiative mittels teleologischer Reduktion auf den bezahlbaren Mietwohnraum zu beschränken. Aus den nachstehenden Gründen können die Rechtsanwender bei der Anwendung vom § 151 Abs. 1 KV auch nicht auf die vom Grossen Rat am 23. April 2020 beschlossene Definition abstellen. Erstens würde dies eine positive Vorwirkung des geänderten WRFG darstellen. Die Voraussetzungen, unter denen eine solche allenfalls zulässig sein könnte (vgl. oben E. 3.3 und 3.4.2), sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Insbesondere ist eine positive Vorwirkung weder ausdrücklich angeordnet noch nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt. Zweitens war im Zeitpunkt der Initiative in keiner Art und Weise vorhersehbar, wie der Begriff des bezahlbaren Mietwohnraums definiert wird. Wenn der Geltungsbereich von § 151 Abs. 1 KV mittels teleologischer Reduktion auf den bezahlbaren Mietraum beschränkt würde, wäre die Initiative deshalb in diesem wesentlichen Punkt nicht genügend bestimmt gewesen, was gegen Art. 34 Abs. 1 BV verstiesse (vgl. oben E. 2.5).

5.3.6 Als Zweckentfremdung gilt gemäss § 4 Abs. 3 WRFG die Verwendung von Wohnraum als Verwaltungsräume oder zu gewerblichen Zwecken. Gemäss § 8 Abs. 1 WRFG bedarf abgesehen von den in §

E. 8

Abs. 2 WRFG erwähnten Ausnahmefällen jede Zweckentfremdung von bestehendem Wohnraum einer Bewilligung. Die Bewilligung kann gemäss § 8 Abs. 3 erteilt werden, wenn es die Umstände rechtfertigen, insbesondere wenn die betreffenden Wohnräume nicht mehr zum Wohnen geeignet sind (lit. a), die Zweckänderung einem Bedürfnis der Wohnbevölkerung des Quartiers entspricht (lit. b), die Zweckänderung einem Bedürfnis an der Erweiterung oder Verlegung eines im Kanton bestehenden Betriebs entspricht (lit. c), die Zweckänderung der richt- und nutzungsplanerisch angestrebten Entwicklung des Quartiers entspricht (lit. d). § 34 Abs. 5 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 sieht die mit einer Mietzinskontrolle verbundene Bewilligungspflicht nur für Renovationen bzw. Sanierungen, Umbauten und Abbrüche vor und auch in § 34 Abs. 2-4 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 werden Zweckentfremdungen nicht genannt. Dementsprechend sehen der Entwurf des Regierungsrats, die Anträge der BRK-Minderheit und der WAK-Minderheit sowie der Grossratsbeschluss für Zweckentfremdungen keine neuen oder

revidierten Bestimmungen vor. Damit fehlt es für Zweckentfremdungen an einer verfestigten und einigermassen konkretisierten Rechtsetzungsabsicht. Gemäss § 151 Abs. 1 KV der Initiative gilt die Sistierung aber auch für Zweckentfremdungen. Insoweit ist die Bestimmung ebenfalls bundesrechtswidrig und damit unzulässig.

5.3.7 Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist, sind mit der Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom

E. 10

Juni 2018 in § 151 Abs. 1 KV der Initiative insbesondere auch allfällige Änderungen des BPG und der BPV sowie von Nutzungsplänen gemeint (vgl. oben E. 5.1.3). Ein Beschluss irgendeines Organs des Kantons Basel-Stadt, aus dem hervorgeht, dass das BPG, die BPV oder die Nutzungspläne angesichts von § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 ungenügend und zu ändern wären, ist nicht ersichtlich und wird vom Initiativkomitee auch nicht genannt. Entsprechendes ergibt sich insbesondere nicht aus dem Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018, dem Mehrheitsbericht der BRK, dem Minderheitsbericht der BRK, dem Mehrheitsbericht der WAK, dem Minderheitsbericht der WAK oder dem Ratschlag Nr. 20.0183.01 vom 18. März 2020. In den beiden Ratschlägen wird nur erwähnt, dass der Regierungsrat mit Beschluss vom 18. September 2018 im kantonalen Richtplan behördenverbindlich festgehalten habe, dass auf den im Richtplan aufgeführten Entwicklungsarealen mindestens ein Drittel des entstehenden Wohnraums preisgünstig sein müsse. Die Umsetzung dieser Vorgabe erfolge durch vertragliche Vereinbarungen zwischen dem Kanton und den Grundeigentümern (vgl. Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018 S. 8 f.; Ratschlag Nr. 20.0183.01 vom 18. März 2020 S. 3 f., 8 und 12 f.). Allfällige Meinungsäusserungen des Initiativkomitees begründen keine verfestigte und einigermassen konkretisierte Rechtsetzungs- oder Planungsabsicht. Damit fehlt es für allfällige Änderungen des BPG und der BPV sowie von Nutzungsplänen an einer verfestigten und einigermassen konkretisierten Rechtsetzungs- bzw. Planungsabsicht. § 151 Abs. 1 KV der Initiative, der eine Sistierung auch bis zum Inkrafttreten allfälliger Änderungen des BPG und der BPV sowie von Nutzungsplänen verlangt, ist auch aus diesem Grund unzulässig.

5.4 Unzulässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie

5.4.1 Die Sistierung der Bewilligungsverfahren gemäss § 151 Abs. 1 KV der Initiative stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie der Eigentümer von Mehrfamilienhäusern mit Mietwohnungen dar. Die Sistierung hat zur Folge, dass abgesehen von den in § 151 Abs. 2 und 3 KV der Initiative vorgesehenen Ausnahmefällen bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung während bis zu drei Jahren keine bewilligungspflichtigen Sanierungen, Umbauten, Abbrüche und Zweckentfremdungen von Mehrfamilienhäusern mit Mietwohnungen vorgenommen werden können. Damit ist der Eingriff in die Eigentumsgarantie grundsätzlich erheblich. Seine Tragweite wird dadurch leicht relativiert, dass er zeitlich mässig ist (vgl. dazu oben E. 5.3.2).

5.4.2 Für den Fall, dass § 151 Abs. 1 KV der Initiative zulässig wäre und die Initiative angenommen würde, stellt er eine hinreichende gesetzliche Grundlage dar. Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist, dient der Eingriff in gewissen Fällen einem öffentlichen Interesse und dem Schutz von Grundrechten Dritter (vgl. oben E. 5.3.4). In einer erheblichen Anzahl der von der Sistierung erfassten Fälle fehlt es hingegen bereits an einem legitimen Eingriffszweck (vgl. oben E. 5.3.5 f.). Das Initiativkomitee behauptet, § 151 KV

der Initiative betreffe nur Vorhaben, die geeignet seien, in hohem Masse gegen die in § 34 KV genannten öffentlichen Interessen insbesondere am Schutz der Mieterinnen und Mieter vor Verdrängung sowie an der Erhaltung des Charakters der Quartiere, zu verstossen (Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 11b). Dass diese Behauptung unrichtig ist, ergibt sich bereits aus den vorstehenden Erwägungen (vgl. oben E. 5.3.4 f.). Ergänzend ist festzuhalten, dass Sanierungen und Umbauten von sogenannt bezahlbarem Wohnraum, die Mietzins erhöhungen nach sich ziehen, keineswegs in jedem Fall den in § 34 KV statuierten Zielen und Interessen zuwiderlaufen. Dementsprechend ist die Bewilligung gemäss § 8a Abs. 3 Entwurf WRFG, Antrag BRK-Mehrheit, Antrag BRK-Minderheit, Antrag WAK-Mehrheit und Antrag WAK-Minderheit sowie Grossratsbeschluss unter bestimmten Voraussetzungen auch dann zu erteilen, wenn die Sanierung oder der Umbau mit Mietzinsaufschlägen verbunden ist.

5.4.3 In gewissen Fällen ist die Sistierung der Bewilligungsverfahren zur Verwirklichung eines öffentlichen Interesses und zum Schutz von Grundrechten Dritter geeignet (vgl. oben E. 5.3.4). Für diese Fälle kann auch die Erforderlichkeit bejaht werden. Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist, erfasst § 151 Abs. 1 der Initiative jedoch auch unter Berücksichtigung der Ausnahmen gemäss § 151 Abs. 2 und 3 KV der Initiative viele Fälle, in denen die Sistierung zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses und zum Schutz von Grundrechten Dritter überhaupt nicht erforderlich ist (vgl. oben E. 5.3.5). Damit geht § 151 Abs. 1 KV der Initiative in sachlicher und personeller Hinsicht weit über das Erforderliche hinaus. Folglich statuiert diese Bestimmung einen unverhältnismässigen und deshalb unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 Abs. 1 BV. Auch aus diesem Grund ist § 151 Abs. 1 KV der Initiative für unzulässig zu erklären (vgl. oben E. 2.3).

5.4.4 In den Fällen, in denen die Sistierung der Bewilligungsverfahren zur Verwirklichung eines öffentlichen Interesses und zum Schutz des Grundrechts der Mieterinnen und Mieter auf Wohnen geeignet ist (vgl. oben E. 5.3.4), hängt das Gewicht des öffentlichen Interesses und des Interesses am Schutz des Grundrechts der Mieterinnen und Mieter sowie des Interesses der Eigentümer an der Integrität ihres Grundrechts von den Umständen des Einzelfalls ab. In gewissen Fällen dürften die für die Sistierung sprechenden Interessen überwiegen. In einer erheblichen Anzahl von Fällen, die nicht unter einen der Ausnahmetatbestände von § 151 Abs. 2 und 3 KV der Initiative subsumiert werden können, überwiegen aber zweifellos die gegen die Sistierung sprechenden Interessen. § 151 Abs. 1 KV der Initiative erlaubt es nicht, die überwiegenden privaten Interessen zu berücksichtigen und diese Fälle von der Sistierung auszunehmen. Aus diesem Grund verletzt die Bestimmung das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Eigentumsgarantie und ist folglich unzulässig (vgl. BGE 113 Ia 126 E. 7b.aa S. 136 f. und E. 11 S. 145 f. sowie oben E. 2.3).

Auch bei einer Gesamtbetrachtung aller Fälle überwiegen unter Mitberücksichtigung der nachstehenden Umstände die gegen die Sistierung sprechenden Interessen. An der Erhaltung einer möglichst freiheitlichen Eigentumsordnung als Voraussetzung für die individuelle Lebensgestaltung und ein marktwirtschaftlich orientiertes Wirtschaftssystem besteht auch ein öffentliches Interesse (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2356; Waldmann, in: Basler Kommentar, 2015, Art. 26 BV N 75). Gegen den mit der Sistierung verbundenen Eingriff in die Eigentumsgarantie sprechen deshalb nicht nur die privaten Interessen der Eigentümer, sondern auch ein öffentliches Interesse. In gewissen Fällen kollidiert die Sistierung der Bewilligungsverfahren mit einem weiteren öffentlichen Interesse (vgl. oben E. 5.3.4). Als der negativen Vorwirkung entgegenstehendes Interesse

ist zudem der durch das Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. dazu Waldmann, a.a.O., Art. 29 BV N 26) gewährleistete Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist der Gesuchsteller zu berücksichtigen (vgl. zum Rechtsverzögerungsverbot als Grenze der negativen Vorwirkung Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 298 und 304). Die Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 im Sinn von § 151 Abs. 1 KV umfasst zwar auch allfällige Änderungen von Zonenplänen (vgl. oben E. 5.1.3). Da es diesbezüglich an einer verfestigten und einigermaßen konkretisierten Planungsabsicht fehlt, kann das Interesse an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden im Bereich der Nutzungsplanung im vorliegenden Fall aber nicht berücksichtigt werden (vgl. oben E. 3.2.2 und 5.3.7). Im Hinblick auf die Ausführungsgesetzgebung in der Form von Gesetzen und Verordnungen unterscheidet sich die Interessenlage bei der mit § 151 Abs. 1 KV der Initiative vorgesehenen Sistierung wesentlich von derjenigen bei Planungszonen. Im Bereich der Nutzungsplanung besteht die Gefahr, dass nach geltendem Recht bewilligte neue Bauten und Anlagen die Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörde beeinträchtigen und die beabsichtigte Planung vereiteln. Im vorliegenden Fall kann die Erteilung von Bewilligungen nach geltendem Recht zwar dazu führen, dass bezahlbare Mietwohnungen, die nach dem zukünftigen Recht zu erhalten wären, verloren gehen und die Mieterinnen und Mieter aus diesen Wohnungen verdrängt werden. Dadurch wird die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers aber nicht beeinträchtigt und die Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 nicht vereitelt. Zudem werden nach allgemeiner Lebenserfahrung immer wieder neue bezahlbare Mietwohnungen gebaut. Der Gegenstand der Nutzungsplanung bildende Boden dagegen ist beschränkt.

5.5 Unzulässigkeit von § 151 Abs. 2 und 3 KV der Initiative

Die Abs. 2 und 3 von § 151 KV der Initiative sehen Ausnahmen von der in Abs. 1 von § 151 KV der Initiative vorgesehenen Sistierung vor. Da dieser für unzulässig zu erklären ist, sind jene gegenstandslos. Folglich sind auch die Abs. 2 und 3 von § 151 KV der Initiative für unzulässig zu erklären.

6. Unzulässigkeit von § 151 Abs. 4 KV der Initiative

6.1 Geltungsbereich von § 151 Abs. 4 KV der Initiative

Gemäss § 151 Abs. 4 KV der Initiative ist die Ausführungsgesetzgebung nach ihrem Inkrafttreten auf sämtliche seit dem 5. Juli 2018 anhängig gemachten Verfahren anwendbar. Damit können vernünftigerweise nur Bewilligungsverfahren gemeint sein, bei denen die Bewilligung seit dem 5. Juli 2018 beantragt worden ist. Für diese Auslegung spricht auch der systematische Zusammenhang des Abs. 4 von § 151 KV der Initiative mit den Abs. 1-3 von § 151 KV der Initiative, die sich ausdrücklich nur auf Bewilligungsverfahren beziehen. Von dieser Einschränkung wird im Folgenden ausgegangen. Der Regierungsrat geht davon aus, dass § 151 Abs. 4 KV der Initiative sowohl für Verfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ausführungsgesetzgebung noch hängig sind, als auch für solche, die in diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen sind, gilt (Bericht Nr. 19.1427.01 vom 8. Januar 2020 S. 10 f.). Die Bestimmung kann jedoch auch so ausgelegt werden, dass sie seit dem 5. Juli 2018 aber vor dem Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung anhängig gemachte Verfahren nur dann erfasst, wenn sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts noch hängig sind. Für diese Auslegung spricht der systematische Zusammenhang von § 151 Abs.

4 KV der Initiative mit § 151 Abs. 1 KV der Initiative, der eine Sistierung der Verfahren bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung verlangt. Gemäss dem Initiativkomitee impliziert der Wortlaut von § 151 Abs. 4 KV der Initiative ■ist nach ihrem Inkrafttreten auf sämtliche seit dem 5. Juli 2018 anhängig gemachten Verfahren anwendbar■ klar, dass nach wie vor hängige Verfahren gemeint sind. Abgeschlossene Verfahren seien keine Verfahren mehr. Selbstverständlich sei eine Rückwirkung auf rechtskräftig erteilte Bewilligungen ausgeschlossen und sei eine solche vom Initiativkomitee nicht gemeint (Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 26; vgl. auch Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 8). Auf dieser Äusserung wird das Initiativkomitee behaftet. Damit sprechen sowohl das systematische Element als auch der Wille der Initianten für die zweite Auslegungsmöglichkeit. § 151 Abs. 4 KV ist deshalb dahingehend auszulegen, dass er seit dem 5. Juli 2018 aber vor dem Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung anhängig gemachte Verfahren nur dann erfasst, wenn sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts noch hängig sind, und die Rückwirkung für rechtskräftig erteilte Bewilligungen nicht gilt.

6.2 Ungenügende Bestimmtheit von § 151 Abs. 4 KV der Initiative

Gemäss § 151 Abs. 4 KV der Initiative ist die Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 nach ihrem Inkrafttreten auf sämtliche seit dem 5. Juli 2018 anhängig gemachten Verfahren anwendbar. § 34 Abs. 2-5 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 geben zwar für die Ausführungsgesetzgebung bestimmte Ziele vor und § 34 Abs. 5 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 sieht als eine Massnahme zur Erreichung dieser Ziele für gewisse Fälle eine mit einer Mietzinskontrolle verbundene Bewilligungspflicht vor. Wie der Gesetzgeber diese Massnahmen konkret ausgestaltet und welche allfälligen weiteren Massnahmen er vorsieht, ist im Zeitpunkt der Unterzeichnung der Initiative aber noch offen und nicht vorhersehbar gewesen. Insbesondere ist noch offen gewesen, unter welchen Voraussetzungen eine Bewilligungspflicht gilt und wie streng die Bewilligungsvoraussetzungen sind (vgl. oben E. 5.3.1). Folglich ist noch nicht absehbar gewesen, wie stark die Ausführungsgesetzgebung die Eigentümer belastet und die Sanierung, den Umbau und den Ersatz von Wohnhäusern behindert. Damit sind den Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung der Initiative wesentliche Punkte der Ausführungsgesetzgebung, deren Rückwirkung die Initiative vorsieht, noch gar nicht bekannt gewesen. Sie konnten sich deshalb keinen hinreichend klaren Willen betreffend die Wünschbarkeit der rückwirkenden Anwendung der Ausführungsgesetzgebung bilden. Es besteht die Gefahr, dass Stimmberechtigte nachträglich feststellen, dass die Ausführungsgesetzgebung gar nicht den Vorstellungen entspricht, die sie sich bei der Unterzeichnung der Initiative gemacht haben, und dass sie die rückwirkende Anwendung nicht gewünscht hätten, wenn ihnen die konkrete Ausgestaltung der Ausführungsgesetzgebung bekannt gewesen wäre. § 151 Abs. 4 KV der Initiative verstösst deshalb mangels genügender Bestimmtheit gegen Art. 34 Abs. 1 BV (vgl. oben E. 2.5), wie der Regierungsrat richtig festgestellt hat (vgl. Bericht Nr. 19.1427.01 vom 8. Januar 2020 S. 9 f.). Aus diesem Grund ist § 151 Abs. 4 KV der Initiative für unzulässig zu erklären. Der Einwand des Initiativkomitees, hinsichtlich der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe sei es unproblematisch, dass die Initiative die Rückwirkung einer noch nicht bekannten Regelung vorsehe, weil die Stimmberechtigten damit nur den Willen äusserten, keine Regelungslücke zu wollen (Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 25), überzeugt nicht. Zunächst besteht ohne die Rückwirkung keine Regelungslücke, sondern gilt die bisherige Regelung. Vor allem aber ziehen verantwortungsbewusste

Stimmberechtigte nicht jede neue Regelung der bisherigen vor, sondern stimmen einer Initiative, welche die Rückwirkung einer Regelung vorsieht, nur zu, wenn sie davon ausgehen, diese werde gewissen inhaltlichen Erwartungen gerecht werden. Unhaltbar ist der Einwand des Initiativkomitees, der Stimmbürger könne mittels Referendum bestimmen, ob er die konkrete Ausführungsgesetzgebung und damit auch deren Rückwirkung akzeptiere (Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 25). Gesetze werden den Stimmberechtigten nur dann zur Abstimmung unterbreitet, wenn 2000 Stimmberechtigte es innert 42 Tagen seit der Publikation verlangen (§ 52 Abs. 1 lit. a KV). Für den Fall, dass kein fakultatives Referendum zustande kommt, können die Stimmberechtigten deshalb über die Ausführungsgesetzgebung überhaupt nicht abstimmen. Im für die Prüfung des Erfordernisses der genügenden Bestimmtheit massgebenden Zeitpunkt der Unterzeichnung der Initiative (vgl. oben E. 2.5.2) war nicht vorhersehbar, ob ein fakultatives Referendum gegen die Ausführungsgesetzgebung zustande kommt. Auch wenn das Referendum lange nach der Unterzeichnung der Initiative zustande gekommen ist (vgl. dazu oben E. 5.3.1), ist nicht vorhersehbar, ob die Mehrheit der Stimmberechtigten gleich abstimmt wie die Stimmbürger, welche die Initiative unterzeichnet haben.

6.3 Beschränkung des Gegenstands des vorliegenden Verfahrens

Wie bereits erwähnt ist gemäss § 151 Abs. 4 KV der Initiative die Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 nach ihrem Inkrafttreten auf sämtliche seit dem 5. Juli 2018 anhängig gemachte Verfahren anwendbar. Die Grundvoraussetzung dafür, dass die Anwendung der Ausführungsgesetzgebung auf diese Verfahren mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist, besteht darin, dass die Ausführungsgesetzgebung als solche mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist. Ob dies der Fall ist, kann im vorliegenden Verfahren nicht abschliessend beurteilt werden. Unter Vorbehalt von Streitigkeiten betreffend den Schutz der Autonomie von Gemeinden kann das Appellationsgericht Gesetze nicht im Sinn einer abstrakten Normenkontrolle auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht prüfen (vgl. § 116 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. b KV; § 30e Abs. 2 lit. b VRPG). Im Rahmen der Beurteilung eines Rekurses gegen eine gestützt auf ein Gesetz erlassene Verfügung hat das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht hingegen bei diesbezüglichen Rügen oder Zweifeln im Sinn einer konkreten Normenkontrolle vorfrageweise auch dieses Gesetz auf seine Übereinstimmung mit höherrangigem Recht zu prüfen (vgl. § 116 Abs. 2 lit. b KV; § 8 Abs. 2 VRPG; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., N 2070 ff.). In einem Rekursverfahren können sich die Personen, die durch eine auf das Gesetz gestützte Verfügung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, zur Frage der Übereinstimmung des Gesetzes mit dem höherrangigen Recht äussern (vgl. § 13 Abs. 1 VRPG). Im vorliegenden Verfahren betreffend die rechtliche Zulässigkeit der Initiative ist es hingegen ausgeschlossen, den von der Ausführungsgesetzgebung potentiell Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren.

7. Grundsatz der Einheit der Materie

7.1 Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet den Grundsatz der Einheit der Materie (BGer 1C_103/2010 vom 26. August 2010 E. 2.2). § 14 IRG stellt keine höheren Anforderungen und hat daher keine selbständige Bedeutung (VGE VD.2010.68 vom 13. Oktober 2010 E. 4.4.2). Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. 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 versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen. Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder einem gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld (BGer 1C_103/2010 vom 26. August 2010 E. 3.1; VGE VD.2010.68 vom 13. Oktober 2010 E. 4.4.2). Eine Abstimmungsvorlage darf somit durchaus mehrere Sachfragen und Materien umfassen, sofern diese in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen (VGE VD.2010.68 vom 13. Oktober 2010 E. 4.4.3). Ausschlaggebend ist der sachliche innere Zusammenhang der einzelnen Teile einer Vorlage (BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 371).

7.2 Zwischen Abs. 1 und Abs. 4 von § 151 KV der Initiative besteht ein direkter innerer Zusammenhang. Die Sistierung der Bewilligungsverfahren gemäss Abs. 1 würde bewirken, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 mehr Bewilligungsverfahren hängig und damit von der Rückwirkung gemäss Abs. 4 betroffen wären. Abs. 4 ergänzt Abs. 1, indem er die Anwendung des neuen Rechts auf die sistierten Verfahren anordnet. Sowohl Abs. 1 als auch Abs. 4 verfolgen zumindest unter anderem das Ziel, die Ausführungsgesetzgebung zu § 34 KV in der Fassung vom 10. Juni 2018 auch auf Gesuche, die bereits vor ihrem Inkrafttreten eingereicht worden sind, zur Anwendung zu bringen. Das Vorbringen des Initiativkomitees, es gehe ihm nicht um die Sicherung der Ausführungsgesetzgebung, sondern um die Sicherung der in § 34 in der Fassung vom 10. Juni 2018 genannten Ziele, ändert daran nichts (Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 20). Die in den Abs. 2 und 3 von § 151 KV der Initiative geregelten Ausnahmen bilden mit der in Abs. 1 geregelten Sistierung eine Einheit. Insgesamt ist der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt, wie das Initiativkomitee zu Recht geltend macht (vgl. Stellungnahme vom 9. April 2020 Ziff. 27). Die diesbezüglichen Zweifel des Regierungsrats (vgl. Bericht Nr. 19.1427.01 vom 8. Januar 2020 S. 11) sind unbegründet. Dies ändert aber nichts daran, dass die Initiative aus den vorstehend dargelegten Gründen für unzulässig zu erklären ist.

8. Kostenentscheid und Publikation

Da weder das IRG noch das VRPG die Kostenfolgen der Vorlage einer Initiative durch den Grossen Rat an das Verfassungsgericht zum Entscheid über ihre rechtliche Zulässigkeit regelt, sind für das vorliegende Verfahren Kosten weder zu erheben noch zuzusprechen. Das Initiativkomitee hat dementsprechend auch keinen Kostenantrag gestellt.

Das Dispositiv dieses Urteils ist in Anwendung von § 17a Abs. 3 und § 17 Abs. 4 IRG im Kantonsblatt zu veröffentlichen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.