



Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt
als Verfassungsgericht
Kammer

VG.2017.2

10. Okt. 2017
Parlamentdienst Basel-Stadt

URTEIL

vom 28. September 2017

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, lic. iur. André Equey,
Prof. Dr. Daniela Thurnherr Keller, lic. iur. Cla Nett, Dr. Carl Gustav Mez
und Gerichtsschreiber Dr. Alexander Zürcher

Beteiligte

Mieterinnen- und Mieterverband Basel Clarastrasse 2, 4058 Basel	Beschwerdeführer 1
lic. iur. Katharina Monika Bichsel Bärenfelsenstrasse 47, 4057 Basel	Beschwerdeführerin 2
lic. phil. Patrizia Barbara Caterina Bernasconi Blumenrain 32, 4051 Basel	Beschwerdeführerin 3
Beat Leuthardt Blumenrain 32, 4051 Basel	Beschwerdeführer 4
Franziska Jenny Turnerstrasse 18, 4058 Basel	Beschwerdeführerin 5
Johan Christoph Otto Göttli Bärenfelsenstrasse 34, 4057 Basel	Beschwerdeführer 6
Dr. iur. Jürg Mario Meyer Thiersteinallee 9, 4053 Basel	Beschwerdeführer 7
lic. phil. Barbara Rettenmund Hammerstrasse 41, 4058 Basel	Beschwerdeführerin 8
Peter Steiner Bläsiring 86, 4057 Basel	Beschwerdeführer 9

Tonja Patricia **Zürcher**
Wiesendamm 10B, 4057 Basel

Beschwerdeführerin 10

alle vertreten durch lic. iur. Ursula Ramseier,
Rechtsanwältin, Seefeldstrasse 9a, 8630 Rüti ZH

gegen

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel
vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement
des Kantons Basel-Stadt, Spiegelgasse 6–12, 4001 Basel

Beschwerdegegner

Gegenstand

Beschwerde gegen einen Beschluss des Grossen Rates
vom 8. Februar 2017

betreffend rechtliche Zulässigkeit der formulierten Initiative
"Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht
auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)"

Sachverhalt

Am 9. März 2016 wurde die Volksinitiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" im Kantonsblatt publiziert. Die Initiative verlangt folgende Ergänzung von § 34 der Kantonsverfassung (Raumplanung und Wohnumfeld) unter dem neuen Randtitel "Raumplanung, Wohnschutz und Wohnumfeld":

«2 (ergänzt mit Satz 3) In gleicher Weise fördert er den Erhalt bestehenden bezahlbaren Wohnraums in allen Quartieren.

3(neu) In Zeiten von Wohnungsnot sorgt er, entsprechend den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung, dafür, dass diese vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen wirksam geschützt wird. Dies gilt insbesondere für die älteren und langjährigen Mietparteien.

4(neu) Um bestehenden bezahlbaren Wohnraum zu erhalten, ergreift er, ergänzend zum bundesrechtlichen Mieterschutz, alle notwendigen wohnpolitischen Massnahmen, die den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse bewahren.

5(neu) Diese Massnahmen umfassen auch die befristete Einführung einer Bewilligungspflicht verbunden mit Mietzinskontrolle bei Renovation und Umbau sowie Abbruch von bezahlbaren Mietwohnungen.

6(neu) Wohnungsnot besteht bei einem Leerwohnungsbestand von 1,5 Prozent oder weniger."

Mit Verfügung vom 27. September 2016 stellte die Staatskanzlei fest, dass diese Initiative mit 3'203 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei (Kantonsblatt Nr. 62 vom 1. Oktober 2016 S. 1801). Mit Bericht Nr. 16.1580.01 vom 10. Januar 2017 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative unter Streichung der Worte «Kündigungen und» in Absatz 3 des Initiativtextes für teilweise gültig zu erklären. Diesem Antrag des Regierungsrats folgte der Grosse Rat mit Beschluss vom 8. Februar 2017 (publiziert im Kantonsblatt Nr. 12 vom 11. Februar 2017, S. 287).

Gegen diesen Beschluss haben Kathrin Bichsel und Diana Göllich, beides Vorstandsmitglieder des Mieterinnen- und Mieterverband Basel, "im Namen des Basler Mieterinnen- und Mieterverbands (MW Basel 1891)" mit Post vom 17. Februar 2017 Beschwerde an das Verfassungsgericht erhoben. Mit Eingabe vom 13. März 2017 wurde diese Beschwerde im Namen des Basler Mieterinnen- und Mieterverband (MV Basel 1891) einerseits und im Namen von Kathrin Bichsel, Patrizia Bernasconi, Beat Leuthardt, Franziska Jenny, Johan Göttl, Jürg Meyer, Barbara Rettenmund, Peter Steiner und Tonja Zürcher, alle nunmehr vertreten durch Ursula Ramseier, Rechtsanwältin, begründet. Die Beschwerdeführer beantragen, es sei der Grossratsbeschluss vom 8. Februar 2017 betreffend die Initiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" inso-

weit, als darin die Worte "Kündigung und" in Absatz 3 des Initiativtextes als rechtlich unzulässig gestrichen werden, kosten- und entschädigungsfällig aufzuheben und die genannte Initiative ohne Einschränkungen für rechtlich zulässig zu erklären. Mit Vernehmlassung vom 7. April 2017 beantragt das Justiz- und Sicherheitsdepartement in Vertretung des Grossen Rates die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Dazu haben die Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen mit Eingabe vom 10. Mai 2017 repliziert. Die Einzelheiten der Standpunkte ergeben sich, soweit sie für den Entscheid von Bedeutung sind, aus den nachfolgenden Erwägungen. Das vorliegende Urteil ist auf dem Zirkulationsweg ergangen.

Erwägungen

1.

1.1 Gemäss § 91 Abs. 1 lit. g der Kantonsverfassung (KV, SG 111.100) entscheidet der Grosse Rat über die Zulässigkeit von Volksinitiativen, soweit er die Frage nicht direkt dem Appellationsgericht zum Entscheid vorlegt. Dieser Entscheid unterliegt gemäss § 116 Abs. 1 lit. b KV und § 16 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG, SG 131.100) der Beschwerde an das Appellationsgericht als Verfassungsgericht. Zur Beschwerde legitimiert ist jede im Kanton stimmberechtigte Person (§ 16 Abs. 2 IRG, § 30m Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRPG, SG 270.100]). Die Beschwerde ist binnen 10 Tagen seit der Veröffentlichung des Entscheids des Grossen Rates im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden und innert 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, schriftlich und mit Anträgen zu begründen (§ 17 Abs. 1 IRG, § 30n VRPG). Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen in den §§ 30l ff. VRPG sinngemäss nach den Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren (§ 17 Abs. 3 IRG, § 30b VRPG).

1.2

1.2.1 Die Beschwerde ist mit der Eingabe vom 17. Februar 2017 innert der gesetzlichen Frist zur Beschwerdeanmeldung allein im Namen des Basler Mieterinnen- und Mieterverband (MV Basel 1891; Beschwerdeführer 1) angemeldet worden. Erst mit der Beschwerdebegründung haben sich nach Ablauf der Frist zur Beschwerdeanmeldung neun weitere, im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Mitglieder des Initiativkomitees der streitgegenständlichen Volksinitiative der Beschwerde angeschlossen. Auf diese Beschwerden kann mangels rechtzeitiger Beschwerdeanmeldung nicht eingetreten werden.

1.2.2 Der Beschwerdeführer 1 ist als juristische Person selber nicht stimmberechtigt. Er tritt aber im Rahmen einer sogenannt egoistischen Verbandsbeschwerde auf. Eine solche erscheint unter den allgemeinen Voraussetzungen auch im Rahmen ei-

ner Verfassungsbeschwerde zulässig (BGE 115 Ia 148 E. 1b S. 152 f.; offen gelassen noch in VGE vom 14. Mai 1993 i.S. Verein S., E. 2 [in: BJM 1994 S. 107 ff.]).

1.2.2.1 Nach Lehre und Rechtsprechung ist ein Verband grundsätzlich zur sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde berechtigt, wenn er juristische Persönlichkeit besitzt, der Verbandszweck gemäss Statuten in der Wahrnehmung der Interessen der Mitglieder besteht und ein enger Zusammenhang zwischen Verbandszweck und Streitgegenstand vorliegt. Zudem muss eine Mehrheit bzw. eine Grosszahl der Mitglieder selber betroffen und ihrerseits zur Beschwerde berechtigt sein (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, Rz. 1103; WALDMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar. Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage, Basel 2011, Art. 89 N 33 ff.; HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, S. 366 ff.; BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 541 ff. mit weiteren Hinweisen; VGE VD.2016.9 vom 8. November 2016 E. 1.2.2). Es muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet bestehen, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542). Diese Voraussetzungen gelten auch im Verwaltungs- und Verfassungsprozessrecht des Kantons Basel-Stadt (WULLSCHLEGER/SCHRÖDER, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005 S. 277 ff., 294 f.; VGE VD.2016.9 vom 8. November 2016 E. 1.2.2, VD.2015.109 vom 18. März 2016 E. 1.3 und VD.2010.274 vom 3. Februar 2012 E. 1.3.2).

1.2.2.2 Der Beschwerdeführer 1 ist ein Verein gemäss Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) und somit als juristische Person konstituiert. Er bezweckt gemäss seinen Statuten die Vertretung der Interessen der Mieterinnen und Mieter des Kantons Basel-Stadt und "erstrebt Verbesserungen des Wohnungswesens in sozialer, wirtschaftlicher und technischer Hinsicht und unterstützt Verbesserungen im Zusammenhang mit dem Wohnumfeld". Die Durchsetzung dieser Ziele will er unter anderem auch durch die "Wahrnehmung der umfassend verstandenen Interessen der Mieterinnen und Mieter auf kommunaler und kantonaler Ebene mittels einer aktiven Mietpolitik und einer kohärenten Politik in Steuerfragen, in der Raumplanung und der Wohnqualität (...) sowie der Wahrung der Interessen der Mieterinnen und Mieter bei Wahlen und Abstimmungen" verfolgen (Ziff. 1 lit. b der Statuten des Beschwerdeführers 1 [Beilage zur Beschwerdeanmeldung]). Unter diesen Verbandszweck ist auch die Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde an das Verfassungsgericht zu subsumieren, wenn sie einen Grossratsbeschluss über eine mietpolitische Initiative betrifft. Da sich die Interessenwahrung auf die Mieterinnen und Mieter im Kanton Basel-Stadt bezieht, erscheint notorisch, dass eine Grosszahl der Mitglieder hier auch ansässig – und soweit im Besitz der schweizerischen Staatsangehörigkeit – auch stimmberechtigt sind. Daraus folgt, dass sie ihrerseits zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert sind. Auf die Beschwerde des Beschwerdeführer 1 ist daher einzutreten.

1.3 Das Verfassungsgericht kann ohne Verhandlung entscheiden und publiziert seinen Entscheid im Dispositiv unter Angabe des Titels der Initiative im Kantonsblatt (§ 17 Abs. 3 und 4 IRG). Die Kognition des Verfassungsgerichts ist frei. Zuständig zur Beurteilung der Verfassungsbeschwerde ist die Kammer des Appellationsgerichts als Verfassungsgericht (§ 91 Ziff. 5 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

2.

2.1

2.1.1 Initiativen sind rechtlich zulässig, wenn sie höherrangiges Recht beachten, sich nur mit einem Gegenstand befassen (Prinzip der Einheit der Materie) und nichts Unmögliches verlangen (§ 48 Abs. 2 KV). Bei der entsprechenden Prüfung einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1 S. 298, 141 I 186 E. 5.3 S. 196 und jüngst 143 I 129 E. 2.1 S. 132). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton 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 S. 296 und 129 I 392 E. 2.2 S. 395; BGer 1P./2003 vom 9. Juli 2003 E. 2.3 [nicht publizierte Erwägung in BGE 129 I 232]; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 428 ff.; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158; GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, La LDTR, Bern 2014, S. 43). 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 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).

Der Text einer Initiative muss genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über

wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschluss-textes im Parlament noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (BGE 139 I 292 E. 5.8 S. 296 mit Hinweisen; BGer 1C_586/2013 vom 7. Oktober 2014 E. 3.2 und 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 3.2).

2.1.2 Ist nur ein Teil einer Initiative materiell unzulässig, so ist auch eine Teilungültigerklärung zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass der verbleibende, gültige Teil einer Initiative nicht von bloss noch untergeordneter Bedeutung erscheint und diese im Übrigen eines wesentlichen Teils beraubt würde. In diesem Sinne muss objektiv angenommen werden können, dass die Initiative von den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern auch in reduziertem Umfang unterzeichnet worden wäre (BGE 139 I 294 E. 7.2.3 S. 298 f., 125 I 21 E. 7b S. 44 und 117 Ia 147 E. 5c S. 155 f.; RHINOW/SCHERFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016, N 2182; MÖCKLI, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, in: ZBl 2014 S. 579 ff., 586 f. mit Hinweisen.).

2.2 Mit seinem Bericht Nr. 16.1580.01 zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen (Beschwerdeantwortbeilage [BAB] 3) hat der Regierungsrat erwogen, die Initiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" tangiere mehrere Themenbereiche des Bundesrechts (Bericht, S. 4). Mit Bezug auf den streitgegenständlichen Abs. 3 des Initiativtextes und den darin enthaltenen Auftrag an den Staat, dafür zu sorgen, dass die Wohnbevölkerung in Zeiten von Wohnungsnot entsprechend ihren überwiegenden Bedürfnissen "vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhungen wirksam geschützt" werde, was "insbesondere für die älteren und langjährigen Mietparteien" gelte, hat der Regierungsrat unter Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts erwogen, dass die Kantone zum Erlass von Massnahmen für die Bekämpfung der Wohnungsnot nur soweit zuständig seien, als damit nicht ein Eingriff in das Verhältnis zwischen dem Vermieter und dem Mieter bezweckt werde. Es sei den Kantonen insbesondere nicht erlaubt, eine generelle Mietpreiskontrolle einzuführen oder die Kündigung des Mietverhältnisses zu regeln. Soweit deshalb mit dem Initiativtext verlangt werde, dass die Wohnbevölkerung "vor Verdrängung durch Mietzinserhöhungen" geschützt werde, könne dieses Ziel mit den in Abs. 5 der Initiative verlangten Mietzinskontrollen in bundesrechtskonformer Weise erreicht werden (Bericht, S. 5). Soweit aber ein wirksamer Schutz der Wohnbevölkerung "vor Verdrängung durch Kündigungen" verlangt werde, sei nicht erkennbar, welche Handlungsmöglichkeiten dem Kanton im Bereich des Kündigungsschutzes zur Verfügung stehen sollten. Das Bundeszivilrecht regle die Kündigung des Mietverhältnisses abschliessend, und den Kantonen bleibe infolgedessen kein Raum, um in diesem Bereich einzugreifen. Soweit sich der Initiativtext auf den Schutz vor Kündigung bezie-

he, erweise er sich demgemäss als rechtlich unzulässig. Da die Voraussetzungen für eine Teilungültigkeit erfüllt seien, seien die Worte "Kündigungen und" in Abs. 3 des initiierten Verfassungstextes im Sinne einer Teilungültigkeitserklärung der Initiative zu streichen (Bericht, S. 5 f.).

3.

Mit seiner Beschwerde weist der Beschwerdeführer 1 zunächst darauf hin, dass der Grosse Rat mit seinem angefochtenen Beschluss gemäss der Publikation im Kantonsblatt die Worte "Kündigung und" gestrichen habe. Der Initiativtext enthalte aber die Worte "Kündigungen und". Gemäss Beschluss seien daher die Buchstaben "en" im Text bestehen geblieben (Beschwerdebegründung, Rz 18). Wie der Beschwerdeführer aber selber eingesteht, handelt es sich um einen offensichtlichen Fehler bei der Publikation des Beschlusstextes. Sowohl aus dem Antrag des Regierungsrates in seinem Bericht (S. 8) wie auch dem Protokoll der grossrätlichen Debatte (vgl. Auszug aus dem Wortprotokoll des Grossen Rates, Protokoll 1. – 4. Sitzung, Amtsjahr 2017/2018, 8./15. Februar 2017, S. 37–41 [BAB 4]) ergibt sich zweifelsfrei, dass die Streichung des Passus "Kündigungen und" im Initiativtext beschlossen worden ist. Es handelt sich somit um einen Redaktionsfehler im publizierten Beschlusstext, der ohne weiteres berichtigt werden kann (vgl. etwa Art. 129 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110] als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes).

4.

4.1 In materieller Hinsicht bezeichnet der Beschwerdeführer 1 mit seiner Beschwerde die rechtlichen Erwägungen des Regierungsrates im Grundsatz zwar als korrekt. Er rügt aber die daraus gezogene Schlussfolgerung. Soweit der Regierungsrat ausführe, es sei nicht ersichtlich, welcher Handlungsspielraum dem Kanton im Bereich des Kündigungsschutzes zur Verfügung stehe und der Wortlaut somit eine nicht bestehende Gesetzgebungskompetenz suggeriere, lasse er aber letztlich offen, aus welchem gesetzlichen Grund die gestrichenen Worte unzulässig seien. Nicht bestehende Handlungsmöglichkeiten zu suggerieren bedeute jedoch weder, etwas Unmögliches zu verlangen, noch einen Verstoss gegen übergeordnetes Recht (Beschwerdebegründung, Rz 21 ff.).

Darin kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden. Gemäss Art. 122 Abs. 1 BV kommt dem Bund die umfassende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Zivilrechts zu. Hinzu kommt die Kompetenz des Bundes zur Bekämpfung von Missbräuchen im Mietwesen gemäss Art. 109 Abs. 1 BV. Bei beiden Bundeskompetenzen handelt es sich um eine Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Kraft, welche auch als konkurrierende Kompetenz bezeichnet wird (LEUENBERGER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich et al. 214, Art. 122 Rz 4 und ALVAREZ, ebenda, Art. 109 Rz 6). Daraus folgt, dass die Kantone auf dem entsprechenden Gebiet so lange zuständig bleiben, als der Bund die ihm zugewiesene Kompetenz nicht benutzt. Sobald er von seiner

Kompetenz aber Gebrauch macht, fällt die Zuständigkeit der Kantone dahin (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich 2016, N. 1092 f.). Ist die kantonale Kompetenz aber untergegangen, so darf der kantonale Verfassungsgeber dem Staat in diesem Bereich auch keine Aufträge mehr erteilen. Wo keine kantonalen Handlungsmöglichkeiten bestehen, verstösst ein entsprechender Handlungsauftrag gegen Bundesrecht, selbst wenn er mangels kantonomer Handlungsmöglichkeiten in der Folge gar nicht umgesetzt wird.

4.2

4.2.1 Der Beschwerdeführer 1 rügt sodann, dass der gestrichene Teil des Initiativtextes keine Massnahmen oder Legiferierungen des Kantons verlange, welche in den bundesrechtlich abschliessend geregelten Kündigungsschutz oder das direkte Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern eingriffen (Beschwerdebegründung, Rz 26). Gemäss dem Wortlaut gehe es beim Auftrag, dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung "vor Verdrängungen durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen wirksam geschützt" werde, um den Schutz vor Verdrängung. Es solle den Verdrängungen entgegengewirkt werden. Einen direkten Schutz vor Kündigungen durch Eingriffe in die privatrechtlich geregelten Mietverhältnisse verlange der Text nicht (Rz 27). Zulässige kantonale rechtliche Massnahmen zum Schutz der Mieterschaft seien etwa verschärfte Bedingungen für Abbruchbewilligungen, zeitlich befristete Mietzinskontrollen nach Sanierungen oder eine zeitlich befristete Bewilligungspflicht für den Verkauf von in Eigentumswohnungen umgewandelte Mietwohnungen. Solche Massnahmen würden Massenkündigungen für Investoren unattraktiv machen und verhinderten wirksam überrissene Renditemaximierungen. Damit schützten sie indirekt vor Kündigungen bzw. vor Verdrängung durch Kündigung (Rz 28). Einen solchen indirekten Schutz könne auch die Schaffung von Zonen für günstige Wohnungen oder die Bereitstellung von bezahlbaren Mietwohnungen insbesondere für ältere Menschen durch den Staat bilden. Welche Massnahmen sinnvoll seien, müsse im Rahmen der Gesetzgebung beurteilt werden (Rz 29). Der Initiativtext könne daher verfassungskonform ausgelegt werden (Rz 30).

4.2.2 In Lehre und Rechtsprechung ist unbestritten, dass den Kantonen im Bereich des privatrechtlichen Kündigungsschutzes keine Regelungskompetenz zukommt (TERCIER/BIERI/CARRON, Les contrats spéciaux, 5. Auflage, Zürich 2016, N 1608; BGE 116 Ia 401 E. 8a S. 413 f. und 113 Ia 126 E. 9d S. 143 [= Praxis 1988 Nr. 157]; BGer 2P.56/1999 vom 21. März 2000 E. 2.d). Der kantonale Gesetzgeber könnte daher auf der Grundlage des vorgeschlagenen, ausformulierten Verfassungsinitiativtextes keinen direkten Schutz vor Kündigungen vorsehen. Der Beschwerdeführer 1 geht damit insoweit einig, als er ausführt, dass der Initiativtext keine Massnahmen oder Legiferierung des Kantons verlange, welche in den bundesrechtlich abschliessend geregelten Kündigungsschutz bzw. in das direkte Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter eingriffen (Beschwerdebegründung, Rz 26). Es stellt sich daher die Frage, ob der von den Initianten vorgelegte Text in dem Sinne verfassungskonform

ausgelegt werden kann, dass der Gesetzgeber Massnahmen erlassen könnte, welche die Mieterinnen und Mieter wenigstens indirekt vor Kündigungen und damit "vor Verdrängung aus bezahlbarem Wohnraum" schützen.

Der Regierungsrat hat im Bericht Nr. 16.1580.01, S. 5 hierzu ausgeführt, dass im Unterschied zu den vorgeschlagenen Mietzinskontrollen (vgl. Abs. 5 des Initiativtextes), bei denen ein kausaler Zusammenhang mit dem anvisierten Schutz vor Verdrängung erkennbar sei, nicht ersichtlich sei, welche Handlungsmöglichkeiten dem Kanton im Bereich des Kündigungsschutzes zur Verfügung stehen sollten. Dieser Beurteilung hält der Beschwerdeführer 1 entgegen, dass es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung durchaus Möglichkeiten gebe, auf kantonaler Ebene auch betreffend Kündigungen Massnahmen zum Schutz der Mieterschaft vorzusehen. Massnahmen wie verschärfte Bedingungen für Abbruchbewilligungen, zeitlich befristete Mietzinskontrollen nach Sanierungen oder eine zeitlich befristete Bewilligungspflicht für den Verkauf von in Eigentumswohnungen umgewandelten Mietwohnungen würden Massenkündigungen für Investoren unattraktiv machen. Damit schützten sie indirekt vor Kündigungen bzw. vor Verdrängung durch Kündigungen (Beschwerdebegründung, Rz 28).

Was die zuletzt genannte Massnahme zur indirekten Bewirkung des angestrebten Schutzes vor Verdrängung durch Kündigung angeht, eine Bewilligungspflicht für den Verkauf von zuvor vermieteten Eigentumswohnungen einzuführen, fällt auf, dass diese Massnahme im Unterschied zu den zeitlich befristeten Mietzinskontrollen nach Sanierungen und Abbruch von Mietwohnungen (vgl. Abs. 5 des Initiativtextes) von der Initiative nicht explizit vorgesehen ist. Die allgemeine Einführung einer solchen Bewilligungspflicht ist bundesrechtlich nicht zulässig, werden die Voraussetzung zur Schaffung von Stockwerkeigentum doch wiederum durch das Bundeszivilrecht geregelt (BGer vom 20. September 1989, E. 2a, in: RDAF 1990 S. 121 ff.). Zulässig ist aber die Einführung einer Bewilligungspflicht im Kampf gegen die Wohnungsnot zur Erhaltung bestimmter Wohnungstypen, welche aufgrund ihres Preises oder ihrer Gestaltung einem Bedürfnis entsprechen (BGE 113 Ia 126 E. 7a S. 133 [= Praxis 1988 Nr. 157]). Wie das Bundesgericht in diesem Zusammenhang aber klar gemacht hat, würde die Voraussetzung einer fehlenden Kündigung der Miete als Bewilligungsvoraussetzung dem Mieterschutz dienen, weil damit indirekt in die Beziehungen zwischen Vermieter und Mieter eingegriffen würde. Eine derartige Vorschrift würde nicht dem Erhalt von Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt dienen (BGE 113 Ia 126 E. 7a S. 133 und 116 Ia 401 E. 9a S. 414). Daraus folgt, dass die Einführung einer solchen Bewilligungspflicht als reines Mittel des Kündigungsschutzes wiederum gegen Bundesrecht verstossen würde.

Denkbar ist hingegen indirekter Kündigungsschutz mit bau- und planungsrechtlichen Mitteln (vgl. dazu BGer vom 12. Dezember 1979, E. 2b und 3, in: ZBl 1980 S. 229 ff.). Der Beschwerdeführer 1 erwähnt namentlich eine Verschärfung der Be-

dingungen für Abbruchbewilligungen (Beschwerdebegründung, Rz 28). Das bis zum 30. Juni 2014 gültige Gesetz über Abbruch und Zweckentfremdung von Wohnhäusern (GAZW, SG 861.500) statuierte in den §§ 2 ff. vergleichsweise strenge Voraussetzungen für die Bewilligung zum Abbruch von Wohnhäusern und zur Zweckentfremdung von Wohnräumen. Dieses Gesetz wurde per 1. Juli 2014 durch das Wohnraumfördergesetz (WRFG, SG 861.500) abgelöst, welches diese Bedingungen lockerte. Neu ist gemäss § 7 Abs. 3 lit. a WRFG die Abbruchbewilligung etwa zwingend zu erteilen, wenn mit dem Neubau mindestens gleich viel Wohnraum entsteht. Im Gegensatz zum alten Recht bedarf der Teilabbruch, namentlich die blosser Veränderung des Grundrisses bestehender Wohnungen, nicht mehr der Bewilligung (zu diesen Erleichterungen Ratschlag und Bericht des Regierungsrats vom 22. August 2012 betreffend Kantonale Initiative "Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!" und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Wohnraumförderung Nr. 12.1202.01 S. 85 ff.). Es steht ausser Zweifel, dass mit Bestimmungen über die Voraussetzungen zum Abbruch von Wohnhäusern und zur Zweckentfremdung von Wohnräumen das Wohnraumangebot gesteuert werden kann (vgl. BGE 99 Ia 35 E. 3b S. 40). Je restriktiver die Voraussetzungen sind, desto weniger attraktiv ist der Abbruch bestehenden, günstigen Wohnraums. Je geringer der legislatorische Anreiz zu Neubauten ist, desto geringer ist die Gefahr von Wohnungsabrissen und damit die Gefahr von Kündigungen. Die Bekämpfung von Wohnungsnot und die Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum stellen anerkanntermassen öffentliche Interessen dar, welche Beschränkungen der Eigentumsgarantie wie auch der Wirtschaftsfreiheit legitimieren (BGE 99 Ia 35 E. 3b S. 39 ff.; BGer 1P.13/2000 vom 4. April 2000 E. 3b und BGer vom 12. Dezember 1979, E. 2b und 3, in: ZBI 1980 S. 229 ff.).

Entgegen der Auffassung des Regierungsrats (vgl. Bericht Nr. 16.1580.01 vom 11. Januar 2017, S. 5) suggeriert der Initiativtext nicht, dass der Kanton befugt wäre, im Bereich des Kündigungsschutzes zu legiferieren. Eine solche Annahme liesse sich allenfalls treffen, wenn die Initiative verlangen würde, dass der Kanton Mieterinnen und Mieter vor Kündigungen selbst schützen soll. Bei einer derartigen Formulierung könnte man darunter Massnahmen verstehen, die direkt in die vertraglichen Beziehungen zwischen Vermieter und Mieter eingreifen. Abs. 3 des Initiativtexts verlangt jedoch bloss einen Schutz vor "Verdrängung durch Kündigungen". Dieser Wortlaut lässt nach dem Gesagten aber zwanglos Massnahmen zu, die bloss, aber immerhin einen indirekten Schutz der Mieterinnen und Mieter anstreben. Wie gezeigt sind solche Massnahmen, soweit sie eben sozialpolitische Motive wie die Bekämpfung von Wohnungsnot und die Erhaltung preisgünstigen Wohnraums verfolgen, ohne Weiteres mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar. Der streitgegenständlichen Initiative kann somit ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, so dass sie auch hinsichtlich des Passus "Kündigungen und" als gültig zu erklären ist (oben E. 2.1.1).

4.2.3 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Initianten nie Massnahmen verlangt haben, die direkt in das bundesrechtlich abschliessend geregelte Verhältnis zwischen Vermietern und Mietern eingreifen würden. Sie haben im Gegenteil auf der Rückseite des Unterschriftenbogen explizit nur von das Bundesrecht ergänzenden Vorkehrungen gesprochen ("Er [der Kanton, *Anmerkung hier*] soll [in Ergänzung zum nicht beeinflussbaren eidg. Mieterschutz] alle notwendigen und nützlichen öffentlich-rechtlichen Mittel bis hin zu Bewilligungspflicht und Mietzinskontrolle einsetzen ..." [Beschwerdebegründungsbeilage 1]). In gleicher Weise hat ein Mitglied des Initiativkomitees in seiner Funktion als Mitglied des Grossen Rats in der parlamentarischen Beratung der Wohnschutzinitiative explizit nur von Massnahmen "im Rahmen von Raumplanung und Baurecht" gesprochen bzw. von "wichtigen planungsrechtlichen Befugnissen", mit welchen der Kanton darauf hinarbeiten könne, dass Kündigungen verhindert werden (Voten Jürg Meyer [Beschwerdeführer 7], Auszug aus dem Wortprotokoll des Grossen Rates, Protokoll 1. – 4. Sitzung, Amtsjahr 2017/2018, 8./15. Februar 2017, S. 37 und 40 [BAB 4]). In diesem Sinne ist auch zu verneinen, dass die Stimmberechtigten bei der Vorlage der "Wohnschutzinitiative" im ursprünglichen, ungekürzten Wortlaut der Gefahr ausgesetzt werden, in einem wesentlichen Punkt irregeleitet zu werden (oben E. 2.1.1). Das Initiativkomitee ist aber auch im Abstimmungskampf und nach einer allfälligen Annahme seiner Initiative bei dieser authentischen Auslegung ihres Initiativtextes zu behaften. Und es wird Aufgabe des Gesetzgebers im Falle der Annahme der Initiative sein, den Verfassungsauftrag zu einem wirksamen Schutz der Wohnbevölkerung vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen verfassungs- und bundesrechtskonform in der Ausführungsgesetzgebung umzusetzen.

4.3 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beschwerde gutzuheissen ist. Demzufolge ist die Volksinitiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative) vollumfänglich für rechtlich zulässig zu erklären, und geht sie ohne die vom Grossen Rat beschlossene Streichung der Worte "Kündigungen und" an den Regierungsrat zur Berichterstattung (§ 18 Abs. 3 lit. b IRG).

5.

Ist die Verfassungsbeschwerde gutzuheissen, gehen die Kosten des Verfahrens zu Lasten des Staates. Zudem ist dem Beschwerdeführer 1 infolge seines Obsiegens eine Parteientschädigung zuzusprechen. Die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers 1 hat keine Honorarnote eingereicht, so dass ihre Bemühungen praxisgemäss zu schätzen sind. Vorliegend erscheint ein Aufwand für die Einarbeitung in den Fall und für die Ausarbeitung einer Beschwerdebegründung sowie einer Replik von insgesamt 10 Stunden unter Einschluss notwendiger Auslagen als angemessen, was bei einem Überwälzungstarif von CHF 250.–/h ein entschädigungsberechtigtes Honorar von CHF 2'600.– zuzüglich Mehrwertsteuer ergibt.

Demgemäss erkennt das Verfassungsgericht (Kammer):

://: In Gutheissung der Beschwerde des Beschwerdeführers 1 wird der Grossratsbeschluss Nr. 17/06/22G vom 8. Februar 2017 betreffend rechtliche Zulässigkeit der formulierten Initiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" (publiziert in Kantonsblatt Nr. 12 vom 11. Februar 2017, S. 287) aufgehoben und durch folgende Fassung ersetzt:

"Die im Kantonsblatt vom 9. März 2016 mit Titel und Text publizierte und mit 3'203 Unterschriften zustande gekommene formulierte Initiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" wird für rechtlich zulässig erklärt."

Auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 2 – 10 wird nicht eingetreten.

Für das Beschwerdeverfahren werden keine Kosten erhoben.

Dem Beschwerdeführer 1 wird zu Lasten des Grossen Rats eine Parteientschädigung von CHF 2'600.–, einschliesslich Auslagen, zuzüglich 8 % MWST zugesprochen.

Mitteilung an:

- Beschwerdeführer
- Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
- Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
- Kantonsblatt Basel-Stadt c/o Staatskanzlei Basel-Stadt (im Dispositiv, ohne Entscheide bzgl. Beschwerdeführer 2 – 10 und Kosten)

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Der Gerichtsschreiber



Dr. Alexander Zürcher

Rechtsmittelbelehrung

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.