



An den Grossen Rat

22.5302.02

PD/P225302

Basel, 21. Dezember 2022

Regierungsratsbeschluss vom 20. Dezember 2022

## **Motion Joël Thüring und Konsorten betreffend Eindämmung überbordender Bürokratie» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2022 die nachstehende Motion Joël Thüring und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Unabhängig davon, wie jemand zur neuen Wohnschutzpolitik steht, besteht Einigkeit darüber, dass sich Regierung und Behörden an den Volkswillen halten müssen. Es dürfte für alle unbestritten sein, dass sich das Wohnschutzgesetz gegen Missbrauch richtet, währenddem Vermietende erleichterte Bedingungen vorfinden sollen. In diesem Zusammenhang lassen sich die initiierenden Kreise beim Konzept für einen «Expressschalter» behaften.

Stets war insbesondere in Bezug auf das «Vereinfachte Verfahren» die Rede von «nur minimaler und unbürokratischer Bewilligungspraxis». Dementgegen ist seit dem 28. Mai 2022 eine Website aufgeschaltet, deren Umfang jeglichen Rahmen sprengt. Sie ist viel zu kompliziert und unübersichtlich, stellt bürokratische Maximalmassnahmen über jegliche Vorgaben wie Einfachheit, Konzision, Niederschwelligkeit und Barrierenfreiheit, obwohl nur letztere dem Volkswillen und dem geltenden Gesetz entsprechen.

Ausdruck dieses Bürokratiemonsters sind gigantische Formulare von 17 und 18 Seiten Länge, gespickt mit Multiple Choice-Fragen. Diese auszufüllen bedeutet stundenlange Arbeit. Dies ist besonders stossend in Bezug auf das «Vereinfachte Verfahren» (§ 8c Wohnschutzgesetz), die ja auf sanfte Sanierungsvorhaben zugeschnitten sind. Die Behörden sehen dort nicht etwa einen ganztags geöffneten Expressschalter und ein einfaches mündliches Vorgehen vor. Stattdessen werden Vermietende zur Öffnung und Bearbeitung eines Formulars von nicht weniger als 17 Seiten Umfang gezwungen.

Hinzu kommt, dass solche Formularmonster noch nicht mal digital ausfüllbar sind, sondern in altvaterischer Art von Hand ausgefüllt werden müssen. Zudem ist die befristete Öffnungszeit der Hotline von jeweils 10 bis 12 Uhr von Montag bis Freitag nicht sehr kundenfreundlich.

Aus diesen Überlegungen bitten die Motionäre den Regierungsrat, in Bezug auf die Wohnschutzkommission folgende Massnahmen innert 6 Monaten zu treffen:

1. Es ist umgehend sicherzustellen, dass der Auftritt der Kommission nach aussen sowie die Frage von Eingaben und Formularen grundsätzlich Sache der Kommission ist, und dass diese sich selber organisiert.
2. Sämtliche Formulare sind während einer Übergangszeit von längstens sechs Monaten in geeigneter Weise so vereinfachend auszugestalten, dass
  - a) deren Zahl bezogen auf den Ursprungszustand (Stichtag 1.6.2022) radikal gekürzt wird,
  - b) deren Länge massiv gekürzt und deren Inhalt auf das absolute Minimum beschränkt wird,

- c) deren Nutzung niederschwellig und benutzerfreundlich möglich ist,
  - d) deren digitale Nutzung vollumfänglich gegeben ist.
3. Die persönliche und die telefonische Erreichbarkeit sind so zu verbessern und zu erleichtern, dass die Öffnungszeiten den üblichen und den zeitgemässen Sprechstundenzeiten entsprechen.

Joël Thüring, Jérôme Thiriet, Balz Herter, Jeremy Stephenson, Pascal Pfister, Niggi Daniel Rechsteiner»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

### § 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

<sup>1</sup> In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

<sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. <sup>1bis</sup> GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Ordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. <sup>1bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. <sup>1bis</sup> Satz 2 GO).

Die vorliegende Motion verlangt in Ziff. 1 im Wesentlichen die Sicherstellung der Selbstorganisation der Wohnschutzkommission. § 14 der Verordnung über den Schutz von Wohnraum vom 26. April 2022 (Wohnraumschutzverordnung, WRSchV; SG 861.540) legt fest, dass die Wohnschutzkommission im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften ihre Organisation, die Geschäftsverteilung, den Geschäftsgang sowie die Aufgaben der Schreiberinnen und Schreiber in einem durch den Regierungsrat zu genehmigenden Reglement regelt. Die Forderung der Motion verlangt demnach die Umsetzung von § 14 WRSchV und damit die Herstellung des gesetzlich ohnehin vorgesehenen Zustands. Ziff. 1 der Motion ist als rechtlich zulässig zu betrachten.

Ziff. 2 und Ziff. 3 der Motion verlangen im Wesentlichen den vereinfachten Zugang und eine verbesserte Erreichbarkeit der Kommission. Diese Forderungen betreffen die konkrete Organisation der Kommission und damit die Organisationskompetenz der Verwaltung. Nach § 69 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Es darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist.

Die Wohnschutzkommission ist Teil der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten. Sie ist in ihrer Tätigkeit unabhängig, untersteht jedoch administrativ und disziplinarisch der Aufsicht des zuständigen Departements (§ 3a Abs. 1 des Gesetzes über die Wohnraumförderung vom 5. Juni 2013 [Wohnraumförderungsgesetz, WRFG; SG 861.500]). Die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten untersteht ihrerseits gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten vom 8. Februar 1995 (Schlichtungsstellengesetz; SG 215.400) administrativ und disziplinarisch ebenfalls der Aufsicht des zuständigen Departements. Auch sie ist in ihrer rechtsprechenden und schlichtenden Tätigkeit unabhängig.

Für die Exekutive gehört die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (vgl. statt vieler: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHEER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1656; BUSER, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004, S.145; BGE 133 II 209 E. 3.1). Demgemäss ist nach §101 Abs. 1 KV der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er steht gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt gemäss Abs. 3 für einfache und rasche Verwaltungsabläufe. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz; OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt. Wie genau der Regierungsrat eine gesetzliche Aufgabe erfüllt, fällt in seine verfassungsrechtliche Organisationskompetenz.

Die auf Erreichung der in Ziff. 2 und Ziff. 3 der Motion genannten Ziele gerichteten Teilforderungen (Ziff. 2 lit. a-d und Ziff. 3) sind unterschiedlich konkret gefasst und greifen daher unterschiedlich stark in die beschriebene Organisationskompetenz des Regierungsrates ein. Ziff. 2 lit. c und lit. d der Motion fordern in genereller Weise den niederschweligen, benutzerfreundlichen sowie digitalen Zugang zu Formularen der Kommission, was als zulässig zu betrachten ist.

Zu Ziff. 2 lit. a und lit. b sowie zu Ziff. 3 ist hingegen anzumerken, dass mit den konkreten Forderungen der «radikalen» Kürzung der Anzahl Formulare auf den Ursprungszustand (Ziff. 2 lit. a), der «massiven» Kürzung der Länge der Formulare (Ziff. 2 lit. b) und der Anpassung der persönlichen und telefonischen Erreichbarkeit der Wohnschutzkommission auf die «üblichen und zeitgemässen Sprechstundenzeiten» (Ziff. 3) in die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Organisation der

Verwaltung nach § 108 Abs. 1 KV eingegriffen wird. Die konkrete Ausgestaltung von Formularen (Anzahl Formulare und Seitenzahl) ist als Inhalt der verfassungsrechtlichen Organisationskompetenz des Regierungsrates zu beurteilen.

Diese Forderungen sind mit Blick auf § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich. Die Motion ist in Bezug auf Ziff. 2 lit. a und lit. b sowie in Bezug auf Ziff. 3 als rechtlich unzulässig anzusehen, da sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]). Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Der Motionstext enthält eine solche Frist.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich teilweise zulässig anzusehen.**

## **2. Inhaltliche Stellungnahme**

### **2.1 Ausgangslage**

Das revidierte WRFG und die neue WRSchV sind am 28. Mai 2022 in Kraft getreten. Die neuen Bestimmungen sehen unter anderem vor, dass in Zeiten von Wohnungsnot maximale Netto-Mietzinse bei Abbruch und Ersatzneubau sowie maximale Mietzinsaufschläge bei Sanierung, Renovation und Umbau von Wohnraum festgelegt werden. Die betroffenen Liegenschaften unterstehen anschliessend einer fünfjährigen Mietzinskontrolle. Zusätzlich gibt es neu eine Bewilligungspflicht für die Begründung von Stockwerkeigentum bei bereits gebauten Liegenschaften.

Die Beurteilung der entsprechenden Bewilligungsgesuche ist Aufgabe der neu geschaffenen paritätischen Wohnschutzkommission (WSK). Am 7. Juni 2022 bzw. am 8. November 2022 hat der Regierungsrat die Mitglieder der WSK gewählt. Ende November 2022 hat die konstituierende Sitzung der WSK mit allen gewählten Mitgliedern stattgefunden.

Der Gesetzesvollzug war seit dem 28. Mai 2022 jederzeit gewährleistet. In den wesentlichen Vollzugsfragen bestand dabei stets eine enge und konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem Präsidialdepartement und den Präsidien der WSK. Mittlerweile sind sechs Bewilligungsgesuche hängig.

### **2.2 Selbstorganisation der WSK (Ziffer 1 der Motion)**

Bei der WSK handelt es sich um eine regierungsrätliche Kommission, die vom Regierungsrat mit dem Vollzug von Verwaltungsaufgaben betraut wird. Administrativ und disziplinarisch untersteht die WSK nach § 3a Abs. 1 WRFG der Aufsicht des zuständigen Departements und ist organisatorisch in dieses eingebettet.

Innerhalb der bestehenden Behördenorganisation fällt die WSK in den Zuständigkeitsbereich des Präsidialdepartements und ist dort der Staatskanzlei zugeordnet, da sie gemäss § 3a Abs. 1 WRFG gesetzlich mit der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (SSM) verknüpft ist. Der SSM als Behörde sind damit seit Inkrafttreten der Gesetzesrevision zwei zentrale Aufgabenbereiche zuzuordnen, die thematisch verwandt, aus Sicht der Anspruchsgruppen jedoch unvereinbar sind. Einerseits ist sie die *neutrale, unabhängige* Anlaufstelle zur konsensualen Konfliktlösung zwischen Eigentümerschaften und Mieterschaften auf der Basis des Privatrechts. Andererseits ist ihr nun auch die *Durchsetzung kantonaler öffentlich-rechtlicher Bestimmungen* (zum Wohnraumschutz in Zeiten von Wohnungsnot) mittels Verfügung an die Adresse von Eigentümerschaften zugeordnet. Um den Vollzug der neuen Wohnraumschutzbestimmungen sinnvoll vom mietrechtlichen Aufgabenbereich der Schlichtungsstelle abzugrenzen, wurde als neuer Bereich neben der SSM die Staatliche Stelle für Wohnraumschutz (SSW) geschaffen. Die beiden nebeneinander bestehenden

Bereiche SSM und SSW werden neu unter der gemeinsamen Behörde «Mietrecht und Wohnraumschutz» zusammengefasst.

Die WSK ist als gesetzlich vorgesehene paritätische Kommission an die SSW angegliedert. Die WSK ist im Rahmen ihrer gesetzlichen Kompetenzen zuständig für die Beurteilung von Bewilligungsgesuchen und die Fällung von Bewilligungsentscheiden mittels Verfügung. In diesem Aufgabenbereich ist es Sache der WSK, sich selbst zu organisieren und den eigenen Auftritt nach aussen zu regeln. Es wird nun Aufgabe der konstituierten Kommission sein, eine Praxis bei der Rechtsanwendung der gesetzlichen Grundlagen zu etablieren und ein Reglement betreffend Selbstorganisation auszuarbeiten. Der Regierungsrat wird ein solches Reglement genehmigen müssen.

Die SSW als Verwaltungsbehörde ist ihrerseits zuständig für die selbstständige Abwicklung des Tagesgeschäfts und die Erledigung allgemeiner Vollzugsaufgaben (z. B. Entgegennahme von Bewilligungsgesuchen, telefonische Sprechstunde, Webseite). Wie die SSW organisiert ist und wie sie ihre Aufgaben zu erledigen hat, bestimmt der Regierungsrat im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Organisationskompetenz.

## **2.3 Gesuchsformulare (Ziffer 2 lit. c und d der Motion)**

### **2.3.1 Niederschwelligkeit und Benutzerfreundlichkeit**

Eine kundenfreundlich und niederschwellig auftretende Verwaltung ist dem Regierungsrat generell ein grosses Anliegen. In der sehr kurzen Umsetzungsfrist von sechs Monaten seit Annahme der Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» im November 2021 hat der Regierungsrat daher auf den Vollzugsstart der neuen Wohnraumschutzbestimmungen Ressourcen in Hilfsmittel und Materialien (Informationsvideo, Webseite, Grafiken, telefonische Sprechstunde) investiert, um der Bevölkerung die eingeführten Regelungen zu erklären und Gesuchstellende im Gesuchsprozess zu unterstützen.

Allerdings ist festzuhalten, dass die angestrebte Benutzerfreundlichkeit und Niederschwelligkeit ihre Schranken jeweils in den massgeblichen gesetzlichen Grundlagen finden. Die ausgearbeiteten PDF-Gesuchsformulare orientieren sich bei allen Bewilligungsverfahren eng am Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen. Diese Vorgaben sind sehr umfassend und erfordern die Erfassung zahlreicher Gesuchsangaben, was sich wiederum im Umfang und der Ausgestaltung der Gesuchsformulare niederschlägt.

Namentlich sind einzelnen Punkten das vereinfachte und das umfassende Bewilligungsverfahren gemäss den gesetzlichen Grundlagen im Grundsatz sehr ähnlich ausgestaltet. So wird beispielsweise eine detaillierte Aufschlüsselung der Investitionskosten durch die gesuchstellende Person in beiden Verfahren vorausgesetzt. Auch die Kriterien, die zur Beurteilung der Überwälzbarkeit der Investitionskosten auf den Mietzins herangezogen werden, sind mehrheitlich identisch (z. B. überwiegende Bedürfnisse der Wohnbevölkerung, Verbleib der Wohnung in derselben Kategorie).

### **2.3.2 Digitale Nutzung**

Die vollständige Digitalisierung der WRFG-Gesuchsformulare ist ein Ziel, das der Regierungsrat bereits frühzeitig verfolgt hat. Aufgrund der zügigen Inkraftsetzung von WRFG und WRSchV war es jedoch nicht möglich, die Digitalisierung bereits auf den Zeitpunkt des Vollzugsstarts umzusetzen. Gesuchstellende müssen daher vorläufig noch mit den zur Verfügung gestellten PDF-Formularen Vorlieb nehmen. Es ist möglich, diese PDF-Formulare am Computer auszufüllen und in ausgedruckter Form einzureichen.

In der Zwischenzeit wurde verwaltungsintern die Basis für eine zukünftige Digitalisierung gelegt. In zeitlicher Hinsicht hängt der weitere Projektablauf allerdings von mehreren Faktoren ab. Insbesondere konnten aufgrund der Neuartigkeit des Gesetzes sowie der fehlenden Fallpraxis die inhaltlichen Anforderungen, welche die vorgesehenen digitalen WRFG-Tools erfüllen müssen, noch nicht abschliessend definiert werden. Viele Punkte in Gesetz und Verordnung sind weiterhin auslegebedürftig und müssen zuerst durch Entscheide der WSK und anschliessender Rekursinstanzen konkretisiert werden. Bevor entsprechende Erfahrungswerte aus der Rechtsanwendung vorliegen, ist eine Umsetzung des Projekts nicht sinnvoll. Ansonsten müssten bei der Erstellung der erforderlichen Tools alle theoretisch vorstellbaren Eventualitäten durchprogrammiert werden, was mit einem unverhältnismässig hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden wäre.

Der Regierungsrat wird die Weiterführung des Digitalisierungsprojekts schnellstmöglich vorantreiben.

### 3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Joël Thüring und Konsorten betreffend Eindämmung überbordender Bürokratie dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger  
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin