

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 759/2021

Urteil vom 19. Dezember 2022

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Bundesrichterin Jametti,  
Bundesrichter Haag, Merz,  
Gerichtsschreiber Bisaz.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt,  
Rathaus, Marktplatz 9, Postfach, 4051 Basel,  
vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt,  
Spiegelgasse 6, 4001 Basel.

Gegenstand  
Teiländerung des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 5. Juni 2012 über die Wohnraumförderung  
(WRFG/BS),

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 17. Mai 2022.

Sachverhalt:

A.

Am 28. November 2021 haben die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt die Volksinitiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" mit 35'249 Ja- zu 31'111 Nein-Stimmen angenommen (publ. im Kantonsblatt vom 1. Dezember 2021). Die Volksinitiative sah die Änderung von zahlreichen Paragraphen des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 5. Juni 2012 über die Wohnraumförderung (WRFG/BS; SG 861.500) vor. Im Wesentlichen betrifft die vorliegende Beschwerde den § 8a WRFG/BS. Dieser lautet:

" 1 Sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, unterliegen in Zeiten der Wohnungsnot einer Bewilligungspflicht gemäss §§ 8d und 8e. In den Fällen von § 8c genügt eine Meldepflicht. Dies gilt für das ordentliche, vereinfachte und generelle Baubewilligungsverfahren sowie für das Meldeverfahren und Kanalisationsbegehren.

2 Keiner Bewilligung gemäss Abs. 1 bedürfen Umbau, Renovation und Sanierung, die aufgrund einer rechtskräftigen behördlichen Verfügung oder im Interesse von öffentlichen Bauten und Anlagen oder des gemeinnützigen Wohnungsbaus erforderlich sind.

3 Die Bewilligung wird erteilt, wenn in der Folge:

- a) den Mietparteien das Recht zur Rückkehr in die sanierte oder umgebaute Liegenschaft zusteht und
- b) die gemäss §§ 8b bis 8e festgelegten Mietzinse eingehalten werden."

Die angenommenen Änderungen sollen gemäss Initiativtext sechs Monate nach Annahme der Volksinitiative, d.h. am 28. Mai 2022, in Kraft treten. Nachdem der Regierungsrat die Inkraftsetzung dieser Änderungen am 29. Juni 2021 auf den 1. Januar 2022 angesetzt hatte, kam er mit Beschluss vom 7. Dezember 2021 darauf zurück. Mit Beschluss vom 26. April 2022 setzte der Regierungsrat die Inkraftsetzung der Änderungen neu auf den 28. Mai 2022 an. Mit Beschluss vom 17. Mai 2022 hat der Regierungsrat das Ergebnis der kantonalen Volksabstimmung vom 28. November 2021 validiert.

B.

Mit Eingabe vom 10. Dezember 2021 erhebt A. \_\_\_\_\_ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die beschlossene Änderung des WRFG/BS beim Bundesgericht und gleichzeitig Beschwerde beim Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt gegen die neue Verordnung über den Schutz von Wohnraum (WRSchV/BS; SG 861.540). Er beantragt dem Bundesgericht im Wesentlichen, es sei festzustellen, dass die Initiative bzw. die Teiländerung des WRFG/BS verfassungswidrig ist.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschwerdeführer hält sinngemäss an seinen Anträgen fest.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 14. Januar 2022 hat das Bundesgericht das Gesuch des Beschwerdeführers um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 147 II 300 E. 1).

1.1.

1.1.1. Angefochten ist in erster Linie die Teiländerung eines kantonalen Gesetzes; dagegen steht unmittelbar die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. b BGG), wenn der Kanton - wie vorliegend - kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gegenüber kantonalen Gesetzen kennt (Art. 87 Abs. 1 BGG; vgl. auch § 116 Abs. 2 lit. b der Verfassung vom 23. März 2005 des Kantons Basel-Stadt [KV/BS; SR 131.222.1] und § 30e Abs. 1 lit. a des Gesetzes vom 14. Juni 1928 des Kantons Basel-Stadt über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege [VRPG/BS; SG 270.100]; RALPH D. DOLESCHAL, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2019, S. 335 f.).

1.1.2. Es handelt sich bei der angefochtenen Teiländerung um jene des WRFG/BS, die am 28. November 2021 aufgrund der Volksinitiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" vom Volk angenommen worden ist. Soweit der Beschwerdeführer vor Bundesgericht die Volksinitiative selbst zum Anfechtungsobjekt erheben will, dringt er damit nicht durch. Er macht keine Verletzung politischer Rechte geltend, womit keine Beschwerde in Stimmrechtssachen vorliegt. Der Beschwerdeführer legt nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, wie "die Volksinitiative" vorliegend ein zulässiges Anfechtungsobjekt einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht bilden könnte. Soweit sich die Beschwerde gegen die Volksinitiative selbst richtet, ist darauf somit nicht einzutreten.

1.1.3. Die Beschwerde wurde sowohl beim Appellationsgericht als auch beim Bundesgericht eingereicht. Soweit sie die WRSchV/BS als Anfechtungsobjekt hat, richtet sie sich gemäss Beschwerdeschrift ans Appellationsgericht und ist nicht Streitgegenstand dieses Verfahrens vor Bundesgericht.

1.2. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen sein könnte (BGE 146 I 62 E. 2.1; 144 I 43 E. 2.1; je mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer ist Einwohner des Kantons Basel-Stadt und nach eigenen Angaben Eigentümer eines Mehrfamilienhauses im Kanton. Dies wird vom Regierungsrat nicht in Abrede gestellt. Er ist damit zumindest virtuell von den angefochtenen Bestimmungen des WRFG/BS betroffen und folglich zur Beschwerde berechtigt (vgl. Urteile 1C 181/2019 vom 29. April 2020 E. 1. 2.3, nicht publ. in: BGE 147 I 103; 1C 441/2018 vom 14. November 2019 E. 1, nicht publ. in: BGE 146 I 70).

1.3. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage ab der nach kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung (Art. 101 BGG). Wenn - wie vorliegend - eine Volksabstimmung stattgefunden hat, beginnt die Frist mit der Erhaltung von deren Ergebnissen (BGE 143 I 426 E. 1.2; 142 I 99 E. 1.3;

133 I 286 E. 1). Eine vor der Veröffentlichung des Erwarungsbeschlusses eingereichte Beschwerde gilt als verfrüht, was jedoch nicht zum Nichteintreten auf die Beschwerde, sondern allenfalls lediglich zur Sistierung des bundesgerichtlichen Verfahrens führt (vgl. BGE 136 I 17 E. 1.2; 133 I 286 E. 1). Der Erwarungsbeschluss ("Validierung der kantonalen Volksabstimmung vom 28. November 2021") wurde am 21. Mai 2022 im Kantonsblatt publiziert (Sachverhalt lit. A). Die Eingabe der Beschwerdeschrift erfolgte demnach, bevor der Regierungsrat den Volksentscheid erwahrt ("validiert") hatte und damit verfrüht. Nach der soeben dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung schadet dies dem Beschwerdeführer jedoch nicht; angesichts der inzwischen erfolgten Erwarung rechtfertigt sich auch keine Sistierung des Verfahrens. Entgegen der Ansicht des Regierungsrats ist die Beschwerdefrist mit der am 10. Dezember 2021 eingereichten Beschwerde eingehalten (vgl. Art. 46 Abs. 1 lit. b BGG).

1.4. Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen einzutreten (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. Steht die Vereinbarkeit eines kantonalen Erlasses mit übergeordnetem Recht in Frage, so ist im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen übergeordneten Normen vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder Auslegung entzieht, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den anerkannten Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine mit übergeordnetem Recht konforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine mit übergeordnetem Recht konforme Interpretation beiseite geschoben werden. Für die Beurteilung, ob eine kantonale Norm aufgrund materieller Prüfung aufzuheben oder mit übergeordnetem Recht konform auszulegen sei, ist im Einzelnen auf die Tragweite des Rechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden Schutzes bei einer späteren Normenkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abzustellen. Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen gegen übergeordnetes Recht verstossen könnte, führt für sich allein noch nicht zu ihrer Aufhebung (BGE 146 I 62 E. 4 mit Hinweisen).

2.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht, von Völkerrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a-c BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 147 I 73 E. 2.1). Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdeschrift darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Rügen wegen Verletzung von Grundrechten sind gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG im Einzelnen vorzubringen und zu begründen. Die Beschwerdeschrift muss darlegen, welche verfassungsmässigen Rechte inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt werden bzw. worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene Rügen. Diese Grundsätze gelten auch bei der abstrakten Normenkontrolle (BGE 146 I 62 E. 3; 143 I 1 E. 1.4).

2.3. Das Bundesgericht urteilt vorliegend als erste und einzige gerichtliche Instanz (Art. 87 Abs. 1 BGG), da das Verfahrensrecht des Kantons Basel-Stadt keine abstrakte Normenkontrolle gegenüber kantonalen Gesetzen erlaubt (vorher E. 1.1. 1). Ein von einer zulässigen Vorinstanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG) festgestellter Sachverhalt, der für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich wäre (Art. 105 Abs. 1 BGG), fehlt daher. Soweit nötig, hat das Bundesgericht den Sachverhalt somit eigenständig zu erheben (Urteil 1C 181/2019 vom 29. April 2020 E. 2.3 mit Hinweis, nicht publ. in: BGE 147 I 103). Es kann sich dabei auf die behördlichen Erklärungen stützen (BGE 138 I 331 E. 8.4.2), insbesondere jene zur künftigen Anwendung einer Vorschrift, auf notorische Tatsachen und auf die Beweismittel, welche die Beschwerdeführer einreichen (Urteil 1C 181/2019 vom 29. April 2020 E. 2.3 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 147 I 103). Es unterzieht dies alles der freien Beweiswürdigung (BGE 143 I 137 E. 2.3; Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP; SR 273] i.V.m. Art. 55 Abs. 1 BGG).

3.

Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäss die Feststellung der Verfassungswidrigkeit sämtlicher Bestimmungen, die als Folge der Annahme der Volksinitiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" neu ins WRFG/BS aufgenommen bzw. geändert wurden und die er als "nichtig" bezeichnet. Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ist ein solcher Feststellungsantrag als ein Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Bestimmungen entgegenzunehmen (Urteil 2C 88/2009 vom 19. März 2010 E. 3.3; JOHANNA DORMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 2 zu Art. 107 BGG). In der Begründung seiner Beschwerde beschränkt sich der Beschwerdeführer indessen auf Ausführungen darüber, weshalb § 8a Abs. 3 WRFG/BS mit der Bundesverfassung nicht vereinbar sei. Hingegen begründet er nicht rechtsgenügend, inwiefern darüber hinaus auch die übrigen neuen oder geänderten Bestimmungen des WRFG/BS rechtsverletzend im Sinne von Art. 95 BGG sein sollen. Insoweit ist auf seine Beschwerde folglich nicht einzutreten (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG).

4.

§ 8a Abs. 1 WRFG/BS legt für Zeiten der Wohnungsnot eine Bewilligungspflicht fest für Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen. § 8a Abs. 3 WRFG/BS sieht vor, dass diese Bewilligung erteilt wird, wenn in der Folge a) den Mietparteien das Recht zur Rückkehr in die sanierte oder umgebaute Liegenschaft zusteht und b) die gemäss § 8b bis 8e WRFG/BS festgelegten Mietzinse eingehalten werden (siehe vorne lit. A).

4.1. In der Sache rügt der Beschwerdeführer, die neu in das WRFG/BS eingefügte Bestimmung - angesprochen ist § 8a Abs. 3 WRFG/BS (vorne E. 3) - missachte den Vorrang des Bundesrechts gemäss Art. 49 i.V.m. Art. 109 und Art. 122 BV. Er bringt vor, beim neuen § 8a Abs. 3 WRFG/BS handle es sich um einen direkten Eingriff in das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter und damit nicht um kantonales öffentliches Recht, sondern um eine (unzulässige) Bestimmung des Privatrechts. Gemäss Art. 122 Abs. 1 BV sei die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes. Nach Art. 109 Abs. 1 BV sei der Bund zuständig für den Erlass von Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen. Die Bundesgesetzgebung im Mietrecht sei abschliessend. Der neu in das WRFG/BS aufgenommene § 8a Abs. 3 sei als Massnahme des Mieterschutzes gegen missbräuchliche Mietzinse zu verstehen. Dieser Bereich werde indessen durch das OR (SR 220) abschliessend geregelt. Damit hätten diese Normen über Meldepflichten von Sanierungen und Mietpreiskontrollen keinen Raum. Insbesondere sei die Regelung von § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS, wonach Mieter nach dem Umbau, der Renovation oder Sanierung wieder zurück in ihre Wohnung dürfen, bundesrechtswidrig.

4.2.

4.2.1. Der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtssetzung durch die Kantone aus. Diese werden in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht indessen nicht beschränkt (Art. 6 Abs. 1 ZGB [SR 210]). Eine gleiche Materie kann sowohl von Regeln des Bundeszivilrechts als auch von solchen des kantonalen öffentlichen Rechts erfasst werden. Kantonale Regelungen sind in diesem Fall rechtsprechungsgemäss zulässig, wenn der Bundesgesetzgeber die Materie nicht abschliessend regelt, die kantonale Regelung durch ein schutzwürdiges öffentliches Interesse begründet ist und sie nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstösst oder dessen Durchsetzung beeinträchtigt oder vereitelt. In diesem Rahmen kann jedoch das kantonale öffentliche Recht das Bundesprivatrecht nicht nur ergänzen, sondern auch in seiner Tragweite beeinflussen. Art. 6 ZGB anerkennt insofern eine expansive Kraft des kantonalen öffentlichen Rechts (zum Ganzen BGE 146 I 70 E. 5.2.1; 143 I 109 E. 4.2.2 S. 113 f. mit Hinweisen).

4.2.2. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Kantone nicht direkt in die Verträge zwischen Vermieter und Mieter eingreifen, weil das Bundes (zivil) recht diese Materie abschliessend regelt. Den Kantonen bleibt es jedoch unbenommen, verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit zu treffen, indem sie beispielsweise den Umbau und den Abbruch von Wohnhäusern einer Bewilligungspflicht unterwerfen bzw. die Bewilligung für den Umbau von Wohnhäusern an die Bedingung knüpfen, während einer bestimmten Zeit die Höhe der Mieten zu kontrollieren und damit Mieterhöhungen zu verhindern, die dem Ziel der kantonalen Regelung widersprechen. An der Zulässigkeit derartiger kantonaler Bestimmungen ändert der Umstand nichts, dass die entsprechenden Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit indirekt das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter beeinflussen können, indem sie höhere Mieten für die von den

Massnahmen betroffenen Wohnungen verhindern (zum Ganzen BGE 146 I 70 E. 5.2.2 mit Hinweisen).

4.2.3. Wie der Beschwerdeführer vorbringt, hat der Bund gestützt auf Art. 109 Abs. 1 BV Regeln zum Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen bei der Miete von Wohn- und Geschäftsräumen erlassen. Die Art. 269 ff. OR sollen im Sinne eines individuellen Mieterschutzes verhindern, dass der Vermieter aus der Mietsache zum Nachteil des Mieters eine übermässige Rendite erzielt. Diese (bundesrechtlichen) Bestimmungen zielen allerdings nicht darauf ab, dem Vermieter eine Rendite von einer gewissen Höhe oder gar eine maximal zulässige Rendite zu garantieren. Kantonale bzw. kommunale Massnahmen, die dazu dienen, das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen zu erhalten bzw. zu erhöhen, haben eine andere Stossrichtung als die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Mietzinse. An kantonalen bzw. kommunalen Massnahmen, die darauf abzielen, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von Mietwohnungen in einem bestimmten Preissegment zu befriedigen, besteht ein öffentliches Interesse (zum Ganzen BGE 146 I 70 E. 5.2.3 mit Hinweisen).

4.3. Der Beschwerdeführer kritisiert die in § 8a Abs. 3 lit. b WRFG/BS enthaltene Regel, wonach Mietzinserhöhungen im Anschluss an bewilligungspflichtige Umbauten, Renovationen und Sanierungen im Sinne von § 8a Abs. 1 WRFG/BS nur beschränkt zulässig sind. Seine diesbezüglichen Einwände beschränken sich jedoch auf eine Grundsatzkritik, die losgelöst von der angefochtenen Bestimmung und der zum betreffenden Bereich ergangenen Rechtsprechung vorgetragen wird. So legt er nicht dar, inwiefern diese Bestimmung angesichts der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 146 I 70 E. 5.2; vorne E. 4.2.2 und 4.2.3) bundesrechtswidrig sein soll bzw. weshalb die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Bezug auf diese Bestimmung zu präzisieren oder zu ändern wäre. Die Begründung der Rüge, der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts sei in dieser Hinsicht verletzt, genügt nicht den gesetzlichen Erfordernissen (vgl. vorne E. 2.2) und erweist sich daher als unzulässig. Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.

4.4. Fraglich ist hingegen, ob der kantonale Gesetzgeber befugt war, die Bewilligung von Umbauten, Renovationen und Sanierungen, wie in § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS vorgesehen, von einem Rückkehrrecht der bisherigen Mietparteien abhängig zu machen.

4.4.1. Im Gegensatz zur Einführung einer kantonalen Bewilligungspflicht für Sanierungen von Mietobjekten oder zur Vorschrift, welche die Möglichkeit einer Mietzinserhöhung nach einem Umbau, einer Renovation oder einer Sanierung beschränkt, dient die Bestimmung, die eine Bewilligung einer solchen Bautätigkeit davon abhängig macht, dass den bisherigen Mietparteien das Recht zur Rückkehr in die sanierte oder umgebaute Liegenschaft eingeräumt wird, nicht dem Gesetzeszweck, in Zeiten der Wohnungsnot preisgünstigen Wohnraum sicherzustellen. Der Beschwerdeführer macht vor diesem Hintergrund geltend, dass es sich dabei nicht um eine öffentlich-rechtliche Bestimmung handle, sondern um eine privatrechtliche, was dem Bundesrecht widerspreche und den Vorrang des Bundesrechts verletze (Art. 49 BV).

4.4.2. In seinem Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren zur kantonalen Volksinitiative "Ja zum ECHTEN Wohnschutz" vom 13. Oktober 2020 an den Grossen Rat schrieb der Regierungsrat, dass die gesamte Initiative als eine Konkretisierung des § 34 KV/BS auf Gesetzesstufe zu verstehen und in dessen Kontext zu betrachten sei. § 34 KV/BS lautet:

" 1 Der Staat sorgt für die zweckmässige und umweltschonende Nutzung des Bodens im Rahmen einer auf die grenzüberschreitende Agglomeration abgestimmten Siedlungsentwicklung. Er wahrt und fördert die Wohnlichkeit wie auch die städtebauliche Qualität.

2 Er fördert im Interesse eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes den Wohnungsbau. Er achtet dabei auf ein angemessenes Angebot vor allem an familiengerechten Wohnungen. In gleicher Weise fördert er den Erhalt bestehenden bezahlbaren Wohnraums in allen Quartieren.

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

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

Wie der Regierungsrat im erwähnten Bericht an den Grossen Rat festgehalten hat, sorgt der Staat in Zeiten von Wohnungsnot gemäss § 34 Abs. 3 KV/BS entsprechend den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung dafür, dass diese vor Verdrängung wirksam geschützt wird. Damit existiere 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. Es bestehe dagegen kein öffentliches Interesse daran, für jeglichen Wohnraum zu jeder Zeit Massnahmen zu treffen, wie es der Wortlaut der Initiative teilweise vorsehe. Obwohl sich aus der Einbettung des neuen § 8a in das Kapitel II. "Schutz bestehenden Wohnraums" des WRFG/BS ergebe, dass sämtlicher Wohnraum von der Bewilligungspflicht erfasst wäre, also auch Einfamilienhäuser, sei davon auszugehen, dass die Initianten mit dieser Bestimmung ausschliesslich (bezahlbaren) Mietwohnraum schützen wollten. Die einzelnen, durch die Initiative neu einzuführenden Paragraphen könnten jedoch nach dem Grundsatz "in dubio pro populo" ohne weiteres verfassungskonform so ausgelegt werden, dass sie nur Anwendung finden, wenn bezahlbarer Wohnraum in Zeiten der Wohnungsnot

betroffen ist. In seiner Beschwerdeantwort geht der Regierungsrat nicht weiter auf diesen Aspekt ein und nimmt auch nicht Bezug auf das in § 11 Abs. 2 lit. c KV/BS eingeräumte Recht auf Wohnen.

4.4.3. In der Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Schwyz, Zug, Freiburg, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Appenzell Innerrhoden vom 21. November 2018 (BBI 2018 7741) hielt der Bundesrat zu § 34 KV/BS fest (BBI 2018 7750) :

"Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat der Bund den privatrechtlichen Kündigungsschutz abschliessend geregelt. Der Kanton Basel-Stadt könnte damit beispielsweise nicht vorsehen, dass Mieterinnen oder Mietern, die das 64. bzw. 65. Altersjahr überschritten haben, nicht gekündigt werden kann. Demgegenüber sind aber verhältnismässige sozialpolitische Massnahmen zulässig, die indirekt vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen schützen können, wie z. B. die befristete Einführung einer Bewilligungspflicht für Abbrüche. Den Änderungen von § 34 KV-BS kann somit ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als vor Bundesrecht unzulässig erscheinen lässt (Günstigkeitsprinzip). Sie erweisen sich als bundesrechtskonform und sind damit zu gewährleisten. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen müssen indessen mit dem höherrangigen Recht, insbesondere mit dem Mietrecht, vereinbar sein." (Verweisungen unterdrückt.)

Die Bundesversammlung hat diese Änderung der KV/BS mit Bundesbeschluss vom 22. März 2019 gewährleistet (BBI 2019 2861).

4.4.4. Ob eine streitige Zivilsache im Sinne von Art. 1 lit. a ZPO (SR 272) oder eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit vorliegt, beurteilt sich nach der Rechtsnatur des Streitgegenstands. Für die Abgrenzung von Privatrecht und öffentlichem Recht hat die Lehre mehrere Methoden entwickelt, insbesondere die Interessen-, die Funktions- und die Subordinationstheorie. Das Bundesgericht nimmt die Abgrenzung gestützt auf verschiedene Methoden vor, wobei keiner a priori der Vorrang zukommt (Methodenpluralismus). Vielmehr prüft es in jedem Einzelfall, welches Abgrenzungskriterium den konkreten Gegebenheiten am besten gerecht wird. Damit trägt es dem Umstand Rechnung, dass der Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht ganz unterschiedliche Funktionen zukommen, die sich nicht mit einem einzigen theoretischen Unterscheidungsmerkmal erfassen lassen (BGE 138 I 274 E. 1.2; 138 II 134 E. 4.1). Dabei ist zu berücksichtigen, ob der umstrittene Rechtssatz ausschliesslich oder vorwiegend privaten oder öffentlichen Interessen dient (Interessentheorie), er die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder die Ausübung einer öffentlichen Tätigkeit zum Gegenstand hat (Funktionstheorie), die handelnde Organisation dem Privaten als Träger

hoheitlicher Gewalt gegenübertritt (Subordinationstheorie) oder die Norm zivil- bzw. öffentlichrechtliche Wirkungen oder Folgen nach sich zieht (modale Theorie; vgl. zum Ganzen BGE 138 II 134 E. 4 mit Hinweisen).

4.4.5. Für die Frage, ob es sich beim strittigen "Rückkehrrecht" gemäss § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS um eine zivilrechtliche oder um eine öffentlich-rechtliche Bestimmung handelt, ist gemäss der Interessentheorie somit von Bedeutung, ob sie vorwiegend privaten oder öffentlichen Interessen dient. Der Regierungsrat erkennt gestützt auf § 34 Abs. 3 KV/BS grundsätzlich ein öffentliches Interesse am Schutz der Mieterinnen und Mieter von bezahlbarem Mietwohnraum in Zeiten der Wohnungsnot (vorne E. 4.4.2). § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS ist jedoch nicht auf bezahlbaren Mietwohnraum beschränkt und auch nicht auf einen Personenkreis, dessen Schutz aus anderen

sozialpolitischen Überlegungen ein öffentliches Interesse zukommt. Die Bestimmung sieht auch keine räumlichen Differenzierungen vor, etwa in Bezug auf bestimmte Quartiere mit besonderen sozialpolitischen Bedürfnissen. § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS schützt bei Wohnungsnot vielmehr beinahe unterschiedslos alle von einer Sanierung oder einem Umbau betroffenen Mietparteien davor, dass sie aufgrund solcher Veränderungen des Mietobjekts ihre Wohnung aufgeben müssen und nicht mehr dahin zurückkehren können. Wie bereits der Regierungsrat aufgezeigt hat, ist ein öffentliches Interesse an einem derart

undifferenzierten rechtlichen Schutz beinahe aller Mietparteien zweifelhaft. Ein so konzipiertes Rückkehrrecht dient vielmehr in erster Linie den privaten Interessen der bisherigen Mietparteien.

Selbst wenn das Rückkehrrecht im Hinblick auf seine Kompatibilität mit § 34 KV/BS - und entgegen dem Gesetzeswortlaut und der Gesetzessystematik - nach Ankündigung des Regierungsrats nur bei "bezahlbaren" Mietwohnungen eingeräumt werden soll (vorne E. 4.4.2), bleibt die Konkretisierung des öffentlichen Interesses am Schutz von Mietparteien bezahlbaren Mietwohnraums während einer Wohnungsnot pauschal. Es bedarf namentlich keiner massnahmebedürftigen Situation, damit das Rückkehrrecht eingeräumt wird. So werden alle Mietparteien bezahlbarer Mietwohnungen dadurch geschützt, unabhängig davon, ob sie eines solchen Schutzes bedürfen oder nicht. Eine solche Privilegierung bisheriger Mietparteien gegenüber allenfalls bedürftigeren neuen Mietparteien kann sich in dieser wenig differenzierten Form nur bedingt auf ein öffentliches Interesse stützen. Im Vordergrund der Regelung steht das private Interesse am Schutz der bisherigen Mietparteien vor Kündigung. Daher liegt das "Rückkehrrecht" nicht im überwiegenden öffentlichen Interesse. Die Bestimmung ist somit nach der Interessentheorie als zivilrechtlich zu qualifizieren.

Auch die übrigen Abgrenzungsmethoden führen zu keinem anderen Schluss. § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS steht nämlich nicht in einem näheren Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und hat keine öffentliche Aufgabe zum Gegenstand. Die Bestimmung betrifft das Verhältnis zwischen gleichgestellten Privaten und zieht zivilrechtliche Konsequenzen nach sich. Nach allen Abgrenzungsmethoden ist das in § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS vorgesehene Rückkehrrecht in eine Mietwohnung nach einer Sanierung oder einem Umbau zivilrechtlicher Natur. Daran ändert auch nichts, dass das Rückkehrrecht nicht direkt eingeräumt wird, sondern bloss die öffentlich-rechtliche Bewilligung des Umbaus, der Renovation oder der Sanierung von der Einräumung dieses Rückkehrrechts abhängig gemacht wird. Die öffentlich-rechtliche Sanktionierung einer zivilrechtlichen kantonalen Bestimmung macht diese nicht zu einer öffentlich-rechtlichen.

Der Kündigungsschutz im Mietrecht ist jedoch im Bundeszivilrecht abschliessend geregelt (vorne E. 4.2.2 und 4.2.3; sowie BGE 113 Ia 126 E. 9d). Die angefochtene Bestimmung greift direkt in das Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter ein. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zur Gewährleistung von § 34 KV/BS festgehalten hat (BBl 2018 7750; vorne E. 4.4.3), sind indirekte, verhältnismässige sozialpolitische Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen zulässig, nicht aber direkte Eingriffe. Die Gewährleistung der KV/BS durch die Bundesversammlung ist folglich nicht dahingehend zu verstehen, dass sich diesbezüglich etwas ändern sollte. Wie bereits erwähnt (vorne E. 4.4.1), ist ferner nicht ersichtlich, dass das Rückkehrrecht der Sicherstellung preisgünstigen Wohnraums in Zeiten der Wohnungsnot dienen könnte.

4.4.6. Das in § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS vorgesehene Rückkehrrecht greift direkt in das vom Bundesrecht abschliessend geregelte Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter ein. Im Gegensatz zu den indirekt eingreifenden, typischerweise sozialpolitisch motivierten, öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, wie die Bewilligungspflicht für Sanierungen oder die Beschränkung von Mietzinserhöhungen im Anschluss an eine Sanierung (vgl. vorne E. 4.2.2; sowie BGE 146 I 70 E. 5.2.2 mit Hinweisen), handelt es sich dabei um eine zivilrechtliche Bestimmung (vorne E. 4.4.5). Die Zulässigkeit kantonalen zivilrechtlicher Bestimmungen in diesem Bereich würde voraussetzen, dass das Bundeszivilrecht einen entsprechenden Vorbehalt macht (Art. 5 Abs. 1 ZGB). Ein solcher Vorbehalt fehlt jedoch. Damit erweist sich § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS als bundesrechtswidrig und ist aufzuheben.

## 5.

Der Beschwerdeführer kritisiert einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) macht er dagegen nicht geltend, weshalb das Bundesgericht eine solche auch nicht prüft. Sinngemäss macht er geltend, dass die vorgesehene Regelung, welche die maximal zulässige Mietzinserhöhung nach einem Umbau, einer Renovation oder einer Sanierung verbindlich festlegt und für daraus folgende Mindereinnahmen der Hauseigentümer keine Entschädigung vorsieht, die Eigentumsgarantie verletzt.

Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, dass das in § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS vorgesehene Rückkehrrecht mit der Eigentumsgarantie nicht vereinbar sei, macht er weder rechtsgenügend geltend

(vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG; vorne E. 2.2) noch ist es ersichtlich, wie diese Bestimmung die Eigentumsgarantie verletzen könnte. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Auch in Bezug auf § 8a Abs. 3 lit. b WRFG/BS (Beschränkung zulässiger Mietzinserhöhungen) bleiben die Vorbringen unsubstantiiert (vgl. vorne E. 2.2), weshalb auch insoweit auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann. Immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass das Bundesgericht bei ähnlichen, sozialpolitisch begründeten kantonalen Regelungen festgehalten hat, dass sich diese so auslegen und umsetzen lassen, dass mit ihrer Anwendung grundsätzlich keine ungerechtfertigten Eingriffe in die Eigentumsgarantie verbunden sind, weshalb es diese nicht aufgehoben hat (vgl. insb. BGE 146 I 70 E. 6 mit Hinweisen).

6.

§ 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS erweist sich als mit Art. 49 und Art. 109 i.V.m. Art. 122 BV unvereinbar. Insoweit ist die Beschwerde gutzuheissen und der genannte § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem teilweise unterliegenden Beschwerdeführer in reduziertem Umfang aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer, der keinen ausserordentlichen Aufwand geltend macht bzw. nachweisen kann, ist praxisgemäss keine Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 III 439 E. 4).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. § 8a Abs. 3 lit. a WRFG/BS wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdeführer im Umfang von Fr. 1'000.-- auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. Dezember 2022

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Bisaz