An den Grossen Rat | **19.5237.03**

Petitionskommission
Basel, 02. März 2021

Kommissionsbeschluss vom 01. März 2021

Petition P 397 «Keine Massenkündigungen – Moratorium jetzt!»

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 5. Juni 2019 obengenannte Petition der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Mit Bericht vom 26. Mai 2019 stellt die Petitionskommission dem Grossen Rat den Antrag, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert sechs Monaten zu überweisen. An seiner Sitzung vom 25. Juni 2020 ist der Grosse Rat der Antrag der Petitionskommission gefolgt. Mit seinem Schreiben vom 2. Dezember 2020 nahm der Regierungsrat zuhanden der Petitionskommission Stellung.

1. Wortlaut der Petition[1]

Damit hat die Stimmbevölkerung im vergangenen Juni nicht gerechnet, als sie die vier Wohninitiativen angenommen hat: Auch 2019 scheinen Massenkündigungen noch immer zum Tagesgeschehen zu gehören. Seit Jahren ist die Wohnungsnot in Basel hoch, trotzdem wurden immer wieder langjährige Mieterinnen und Mieter aus ihren relativ günstigen Wohnungen geworfen. Ziel davon war und ist es immer, die Gebäude so zu sanieren, dass die Mieten in die Höhe schiessen und mehr Profite zu Lasten der Bevölkerung erzielt werden können.

Die Unterzeichnenden fordern die Regierung und den Grossen Rat von Basel-Stadt dazu auf, den Willen der Basler Bevölkerung umzusetzen und ein sofortiges Moratorium für Massenkündigungen auszusprechen, bis die Wohninitiativen gesetzlich umgesetzt sind. Darunter sollen auch alle Massenkündigungen seit Annahme der Verfassungsinitiative zum Mieterschutz vom Juni 2018 fallen.

2. Bericht der Petitionskommission vom 26. Mai 2020

Am Hearing der Petitionskommission nahmen drei Vertreter der Petentschaft sowie der Abteilungsleiter Kantons- und Stadtentwicklung als Vertretung des Präsidialdepartements teil.

Die Petitionskommission stellte fest, dass die Petition sich auf den gleichen Sachverhalt wie der Ratschlag betreffend Anpassung des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG) (im Rahmen der Umsetzung der Verfassungsinitiative «Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)») (18.1529) bezieht. Die Petitionskommission kam jedoch zum Schluss, dass die Petition jetzt nach einer Handlung verlange und nicht erst dann, wenn die Gesetzesarbeit abgeschlossen sei.

[1] Petition P 397 «Keine Massenkündigungen – Moratorium jetzt!», Geschäfts-Nr. 19.5237.02

Des Weiteren hielt die Kommission die grundsätzlichen Argumente der Regierung zwar für nachvollziehbar, bekundete aber Mühe damit, dass der Regierungsrat sich nicht mit der Thematik auseinandersetzen möchte, da letztlich bei § 83 BPG ein gewisser Interpretationsspielraum bestünde. Die Petitionskommission verwies in Bezug auf die Schorenhochhäuser darauf, dass sowohl eindeutig ältere wie auch langjährige Mieterinnen und Mieter, deren Interessen in Zukunft insbesondere geschützt werden sollen, betroffen sind. Diese würden nun durch die Kündigung verdrängt. Es handle sich um einen Fall, der nach der neuen Verfassungsbestimmung beurteilt werden müsste. Bei § 83 BPG handle es sich allerdings um eine so genannte „Kann-Bestimmung". Wenn der Regierungsrat nicht handeln wolle, dann müsse er dies nicht und es könne daher auf dem Rechtsweg auch nicht eingefordert werden. Die Wohnrauminitiative, die mit der Änderung des Kantonsverfassungsartikels einen staatlichen Eingriff darstelle, sei mit 62% der Stimmen angenommen worden, was eine deutliche Zustimmung abbilde. Nun stelle sich die Regierung, die rasch eine Vorlage erarbeitete habe, im Zusammenhang mit dieser Petition, die ein Moratorium verlangt, auf den Standpunkt, dass dies rechtlich nicht möglich ist. Für die Petentschaft sei es wünschenswert, nochmals eine klare Aussage der Regierung zu erhalten, auch wenn diese ihren Standpunkt wohl nicht ändern werde. Als politisches Statement könne jedoch platziert werden, dass es gewünscht ist, dass der Paragraf entsprechend angewendet werde.

Die Petitionskommission diskutierte einerseits über die Überweisung an den Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung und andererseits über die Einholung eines Rechtsgutachtens. Die Kommission beschloss letztlich mit 4 zu 2 Stimmen, dass die Petition grundsätzlich erfüllt werden soll. Ausserdem beschliesst die Kommission mit 4 zu 2 Stimmen, dass ein externes Rechtsgutachten zur Auslegung von § 83 BPG im Zusammenhang mit den Verfassungsinitiativen «Recht auf Wohne» und «Wohnschutzinitiative» in Auftrag gegeben werden soll.

2.1 Externes Rechtsgutachten betreffend Auslegung von § 83 BPG im Zusammenhang mit den Verfassungsinitiativen «Recht auf Wohnen» und «Wohnschutzinitiative» vom 31. März 2020

2.1.1 Auftrag

Die Petitionskommission fragte zwei Fachpersonen zur Erstellung eins Rechtsgutachtens zur Auslegung von § 83 BPG im Zusammenhang mit den Verfassungsinitiativen «Recht auf Wohnen» und «Wohnschutzinitiative» an und erteilte am 21. November 2019 der Rechtsanwältin lic. iur. Cordelia Bähr, LL. M. Public Law (LSE) der Kanzlei bähr´ettwein in Zürich den Auftrag. Das Ziel des Rechtsgutachtens ist es, zu klären, ob das Anliegen der Petentschaft über § 83 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) aufgenommen werden könnte. Dabei stellte sich insbesondere die Frage, ob die in § 11 Abs. 2 (Initiative Recht auf Wohnen) sowie § 34 (Wohnschutzinitiative) der Verfassung des Kantons Basel-Stadt verankerten Grundsätze öffentlichen Interessen im Sinne von § 83 Abs. 1 Bst. a BPG sind.

2.1.2 Ergebnis des Rechtsgutachtens[2]

Das Gutachten ergibt, dass die in § 11 Abs. 2 und 34 Abs. 2 Satz 3 und 3–6 KV enthaltenen öffentlichen Interessen öffentliche Interessen i.S.v. § 83 Bst. a BPG sind, und damit die Verweigerung einer Baubewilligung rechtfertigen können. Es bestehe damit ein öffentliches Interesse i.S.v. § 83 Bst. a BPG daran,

- dass sich in Basel-Stadt wohnhafte Personen einen ihrem Bedarf entsprechenden Wohnraum beschaffen können, dessen Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigt (§ 11 Abs. 2 KV);

[2] Auslegung von § 83 BPG im Zusammenhang mit den Verfassungsinitiativen «Recht auf Wohnen» und «Wohnschutzinitiative», Kurzgutachten erstellt im Auftrag der Petitionskommission des Grossen Rats Basel-Stadt, von Rechtsanwältin lic. iur. Cordelia Bähr, LL.M. Public Law (LSE), bähr´ettwein, Zürich, 31. März 2020. Das vollständige Gutachten ist dem Bericht der Petitionskommission angehängt.

- dass bestehender bezahlbarer Wohnraum in allen Quartieren erhalten bleibt (§ 34 Abs. 2 Satz 3);
- dass in Zeiten von Wohnungsnot insbesondere ältere und langjährige Mietparteien vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhungen geschützt werden (§ 34 Abs. 3–6 KV).

Ebenfalls ein öffentliches Interesse bestehe am Wohnungsbau für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt mit einem angemessenen Angebot an familiengerechten Wohnungen (§ 34 Abs. 2 Satz 1 und 2 KV). Diesen Zielkonflikt gälte es im Einzelfall zu beachten.

Ins Gewicht falle allerdings, dass es sich bei § 83 BPG um eine Ausnahmeregelung handelt. Wortwörtlich solle diese Ausnahmeregelung nur in «schweren» Fällen zur Anwendung kommen. Von § 83 BPG sei nur zurückhaltend, nur im Einzelfall und nur notfalls Gebrauch zu machen, wenn die Erteilung der Baubewilligung ansonsten in Bezug auf die in § 11 Abs. 2 und 34 Abs. 2 Satz 3 und 3–6 KV enthaltenen öffentlichen Interessen zu einem stossenden, nicht annehmbaren Ergebnis führen würde.

Bei der Beurteilung der Frage, wann ein solcher Fall vorliegt, habe die rechtsanwendende Behörde einen gewissen Spielraum.

Denkbar sei, dass § 83 Bst. a BPG in einem Fall greifen könnte, in welchem sehr viele ältere und langjährige Mietparteien in günstigen Wohnungen von einer massiv preistreibenden Sanierung so betroffen sind, dass diese faktisch aus den Wohnungen verdrängt werden.

Es erscheine aber nicht als zulässig, § 83 Bst. a BPG ohne weiteres (d.h. ohne Beurteilung des Einzelfalls und ohne Einbezug des Charakters als Ausnahmeregelung) analog der für § 11 Abs. 2 und 34 Abs. 2 Satz 3 und 3–6 KV geplanten Umsetzungsgesetzgebung anzuwenden.

Erachtet die rechtsanwendende Behörde § 83 Bst. a BPG in einem Einzelfall als erfüllt an, sei i.S.v. § 83 Bst. b BPG eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die in § 11 Abs. 2 und 34 Abs. 2 Satz 3 und 3–6 KV enthaltenen öffentlichen Interessen sind gegen die Interessen des Bauherrn (Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit) abzuwägen.

2.1.3 Erwägungen der Petitionskommission zum externen Rechtsgutachten

Die Petitionskommission entnimmt dem Rechtsgutachten, dass der Regierungsrat in spezifischen Einzelfällen auf Basis der in der Verfassung in 11 Abs. 2 und § 34 verankerten öffentlichen Interessen zum Recht auf Wohnen und zum Wohnschutz grundsätzlich eine Baubewilligung verweigern kann.

Dies widerspricht nach Einschätzung der Petitionskommission dem Standpunkt, welche die Verwaltung anlässlich des Hearings der Petitionskommission am 17. Juni 2019 vertreten habe. Das Gutachten lässt jedoch offen, ob im konkreten Fall der Hochhäuser am Schorenweg mit Verweis auf § 83 BPG die Baubewilligung hätte verweigert werden können.

Die Petitionskommission bittet den Regierungsrat um eine Stellungnahme dazu, ob er aufgrund des externen Gutachtens von seiner Einschätzung abrücke, dass es zur Bestimmung, ob ein Bauvorhaben schwer gegen öffentliche Interessen verstosse, eine konkrete Umsetzung der Verfassungsinitiativen im Gesetz brauche. Zudem wünscht sie Auskunft darüber, ob die mit einer Massenkündigung knapp 200 Mietparteien, darunter viele ältere und langjährige Mieterinnen und Mieter, verbundene Sanierung der Schorenhochhäuser nach Einschätzung des Regierungsrats ein «schwerer» Fall im Sinne von § 83 BPG ist und an welchen Kriterien der Regierungsrat beurteilt, ob ein Bauvorhaben ein «schwerer» Fall ist, bei dem nach § 83 BPG eine Baubewilligung verweigert werden kann.

3. Stellungnahme des Regierungsrats, Regierungsratsbeschluss vom 1. Dezember 2020

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 25. Juni 2020 vom Schreiben 19.5237.02 der Petitionskommission Kenntnis genommen – und dem Antrag der Petitionskommission folgend – die Petition P387 dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert 6 Monaten überwiesen.

Wie die Moratoriumsinitiative verlangt auch die Petition P397, dass Baubewilligungen verweigert werden sollen, solange bis die Verfassungsinitiativen „Recht auf Wohnen“ und „„Wohnschutzinitiative“ vom 31. März 2020 auf Gesetzesstufe umgesetzt sind. Mit Urteil vom 22. Juli 2020 hat das Appellationsgericht die Moratoriumsinitiative als unzulässig qualifiziert.[3] Das Urteil des Appellationsgerichts wurde nicht angefochten und ist in der Zwischenzeit in Rechtskraft erwachsen.

Zum konkreten Fall betreffend Schorenhäuser hat die Baurekurskommission am 31. August 2020 das Dispositiv ihres Urteils veröffentlicht, worin sie die Baubewilligung des Bau- und Gastgewerbeinspektorats für das Sanierungsprojekt der Schorenhäuser schützt.

Insbesondere mit dem Hinweis auf das Urteil des Appellationsgerichts verzichtet der Regierungsrat auf eine weitere inhaltliche Stellungnahme.

4. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Die Kommission ist von der Antwort der Regierung nicht befriedigt. Sie hat Mühe damit, dass die Regierung mit keinem Wort auf das Rechtsgutachten und die im Bericht vom 26. Mai 2020 gestellten Fragen eingeht, sondern stattdessen lediglich auf das Urteil des Appellationsgerichts zur Moratoriumsinitiative vom 22. Juli 2020 verweist. Durch den Verzicht auf eine weitere inhaltliche Stellungnahme wird jedoch nicht berücksichtigt, dass die Petitionskommission einen anderen Weg verfolgt als die Moratoriumsinitiative. Die Initiative fordert ein befristetes, generelles Moratorium von Baubewilligungen und schlägt dazu eine Änderung der Verfassung vor. Die rechtliche Abklärung der Petitionskommission fokussierte hingegen auf bestehendes Recht und hat ergeben, dass es auf Basis des bestehenden Bau- und Planungsgesetzes für die Regierung die Möglichkeit gebe, in gewissen Einzelfällen des öffentlichen Interessens eine Baubewilligung abzulehnen, auch wenn diese rechtlich zulässig ist. Die Ausführungen zur Moratoriumsinitiative beantworten somit die Fragen der Petitionskommission nicht.

Die Petitionskommission bittet die Regierung erneut um Antworten zu folgenden Fragen:

1) Erachtet der Regierungsrat es grundsätzlich als eine Möglichkeit eine Baubewilligung als «schweren» Fall gemäss § 83 BPG zu verweigern, respektive aufgrund welcher Kriterien würde der Regierungsrat ein Bauvorhaben als «schweren» Fall gemäss § 83 BPG beurteilen?
2) Hätte es sich bei den Hochhäusern am Schorenweg allenfalls um ein Beispiel gehandelt bei dem § 83 BPG hätte angewendet werden können?

5. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat mit 5 zu 4 Gegenstimmen, die Petition der Regierung zur Stellungnahme innert 6 Monaten zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission

Karin Sartorius-Brüschweiler
Kommissionspräsidentin

[3] Link zum Urteil des Appellationsgerichts vom 22. Juli 2020