



Appellationsgericht  
des Kantons Basel-Stadt  
als Verfassungsgericht  
Kammer

---

VG.2020.10

## URTEIL

vom 7. Februar 2022

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, Dr. Claudius Gelzer, Dr. Christoph A. Spénlé,  
Dr. Andreas Traub, Prof. Dr. Daniela Thurnherr Keller  
und Gerichtsschreiberin MLaw Anja Fankhauser

---

Beteiligte

Andrea Elisabeth **Knellwolf** Beschwerdeführerin 1  
Burgunderstrasse 13, 4051 Basel

Dr. iur. Jeremy Clive **Stephenson** Beschwerdeführer 2  
Im langen Loh 178, 4054 Basel

Walter **Isler-Probst** Beschwerdeführer 3  
Rauracherstrasse 33, 4125 Riehen

alle vertreten durch Wenger Plattner  
Prof. Dr. Beat Stalder, Rechtsanwalt,  
Jungfraustrasse 1, 3000 Bern

gegen

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

Ivo Josef Quirin Maria **Balmer** Beigeladener 1  
Goldbachweg 8, 4058 Basel

Matthias Felix **Brüllmann** Beigeladener 2  
Bläsiring 154, 4057 Basel

**Klaus Hubmann Gerber**  
Austrasse 55, 4051 Basel

Beigeladener 3

**Alexandra Dill**  
Wasserstrasse 19, 4056 Basel

Beigeladene 4

alle Beigeladenen sind Mitglieder des Initiativkomitees  
«Basel baut Zukunft» und werden vertreten durch  
lic. iur. René Brigger, Advokat,  
Falknerstrasse 3, 4001 Basel

Gegenstand

**Beschwerde** gegen einen Beschluss des Grossen Rates vom 11. November 2020

betreffend rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Basel baut Zukunft»

## Sachverhalt

Am 18. September 2019 wurde die kantonale Volksinitiative «Basel baut Zukunft» im Kantonsblatt publiziert. Die Initiative verlangt folgende Ergänzung der Kantonsverfassung:

### «§ 34a Transformationsareale

Auf Bahn-, Industrie- und Gewerbearealen, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden, werden mittels Bebauungsplänen zukunftsweisende Lösungen für das Leben und Arbeiten im Kanton festgesetzt. Als zukunftsweisend gelten Lösungen, die sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig sind sowie partizipativ erarbeitet worden sind. Insbesondere erfüllen sie folgende Anforderungen:

- a) Mindestens 50 Prozent des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche pro Bebauungsplan müssen gemeinnützig im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes (SR 842) dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden beziehungsweise muss der Boden durch Verkauf oder im selbständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation gemäss Art. 4 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz abgegeben werden.
- b) Die Zonen- und Bebauungspläne sind gemäss § 55 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt unter Mitwirkung der Bevölkerung erarbeitet worden; die Ergebnisse der Mitwirkung sind in der Planung angemessen berücksichtigt.
- c) Die Areale erreichen das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität.

Übergangsbestimmungen zu § 34a: Mit Annahme der Initiative sind deren Vorgaben auf Bebauungspläne anzuwenden, die gemäss § 105 Bau- und Planungsgesetz noch nicht beschlossen sind.»

Mit Verfügung vom 11. Juli 2020 stellte die Staatskanzlei fest, dass diese Initiative mit 3'087 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei. Mit Bericht Nr. 20.1006.01 vom 14. Oktober 2020 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen. Mit Beschluss vom 11. November 2020 (publiziert im Kantonsblatt vom 14. November 2020) erklärte der Grosse Rat die formulierte kantonale Volksinitiative «Basel baut Zukunft» für rechtlich zulässig.

Gegen diesen Beschluss erhoben Andrea Elisabeth Knellwolf, Dr. Jeremy Clive Stephenson und Walter Isler-Probst (Beschwerdeführende) mit Anmeldung vom 24. November 2020 und Begründung vom 11. Dezember 2020 Beschwerde beim Appellationsgericht als Verfassungsgericht. Mit ihrer Beschwerde begehren sie die kosten- und entschädigungsfällige Aufhebung des angefochtenen Grossratsbeschlusses. Es sei die kantonale Volksinitiative «Basel baut Zukunft» vollumfänglich, jedenfalls aber betreffend § 34a lit. a und c, für ungültig zu erklären.

Mit Eingabe vom 17. Dezember 2020 beantragten Ivo Josef Quirin Maria Balmer, Matthias Felix Brüllmann, Klaus Hubmann Gerber und Alexandra Dill (Beigeladene) als Mitglieder des Initiativkomitees «Basel baut Zukunft» die Beiladung zum Verfahren. Diesem Begehren kam der Verfahrensleiter mit Verfügung vom 21. Dezember 2020 nach. Mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2021 beantragte der Regierungsrat, vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD), die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 1. März 2021 nahmen die Beigeladenen Stellung, wonach die Beschwerde, sofern und soweit darauf eingetreten werden könne, vollumfänglich kostenpflichtig abzuweisen sei. Zu den Eingaben des JSD und der Beigeladenen nahmen die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 5. Mai 2021 replicando Stellung. Die Beigeladenen duplizierten am 1. Juli 2021, das JSD verzichtete seinerseits auf die Einreichung einer Duplik. Die Einzelheiten der Standpunkte ergeben sich, soweit sie für den Entscheid von Bedeutung sind, aus den nachfolgenden Erwägungen. Das vorliegende Urteil erging auf dem Zirkulationsweg.

## **Erwägungen**

### **1. Formelles**

**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. Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen in den §§ 30l ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) sinngemäss nach den Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren (§ 17 Abs. 3 IRG, § 30b VRPG; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 1.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 1.1). Zur Beschwerde legitimiert ist jede im Kanton stimmberechtigte Person (§ 16 Abs. 2 IRG, § 30m Abs. 1 VRPG).

Die drei Beschwerdeführenden wohnen im hiesigen Kanton und sind hier stimmberechtigt. Sie sind somit zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Entgegen den Ausführungen der Beigeladenen (Stellungnahme vom 1. März 2021 [act. 14] Ziff. 14) ist es für die Bejahung der Beschwerdelegitimation unerheblich, ob die beiden Unternehmen Central Real Estate Basel AG (bzw. Rhystadt AG) und Swiss Life als Investoren hinter der eingereichten Beschwerde stehen sollen. Von den Beigeladenen wird nicht geltend gemacht, dass die Beschwerdeführenden die gerichtliche Überprüfung der Zulässigkeit der streitbezogenen Initiative selbst nicht wünschten. Von einer rechtsmissbräuchlichen Beschwerdeerhebung kann somit keine Rede sein.

**1.2** 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). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.3** 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. Grundsätze der Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative**

**2.1** Streitgegenstand ist die rechtliche Zulässigkeit der ausformulierten kantonalen Volksinitiative «Basel baut Zukunft». Eine Initiative ist rechtlich zulässig, wenn sie mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist, sich nur mit einem Gegenstand befasst (Grundsatz der Einheit der Materie) und nichts Unmögliches verlangt (vgl. § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; BGE 143 I 129 E. 2.1, 142 I 216 E. 3.1 [in: Praxis 2017 Nr. 35] und 139 I 292 E. 5.4). Eine Initiative verstösst gegen höherrangiges Recht, wenn sie verlangt, übergeordnetes Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2117).

### **2.2**

**2.2.1** Für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen (BGE 139 I 292 E. 5.7, 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2018.1 vom 15. Januar 2019 E. 2.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1). Ausgangspunkt jeder Auslegung ist demnach der Wortlaut des Initiativtextes (grammatikalisches Element). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 142 I 135 E. 1.1.1; VGE VG.2018.1 vom 15. Januar 2019 E. 2.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1).

2.2.2 Bei der Auslegung eines Initiativtextes ist massgebend, wie dieser von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (BGE 141 I 186 E. 5.3, 139 I 292 E. 7.2). 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 aber mitberücksichtigt werden (BGE 143 I 129 E. 2.2, 141 I 186 E. 5.3, 139 I 292 E. 7.2.1, 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1). Der Wille der Initianten muss zumindest insoweit mitberücksichtigt werden, als das durch Auslegung ermittelte Verständnis der Initiative dem Grundanliegen der Initianten entsprechen bzw. mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar sein muss. Falls eine von den Initianten vorgetragene Begründung zumindest einem Grossteil der unterzeichnenden Stimmberechtigten bekannt gewesen ist, ist für die Bestimmung des Grundanliegens der Initiative massgebend, wie diese von den Unterzeichnenden unter Mitberücksichtigung der Begründung der Initianten vernünftigerweise hat verstanden werden dürfen. Die Gültigkeit der Initiative lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der ihrem Grundanliegen nicht mehr entspricht (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.4–7.2.5 sowie E. 7.5.2, 143 I 129 E. 2.2; BGer 1C\_109/2014 vom 4. März 2015 E. 3.3; mit gewissen Präzisierungen zustimmend ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich 2016, S. 63 ff.; kritisch zu BGE 139 I 292 BISAZ, in: AJP 2014, S. 248 ff.; ferner TSCHANNEN, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, in: ZBJV 2014, S. 777, 830 f.).

2.2.3 Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (BGE 139 I 292 E. 5.7, 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1). Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinn auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, in: ZBI 2017, S. 299, 308 f.). 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 143 I 129 E. 2.2 und 111 Ia 292 E. 3c/cc mit Hinweisen; kritisch zu diesem Grundsatz UEBERSAX, Ist der Grundsatz «in dubio pro populo» noch zeitgemäss? in: ZBI 2018, S. 325 f.). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringstmögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV, SR 101]). Ungültigerklärungen

gen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2–3.3, 143 I 129 E. 2.2; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1, VG.2017.3 vom 18. März 2018 E. 2.1.1).

### **3. Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative**

#### *3.1 Haltung des Regierungsrats*

Der Regierungsrat führte in seinem «Bericht über die rechtliche Zuverlässigkeit und zum weiteren Verfahren» vom 14. Oktober 2020 (Beschwerdebegründung Beilage 2 [act. 5], nachfolgend Bericht) zunächst aus, dass es sich bei der vorliegenden Volksinitiative «Basel baut Zukunft» um einen ausformulierten Verfassungstext gemäss § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG handle (Bericht Ziff. 3.2). Bezüglich der materiellen Prüfung hielt der Regierungsrat zusammengefasst fest, dass für eine grundrechtskonforme Auslegung im günstigsten Sinn die in § 34a lit. a–c des Initiativtextes aufgezählten Anforderungen an zukunftsweisende Lösungen aufgrund des verwendeten Ausdrucks «insbesondere» nicht immer erfüllt sein müssten und auch andere Kriterien möglich sein könnten (Bericht Ziff. 3.3.1.1). Die Massnahmen nach § 34a lit. a zielten darauf ab, das (knappe) Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen im Kanton Basel-Stadt zu erweitern bzw. das Bedürfnis der Bevölkerung nach einem genügenden Angebot preisgünstiger Mietwohnungen zu befriedigen, und sie dienten damit nicht primär der Bekämpfung missbräuchlich hoher Mietzinse. Die Bestimmung verfolge sozialpolitische Ziele und es handle sich um öffentliches Recht. Die Bestimmung in § 34a lit. a sei mit dem Zivilrecht vereinbar (Bericht Ziff. 3.3.1.2.1). Bezüglich des Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie stellte der Regierungsrat fest, dass die Massnahmen der Initiative geeignet seien, das Wohnungsangebot zu erweitern respektive das entsprechende Bedürfnis der Bevölkerung zu befriedigen. Eine mildere Massnahme zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum sei nicht ersichtlich, da eine Befristung der Verpflichtung, preisgünstigen Wohnraum anzubieten, die längerfristige Wirksamkeit der Massnahme insgesamt beeinträchtigen würde. Die den Grundeigentümern auferlegte Verpflichtung gemäss der neuen Verfassungsbestimmung sei zwar zeitlich nicht befristet, so dass sie ihr Eigentum längerfristig nur eingeschränkt nutzen könnten. Die Initiativbestimmung komme jedoch nur zur Anwendung, wenn ein Transformationsareal in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werde. Damit erhalte die betroffene Grundeigentümerschaft mehr Nutzungsmöglichkeiten als sie zuvor gehabt habe, womit nicht eigentlich von einer Einschränkung der bestimmungsgemässen Nutzung gesprochen werden könne. Dies relativiere den Eingriff in die Rechte der betroffenen Grundeigentümerschaft. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne könne offengelassen werden, da sich die Norm primär an die Behörden richte und diese gehalten seien, das Recht verhältnismässig anzuwenden (Bericht Ziff. 3.3.1.2.2). Auch § 34a lit. b sei unter

Verweis auf die Bestimmungen der BV und des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) mit höherrangigem Recht vereinbar (Bericht Ziff. 3.3.1.2). Bezüglich § 34a lit. c hielt der Regierungsrat im Wesentlichen fest, dass es sich um eine Zielnorm handle und das Initiativbegehren dem höherrangigen Recht nicht widerspreche (Bericht Ziff. 3.3.1.4). In Bezug auf die in der Initiative vorgesehene Übergangsregelung ging der Regierungsrat davon aus, dass eine echte Rückwirkung nicht verlangt werde, wohingegen die Übergangsbestimmung die unechte Rückwirkung erfüllen könnte. Diese sei grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlverworbene Rechte entgegenstehen würden. Die Anwendung des neuen Rechts könne mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes kollidieren, wenn die Betroffenen im Vertrauen auf die Weitergeltung des bisherigen Rechts Dispositionen getroffen hätten, die sich ohne Nachteil nicht wieder rückgängig machen liessen. In Beachtung dieser Grundsätze sei die übergangsrechtliche Bestimmung mit höherrangigem Recht vereinbar (Bericht Ziff. 3.3.1.5). Insgesamt verlange die Initiative nichts Unmögliches und weise einen inhaltlichen Zusammenhang auf (Bericht Ziff. 3.2.2).

Der Grosse Rat erklärte die Initiative nach Einsichtnahme in diesen Bericht des Regierungsrates mit Beschluss vom 11. November 2020 für rechtlich zulässig und überwies ihn an den Regierungsrat zur Berichterstattung. Es ist daher davon auszugehen, dass sich der Grosse Rat den obenstehend zusammengefassten Ausführungen des Regierungsrats zur Zulässigkeit der Initiative angeschlossen hat.

### 3.2 *Vorbringen der Beschwerdeführenden*

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Initiative Unmögliches verlange und höherrangiges Recht verletze, indem sie einen unzulässigen Eingriff in die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit bewirke. Daher sei sie im Sinn von § 48 Abs. 2 lit. b KV für ungültig zu erklären. Diese Rügen werden im Nachfolgenden einzeln behandelt.

### 3.3 *Rüge, die Initiative verlange Unmögliches*

#### 3.3.1

3.3.1.1 Die Beschwerdeführenden weisen zunächst darauf hin, dass die formulierte Verfassungsinitiative insbesondere in Bezug auf die Vorgabe des gemeinnützigen Wohnungsbaus in § 34a lit. a des Initiativtextes einen hohen Detaillierungsgrad aufweise (Beschwerdebegründung [act. 4] Abschnitt C). Entgegen der Auffassung des Regierungsrats sei diese Bestimmung direkt und ohne Umsetzung auf Gesetzesebene anwendbar. Dies ergebe sich insbesondere aus der Übergangsbestimmung zu § 34a, da die Initiative bei Gültigkeit per sofort auf alle noch nicht durch den Grossen Rat genehmigten Bebauungspläne anzuwenden sei. Daher gehe die Auffassung des Regierungsrats fehl, dass eine mögliche Verletzung von höherrangigem Recht durch eine Umsetzungsgesetzgebung abgedeckt werden könne. Zudem könne der Initia-

tivbegriff «insbesondere» mit Blick auf den Detaillierungsgrad von § 34a lit. a–c nicht dahingehend verstanden werden, dass die im Initiativtext genannten Kriterien durch andere ersetzt werden dürften. Der Gesetzgeber wäre daran gebunden und könne dies bei Annahme der Initiative auch nicht übersteuern.

3.3.1.2 Die Beschwerdeführenden führen weiter aus, dass sich der Gesamtbestand der nutzbaren Bruttogeschossfläche nach § 34a lit. a aus Wohn- und Gewerbeflächen zusammensetze, worauf die Initiative nach dem Verständnis der Initianten auch abziele (act. 4 Abschnitt D). Das Wohnraumförderungsgesetz (WFG, SR 842) käme jedoch bei Gewerbeflächen definitionsgemäss nicht zur Anwendung, da nach Art. 1 WFG der Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie der Zugang zu Wohneigentum gefördert werden solle. Im Bereich von Gewerbeflächen gebe es keine Gemeinnützigkeit im Sinn des WFG, weshalb der Initiativtext an einem inneren Widerspruch leide und die Initiative Unmögliches verlange. Sie sei bereits aus diesem Grund ungültig. Die Unmöglichkeit ergebe sich zudem aus der weiteren Forderung in § 34a lit. a, wonach der Boden an eine gemeinnützige Organisation im Sinn des WFG abzutreten sei. Gemäss Art. 37 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Förderung von preisgünstigen Wohnraum (WFV, SR 842.1) müsse eine gemeinnützige Organisation im Sinne des WFG den Zweck verfolgen, dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen abzugeben. Die verlangte 50 %-Quote am Gesamtbestand könne somit nur dann erfüllt werden, wenn ausschliesslich Wohnnutzung realisiert würde, was schon mit Blick auf die Bestandesbauten, die mehrheitlich nur gewerblich genutzt werden könnten, unmöglich sei. Hingegen wäre bei einer Mischnutzung eine solche Weitergabe begriffslogisch ausgeschlossen, womit die Initiative auch insoweit nicht erfüllbar sei. Der Regierungsrat versuche in seinem Bericht, die Zulässigkeit der Initiative mit dem Argument zu retten, aus dem Verweis auf das WFG müsse gefolgert werden, dass das Ziel der Norm die Vergrösserung des Angebots an «preisgünstigem Wohnraum» und nicht an «preisgünstigem Geschäftsraum» sei, weshalb sich die 50 %-Quote nur auf Wohnflächen beziehen könne. Diese Auslegung stehe allerdings im klaren Widerspruch zum Wortlaut der Initiative wie auch zum klaren Willen der Initianten. Diese wollten den Begriff des «Gesamtbestandes» ausdrücklich sowohl auf die Wohn- wie auch auf die Geschäftsflächen der Transformationsareale bezogen wissen. Sie würden in diesem Sinn auf der Homepage der Initiative explizit von «günstigem Wohn- und Arbeitsraum» sprechen. Die vom Regierungsrat und diesem folgend vom Grossen Rat vorgenommene Auslegung des Initiativtexts sei im Lichte der vorstehenden Auslegungsgrundsätze nicht vertretbar.

3.3.1.3 Die Beschwerdeführenden monieren schliesslich, der Nachweis der CO<sub>2</sub>-Neutralität gemäss § 34a lit. c könne im Nutzungsplanverfahren gar nicht erbracht werden (act. 4 Abschnitt D). CO<sub>2</sub>-Neutralität bedeute, dass die umgezonten Transformationsareale bei der Umsetzung der Initiative keine Auswirkung auf den CO<sub>2</sub>-Gehalt in der Atmosphäre haben dürften. Dies sei unter Berücksichtigung der in Be-

standesbauten und Neubauten enthaltenen grauen Energie und im Hinblick auf die Erschliessungsanlagen von vornherein naturwissenschaftlich schlicht unmöglich. Weiter müssten die Betriebsemissionen der Gebäude sowie nutzungsabhängige Emissionen kompensiert werden. Aus heutiger Sicht müsse davon ausgegangen werden, dass die von den Initianten verlangte umfassende CO<sub>2</sub>-Neutralität im Rahmen einer Arealentwicklung mit Bestandesbauten und komplexen städtebaulichen Anforderungen nicht erreicht werden könne. Eine CO<sub>2</sub>-Neutralität könne höchstens als allgemeine Zielvorgabe angestrebt werden, was aber nicht der ausdrücklichen Vorgabe der Initiative entspreche. Aufgrund der Absolutheit der Verfassungsbestimmung wären auch insoweit keine Konkretisierungen im Gesetz möglich. Die Initiative verlange somit in mehrfacher Hinsicht Unmögliches im Sinn von § 14 IRG. Sie müsse aufgrund von Undurchführbarkeit gemäss § 48 Abs. 2 lit. b KV daher für ungültig erklärt werden.

3.3.2 Der Grosse Rat, vertreten durch das JSD, verweist in seiner Vernehmlassung vom 26. Februar 2021 (act. 13) auf den Bericht des Regierungsrats, wonach der zukünftige Bebauungsplan die in § 34a lit. a–c genannten Kriterien der Initiative nicht kumulativ erfüllen müsse. Es handle sich um beispielhafte Kriterien, die als zukunftsweisend, sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig sowie partizipativ erarbeitet werden sollten, ohne Notwendigkeit einer kumulativen Erfüllung der in lit. a–c formulierten Anforderungen. Diese Annahme führe zu einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht. Die von den Beschwerdeführenden vorgebrachte Undurchführbarkeit der Initiative müsse ausserdem gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eindeutig sein, damit ein Volksbegehren am Kriterium der Unmöglichkeit ihrer Umsetzung scheitere. Sei die Umsetzbarkeit lediglich zweifelhaft, sei die Initiative dem Volk vorzulegen. Die Undurchführbarkeit der Initiative sei vorliegend nicht gegeben.

3.3.3 Die Beigeladenen machen in ihrer Stellungnahme vom 1. März 2021 zunächst geltend, dass «gemeinnützig» nach § 34a lit. a nicht «gemeinnütziger Wohnungsbau» bedeute (act. 14 Ziff. 47–49). Es ergebe sich bei Geschäftsräumen vielmehr ein analoges Begriffsverständnis für preisgünstigen Geschäftsraum. Selbst wenn die Gemeinnützigkeitsvorgabe allein auf Wohnraum bezogen würde, wäre die Initiative deshalb offenkundig nicht unmöglich und es sei unerfindlich, weshalb eine hälftige Nutzung der Bruttogeschossfläche für Wohnraum im Rahmen künftiger Bebauungspläne eine Unmöglichkeit darstellen würde, zumal auch die Abgabe an eine gemeinnützige Organisation gemäss WFG oder die gemeinnützige Vermietung in Kostenmiete erfolgen könne. In Bezug auf das Erfordernis der CO<sub>2</sub>-Neutralität führen die Beigeladenen aus, dass das Erreichen einer CO<sub>2</sub>-Neutralität auf zukunftsweisen Arealen nichts Unmögliches sei (act. 14 Ziff. 50). Sie entspreche vielmehr der langfristigen Klimastrategie der Schweiz, wonach neue Gebäude ab dem Jahr 2023 so zu bauen seien, dass sie keine CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr verursachen würden. Es würden zudem bereits heute diverse CO<sub>2</sub>-neutrale Arealprojekte existieren.

### 3.3.4

3.3.4.1 Wie einleitend ausgeführt (vgl. oben E. 2.2.3), ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt, und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Dies gilt auch für die Frage, ob mit der Initiative etwas Unmögliches verlangt wird, wie dies von den Beschwerdeführenden geltend gemacht wird. Sofern der Regierungsrat und auch der Grosse Rat der Ansicht sind, dass die Anforderungen des Initiativtextes in § 34a lit. a–c nicht kumulativ erfüllt sein müssten, ist festzustellen, dass der Initiativtext auch unter Berücksichtigung der genannten rechtlichen Grundsätze keine Grundlage für eine solche Auslegung bietet. Es ist zwar richtig, dass die «zukunftsweisenden Lösungen» in der Initiativbestimmung sehr breit definiert werden. Der erste Abschnitt von § 34a schliesst jedoch mit der Formulierung «Insbesondere erfüllen sie folgende Anforderungen», woran die konkreten Aufzählungen in den lit. a–c anknüpfen. Aus dieser Formulierung geht hervor, dass es sich bei den in den lit. a–c formulierten Anforderungen um Mindestanforderungen an die «zukunftsweisenden Lösungen» handelt, die nicht durch andere soziale, wirtschaftliche und ökologisch nachhaltige und partizipativ erarbeitete Lösungen ersetzt werden dürfen. Es ist daher bei der Prüfung, ob die Volksinitiative etwas Unmögliches verlangt, davon auszugehen, dass die Anforderungen nach lit. a–c kumulativ erfüllt sein müssen.

3.3.4.2 Gemäss § 34a lit. a müssen mindestens 50 % des Gesamtbestands der nutzbaren Bruttogeschossfläche pro Bebauungsplan gemeinnützig im Sinn des WFG dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden bzw. muss der Boden durch Verkauf oder im selbstständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation gemäss Art. 4 Abs. 2 WFG abgegeben werden. In Übereinstimmung mit den Beigeladenen ist festzustellen, dass der Initiativtext mit lit. a zwei Möglichkeiten zur Erfüllung der Anforderungen vorsieht. Einerseits die Vermietung («gemeinnützig im Sinne des WFG dauerhaft in Kostenmiete») und andererseits («beziehungsweise») die Abgabe des Bodens durch Verkauf oder im selbstständigen und dauernden Baurecht an eine «gemeinnützige Organisation gemäss Art. 4 Abs. 2 WFG». Bei beiden Optionen wird somit auf das WFG Bezug genommen. Dieses Gesetz soll gemäss dessen Zweckartikel Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie den Zugang zum Wohneigentum fördern. Als gemeinnützig wird in Art. 4 WFG eine Tätigkeit genannt, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden verlangt der Initiativtext bei der ersten Option nicht, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer respektive die Vermieterin oder der Vermieter selbst eine gemeinnützige Organisation oder eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus sein muss. Die Anforderung an die Vermietung als «gemeinnützig im Sinne des WFG dauerhaft in Kostenmiete» bezieht sich ausschliesslich auf die Art der Vermietung, welche aufgrund des Verweises auf das WFG nicht gewinnstrebig erfolgen darf und zudem der

Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dienen muss. Ob die Formulierung «dauerhaft in Kostenmiete» darüber hinaus eine selbständige oder weitergehende Anforderung darstellt oder nicht, kann in Bezug auf die Frage der Unmöglichkeit der Initiative offen gelassen werden: Auch wenn der Begriff der «Kostenmiete» weder in der Initiative noch in einem Gesetz definiert wird, ist nicht ersichtlich, dass die Auslegung und Anwendung dieses Begriffs zu einem unmöglichen Ergebnis führen könnte. Ebenso wenig führt die Tatsache, dass diese Begrifflichkeit bei einer Annahme der Initiative – wie auch alle weiteren Formulierungen in der Volksinitiative – zunächst auf Gesetzesstufe oder im Rahmen eines Bebauungsplans bzw. eines Baubewilligungsverfahrens auszulegen und näher zu umfassen ist, nicht zur Unmöglichkeit des Initiativbegehrens. Schliesslich führt auch die Formulierung der zweiten Option, wonach «der Boden durch Verkauf oder im selbstständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation gemäss Art. 4 Abs. 2 WFG abgegeben werden muss», nicht zu einem unmöglichen Ergebnis.

3.3.4.3 Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, die Anforderungen in § 34a lit. c an die CO<sub>2</sub>-Neutralität führten zur Unmöglichkeit respektive Undurchführbarkeit der Initiative. Dem kann nicht gefolgt werden. Es ist zwar richtig, dass die in lit. c gewählte Formulierung «Die Areale erreichen das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität» entgegen der Ansicht der Beigeladenen nicht lediglich eine Zielnorm darstellt. Es wird vielmehr vorgeschrieben, dass die betroffenen Areale dieses Ziel erreichen müssen. Der Initiativtext definiert jedoch nicht, was unter CO<sub>2</sub>-Neutralität verstanden werden soll und macht auch keine zeitlichen Vorgaben für die Erreichung dieses Ziels. Grundsätzlich wird der Begriff der CO<sub>2</sub>-Neutralität in verschiedenen Zusammenhängen verwendet und demgemäss auch unterschiedlich verstanden. Einem allgemeinen Verständnis folgend ist der Begriff wohl derart zu verstehen, dass eine CO<sub>2</sub>-neutrale Aktivität keinen Einfluss auf die CO<sub>2</sub>-Konzentration der Atmosphäre haben darf ([https://www.energie-lexikon.info/co2\\_neutral.html](https://www.energie-lexikon.info/co2_neutral.html)). CO<sub>2</sub>-Neutralität bedeutet in diesem Sinn, dass kein CO<sub>2</sub> emittiert wird oder die CO<sub>2</sub>-Emissionen vollständig kompensiert werden (<https://de.wikipedia.org/wiki/Klimaneutralit%C3%A4t>). Bei der Anwendung der so verstandenen Anforderung auf ein bestimmtes Areal stellt sich jedoch die Frage, ob sie alle Aktivitäten erfassen soll, die auf einem Areal stattfinden, oder ob lediglich einzelne Aspekte wie beispielsweise die Infrastruktur (Heizung, Kühlung, Ver- und Entsorgung) betroffen sein sollen. Bei der Anwendung der Anforderung im Gebäudebereich ist als offen zu bezeichnen, ob lediglich der Betrieb erfasst werden soll oder auch die im Gebäude eingesetzten Materialien (vgl. dazu etwa das Merkblatt SIA 2032 «Graue Energie von Gebäuden»). Das Initiativkomitee weist auf seiner Homepage selbst auf offene Fragen hin. Die Initiative schreibe bewusst nicht vor, wie dieses Ziel erreicht werden solle. So sei es schwierig zu definieren, welcher Verbrauch und welche CO<sub>2</sub>-Emission einem Areal zuzuordnen seien. Im Rahmen der CO<sub>2</sub>-Bilanzierung sei bezüglich des Verbrauchs beispielsweise die zugeführte Gesamtenergie für die Erstellung und den Betrieb einzuberechnen, aber auch Aspekte wie der Trinkwasserverbrauch oder die Mobilität seien zu berücksichti-

gen. Ebenso seien beispielsweise Aufforstungen oder die auf dem Areal produzierte CO<sub>2</sub>-freie Energie als Kompensation denkbar (vgl. dazu <https://baselbautzukunft.ch/glossar/#/co2-neutralitaet>, zuletzt besucht am 20. Dezember 2021). Die Beigeladenen weisen in ihrer Stellungnahme auf die Klimastrategie des Bundesrats vom 27. Januar 2021 hin, gemäss welcher neue Gebäude ab 2023 so zu bauen sind, dass sie keine CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr verursachen (Stellungnahme Beilage 14 [act. 15]). Es zeigt sich somit, dass bei der Auslegung der Vorgabe ein Auslegungsspielraum besteht. Zwar dürfte eine Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoss aller Aktivitäten auf einem Areal unter Berücksichtigung von Sekundäremissionen nach dem heutigen Stand der Technik auf netto Null gegenwärtig kaum umsetzbar sein. Eine solch weitgehende Auslegung der Norm ist aber aufgrund der vorstehenden Ausführungen nicht zwingend. Inwiefern auf den von der Initiative erfassten Arealen eine weitgehende Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen etwa im Gebäudebereich und eine Kompensation der nicht vermeidbaren Emissionen unmöglich respektive undurchführbar sein soll, wird von den Beschwerdeführenden nicht aufgezeigt und dies ist auch nicht erkennbar. Die Beigeladenen weisen daher zurecht darauf hin, dass die Formulierung der Anforderungen der Verfassungsinitiative zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Neutralität Raum für eine Auslegung und Konkretisierung im Rahmen des Möglichen lässt.

3.3.4.4 Insgesamt kann gestützt auf das oben Dargelegte somit nicht von einer Undurchführbarkeit der Initiative gesprochen werden, zumal diese gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch eindeutig sein müsste, damit ein Volksbegehren am Kriterium der Unmöglichkeit ihrer Umsetzung scheiterte. Dies ist vorliegend nicht gegeben.

### 3.4 *Vorwurf der Verletzung von höherrangigem Recht*

3.4.1 Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend (act. 4 Abschnitt E), dass die Initiative einen unzulässigen Eingriff in die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit bewirke (act. 4 Abschnitt E). Der Grundrechtseingriff sei ausserdem im Vergleich zu dem ähnlich gelagerten, vom Bundesgericht beurteilten Fall betreffend die in der Stadt Bern angenommenen Initiative «Wohnen für alle» (BGE 146 I 70) als schwer zu qualifizieren, zumal der vorliegend beurteilte Initiativtext keine Ausnahmeklausel enthalte, die bei Unverhältnismässigkeit eine Kurskorrektur im Einzelfall zulassen würde. Die Vorgabe der CO<sub>2</sub>-Neutralität bedeute ebenfalls eine sehr erhebliche Eigentumsbeschränkung. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit dieser Grundrechtseinschränkung seien nicht erfüllt.

3.4.2 Die Beigeladenen führen in ihrer Stellungnahme zusammengefasst aus, dass die Initiative nicht gegen höherrangiges Recht verstosse (act. 14 Ziff. 60–65). Es sei auch nicht unbestritten, dass überhaupt ein Eingriff in den Schutzbereich von Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit vorliege. Die Initiative limitiere lediglich das Ausmass, in welchem die Nutzungsansprüche im Fall einer Umzonung erweitert

werden könnten. Ein allfälliger Eingriff in die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit wiege überdies mit Blick auf die Rechtsprechung nicht schwer. So habe das Bundesgericht im von den Beschwerdeführenden zitierten Entscheid BGE 146 I 70 festgehalten, dass die Festlegung einer Mindestquote für preisgünstige Angebote nicht schwer wiege, da davon nur ein beschränkter Teil der einer neuen Nutzung zugeführten Fläche unterworfen sei. Vorliegend seien zudem nur Transformationsareale betroffen. Auch das Erfordernis der CO<sub>2</sub>-Neutralität stelle keineswegs einen schweren Eingriff in das Eigentum und seine Bewirtschaftung dar.

3.4.3 Bei der Prüfung, ob die Volksinitiative gegen höherrangiges Recht verstösst, ist gemäss den eingangs beschriebenen Auslegungskriterien (oben E. 2.2) der Inhalt der Initiative zu bestimmen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang zunächst die Frage, ob die in § 34a Abs. 1 lit. a–c aufgeführten Anforderungen an zukunftsweisende Lösungen kumulativ zu verstehen sind. Wie bereits in Bezug auf die Prüfung der Unmöglichkeit der Umsetzung der Initiative ausgeführt (vgl. oben E. 3.3.4.1), ist für die vom Regierungsrat vorgenommene Auslegung, wonach es sich bei in den in lit. a–c beschriebenen Anforderungen lediglich um mögliche Formen von zukunftsweisenden Lösungen handeln soll und diese nicht kumulativ zu verstehen seien, keine Grundlage ersichtlich. Der Initiativtext legt fest, dass bei den betroffenen Arealen mittels Bebauungsplänen zukunftsweisende Lösungen für das Leben und Arbeiten im Kanton festgesetzt werden müssen. Als zukunftsweisende Lösungen gelten solche, die sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig sind und partizipativ erarbeitet wurden. Insbesondere sollen sie die in lit. a–c aufgeführten Anforderungen erfüllen. Nach grammatikalischer Auslegung sind dabei mit «sie» die zukunftsweisenden Lösungen gemeint. Aus der Formulierung, wonach diese Lösungen «insbesondere folgende Anforderungen erfüllen» müssen und dem Wortlaut dieser Anforderungen in den nachfolgenden lit. a–c ergeben sich keine Hinweise, dass diese Anforderungen lediglich als alternative Lösungsmöglichkeiten gemeint sein sollen, zumal sie unterschiedliche Aspekte betreffen: Lit. a enthält mit dem Fokus auf die Gemeinnützigkeit Anforderungen an die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit, lit. b an die Partizipation und lit. c mit dem Erfordernis der CO<sub>2</sub>-Neutralität Anforderungen an die ökologische Nachhaltigkeit. Aus dem Aufbau der Bestimmung folgt, dass die Anforderungen zunächst allgemein umschrieben und in lit. a–c detaillierter ausgeführt werden, wobei diese Auflistung nicht alternativ oder beispielhaft, sondern kumulativ zu verstehen ist. Daran ändert auch die Begrifflichkeit «insbesondere» nichts, können doch auch andere *zusätzliche* Anforderungen an zukunftsweisende Lösungen gestellt werden. Für eine Auslegung, wonach auf einzelne der in lit. a–c erwähnten Anforderungen zugunsten von anderen Anforderungen mit der gleichen Zielsetzung verzichtet werden könnte, fehlt im Initiativtext demgegenüber jegliche Grundlage. Bei der Prüfung der Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht ist daher davon auszugehen, dass die Anforderungen in lit. a–c bei allen von der Initiative betroffenen Transformationsarealen kumulativ zur Anwendung gelangen müssen.

Diese Anforderungen gelten gemäss Initiativtext ausschliesslich für Bahn-, Industrie- und Gewerbeareale, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden (Transformationsareale). Gemäss dem Verfassungstext sollen die zukunftsweisenden Lösungen mittels Bebauungsplänen festgesetzt werden. Die Initiative käme somit bei ihrer Annahme nicht unmittelbar zur Anwendung, sondern schriebe vielmehr dem Planungsträger vor, was er in Bebauungsplänen bei der Umzonung von Bahn-, Industrie- und Gewerbearealen in eine Zone mit Wohnanteil zwingend festzulegen hätte. Der entsprechende Beschluss des Planungsträgers könnte im Einzelfall einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Bei der Umsetzung der Vorgaben der Initiative in den Bebauungsplänen müsste der Planungsträger einerseits den Vorgaben aus der neuen Verfassungsbestimmung, andererseits aber auch anderen verfassungsmässigen Vorgaben Rechnung tragen.

Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob eine Umsetzung der Vorgaben nach lit. a–c im Einzelfall im Einklang mit dem höherrangigen Recht möglich erscheint. Nur wenn eine solche Umsetzung ausgeschlossen respektive mit der Zielsetzung der Initiative nicht mehr vereinbar wäre, wäre ein Verstoß der Initiative selbst gegen höherrangiges Recht und somit die Unzulässigkeit der Initiative zu bejahen.

3.4.3.1 Gemäss lit. a der vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmung müssen bei den betroffenen Transformationsarealen 50 % des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche pro Bebauungsplan gemeinnützig im Sinne des WFG dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden bzw. muss der Boden durch Verkauf oder in selbstständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation gemäss Art. 4 Abs. 2 WFG abgegeben werden. Der Begriff «gemeinnützig» wird in der genannten Bestimmung als eine Tätigkeit definiert, «welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient». Für das Argument der Beschwerdeführenden, wonach einzig Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus diese Anforderungen erfüllen können, findet sich in der Volksinitiative, wie bereits oben im Zusammenhang mit der Prüfung der Rüge der Unmöglichkeit der Initiative ausgeführt (E. 3.3.4.2), keine Grundlage. Auch eine grundsätzlich gewinnstrebig Organisation kann selbstverständlich einen Teil ihrer Liegenschaften im vorgenannten Sinn gemeinnützig, d.h. nicht gewinnstrebig und im Sinn der Deckung des Bedarfs an gemeinnützigem Wohnraum, vermieten. Durch den in der Initiative verwendeten Begriff der «Gemeinnützigkeit» ist aber gemäss dessen Definition in Art. 4 Abs. 3 WFG zu folgern, dass die Vermietung in diesem Bereich nicht gewinnstrebig sein darf, und dass sie der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dienen muss. Die Formulierung der «Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum» wird auch in § 9 Abs. 1 des baselstädtischen Wohnraumförderungsgesetz (WRFG, SG 861.500) verwendet. Über die Frage, welche Kategorie von Wohnungen zum preisgünstigen Wohnraum zählen, wurde resp. wird in Basel-Stadt im Zuge der Umsetzung von § 34 Abs. 2 KV betreffend Fördermassnahmen zum Erhalt bestehenden bezahlbaren Wohnraums und der Revision des Wohnraumförderungsgesetz-

zes kontrovers diskutiert (vgl. dazu die kantonale Volksinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz»). Es ist aber vorliegend nicht erkennbar, dass die Frage, wie diese Begriffe auszulegen sind, Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Initiative haben soll, da sich ein Eingriff in die Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit vielmehr aus dem mit der Gemeinnützigkeit verbundenen Verbot der gewinnstrebigen Vermietung ergibt.

Ob der Zusatz, wonach die Vermietung dauerhaft in Kostenmiete zu erfolgen hat, eine materiell bedeutende zusätzliche Anforderung darstellt, ist unklar. Der Begriff der Kostenmiete wird entgegen der Darstellung der Beigeladenen weder im WFG noch in der WFV klar definiert. Das Bundesgericht führte in BGE 146 I 70 in Bezug auf die ähnlich gelagerte Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen» der Stadt Bern bei der Prüfung des Begriffs der Kostenmiete aus, dass sich eine Begriffsbestimmung zumindest teilweise aus Art. 269a des Obligationenrechts (OR, SR 220) bzw. der Wohnraumförderungsgesetzgebung des Bundes ergebe. In BGE 118 II 124 wurde die Kostenmiete im Zusammenhang mit der Berechnung der «kostendeckenden Bruttorendite» gemäss Art. 269a lit. c OR resp. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG, SR 221.213.11) verwendet. Dazu führte das Bundesgericht in Erwägung E. 4 seines Entscheids aus, es solle verhindert werden, «dass der Vermieter auf Kosten des Mieters einen übersetzten Ertrag erwirtschaftete (Grundsatz der Kostenmiete)». Dieser Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass bei der Vermietung einer Liegenschaft «dauerhaft in Kostenmiete» nicht zwingend keine Rendite erzielt werden darf, zumal ein angemessener Ertrag auf dem investierten Eigenkapital auch bei der kostendeckenden Bruttorendite zulässig ist (dazu auch BGE 141 III 245 E. 6.3 mit weiteren Hinweisen). Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt stützte sich in der Beantwortung der schriftlichen Anfrage von Georg Mattmüller betreffend «Kostenmiete im Zusammenhang mit dem Wohnbauprogramm 1'000+» vom 22. Januar 2020 (vgl. dazu Replik vom 5. Mai 2021 Beilage 1 [act. 18], nachfolgend schriftliche Anfrage) bezüglich der Kostenmiete auf die Definition der Stadt Zürich gemäss der zürcherischen Wohnbauförderungsverordnung (GS 841.1) und des Mietzinsreglements der Stadt Zürich (GS 841.50). Eine Kostenmiete sei demgemäss so hoch, dass sie den Aufwand des Bauträgers decke. Mit der Kostenmiete würden die Schuldzinsen und die Verwaltungskosten beglichen, der Unterhalt und Werterhalt der Liegenschaften sowie die Rückstellungen zur Erneuerung sichergestellt (schriftliche Anfrage S. 3). Gestützt auf diese Grundlagen ist nicht davon auszugehen, dass mit der im Initiativtext verankerten Auflage in § 34a Abs. 1 lit. a, wonach die Vermietung dauerhaft in Kostenmiete zu erfolgen hat, gegenüber derjenigen, wonach sie gemeinnützig im Sinne des WFG zu sein hat, eine weitergehende Beschränkung für die Eigentümerschaft verbunden ist.

Während die Bestimmungen von Art. 269 und Art. 269a OR auf die Vermietung von Wohn- und Geschäftsräumen zur Anwendung kommt, befasst sich das WFG, auf welches in der Volksinitiative Bezug genommen wird, ausschliesslich mit der Förderung des Wohnraums für Haushalte mit geringem Einkommen sowie dem Zugang

zum Wohneigentum. Als Wohnraum gelten gemäss Art. 4 Abs. 1 WFG alle ständig dem Wohnen dienenden Räume. Es muss daher als fraglich bezeichnet werden, ob die Bestimmung, wonach 50 % des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche gemeinnützig im Sinne des WFG dauerhaft in Kostenmiete vermietet werden müssen, analog auch auf die Vermietung von Geschäftsräumen zur Anwendung gelangen kann, wie dies von den Beigeladenen geltend gemacht wird. Für die Eingriffsdichte des Verfassungsartikels der vorliegenden Initiative spielt es im Ergebnis aber keine Rolle, ob die Vorgabe nur für eine Vermietung für Wohnzwecke zum Tragen kommt oder auch für eine Geschäftsmiete gelten soll, da die Anforderungen der gemeinnützigen Vermietung im Sinne des WFG dauerhaft in Kostenmiete in jedem Fall auf 50 % des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche zur Geltung kommt, soweit nicht (im gleichen Umfang) eine Abgabe des Bodens durch Verkauf oder im selbständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation gemäss Art. 4 Abs. 2 WFG erfolgt. Es ist daher für lit. a der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung zu prüfen (dazu unten E. 3.5), ob diese Bestimmung als mit Art. 26 BV (Eigentumsgarantie) und Art. 27 BV (Wirtschaftsfreiheit) in Verbindung mit Art. 36 BV vereinbar erscheint bzw. ob sie sich so auslegen und umsetzen lässt, dass eine verfassungskonforme Anwendung im konkreten Fall grundsätzlich möglich ist.

3.4.3.2 Gemäss lit. b der vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmung sind die Zonen- und Bebauungspläne gemäss § 55 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt unter Mitwirkung der Bevölkerung erarbeitet worden; die Ergebnisse der Mitwirkung sind in der Planung angemessen berücksichtigt. Von den Beschwerdeführenden wird zu Recht nicht geltend gemacht, dass diese Bestimmung die Eigentumsgarantie und/oder die von der Wirtschaftsfreiheit abgeleitete Vertragsfreiheit tangiert.

3.4.3.3 Gemäss lit. c erreichen die Areale das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität. Den obigen Ausführungen zur Frage der Undurchführbarkeit der Initiative (E. 3.3.4.3) ist zu entnehmen, dass bei der Auslegung dieser Bestimmung ein beachtlicher Spielraum besteht, welcher im Rahmen der Umsetzung (mittels Bebauungsplänen) einzugrenzen ist. Die Eingriffsdichte dieser Norm wird verstärkt, wenn die Norm auf mehrere Aspekte der Nutzung der entsprechenden Parzelle zur Anwendung gebracht wird. Sie wird demgegenüber geschwächt, wenn sie nur einzelne Aspekte wie etwa den Neubau und Betrieb von Gebäuden und die Infrastruktur betreffen soll. Auch diese Bestimmung muss somit im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Art. 26 und 27 BV in Verbindung mit Art. 36 BV geprüft werden.

### 3.5 *Prüfung des Eingriffs in die Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit*

3.5.1 Das Bundesgericht hat sich wie bereits erwähnt (oben E. 3.4.3.1) im Entscheid BGE 146 I 70 mit der Zulässigkeit der Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen»

der Stadt Bern befasst. Die in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Initiative sah unter anderem eine Ergänzung der Bauordnung der Stadt Bern (BO, SSSB 721.1) mit einem Art. 16b vor. Nach dessen Abs. 1 «wird bei Um- und Neueinzonungen sichergestellt, gegebenenfalls mittels einer Überbauungsordnung, dass in den Wohnzonen (Wohnzone W, gemischte Wohnzone WG, Kernzone K) mindestens ein Drittel der Wohnnutzung als preisgünstiger Wohnraum im Sinne der WFV erstellt und dauerhaft in Kostenmiete vermietet wird oder der Boden durch Verkauf oder im selbständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation im Sinne von Art. 37 WFV abgegeben wird, die die Wohnungen dauerhaft in Kostenmiete vermietet». Nach Abs. 2 sind «geringfügige Änderungen von Nutzungsplänen gemäss Art. 122 der Bauverordnung (BauV, BSG 721.1) ausgenommen. Das für die Planung zuständige Organ kann im Einzelfall weitere Um- und Neueinzonungen, namentlich von kleineren Arealen, von der Verpflichtung ausnehmen, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, oder diese Verpflichtung einschränken.» Das Bundesgericht führte in diesem Zusammenhang aus, dass die vorgesehenen Massnahmen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die von der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) abgeleitete Vertragsfreiheit tangierten (BGE 146 I 70 E. 6.1).

3.5.2 Im Licht dieser Rechtsprechung ist ein solcher Grundrechtseingriff auch für die vorliegend zu prüfende Initiative anzunehmen. Die in Art. 26 BV und § 11 Abs. 1 lit. r KV verankerte Eigentumsgarantie schützt als Bestandesgarantie die Nutzung, Verwendung und Veräusserung von Grundstücken (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016, Rz. 1797). Die in § 34a lit. a des Initiativtextes vorgeschlagenen Massnahmen gelten zwar für die Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Areale (noch) nicht unmittelbar, da sie ausschliesslich Regeln für den Fall einer Umzonung festlegen. Für diesen Fall bestehen dann jedoch verbindliche Vorgaben, die für die Eigentümerschaft der betroffenen Parzellen Einschränkungen bei der Nutzung und Verwendung ihres Eigentums bedeuten, indem die Hälfte des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche zwingend für eine nichtgewinnstrebige Vermietung reserviert resp. einer entsprechend gemeinnützigen Organisation abgegeben werden muss. Damit tangiert die Initiative zweifellos die Eigentumsgarantie und die von der Wirtschaftsfreiheit abgeleitete Vertragsfreiheit der (potentiell) betroffenen Grundeigentümerschaft. Dasselbe gilt für die Bestimmung in § 34a lit. c bezüglich der Erreichung des Ziels der CO<sub>2</sub>-Neutralität, und zwar unabhängig von der Frage, wie umfassend diese Vorgabe zu verstehen ist. Insgesamt betrachtet ist daher, wie von den Beschwerdeführenden geltend gemacht, von einem Grundrechtseingriff auszugehen. Die Beschwerdeführenden bringen jedoch zu Recht nicht vor, dass auch der nach Art. 36 Abs. 4 BV unantastbare Kerngehalt der Eigentumsgarantie berührt wäre. Dieser wird gemeinhin mit der Institutsgarantie gleichgesetzt (vgl. VALLENDER/HETTICH, in: St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 26 N 51 f.) und schützt vor einer Aushöhlung oder gar Aufhebung des Rechtsinstituts der Eigentumsgarantie (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016,

N 1792). Davon kann hier keine Rede sein, begrenzen die in der Initiative vorgesehenen Vorgaben doch wie andere planungsrechtliche Massnahmen allein die Nutzung des Grundeigentums, ohne dieses auszuhöhlen. Dies gilt umso mehr, als das Grundeigentum immer nur nach Massgabe der Nutzungsordnung genutzt werden kann.

### 3.6 Prüfung der Zulässigkeit des Grundrechtseingriffs

Ein Grundrechtseingriff ist zulässig, wenn er auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt wird und verhältnismässig ist (vgl. VGE VG.2021.1 vom 9. November 2021 E. 2.3, VG.2020.1 vom 22. Juli 2020 E. 3.2.1). Die Beschwerdeführenden bringen keine Vorbehalte betreffend die erforderliche gesetzliche Grundlage vor. Diese ist angesichts der ausformulierten Verfassungsinitiative zu bejahen. Nachfolgend sind daher die Fragen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit zu prüfen.

#### 3.6.1 Öffentliches Interesse

3.6.1.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, es liege kein bzw. kein hinreichend öffentliches Interesse an den Bestimmungen der Initiative vor, da die Transformationsareale im Kanton Basel-Stadt nicht im Eigentum von «Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus» stehen würden (act. 4 Abschnitt E). Vielmehr gehörten diese Areale oftmals Institutionen, die die investierten Gelder insbesondere im Auftrag von Pensionskassen gewinnbringend anlegen müssten. Des Weiteren stünden die Areale auch im Eigentum der öffentlichen Hand, der es nicht möglich sei, sich in eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu transformieren. Die Initiative verlange nicht nur, dass die Eigentümerschaft Wohnungen preisgünstig in Kostenmiete vermiete. Sie verlange vielmehr eine Änderung der Eigentümer-Organisationsform. Die Eigentümerschaft müsste bei Gültigkeit der Initiative die Areale zwingend an eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus abtreten bzw. ein Baurecht zugunsten einer solchen Organisation begründen. An einem solchen Zwangsverkauf könne kein öffentliches Interesse bestehen.

3.6.1.2 Nach Ansicht der Beigeladenen besteht demgegenüber ein höchst wichtiges und dringliches öffentliches Interesse an der Förderung von preisgünstigem Wohnen und Arbeiten, der damit verbundenen Sicherung des allgemeinen Zugangs zum urbanen Leben, der ausgewogenen Durchmischung im Stadtgebiet, dem Umweltschutz und generell einer nachhaltigen Raum- und Stadtplanung (act. 14 Ziff. 66–71).

3.6.1.3 Die Beschränkung von Grundrechten muss durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Beim öffentlichen Interesse handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Im öffentlichen Interesse liegt all das, was der Staat zum Gemeinwohl vorkehren muss, um eine ihm obliegende Aufgabe zu erfül-

len (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 315). Die öffentlichen Interessen betreffen Anliegen, die nicht nur dem Interesse einer Einzelperson dienen, sondern dem Wohl einer ganzen Personengemeinschaft (PLÜSS, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, in: ZStÖR 177 [2007], S. 55). Sie ergeben sich weitgehend aus der positiv gesetzten Rechtsordnung, d. h. aus der Verfassung. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist zeitlich und in gewissen Belangen auch örtlich wandelbar (vgl. BGE 142 I 49 E. 8.1, 138 I 378 E. 8.3). Aufgrund gesellschaftlicher, technischer und anderer Entwicklungen können neue öffentliche Interessen entstehen – z.B. Raumplanung, Umweltschutz – und bisherige an Bedeutung verlieren (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, S. 112.). Die von der Rechtsordnung anerkannten öffentlichen Interessen finden sich dabei oftmals in den Ziel-, Zweck- und Programmartikeln der Verfassung (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 1217) resp. den Ziel- und Zweckartikeln in den Sachgesetzen und auch Verordnungen (vgl. VGE VD.2019.125 vom 3. Dezember 2020 E. 3.2.2, VD.2014.5 vom 21. Mai 2015 E. 1.2.3.3 mit Hinweis auf VD.2012.121/122 vom 14. August 2013 E. 6.3.2). Ihre Konkretisierung obliegt in erster Linie dem politischen Prozess bzw. dem zuständigen Gesetzgeber. Dabei gibt es keinen positiven *numerus clausus* zulässiger öffentlicher Interessen (BGE 138 I 378 E. 8.3). Zu den wichtigsten Gruppen öffentlicher Interessen gehören polizeiliche, planerische, soziale, umweltpolitische und fiskalische Interessen (BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, Staatsorganisationsrecht, Zürich 2017, S. 72; VALLENDER/HETTICH, a.a.O., Art. 26 BV N 47). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in das Eigentum zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht rein fiskalischer Natur ist oder gegen anderweitige Verfassungsnormen verstösst (vgl. BGE 106 Ia 94 E. 3.a; BGer 1C\_455/2010 vom 7. Januar 2011 E. 3.3–3.5).

3.6.1.4 Das Bundesgericht hat sich bei der bereits erwähnten Prüfung der Berner Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen» in seinem Urteil BGE 146 I 70 auch mit dem Begriff des öffentlichen Interesses auseinandergesetzt. Es erwog, dass die in der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen das Ziel hätten, das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen in der Stadt Bern zu erhöhen bzw. das Bedürfnis der Bevölkerung nach einem genügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen zu befriedigen. Daran bestehe ein schutzwürdiges öffentliches Interesse, und zwar unabhängig davon, ob sichergestellt sei, dass nur Personen mit tiefem Einkommen vom günstigen Wohnraum profitieren würden (BGE 146 I 70 E. 5.3). Diese Überlegungen lassen sich auf die vorliegende Initiative übertragen. Gemäss § 34 Abs. 2 KV fördert der Staat im Interesse eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes den Wohnungsbau. Er achtet dabei auf ein angemessenes Angebot vor allem an familiengerechten Wohnungen. Nach § 34 Abs. 3 KV sorgt er in Zeiten von Wohnungsnot, entsprechend den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung, dafür, dass diese vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen wirksam geschützt

wird. Wohnungsnot besteht nach § 34 Abs. 6 KV bei einem Leerwohnungsbestand von 1,5 Prozent oder weniger. Das Appellationsgericht hielt in diesem Zusammenhang fest, dass seit dem Jahr 1942 mit Ausnahme der drei Jahre 1998, 1999 und 2005 in Basel immer Wohnungsnot in dem vorstehend definierten Sinn geherrscht habe (VGE VG.2020.1 vom 22. Juli 2020 E. 5.3.4). Dies ergibt sich auch für die gegenwärtige Situation aus der Leerstandserhebung des Statistischen Amtes Basel-Stadt in der Ausgabe des Jahres 2021 ([file:///gepoolsvfil1.bs.ch/user\\$/saggec/myFiles/Downloads/Leerstandsbericht.pdf](file:///gepoolsvfil1.bs.ch/user$/saggec/myFiles/Downloads/Leerstandsbericht.pdf), letztmals besucht am 20. Dezember 2021). Aufgrund dieses tiefen Bestands von Leerwohnungen ist ein öffentliches Interesse somit nicht nur am Erhalt bestehenden bezahlbaren Wohnraums zu bejahen, sondern auch an der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum. Die Beigeladenen verweisen diesbezüglich zu Recht auch auf Art. 108 BV, wonach der Bund dazu verpflichtet ist, den Wohnungsbau, die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie der Wohnkosten zu fördern.

In Anbetracht dieser vorstehend erwähnten Rechtsprechung ist demnach nicht daran zu zweifeln, dass im vorliegenden Fall ein öffentliches Interesse an den Vorgaben von § 34a lit. a des Initiativtextes und damit der Förderung des gemeinnützigen Wohnraums besteht.

3.6.1.5 Ebenfalls zu bejahen ist ein öffentliches Interesse an der Vorgabe der CO<sub>2</sub>-Neutralität nach § 34a lit. c des Initiativtextes. An der UN-Klimakonferenz in Paris Ende 2015 verpflichteten sich alle beteiligten Staaten mit der Verabschiedung des Klimaübereinkommens (SR 0.814.012) zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Die Schweiz ist als Alpenland besonders stark vom Klimawandel betroffen. Sie erwärmt sich doppelt so stark wie der weltweite Durchschnitt: Dem Treibhausgasinventar des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) ist für die Jahre 1990–2019 zu entnehmen, dass sich die Treibhausgasemissionen in der Schweiz im Jahr 2019 auf 46,2 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente beliefen und sie damit 14 Prozent tiefer als im Basisjahr 1990 lagen. Damit wird das nationale Klimaziel für das Jahr 2020 von minus 20 Prozent Treibhausgasausstoss gegenüber dem Jahr 1990 deutlich verfehlt (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/zustand/daten/treibhausgasinventar.html>, letztmals besucht am 20. Dezember 2021). Der Bundesrat beschloss im Jahr 2019, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr Treibhausgase ausstossen soll, als natürliche und technische Speicher aufnehmen können. Mit dem Netto-Null-Ziel trägt er den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen des Weltklimarates (IPCC) Rechnung, dass bereits ab einer durchschnittlichen Klimaerwärmung von 1,5 Grad mit gravierenden Folgen für Mensch und Artenvielfalt zu rechnen ist. Auch an der UN-Klimakonferenz in Glasgow 2021 bekräftigte der Bundespräsident die Absicht der Schweiz, ihre Emissionen bis 2030 zu halbieren und bis 2050 auf Netto-Null hinunterzufahren. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wies im Legislaturplan 2021–2025 darauf hin, dass der Verbrauch der natürlichen Ressourcen, die klimati-

schen Veränderungen sowie die Belastungen für die Ökosysteme und der Verlust der Biodiversität weltweit zunehmen würden (abrufbar unter <https://www.bs.ch/publikationen/regierungsrat/rr-legislaturplan.html>, letztmals besucht am 20. Dezember 2021). Er erklärte den Klimaschutz zu einem der drei Schwerpunkte der Legislatur. Bei sämtlichen Aktivitäten sollen die natürlichen Ressourcen geschont und der CO<sub>2</sub>-Ausstoss im Kanton Basel-Stadt gesenkt werden. Ebenso verabschiedete der Grosse Rat am 20. Februar 2019 eine Resolution zur Ausrufung des Klimanotstandes und hielt darin fest, dass es unerlässlich sei, die Treibhausgasemissionen schnellstmöglich massiv zu reduzieren, um eine unkontrollierbare globale Erwärmung mit nicht absehbaren Folgen zu verhindern. Der Grosse Rat werde die Auswirkungen auf das Klima sowie die ökologische, gesellschaftliche und ökonomische Nachhaltigkeit bei jeglichen davon betroffenen Geschäften berücksichtigen und wenn immer möglich jene Geschäfte prioritär behandeln, welche den Klimawandel oder dessen Folgen abschwächen. Er orientiere sich für zukünftige Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels an den Berichten des IPCC, insbesondere in Bezug auf Investitionen zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen (vgl. <https://www.bs.ch/nm/2019-das-basler-parlament-verabschiedet-resolution-zum-klimawandel-gr.html>, letztmals besucht am 20. Dezember 2021).

Ein öffentliches Interesse an der Reduktion von Treibhausgas-Emissionen, insbesondere auch des CO<sub>2</sub>-Ausstosses ist daher fraglos zu bejahen, was zu Recht von den Beschwerdeführenden auch nicht in Frage gestellt wird.

### 3.6.2 *Verhältnismässigkeit*

3.6.2.1 Die Beschwerdeführenden führen bezüglich der Verhältnismässigkeit aus, dass die von der Initiative vorgesehenen Massnahmen nicht geeignet seien, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen (act. 4 Abschnitt E). Die Förderung von Kostenmiete und gemeinnützigen Bauträgern und somit ein Renditeverzicht beim Eigentümer würden nicht zwingend bedeuten, dass die entsprechenden Mieten automatisch günstiger seien als Marktmieten, oder dass Genossenschaftswohnungen automatisch preisgünstig und bezahlbar seien. Es sei Genossenschaften insbesondere bei komplexen und teuren Transformationsarealen gar nicht möglich, die notwendigen Investitionen zu erbringen und die Kontrolle über die Baukosten zu behalten. Die in der Initiative vorgesehenen Massnahmen seien auch für das Ziel der Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum nicht erforderlich. In Basel bestünden bei einem Gesamtbestand von rund 100'000 Wohneinheiten bereits heute rund 10'000 Genossenschaftswohnungen. Diese Quote von 10 % umfasse nur die «gemeinnützigen» Wohnungen. Die ausserhalb von Genossenschaften bestehenden «preisgünstigen» Wohnungen wie beispielsweise nicht sanierte Altbauwohnungen kämen noch dazu. Der Kanton Basel-Stadt plane in den kommenden Jahren bereits ohne die Initiative, über 1'000 Wohnungen mittels Eigeninvestition im Finanzvermögen zu bauen und diese preisgünstig zu vermieten. Dazu kämen Baurechte zugun-

ten von Wohnbaugenossenschaften auf bereits entwickelten Transformationsarealen, die nicht mehr unter die Initiative fallen würden. Die Zielvorgabe des 2019 revidierten baselstädtischen Richtplans von einem Drittel preisgünstigen Wohnraums bei der Entwicklung neuer Wohngebiete könne auch ohne die Vorgabe der Initiative erreicht, wenn nicht sogar übertroffen werden. Schliesslich sei der mit der Initiative verbundene Eingriff in die Wirtschaftseinheit bzw. in die Eigentumsgarantie auch nicht zumutbar, wobei die Beschwerdeführenden auf entsprechende Berechnungen eines Transformationsareals in Basel verweisen. Diejenigen Grundeigentümer, die vor der Lancierung der Initiative Transformationsareale erworben hätten, hätten davon ausgehen dürfen, dass sie die Areale im Rahmen des kantonalen Richtplans bzw. aufgrund einer Planungsvereinbarung mit dem Kanton nutzen können. Sie hätten demnach einen Kaufpreis bezahlt, der demjenigen von Bauland mit den vorgesehenen Nutzungsmöglichkeiten entspreche. Die Gesamtwirtschaftlichkeit würde durch Annahme der Initiative jedoch verunmöglicht.

3.6.2.2 Nach Ansicht der Beigeladenen ist der eventuelle Grundrechtseingriff verhältnismässig (act. 14 Ziff. 72–84). Die Initiative sei zur Erreichung der Ziele geeignet. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden sei auch eine nicht-genossenschaftliche Vermietung in Kostenmiete und alternativ auch eine Abgabe an gemeinnützige Organisationen möglich. Für die Erreichung der effektiven Ziele der Initiative seien keine milderer als die darin vorgesehenen Mittel gegeben. Bei der hier vorzunehmenden abstrakten Normenkontrolle sei nicht die Zumutbarkeit im konkreten Fall, sondern die generelle Zumutbarkeit zu prüfen. Selbst wenn mit der Initiative übermässig in das Eigentum und darauf beruhende wirtschaftliche Rechte eingegriffen werde, habe dies nicht die Ungültigkeit der Initiative zur Folge. Vielmehr kämen im Fall der Annahme und Anwendung derselben allenfalls eine Entschädigungspflicht nach den Grundsätzen der materiellen Enteignung in Betracht.

3.6.2.3 Aus dem Gebot der Verhältnismässigkeit ergibt sich, dass der mit der Initiative verbundene Eingriff zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein muss, sowie dass zwischen dem Ziel und den Massnahmen ein vernünftiges Verhältnis besteht bzw. die Massnahmen für die Betroffenen zumutbar sind (vgl. zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz VGE VD.2020.194 vom 12. August 2021 E. 3.7.1 mit weiteren Hinweisen). Zumutbar bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zur damit verbundenen Belastung für die Betroffenen stehen muss (vgl. BGer 2C\_236/2020 vom 28. August 2020 E. 6.4; VGE VD.2019.36 vom 10. Januar 2020 E. 7). Ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit bzw. die Eigentumsrechte einer Person ist zumutbar, wenn zwischen dem mit der angeordneten Massnahme angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die betroffene Person bewirkt, ein vernünftiges Verhältnis gewahrt wird. Die entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen sind dabei anhand der gegebenen Umstände objektiv zu würdigen und zueinander in Bezug zu setzen (BGE 142 I 49 E. 9.1).

3.6.2.4 Zunächst ist festzuhalten, dass die Überlegungen des Bundesgerichts in seiner Entscheid BGE 146 I 70 zur Verhältnismässigkeit der Berner Initiative «Für bezahlbare Wohnungen» auf die hier zu beurteilende Initiative übertragen werden können. Demnach stufte das Bundesgericht die vorgesehenen Massnahmen als *geeignet* ein, um das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen in der Stadt Bern zu erhöhen bzw. das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von solchen Mietwohnungen zu befriedigen (BGE 146 I 70 E. 6.4.1). Die Beschwerdeführenden weisen zwar zu Recht darauf hin, dass im vorliegenden Fall die Vermietung von Wohnraum «gemeinnützig im Sinne des WFG dauerhaft in Kostenmiete» erfolgen soll, während in der Berner Initiative von der Wohnnutzung als «preisgünstigem Wohnraum im Sinne der WFV» gesprochen wurde. In der vorliegenden Initiative wird die Schaffung von «preisgünstigem» Wohnraum nicht explizit erwähnt, jedoch ist der Begriff des preisgünstigen Wohnraums dem WFG wortimmanent und auf jenes Gesetz wird explizit Bezug genommen. Diese Zielsetzung liegt der strittigen Initiative fraglos zugrunde und kann mit ihr auch umgesetzt werden. Wie zudem bereits ausgeführt wurde, fördert der Bund gemäss Art. 2 Abs. 1 WFG den Bau, die Erneuerung und den Erwerb preisgünstigen Wohnraums sowie die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Als gemeinnützig gilt gemäss Art. 4 Abs. 3 WFG eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient. Die Beschwerdeführenden weisen zwar zu Recht darauf hin, dass die von einer Genossenschaft errichteten Wohnungen nicht per se preisgünstig und bezahlbar sein müssen. Für die Definition einer Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird aber zwingend verlangt, dass sie nach ihren Statuten den Zweck verfolgt, dauerhaft den Bedarf nach Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken (Art. 37 WFV). Damit ist auch mit der Übertragung von Boden im Eigentum oder im Baurecht an solche Organisationen sichergestellt, dass dies der Förderung von preisgünstigem Wohnraum dient. Dasselbe ist zu bejahen, wenn andere Organisationen resp. Eigentümerinnen und Eigentümer die Vermietung gemeinnützig im Sinne des WFG vornehmen (müssen).

Es ist somit festzustellen, dass die in der Initiative vorgesehenen Massnahmen für die Erreichung der sich aus den vorgenannten öffentlichen Interessen ergebenden Ziele *geeignet* sind. Dass dies auch für die Emissionsreduktion gilt, wird von den Beschwerdeführenden zu Recht nicht in Frage gestellt.

3.6.2.5 Auch bezüglich der *Erforderlichkeit* dringen die Beschwerdeführenden mit ihrer Argumentation nicht durch. So ist in Übereinstimmung mit den Beigeladenen festzuhalten, dass die Eigentumsübertragung von Teilen der Areale an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus nur eine der Möglichkeiten darstellt, die Vorgabe der Initiative umzusetzen. Der Initiative ist nicht zu entnehmen, dass es anderen Organisationen oder Eigentümerschaften verwehrt sein soll, die von den Vorgaben erfassten Bruttogeschossflächen selbst gemeinnützig im Sinne des WFG dauerhaft in Kostenmiete zu vermieten. Gemäss den obigen Ausführungen

(E. 3.6.1.4) besteht an der Förderung der Schaffung von Wohnraum zur gemeinnützigen Vermietung ein öffentliches Interesse. So führte der Regierungsrat bereits im Jahr 2018 aus, dass die Wohnraumentwicklung und -politik aufgrund des tiefen Wohnungsleerstandes und der wachsenden Einwohnerzahl im Kanton Basel-Stadt in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen habe und mittlerweile eines der wichtigsten Themen für die Bevölkerung darstelle (vgl. Ratschlag 18.1529.01 betreffend Anpassung des Gesetzes über die Wohnraumförderung [Wohnraumfördergesetz, WRFG] vom 12. Dezember 2018, S. 21). Im aktuellen, d.h. vom Bund im Juli 2020 genehmigten kantonalen Richtplan ist als Planungsziel denn auch festgehalten, dass «bei den Arealentwicklungen mindestens ein Drittel preisgünstiger Wohnraum» vorzusehen sei (Richtplantext «Schwerpunkte Wohnen» S. 69, abrufbar unter <https://www.richtplan.bs.ch/download/richtplan/geltender-richtplan.html>, letztmals besucht am 20. Dezember 2021). Weiter führte der Regierungsrat im Bericht und Ratschlag 20.01830.01 zur «Umsetzung der Initiative Recht auf Wohnen» (nachfolgend Bericht und Ratschlag Recht auf Wohnen) aus, dass es in den vergangenen Jahren für Haushalte mit geringem Einkommen zunehmend schwieriger geworden sei, eine passende Wohnung zu finden, da Wohnungen im Tiefpreissegment kaum neu vermietet würden (Bericht und Ratschlag Recht auf Wohnen S. 4). Der Regierungsrat beschloss daher diverse Massnahmen, welche zur Erreichung der im Bericht und Ratschlag aufgeführten Zielwerte für bestimmte Kategorien von Mietwohnungen beitragen sollen. Zur Zielerreichung sollen nebst der Unterstützung der Wohnbaugenossenschaften unter anderem der Ausbau preisgünstiger Wohnungen im Finanzvermögen und die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung beitragen. Im Legislaturplan 2021–2025 stellte der Regierungsrat in Aussicht, dass sich der Kanton im Rahmen des «Wohnbauprogramms 1000+» sowie gemeinsam mit privaten Investorinnen und Investoren und den Wohnbaugenossenschaften aktiv für die Weiterentwicklung eines differenzierten Wohnraumangebotes einsetzen werde (u.a. Basler Kostentmietmodell, kantonale Wohnbaustiftung, vgl. Legislaturplan 2021–2025 S. 18). Der Regierungsrat weist somit selbst darauf hin, dass zur Erreichung der Ziele, welche auch der vorliegend zu beurteilenden Initiative zu Grunde liegen, verschiedene Massnahmen umgesetzt werden müssen. Von den Beschwerdeführenden wird nicht aufgezeigt, ob und zu welchem Zeitpunkt alleine mit den vorgeschlagenen resp. angeordneten Massnahmen sichergestellt werden kann, dass sich die Leerstandsquote über den in § 34 Abs. 6 KV definierten Grenzwert zur Annahme der Wohnungsnot bewegen könnte und dass insbesondere auch genügend Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen (vgl. dazu den Zweckartikel des WFG) zur Verfügung stehen wird. Es kann daher nicht vorausgesagt werden, dass das öffentliche Interesse, welchem die vorliegend beurteilte Initiative dienen soll, in absehbarer Zeit nicht mehr vorhanden sein soll. Es ist somit entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht erkennbar, dass es an der Erforderlichkeit der in der Initiative vorgesehenen Massnahmen fehlen soll.

3.6.2.6 Schliesslich vermögen die Beschwerdeführenden auch mit ihrer Rüge, die Initiative sei nicht *zumutbar*, nicht durchzudringen. Bei der erwähnten Prüfung der Berner Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen» führte das Bundesgericht in BGE 146 I 70 diesbezüglich aus, dass bei der vorzunehmenden abstrakten Normenkontrolle zu prüfen sei, ob die strittigen Bestimmungen in vertretbarer Weise als mit Art. 26 BV und Art. 27 BV in Verbindung mit Art. 36 BV vereinbar erscheinen bzw. ob sie sich so auslegen und umsetzen liessen, dass eine verfassungskonforme Anwendung im konkreten Fall grundsätzlich möglich sei. Die Bestimmungen seien nicht aufzuheben, soweit ihre Anwendung in besonders gelagerten Fällen unverhältnismässig sein könnte, zumal betroffene Grundeigentümer die entsprechende Verpflichtung im konkreten Anwendungsfall gerichtlich überprüfen lassen könnten (BGE 146 I 70 E. 6.1). Im Rahmen der materiellen Prüfung führte das Gericht aus, dass die Massnahmen nur im Falle von Um- und Neueinzonungen zum Tragen kämen. Es seien nur Grundstücke betroffen, für welche die Möglichkeit der Wohnnutzung neu geschaffen oder für welche die für die Wohnnutzung zulässige Fläche vergrössert werde, was die Intensität des Eingriffs in die Rechte der betroffenen Grundeigentümer stark relativierte. Weiter sei zu beachten, dass die Verpflichtung, Wohnungen preisgünstig zu vermieten bzw. Boden zu diesem Zweck abzugeben, nur für einen beschränkten Teil der neu der Wohnnutzung zugeführten Fläche gelte, während die betroffenen Grundeigentümer auf dem restlichen Teil der neu der Wohnnutzung zugeführten Fläche teurere Wohnungen errichten könnten. In diesem Sinn wirke der mit der Vorgabe verbundene Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit grundsätzlich nicht schwer. Zudem würden Ausnahmebestimmungen der zuständigen Behörde ermöglichen, im Einzelfall von der Vorgabe abzuweichen, wenn dies mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip geboten erscheine. Eine Abwägung der sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen ergebe, dass die vorgesehenen Massnahmen den betroffenen Personen grundsätzlich trotz fehlender Befristung jedenfalls dann zumutbar seien, wenn nicht mehr als ein Drittel der neu der Wohnnutzung zugewiesenen Fläche für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert werden. Darüber, wie hoch der Anteil der für den preisgünstigen Wohnungsbau vorgesehenen Fläche im Falle von Um- und Neueinzonungen mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip im konkreten Einzelfall höchstens sein dürfe, sei im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden (BGE 146 I 70 E. 6.4.3).

Diese Überlegungen lassen sich erneut auf die hier vorzunehmende Überprüfung übertragen. So müssen auch hier die Vorgaben der Initiative durch planerische Entscheide des Grossen Rats oder allenfalls des Regierungsrats im Einzelfall umgesetzt und konkretisiert werden. Diese Umsetzungsschritte könnten durch die Betroffenen einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden. Andererseits waren mit der Berner Initiative *alle* Um- und Neueinzonungen erfasst, während vorliegend lediglich solche Bahn-, Industrie- und Gewerbeareale betroffen wären, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden. Welche Flächen von welchen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern in den Anwendungsbereich der Initiativvorgaben fallen, lässt

sich aufgrund dieser allgemeinen Arealumschreibung jedoch nicht genau voraussagen. Wenn ein Transformationsareal umgezont wird, ergibt sich aus der Initiative die Vorgabe, dass nicht nur ein Drittel der neu der Wohnnutzung zugewiesenen Fläche für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert werden muss, wie dies in der Berner Initiative der Fall war, sondern dass mindestens 50 Prozent des Gesamtbestandes der nutzbaren Bruttogeschossfläche pro Bebauungsplan gemeinnützig dauerhaft in Kostenmiete vermietet beziehungsweise der Boden durch Verkauf oder im selbständigen und dauernden Baurecht an eine gemeinnützige Organisation abgegeben werden muss. Die Eingriffsdichte für die betroffene Eigentümerschaft, die sich aus der vorliegenden Initiative ergibt, ist damit weit stärker als diejenige der Berner Initiative. Jedoch ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass die Vorgabe ausschliesslich auf Bahn-, Industrie- und Gewerbeareale, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden, zur Anwendung gelangen würde. Es ist davon auszugehen, dass die Eigentümerschaft solcher Areale im Regelfall in wirtschaftlicher Hinsicht von einer solchen Umzonung trotz der Einschränkungen aus der Initiative profitieren kann.

3.6.2.7 Die Beschwerdeführenden vermögen nicht aufzuzeigen, dass bei einer Umsetzung der Initiative durch entsprechende Planungsbeschlüsse des Grossen Rates oder des Regierungsrats eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung der betroffenen Areale nicht mehr möglich sein soll. Daran ändert auch nichts, dass die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer bei einer Umzonung ihrer Parzellen in eine Zone mit Wohnanteil ohne die sich aus der Initiative ergebenden Auflagen sicherlich eine höhere Rendite erzielen könnten. Dies ist aber für die Frage der wirtschaftlich sinnvollen Nutzung einer Parzelle nach Annahme der vorliegenden Initiative nicht relevant. Bei dem von den «Gemeinnützigkeitsvorgaben» der Initiative betroffenen Anteil der Parzellen dürfen bei Anwendung der Kriterien gemäss Art. 4 Abs. 3 WFG resp. der Vorgaben aus der WFV der Baurechtszins und die Zinsen für das investierte Fremd- und Eigenkapital innerhalb der Schranken von Art. 8 Abs. 2 und 3 WFV als anrechenbare Liegenschaftskosten berücksichtigt werden. Zudem enthält die Initiative keine Vorgaben bezüglich der Preisfestlegung bei der Abgabe des Bodens durch Verkauf oder im Baurecht. Auch für die gemeinnützige Vermietung der Areale ist somit eine Verzinsung des Eigen- und Fremdkapitals respektive die Abschöpfung des Bodenwerts bei Abgabe von Boden durch Verkauf oder im Baurecht nicht ausgeschlossen. Zudem ist entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden zumindest nicht unmöglich, dass mit einer wirtschaftlich intensiveren Nutzung des nicht regulierten Bereichs der Parzellen insgesamt eine auch für Pensionskassen und andere professionelle Anleger angemessene Rendite erzielt werden kann.

3.6.2.8 Im Übrigen ist festzuhalten, dass bei der Beurteilung der Eingriffsdichte der Volksinitiative respektive der möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Eigentümerschaft von betroffenen Parzellen entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht die Differenz zwischen dem (möglichen) Ergebnis einer Zonenände-

nung ohne diese Vorgaben und dem (möglichen) Ergebnis einer Zonenänderung unter Berücksichtigung dieser Vorgaben relevant ist, sondern vielmehr die Differenz zwischen dem Zustand vor dieser Zonenänderung und dem Zustand nach einer möglichen Zonenänderung unter Berücksichtigung der Vorgaben der Initiative. Es besteht kein eigentumsrechtlich geschützter Anspruch auf Vornahme einer zonenplanerischen Änderung, selbst wenn eine solche im Einklang mit den Vorgaben des Richtplanes stehen würde. Ob sich eine solche eigentumsrechtlich geschützte Position aus einer Planungsvereinbarung mit dem Kanton ergeben könnte, wie dies von den Beschwerdeführenden überdies vorgebracht wird, kann vorliegend offengelassen werden: Dass in einer solchen Planungsvereinbarung eine bestimmte Nutzungsmöglichkeit von Arealen, welche zur Realisierung einer Zonenänderung voraussetzt, verbindlich zugesichert worden wäre, wird von den Beschwerdeführenden nicht substantiiert geltend gemacht, geschweige denn belegt.

3.6.2.9 Schliesslich vermögen die Beschwerdeführenden auch nicht aufzuzeigen, dass die Anforderungen nach § 34a Abs. 1 lit. a der Initiative zwingend dazu führten, dass bei den von ihnen aufgeführten Arealen eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung derselben nach der Umzonung nicht mehr möglich sein soll. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Renditemöglichkeiten resp. das Potential der erzielbaren Mieteinnahmen höher ausfallen würden, wenn bei der Umzonung resp. in den dazu ergehenden Bebauungsplänen lediglich ein Anteil des preisgünstigen Wohnens von 15 % (vgl. dazu Beschwerdebeurteilung Beilage 6 [act. 5]: Parteigutachten) resp. von einem Drittel (so die Zielvorgabe im kantonalen Richtplan, vgl. oben E. 3.6.2.5) vorgeschrieben würde. Da mit der Umsetzung der Anforderungen gemäss lit. a der Initiative ausschliesslich das Ausnutzungspotenzial bei einer möglichen Zonenplanänderung eingeschränkt wird, kann ohnehin nicht von einem schwerwiegenden Eingriff in die Eigentumsgarantie der (potentiell) betroffenen Eigentümerschaft gesprochen werden.

3.6.2.10 Dem wirtschaftlichen Interesse der potentiell betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer am Erhalt des mittels Zonenplanänderungen erreichbaren Renditepotenzials respektive an der Verhinderung der sich aus der Initiative ergebenden Einschränkungen steht das vorgenannte öffentliche Interesse (E. 3.6.1) an der Förderung der Schaffung von preisgünstigen Wohnraum im Sinn von Art. 4 Abs. 3 WFG gegenüber. Dieses öffentliche Interesse wird wie erwähnt auch im kantonalen Richtplan ausdrücklich anerkannt. Demgemäss soll Wohnraum für unterschiedliche Bedürfnisse entstehen, und es ist insbesondere ein Anteil von mindestens einem Drittel an preisgünstigem Wohnraum anzustreben (vgl. dazu auch oben E. 3.6.2.5). Mit der vorliegenden Initiative würde das Ziel bei den betroffenen Arealen (Bahn-, Industrie- und Gewerbearealen, die in eine Zone mit Wohnanteil umgezont werden) unter Bezugnahme auf das WFG konkretisiert und die Mindestvorgabe auf 50 % erhöht. Die Beschwerdeführenden vermögen nicht aufzuzeigen, dass diese Erhöhung der Zielvorgabe nicht mehr vom entsprechenden öffentlichen Interesse gedeckt wäre oder

dass das private Interesse der (potentiell) betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer von Parzellen an der ungeschmälernten Erhaltung des Ausnutzungspotenzials bei einer Zonenplanänderung überwiegen würde. Es ist daher nicht erkennbar, dass der angestrebte Zweck nicht in einem vernünftigen Verhältnis zur damit verbundenen Belastung für die Betroffenen stehen und für diese somit nicht zumutbar sein soll.

Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden in ihrer Replik (act. 17) ergibt sich auch aus der entsprechenden *Übergangsbestimmung* der Initiative keine Unzumutbarkeit. Gemäss dieser sind die Anforderungen der Initiative auch auf noch nicht durch den Grossen Rat resp. den Regierungsrat verabschiedete Bebauungspläne anwendbar. Die Beschwerdeführenden sehen darin solche Bebauungspläne zunichte gemacht, für deren Entwicklung umfangreiche Vorarbeiten erforderlich gewesen seien (act. 17 Ziff. 51). Neben der Tatsache, dass diese Rüge erstmals in der Replik und damit verspätet vorgebracht wurde, ist festzuhalten, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken grundsätzlich nicht vor Änderungen der gesetzlichen Grundlagen (hier: bei der Erarbeitung und Vorbereitung von Planungsbeschlüssen zuhanden des Grossen Rats oder des Regierungsrats) geschützt sind. Es ist nicht erkennbar, dass die Initiative mit dieser Übergangsbestimmung gegen höherrangiges Recht verstossen soll.

3.6.2.11 Die Beschwerdeführenden vermögen im Übrigen auch nicht aufzuzeigen, dass die Vorgabe in § 34a Abs. 1 lit. c der Initiative, wonach die von der Bestimmung erfassten Transformationsareale das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität erreichen, unverhältnismässig sein soll. Sie machen in ihrer Beschwerde zwar geltend, dass diese, weder durch sie noch durch die Stimmbevölkerung des Kantons Basel-Stadt quantifizierbare Vorgabe der CO<sub>2</sub>-Neutralität, unter Funktionalitäts-, Kosten- und Ertragsaspekten eine sehr erhebliche Eigentumsbeschränkung zur Folge habe (act. 4 Ziff. 36). Substantiierte Ausführungen dazu, weshalb diese Eigentumsbeschränkungen unverhältnismässig sein sollen, finden sich in der Beschwerde aber nicht. Wie bereits bei der Behandlung der Rüge der Unmöglichkeit der Initiative ausgeführt (vgl. oben E.3.3.4.3), besteht bei der Auslegung dieser Vorgabe ein erheblicher Auslegungsspielraum respektive Auslegungsbedarf. Dass an der Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (vgl. dazu oben E. 3.6.1.5) ein grosses öffentliches Interesse besteht, wird von den Beschwerdeführenden in ihrer Beschwerde nicht in Frage gestellt. Es ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht aufgezeigt, dass eine Auslegung und Anwendung der Vorgabe betreffend CO<sub>2</sub>-Neutralität unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nicht möglich sein soll.

**3.7** Insgesamt zeigt sich, dass die in § 34a lit. a–c des Initiativtextes aufgeführten Anforderungen und damit die Initiative nichts Unmögliches verlangen. Zwar können mit lit. a und lit. c der Bestimmungen die verfassungsrechtlich geschützte Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit potentiell betroffener Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer tangiert sein. Solche Eingriffe basieren nach dem Dargelegten jedoch auf einer

gesetzlichen Grundlage, liegen im öffentlichen Interesse und sind verhältnismässig. Die Initiative ist rechtlich zulässig und die gegen den Grossratsbeschluss erhobene Verfassungsbeschwerde ist damit vollumfänglich abzuweisen.

#### **4. Kosten**

**4.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführenden gestützt auf § 30b in Verbindung mit § 30 Abs. 1 VRPG die Kosten des Verfahrens. Die Gerichtskosten des Beschwerdeverfahrens werden in Anwendung von § 24 des Gerichtsgebührenreglements (GGR, SG 154.810) auf CHF 1'000.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

**4.2** Gemäss § 30 Abs. 1 VRPG kann die unterliegende Partei zu einer Parteientschädigung verurteilt werden. Es handelt sich dabei um eine Kann-Bestimmung, welche keinen Anspruch auf vollen Kostenersatz gewährt. Praxisgemäss wird der obsiegenden Partei bei Verfahren vor dem Verwaltungs- resp. Verfassungsgericht eine angemessene Entschädigung zugesprochen (vgl. etwa VGE VD.2020.113 vom 4. November 2020 E. 5.2; VG.2012.12 vom 17. Februar 2014 E. 2; VD.2021.4 vom 11. April 2021 E. 5.2.2; VD.2020.91/98 vom 22. September 2020 E. 5). Mit der vom Rechtsvertreter der Beigeladenen eingereichten Honorarnote vom 1. Juli 2021 (act. 22) wird ein Zeitaufwand für die Bemühungen von Martin Lutz, Dr. Benedict Vischer («50% belastet») und René Brigger von total 73,49 Stunden geltend gemacht («Antrag Beiladung, Prüfung Beschwerdebegründung, Instruktion, Beschwerdeantwort, Abklärung und Duplik»). In der Honorarnote wird nicht näher spezifiziert, welcher Aufwand von wem erbracht worden sein soll und wie sich die angegebene «50%-Belastung» von Dr. Benedict Vischer, für welchen weder ein Eintrag in einem Anwaltsregister ersichtlich ist noch eine Vollmachterklärung der Beigeladenen vorliegt, auf die Abrechnung auswirken soll. Auch wenn die in der 24 Seiten umfassenden Beschwerde (act. 4) vorgebrachten Rügen von den Beigeladenen in mehreren Rechtsschriften zu behandeln waren, erscheint dieser Zeitaufwand von 73,49 Stunden und die darauf basierende Parteientschädigung von insgesamt CHF 20'299.70 (inkl. Auslagenersatz von CHF 475.90 und 7,7 % MWST) unter Berücksichtigung von in anderen vergleichbaren Fällen zugesprochenen Parteientschädigungen (vgl. etwa VGE VG.2018.1 vom 15. Januar 2019: 15 Stunden; VG.2017.2 vom 28. September 2017: 10 Stunden) doch als deutlich überhöht. Unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten und des erforderlichen Aufwands im vorliegenden Fall erweist sich eine pauschale Parteientschädigung von CHF 10'000.– (inkl. Auslagen und zuzüglich MWST) daher als angemessen.

**Demgemäss erkennt das Verfassungsgericht (Kammer):**

//: Die Beschwerde gegen den Grossratsbeschluss vom 11. November 2020 betreffend rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Basel baut Zukunft» wird abgewiesen.

Die Beschwerdeführenden tragen die Gerichtskosten des verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens mit einer Gebühr von CHF 1'000.–, einschliesslich Auslagen, in solidarischer Verbindung.

Die Beschwerdeführenden werden in solidarischer Verbindung verpflichtet, den Beigeladenen eine Parteientschädigung in der Höhe von CHF 10'000.–, einschliesslich Auslagen, zuzüglich 7,7 % MWST von CHF 770.–, zu bezahlen.

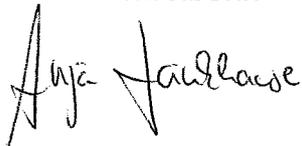
Dieses Urteil wird im Dispositiv im Kantonsblatt veröffentlicht (§ 17 Abs. 4 IRG).

Mitteilung an:

- Beschwerdeführende
- Beigeladene
- Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
- Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt
- Kantonsblatt (im Dispositiv, ohne Kostenentscheid)

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Die Gerichtsschreiberin



MLaw Anja Fankhauser

## 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.