



An den Grossen Rat

24.1910.01

WSU/P241910

Basel, 26. März 2025

Regierungsratsbeschluss vom 25. März 2025

**Kantonale Volksinitiative für die «Einrichtung eines Sammlungs-  
zentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszen-  
trum-Volksinitiative)»**

**Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren**

# Inhalt

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Zustandekommen der Initiative</b> .....	<b>3</b>
2.1 Initiativtext .....	3
2.2 Vorprüfung .....	3
2.3 Zustandekommen.....	3
2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat .....	4
<b>3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative</b> .....	<b>4</b>
3.1 Anliegen der Initiative .....	4
3.2 Formulierte/unformulierte Initiative .....	4
3.3 Materielle Prüfung .....	4
3.3.1 Allgemeines.....	4
3.3.2 Beachtung höherrangigen Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge).....	5
3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts .....	5
3.3.4 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie .....	8
<b>4. Inhaltliche Beurteilung der Initiative</b> .....	<b>8</b>
4.1 Ausgangslage.....	8
4.2 Raumbedarf.....	9
4.2.1 Universitätsbibliothek.....	9
4.2.2 Staatsarchiv.....	9
4.2.3 Historisches Museum.....	9
4.3 Beurteilung des Rundhofgebäudes .....	9
4.3.1 Raumbedarf für den Messestandort Basel .....	9
4.3.2 Bauliche und betriebliche Voraussetzungen für ein Sammlungszenrum.....	10
4.3.3 Eigentum Rundhofgebäude (Halle 2) .....	10
4.4 Fazit .....	10
<b>5. Weiteres Vorgehen</b> .....	<b>10</b>
<b>6. Antrag</b> .....	<b>11</b>

## 1. Begehren

Der Regierungsrat beantragt, die unformulierte Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungsentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» für teilweise rechtlich zulässig zu erklären und ihm diese zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Initiativtext

Die Initiative ist am 1. Juni 2024 mit dem folgenden Wortlaut im Kantonsblatt veröffentlicht worden:

**«Kantonale Volksinitiative für die Einrichtung eines Sammlungsentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)»**

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Die unterzeichnenden im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen verlangen, dass der Kanton Basel-Stadt, Ankeraktionär und wichtigster Geldgeber der MCH Group, von der MCH Group das nicht mehr benötigte Rundhofgebäude (Halle 2) käuflich erwirbt, um darin ein zentrales Sammlungszentrum mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek einzurichten.

Kontaktadresse:  
Marcel Jegge  
Riehenring 19  
4058 Basel»

### 2.2 Vorprüfung

Am 29. Mai 2024 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungsentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 1. Juni 2024 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 1. Juni 2024 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 1. Dezember 2025 abläuft.

### 2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 28. Dezember 2024 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungsentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» mit 3'126 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 28. Dezember 2024 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 6. Januar 2025 unbenutzt abgelaufen.

## **2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat**

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

## **3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative**

### **3.1 Anliegen der Initiative**

Die vorliegende Initiative will, dass der Kanton Basel-Stadt, ein zentrales Sammlungszentrum mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek einrichtet. Dazu soll er von der MCH Group das Rundhofgebäude (Halle 2) käuflich erwerben.

### **3.2 Formulierte/unformulierte Initiative**

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Mit der vorliegenden Initiative «für die Einrichtung eines Sammlungszentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung oder in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte. Es handelt sich damit um eine unformulierte Volksinitiative.

Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt der Grosse Rat bei unformulierten Initiativen, ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder eines referendumsfähigen Grossratsbeschlusses ausgearbeitet werden sollen (§ 49 Abs. 4 KV i.V.m. § 47 Abs. 1 KV, § 23 IRG).

### **3.3 Materielle Prüfung**

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

#### **3.3.1 Allgemeines**

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 147 I 183 E.6.2, 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und 143 I 129 E. 2.2). 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 die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne

auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 147 I 183 E 6.2, 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULL-SCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo» [BGE 111 Ia 292 E. 3c S. 300 mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringst mögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2). Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei unformulierten Initiativen sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2; BGE 111 Ia 115 E. 3a, BGE 111 Ia 303 E. 7b mit Hinweisen).

### **3.3.2 Beachtung höherrangigen Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge)**

Die vorliegende Initiative widerspricht weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung und eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

### **3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts**

Mit einer Initiative kann der Erlass, die Aufhebung oder die Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder von referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen verlangt werden (§ 47 Abs. 1 KV).

Die Stossrichtung der Initiative ist klar erkennbar: Der Kanton soll ein zentrales Sammlungszentrum mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek einrichten. Der Standort des Sammlungszentrums soll das Rundhofgebäude (Halle 2) der MCH Messe Schweiz (Basel) sein. Damit dieses Anliegen umgesetzt werden kann, soll der Kanton das Rundhofgebäude (Halle 2) von der MCH Messe Schweiz (Basel) käuflich erwerben.

Die Einwohnergemeinde der Stadt Basel hat das Rundhofgebäude (Halle 2) (einschliesslich Liegenschaftsparzelle 2797 und Baurechtsparkelle 2748, Bleichenstrasse/ Isteinerstrasse/ Mattenstrasse / Messeplatz 7 und 9) der MCH Messe Schweiz (Basel) AG im Baurecht abgegeben. Der Baurechtsvertrag vom 17. Dezember 2014 endet am 30. Juni 2031; die MCH Messe Schweiz (Basel) AG hat die einseitige Option, den Baurechtsvertrag um weitere 20 Jahre zu verlängern. Die Parzelle ist im Finanzvermögen der Einwohnergemeinde.

Beim ordentlichen Heimfall, das heisst dem Erlöschen des Baurechts infolge Zeitablaufs oder Vereinbarung der Beteiligten, gehen sämtliche auf der Baurechtsparkelle stehenden Gebäulichkeiten und Anlagen in das Eigentum der Baurechtsgeberin über. Sind Gebäude und Anlagen im Zeitpunkt des Erlöschens des Baurechts nicht vollständig wertlos, ist die Baurechtsgeberin verpflichtet, für diese übernommenen Gebäude und Anlagen der Baurechtsnehmerin eine Entschädigung zu entrichten.

Ist der Baurechtsvertrag einmal geschlossen, besteht prinzipiell keine Möglichkeit, ihn vorzeitig zu kündigen bzw. den Baurechtsvertrag widerrufen zu können. Eine Ausnahme von dieser Regelung gilt lediglich in Fällen des sogenannten vorzeitigen Heimfalls im Sinne von Art. 779 f Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210, ZGB). Die Baurechtsgeberin ist berechtigt, die Übertragung des Baurechts mit allen Rechten und Pflichten auf sich selber zu verlangen

(vorzeitiger Heimfall), wenn der Baurechtsnehmer das ihm eingeräumte Baurecht in grober Weise überschreitet oder vertragliche Verpflichtungen verletzt. Sind die Voraussetzungen für einen vorzeitigen Heimfall nicht erfüllt, kann zumindest eine frühzeitige Auflösung des Baurechtsvertrages in gegenseitigem Einvernehmen geprüft werden.

Der Abschluss eines eigentlichen Kaufvertrages zwischen dem Kanton und der MCH Messe Schweiz (Basel) AG über das Rundhofgebäude (Halle 2) ist angesichts des bestehenden Baurechtsverhältnisses nicht möglich. Bei einer sehr grosszügigen Interpretation der Initiative kann angenommen werden, dass es den Initiantinnen und Initianten im Wesentlichen darum geht, dass das Rundhofgebäude (Halle 2) bei Errichtung des zentralen Sammlungszentrums im Eigentum des Kantons steht. Dem Grundanliegen der Initiative würde mit dieser sehr grosszügigen Interpretation im Ergebnis zwar entsprochen, indessen erweist sich der Wortlaut der Initiative mit der ausdrücklichen Wendung «käuflich erwirbt» als eindeutig und lässt keinen weiteren Interpretationsspielraum offen. Der Abschluss eines Kaufvertrages kann mit einer Initiative zudem nicht verlangt werden, da ein solcher nicht mit dem Erlass, die Aufhebung oder die Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder von referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen entsprochen werden kann. Die Initiative erweist sich in diesem Teil damit als unzulässig.

Der Kanton bzw. die Einwohnergemeinde der Stadt Basel wird – abgesehen von einer nicht generell auszuschliessenden Möglichkeit einer frühzeitigen Auflösung des Baurechtsvertrages in gegenseitigem Einvernehmen – frühestens mit ordentlichem Ablauf der Baurechtsdauer, also am 30. Juni 2031, und spätestens durch Verlängerung der Baurechtsdauer um weitere 20 Jahre am 30. Juni 2051 Eigentümer des Rundhofgebäudes (Halle 2). Erst wenn der Kanton im Eigentum des Rundhofgebäudes (Halle 2) sein wird, kann bei Annahme der Initiative die konkrete Umsetzung des Anliegens der Initiative erfolgen. Sollte sich der Baurechtsvertrag um weitere 20 Jahre verlängern, so steht einer Umsetzung des Anliegens eine relativ lange Zeitdauer bevor, während der das Anliegen der Initiative nicht umsetzbar sein wird. Die Initiative «verspricht» der Stimmbürgerschaft bei Eintreffen dieses Sachverhaltes etwas, das nicht innert nützlicher Frist erfüllt werden kann. Dieser Umstand sollte den Stimmberechtigten im Vorfeld der Volksabstimmung von der für die Information zuständigen Behörde vermittelt werden und so auch der möglichen Gefahr eines Irrtums vorgebeugt werden. Es ist den Stimmberechtigten zuzutrauen, entsprechende behördliche Informationen in ihren Entscheid für eine Zustimmung oder Ablehnung des Initiativbegehrens einfließen zu lassen, die Begründung der Initiantinnen und Initianten kritisch zu hinterfragen und zwischen dem massgeblichen Initiativtext einerseits und der Begründung der Initiantinnen und Initianten andererseits zu unterscheiden. Auch wenn die Umsetzung einer Initiative lange dauern kann, behält sie auf jeden Fall ihre Berechtigung als Anstoss für Politikgestaltung. Es kann Enttäuschung oder sogar Frust bei den Initiantinnen und Initianten entstehen, indessen gibt es keine zeitlichen Regelungen, bis wann eine Initiative umgesetzt werden muss.

Bestimmungen generell zur Volksinitiative und auch zum Verfahren finden sich in der Kantonsverfassung (§§ 47ff.) und auch im Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG, SG 131.100). Sollte die unformulierte Initiative – soweit der Grosse Rat nicht beschliesst, sie auszuformulieren – vom Volk angenommen werden, richtet sich das weitere Verfahren nach den §§ 21 ff. IRG. § 22 Abs. 1 IRG sieht vor, dass der Grosse Rat unverzüglich eine Vorlage ausarbeitet. Diese und die weiteren Bestimmungen beschreiben das formale Verfahren, das eine Initiative durchläuft. Diese formalen Verfahrensbestimmungen sind von der Frage der Zeitdauer, bis wann eine Initiative umgesetzt wird, indessen abzugrenzen bzw. sind von den Verfahrensbestimmungen im IRG nicht mitumfasst. Der Grosse Rat bestimmt, ob eine unformulierte Initiative auf der Stufe der Verfassung, eines Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses erlassen wird. Bei Annahme einer unformulierten Initiative wird damit ein weiterer politischer Prozess in Gang gesetzt.

Die Einrichtung des zentralen Sammlungszentrums mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek im Rundhofgebäude (Halle 2) ist die Forderung eines konkreten Verwaltungsakts.

Gemäss § 101 KV ist der Regierungsrat „die leitende und oberste vollziehende Behörde“ des Kantons. Unter dem Titel „Leitung der Verwaltung“ bestimmt § 108 KV weiter, dass der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung vorsteht. Verwaltungsleitung kann – neben dem Gesetzesvollzug – als die „herkömmliche Kernaufgabe der Regierung bezeichnet werden“ (vgl. Gerhard Schmid in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt S. 201). Er sorgt für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation. So legt der Regierungsrat auch periodisch fest, welche Stellen und wie viele Mitarbeitende je Stellen den Bereichen, Abteilungen und Stabsstellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen (§ 29 Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz, OG, SG 153.100). Auch die Verwaltung und Nutzung von Finanzvermögen des Kantons zählt im Rahmen gesetzlicher Vorgaben zu den klassischen Aufgaben der Exekutive. Das zu einem aktuell unbekanntem Zeitpunkt «heimgefallene» Rundhofgebäude wird Teil der Finanzvermögensverwaltung (vgl. auch § 107 Abs. 4 KV, § 50 Abs. 1 Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 [SG 610.100]).

Die Initiative will die Errichtung eines zentralen Sammlungszentrums mit Depot und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek. Es ist damit der Wille der Initiantinnen und Initianten erkennbar – im Widerspruch zur vorstehend dargestellten verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung – einen aus ihrer Sicht wichtigen Bereich mitzugestalten. Die Festsetzung eines konkreten Verwaltungsaktes im Sinne eines zentralen Sammlungszentrums für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek in einer Norm ist zwar untypisch und mit Blick auf die Funktion des Gesetzes als generell-abstrakte Normierung kaum wünschbar, aus rechtlicher Sicht indessen nicht ausgeschlossen. Im Lichte von § 83 Abs. 1 KV kann die Wichtigkeit des vorliegenden Anliegens mit Blick auf die grosse Bedeutung des Messestandortes generell und die aktuelle Auslastung der Messehallen im Konkreten in der politischen Bedeutung des Anliegens gesehen werden. Denkbar ist etwa, dass in der Form eines Gesetzes eine dem Anliegen der Initiative entsprechende Anordnung getroffen und insoweit der Regierungsrat in die Lage versetzt wird, die weitergehenden, von der unformulierten Initiative begehrten, in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fallenden Konkretisierungen vorzunehmen.

Die Initiative verlangt die Zusammenlegung der Universitätsbibliothek zusammen mit dem Historischen Museum und dem Staatsarchiv im Rundhofgebäude (Halle 2). Der institutionelle Auftrag der Universitätsbibliothek umfasst sowohl die Beschaffung, Erschliessung, Bereitstellung, Vermittlung und Sicherung von Basler Kulturgut sowie Informationsdienstleistungen für die Basler Öffentlichkeit (kantonaler Leistungsauftrag Basel-Stadt) als auch die Unterstützung der akademischen Lehre und Forschung mit der Aufgabe, bestehendes Wissen und wissenschaftliche Werke zu bewahren, zu erschliessen und den universitären Benutzerinnen und Benutzern zur Verfügung zu stellen (Universitärer Leistungsauftrag). Im Auftrag des Kantons Basel-Stadt übernimmt die Universitätsbibliothek die Funktion der öffentlichen Kantonsbibliothek und steht allen Einwohnenden gleichermaßen zur Verfügung. 1996 trat ein neues Universitätsgesetz in Kraft, das die Universität in die Autonomie entliess. Die Universität Basel ist heute eine bikantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Mit der Autonomie der Universität wurde die bisher dem Erziehungsdepartement unterstellte Universitätsbibliothek neu Teil der Universität. Eigentümer der historischen in der Universitätsbibliothek gelagerten Bestände ist, sofern sie vor dem 1. Januar 1996 in den Besitz der Universität gelangt sind, der Kanton Basel-Stadt. Das Gesetz über das Universitätsgut vom 16. Juni 1999 (Universitätsgutgesetz, SG 440.400) regelt gemäss § 1 Abs. 1 den Bestand und die Zweckbestimmung des Universitätsgutes sowie das Eigentum daran. Das Universitätsgut bildet ein an die Örtlichkeit der Stadt Basel unauflöslich geknüpftes, unteilbares Eigentum des Kantons Basel-Stadt (§ 2 Abs. 1 Universitätsgutgesetz). Gemäss § 3 Universitätsgutgesetz besteht das Universitätsgut unter anderem aus den Sammlungen und aus dem Inventar der Öffentlichen Bibliothek und der Institute der Universität zum Zeitpunkt ihrer Eigenständigkeit. Entsprechende Ausführungen zum Universitätsgut finden sich auch in § 9 Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 (SG 442.400). Der Kanton Basel-Stadt stellt der Universität das Universitätsgut zur Verfügung.

Dessen Betriebs- und Unterhaltskosten gehen zu Lasten der bikantonal getragenen Universität. Die übergeordnete Verantwortung für die Bewahrung des Universitätsguts liegt beim Kanton Basel-Stadt als Eigentümer (siehe zum Ganzen auch Ratschlag Nr. 22.0872.01 betreffend «Neubau Hebelschanze für die Sonderbestand Universitätsbibliothek sowie Instandsetzung und Erweiterung Bernoullianum» vom 2. November 2022, Kap. 2.2 und 2.3).

Falls nur ein Teil einer Initiative rechtlich unzulässig ist, gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine blosser Teilungültigerklärung, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnenden der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird (BGE 139 I 292 E. 7.2.3). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Dass das Rundhofgebäude (Halle 2) von der MCH Messe Schweiz (Basel) nicht käuflich erworben werden kann, stellt in der Gesamtbetrachtung des Hauptanliegens der Initiative, im Rundhofgebäude (Halle 2) ein zentrales Sammlungszentrum mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek einzurichten, einen Punkt untergeordneter Bedeutung dar. Die Initiative wird damit nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt.

**Die unformulierte Sammlungszentrum-Volksinitiative erweist sich damit im Ergebnis als teilweise gültig und ist der Volksabstimmung zu unterstellen.**

### **3.3.4 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie**

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches. Die Anliegen der Initiative hängen inhaltlich miteinander zusammen. Die Initiative genügt dem Erfordernis der Einheit der Materie.

## **4. Inhaltliche Beurteilung der Initiative**

### **4.1 Ausgangslage**

Auslöser der Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungszentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel» ist der geplante Neubau sowie die Erweiterung und Instandsetzung des Bernoullianums für die Universitätsbibliothek auf der Hebelschanze. Dort soll künftig der Sonderbestand der Universitätsbibliothek im Sinne des Kulturgüterschutzes fachgerecht gelagert und zugänglich gemacht werden. Der Grosse Rat hat hierfür am 8. November 2023 die Ausgabenbewilligung für die Durchführung einer Planerevaluation (Wettbewerb) in der Höhe von 1,4 Mio. Franken gutgeheissen. Um den Bestand der Grünflächen zu erhalten und möglicherweise sogar zusätzliche Grünflächen zu schaffen, wurde der Betrachtungssperimeter gegenüber dem Ratschlag Nr. 22.0872.01 des Regierungsrats vom 2. November 2022 vergrössert. Anders als der Regierungsrat vorgesehen hatte, entschied der Grosse Rat, zunächst die Wettbewerbsergebnisse abzuwarten, bevor die Zonenänderung und der Projektierungskredit beschlossen werden. Dieser Entscheid wird dann dem fakultativen Referendum unterstehen und könnte somit einem Volksentscheid zugeführt werden.

Nach Ansicht des Initiativ-Komitees ist der geplante Neubau und der damit mutmasslich verbundene Verlust an Grünraum nicht sinnvoll. Vielmehr wird das Rundhofgebäude (Halle 2) der MCH Messe Schweiz (Basel) AG als der ideale Ort für die Einrichtung eines zentralen Sammlungszentrums mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek angesehen. Gemäss Erläuterungen des Initiativkomitees benötige die MCH Group dieses denkmalgeschützte Gebäude nicht mehr. So würde die Rundhofgebäude (Halle 2) praktisch das ganze Jahr leer stehen und nur während der Art Basel wären zwei der drei Hallen belegt. Zudem verfüge das Gebäude mit einer Nutzfläche von 44'500 m<sup>2</sup> über belastbare Böden, hohe Räume, gute Anlieferungsmöglichkeiten und leistungsfähige Waren- und Perso-

nenlifte. Auch benötige das Historische Museum dringend ein zentrales Sammlungs- und Konservierungszentrum. Als weitere Argumente gegen den Neubau werden die grund- und hochwassergefährdeten unterirdischen Magazinen des Staatsarchivs sowie die Ablehnung von unterirdischen Magazinräumen aufgeführt.<sup>1</sup>

## **4.2 Raumbedarf**

### **4.2.1 Universitätsbibliothek**

Die Universitätsbibliothek besitzt eine der bedeutendsten und grössten Sammlungen an historischen Druck- und Handschriften in der Schweiz. Ein Neubau für diesen Sonderbestand ist nötig, da der heutige Lagerungsort, das Hauptgebäude der Universitätsbibliothek, stark instandsetzungsbedürftig ist und auch nach einer Sanierung nicht die Anforderungen erfüllt, um diesen historischen Bestand gemäss den erforderlichen konservatorischen, sicherheitstechnischen und klimatischen Bedingungen aufzubewahren. Um die benötigten Lagerbedingungen im Sinne des Kulturgüterschutzes zu erreichen, ist ein Neubau möglichst in der Nähe des Hauptgebäudes der Universitätsbibliothek notwendig. Dies ermöglicht in Übereinstimmung mit der Immobilienstrategie der Universität einen effizienten Betrieb. Zudem kann der generell nicht ausleihbare Sonderbestand durch die direkte Anbindung an das Bernoullianum in einem bereits heute durch die Universität genutzten Vortragssaal vorgestellt und präsentiert werden, ohne dass ein zusätzlicher Vortragssaal für den Sonderbestand gebaut werden muss.

### **4.2.2 Staatsarchiv**

Das Staatsarchiv zieht voraussichtlich im Jahr 2028 in den eigens dafür erstellten Neubau im St. Johann, gemeinsam mit dem Naturhistorischen Museum Basel. Der Raumbedarf des Staatsarchivs ist damit langfristig gedeckt. Enthalten sind darin auch die notwendigen Depotflächen für den erwarteten Zuwachs an Archivalien. Generell wird sich durch die Digitalisierung der Verwaltung der Bedarf zur Aufbewahrung physischer Akten künftig vermindern. Ein Bedarf für einen Ersatzstandort oder eine Erweiterung zu den geplanten Depots für das Staatsarchiv ist daher nicht absehbar.

### **4.2.3 Historisches Museum**

Die Sammlung des Historischen Museums Basel ist heute an unterschiedlichen Standorten untergebracht. Diese sind zum Teil in einem baulich oder betrieblich ungenügenden Zustand. Die zuständigen kantonalen Stellen sind schon seit einiger Zeit auf der Suche nach einer besseren Gesamtsituation. Ein entsprechender Raumbedarf von insgesamt 12'000 bis 15'000 m<sup>2</sup> wurde ermittelt. Im Rahmen des Portfoliomanagements werden verschiedene Alternativen geprüft. Festzustellen ist, dass das Rundhofgebäude die baulichen und betrieblichen Voraussetzungen für die museale Sammlung heute nicht erfüllt.

## **4.3 Beurteilung des Rundhofgebäudes**

### **4.3.1 Raumbedarf für den Messestandort Basel**

Als internationales Live-Marketing-Unternehmen führt die MCH Group AG Publikums- und Fachmessen sowie Gastveranstaltungen und Kongresse durch und bietet Dienstleistungen in diesem Bereich an. Am Standort Basel-Stadt unterhält die MCH Group AG hierfür Messe- und Kongressinfrastruktur. Das Rundhofgebäude (Halle 2) ist dabei wichtiger Teil des Messestandortes Basel. Wie in Kap. 3.3.3 dargelegt, ist dieses Gebäude im Baurecht an die MCH Messe Schweiz (Basel) abgegeben. Entsprechend benötigt das Unternehmen diesen Raum für Messen und Veranstaltungen. Insbesondere wird das Rundhofgebäude (Halle 2) für die weltweit wichtigste Kunstmesse, die Art Basel, benützt. Es ist das Hauptgebäude der Art Basel, ohne dieses ist eine Durchführung in

---

<sup>1</sup> Abgerufen unter <https://sammlungszentrum-volksinitiative.ch/> am 30. Januar 2025

Basel kaum vorstellbar. Zudem finden weitere Veranstaltungen wie die Fantasy Basel, die Weinmesse/Feinmesse oder das Praise Camp im Rundhofgebäude (Halle 2) statt. Die MCH arbeitet zudem daran, das Rundhofgebäude (Halle 2) für die Öffentlichkeit zu öffnen (z.B. Bambusnest). Insgesamt generierten die Messen, Ausstellungen, Kongresse und sonstigen Gastveranstaltungen am Standort Basel im Jahr 2023 gemäss BAK Economics eine Wertschöpfung von jährlich 330 Mio. Franken, davon 201 Mio. Franken im Kanton Basel-Stadt.<sup>2</sup>

#### **4.3.2 Bauliche und betriebliche Voraussetzungen für ein Sammlungszentrum**

Ein Gebäude zur sicheren Aufbewahrung von Kulturgütern unterschiedlichster Art und als Arbeitsplatz für die Forschung und Sammlungspflege verlangt komplexe bauliche und betriebliche Voraussetzungen, etwa in Bezug auf Temperatur und Luftfeuchtigkeit, Nässe- oder Tageslichtschutz (UV-Strahlung) sowie Sammlungslogistik. Dazu kommen strukturelle Anforderungen an die Erdbebensicherheit, Traglasten, Raumhöhen und eine entsprechende Erschliessung. Zudem sollten Kulturgüterschutzräume nach den Vorgaben des Bundes vorhanden sein.

Ob sich das denkmalgeschützte Rundhofgebäude (Halle 2) aus dem Jahr 1954 für diese Anforderungen umbauen lässt und ob solche Investitionen in einem vertretbaren Rahmen finanzierbar sind, ist nicht bekannt. Dafür müsste zuerst eine umfangreiche Machbarkeitsstudie durchgeführt werden. Sicherergestellt werden müsste auch, dass sich die hohen Klimaanforderungen mit einem möglichst sparsamen Energie- und Ressourcenverbrauch vereinbaren lassen.

#### **4.3.3 Eigentum Rundhofgebäude (Halle 2)**

Wie in Kap. 3.3.3 ausgeführt, ist ein käuflicher Erwerb der Rundhofgebäude (Halle 2) durch den Kanton aufgrund des bestehenden Baurechtsvertrags zwischen der Einwohnergemeinde der Stadt Basel und der MCH Messe Schweiz (Basel) AG nicht möglich. Der Baurechtsvertrag vom 17. Dezember 2014 endet am 30. Juni 2031. Allerdings hat die MCH Messe Schweiz (Basel) AG die einseitige Option, den Baurechtsvertrag um weitere 20 Jahre zu verlängern. Allenfalls wäre eine frühzeitige Auflösung des Baurechtsvertrages in gegenseitigem Einvernehmen möglich. Beide Optionen müssten mit der MCH Group AG abgeklärt werden. Ebenfalls zu berücksichtigen ist die Entschädigung, die beim Erlöschen des Baurechts zu entrichten wäre. Der Kanton Basel-Stadt kann dabei einen entsprechenden Entscheid seitens der MCH Group AG nicht allein herbeiführen.

#### **4.4 Fazit**

Wie aufgezeigt, ist eine Umsetzung der Sammlungszentrum-Volksinitiative und damit eine Umnutzung der Rundhofgebäude schwierig und angesichts der absehbaren Raum- und Standortbedürfnisse für Archiv- und Kulturgütersammlungen nicht zielführend. Ob das Rundhofgebäude (Halle 2) überhaupt für die speziellen strengen Anforderungen bibliothekarischer und musealer Aufbewahrung umgebaut und ausgerüstet werden könnte und für diesen Zweck von der MCH Messe Schweiz (Basel) AG auf den Kanton überführt werden kann, ist fraglich. Als Grundlage für eine Abstimmung über die Initiative will der Regierungsrat daher fundiertere Abklärungen durchführen.

### **5. Weiteres Vorgehen**

Wie ausgeführt, sieht der Regierungsrat Fragestellungen im Hinblick auf die Initiative, die er vertiefter abklären will. Aus diesem Grund möchte der Regierungsrat die kantonale Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungsentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» zur Berichterstattung entgegennehmen.

---

<sup>2</sup> Siehe «Regionalwirtschaftliche Effekte der Messe Schweiz im Kanton Basel-Stadt», BAK Economics AG, Studie im Auftrag der MCH Group AG, Oktober 2024

## 6. Antrag

Gestützt auf § 18 IRG und auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die unformulierte kantonale Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungsentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» wird für teilweise rechtlich zulässig erklärt.
2. Die unformulierte Kantonale Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungsentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger  
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### über die teilweise rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungszentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Der Text der Initiative, der im Kantonsblatt vom 1. Juni 2024 veröffentlicht wurde, lautet wie folgt:

«Kantonale Volksinitiative «für die Einrichtung eines Sammlungszentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)»

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Die unterzeichnenden im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen verlangen, dass der Kanton Basel-Stadt, Ankeraktionär und wichtigster Geldgeber der MCH Group, von der MCH Group das nicht mehr benötigte Rundhofgebäude (Halle 2) käuflich erwirbt, um darin ein zentrales Sammlungszentrum mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek einzurichten.

Kontaktadresse:  
Marcel Jegge  
Riehenring 19  
4058 Basel»

In der mit 3'126 Unterschriften zustande gekommenen unformulierten kantonalen Volksinitiative «für die Errichtung eines Sammlungszentrums im Rundhofgebäude der Messe Basel (Sammlungszentrum-Volksinitiative)» wird der Satzteil «...käuflich erwirbt, ...»

als **rechtlich unzulässig gestrichen**.

Der übrige Teil der Volksinitiative wird wie folgt grammatikalisch berichtigt:

«Die unterzeichnenden im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen verlangen, dass der Kanton Basel-Stadt, Ankeraktionär und wichtigster Geldgeber der MCH Group, im Rundhofgebäude (Halle 2) der MCH Group ein zentrales Sammlungszentrum mit Depots und Werkstätten für das Historische Museum, das Staatsarchiv und die Universitätsbibliothek einrichtet.»

und für **rechtlich zulässig erklärt**.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.