



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5371.02

FD/P095371

Basel, 15. Februar 2012

Regierungsratsbeschluss  
vom 14. Februar 2012

## **Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend die Wahrung berechtigter Ansprüche der Landgemeinden beim Umgang mit dem kantonalen Liegenschaftsbesitz**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 3. Februar 2010 den nachstehenden Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Im Vorfeld der 1969 erfolgten Abstimmung über die Wiedervereinigung beider Basel, wurden im Kanton Basel-Stadt eine bedeutende Zahl dem Kanton gehörender Liegenschaften grundbuchrechtlich auf die "fiktive" Einwohnergemeinde Basel übertragen. In der bis 2006 gültigen Verfassung war in §21 festgehalten: "Für den Fall einer Wiederherstellung der Einwohnergemeinde (der Stadt Basel) ist das an den Staat übergegangene Gemeindevermögen urkundlich festzustellen", was so viel heisst wie der Städtische Besitz ist einzufrieren. Auch wenn sich die neue Kantonsverfassung darüber nicht ausspricht, besteht das Problem der Besitzzuweisung von Liegenschaften weiter und bedarf einer Regelung.

Wir bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie er die folgenden grundsätzlichen Fragen bearbeiten wird:

1. Wer ist für die Zuordnung von Vermögenswerten zum Kantonsvermögen / bzw. Einwohnergemeinde Basel zuständig und nach welchen Kriterien wird diese Zuteilung, speziell bei Liegenschaften, vorgenommen? Das Kantonsvermögen ist auch mit Hilfe der in den Landgemeinden erhobenen Kantonssteuern geäußert worden und infolgedessen haben die Landgemeinden darauf Anspruch, dass ein angemessener Anteil dieses Vermögens zu Gunsten der Landgemeinden eingesetzt wird. Wie gedenkt der Regierungsrat, dies umzusetzen?  
Gemäss § 16 der Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt hat das Immobilienmanagement des Kantons die Aufgabe, das Finanzvermögen zur Erreichung einer angemessenen Rendite, sowie zur allgemeinen Wohlfahrt einzusetzen. Ist der Regierungsrat bereit, dazu auch die Freihaltung wertvoller Erholungsgebiete zu zählen? Auf welcher rechtlichen Grundlage beruht die Eintragung von Vermögen, auf eine real nicht existierende Körperschaft? Gibt es dazu Rechtsgutachten?
2. wie er hinsichtlich der Lage, der Grösse, und des Buchwertes der einzelnen Liegenschaften volle Transparenz schafft, wie dies laut §120 Abs. 3 der Kantonsverfassung vorgesehen ist.
3. wie er gedenkt, hinsichtlich des kantonalen und städtischen Liegenschaftsbesitzes den Ansprüchen der Landgemeinden gerecht zu werden.
4. wie er Interessenskonflikte bei der Zuordnung und Bewertung von Liegenschaften zu vermeiden gedenkt und ob er bereit ist, einen paritätisch zusammengesetzten Gutachterausschuss bei zu ziehen. Gemäss §53 des Finanzhaushaltsgesetzes sind Interessenskollisionen im Be-

reich der Vermögensverwaltung zu vermeiden. Da der Regierungsrat gleichzeitig Stadt- und Kantonsregierung ist, sind solche nicht auszuschliessen.

5. ob er bereit ist, den Liegenschaftsbesitz in den Landgemeinden auf einen in andern Kantonen üblichen Anteil zu verringern und den Nutzern die Möglichkeit zum Kauf geben will.

Annemarie Pfeifer, Guido Vogel, Salome Hofer, Thomas Strahm, Helmut Hersberger, Thomas Grossenbacher, Rolf von Aarburg, Eduard Rutschmann, Christine Locher-Hoch“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## **1. Der Kanton und Einwohnergemeinde der Stadt Basel**

Gemäss § 57 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) gliedert sich der Kanton Basel-Stadt in die Einwohnergemeinde der Stadt Basel und in die Einwohnergemeinden von Bettingen und Riehen. Die Einwohnergemeinde der Stadt Basel besitzt ein Territorium und eine Einwohnerschaft, jedoch keine Einwohnergemeindeorganisation. Nach § 57 Abs. 2 KV besorgt der Kanton die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel. Er besorgt somit einerseits seine eigenen kantonalen Geschäfte und andererseits auch die kommunalen Geschäfte der Einwohnergemeinde.

Die Gemeindeverwaltung der Stadt Basel ist seit der Einführung der Einwohnergemeinde der Stadt Basel im Jahre 1875 mit der kantonalen Verwaltung vereinigt. Die Behörden des Kantons Basel-Stadt besorgen somit sowohl die Geschäfte des Kantons als auch die Geschäfte der Einwohnergemeinde.

## **2. Zu den einzelnen Fragen des Anzugs Annemarie Pfeifer**

### **2.1 Vermögenswerte des Kantons und der Einwohnergemeinde der Stadt Basel**

Die staatlichen Liegenschaften im Kanton Basel-Stadt sind entweder dem Kanton oder der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zugeteilt. Für die Zuteilung sind der Grosse Rat (bei Käufen im Verwaltungsvermögen) und der Regierungsrat (bei Käufen im Finanzvermögen) zuständig. Gemäss gängiger Praxis ist für die Zuordnung entscheidend, ob eine Liegenschaft für eine kommunale oder kantonale Aufgabe erworben wird. Bei kommunalen Aufgaben erfolgt der Erwerb durch die Einwohnergemeinde der Stadt Basel, bei kantonalen Aufgaben durch den Kanton Basel-Stadt.

Die staatlichen Erträge fliessen in die allgemeinen Staatseinnahmen des Kantons Basel-Stadt. Dies gilt auch für Erträge aus den Liegenschaften der Einwohnergemeinde der Stadt Basel, deren Erträge ebenfalls an den Kanton fliessen. Mit diesen Erträgen werden Aufgaben des Kantons finanziert, die den Einwohnerinnen und Einwohnern aller drei Einwohnergemeinden zu Gute kommen. Dies bedeutet, dass auch die Landgemeinden von diesen Liegenschaftserträgen der Stadt Basel profitieren.

Das staatliche Vermögen wird zudem in Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen unterteilt. Die Immobilien im Verwaltungsvermögen benötigt der Staat unmittelbar zur Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben. Das Finanzvermögen hingegen dient nur mittelbar der Aufgabenerfüllung des Staates. Sein Verwendungszweck wird durch § 38 und § 39 Finanzhaushaltsgesetz sowie die Rechtsprechung des Bundesgerichts definiert. Es besteht aus den Vermögenswerten, die das Gemeinwesen wegen ihres Geldwerts besitzt und die es nicht unmittelbar zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben benötigt. Es dient als Anlage zur Werterhaltung und zur Sicherung eines angemessenen Ertrages. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts zeichnet sich das Finanzvermögen dadurch aus, dass es ausschliesslich mit seinem Kapitalwert und seinen Erträgen dem Staat dient. Die Immobilien im Finanzvermögen unterstehen damit einer Zweckbindung.

Aufgrund seiner Zweckbestimmung sind mit dem Finanzvermögen angemessene Erträge zu generieren. Das Finanzvermögen ist deshalb nicht geeignet, um die Freihaltung von Erholungsräumen zu finanzieren. Die Übertragung von Grünflächen der Einwohnergemeinde der Stadt Basel an die Landgemeinden ohne angemessene Entschädigung oder ein unentgeltlicher Verzicht auf bestehende Bauzonen würden der Zweckbindung des Finanzvermögens widersprechen. Der Regierungsrat hat keinen Spielraum, Areale im Finanzvermögen unter dem Marktwert zu verkaufen. Vielmehr kommt es auch den Landgemeinden zu Gute, wenn der Kanton und die Einwohnergemeinde der Stadt Basel mit dem Finanzvermögen sinnvoll wirtschaften.

Auch widerspricht die Auszonung von Bauland der Wohnpolitik des Kantons. Der Kanton hat vielfältige Aufgaben, und er muss unterschiedliche Bedürfnisse befriedigen. Selbstverständlich ist der Landschaftsschutz ein wichtiges Anliegen des Kantons Basel-Stadt, und der Regierungsrat setzt sich dafür ein, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wohn- und Erholungszonen zu gewährleisten. Ebenfalls sehr wichtig ist es, Wohnraum für die verschiedenen Bedürfnisse der Bevölkerung zu schaffen. Die Bevölkerungszahl im Kanton soll erhalten bleiben. Der steigende Wohnraumkonsum der Bevölkerung verlangt die Schaffung von neuem Wohnraum, auch in der Gemeinde Riehen.

Seit 1875 verfügt die Einwohnergemeinde der Stadt Basel über eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist somit Trägerin von Rechten und Pflichten. So wurden im Namen der Einwohnergemeinde der Stadt Basel durch ihre verfassungsmässigen Organe zahlreiche Verträge abgeschlossen. Lediglich die Verwaltung der Einwohnergemeinde ist mit derjenigen des Kantons vereinigt.

Gemäss Gesetz<sup>1</sup> und konstanter herrschender Lehre<sup>2</sup> wird festgehalten, dass die Einwohnergemeinde der Stadt Basel über ein eigenes Territorium und über eine eigene Einwohnerschaft verfügt und selbständig ist. Sie gilt als vermögensfähige juristische Person und erscheint auch im Grundbuch als Eigentümerin von Liegenschaften.<sup>3</sup> Im Weiteren ist die Einwohnergemeinde der Stadt Basel im amtlichen Gemeindeverzeichnis des Bundes als eigene

<sup>1</sup> Gemeindegesetz des Kantons Basel-Stadt, in Kraft seit dem 1.1. 1986, siehe § 1 ff.

<sup>2</sup> KAMBER, Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 2. Auflage, Basel 2008, Kapitel IV S. 264 ff.

<sup>3</sup> LINN, Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 341.

Gemeinde eingetragen. Sie ist rechtsfähig und tritt regelmässig in Verträgen als eigenes Rechtssubjekt auf (Staatsverträge, Verwaltungsverträge etc.). Gemäss Art. 57 Abs. 2 der Kantonsverfassung gilt der Grundsatz, dass der Kanton einerseits seine eigenen kantonalen Geschäfte und andererseits auch noch zusätzlich die kommunalen Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel besorgt. Das bedeutet, dass die Behörden des Kantons Basel-Stadt sowohl die Geschäfte des Kantons Basel-Stadt als auch die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel erledigen.

## **2.2      Transparenz über einzelne Liegenschaften**

Gemäss § 119 Abs. 3 der KV sind im Budget und in der Staatsrechnung die Grundsätze der Transparenz und Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass die Rechnungslegung einen korrekten Überblick über die Finanzsituation des Kantons vermitteln muss, nicht aber, dass detaillierte Bewertungsinformationen über einzelne Vermögensobjekte offengelegt werden müssen.

Der Regierungsrat ist von einer transparenten Kommunikation überzeugt. Bereits heute werden die Kennzahlen zu den Liegenschaften mit grösstmöglicher Transparenz kommuniziert. Im Vergleich zu anderen Liegenschaftseigentümern werden die Kennzahlen sehr offen dargelegt. Der Jahresbericht zu den Immobilien im Finanz- und Verwaltungsvermögen wird jährlich publiziert. Darin sind die Bewertungen der Baurechte, Liegenschaften und Grünflächen auf aggregierter Ebene enthalten. Den Marktwert einzelner Liegenschaften kommuniziert der Kanton aufgrund seines Interessenschutzes jedoch nicht. Dies ist wichtig, damit der Kanton nicht seine Vermögensinteressen im Immobilienmarkt schädigt. Diese Praxis wird auch vom neuen Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt gestützt, das gemäss §2 Abs. 2 keine Anwendung findet, wenn öffentliche Organe am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei privatrechtlich handeln.

## **2.3      Ansprüche der Landgemeinden**

Die kantonalen Behörden sind gehalten, bei Immobiliengeschäften die Eigentümerinteressen wahrzunehmen, wie dies auch die Landgemeinden tun. Da die Erträge des Kantons Basel-Stadt und der Einwohnergemeinde Basel in die allgemeinen Staatseinnahmen des Kantons Basel-Stadt fliessen, profitieren davon die Einwohnerinnen und Einwohner aller drei Einwohnergemeinden. Der Kanton bemüht sich aber auch, gegenüber den Landgemeinden als Gemeinwesen wenn immer möglich partnerschaftlich zu handeln.

Dies zeigen beispielsweise die Verhandlungen um das Moostal in Riehen. Hier hat der Kanton bewiesen, dass er die Interessen sowohl des Kantons wie auch der Gemeinde Riehen berücksichtigt. Das Gebiet Moostal besteht aus dem Mittelfeld und der Langoldshalde. Das Mittelfeld ist seit langer Zeit Baugebiet und umfasst ca. 60'000 m<sup>2</sup> Landfläche, wovon sich ca. ein Drittel im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel befindet. In der Zonenplanrevision 1987 hat die Gemeinde Riehen das Gebiet der Wohnzone 2a zugewiesen, das Baugebiet in Folge aber nicht erschlossen. 1994 verfügte die Gemeinde einen Planungsstop

und stellte die Erschliessungsplanung ein. Zwei Volksinitiativen verlangten im Jahr 2001 die Grünerhaltung des gesamten Moostals. Für das Mittelfeld wurde die Initiative in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen und für die Langoldshalde der Gegenvorschlag des Gemeinderats. In Folge wurde das Mittelfeld aus der Bauzone entlassen und vom Einwohnerrat Riehen am 23. November 2005 „keiner Zone“ zugewiesen.

Alle betroffenen Grundeigentümer erhoben gegen dieses Vorgehen Beschwerde, welche vom Verwaltungsgericht gutgeheissen wurde. Gemäss Verwaltungsgericht haben die Grundeigentümer trotz des überwiegenden Interesses der Gemeinde Riehen an einer Auszonung seit Jahren ein Recht auf Erschliessung des Baugebiets durch die Gemeinde. Einzelne Parzellen, die an bestehende Strassen angrenzen und damit bereits erschlossen sind, sollen im Baugebiet bleiben. Die Gemeinde soll ihre Planungspflicht wahrnehmen, über die Zonenzuweisung des Mittelfelds entscheiden und gegebenenfalls auszonieren. Dies hätte dann gemäss Gerichtsentscheid eine Entschädigung der Eigentümer aus materieller Enteignung zur Folge.

Der Kanton Basel-Stadt war an einer guten Lösung mit der Gemeinde Riehen interessiert. Die Verhandlungen zwischen Immobilien Basel-Stadt, weiteren Grundeigentümern und der Gemeinde Riehen verliefen konstruktiv und haben schliesslich zu einem Kompromiss geführt, der die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt. Von mehreren Parzellen im Gebiet Mittelfeld, die sich im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel befinden, wurden zwei an die Gemeinde Riehen verkauft. Drei weitere verblieben im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel und bilden Teil des Landschaftsschutzgebiets, d.h., der Kanton akzeptiert die Auszonung und verzichtet auf Rechtsmittel zur Durchsetzung der Eigentümerrechte. Zwei bereits erschlossene und baureife Parzellen sollen in Absprache mit der Gemeinde Riehen bebaut werden. Diesem Ergebnis hat der Regierungsrat im Interesse der Gemeinde Riehen, der Einwohnergemeinde der Stadt Basel und des Kantons zugestimmt.

Ein anderes Beispiel für die Berücksichtigung der Interessen der Gemeinde Riehen betrifft die Parzelle RC 117 (Hörnli). Diese befindet sich im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel, liegt in der Landwirtschaftszone auf Gemeindegebiet Riehen und wird für Familiengärten genutzt. Auf dieser Parzelle möchte die Gemeinde Riehen eine neue Gewerbezone errichten, um das Angebot in Riehen an Gewerbeflächen zu verbessern. Der Regierungsrat hat sich bereit erklärt, die Parzelle an die Gemeinde Riehen zu veräussern, um deren Interessen nach zusätzlichen Gewerbestandorten zu unterstützen.

## **2.4 Vermeidung von Interessenskonflikten**

Die Zuordnung neuer Liegenschaften erfolgt wie oben ausgeführt nach klaren Kriterien. Gemäss gängiger Praxis ist für die Zuordnung entscheidend, ob eine Liegenschaft für eine kommunale oder kantonale Aufgabe erworben wird. Deshalb bestehen diesbezüglich keine Interessenkonflikte.

Die Bewertung der Immobilien erfolgt gemäss den interkantonalen Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Verwaltung (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der Kantone). Es kommen bei Liegenschaften im Finanzvermögen Marktwerte zum Tragen und bei Liegenschaften im Verwaltungsvermögen die abgeschriebenen Anschaffungswerte. Somit

besteht bei der Bewertung von Liegenschaften kein Handlungsspielraum. Eine Beeinflussung der Bewertungen durch den Regierungsrat oder ein paritätisches Gremium wäre nicht nur stossend, sondern nach den Rechnungslegungsvorschriften auch unzulässig.

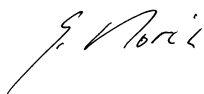
## 2.5 Liegenschaften in den Landgemeinden

Beim Liegenschaftseigentum des Kantons und der Einwohnergemeinde der Stadt Basel in den Landgemeinden handelt es sich hauptsächlich um Schulhäuser oder um unbebaute Areale in Grünzonen. Nach der Übertragung der Primar- und Orientierungsschulen an die Landgemeinden wollte der Kanton auch die entsprechenden Schulhäuser und deren Bewirtschaftung an die Gemeinden übertragen. Die Landgemeinden haben dieses Angebot nicht angenommen und eine Mietlösung vorgezogen. Ebenfalls liess die Gemeinde Riehen kürzlich eine grössere Wohnliegenschaft mit über 30 Wohnungen am Hirtenweg in Riehen an die Einwohnergemeinde der Stadt Basel heimfallen, obwohl die Gemeinde Riehen das Recht hatte, das Baurecht zu verlängern. Die Einwohnergemeinde Basel war bereit, das Baurecht partnerschaftlich zu verlängern. Auch die gemeinsam mit der Gemeinde Riehen erarbeitete Lösung für die Grundstücke im Moostal und die Verkaufsbereitschaft für eine Gewerbe-parzelle beim Hörnli zeigen, dass der Regierungsrat bereit ist, die Interessen der Gemeinde Riehen zu berücksichtigen.

## 3. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend die Wahrung berechtigter Ansprüche der Landgemeinden beim Umgang mit dem kantonalen Liegenschaftsbesitz abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin