



An den Grossen Rat

18.5325.02

WSU/P185325

Basel, 25. November 2020

Regierungsratsbeschluss vom 24. November 2020

Anzug Jeremy Stephenson und Konsorten betreffend „Planung von Wirtschaftsflächen gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. November 2018 den nachstehenden Anzug Jeremy Stephenson und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

In der Stadt und in Agglomerationsgemeinden ist es für bestimmte Branchen der Wirtschaft und des Gewerbes und des Recyclings schwierig, ihre angestammte emissionsverursachende Tätigkeit ausüben zu können. Zielkonflikte mit der Funktion Wohnen entstehen. Das Gewerbe wird aus gewissen Quartieren verdrängt.

Bei der Planung von Arealen in der Stadt, die künftig einer anderen als der bisherigen Nutzung zugeführt werden, zeigen sich diese Konflikte immer. Ähnliches gilt für Agglomerationsgemeinden, die nicht über genügend grosse und räumlich von Wohnquartieren getrennte Gewerbebezonen verfügen.

Erschwert wird die Lösungsfindung, weil diese Planungen an der Kantonsgrenze aufhören; es wird nicht oder nicht genügend grossräumig, d.h. über die Kantonsgrenzen hinweg geplant. Es wäre aber wichtig, bei der Planung von Wohn- und Arbeitsraum die Gemeinden im Partnerkanton einzubeziehen. So könnte verhindert werden, dass überall Alles gebaut wird. Die optimalen Standorte könnten entwickelt werden, die jeweiligen Bedürfnisse könnten berücksichtigt werden. Die Verkehrsinfrastruktur, die bereits heute über Kantonsgrenzen hinweg geplant wird, könnte darauf abgestimmt werden. Es wäre sinnvoll, etwa im Rahmen eines bikantonalen Richtplanes eine solche gemeinsame und partnerschaftliche Planung der beiden Kantone durchzuführen unter Berücksichtigung der Anliegen der jeweiligen Gemeinden.

Die beiden Kantone unterhalten seit langem eine Regionalplanungsstelle. Sie könnte eine solche Aufgabe koordinieren.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichneten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, ob:

- Gespräche mit dem Kanton Basel-Landschaft und den Agglomerationsgemeinden, mit dem Ziel, künftig vermehrt gemeinsam und über Grenzen hinweg zu planen, geführt werden können;
- Die Regionalplanungsstelle beider Basel einen gemeinsamen, bikantonalen Richtplan für Wirtschafts- und Gewerbeflächen erstellen könnte.

Jeremy Stephenson, Thomas Müry, Thomas Grossenbacher, Tim Cuénod, Andrea Elisabeth Knellwolf, Balz Herter, Andreas Zappalà

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Erfolgreicher Wirtschaftsstandort Basel-Stadt

Der Wirtschaftsstandort Basel-Stadt erlebte bis Anfang 2020 sehr gute Zeiten. Die Anzahl der Beschäftigten und die Wertschöpfung der im Kanton ansässigen Unternehmen sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Betrachtet man die Entwicklung des realen Bruttoinlandprodukts, zählt Basel-Stadt zu den dynamischsten Wirtschaftsregionen der Schweiz. Die Zahl der Beschäftigten legte zwischen 2008 und 2018 um rund 12'000 Personen zu.

Wie sich die Wirtschaft in der Schweiz und im Kanton Basel-Stadt im Nachgang zur Covid-19-Pandemie entwickeln wird, kann momentan nur schwer abgeschätzt werden. Verbreitet wird davon ausgegangen, dass die Schweiz im Jahr 2020 in eine Rezession fällt, viele Forschungsinstitute prognostizieren danach eine schnelle Erholung für das Jahr 2021. Basel-Stadt zeigt sich aufgrund seiner Branchenstruktur bisher sehr resistent gegenüber der Krise. Auch wenn Teile der hiesigen Wirtschaft teilweise grössere Schäden erleiden werden, zeigt sich, dass der Standort Basel-Stadt insgesamt im Vergleich zur Gesamtschweiz sehr gut aufgestellt ist.

1.2 Stabile Entwicklung des produzierenden Gewerbes in Basel-Stadt

Von den rund 35'500 Beschäftigten im Kanton Basel-Stadt, die in der amtlichen Statistik 2018 dem produzierenden Sektor zugeordnet werden, arbeiten rund 19'000 Beschäftigte in der chemischen und pharmazeutischen Industrie, welche in Basel zu grossen Teilen von weltweit tätigen Grossfirmen mit einem hohem Büro- und Forschungsanteil geprägt ist. Diese sind nicht den im Anzug thematisierten handwerklichen und produzierenden KMUs zuzurechnen.

Betrachtet man die Beschäftigungsentwicklung des produzierenden Sektors ohne die pharmazeutische und chemische Industrie, so bleibt die Anzahl der Beschäftigten zwischen 2005 und 2018 praktisch unverändert bei knapp 17'000 Personen. Im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung im Kanton Basel-Stadt, welche aufgrund des stark wachsenden tertiären Sektors in derselben Zeitspanne um rund 19'000 Beschäftigte zugenommen hat, ist der relative Anteil des produzierenden Gewerbes somit von 10% auf 9% zurückgegangen. Ein genereller Trend der zunehmenden Verdrängung von Betrieben des produzierenden Gewerbes kann basierend auf den vorhandenen Daten jedoch nicht festgestellt werden.

1.3 Siedlungsentwicklung und Verfügbarkeit von Wirtschaftsflächen

Aufgrund der positiven Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre und der begrenzten Raumverhältnisse im Kanton Basel-Stadt wurde zuletzt sowohl das Angebot an Wohn- als auch Wirtschaftsraum knapper. Das grösste Potenzial, um dieser Raumknappheit zu begegnen liegt in den kommenden Jahrzehnten darin, unternutzte und z.T. leerstehende Industrieareale zu transformieren und in den Stadtraum zu integrieren.

Der Regierungsrat hat als Antwort auf die Knappheit und zur Auflösung des sich anbahnenden Nutzungskonflikts zwischen Arbeiten und Wohnen im Februar 2016 einen Grundsatzentscheid für die Entwicklung dieser Areale gefällt. Über alle Transformationsareale gesehen soll die Bodenfläche ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Arbeiten und Wohnen aufweisen. Insgesamt kann so gemäss der Anpassung Siedlungsentwicklung des kantonalen Richtplans von 2018 in Basel-Stadt bis ins Jahr 2035 Raum für zusätzliche 20'000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 30'000 Beschäftigte bereitgestellt werden.

Diese zusätzlichen Flächen sind essenziell für die weitere Entwicklung der Wirtschaft im Kanton, denn in den vergangenen Jahren verharnte die Zahl der angebotenen Wirtschaftsflächen aufgrund der guten Wirtschaftslage auf einem im Vergleich zu anderen Schweizer Städten tiefen

Niveau. Ein Blick in die Leerstandentwicklung von Wirtschaftsflächen in den verschiedenen Nutzungskategorien zeigt, dass sich diese angespannte Marktsituation seit Ende 2019 zu entspannen beginnt und es wieder mehr Angebote für Wirtschaftsflächen gibt (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1 - Leerstandentwicklung von Wirtschaftsflächen (Statistisches Amt Basel-Stadt)

Die Verfügbarkeit von qualitativ hochwertigen Flächen für verschiedene wirtschaftliche Nutzungsarten wie Gewerbe und für Dienstleistungsbetriebe bleibt ein zentrales Ziel des basel-städtischen Regierungsrates zur Stärkung der Standortattraktivität und der lokalen Wirtschaft. Ein genereller Nutzungskonflikt zwischen Wohnen und Arbeiten kann aktuell jedoch nicht festgestellt werden.

2. Planungskoordination zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

2.1 Bestehende Instrumente der Planungskoordination

Nebst der Sorge um die Vertreibung des produzierenden Gewerbes aus dem Kanton Basel-Stadt äussern die Unterzeichneten des Anzugs die Befürchtung, dass mangelnde Koordination zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft und an Basel angrenzenden Gemeinden dazu führe, dass die Planung der räumlichen Entwicklung der Region nicht oder nur mangelhaft abgestimmt sei.

2.1.1 Richtplanung

Der Bund legt mit seinem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) die Grundsätze der Raumplanung fest und auferlegt den Kantonen eine Planungspflicht (Art. 2 und 5 RPG). Diese Planungspflicht beinhaltet u.a. das Erarbeiten eines kantonalen Richtplans als Planungsinstrument zur Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten aller mit Planungsaufgaben beauftragten Hoheitsträger des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Im Kanton Basel-Stadt erlässt der Regierungsrat den kantonalen Richtplan (§ 94 Bau- und Planungsgesetz BPG). Dieser ist für die Behörden verbindlich.

Die Kantone müssen bei ihrer Richtplanung die Richtpläne der Nachbarkantone berücksichtigen (Art. 6 RPG), und umgekehrt vertritt der Kanton gegenüber den Nachbarkantonen mit dem Richtplan seine Rauminteressen. Bei Anpassungen des kantonalen Richtplans ist entsprechend der Nachbarkanton im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung einzubeziehen. Der Bund ist die Genehmigungsinstanz der Richtpläne und in dieser Rolle prüft er im Rahmen der Genehmigung, ob die Nachbarkantone hinreichend einbezogen worden sind.

Eine gemeinsame behördliche Instanz zum Erlass und zur Genehmigung und eine entsprechende gesetzliche Grundlage für einen bikantonalen Richtplan BS / BL gibt es zurzeit nicht.

2.1.2 Überkantonale Zusammenarbeit

Zur Koordination gemeinsamer planerischer Fragestellungen wurde Ende der 1960er Jahre die Regionalplanungsstelle (RPS) beider Basel geschaffen, die beim Amt für Raumplanung in Basel-Landschaft angegliedert ist. Sie entstand zu einer Zeit, in der es auf Bundesebene noch kein Raumplanungsgesetz gab. Die Regionalplanungsstelle hat sich sehr bewährt. In den vergangenen Jahren hat sie allerdings an Bedeutung verloren, da die raumplanerischen Fragestellungen oft nicht nur bikantonal sind, sondern räumlich und konzeptionell darüber hinausgehen.

Die planerische Zusammenarbeit erfolgt heute vor allem im Gefäss der Agglomerationsprogramme. Das Agglomerationsprogramm Basel koordiniert die nachhaltige und übergreifende Raum-, Siedlungs- und Verkehrsplanung der Schweizer Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Solothurn zusammen mit der Saint-Louis Agglomération (SLA) und dem Landkreis Lörrach bzw. dem Regionalverband Hochrhein-Bodensee (RVHB). Die in Liestal angesiedelte Geschäftsstelle koordiniert die Themen und trägt zu einer überkantonal frühzeitig abgestimmten Planung bei. Die im Rahmen der Agglomerationsplanung gefassten kantonsübergreifenden Beschlüsse finden anschliessend in der jeweiligen kantonalen Richtplanung ihren Niederschlag.

2.2 Gesamtschau Wirtschaftsflächen in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

2.2.1 Hintergrund und Ablauf

Nebst den bereits etablierten Instrumenten der Planungskoordination zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft wurde zur Überprüfung der aktuellen Situation im Rahmen der Turnussitzung zwischen einer Delegation des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt und den lokalen Wirtschaftsverbänden im November 2018 die Erstellung einer Gesamtschau der regionalen Wirtschaftsflächen beschlossen. Diese sollte einer gesamthaften Betrachtung der aktuellen Planungen von Entwicklungsarealen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, der Koordination von Projekten und Initiativen und der Festlegung von gemeinsamem Handlungsbedarf dienen.

Ab Mai 2019 fand eine Reihe von Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der HKBB, des Gewerbeverbandes Basel-Stadt, der Wirtschaftskammer Baselland sowie des Amts für Raumplanung und der Standortförderung des Kantons Basel-Landschaft statt. Von Seiten des Kantons Basel-Stadt nahmen der Kantonsbaumeister, der Leiter des Planungsamtes und ab dem zweiten Workshop Vertreter des Amts für Wirtschaft und Arbeit an der Veranstaltungsreihe teil.

Unter der Federführung der Planungsämter beider Kantone wurden kantonsweise Übersichten über die relevanten Wirtschaftsflächen und Transformationsareale erstellt. Diese wurden anschliessend von den Teilnehmenden analysiert und unter der Leitung der HKBB zu einer Gesamtschau für Wirtschaftsflächen in der Region zusammengeführt. In diesem Rahmen wurden mögliche Konfliktfelder (z.B. das Spannungsfeld Wohnen / Arbeiten) sowie generelle Fragestellungen (z.B. Verständnis der Kantone über den Zusammenhang von Richtplanung und Nutzungsplanung, Verortung von extensiven Nutzungen wie Logistik und Entsorgung) diskutiert.

2.2.2 Resultate und Empfehlungen

Ein Kernziel der Arbeitsgruppe war die Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses zu wichtigen Aspekten der Raumplanung und der Koordination von Wirtschaftsflächen. So legten beide Kantonsvertretungen dar, dass der Richtplan ein behördenverbindliches Planungsinstrument darstellt, welches in der Hoheit der jeweiligen Kantone bleiben muss und die falsche Ebene zur Lösung konkreter Nutzungsfragen einzelner Areale und Parzellen darstellt.

Wichtigstes Ergebnis der Arbeiten der Arbeitsgruppe ist die gesamthafte Übersicht über alle relevanten Wirtschaftsflächen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, welche voraussichtlich in einem Abschlussbericht enthalten sein wird. Diese zeigt zum einen die Vielzahl von Flächen, die der Wirtschaft in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Verfügung stehen (insgesamt über 40 Areale) und andererseits die unterschiedlichen Lage- und Standortqualitäten, welche ein breites Spektrum von Anforderungen der Wirtschaft abdecken und Kerngebiete für alle relevanten Wirtschaftsbereiche bieten.

Insgesamt konnte in den Workshops eine erfreulich grosse Übereinstimmung zwischen den kantonalen Verwaltungen und den teilnehmenden Wirtschaftsverbänden zum Thema Wirtschaftsflächen festgestellt werden. So besteht zwischen allen Teilnehmenden Einigkeit über die hohe Bedeutung von ausreichend und qualitativ hochwertigen Flächen für die Wirtschaft der Region Basel. Von Seiten der Planungsämter wurde bestätigt, dass die in der Gesamtschau dargestellten und für wirtschaftliche Nutzungen vorgesehenen Areale langfristig nicht in Frage gestellt sind und es das Bestreben der Verwaltung ist, Transformationsareale möglichst zeitnah zu erschliessen und für die Wirtschaft nutzbar zu machen.

Im oben erwähnten Abschlussbericht über die Veranstaltungsreihe, welcher von der HKBB bis Dezember 2020 erstellt und anschliessend den Regierungsräten von Basel-Stadt und Basel-Landschaft vorgelegt wird, werden neben diesen gemeinsamen Feststellungen auch Empfehlungen der Wirtschaftsverbände enthalten sein. Konkret geht es bei diesen Anliegen um eine Reduktion von Nutzungseinschränkungen durch Inventarisierungen von Natur- und Heimatschutz, eine klarere Differenzierung zwischen den Schwerpunktgebieten «Arbeiten» und «Arbeiten und Wohnen» im Richtplan des Kantons Basel-Stadt sowie um eine Harmonisierung der raumplanerischen Prozesse und Instrumente zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, um die überkantonale Zusammenarbeit zu intensivieren.

3. Fazit

Der wertvolle und engagierte Prozess einer gemeinsamen Betrachtung der Wirtschaftsflächenentwicklung mit Vertreterinnen und Vertretern des Kantons Basel-Landschaft und den regionalen Wirtschaftsverbänden hat aus Sicht der kantonalen Planungsstellen gezeigt, dass kein unmittelbarer Handlungsbedarf für zusätzliche Koordinationsinstrumente nötig ist.

Die bestehende Zusammenarbeit auf Planungsebene funktioniert sehr gut. Mit dem Agglomerationsprogramm besteht ein wirkungsvolles Instrument, um gemeinsame raumplanerische Anliegen bearbeiten zu können. Ebenso haben die Kantone keine Veranlassung und auch keine rechtliche Grundlage, einen bikantonalen Richtplan zu spezifischen Themen zu erstellen. Die Koordination und Zusammenarbeit ist im Rahmen der Richtplanung sichergestellt und funktioniert.

Basel-Stadt und Basel-Landschaft arbeiten in vielen Gremien, vielen Themen und gerade in der Raumplanung eng zusammen. Auch im Bereich der Standortförderung gibt es eine Vielzahl von gemeinsam getragenen Initiativen zwischen den beiden Kantonen, sei es die überkantonale organisierte Standortpromotion Basel Area Business & Innovation, kooperative Innovationsprojekte wie den Switzerland Innovation Park Basel Area oder Accelerator-Programme wie BaseLaunch.

Im Bereich der konkreten Firmenansprache und der Standortwahl befinden sich die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft jedoch gleichzeitig in einer Konkurrenzsituation, was der inhaltlichen Koordination von Arealentwicklungen gewisse Grenzen setzt. Dieses Grundprinzip des schweizerischen Föderalismus und des Standortwettbewerbs zwischen den Kantonen wird von den Regierungen beider Kantone ebenso respektiert wie die Autonomie der Gemeinden bei der Nutzungsplanung von Arealen und Parzellen. Die Kantone geben hier über die Richtplanung lediglich die grobe Stossrichtung vor, jedoch nicht die Planung der konkreten Nutzung.

Auch im Bereich von Wirtschaftsflächen ist zudem die Freiheit der Grundeigentümerschaft zu respektieren. In den meisten Fällen sind die Kantone nicht Eigentümer des Bodens von Industrie- und Gewerbearealen und haben damit beschränkten Einfluss auf die genaue Ausgestaltung des Flächenangebots. Letztlich ist es jedem Grundeigentümer freigestellt, ob er auf einem als Gewerbe- und Industriezone festgelegten Grundstück Angebote für emissionsstarkes Gewerbe schafft oder versucht, wertschöpfungsintensivere Nutzungen anzusiedeln.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt verfolgt die Strategie, über möglichst gute Rahmenbedingungen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die Wirtschaft im Kanton positiv entwickeln kann. Dies beinhaltet, dass für verschiedene wirtschaftliche Nutzungen adäquate Flächen in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund der hohen Dichte in Basel-Stadt ist es dabei für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons von grosser Bedeutung, dass extensive, gewerbliche Nutzungen verdichtet werden können. Neue Konzepte wie in den geplanten Gewerbehäusern Werkarena (eine Baurechtsabgabe des Kantons Basel-Stadt) und ELYS (ein Projekt von Immobilien Basel-Stadt) geben hierzu wichtige Impulse für die Immobilienwirtschaft und den Wirtschaftsstandort Basel.

Die in Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft und den Wirtschaftsverbänden erarbeitete Übersicht über die vorhandenen und geplanten Wirtschaftsflächen in beiden Kantonen bestätigt dabei die Ansicht der Regierung, dass es im Wirtschaftsraum Basel aber auch übergreifend in beiden Kantonen attraktive Wirtschaftsflächen für alle Nutzungszwecke gibt.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Jeremy Stephenson und Konsorten betreffend „Planung von Wirtschaftsflächen gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin