



an den Grossen Rat

Regierungsratsbeschluss
vom 30. November 1999

Anzug Markus Ritter und Konsorten betreffend Hafenplanung in Basel und der Region und zukünftige Wohnquartiere am Rhein

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 17. September 1997 den nachstehenden Anzug Markus Ritter und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen.

Die neueste wirtschaftliche Entwicklung und der Prozess der europäischen Integration eröffnen die Aussicht auf eine Epoche grundlegender Stadtrepaur-Planungen in Basel. Ertragsschwache, flächenintensive und strukturell sowie ästhetisch schlechte Raumnutzungen sind durch solche mit einem hohen Ertrag und einer günstigen Stadt- und Freiraumstruktur allmählich zu ersetzen. Insbesondere sollen die attraktiv gelegenen Stadträume am Rhein in Zukunft Wohnungen, Grünflächen und ausgekernte Gewerbebetriebe beherbergen können.

Von den Basler Rheinhäfen sind bisher nie Arealplanungen unter solchen veränderten Vorzeichen gemacht worden. Selbst die neueste Studie der Prognos AG vom April 1996 (RRB 14/29) befasst sich mit der Hafenentwicklung ausschliesslich unter der Prämisse der Verkehrsstromanalyse und folgert deshalb ganz einseitig: „Die baselstädtischen Hafenareale werden in ihrer Gesamtheit einer verkehrswirtschaftlichen Nutzung vorbehalten... Unser flächenmässig bedrängter Stadtkanton Basel kann aber zumindest langfristig kein Interesse haben, neben den Hafenanlagen in Birsfelden, Muttenz-Au und Weil eine besonders grosse Fläche für den wenig ertragreichen Umschlag von Gütern bereitzustellen.

Kleinbasel-Nord weist bekanntermassen eine sehr ungünstige Stadtstruktur auf. Ein Teil der sozialen Probleme in Kleinbasel-Nord ist bedingt durch diese schlechte bauliche Stadtstruktur und die völlig ungenügende Freiraumversorgung im Klybeck und in Kleinhüningen. Stadtrepaur ist gerade auch in diesen Quartieren dringend wichtig. Glücklicherweise ist die absehbare Arealodynamik in Basel-Nord besonders stark ausgeprägt.

Eine lebendige Stadt, auch wenn sie vollständig überbaut ist, gibt ständig Flächen ab und erhält auch solche zurück; dafür sorgt der wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Wandel. Planung, die diesen Namen verdient, muss sich mit diesem strukturellen Wandel befassen und vorausschauend überlegen, welche Funktionen den freiwerdenden Arealen in einer künftigen Stadt zukommen sollen. Wenn aber jede freiwerdende Stelle als die „allerletzte“, sogleich dem nächstbesten Bedürfnis geopfert wird, entsteht keine bessere Stadt, sondern das Chaos. Aufgabe der Stadtplanung wäre es, dafür zu sorgen, dass die schönen künftigen Wohnareale und Freiflächen am Rhein mit gut erschlossenen Gewerbeflächen durchmischt werden, wo sie auch die für sie wichtige Tuchfühlung untereinander und mit der Industrie erhalten.

Der Rheinhafenumschlag in Basel geht in stetiger Tendenz dramatisch zurück. Allein im Jahr 1996 betrug der Rückgang des Waren- und Güterumschlags in den Basler Rheinhäfen 15%. Auch der Gesamtumschlag in allen regionalen Schweizer Hafenanlagen ist seit 1990 um nahezu ein Viertel gesunken. Deshalb sind wir auch von dieser Seite her aufgefordert, die zukünftige Flächennutzung der Basler Hafengebiete grundlegend zu überdenken.

Eine Spezialsituation stellt der Container-Verkehr dar. Diese neuzeitliche Transportform weist bis heute Wachstumsraten auf, und auch die mittelfristige Zukunft dürfte eine Zunahme dieses Umschlagsgutes bringen. Nachdem die Pläne für ein drittes Container-Terminal im Bereich des Klybeckhafens gescheitert sind, tritt eine völlig neue Zukunftssituation auf. Untermuert wird diese grundlegende neue Ausgangssituation auch durch die Tatsache, dass unser Kanton seit wenigen Wochen Miteigner der Rheinhafengesellschaft Weil am Rhein mbH geworden ist und sich dort mit seiner 38%-Beteiligung auch erhebliche Mitsprachemöglichkeiten gesichert hat. Bis 1998 kann in Weil ein neuer Container-Terminal mit einer Kapazität von 25-30000 Tonnen realisiert werden, und die Optionen auf eine Verdoppelung dieser Kapazität sind ebenfalls rasch realisierbar. Die Zukunft des regionalen Container-Verkehrs liegt deshalb in Weil.

Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat, die folgenden Anregungen zu prüfen und darüber zu berichten.

1. Eine Studie über die Zukunftsentwicklung der rheinnahe gelegenen Teile der Hafenareale soll die grundsätzliche Eignung dieser Areale für eine Wohnraum- und Freiflächennutzung, allenfalls mit Gewerbeflächen, ermitteln. Mindestens eines der Szenarien dieser Studie soll aufzeigen, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen möglichst frühzeitig eine (möglichst grosse) Fläche im Hafenareal Basel für neue Nutzungen freizustellen sein wird.
2. Die Hafenentwicklung der Basler Häfen ist integral mit dem Zukunftspotential in den ausserhalb des Kantons liegenden Umschlagsbereichen in Birsfelden, Muttenz-Au und Weil sowie Huningue/Village-Neuf zu studieren. Dabei interessiert vor allem auch die Frage, wieviel Umschlagskapazität auch langfristig in unserem Kanton bleiben könnte und aus welchen Motiven und zu welchen volkswirtschaftlichen Kosten das so sein soll.
3. Im Rahmen der Planungen über die zukünftige Umschlagsabfertigung zwischen Schiff und Bahn/Lastwagen sollen auch die im Osten des Basler Hafenareals gelegenen, ungenutzten DB-Areale vom äussersten Norden Basels bis nach Weil-Haltlingen grenzüberschreitend einbezogen werden.
4. Kann der Regierungsrat seinen Einfluss in der Rheinhafengesellschaft Weil am Rhein mbH geltend machen, dass die zukünftige Expansion des Container-Umschlags vorzugsweise in deren Hafengelände stattfindet? Gibt es Möglichkeiten, dass unser Kanton sich zur Wahrung seiner höherrangigen Zukunftsinteressen auf dem eigenen Hafengelände an den Investitionskosten in Weil beteiligt?

Wir gestatten uns, den Anzug wie folgt zu beantworten:

1. Allgemeine Erwägungen

In der Einleitung des Anzugs wird darauf verwiesen, dass sich der Kanton Basel-Stadt ertragsschwache, flächenintensive sowie strukturell und ästhetisch schlechte Raumnutzungen aufgrund seiner Kleinflächigkeit nicht leisten könne. Derartige Nutzungen seien durch solche mit hohem Ertrag und einer günstigen Stadt- und Freiraumstruktur zu ersetzen, insbesondere seien die attraktiv gelegenen Gebiete am Rhein für Wohnungsbau, Grünfläche und ausgekernte Gewerbebetriebe fitzumachen.

Der Anzug ortet insbesondere in den Rheinhäfen des Kantons Basel-Stadt wesentlichen Handlungsbedarf. Bereits erstellte Nutzungsszenarien, die von einer verkehrlich ausgerichteten Bedarfsanalyse ausgingen und dabei aufzuzeigen vermochten, dass die gegenwärtig als Hafenareal ausgeschiedenen Flächen auch künftig zur Bewältigung des Güterverkehrs nötig sind, werden als einseitig dargestellt. Die Anzugsteller untermauern ihre Überlegungen dahingehend, der Rheinhafenumschlag in Basel gehe in stetiger Tendenz dramatisch zurück. Ferner wird - ohne dass es explizit so formuliert wäre - ausgesagt, dass der in den baselstädtischen Häfen umgeschlagene Güterverkehr zumindest grösstenteils in anderen bestehenden Anlagen auf basellandschaftlichem Hafengebiet oder im Weiler Hafen betreut werden könnte.

Ferner wird im Zusammenhang mit den Hafenaktivitäten implizit von ertragsschwacher Raumnutzung ausgegangen.

Die von den Anzugstellern formulierten Prämissen sind in vielerlei Hinsicht zu überprüfen und zu ergänzen; sie bedürfen in manchen Punkten auch der Richtigstellung.

1.1 Hafenumschlag nicht rückläufig, sondern konstant

An erster Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Umschlagsentwicklung in den baselstädtischen Häfen entgegen den Aussagen im Anzug in den vergangenen Jahren keineswegs „dramatisch“, rückläufig war. In den letzten 30 Jahren galt es, nur geringe Unterschiede beim Jahresumschlag zu registrieren, wobei die Abweichungen mehrheitlich konjunkturell bedingt waren. So gesehen bewegte sich der Jahresumschlag ohne signifikante Tendenz in die eine oder andere Richtung immer zwischen drei und vier Millionen Tonnen pro Jahr. Strukturell waren gewisse Veränderungen zu beobachten, allerdings hielten sich Verluste und Zugänge praktisch die Waage. So wurden die Einbussen bei der früher bedeutenden Kohle durch das Wachstum des Containersegmentes kompensiert. Die heute umgeschlagenen Massengüter sind mengenmässig nach wie vor bestimmend, auch wenn sie kaum noch Wachstumspotential haben. Dies heisst aber nicht, dass die Massengüter in den kommenden Jahrzehnten rückläufig sein werden. Die Wachstumsmärkte befinden sich im Sektor der kombinierten Verkehre mit Containern, Wechselaufbauten und anderen speziellen Behältnissen. Gerade in diesem Markt sind die baselstädtischen Häfen bestens etabliert. Nirgends am Oberrhein existieren derart umfassendes Know-how und die zum Umschlag des vorhandenen Gütervolumens nötigen Terminalkapazitäten.

In der öffentlichen Diskussion wird die Entwicklung des effektiv bewältigten Verkehrsvolumens oft mit der Marktanteilsentwicklung verwechselt. Die Marktanteile der Binnenschifffahrt sind unbestritten zurückgegangen, betragen aber auch heute noch rund 15% des gesamten mengenmässigen schweizerischen Aussenhandels. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass der Marktanteil der Binnenschifffahrt deshalb gesunken ist, weil der Gesamtgüterverkehr im Zuge einer einseitig wachsenden Zahl von Kurzstreckentransporten auf der Strasse ein wesentlich grösseres Volumen in Tonnen angenommen hat. Vergleicht man Gleiches mit Gleichem, d.h. Güterfernverkehr auf dem Wasser mit Güterfernverkehr auf der Strasse oder der Schiene, so stellt man fest, dass die Strasse zwar auch auf Langdistanzstrecken mengen- und anteilmässig zugelegt hat, aber nicht in dem Ausmasse, wie dies bezogen auf die Gesamtverkehrsmenge aus Nah- und Ferntransporten der Fall ist. Die Binnenschifffahrt ist fast ausschliesslich auf langen Distanzen tätig, weshalb ein Vergleich mit den anderen Verkehrsträgern nur Sinn macht, wenn man die Gesamtmenge dieses Segments als Basis zugrunde legt.

1.2 Überdurchschnittliche Produktivität der baselstädtischen Häfen

Aussagen, wonach der Hafen Kleinhüningen unternutzt sei, lassen sich leicht entkräften. Die gesamte Hafenfläche - unter Einschluss der Hafenbecken, Gleisanlagen und Strassen - umfasst knapp 635'000 m², wovon rund 250'000 m² im Baurecht abgegeben sind. Im Jahr 1998 wurden gesamthaft 11,02 t/m² der totalen Hafenfläche bzw. 28,17 t/m² Baurechtsfläche umgeschlagen. Der reine Schiffsgüterumschlag machte 1998 5,34 t/m² Gesamtfläche aus. Die entsprechenden Schiffsgüterumschlagswerte der Häfen Strassburg, Ludwigshafen, Köln und Düsseldorf liegen zwischen 1,15 t/m² und 5,26 t/m² und erreichen die Basler Leistung nicht. Der Unternutzungsthese widerspricht ferner die gut 80%-ige

Auslastung der Silos und sonstiger spezialisierter Umschlagsanlagen für Stahl, Cellulose etc.

1.3 Konzentration des Güterumschlags auf einzelne Hafenteile nicht machbar

Eine Konzentration der Hafenaktivitäten auf einzelne Hafenteile ist angesichts der heute umgeschlagenen Gütermengen nicht möglich. Das zur Verfügung stehende Hafenareal dürfte im Zuge der Containerisierung ganzer Warenströme eher zu knapp sein, weil die für den Umschlag von Containern nötige Infrastruktur mit grossem Raumbedarf verbunden ist. Die Massengüter werden zwar kaum noch wachsen, mit wesentlichen Rückgängen ist jedoch nicht mehr zu rechnen, nachdem entsprechende Substitutionsprozesse mehrheitlich abgeschlossen sind. Einzelne Gelände am West- und Ostquai, die für Wohnungsbau grundsätzlich interessant wären, können auch für den rein theoretischen Fall, wonach man die dort generierten Mengen unbesehen unternehmerischer und organisatorischer Strukturen in einen anderen Hafenteil zu verlagern sucht, nicht freigemacht werden.

1.4 Baselstädtische Hafenaktivitäten können weder in den Rheinhäfen des Kantons Basel-Landschaft noch in Weil am Rhein substituiert werden

Die basellandschaftlichen Häfen sind auf Mineralöl-Umschlag spezialisiert. Mineralöl ist in den baselstädtischen Häfen mengen- und ertragsseitig zwar wichtig, die tragenden Säulen sind jedoch die Anlagen für den Trockengüter- und Containerumschlag, die in unserem Partnerkanton nur beschränkt existieren und aufgrund des nautischen Engpasses bei der Mittleren Brücke für den Containertransport nur rudimentär entwickelbar sind. Die Investitionen in die baselstädtischen Hafenanlagen sind getätigt, und es macht keinen Sinn, in der Stadt Rückbau gut funktionierender Infrastruktur zu betreiben. Abgesehen davon hat in den vergangenen 1-2 Jahren ein dem Rückbau gegenläufiger Prozess eingesetzt, indem in beträchtlichem Ausmass in zusätzliche, topmoderne und spezialisierte Umschlagsanlagen investiert wurde.

Dass eine Auslagerung der städtischen Hafenaktivitäten in die basellandschaftlichen Häfen nicht möglich ist, lässt sich auch rechnerisch wie folgt belegen:

- Die Hafenanlagen Basel-Stadt sind nach der jüngsten Umfrage durchschnittlich zu gut 80% ausgelastet. Insgesamt sind rund 640'000 m² dem Hafenareal zugewiesen, davon 250'000 m² im Baurecht, 180'000 m² für Bahnanlagen und 150'000 m² für andere Verkehrsflächen wie Hafenbecken, Bermen und Strassen. Die baselstädtischen Häfen liegen gegenüber anderen europäischen Binnenhäfen von der Produktivität her unangefochten an der Spitze. Diese Spitzenposition gilt sowohl bezüglich Umschlag in t/m² Baurechtsfläche als auch bezüglich Umschlag in t/m² Gesamtfläche. Es kann also davon ausgegangen werden, dass der Nutzungsgrad des zur Verfügung gestellten Landes sehr hoch ist.

- Die Situation in den basellandschaftlichen Häfen präsentiert sich von der Struktur in etwa gleich, d.h. die Auslastung ist überdurchschnittlich und dies bei ähnlichen Flächen- und Mengenverhältnissen.
- Davon ausgehend, dass Basel-Stadt und Basel-Landschaft über stark ausgelastete Hafenanlagen verfügen, kann ohne weiteres angenommen werden, dass eine Verlagerung der baselstädtischen Anlagen aufgrund fehlender Landreserven im Kanton Basel-Landschaft rein kalkulatorisch nicht möglich ist.

Verlagerungen wesentlicher Teile der Umschlagsaktivitäten in den Hafen Weil sind unrealistisch, wenn man bedenkt, dass während des schwächsten Umschlagsmonats 1998 in den baselstädtischen Häfen weit mehr als 50% des dortigen Gesamtjahresumschlags realisiert wurden. Die sich aus einer Option Weil durch den nötigen Grenzübertritt in der Konsequenz ergebenden administrativen Hindernisse sollen hier nicht weiter thematisiert werden.

Auch diese Aussagen lassen sich rechnerisch belegen:

- In Weil stehen insgesamt 176'000 m² Gesamthafenfläche zur Verfügung, wovon 90'000 m² voll genutzt sind, 45'000 m² Naturschutzfläche ausmachen und 41'000 m² noch als Reserve zur Verfügung stehen. Es versteht sich von selbst, dass die noch bebaubaren 41'000 m² keine Alternative für die Verlagerung von wesentlichen baselstädtischen Umschlags- und Logistikaktivitäten darstellen, zumal ein beträchtlicher Teil dieses Areals bei der Bebauung nicht direkt produktiver Verkehrsfläche zugeschlagen werden müsste.

1.5 Neubau-Projekte für Containerumschlag und Logistikzentrale

Wenn die Anzugsteller im Vorspann davon ausgehen, dass das gescheiterte Terminal-Projekt am Klybeckquai das Aus für eine weitere Entwicklung der Containerverkehre in den baselstädtischen Häfen bedeutet, so hat sich die Lage seit Überweisung ihres Anzugs wesentlich zugunsten der städtischen Häfen gedreht. Es bestehen insbesondere am Hafenbecken II beste Voraussetzungen für den Bau eines dritten Terminals. Zwei im Containertransport europaweit tätige Hafenunternehmen haben ein entsprechendes Projekt ausarbeiten lassen und Verhandlungen für eine Subventionierung durch den Bund im Rahmen der Förderung des kombinierten Verkehrs aufgenommen. Als Partner sind die wichtigsten schweizerischen Bahnunternehmen angesprochen, deren Interesse an der Realisierung eines bahnaffinen Terminals gross ist. Die Realisierungschancen dürfen als ausgesprochen gut bezeichnet werden. Ein entsprechendes Vorgehen macht auch Sinn, nachdem in den städtischen Häfen bereits heute eine hohe Konzentration von Containerumschlagsanlagen existiert, die betrieblich miteinander in Verbindung stehen, unabhängig davon, dass sie sich im Eigentum verschiedener Firmen befinden.

An demselben Standort, wo das von den Anzugstellern erwähnte gescheiterte Projekt für ein drittes Containerterminal am Klybeckquai geplant war, wird mit ho-

her Wahrscheinlichkeit ein wirtschaftlich potentes Speditions- und Transportunternehmen ansiedeln. Vorgesehen ist der Bau einer Logistikzentrale mit Umschlags-, Kommissionierungs- und Lageraktivitäten, ergänzt durch einen Bürotrakt. Die Investitionssumme für dieses Bauvorhaben ist auf beinahe Fr. 20 Mio. veranschlagt. Als Alternative stand bei dem in Basel domizilierten Unternehmen neben dem Standort Rheinhafen Basel-Stadt eine ausserkantonale Lösung zur Diskussion. Würde die Firma den Kanton wechseln, so verlöre Basel-Stadt ein steuerkräftiges Unternehmen mit rund 150 Angestellten.

1.6 Umnutzungen ohne entsprechende Rechtsgrundlagen verstossen gegen eidgenössisches und kantonales Raumordnungsrecht

Das Rheinhafengebiet ist gemäss kantonalem Zonenplan der Industriezone zugewiesen. Im kürzlich erstellten Entwurf 8/99 zum Lärmempfindlichkeitsstufenplan (LESP) nehmen die Häfen die höchste Lärmstufe inne. In den mit der Hafenwirtschaft abgeschlossenen Baurechtsverträgen - teilweise mit Laufzeiten bis ins Jahr 2050 - wird die hoheitlich verordnete Nutzung des Areals als Hafen dadurch abgesichert, dass die Baurechtsnehmer sich verpflichten, dass die ihnen überlassenen Parzellen und die darauf erstellten Anlagen ihrem Zwecke und ihrer Verwendung nach mit der Schifffahrt, dem Güterumschlag und der Lagerung von in den Rheinhäfen umgeschlagenen Gütern in wirtschaftlichem oder betrieblichem Zusammenhang stehen und geeignet sind, die Schifffahrt und den Hafenbetrieb zu fördern. Die Verletzung dieser Pflichten seitens der Baurechtsnehmer zöge den vorzeitigen Heimfall des Baurechts nach sich. Der Kanton ist so gesehen von der Zonenordnung her verpflichtet, für die Nutzung des Geländes als Hafen zu sorgen und somit Baurechte an Firmen der Hafenwirtschaft zu vergeben. Würde der Kanton durch Erlöschenlassen und durch einen Vergebungsstop von Baurechten auf „kaltem Wege“, eine Umnutzung versuchen, verstiesse er gegen eidgenössisches und kantonales Raumordnungsrecht.

1.7 Teilumzonungen liegen quer - die Hafenareale bilden in ihrer Gesamtheit ein nicht aufteilbares leistungsfähiges Logistiksystem

Der Teilumzonung einzelner für den Wohnungsbau allenfalls interessanter Gebiete am West- und Ostquai steht neben den raumordnungsrechtlichen Aspekten auch die Tatsache entgegen, dass gerade in diesem Sektor massgebende Erschliessungsfunktionen für sämtliche Hafenteile bestehen. So führt die elektrifizierte Zufahrtsstrecke der Hafenbahn zum nationalen und internationalen Netz sowie die neue Schwerverkehrsumfahungsstrasse mitten durch diese Hafenteile. Alternative Linienführungen sind nicht denkbar. Umzonungen bzw. Umnutzungen vertragen sich auch nicht mit der vom Kanton beantragten Konzessionserweiterung- und verlängerung der Hafenbahn bis ins Jahr 2049, die vom Bund Anfang 1999 offiziell genehmigt wurde. Für die 180'000 m² Bahnfläche zahlt der Bund auf Basis eines Landwertes von beinahe Fr. 400.--/m² einen jährlichen Mietzins von ca. Fr. 2,75 Mio. und trägt zusätzlich sämtliche mit dem Bahnbetrieb verbundenen ungedeckten Infrastrukturkosten von rund Fr. 4 Mio. Diese Kostenverantwortung des Bundes fusst darauf, dass die Eidgenossenschaft die baselstädtischen Häfen in ihrer verkehrspolitischen Funktion als von nationaler Bedeu-

tung einstuft. Eine eventuelle Änderung des kantonalen Richtplans - darin sind die Hafenareale gegenwärtig als Hafenanlagen sowie Verkehrs- und Industrieareale definiert - bedürfte der bundesrätlichen Genehmigung. Ob eine Anpassung des Richtplans zugunsten von Wohnungsbau unter den oben dargestellten Voraussetzungen vom Bundesrat einfach hingenommen würde, ist zumindest fraglich.

1.8 Grosse volkswirtschaftliche Relevanz: Mehr als 2'000 Arbeitsplätze, Steuereinnahmen natürlicher und juristischer Personen, Gewinne aus der Tätigkeit der Rheinschiffahrtsgesellschaft Basel

Die Bedeutung des Kleinhüninger Rheinhafens für die hiesige Wirtschaft wird durch die Zahl der direkten und indirekten Arbeitsplätze - insgesamt rund 2'250 an der Zahl - sowie durch die beträchtlichen Investitionen der privaten Unternehmen und der öffentlichen Hand in die Hafenanlagen von nominal Fr. 357 Mio. belegt. An Baurechtszinsen, Hafenabgaben und Einnahmen aus dem Hafenbahnbetrieb flossen der Rheinschiffahrtsgesellschaft Basel (RSD) 1998 rund Fr. 10 Mio. zu. Aufgrund der Tatsache, dass die Reedereien und Umschlagsfirmen gewinnbringend arbeiten, repräsentiert der Hafen - neben den Steuereinnahmen von im Hafen beschäftigten natürlichen Personen - auch ein Steuerpotential bei juristischen Personen.

1.9 Die Binnenschifffahrt und die Häfen haben Zukunft

Verläuft die ökonomische Entwicklung in Europa in nächster Zeit weiter positiv, so wird der Güterverkehr im liberalisierten Verkehrsmarkt zunehmen. Das Verkehrsmittel Schiff verfügt im Gegensatz zum Strassensystem, aber auch zur Bahn, über grosse freie Kapazitäten. Die Binnenschifffahrt ist zudem ausgesprochen umweltfreundlich und sehr leistungsfähig. Als Beispiel dafür sei der Containerverkehr erwähnt: Mit einem 110 m langen Binnenschiff können im Fahrgebiet Oberrhein 224 Container auf einmal transportiert werden. Für dieselbe Menge müssten 112 Sattelschlepper mit einer Gesamtlänge von 3 km eingesetzt werden.

Im Bewusstsein um diese Qualitäten der Binnenschifffahrt hat die Europäische Union (EU) in den vergangenen Jahren verschiedene verkehrspolitische Ansätze zur Förderung dieses Verkehrsträgers und der Häfen entwickelt. Begründet wird das Engagement damit, dass sich die Binnenschifffahrt als unverzichtbarer Verkehrsträger für die Bewältigung der innereuropäischen Verkehrsströme erweist und die Häfen eine wichtige Schnittstellenfunktion in der Verteilung der Güter in die Fläche ausüben. Rund 400 Mio t Güter werden jährlich alleine in Mitteleuropa durch die Binnenschifffahrt transportiert. Verschiedene Prognosen lassen ein nachhaltiges Wachstum dieses Verkehrsträgers erwarten, das allerdings je nach territorialem Bezug unterschiedlich ausfällt. Die Rheinstrecke und die mit ihr seit Eröffnung des Main-Donau-Kanals hergestellte Verbindung zum Schwarzen Meer werden als die Wachstumsschwerpunkte identifiziert.

Die EU-Förderung erfolgt auf drei Gebieten:

- Schiffsbau: Ziel ist die Modernisierung der Flotte und damit die Erreichung einer weiteren Leistungs- und Qualitätssteigerung des Schiffsverkehrs im Wettbewerb zur Strasse (und Schiene).
- Binnenwasserstrassen: Ziel ist der stärkere Einbezug der Binnenwasserwege in die gesamteuropäische Transportinfrastruktur, insbesondere die weitere Kapazitätssteigerung der Wasserwege durch Verbreiterung, Vertiefung und Kanalneubau.
- Häfen: Ziel ist die stärkere Einbindung der Häfen in ihrer Funktion als multimodale Güterverkehrszentren in die gesamteuropäische Verkehrswegeplanung. Dafür werden finanzielle Mittel für die Modernisierung und Erweiterung der Häfen bereit gestellt.

Die Förderung erfolgt unter einer Vielzahl von Programmen, deren Aufzählung hier zu weit führen würde. Unabhängig von der Förderung durch die EU existieren zusätzlich diverse nationale Förderprogramme, so in den Niederlanden, Frankreich, Deutschland, Italien (Po) sowie in den für einen EU-Beitritt vorgesehenen Oststaaten.

Die Zukunftsaussichten dieses Verkehrsträgers sind also gut, weshalb die Reedereien und Umschlagsfirmen bereit sind, die kommenden Herausforderungen anzunehmen und in den baselstädtischen Häfen entsprechend zu investieren. Ein positives Investitionsklima setzt gesicherte Baurechtsverhältnisse voraus und damit eine verlässliche Hafenpolitik.

1.10 Planungssicherheit für die baselstädtische Hafenwirtschaft nötig

Am 30. April 1999 fand auf Einladung des Vorstehers des Wirtschafts- und Sozialdepartements (WSD) sowie der Vorsteherin des Baudepartements (BD) eine Aussprache zwischen dem Präsidenten sowie weiteren Vertretern der Schweizerischen Vereinigung für Schifffahrt und Hafenwirtschaft (SVS) i.S. Zukunft der baselstädtischen Häfen statt. Die beiden Regierungsvertreter wollten sich im Rahmen einer Anhörung über die aktuelle Lage der baselstädtischen Hafenwirtschaft und deren Zukunftspläne orientieren, in der Absicht, aufbauend auf den Besprechungsergebnissen die längerfristigen Optionen des Hafens aus kantonaler Optik festzulegen.

Das von der SVS unterbreitete, einschlägige Datenmaterial und die klaren strategischen Ziele der Hafenwirtschaft brachten die Regierungsvertreter zur Überzeugung, dass der Kanton wie auch die ganze Schweiz aus dem Betrieb der baselstädtischen Hafenanlagen einen wesentlichen volkswirtschaftlichen Wert schöpfen.

Aufgrund der aufgezeigten logistischen Vernetzung der einzelnen Hafengebiete mit Einrichtungen der Verkehrsinfrastruktur von nationaler Bedeutung und der Tatsache, dass der aktuelle Raumbedarf der Hafenwirtschaft zur Erfüllung ihrer volkswirtschaftlich relevanten Funktion nachgewiesen ist, stellt der Regierungsrat

fest, dass mittelfristig eine Umnutzung des Hafengeländes nicht in Betracht gezogen werden kann.

Die bestehenden Baurechtsverträge haben teilweise Laufzeiten bis ins Jahr 2050. Dieses Datum hat so gesehen planerische Relevanz. Um der Hafenwirtschaft und potentiellen Investoren die nötige Planungssicherheit zu geben, können Baurechte bzw. Optionen auf Verlängerungen grundsätzlich bis zum Jahr 2049 gewährt werden. Dabei ist eine Harmonisierung der Ablaufzeiten anzustreben. Weitergehende Verlängerungen setzen jeweils in periodischen Abständen einen Grundsatzentscheid des Regierungsrates voraus, welcher wie der jetzige wiederum auf einer Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der Rheinschifffahrt, der hiesigen Hafenwirtschaft und des Flächenbedarfs zu erfolgen hat. Die Baurechtsverträge sind so zu gestalten, dass die Erträge unter Berücksichtigung der hafenspezifischen Nutzungsaufgaben maximiert werden.

Bis auf weiteres von der generellen Verlängerungsmöglichkeit der Baurechtsverträge bis 2049 ausgenommen ist die „Halbinsel“, am Westquai zwischen Hafenbecken I und Rhein. Im Gegensatz zu den übrigen Arealen wird dieses Gebiet als für Wohnbauten möglicherweise attraktiv erachtet. Nachdem die aktuellen Baurechtsverträge auf der „Halbinsel“, längstens auf Ende 2029 terminiert sind, erachtet es der Regierungsrat als opportun, die Option einer allfälligen, mit dem Betrieb des Hafenbeckens I kompatiblen Wohnnutzung ab 2030 zu prüfen.

Was die rechtliche und faktische Kompatibilität zukünftiger Wohnquartiere auf der „Halbinsel“, mit benachbarten Hafennutzungen aus aktueller Optik angeht, hält das BD fest, dass gemäss Art. 29 und 30 der Lärmschutzverordnung die Änderung von Bauzonen sowie deren Erschliessung für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen nur in Gebieten vorgesehen werden darf, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Eine isolierte Nutzung der „Halbinsel“, zu Wohnzwecken wäre aufgrund der Lärmbelastung durch Hafennutzungen am Ostquai nur dort zulässig, wo die Planungswerte der Lärmempfindlichkeitsstufe 3 eingehalten werden können. Es ist davon auszugehen, dass die geforderten Planungswerte auf der „Halbinsel“, erheblich tangiert sind und daher spezielle bauliche Massnahmen im Falle von Wohnnutzung unumgänglich wären.

Das BD vertritt in Würdigung obiger Aspekte die Meinung, die rechtliche und faktische Kompatibilität zukünftiger Wohnquartiere auf der „Halbinsel“, mit benachbarten Hafennutzungen könne unter Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen bezüglich der Lärmschutzverordnung grundsätzlich bejaht werden. Deshalb hat die Regierung entschieden, Baurechte auf der „Halbinsel“, nur bis 31.12.2029 zu gewähren. Diese Frist ist ausreichend, um die auf der „Halbinsel“, vereinbarten Baurechte vertragskonform auslaufen zu lassen.

Die oft in die Diskussion eingebrachten Beispiele von Umnutzungen in grossen europäischen See- und Binnenhäfen lassen sich – wie dies von der Rheinschiffahrtsdirektion betont wird - nicht auf die engen baselstädtischen Raumverhältnisse übertragen. Fast ausschliesslich handelte es sich vor der Umnutzung dieser

Flächen um längst verlassene, nicht mehr hafenspezifisch genutzte und in sich räumlich geschlossene grosse Gebiete.

Falls die Vereinbarkeit von Wohnbau auf der „Halbinsel„ bei gleichzeitigem Hafenbetrieb im Hafenbecken I zu einem späteren Zeitpunkt – d.h. etwa ab 2020 - aufgrund der dannzumal geltenden Rechtslage grundsätzlich bejaht werden kann, und in der Konsequenz die gegenwärtig angedachte Option für eine Wohnnutzung ab 2030 weiter bestehen bleibt, sind rechtzeitig vor der Ausübung dieser Option vertiefte Rentabilitäts- und Machbarkeitsabklärungen vorzunehmen. Insbesondere wird ein Rentabilitätsvergleich zwischen Hafen- und Wohnnutzung anzustellen sein.

Unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Überlegungen nimmt der Regierungsrat zu den einzelnen, von den Anzugstellern aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

2. Zu den einzelnen Fragen des Anzugs

ad) 1. Studie über die Zukunftsentwicklung in Szenarien

Mit Beschluss Nr. 961 572 (14/29) des Regierungsrates vom 15.4.1996, welcher als Hauptaussage die ausschliessliche Fortführung der verkehrswirtschaftlichen Nutzung des gesamten aktuellen Hafengeländes unter der Federführung des Wirtschafts- und Sozialdepartementes bzw. der vollziehenden Fachinstanz, der RSD, zum Inhalt hat, wurde das Baudepartement damit beauftragt, ein Stadtentwicklungskonzept in drei Szenarien zu erarbeiten. Dieser Auftrag der Regierung deckt sich mit der im Anzug Ritter und Konsorten vom 17. September 1997 unterbreiteten Anfrage, wonach eine Studie über die Zukunftsentwicklung der rheinnahe gelegenen Hafenareale in Szenarien durchzuführen sei und mindestens eines dieser Szenarien aufzuzeigen habe, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen möglichst grosse Flächen des Hafenareals für neue Nutzungen freigemacht werden könnten.

Unter der Federführung des Baudepartementes und Mitwirkung des Wirtschafts- und Sozialdepartementes sind die entsprechenden Arbeiten an die Hand genommen worden. Die Ergebnisse präsentieren sich abschliessend wie folgt:

Grundsätzlich steht die volkswirtschaftliche Bedeutung der Häfen aufgrund der aktuellen und zu erwartenden Verkehrsentwicklung nicht in Frage. Aus dieser Sicht kristallisiert sich heraus, dass sich im Falle der Hafenareale eine langfristige Planung aufdrängt, die über den in der Raumplanung üblichen Planungshorizont von 10-15 Jahren hinausgeht. Einerseits hängt dies damit zusammen, dass bereits Baurechte mit Laufzeiten bis Mitte des 21. Jahrhunderts existieren, die nicht einfach rückgängig gemacht werden können, andererseits sind Betriebe, die gezielt investieren wollen, darauf angewiesen, dass sie ihre Projekte auf Baurechtsparzellen mit genügend langen Laufzeiten realisieren können. In diesem Zusammenhang muss klar unterschieden werden zwischen den beiden Begriffen Abschreibungszeit und Baurechtsfrist, die zwar in einem sachlichen

Zusammenhang stehen, jedoch keinesfalls deckungsgleich verwendet werden dürfen.

Die Abschreibungen gehorchen dem betriebswirtschaftlich relevanten Kriterium der Lebensdauer einer Investition: Es ist in der Hafenwirtschaft üblich und steuerrechtlich gefordert, die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien festzulegen, allerdings in Kenntnis des Sachverhalts, dass Sachanlagen – insbesondere Immobilien – bei angemessenem Unterhalt selbstverständlich über den betriebswirtschaftlich definierten Abschreibungszeitraum hinaus genutzt werden können. Eines der grösseren Hafenunternehmen arbeitet z.B. mit einem Handbuch „Rechnungswesen“, in dem die Abschreibungsdauer für Rohbauten 40 Jahre und für den Innenausbau und Mobilien maximal 20 Jahre beträgt. Faktisch ist es in den meisten Fällen von Investitionen in verkehrswirtschaftlich genutzte Bauten so, dass die Bruttorendite zu Beginn negativ ist (keine Erträge bei gleichzeitig auflaufenden Bau- und Baurechtszinsen), dann mit zunehmender Entwicklung des Geschäfts allmählich das branchenübliche Ausmass erreicht, um nach vollständiger Abschreibung für einen limitierten Zeitraum sogar überdurchschnittlich auszufallen. Daraus muss geschlossen werden, dass ein Unternehmen kein Interesse daran haben kann, nach vollständiger Abschreibung einer Anlage einfach auf diese zu verzichten.

Aus dieser Logik ergibt sich für die Baurechtsfristen eine andere Optik der zeitlichen Betrachtung. Kein Unternehmen ist an einem Baurecht interessiert, das zeitlich auf die betriebswirtschaftliche Abschreibungsdauer einer zu errichtenden Anlage beschränkt ist. Wenn sich ein Unternehmen dazu entschliesst, Baurechtsareal anstelle von eigenem Land zu bebauen, dann nur unter der Bedingung, dass die Baurechtsdauer eine nachhaltige Standortpolitik begünstigt. Dies gilt auch für nicht verkehrswirtschaftliche Branchen. Der Zusammenhang ist klar: Baurechtsfristen haben sich dem natürlichen Bedürfnis nach Standortsicherheit anzupassen. Die von verschiedenen Hafenunternehmen geforderten Baurechtsverlängerungen sind eine *conditio sine qua non* für umfassende Neu- und Ersatzinvestitionen.

Es sei an dieser Stelle an den raumordnungsrechtlichen Rahmen erinnert: Der aktuelle Richtplan für das Hafengebiet sieht auf diesem Areal ausschliesslich transportwirtschaftliche Aktivitäten vor, der Zonenplan weist das Gebiet der Industriezone und der Lärmempfindlichkeitsstufenplan (LESP) der höchsten Lärmstufe zu, und die einzelnen Baurechtsverträge orientieren sich an diesen Rechtsgrundlagen.

Wesentlich ist auch die Tatsache, dass alle Hafenareale dank ihrer Lage und umfassender Infrastruktur für den wasser- und landseitigen Güterumschlag gut oder sogar sehr gut geeignet sind und deshalb „Veränderungen am gegenwärtigen Nutzungskonzept... sehr gut überlegt sein sollten“, wie in der 0-Version resp. Vorentwurf des Hafenentwicklungskonzeptes vom 17.12.1998 festgestellt wird

Es ist aufgrund raumordnungsrechtlicher Aspekte erheblich, dass fast alle Hafenunternehmen über Baurechtsparzellen verfügen, die in unterschiedlichen Hafenteilen liegen. Diese Unternehmen sind darauf angewiesen, dass sie ihre betrieblich eng verflochtenen Anlagen gesamtheitlich bewirtschaften können. Es

ist nicht zu vertreten, dass bei Baurechtsablauf gewisser Parzellen wichtige Betriebsfunktionen im Ensemble ihrer Gesamtinfrastruktur kraft staatlichen Akts liquidiert werden. Ein solches Vorgehen würde die Existenzgrundlage des gesamten Unternehmens gefährden und verstiesse, wie wir bereits im 1. Kapitel der Anzugsbeantwortung festgehalten haben, gegen eidgenössisches und kantonales Raumordnungsrecht. Aus dieser Optik drängt sich eine langfristige Planung auf, die sich an Baurechten mit der längsten Laufzeit orientiert.

Unter Beachtung der obigen Ausgangslage wurden drei Szenarien entworfen, wovon zwei von einer grundsätzlich verkehrswirtschaftlichen Ausrichtung (Szenario 1: Zunahme des Güterumschlags; Szenario 2: Gleichbleibender Güterumschlag) und eines, nämlich Szenario 3, von einem rückläufigen Güterumschlag und damit von einem Umnutzungsansatz ausgehen.

Bei umfassender Würdigung der Ausgangslage präsentiert sich die Situation derart, dass am Regierungsratsbeschluss vom 16.4.1996 festgehalten werden soll, wonach die Hafenareale in ihrer aktuellen Ausgestaltung einer verkehrswirtschaftlichen Nutzung sowie der Ansiedlung von komplementären Gewerbebetrieben vorbehalten sind. In der mittel- bis langfristigen Optik mit Zielhorizont 31.12.2029 („Halbinsel,“) bzw. 31.12.2049 (alle übrigen Hafenteile) sind Umnutzungen denkbar, ob sie allerdings durchgesetzt werden sollen, wird im wesentlichen vom Grad der wirtschaftlichen Entwicklung des Hafens und dessen dannzumaliger volkswirtschaftlicher Bedeutung abhängen.

Der Regierungsrat erachtet die mit RRB Nr. 961 572 (14/29) vom 15.4.1996 in Auftrag gegebenen Abklärungen in Sachen Hafenentwicklungskonzept in Szenarien als abgeschlossen. Die im vorliegenden Anzug festgehaltenen Strategie- und Handlungsansätze dienen nicht nur, aber insbesondere der Rheinschiffahrtsdirektion als verbindliche Leitlinien in Hafennutzungsfragen.

ad) 2. Verlagerungspotential in ausserhalb des Kantons liegende Umschlagsbereiche

Es ist unbestritten, dass der Verkehrsmarkt ausgesprochen raschen Veränderungen unterliegt und Struktur- und Standortaspekte daher laufend überprüft werden müssen. Verschiebungen von Logistikaktivitäten vom einen zum anderen Standort wird es immer geben. Als kritische Faktoren dieser Mobilität erweisen sich u.a. neben rein betrieblichen Aspekten die an bestimmten Standorten getätigten Investitionen in nicht dislozierbare Aktiven sowie die an alternativen Standorten verfügbaren Kapazitäten. Mit privatwirtschaftlichen Investitionen von nominal Fr. 250 Mio. in die langfristig abzuschreibende Betriebsinfrastruktur liegt die finanzielle Schmerzgrenze bei der in der Stadt ansässigen Hafenwirtschaft für allfällige Standortwechsel zu hoch. Vielfach handelt es sich um klassische KMU's, denen bei der Investitionstätigkeit relativ enge Grenzen gesetzt sind. Das von den Anzugstellern angesprochene

Zukunftspotential in den ausserhalb des Kantons liegenden Umschlagsbereichen ist begrenzt, wie wir unter 1.4 aufgezeigt haben. Insbesondere gilt es auch darauf hinzuweisen, dass einige im Kanton Basel-Stadt ansässige Unternehmen bereits in Birsfelden, Muttenz-Au und Weil am Rhein über Umschlagsanlagen

verfügen. Könnten sie ihre Aktivitäten dort auch nur annähernd konzentrieren, so wären sie an vorderster Front, wenn es darum ginge, unnötige teure Infrastruktur in der Stadt abzubauen. Die Fakten liegen vollkommen anders: Es ist nicht einmal möglich, die in den städtischen Hafenanlagen betreuten Verkehre auf einzelne Hafengebiete zu beschränken und dadurch auf gewisse Areale zu verzichten. In diesem Sinne wird die allfällige Einlösung der Option Wohnungsbau ab 2030 auf der „Halbinsel„ für drei Unternehmen, die ihre Aktivitäten ausschliesslich auf diesen Hafenteil konzentriert haben, zu einer existentiellen Herausforderung werden.

ad) 3. Einbezug der ungenutzten DB-Areale östlich des Hafenareals in die Verkehrsplanung

Im obigen Abschnitt wurden die Gründe dargelegt, weshalb die Hafenwirtschaft auf die Nutzung der gesamten im kantonalen Richtplan als Hafenallmend ausgewiesenen Fläche angewiesen ist. Insbesondere hat sich gezeigt, dass die getätigten Investitionen aus unternehmerisch-finanzieller Sicht zu einer starken Bindung an den aktuellen Standort führen. Die von den Anzugstellern erwähnten Freiflächen auf DB-Areal kommen, soweit sie seit Inbetriebnahme des neuen Umschlagsbahnhofs der DB AG Mitte 1999 überhaupt noch ungenutzt sind, nicht als alternativer Standort für das aktuelle Hafengebiet in Frage. Eine Dislokation ist finanziell weder für den Kanton noch die Hafenwirtschaft ansatzweise verkraftbar, wie bereits Studien im Rahmen des Planconsult-Auftrags in den Jahren 1986-88 aufgezeigt haben. Allein die Verlegung des Hafenbahnhofs würde dreistellige Millionenbeträge kosten, ganz abgesehen davon, dass die geografische Lage des DB-Areals nicht mit den Anforderungen an die wasserseitige Erschliessung, wie sie von einem Hafen gefordert ist, korreliert. Selbstverständlich ist es aus verkehrspolitischer Sicht begrüssenswert, wenn die noch freien Areale in diesem Gebiet als Reserveflächen für Transport, Industrie und Gewerbe dienen könnten. Ob dies aus Sicht der Stadtentwicklung zweckmässig ist, wird jedoch vertieft abzuklären sein.

ad) 4. Verlagerung des Containerumschlags nach Weil am Rhein

Unter „Allgemeine Erwägungen„ wurde bereits darauf hingewiesen, dass am Oberrhein neben den baselstädtischen Hafenanlagen kein weiterer Standort existiert, der im Bereich des Wachstumsmarktes „Kombinierter Verkehr„ über eine ähnlich leistungsfähige Terminalinfrastruktur mit entsprechenden Kapazitäten verfügt. Das Know-how für die auch marketing-technisch schwierige Betreuung dieses speziellen Güterverkehrssegmentes ist in den städtischen Rheinhäfen konzentriert, und praktisch der gesamte Schiffsverkehr mit Behältern von und nach den Häfen der Regio Basiliensis wird von hier aus koordiniert.

Die Prognosen verschiedener auf Transportfragen spezialisierter Forschungsinstitute gehen für die kommenden 10 Jahre von einer Verdoppelung des aktuellen Containerumschlagsvolumens am Oberrhein aus. In dieser Region werden gegenwärtig mit Abstand am meisten Container in den baselstädtischen Häfen umgeschlagen. 1998 waren es knapp 70'000 TEU (TEU = Einheitsmass für

einen 20 Fuss-Container / TEU für Twenty feet Equivalent Unit). In Weil wurden im gleichen Zeitraum knapp 8'000 TEU bewältigt. Der im Dezember 1998 in Betrieb genommene Terminal verfügt über eine Jahresumschlagskapazität von ca. 20'000 - 25'000 TEU, wobei für das Jahr 1999 mit rund 10'000 TEU gerechnet wird. In diesem Sinne ist die Aussage der Anzugsteller im Vorspann richtigzustellen: Die Kapazität des neuen Terminals beträgt nicht 25'000 - 30'000 Tonnen, sondern maximal 25'000 TEU pro Jahr. Es entspricht den Aussagen der Anzugsteller, wonach eine Verdoppelung dieser Umschlagskapazität aufgrund vorhandenen Terrains grundsätzlich möglich wäre. Die Finanzierung gälte es allerdings vorgängig sicherzustellen.

Die oben festgehaltenen Zahlen zeigen, dass selbst bei der Realisierung einer 2. Etappe „Containerterminal Weil“, nicht einmal annähernd das aktuelle Umschlagsvolumen der baselstädtischen Häfen bewältigt werden könnte, geschweige die eigenen gegenwärtigen Umschlagsmengen Weils und die zu erwartenden Zuwächse im gesamten Marktsegment.

Die Entwicklung wird in eine ganz andere Richtung gehen. Die auf Containertransporte spezialisierten baselstädtischen Hafenunternehmen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit ein weiteres Terminal im Hafenbecken II am Nordquai errichten, wo noch eines der wenigen nicht intensiv genutzten Gelände mit einer Fläche von rund 15'000 m² aktiviert werden kann.

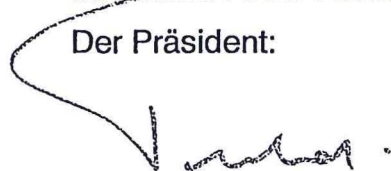
Auch aus raumordnungsrechtlichen Überlegungen kann die Idee der Anzugsteller nicht weiterverfolgt werden, wie wir bereits unter Abschnitt 1.5 und 1.6 ausführlich dargelegt haben.

Aufgrund unserer obigen Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, den Anzug Markus Ritter und Konsorten betreffend Hafenplanung in Basel und der Region und zukünftige Wohnquartiere am Rhein vom 17. September 1997 abzuschreiben.

Basel, 1. Dezember 1999

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident:



Dr. Hans Martin Tschudi

Der Staatsschreiber:



Dr. Robert Heuss