



An den Grossen Rat

13.5426.02

13.5498.02
13.5497.02
13.5495.02

BVD/P135426, 135498, 135497, 135495

Basel, 23. Dezember 2015

Regierungsratsbeschluss vom 22. Dezember 2015

Bericht zu den Anzügen

- **Remo Gallacchi und Konsorten betreffend Erhalt und Förderung von Gewerbearealen**
- **Heiner Vischer und Konsorten betreffend Ersatzflächen für das Gewerbe**
- **Urs Schweizer und Konsorten betreffend Differenzierung der Zone 7**
- **Elias Schäfer und Konsorten betreffend Verdichtung beim Gewerbe**

Der Grosse Rat hat an seinen Sitzungen vom 19. Dezember 2013 (Anzug Remo Gallacchi), und vom 8. Januar 2014 (Anzüge Heiner Vischer, Urs Schweizer und Elias Schäfer) die nachstehenden Anzüge dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Anzug Remo Gallacchi betreffend Erhalt und Förderung von Gewerbearealen [13.5426.01]

„Bekannt ist, dass das Gewerbe in Basel-Stadt, d.h. insbesondere kleine und mittlere Betriebe, erheblich Mühe haben, geeignete Firmenareale zu finden und diese baulich zu nutzen. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass in diversen Zonenplanrevisionen die mögliche Nutzung in den baselstädtischen Baugebieten reduziert worden ist. Ebenso wurde in baugesetzlicher Hinsicht sehr viel unternommen, um das Wohnen zu fördern: Durch niedrigere Bauzonen, durch Senkung der Nutzungsmöglichkeit innerhalb der einzelnen Bauzonen, durch die Forderung nach grösseren Frei- und Grünflächen, durch die Einführung von Wohnanteilsvorschriften etc. Dies führt dazu, dass zahlreiche KMU die Stadt verlassen mussten, sei es mangels Möglichkeiten für die Einrichtung ihres Gewerbebetriebs, sei es wegen zu hoher Kosten. Unternehmen, welche ihre Tätigkeit in der Stadt ausüben (z.B. das Bau- und Baunebengewerbe), müssen lange Verkehrswege auf sich nehmen (was bei zahlreichen Verkehrsstaus Kosten verursacht). Eine Durchmischung von Wohnen und Gewerbe kann zu gewissen Schwierigkeiten führen, zeichnet aber auch eine lebendige Stadt und ein lebendiges Quartier aus. Aus dem Blickwinkel der KMU lässt sich feststellen, dass diese Firmen nicht nur in der Region ihren Standort haben, sondern häufig ihre Leistungen für die Bevölkerung in der Stadt und im Kanton erbringen. Kleinere und mittlere Unternehmen bieten sehr zahlreiche Arbeitsplätze, welche sich - gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten - als beständig erweisen. Viele dieser Firmen im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen sind räumlich wenig anspruchsvoll, d.h. sie können ihren Betrieb bereits mit eher geringem Raumaufwand ausführen. Aus raumplanerischer Sicht besteht die Forderung, den baulich nutzbaren Raum in der Stadt zu verdichten, d.h. besser zu

nutzen. Dies kann und soll sich auch zugunsten von bestehenden Gewerbebetrieben in der Stadt positiv auswirken, kann aber auch zur verstärkten Ansiedlung von solchen KMU's in der Stadt führen. Dies ist sicher auch möglich in einer wohnnutzungsverträglichen Weise.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. Bestehen Möglichkeiten, für das Gewerbe in Basel-Stadt weitere Areale vorzusehen, dies auch mit entsprechenden zonenplanerischen Massnahmen?
2. Können die Immobilien Basel-Stadt angewiesen werden, bei Verfügungen über Grundstücke des Kantons, der Einwohnergemeinde, der Pensionskasse etc. vermehrt die Bedürfnisse von Gewerbebetrieben zu berücksichtigen?
3. Bestehen Möglichkeiten, durch Änderungen im Bau- und Planungsgesetz/ ev. anderen rechtlichen Grundlagen, Erleichterungen und bessere Nutzungsmöglichkeiten zu schaffen für Gewerbebetriebe im Kanton Basel-Stadt?

Remo Gallacchi, Lukas Engelberger, Joël Thüring, Tobit Schäfer, André Auderset, Helmut Hersberger, Andreas Sturm, Sibel Arslan, Karl Schweizer, Urs Schweizer, Andreas Zappalà, Christophe Halter, Heinrich Ueberwasser, André Weissen, Helen Schai-Zigerlig, Rolf von Aarburg, Dieter Werthemann, Pasqualine Balmelli-Gallacchi, Elisabeth Ackermann, Markus Lehmann“

Anzug Heiner Vischer betreffend Ersatzflächen für das Gewerbe [13.5498.01]

„Die Fläche im Kanton Basel-Stadt ist begrenzt und knapp. Durch die Bevölkerungszunahme, den zunehmenden Bedarf an Wohnfläche pro Kopf und den zunehmenden Wunsch nach zusätzlichen Grünflächen und Erholungsräumen geraten die bestehenden Wirtschaftsflächen vermehrt unter Druck. Die Zukunft der klassischen Industrie- und Gewerbegebiete wie dem Dreispitzareal, Lysbüchelareal oder dem BASF-Areal im Klybeck ist ungewiss. Für die ansässigen Betriebe führt dies zu grosser Unsicherheit. Hinzukommt dass die Akzeptanz von herkömmlichen gewerblichen Nutzungen aufgrund deren Emissionen in den Quartieren zunehmend abnimmt. Die Betriebe sind vermehrt gezwungen sich Standorte in Gewerbegebieten oder ausserhalb des Kantons zu suchen. Diese Entwicklung bedeutet eine grosse Herausforderung für das handwerkliche und produzierende Gewerbe im Kanton Basel-Stadt. Der Erhalt und Verbleib dieser Branchen und Betriebe im Kanton Basel-Stadt ist aber aus Gründen der Versorgung, der Beschäftigung, der Lehrlingsausbildung, des Verkehrsaufkommens und letztlich auch der Belebung und Durchmischung von hoher Bedeutung für den Kanton, was geeignete politische Eingriffe rechtfertigt. Bei Grünzonen ist es Praxis, dass bei einer Umzonung derselben Ersatzflächen ausgewiesen werden müssen. Diese können entweder gleich gross sein wie die ursprüngliche Grünzone oder kleiner aber dafür qualitativ hochstehender. Ein analoger Mechanismus ist auch für Wirtschaftsflächen zu prüfen, wobei bei einer Erhöhung des Nutzungspotentials als Ersatzmassnahme nicht die Nutzungsziffer als ausschlaggebende Grösse herangezogen werden sollte, sondern das tatsächliche Nutzungspotential, das u.a auch von der Anzahl zulässiger Fahrten abhängig ist.

Vor diesem Hintergrund bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, innert nützlicher Frist zu prüfen und zu berichten, wie sichergestellt werden kann, dass bei künftigen Umnutzungen von bestehenden Industrie- und Gewerbeflächen Ersatzflächen bereitgestellt werden. Dies kann durch die Ausweisung von neuen Industrie- und Gewerbebezonen oder die Erhöhung des Nutzungspotentials in bestehenden Industrie- und Gewerbebezonen geschehen.

Heiner Vischer, Joël Thüring, Elias Schäfer, Tobit Schäfer, Urs Schweizer, Roland Vögtli, Markus Lehmann, Ernst Mutschler, Daniel Stolz, Thomas Strahm, Martina Bernasconi, André Auderset, Andreas Zappalà, Franziska Reinhard, Samuel Wyss, Toni Casagrande, Oskar Herzig-Jonasch“

Anzug Urs Schweizer betreffend Differenzierung der Zone 7 [13.5497.01]

„Die Fläche im Kanton Basel-Stadt ist begrenzt und knapp. Durch die Bevölkerungszunahme, den zunehmenden Bedarf an Wohnfläche pro Kopf und den zunehmenden Wunsch nach zusätzlichen Grünflächen und Erholungsräumen geraten die bestehenden Wirtschaftsflächen vermehrt unter Druck. Die Zukunft der klassischen Industrie- und Gewerbegebiete wie dem Dreispitzareal, Lysbüchelareal oder dem BASF-Areal im Klybeck ist ungewiss. Für die ansässigen Betriebe führt dies zu grosser Unsicherheit. Hinzukommt dass die Akzeptanz von herkömmlichen gewerblichen Nutzungen

aufgrund deren Emissionen in den Quartieren zunehmend abnimmt. Die Betriebe sind vermehrt gezwungen sich Standorte in Gewerbegebieten oder ausserhalb des Kantons zu suchen. Diese Entwicklung bedeutet eine grosse Herausforderung für das handwerkliche und produzierende Gewerbe im Kanton Basel-Stadt. Der Erhalt und Verbleib dieser Branchen und Betriebe im Kanton Basel-Stadt ist aber aus Gründen der Versorgung, der Beschäftigung, der Lehrlingsausbildung, des Verkehrsaufkommens und letztlich auch der Belebung und Durchmischung von hoher Bedeutung für den Kanton, was geeignete politische Eingriffe rechtfertigt. In der bestehenden Zone 7 (Industrie- und Gewerbezone) sind kleinere und pro Quadratmeter wertschöpfungsintensive handwerkliche und produzierende Gewerbebetriebe dem Konkurrenzdruck von wertschöpfungsintensiven industriellen Produktionsstätten und Dienstleistungsnutzungen ausgesetzt und werden verdrängt. Für letztere besteht im Gesetz zwar bereits eine Einschränkung, aber es macht Sinn grundsätzlich zu prüfen, inwiefern durch eine Differenzierung der heutigen Zone 7 diesem Verdrängungsdruck auf das Gewerbe entgegengewirkt werden könnte.

Vor diesem Hintergrund bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, innert nützlicher Frist zu prüfen und zu berichten, wie innerhalb der heute bestehenden Zonenordnung eine Differenzierung der Zone 7 (Industrie- und Gewerbezone) vorgenommen werden könnte. Dabei ist insbesondere die Einführung eines Gewerbemindestanteils, die Ausweisung von ausschliesslich dem handwerklichen und produzierenden Gewerbe vorbehaltene Spezialzonen und die Möglichkeit einer Festsetzung von Gewerbemindestanteilen in Bebauungsplänen zu prüfen.

Urs Schweizer, Elias Schäfer, Joël Thüring, Heiner Vischer, Tobit Schäfer, Roland Vögtli, Markus Lehmann, Ernst Mutschler, Daniel Stolz, Urs Müller-Walz, Thomas Strahm, Martina Bernasconi, André Auderset, Andreas Zappalà, Franziska Reinhard, Samuel Wyss, Toni Casagrande, Oskar Herzig-Jonasch“

Anzug Elias Schäfer betreffend Verdichtung beim Gewerbe [13.5495.01]

„Die Fläche im Kanton Basel-Stadt ist begrenzt und knapp. Durch die Bevölkerungszunahme, den zunehmenden Bedarf an Wohnfläche pro Kopf und den zunehmenden Wunsch nach zusätzlichen Grünflächen und Erholungsräumen geraten die bestehenden Wirtschaftsflächen vermehrt unter Druck. Die Zukunft der klassischen Industrie- und Gewerbegebiete wie dem Dreispitzareal, Lysbüchelareal oder dem BASF-Areal im Klybeck ist ungewiss. Für die ansässigen Betriebe führt dies zu grosser Unsicherheit. Hinzu kommt, dass die Akzeptanz von herkömmlichen gewerblichen Nutzungen aufgrund deren Emissionen in den Quartieren zunehmend abnimmt. Die Betriebe sind vermehrt gezwungen, sich Standorte in Gewerbegebieten oder ausserhalb des Kantons zu suchen. Diese Entwicklung bedeutet eine grosse Herausforderung für das handwerkliche und produzierende Gewerbe im Kanton Basel-Stadt. Der Erhalt und Verbleib dieser Branchen und Betriebe im Kanton Basel-Stadt ist aber aus Gründen der Versorgung, der Beschäftigung, der Lehrlingsausbildung, des Verkehrsaufkommens und letztlich auch der Belebung und Durchmischung von hoher Bedeutung für den Kanton, was geeignete politische Eingriffe rechtfertigt. Vielfach werden heute die vorhandenen Gewerbeflächen leider nur extensiv genutzt und die zulässige Ausnützungsziffer wird oft nicht ausgeschöpft. Dies einerseits, weil handwerkliche und produzierende Gewerbebetriebe oftmals Erdgeschossnutzungen bevorzugen, da dies insbesondere ihren Logistikanforderungen entspricht. Andererseits, weil es den kleinen und mittleren Betrieben mit geringer Gewinnmarge an Kapital und Ressourcen fehlt, in grössere Bauten, welche auch auf mehreren Stockwerken ihren speziellen Logistikanforderungen genügen würden, zu investieren oder eine entsprechende Investition zwischen verschiedenen Betrieben zu koordinieren. Der Kanton plant bei der Entwicklung des neuen Gewerbeareals Neudorfstrasse bereits ein gewerbliches Verdichtungsprojekt und es wäre sinnvoll, zu prüfen wie gewerbliche Verdichtungsprojekte grundsätzlich durch die öffentliche Hand unterstützt werden könnten, auch wenn der Kanton nicht Eigentümer der entsprechenden Parzellen ist.

Vor diesem Hintergrund bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, innert nützlicher Frist zu prüfen und zu berichten, wie Verdichtungsprojekte, welche darauf abzielen, bestehende Gewerbeflächen besser auszunützen und dabei den besonderen Anforderung von handwerklichen und produzierenden Betrieben Rechnung tragen, vom Kanton mit Anreizen sowie organisatorisch und finanziell unterstützt werden könnten.

Elias Schäfer, Joël Thüring, Heiner Vischer, Tobit Schäfer, Urs Schweizer, Roland Vögtli, Markus Lehmann, Ernst Mutschler, Daniel Stolz, Urs Müller-Walz, Martina Bernasconi, Thomas Strahm, Oskar Herzig-Jonasch, Daniel Goepfert, André Auderset, Andreas Zappalà, Franziska Reinhard, Samuel Wyss, Toni Casagrande“

Wir berichten zu diesen Anzügen wie folgt:

1. Gemeinsame Anzugsbeantwortung

Die vorliegenden Anzüge Remo Gallacchi, Urs Schweizer, Heiner Vischer sowie Elias Schäfer und Konsorten zielen auf den Schutz und die spezielle Unterstützung von „handwerklichen und produzierenden Gewerbebetrieben“ (Anzüge Vischer, Schweizer und Schäfer), von „kleineren, pro Quadratmeter wertschöpfungsextensiven Gewerbebetrieben“ (Anzug Schweizer) bzw. von „kleinen und mittleren Gewerbebetrieben“ (Anzug Gallacchi). Aufgrund der ähnlichen Ausrichtung und Fragestellungen werden die Anzüge im Folgenden gemeinsam behandelt.

Auch wenn die Stossrichtung der Anzüge klar erkennbar ist, nämlich der Schutz des Gewerbes vor Verdrängung durch ertragsstärkere Wohn- und Arbeitsnutzungen, ist es schwierig abzuschätzen, wo die Grenze zwischen den schutzwürdigen Betrieben und anderen Betrieben im Einzelfall verläuft. Dies betrifft die Grenze zwischen Produktion und Dienstleistung an sich, den Anteil der produzierenden Tätigkeit am Aktivitätenspektrum des Betriebes und auch die Betriebsgrösse, die wiederum zu unterscheiden ist von der Grösse des Unternehmens, zu dem ein Betrieb gehört.

Der Regierungsrat begrüsst das gemeinsame Ziel aller Anzüge, dass Gewerbebetriebe weiterhin im Kanton Basel-Stadt ansässig sind, da ein funktionierendes Gewerbe wichtig für einen attraktiven Wirtschaftsstandort ist. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind jedoch nur teilweise im Sinne des Regierungsrates, da sich die zusätzlichen Regulierungen teilweise insgesamt negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons auswirken würden.

2. Ausgangslage

2.1 Erfolgreicher Wirtschaftsstandort Basel

Die Wirtschaft im Kanton Basel-Stadt entwickelt sich überaus erfolgreich. So nahm die Zahl der Beschäftigten zwischen 2005 und 2013 um über 16'000 Vollzeitäquivalente zu (Quelle: Statistisches Amt BS). Mit einem Plus von über 12% lag das Beschäftigtenwachstum damit deutlich über demjenigen von 8.5% im flächenreichen Nachbarkanton Basel-Landschaft. Die lokale Wirtschaft wächst in Basel auch deutlich schneller als die lokale Bevölkerungszahl, die im gleichen Zeitraum um rund 3% zunahm. Vom Wachstum hat sowohl der tertiäre Sektor (+14%) als auch – wenn auch in geringerem Mass – der sekundäre Sektor (+7%) profitiert.

2.2 Entwicklung des produzierenden Gewerbes in Basel

Von den über 30'000 Beschäftigten, die in den amtlichen Statistiken dem Sektor „Produzierendes Gewerbe“ zugeordnet werden, können über die Hälfte solchen Gebieten zugerechnet werden, die von weltweit tätigen Grossfirmen und einem grossen Anteil Büro- und Forschungsnutzungen geprägt werden (Gebiete Novartis, Roche, Industrie Klybeck, Thomy, Peter Merian- und Jakob Burckhardt-Haus). Diese sind nicht den hier thematisierten handwerklichen, produzierenden KMU zuzurechnen. Auch ausserhalb dieser Gebiete dürfte ein Teil der statistisch dem produzierenden Sektor zugerechneten Betriebe nicht automatisch über die von den Anzugstellern angesprochenen Charakteristika verfügen. Angesichts der Graubereiche bei der Abgrenzung der angesprochenen Betriebe sind passgenaue Daten nicht verfügbar.

Im Anzug Remo Gallacchi und Konsorten wurde explizit das Bau- und Baunebengewerbe als betroffene Branche bezeichnet. Gemäss dem Schweizerischen Baumeisterverband¹ fand in den

¹ Schweizerischer Baumeisterverband (2015): Zahlen und Fakten 2014

1990er-Jahren schweizweit ein starker Rückgang bei den Beschäftigten im Bauhauptgewerbe statt. Seit 2005 hat sich die Anzahl Beschäftigten stabilisiert. In den letzten Jahren ist schweizweit wieder ein leichter Rückgang festzustellen. Im Kanton Basel-Stadt ist die Situation mit der Entwicklung in der gesamten Schweiz vergleichbar. Zwischen 2005 (7'585) und 2012 (7'391) hat die Anzahl Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten VZÄ) im Bau- und Baunebengewerbe im Kanton um 467 abgenommen. Der Tiefpunkt wurde 2008 (7'364) erreicht. Seither konnte wieder eine leichte Zunahme verzeichnet werden.

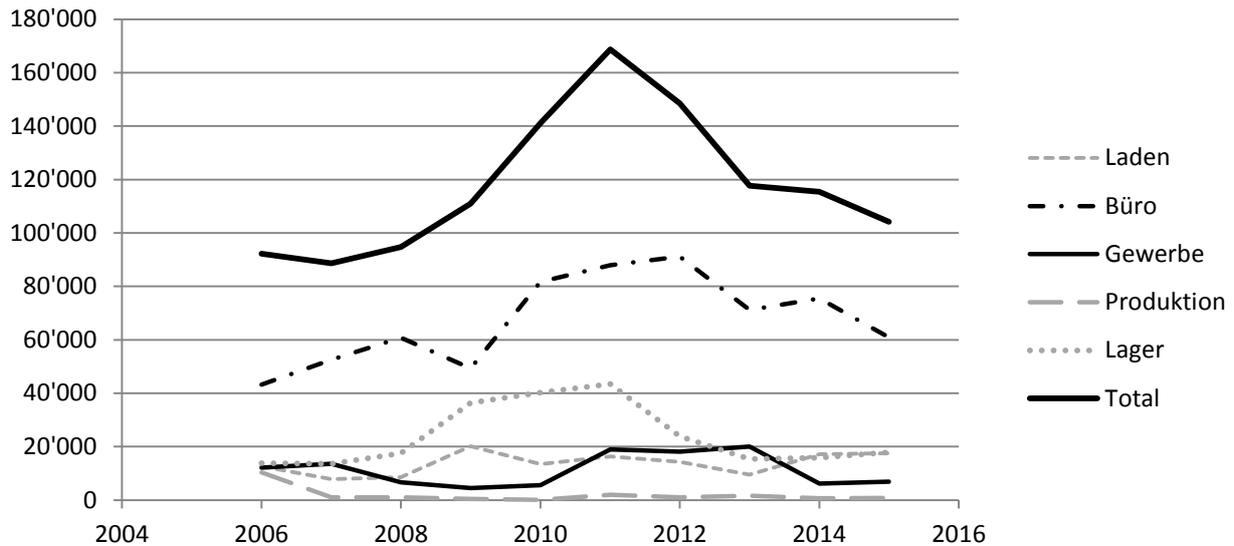
Die Anzahl der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe insgesamt nahm im Kanton Basel-Stadt zwischen 2005 und 2012 von rund 31'000 um 9% auf rund 34'000 (jeweils VZÄ) zu. Ein genereller Trend der zunehmenden Verdrängung von Betrieben des produzierenden Gewerbes kann basierend auf den vorhandenen Daten nicht festgestellt werden.

2.3 Flächenverfügbarkeit

Ein grösseres Problem als die Verdrängung besteht für Gewerbebetriebe, die im Kanton Basel-Stadt flächenmässig expandieren möchten. 2013 hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) eine grosse Unternehmensbefragung baselstädtischer Firmen mit 500 Rückmeldungen durchgeführt². Unter anderem wurden die Unternehmen gefragt, ob sie Schwierigkeiten haben, im Kanton Basel-Stadt geeignete Flächen zu finden. In der Kategorie „Baugewerbe/Bau“ haben 130 Unternehmen geantwortet. 34 konnten die Frage nicht beantworten, 41 hatten kein Problem und 55 Unternehmen hatten Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Flächen. Ähnlich sieht die Situation in der Kategorie „verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren“ aus. Von 31 Unternehmen hatten zehn Unternehmen keine Antwort, neun Unternehmen kein Problem und zwölf Unternehmen hatten Schwierigkeiten bei der Flächensuche. Die grössten Probleme bei der Flächensuche liegen beim Preis und beim fehlenden Angebot. Dieselbe Problematik konnte jedoch auch bei wertschöpfungsstarken Dienstleistungsbetrieben festgestellt werden, wenn auch in geringerem Umfang. Da neben dem Gewerbe auch Dienstleistungsbetriebe und weitere Nutzungen von der Flächenknappheit betroffen sind, muss die Frage der Verdrängung aus wirtschaftlicher Sicht nutzungsübergreifend behandelt werden.

Ein Blick auf die leerstehenden Industrie- und Geschäftslokale nach Fläche in m² und Nutzungsart 2005 bis 2015 zeigt, dass auf dem Wirtschaftsflächenmarkt viele Schwankungen vorhanden sind. In den letzten zwei Jahren haben die leerstehenden Gewerbeflächen stark abgenommen. Dies trifft jedoch auch auf andere Nutzungen wie Büros zu. Die Leerstände sind in Basel im Vergleich zu anderen Städten niedriger und entgegen des schweizerischen Trends seit 2011 rückläufig. Die Erhöhung der Flächenverfügbarkeit ist ein zentrales Ziel zur Stärkung der Basler Wirtschaft. Dies ist nur durch bauliche Verdichtung möglich.

² B,S,S. und Wüest & Partner (2013): Wirtschaftsflächen im Kanton Basel-Stadt



Grafik1: Leerstehende Industrie- und Geschäftslokale nach Fläche in m² und Nutzungsart 2005 bis 2015
 Quelle: Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt: 2015

2.4 Vor- und Nachteile der Zonen für das Produzierende Gewerbe

Von den im produzierenden Gewerbe Beschäftigten ausserhalb der Areale von Grossunternehmen (Gebiete Novartis, Roche, Industrie Klybeck, Thomy, Peter Merian- und Jakob Burckhardt-Haus) arbeiten rund zwei Drittel ausserhalb der Industrie- und Gewerbezone und ausserhalb von Gebieten mit Industrieschraffur. Damit liegt der Schwerpunkt der produzierenden Klein- und Mittelbetriebe nicht in der Industrie- und Gewerbezone, sondern in den Mischzonen der Stadt.

In den Mischzonen müssen sich die Gewerbebetriebe zwar einerseits mit Einschränkungen zu den Lärmemissionen und oft mit räumlich beengten Verhältnissen arrangieren. Andererseits beinhaltet das kantonale Bau- und Planungsgesetz eine Privilegierung des Gewerbes bei Ausnahmen für Mehrnutzungen³. Und kleinere Gewerbebetriebe können Flächen belegen, die wegen Erdgeschosslagen zu belebten Strassen oder aufgrund der Belichtungsverhältnisse in den Höfen für Wohnen wenig attraktiv sind. Deshalb ist hier der Verdrängungsdruck durch ertragsstärkere Nutzungen begrenzt. Dies umso mehr, als die oft kleinparzellierten Mischgebiete mit Mindestwohnanteilen wenig geeignet für ertragsstarke Büro- oder Dienstleistungszentren sind. Besonders für direkt bevölkerungsbezogene kleinere Gewerbebetriebe ist die Nähe zur Kundschaft sogar gerade ein grosser Vorteil. Wie für alle anderen Nutzungen sind aber auch für das Gewerbe die Wachstumsmöglichkeiten in den dicht genutzten Mischgebieten der Stadt begrenzt.

In der Industrie- und Gewerbezone sind Wohnnutzungen unzulässig, aber die Arbeitsnutzungen konkurrenzieren sich untereinander. Die Industrie- und Gewerbezone ist gemäss § 34 des Bau- und Planungsgesetzes bestimmt für Nutzungen,

- a) bei denen auf dem Grundstück Emissionen auftreten, die in Wohngebieten nicht zulässig oder nicht erwünscht sind; für Nutzungen, die wegen der Gefahr von Störfällen aus Wohngebieten fernzuhalten sind; für Lagerbauten und Abstellplätze. Diese Vorgaben zielen primär auf das produzierende Gewerbe.
- b) andere Arbeitsnutzungen – dies betrifft insbesondere nicht produzierende Büro- und Dienstleistungsnutzungen – sind nur zulässig, wenn sie nicht mehr Verkehr erzeugen als bei den bestimmungsgemässen Nutzungen gemäss Pt. a im Durchschnitt entsteht, oder wenn sie der bestimmungsgemässen Nutzung dienen. Die Parkplatzverordnung geht dabei für die produzierenden Industrie- und Gewerbenutzungen gemäss Pkt. a) von 60 m² Bruttogeschossfläche (BGF) pro Arbeitsplatz und Parkplatz aus.

³ Gemäss BPG § 81, 1 können grössere Geschossflächen oder Ausnutzungsziffern bewilligt werden, wenn ein Gewerbebetrieb anders nicht zweckmässig erweitert werden kann.

Gerade die Verkehrsbegrenzung des Pkt. b) schützt das produzierende, handwerkliche Gewerbe. Büro- und Dienstleistungsnutzungen haben nämlich mit rund 30 m² pro Arbeitsplatz eine deutlich höhere Arbeitsplatzdichte, können aber in der Industrie- und Gewerbezone trotzdem nur die für produzierende Gewerbebetriebe gültige, geringere Parkplatzdichte pro Bruttogeschossfläche realisieren⁴. Dies verringert die Standortattraktivität für Arbeitsplatz- und wertschöpfungsintensive Nutzungen, was wiederum den Landpreis- und Konkurrenzdruck auf das produzierende Gewerbe dämpft.

Ganz unabhängig von der Zonenplanung verändert sich die Wirtschaftsstruktur ständig. Die sich verändernden übergeordneten Rahmenbedingungen führen dazu, dass Unternehmen regelmässig ihren Standort evaluieren. Je wichtiger der Standort für den Betrieb ist, desto höher ist die Zahlungsbereitschaft im Vergleich zu anderen Standorten. Verlagerungen wertschöpfungsintensiver Unternehmen sind dabei nicht nur Folge der Verdrängung durch ertragsreichere Unternehmen, sondern werden auch durch die Sogwirkung des Umlands verursacht: Im Rahmen von Kostenoptimierungen ist die Verfügbarkeit von günstigem Land in peripheren Lagen ausserhalb des Kantons Basel-Stadt ein wichtiger Grund, weshalb manche Betriebe den Kanton verlassen. In diesem Fall kann der Kanton Basel-Stadt keinen grossen Einfluss auf die Standortwahl des Unternehmens ausüben, da die Bodenpreise in den Zentren generell höher sind als in peripheren Lagen. Insgesamt stellen die Betriebe individuelle Optimierungsprozesse an, wobei in der Regel grössere Standortvorteile durch Kundennähe im Kanton Basel-Stadt mit Nachteilen bei der Kostenoptimierung abzuwägen sind. In der Stadt findet deshalb tendenziell ein gewisser Differenzierungsprozess zugunsten von kundenorientiertem und weniger flächenverzehrenden Gewerbe statt.

2.5 Kantonale Wirtschaftsstrategie

Die Standortförderung ist in der Schweiz eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Idealerweise greifen die Strategien, Instrumente und Massnahmen eng ineinander, um ein bestmögliches Ergebnis zu erzielen. Die aktive Förderung von Unternehmen spielt in der Schweiz traditionell eine subsidiäre Rolle. Innovation, wirtschaftlicher Erfolg und Beschäftigung sind im Schweizer Verständnis weniger das Ergebnis staatlicher Förderung, als das Resultat des wirtschaftlichen Prozesses in den Unternehmen. Primäre Aufgaben des Staates sind, vorteilhafte Rahmenbedingungen zu setzen, vorhandene Stärken zu stärken und den Standort nach aussen sichtbar zu machen.

Die Verfügbarkeit von Flächen und Geschäftsräumen ist für die Unternehmen ein entscheidender Standortfaktor, sowohl bei der Ansiedlung und Gründung als auch beim organischen Wachstum, wenn sich ein Unternehmen vergrössern will. Neben der direkten Verfügbarkeit sind auch die Nutzungsmöglichkeiten und Preise der Areale bedeutsam. Da Basler Unternehmen in verschiedenen Branchen unter Flächenknappheit leiden, besteht das Ziel, diesen Standortfaktor zu stärken. Im räumlich stark beschränkten Stadtkanton können der Wirtschaft zusätzliche Flächen nur durch bauliche Verdichtung angeboten werden. Dies setzt eine Transformation extensiv genutzter Flächen voraus.

Zusammengefasst sieht die wirtschaftliche Strategie des Kantons vor, möglichst gute Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sich die Flächenverfügbarkeit für die Basler Unternehmen durch bauliche Verdichtung verbessert. Dies soll durch möglichst flexible Rahmenbedingungen innerhalb der Arbeitszonen geschehen. Auf zu strikte Regulierungen soll hingegen verzichtet werden, damit sich das Angebot neuen Anforderungen in der sich stetig ändernden Wirtschaftsstruktur anpassen kann. Die Bevorzugung einzelner Betriebe oder die Reservierung von Flächen für bestimmte Branchen stünden dem entgegen.

⁴ Bzw. bei überdurchschnittlicher Fahrtenzahl pro Parkplatz sogar nur eine noch weiter herabgesetzte Parkplatzzahl pro Bruttogeschossfläche

3. Zu den Anliegen der Anzüge

3.1 Möglichkeiten neuer Areale für kleinere produzierende Betriebe (Anzüge Remo Gallacchi sowie Heiner Vischer und Konsorten)

Angesichts der Flächenknappheit gibt es im Kanton nur wenig Spielraum für die Schaffung neuer Gewerbeareale. Noch unbebaute Freiflächen auf der „grünen Wiese“ mit Standorteignungen für Gewerbenutzungen sind auf Stadtgebiet nicht mehr vorhanden. Immerhin war in Riehen mit der Zonenplanrevision die Einzonung einer 6'000 m² umfassenden Arbeitszone beim Friedhof Hörnli möglich (einschliesslich Umzonung der südlich angrenzenden Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse ca. 11'000 m² neue Arbeitszone).

Neue Flächen für Arbeitsnutzungen können am ehesten noch durch die Optimierung und Aufhebung von Infrastrukturgebieten, insbesondere von Bahnareal geschaffen werden. Der Kanton lotet die Spielräume für Entwicklungsmöglichkeiten auf solchen Gebieten laufend aktiv aus. In der Regel ist der Kanton aber nicht Eigentümer dieser Flächen. Das Ob, die Art und der Zeitpunkt der Nutzung dieser Potenziale sind deshalb massgeblich von den jeweiligen Landeigentümern mitbestimmt und oft in komplexe Abhängigkeiten eingebunden. Die autonome Steuerung durch den Kanton ist nicht möglich. Eine unmittelbare „Ersatzpflicht“ für die Umnutzung von Industrie- und Gewerbearealen – wie vom Anzug Heiner Vischer und Konsorten angeregt – wäre deshalb nicht praktikabel.

Ein Zwang, bei den wenigen Infrastrukturf lächen mit Umnutzungspotenzial zugunsten von reinen Gewerbearealen auf die stark nachgefragten und ertragsstarken Wohn- und Dienstleistungsnutzungen zu verzichten, könnte ausserdem dazu führen, dass solche Entwicklungspotenziale dann ganz ungenutzt blieben. Dies gilt umso mehr, als neue Nutzungen auf bisherigen Infrastrukturf lächen oft grosse Vorinvestitionen erfordern. Auch aus raumplanerischer Sicht gilt es bei den wenigen Gelegenheiten für neue Entwicklungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, dass nicht nur Flächen für das produzierende Gewerbe, sondern nahezu für alle Nutzungen sehr knapp sind.

Aus diesem Grund ist immer eine Abwägung zwischen den Bedürfnissen der Stadt, den Anforderungen der Eigentümer und den Eignungen der Areale im Einzelfall erforderlich. Der Kanton verfolgt deshalb die Strategie, bei sich abzeichnenden Entwicklungspotenzialen mit Augenmass einen an die Lage der Flächen angepassten Mix von Nutzungen zu erreichen. Beispielsweise wurden mit der 2014 vom Grossen Rat beschlossenen Arealentwicklung „Am Walkeweg“ neben einem neuen gemischt genutzten Wohnquartier auf den bisherigen Freizeitgärten auch eine rund 13'000 m² grosse neue Industrie- und Gewerbezone auf bisherigen Bahnareal festgesetzt. Bereits 2005 wurde die 4'300 m² grosse Industrie- und Gewerbezone an der Neudorfstrasse auf einer ehemaligen Nationalstrassenparzelle geschaffen.

Der Zonenplan garantiert zudem nicht, dass die Grundeigentümer die Nutzungsreserven ausschöpfen. Es gibt verschiedene Areale in der Zone 7, die noch zusätzlich verdichtet werden können.

3.2 Erhöhung des Nutzungspotenzials bestehender Industrie- und Gewerbe-zonen für produzierende Gewerbebetriebe (Anzüge Remo Gallacchi sowie Heiner Vischer und Konsorten)

Die Industrie- und Gewerbezone ist grundsätzlich gut auf die Bedürfnisse der produzierenden Gewerbebetriebe zugeschnitten. Die Volumenvorschriften lassen mit einer maximalen Gebäudehöhe von vierzig Metern und den Verzicht auf Freiflächen eine starke bauliche Verdichtung zu, die über die von kleinen produzierenden, handwerklichen Betrieben normalerweise erreichbare Ausnutzung hinausgeht. Zonenrechtlich bestehen somit bereits heute erhebliche Potenziale zur besseren Ausnutzung dieser Gebiete.

Ein entscheidender Beitrag für die Verdichtung gewerblicher Nutzungen sind Investoren, die gezielt die vorhandenen Ausnutzungspotenziale der Industrie- und Gewerbezone auch für gewerbli-

che Nutzungen realisieren. Der Kanton erhofft sich von dem in Realisierung befindlichen Pilotprojekt Werkarena Neudorfstrasse auf einer Parzelle der Einwohnergemeinde der Stadt Basel eine entsprechende Signalwirkung. Diese hochverdichtete Gewerbenutzung kann in der Industrie- und Gewerbezone ohne Bebauungsplan realisiert werden. Falls die Nachfrage durch Gewerbebetriebe genügend gross ausfällt und das Projekt erfolgreich umgesetzt werden kann, ist dies ein starkes Signal für Grundeigentümer und Investoren. Mit diesem Nachweis würden Investitionen in verdichtetes Gewerbe in Zukunft vereinfacht.

Wie in Kapitel 1.4 dargelegt ist dagegen die in der Industrie- und Gewerbezone verankerte Begrenzung des Verkehrs auf ein für produzierende Betriebe übliches Mass ein Schutz. Eine Lockerung würde den Verdrängungsdruck durch arbeitsplatzintensive, ertragsstärkere Dienstleistungsnutzungen verstärken.

Unabhängig vom Zonenrecht können in einigen Gebieten aufgrund von Kapazitätsgrenzen der Strasseninfrastruktur und umweltrechtlichen Vorgaben des Bundes Restriktionen für den Verkehr bestehen. Diese lassen sich durch Nutzungsplanmassnahmen nicht ausser Kraft setzen.

3.3 Einführung von ausschliesslich handwerklichem und produzierendem Gewerbe vorbehaltenen Zonen oder von Mindestanteilen in Bebauungsplänen (Anzug Urs Schweizer und Konsorten)

Zonenvorschriften oder Bebauungsplanregelungen, welche die zulässige Nutzung auf handwerkliche und produzierende Betriebe beschränken, wären mit erheblichen Problemen bei der Umsetzung in der Praxis behaftet: Voraussetzung für eine solche Selektion von Betrieben ist, dass eindeutig abgegrenzt werden kann, welche Betriebe noch als produzierend gelten und welche nicht. Die Grenzen zwischen Produktion, Design, Forschung, Dienstleistung und Verkauf verschwimmen aber zusehends. Dennoch müsste eine staatliche Kontrollstelle bei Baugenehmigungen entscheiden, welche Betriebe noch zu den in der Zone privilegierten gehören und welche nicht. Dies öffnet der Ungleichbehandlung von Betrieben und Marktverzerrungen Tür und Tor. Unklar wäre auch, wie mit Betrieben umzugehen wäre, die sich im Verlaufe der Zeit von der Produktion in Richtung anderer Tätigkeitsschwerpunkte weiterentwickeln. Eine eigentliche Gewerbeschutzzone ist deshalb kaum praktikabel.

Eher im Bewilligungsprozess umsetzbar wäre es, anstatt ganze Betriebe über die Zuordnung zum Betriebstypus „Produzierend“/„Dienstleistung“ für zonenkonform oder nicht zonenkonform zu erklären, Höchstausnutzungen für in Baubegehren identifizierbare Flächennutzungen festzusetzen, die begrenzt werden sollen (z.B. maximale Ausnutzungsziffer für Büro- und Verkaufsflächen pro Parzelle). Diese Flächennutzungen könnten dann nur in einem limitierten Ausmass realisiert werden, während die übrigen Arbeitsnutzungen weiterhin im Sinne der Industrie- und Gewerbezone unbeschränkt blieben. Auch diese Vorgehensweise verkompliziert allerdings den Bewilligungsprozess und ist mit gewissen Graubereichen behaftet. Die Problematik des Umgangs mit Gewerbebetrieben, die sich in Richtung Dienstleistung weiterentwickeln und sich dann nicht mehr zonenkonform verändern können, bliebe bestehen.

Ebenfalls im Bewilligungsprozess technisch umsetzbar wäre die Festsetzung von Mindestanteilen für Arbeitsnutzungen in Mischgebieten ohne die Privilegierung bestimmter Branchen oder Betriebstypen. Bei dieser Massnahme droht allerdings bei einer zu pauschalen Ausdehnung die Gefahr von Leerständen, wenn beispielsweise nicht alle Erdgeschosse mit Arbeitsnutzungen belegt werden können. Bereits in der Vergangenheit hat sich bei grösseren Neubauprojekten die Vermietung von speziell für Arbeitsnutzungen ausgelegten Erdgeschossen als schwierig erwiesen (Gebiet Volta, Erlentor). Nicht zuletzt ist anzunehmen, dass primär kleinere Dienstleistungsbetriebe und weniger das produzierende Gewerbe von solchen Mindestarbeitsanteilen profitieren würden.

Beide oben erwähnten umsetzbaren Ansätze sind also eher als Spezialfall für ausgewählte Gebiete mit Bebauungsplan denkbar und nicht als genereller neuer Zonentypus. Im Rahmen von

Arealentwicklungen auf bisherigen Industrie- und Gewerbebezonen wie z.B. Volta Nord wird ihr ortsspezifischer Einsatz jedoch geprüft werden.

Unabhängig von der Praktikabilität im Planungsverfahren ist aus wirtschafts- und ordnungspolitischer Sicht festzuhalten, dass eine Differenzierung von Schutzzonen oder Mindestanteilen innerhalb der bestehenden Zone 7 zu einer Bevorzugung von wertschöpfungsintensiven Flächennutzungen bzw. zu Hindernissen für die Verdichtung anderer Arbeitsnutzungen führt und damit dem Ziel der besseren Ausnutzung und der Steigerung von Wertschöpfung, Steuererträgen und Arbeitsplatzpotenzialen entgegensteht. Branchenbeschränkungen führen ausserdem zu einer Überregulierung, die mit grossem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Die gleiche Problematik besteht bei der Ausweisung von Spezialzonen ausschliesslich für handwerkliches und produzierendes Gewerbe. Diese Massnahmen sind wirtschaftspolitisch abzulehnen. Der Regierungsrat begrüsst jedoch die räumlich gezielte Festsetzung von Mindestanteilen für Arbeitsnutzungen ohne Branchenvorgaben in Bebauungsplänen, damit sich auch in neuen Quartieren Gewerbe und Dienstleistungen ansiedeln.

3.4 Verpflichtung der IBS zur Berücksichtigung von Gewerbebedürfnissen (Anzug Remo Gallacchi und Konsorten)

Der Regierungsrat berücksichtigt schon heute nach Möglichkeit die Anliegen des Gewerbes bei der Vergabe von Land. Ein aktuelles Beispiel ist die bereits erwähnte Abgabe eines Areals an der Neudorfstrasse im Baurecht für eine gewerbliche Nutzung (Werkarena Basel). Die Parzelle umfasst 3'400 m² und steht gewerblichen Betrieben aus allen Branchen zur Verfügung. Auch für Kleinbetriebe stehen Flächen zur Verfügung wie aktuell ein Areal an der Lörracherstrasse 139 in Riehen. Das Schlachthofareal als weiteres Beispiel wurde vor wenigen Jahren im Baurecht an die Bell AG abgegeben.

Der Spielraum bleibt allerdings klein. Die Immobilien im Verwaltungsvermögen des Kantons benötigt der Kanton zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben, sie stehen nicht für private Nutzungen zur Verfügung.

Mit den Immobilien im Finanzvermögen des Kantons Basel-Stadt unterstützt der Regierungsrat die nachhaltige Entwicklung von Stadt und Kanton und strebt dabei stets einen Ausgleich zwischen allen Bedürfnissen an. Die Flächen im Kanton sind jedoch für nahezu alle Nutzungen sehr knapp und so wird die Nutzung für jedes zur Verfügung stehende Areal sorgfältig abgewogen. Der Umgang mit den Immobilien im Finanzvermögen ist in der kantonalen Immobilienstrategie definiert. Sie steckt das Ziel ab, die Entwicklung des Kantons Basel-Stadt als Wirtschaftsstandort, Wohn- und Lebensraum und Zentrum der Region zu fördern. Gewerbliche Nutzungen sind entsprechend bereits heute Teil der immobilienstrategischen Ziele.

3.5 Organisatorische und finanzielle Unterstützung von gewerblichen Verdichtungsprojekten (Anzug Elias Schäfer und Konsorten)

Die Zielsetzung der Verdichtung in der Zone 7 entspricht den übergeordneten strategischen Zielen. Die vorgeschlagenen Massnahmen umfassen finanzielle und organisatorische Anreize. Finanzielle Anreize gilt es abzulehnen, da einzelne Betriebe gefördert werden und eine marktverzerrende Wirkung eintritt. Eine organisatorische Unterstützung für die Realisierung von verdichteten Gewerbegebäuden ist dagegen sinnvoll. Sie hilft, haushälterisch mit dem knappen Gut Boden umzugehen. Den kleinen Gewerbebetrieben fehlen oftmals die Ressourcen und das Wissen, um den Koordinationsaufwand gemeinsamer genutzter Gewerbezentren selber zu bewältigen. Der Kanton bietet deshalb bei der Entwicklung des Gewerbehauses Neudorfstrasse (Werkarena Basel) organisatorische Unterstützung. Der Erfolg dieses Projektes soll abgewartet werden, um abzuschätzen, ob das Angebot von verdichteten Gewerbegebäuden vom Markt absorbiert wird. Bei einer hohen Akzeptanz und Nachfrage seitens des Gewerbes ist organisatorische Unterstützung weiterhin sinnvoll. Im Amt für Wirtschaft und Arbeit bestehen bereits Instrumente und

Informationskanäle, um im Erfolgsfall gezielt Grundeigentümer in der Industrie- und Gewerbezone über Chancen verdichteter Gewerbegebäude zu informieren. Da die organisatorische Unterstützung bereits läuft, braucht es derzeit keine weiteren Massnahmen.

4. Fazit

Der längerfristige Trend vom flächenextensiven produzierenden Gewerbe hin zu wissensbasierter wertschöpfungsstarker Produktion und Dienstleistungen ist Konsequenz des technologischen Fortschritts und der internationalen Arbeitsteilung und kann durch lokale Massnahmen nicht grundsätzlich beeinflusst werden. Dies gilt auch für die Flächenknappheit im engen Stadtgebiet von Basel. In der Konsequenz ist deshalb jede Flächenreservierung für bestimmte Nutzungen mit den daraus folgenden Einschränkungen für andere Nutzungsoptionen und das Nutzungspotenzial insgesamt abzuwägen.

Basel-Stadt ist bestrebt, Gewerbe, das von den Standortvorteilen im Stadtkanton profitieren kann, im Kanton zu halten oder anzusiedeln. Aufgrund von Nutzungskonkurrenz ist es für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons von grosser Bedeutung, dass extensive Flächennutzung verdichtet werden kann. Die Rahmenbedingungen dazu werden laufend geprüft und verbessert.

In der Industrie- und Gewerbezone bestehen erhebliche Spielräume für eine bauliche Verdichtung – auch für Betriebe des produzierenden Gewerbes. Wichtigste Schranke für eine gewerbliche Nutzungsverdichtung sind hier nicht die Zonenvorschriften, sondern primär die geringe Erfahrung mit solchen Vorhaben und teilweise spezifische Interessen von Landeigentümern, die Flächenvorräte zur künftigen Selbstnutzung höher gewichten, als die maximale Ausnutzung ihrer Parzellen. Die Verkehrsbegrenzung ist der wichtigste Schutz des Gewerbes vor dem schnellen Vordringen ertragsstarker Büro- und Dienstleistungsnutzungen in die Dichtepotenziale der Industrie- und Gewerbezone.

Da die Grenzen zwischen Produktion, Forschung, Dienstleistung und Vermarktung immer mehr verwischen, wäre die Schaffung von „Schutzzonen“ für Handwerk und produzierendes Gewerbe in der Praxis schwierig und in der Zukunft voraussichtlich immer komplizierter umzusetzen. Der Staat müsste im Einzelfall die Unterscheidung zwischen den vom Zonenschutz privilegierten und nicht privilegierten Betrieben treffen.

Der Kanton setzt angesichts der oben dargelegten Ausgangslage vorrangig auf die folgenden Handlungsansätze zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das produzierende Gewerbe und sieht dies als Daueraufgabe an:

- Unterstützung von verdichteten Gewerbebeständen durch organisatorische Hilfestellung oder Pilotprojekte (Beispiel Werkarena Basel an der Neudorfstrasse),
- Einzelfallweise, standortspezifische Prüfung von Spielräumen für neue Gewerbenutzungen bei sich abzeichnenden Entwicklungspotenzialen auf Infrastrukturarealen,
- Beibehaltung der grossflächigen Mischzonen in den Quartieren und der Privilegierung des Gewerbes bei Ausnahmen für Mehrnutzungen trotz Wohnraumknappheit,
- Beibehaltung der Verkehrsbegrenzung für Büro-, Dienstleistungs- und Verkaufsnutzungen in der Industrie- und Gewerbezone als Schutz vor dem übermässigen Eindringen dieser ertragsstarken Arbeitsnutzungen,
- Schaffung einzelner sehr hoch verdichteter Standorte für Büro-, Dienstleistungs- und Labornutzungen (z.B. Umfeld Bahnhof SBB, Areale Roche, Novartis, Rosental) zur Entlastung der übrigen Industrie- und Gewerbezone vom preistreibenden Marktdruck dieser ertragsstarken Arbeitsnutzungen.

Die Tendenz, dass einzelne besonders flächenbeanspruchende Produktionsbetriebe mit geringer Bedeutung der unmittelbaren Kundennähe ihre Standorte aus der Kernstadt in die Agglomeration verlagern, wird aber wohl unabhängig von diesen Massnahmen auch in Zukunft anhalten. Für kleine, bevölkerungsnahе Gewerbebetriebe und verdichtungsfähige Produktionsbetriebe werden

aber gerade zusammen mit einer wachsenden Dienstleistungswirtschaft und wachsenden Bevölkerung auch künftig Entwicklungsspielräume im Agglomerationskern Basel bestehen.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, die Anzüge Remo Gallacchi und Konsorten betreffend Erhalt und Förderung von Gewerbearealen, Urs Schweizer und Konsorten betreffend Differenzierung der Zone 7, Heiner Vischer und Konsorten betreffend Ersatzflächen für das Gewerbe und Elias Schäfer und Konsorten betreffend Verdichtung beim Gewerbe abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin