

Der Agglomerationsraum Basel – Funktionale Gliederung

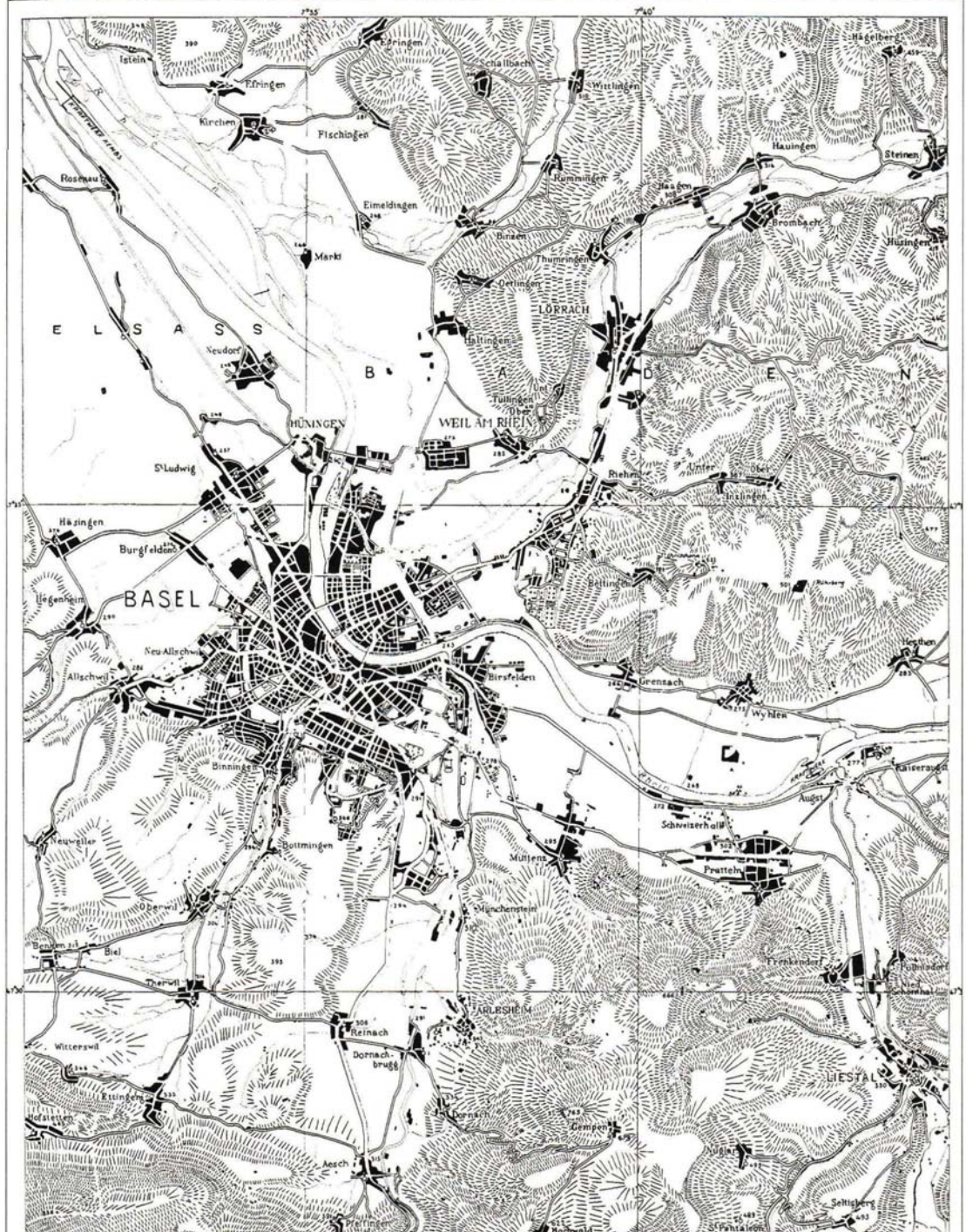
28 ①

K Die Agglomeration Basel muss als Teil einer trinationalen Region, der „Regio Basiliensis“ verstanden werden, die sich bis in den Raum Colmar (Elsass) und Freiburg i.Br. (Baden-Württemberg),

in der Schweiz über die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie Randbezirke der Kantone Solothurn und Aargau erstreckt und rd. 2 Mio. Einwohner hat. Während im Oberelsass 0,5 Mio. und in Südbaden 0,7 Mio. Menschen leben, hat die engere Agglomeration insgesamt rd. 600 000 Einwohner, wovon rd. 450 000 auf die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, rd. 115 000 auf die deutschen und rd. 40 000 auf die französischen Umlandgemeinden entfallen.

Da die Agglomeration mehrere Gebietskörperschaften umfasst, wird sie stärker durch funktionale als durch politisch-administrative Grenzen gegliedert. Nach Grösse, Verdichtungs-, Verflechtungs- und Strukturmerkmalen (z. B. Einwohner-Arbeitsplatzdichte, Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil an der Gesamtfläche, Siedlungsdichte) werden die folgenden Unterteilungen vorgenommen: (1) Der Agglomerationskern, d. i. der ganze Kanton Basel-Stadt mit seinen Landgemein-

DIE STADT BASEL UND IHRE UMGEBUNG



Massstab 1 : 125 000

Quelle:
Geographisch-statistisches
Handbuch des Kantons
Basel Stadt.
Basel 1938

den Riehen und Bettingen, insgesamt ca. 200 000 Einwohnern. Als Grossstadt mit regionaler Zentrumsfunktion wird hier ein über die Region hinausgehendes Angebot an Arbeitsplätzen, Bildungs- und Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie ein entsprechender öffentlicher Verkehr bereitgestellt. (2) Der innere Agglomerationsgürtel mit 160 000 Einwohnern, der das Rheintal mit den Gemeinden Birsfelden, Muttenz (Bezirk Arlesheim), Pratteln (Bezirk Liestal; Basel-Landschaft) sowie die Region Leimental/Birsek (mit dem Grossteil des Bezirks Arlesheim sowie den übrigen Kanton Basel-Landschaft) umfasst, ferner (3) das Ergolzthal mit Teilen des Bezirks Liestal und Sissach in Baselland, der Bezirk Dorneck in Solothurn, der Bezirk Rheinfelden in Aargau, insgesamt 90 000 Einwohner.

Mit der Entwicklung zu einem führenden Standort der chemischen und metallverarbeitenden Industrie wuchs auch die Agglomeration nach der Jahrhundertwende stetig an. Dabei wurden alte Siedlungskerne, die noch um 1938 nicht Teil der gegenwärtig geschlossenen Siedlungsfläche gehörten, allmählich überbaut. Die Suburbanisierung erhielt Impulse durch die geplante funktionale Entflechtung von Wohnen und Arbeiten, die dem städtebaulichen Leitbild der Charta von Athen 1933 folgte. Danach sollten die durch die urban-industrielle Entwicklung verminderte Lebensqualität in hochverdichteten Städten durch Trennung der Wohn- und Arbeitsfunktionen herbeigeführt werden. In der Schweiz wie auch anderen europäischen Ländern führte dies speziell nach dem zweiten Weltkrieg zur Anlage von neuen Wohngebieten am Stadtrand oder Schlafgemeinden im Umlandbereich von Städten. Weitere Suburbanisierungsimpulse erhielt die Agglomeration durch den Ausbau des Standortes Basel zum weltweiten Branchenleader in den Wachstumsindustrien Chemie mit den transnational operierenden Firmen Novartis (vormals Ciba-Geigy/Sandoz) und Hoffmann-LaRoche sowie dem Bankwesen mit der zweitgrössten Bankengruppe der Welt (UBS-Schweizerischer Bankenverein). Suburbanisierungsprozesse wurden auch begünstigt von dem „zweiten Standbein“ der Wirtschaft in der Agglomeration, dem Wachstum der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMUs), also Unternehmen mit zwei bis 250 Angestellten, die 1998 mehr als die Hälfte der in der Privatwirtschaft tätigen Menschen beschäftigen, im Sozialprodukt gleich hoch rangieren wie die Grossbetriebe und mittlerweile das Zugglied der Wirtschaft darstellen. Eine ganze Reihe von Firmen lagerten einzelne Abteilungen und Produktionen wegen der knappen Bodenreserven, strenger Umwelt- und Bauauflagen in benachbarte Kantone aus.

Die Bevölkerungsentwicklung der Agglomeration verläuft seit 1970 gegenläufig zu der des Stadtkantons Basel. Während die Agglomeration rapides Bevölkerungs-

wachstum erfuhr (so stieg z. B. die Wohnbevölkerung von Basel-Landschaft von 1950: 118 388 auf 1996: 256 535 an), zeichnet die Kernstadt Basel einen signifikanten Bevölkerungsverlust. Zwischen 1970 und 1997 betrug dieser fast 40 000 Personen, von 236 219 auf 196 489 Einwohner. Es ist v. a. die schweizerische Bevölkerung, die wegzieht. Im genannten Zeitraum kamen auf 51 424 schweizerische Abwanderer 11 696 ausländische Zuzüger, was die Zahl der Ausländer in der Kernstadt von 40 420 auf insgesamt 52 114 steigen liess.

i Problematisch an der Bevölkerungsdynamik innerhalb der Region ist die Selektivität der Bevölkerungsumstrukturierung: Es sind v. a. die jüngeren Familien mit Kindern, die der „Unwirtlichkeit der Städte“ zu entfliehen suchen, ferner die Einkommensstärkeren, wobei eine niedrigere Besteuerung in den Agglomerationsgemeinden ausserhalb der Kernstadt eine Rolle spielen kann. In der Kernstadt verbleiben zunehmend die „A-Gruppen“ (Alte, Ärmere, Alleinstehende, Ausgegrenzte, Arbeitslose, Asylanten etc.). Das Phänomen der sozialen Entmischung oder „A-Stadt-Entwicklung“ teilt die Kernstadt Basel mit anderen westlichen Grossstädten, z. B. Zürich oder - als Extremfall dieser Entwicklung - amerikanischen Metropolen. Soziale Entmischung ist gleichbedeutend mit dem funktionalen Niedergang einer Stadt, sie verliert ihre Kapazität, wichtige Versorgungsfunktionen auszuführen, was als eines der wichtigsten Basler- und gesamtschweizerischen Stadtentwicklungsprobleme angesehen wird. Mehrere Gründe sind ausschlaggebend für die A-Stadtentwicklung:

Selektive Abwanderung einkommensstarker Bevölkerungsgruppen bedeutet Erosion des Steueraufkommens, wenn, wie in den Agglomerationen Basel oder Zürich, die Besteuerung am Wohnort, nicht am Arbeitsort erfolgt. Stagnierende oder rückläufige Steuereinnahmen werden durch Zuzüge einkommensschwächerer Personen finanziell nicht kompensiert. Befinden sich Arbeitsort und Schlafgemeinde im gleichen Kanton, kann durch Steuerausgleich innerhalb des Kantons ein Teil der Infrastrukturkosten für Pendler ausgeglichen werden, ebenfalls Kosten für Arbeitsplätze, die in der Kernstadt höher als die Einnahmen aus Steuern und Gebühren pro Arbeitsplatz sind, was auch für Studien-, Theater, Konzertplätze etc. gilt, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Im Falle des Stadtkantons von Basel werden diese Kosten von der Stadt erbracht. Die Schlafgemeinden, die vom Steueraufkommen profitieren, das in der Stadt erarbeitet wurde, befinden sich in den Kantonen Basel-Landschaft, Aargau, oder Solothurn, sowie im Ausland. Zurück nach Basel-Stadt fliessen nur 4,5% aus den Steuern der Umlandgemeinden in Abgeltung zentralörtlicher Dienstleistungen. Auf der schweizerischen Seite bedarf es daher besonderer interkantonalen Vereinbarungen, um

höhere Anteile der Kosten für ausserkantonale Domizilanten abzugelten.

Bevölkerungsumschichtung in der Kernstadt bedeutet auch Neuorganisation der infrastrukturellen Versorgung. Bei der Entwicklung hin zu einer überalternden oder von Problemgruppen durchsetzten Bevölkerung wird die Versorgung besonders kostenaufwendig. So führen steigende Anteile an sozial Schwachen und Alten wie in Basel-Stadt dazu, dass in der Kernstadt für diese Gruppen höhere Pro-Kopfausgaben in den Bereichen Gesundheitsfürsorge und soziale Wohlfahrt geleistet werden müssen, d. h. die Diskrepanz zwischen Kosten- und Nutzenträgern der öffentlichen Einrichtungen der Kernstadt wächst.

Sozialstrukturveränderungen haben auch hohe soziale Kosten: der Rückgang der Familienhaushalte in der Kernstadt ist begleitet von Konzentration von Ausländern und Arbeitslosen in einzelnen Stadtquartieren. Dabei stellen jugendliche Ausländer, die im Rahmen der Familienzusammenführung kurz nach Erreichung des schulpflichtigen Alters in die Schweiz kamen und mangels Sprachkenntnis kaum im Arbeitsmarkt integrierbar sind, ein besondere Herausforderung für die Planungspolitik dar. Das Aufkommen neuer Problemgruppen in einzelnen Stadtquartieren verstärkt dabei die Tendenz der sozialen Entmischung zwischen der Stadt und ihren Umlandgemeinden.

Als weitere Auswirkung der Abwanderung sind erhöhte Belastung und Umweltschädigung der Kernstadt, speziell durch Zunahme des Verkehrsaufkommens, ferner Bedeutungsverlust des öffentlichen Raumes, Vertreibung der Wohnfunktion aus dem innerstädtischen Bereich, d. h. weitere funktionale und soziale Entmischung und weitere Abnahme der Wohnumfeldqualität in der Kernstadt zu nennen.

Im Rahmen grossangelegter Politikmassnahmen soll zukünftig versucht werden, diese Tendenzen einzudämmen. So soll beispielsweise eine Beschränkung der Arbeitsmarkt-Rekrutierungsgebiete auf die EWR-Mitgliedsländer und Neurekrutierungen aus klassischen Herkunftsländern wie der Türkei oder Ex-Jugoslawien nicht mehr erfolgen. Auch sind Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Kernstadt in der Konzeptphase. Aufgrund verkehrsinfrastruktureller Verbesserungen ist jedoch eine zunehmende Mobilität, d. h. Entflechtung zwischen Wohn- und Arbeitsort zu erwarten, was auch dadurch begünstigt wird, dass der Arbeitsplatzausbau weiterhin in Basel-Stadt und nur zu einem geringeren Teil in den Umlandgemeinden erfolgt. Der Agglomerationskern umfasst mehr als die Hälfte des Arbeitsplatzangebotes, wobei der Abbau industrieller Arbeitsplätze durch den Ausbau der Dienstleistungsarbeitsplätze ausgeglichen wird. Es steht zu erwarten, dass sich in der Agglomeration noch deutlicher eine Aufteilung in Arbeitsplatz- und Wohnzentren abzeichnen wird.

Zu den Strategiebündel, um die ungünstigen Effekte dieser funktionalen und sozialen Entmischung abzufedern, gehören auch Überlegungen, in grösserem Masse Umverteilungsmechanismen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden herzustellen, um einen besseren Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Agglomerationsgemeinden herbeizuführen. Erwogen werden grössere Investitionsabgaben an Basel-Stadt, Pendlerbeiträge oder die Neubewertung der Berechnungsfaktoren für einen Finanzausgleich unter besserer Berücksichtigung der sich abzeichnenden und stetig verändernden Alters- und Sozialstrukturen. Das Ziel ist, langfristig eine kostendeckendere Abgeltung zentralörtlicher Dienstleistungen zu schaffen und einen Beitrag zum Auffangen der explodierenden Kosten einer A-Stadtentwicklung zu erhalten. Kaum möglich ist eine Gebietsreform im Sinne einer Funktionalregion, wobei eine ganze Agglomeration als neue Gebietskörperschaft institutionell verankert würde, die an die Stelle der Gemeinden tritt, deren Aufgaben übernimmt und über deren

Steuermittel verfügt. Diesem Modell nach Vorbild des Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg von Anfang 1996, das die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Gemeinden des Kantons regelt, kann in einer trinationalen Region nicht vollzogen werden, obwohl es in diesem Raume beispielhafte grenzüberschreitende Kooperationen gibt. Allerdings sind noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Diese sind nicht unerheblich, da laut Bundesgesetz Basel gleichzeitig Kanton und Kommune ist und als ein autonomes Gebiet gilt, das auch bilaterale Verträge mit dem Ausland schliessen kann.

R. Schneider-Sliwa

Didaktische Hinweise:

- Verhältnis von Kernstadt und Agglomeration
- Probleme der Kernstadt
- Suburbanisierung in der trinationalen Agglomeration Basel und zentralörtliche Dienstleistungen

Literatur:

- Amt für Orts- und Regionalplanung, Regionalstelle beider Basel: Einwohnerperspektiven für die Region Nordwestschweiz bis zum Jahr 2015. Liestal 1996
- Frey, R. L.: Wechselwirkungen zwischen Agglomeration und Kernstadt. Tagungsbericht Entwicklung der Dreiländer-Agglomeration D-F-CH „Eine Zukunft zu Dritt“, 1995
- Koch, M. Städtebau in der Schweiz 1800 - 1990. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich, 1992
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Geographisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt. Basel 1938
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt. Basel 1997
- Leser, H.: Die ideale Regio-Stadt Basel. Eine Ideenskizze grenzüberschreitender Planungsziele. Regio Basiliensis, 38/2, S. 85-96, 1997
- Datengrundlage der Karte: Parlow, E., U. Heinzmann u. M. Wüthrich: Landnutzung. In: REKLIP (Hrsg.): Klimaatlas Oberrhein Mitte-Süd, Offenbach-Strassburg, Zürich 1995

Grenzgänger im Agglomerationsraum Basel

28 ②

K Die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gehören zu dem Bereich des nordwestschweizerischen Grenzgängergürtels mit den höchsten Pendleranteilen und der grössten Stabilität im Arbeitsmarkt. In der gesamten Nordwestschweiz hält sich die Zahl der Grenzgänger 1997 auf hohem Niveau bei ca. 41 000 (Tab. 1). Der Gesamtbestand der Grenzgänger im Kanton Basel-Stadt betrug 27 478 Personen, ca. 26,5 % aller Erwerbspersonen, in Basel-Landschaft 13 821 Personen (1996), ca. 12,5% aller Erwerbspersonen. Deutlich wird ein zahlenmässiges Gefälle vom grössten Einpendlerzentrum Basel-Stadt in die Umlandgemeinden. Dieses zeigt sich sowohl in Absolutzahlen der Grenzgänger als auch in deren prozentualen Anteilen an den Erwerbstätigen, wobei die Frauenquote in Basel-Stadt bedingt durch ein geschlechterspezifisches Arbeitsplatzangebot im Dienstleistungsbereich höher ist als in Baselland. Die hohen Anteile an der Gesamtbeschäftigung in den Industriekorridoren Basel-Muttenz-Pratteln, Füllinsdorf, Liestal oder Basel-Reinach-Aesch weisen auf die Abhängigkeit der Wirtschaft vom Grenzgängertum hin (Tab. 2). Deutlich erkennbar sind ferner räumliche Strukturunterschiede. Während in Basel-Stadt der überwiegende Teil der Grenzgänger im Dienstleistungs- und verarbeitenden Sektor tätig ist, sind in industriell geprägten Umland vergleichsweise höhere Anteile in Industrien beschäftigt. Dieser Stadt-Land-Unterschied zeigt sich auch in der

Betrachtung der Berufsgruppen. Entsprechend der jeweiligen Wirtschaftsstruktur sind in Basel-Stadt anteilmässig mehr Grenzgänger als in Basel-Landschaft in Büro-, Verkaufs- und Dienstleistungsberufen sowie als technische Fachkräfte tätig.

i Der zwischenstaatliche Pendelverkehr im Raum Basel lässt sich durch folgende drei Faktoren erklären:

1. Die Region stellt einen *Kultur- und Funktionalraum* mit gewachsenen Beziehungen dar, in dem die Grenze traditionell nicht als Begrenzung galt. Schweizerische Unternehmen förderten früh grenzüberschreitende Verflechtungen, indem sie nach Beitritt Badens zum Deutschen Zollverein 1835 auf der badischen Seite Zweigniederlassungen zur Umgehung der Zollschränken gründeten. Bis zum ersten Weltkrieg war die Personenfreizügigkeit vollständig gewährt. Erst seither verlief die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung aus historischen und politischen Gründen in unterschiedlichen Richtungen. Dennoch blieb die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Fremdarbeitskräften bis in die Gegenwart für die Entwicklung der schweizerischen Industrien an der Hochrheinachse bedeutend. Daher wurde das Grenzgängertum durch staatliche Politik zeitweise unterstützt. Wegen der grenzüberschreitend angelegten Unternehmerpolitik ist im gemeinsamen alemannischen Kultur- und Sprachraum (alemannische Dialekte werden in Südbaden und im Elsass gesprochen) Arbeitsmobilität über Staatsgrenzen mit langer Betriebszugehörigkeit zu einer jahrzehntealten fest verwurzelten Familientradition geworden. In der Agglomeration selbst gelten Grenzgänger in langfristigen Arbeits-

verhältnissen nicht als „Ausländer“, sondern lediglich als Pendler. Kulturelle und soziale Integrationschwierigkeiten sind daher kaum vorhanden. Die hohe Akzeptanz ergibt sich ferner daraus, dass Grenzgänger einer kantonalen Arbeitsmarktregelung durch einen Gesamtarbeitsvertrag unterliegen und deshalb den einheimischen Arbeitsmarkt generell nicht durch untertarifliche Lohnvereinbarungen schädigen. Ferner wohnen sie ausserhalb der Schweiz und gefährden deren Infrastrukturen oder einheimische Versorgung mit Wohnraum nicht, stellen dafür aber ein erhebliches Kaufkraftpotential dar.

Basels Position als Oberzentrum einer funktional verflochtenen Region zieht eine natürliche Konzentration der Grenzgänger in der Agglomeration an. Dabei haben Grenzgänger z.T. kürzere Pendelwege, als in vielen Grossstadtreionen üblich, der überwiegende Teil pendelt nicht weiter als 30km. Dies aus zwei Gründen: Zum einen erhält eine Grenzgänger-Jahresbewilligung nur, wer seinen Wohnsitz in einem bestimmten Grenzbereich hat, im benachbarten Abschnitt der schweizerischen Grenzzone arbeitet und täglich an seinen Wohnsitz zurückkehrt. Zum anderen ist es die Regelung zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, die innerhalb des Grenzgebiets gilt, die Pendelströme auf den Raum der kurzen Anfahrtswege beschränkt.

2. *Entwicklungen in der Agglomeration* unterstreichen die Bedeutung der Grenzgänger für die Zukunft. Durch die zunehmende Überalterung der Bevölkerung im Agglomerationsraum scheiden innerhalb weniger Jahre mehr Personen aus dem Erwerbsleben aus, als in den Arbeitsmarkt neu eintreten werden, bis zum Jahr