Geschäft	Bericht an den Einwohnerrat vom 6. September 2016
Vorstoss	**Allmendreglement, Teilrevision**
Info	Das aktuelle, rechtsgültige, kommunale Allmendreglement wurde per 1.1.2006 in Kraft gesetzt. Der Einwohnerrat hat den Gemeinderat mit Beschluss vom 20. September 2004 beauftragt, zwei Jahre nach dessen Inkraftsetzung über die Erfahrungen zu berichten. Im Rahmen der kommunalen Aufgabenprüfung (KAP) hat der Einwohnerrat am 28. Februar 2011 beschlossen, dass ihm ein Allmendreglement mit höheren Gebühren vorgelegt werden soll. Der Aufwand für die Allmendbewirtschaftung hat insbesondere aufgrund der starken Bautätigkeit in den letzten Jahren tendenziell zugenommen. Die Zunahme betrifft sowohl die Anzahl der Bewilligungen als auch die zeitliche und flächenmässige Belegung. Aus diesem Grunde mussten zwischenzeitlich die personellen Ressourcen innerhalb der Verwaltung geringfügig um 10 Stellenprozente aufgestockt werden. Der Gemeinderat schlägt mit der vorliegenden Teilrevision vor, eine Grundgebühr zur Deckung des administrativen Grundaufwands einzuführen. Mit CHF 50 Grundgebühr pro Bewilligung werden die jährlichen Einnahmen um bis zu CHF 10 000 erhöht. Die bestehenden, übrigen Gebühren können belassen werden und sind ähnlich oder identisch mit denjenigen der umliegenden Gemeinden. Mit der Revision können gleichzeitig Optimierungen im Bereich des Meldewesens und des Bewirtschaftungsumfangs erreicht werden. Die Inkraftsetzung ist auf 1.1.2017 vorgesehen.
Antrag	Der Einwohnerrat beschliesst die Teilrevision des Allmendreglements.

Gemeinderat Binningen

Gemeindepräsident:
Mike Keller

Verwaltungsleiter:
Christian Häfelfinger

1. Ausgangslage

Der Einwohnerrat hat mit Geschäft Nr. 182 am 20. September 2004 die Totalrevision des Allmendreglements beschlossen und auf 1.1.2006 in Kraft gesetzt. Der Gemeinderat wurde am 20. September 2004 zudem gebeten, zwei Jahre nach Einführung des Allmendreglements dem Einwohnerrat Bericht zu erstatten betreffend Auswirkungen des neuen Reglements auf die Einnahmen und Ausgaben.

Im Rahmen der kommunalen Aufgabenprüfung (KAP) hat der Gemeinderat im Bericht an den Einwohnerrat vom 11.5.2010 (Geschäft 100) vorgeschlagen, die Allmendbenutzungsgebühren zu erhöhen und damit Mehreinnahmen in der Höhe von CHF 20 000 pro Jahr zu generieren. Die Massnahme wurde in Anhang II aufgeführt (Umsetzungsmassnahmen in der Kompetenz des Einwohnerrats). Die GRPK hat in ihrem Bericht vom 8. Februar 2011 festgehalten: «Aufgrund eines Vergleichs der Gebührenordnung umliegender Gemeinden und des Kantons BS (vgl. Beilage) ist die GRPK einstimmig zur Auffassung gelangt, dass eine Erhöhung angezeigt und vertretbar ist. Der Gemeinderat soll vorschlagen, welche Ansätze angepasst werden sollen». Der Einwohnerrat hat am 28. Februar 2011 zu KAP hinsichtlich dem Allmendreglement mit höheren Gebühren (Antrag 6) folgendes beschlossen: «Der Gemeinderat legt dem Einwohnerrat ein Allmendreglement mit höheren Gebühren vor».

Nach zehnjähriger Bewirtschaftung mit dem neuen Reglement liegen nun gesicherte Daten vor, welche es erlauben, Bilanz und die notwendigen Schlüsse daraus zu ziehen und die Beschlüsse zu KAP ins Reglement einfliessen zu lassen.

2. Ziele und Erfahrungen mit dem neuen Reglement, Revisionsbedarf

2.1. Zielsetzungen

Im Leistungsauftrag Produktgruppe 8 Verkehr, Strassen sind die übergeordneten Ziele zum Produkt 8.1 Allmend-/Parkraumbewirtschaftung wie folgt festgehalten:

- *Der verfügbare öffentliche Parkraum entspricht dem Bedarf der Einwohnerschaft, der Wirtschaft und des Gewerbes.*
- *Die Allmendbenutzung wird nach dem Verursacherprinzip verrechnet.*

Es geht somit unter anderem darum, mit den Vorschriften die Allmendbenutzungen durch Private zu optimieren und die Benutzungsdauer möglichst zu reduzieren.

Bei der Festlegung der Gebühren im Reglement 2004 hat die damals eingesetzte Spezialkommission festgehalten:
«Die Benützungsgebühren sollen letztlich dazu dienen, einen gewissen administrativen Aufwand der Gemeinde abzudecken sowie Missbräuche in der Dauer und im Umfang der Allmendbenutzung zu verhindern».

2.2. Übersicht Kennzahlen Allmendbenutzungsbewilligungen, Erfahrungen

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Kennzahlen der Allmendbewirtschaftung:

	2005[1]	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***
Anzahl Allmendbenutzungsbewilligungen	**59**	**120**	**127**	**175**	**178**	**154**	**205**	**160**	**138**	**115**	**118**
- Erstbewilligungen		88 (73%)	90 (71%)	114 (65%)	88 (49%)	102 (64%)	109 (53%)	112 (70%)	94 (68%)	86 (75%)	81 (69%)
- Folgebewilligungen		32 (27%)	37 (29%)	61 (35%)	90 (51%)	52 (34%)	96 (47%)	48 (30%)	44 (32%)	29 (25%)	37 (31%)

[1] Jahr 2005 noch ohne Kostenrechnung / Globalbudget

	2005[1]	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Allmend belegt mit Deklaration		80 (67%)	94 (74%)	100 (57%)	94 (53%)	88 (57%)	113 (55%)	120 (75%)	99 (72%)	91 (79%)	96 (81%)
Allmend belegt ohne Meldung (nachträglich ausgestellte Bewilligungen)		40 (33%)	33 (26%)	75 (43%)	84 (47%)	66 (43%)	92 (45%)	40 (25%)	39 (28%)	24 (21%)	22 (19%)
Belegte Fläche (in m^2, ohne Leitungsüberführungen)		3 533	4 436	5 117	5 245	4 566	6 688	9 368	12 686	25 084	14 375
Belegungsdauer (Anzahl Wochen)		732	1 050	1 542	1 585	1 116	1 937	2 009	1 775	1 041	1 076
Belegung (Summe von m^2 x Wochen)		26 816	47 786	46 968	45 994	33 979	76 575	105 018	55 358	34 796	41 540
Aufteilung Allmendbenutzungsbewilligungen (Anzahl)											
- Bauplatzinstallationen § 23 Abs. 1		96 (80%)	107 (85%)	124 (71%)	117 (70%)	124 (81%)	154 (75%)	123 (77%)	92 (67%)	76 (66%)	78 (66%)
- Leitungsüberführungen § 23 Abs. 2		12 (10%)	12 (9%)	39 (22%)	45 (27%)	23 (15%)	47 (23%)	23 (14%)	22 (16%)	10 (9%)	14 (12%)
- Sonstige Nutzung § 23 Abs. 3		12 (10%)	8 (6%)	12 (7%)	5 (3%)	7 (4%)	4 (2%)	14 (9%)	24 (17%)	29 (25%)	26 (22%)
Produktrechnung 8.01 Allmend- und Parkraumbewirtschaftung											
Aufwand total		**4 852**	**133 325**	**195 726**	**207 878**	**147 607**	**194 272**	**159 971**	**192 092**	**244 115**	**246 424**
Ertrag total		**427 930**	**596 955**	**556 106**	**517 862**	**575 733**	**738 288**	**481 442**	**780 741**	**618 178**	**653 408**
davon Konzessionserträge		260 804	385 210	280 233	265 633	359 372	468 924	235 123	553 978	405 045	378 158
davon Allmendbenutzungsgebühren	8 384	27 881	48 729	53 309	50 703	37 987	85 707	78 802	52 780	29 091	47 284
davon Übrige/Parkraumgebühren		139 245	163 016	222 564	201 526	178 374	183 657	167 517	173 983	184 042	227 966
Umlagen/indirekte Kosten		**-107 102**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Produktrechnung 8.01 (+ = Ertragsüberschuss in CHF)		**315 000**	**463 000**	**360 380**	**309 984**	**428 127**	**544 016**	**321 471**	**588 649**	**374 063**	**406 984**
Produktrechnung exkl. Konzessionserträge		**54 196**	**77 790**	**80 147**	**44 351**	**68 755**	**75 092**	**86 348**	**34 671**	**-30 982**	**28 826**

Interpretation der Kennzahlen

Die tendenzielle Zunahme der Bewilligungen und der Belegung bis 2012 ist in erster Linie auf die rege Bautätigkeit und in zweiter Linie auf die umfassendere Bewirtschaftung zurückzuführen. Dadurch sind auch Gebühreneinnahmen (über den mit KAP avisierten Betrag) entsprechend angestiegen. Seit 2013 sind Bewilligungen, Belegung und Gebühreneinnahmen rückläufig. Der hohe Anteil an Folgebewilligungen zeigt auf, dass die bewilligte Belegungsfläche und -dauer vielmals nicht eingehalten werden kann. Begründete Beanstandungen zu Immissionen durch die ausserordentliche Benutzung der Allmend wer-

den nicht statistisch erhoben, sind aber selten. Bei den Beanstandungen handelt es sich in den meisten Fällen um Verkehrssicherheitsfragen, welche umgehend überprüft und Massnahmen ergriffen werden.

Kommentar zu der Produktrechnung

Das Produktbudget zeigt im betrachteten Zeitraum jeweils einen deutlichen Ertragsüberschuss auf. Bei der Produktrechnung des Produktes 8.01 Allmend- und Parkraumbewirtschaftung ist zu berücksichtigen, dass es sich einerseits um die Überlagerung zweier Ressorts handelt, welche bei der Beurteilung auseinander gehalten werden sollten und andererseits die Produktrechnung durch zwei Konzessionserträge (Gaskonzession und Stromversorgung) in der Grössenordnung von CHF 0,26 bis 0,55 Mio. (Bandbreite 2006 bis 2015) massgeblich verbessert wird. Diese Konzessionserträge sind insofern in der Produktgruppe 8 Verkehr, Strassen am richtigen Ort verrechnet, als der Betrieb resp. die Erneuerung dieser Versorgungsleitungen insbesondere infolge der Aufgrabungen zu einem Mehraufwand bei den Gemeindestrassen führt. Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist das Kostendeckungs- oder Verursacherprinzip eingehalten.

*Verbesserungen k*onnten in den vergangenen Jahren in folgenden Punkten erreicht werden:

- Das Controlling wurde verbessert. Insbesondere ist mit den bewirtschafteten Daten angezeigt, wann eine Allmendbenutzung abläuft.
- Verbesserungen bei der elektronischen Gesuchstellung über Homepage / Internet führen zu Vereinfachungen in der Administration sowohl beim Gesuchsteller als auch bei der bewilligenden Behörde.
- Die personellen Ressourcen für die Bewirtschaftung wurden erhöht, um die Zunahme der Fälle bewältigen zu können (vgl. 3.1).

2.3. Fazit, Revisionsbedarf

Durch die Zunahme der Bautätigkeit und die gegenüber früher umfangreichere Bewirtschaftung hat sich die Anzahl der Allmendbenutzungsbewilligungen etwa verdreifacht. Dieser Anstieg wird aber nicht nur auf den gestiegenen Bedarf seitens der Anwohner, sondern auch auf das erhöhte Kontrollwesen zurückgeführt (vgl. Kapitel 3.). Entsprechend sind auch die Einnahmen sprunghaft angestiegen. Obschon die übergeordneten Ziele der Allmendbewirtschaftung mit dem neuen Reglement erreicht werden können, zeigt sich Verbesserungsbedarf. Insbesondere das Wirkungsziel «Die ausserordentliche Benutzung der Allmend durch Baustellen ist kleinflächig und kurz zu halten, um eine möglichst hohe Verkehrssicherheit und -verträglichkeit zu erhalten», welches bis 2010 dem Leistungsauftrag zugrunde lag, ist zu verbessern. Der Bedarf ist ersichtlich an der hohen und tendenziell steigenden Anzahl der Folgebewilligungen.

Gemäss KAP sollen die Allmendbenutzungsgebühren erhöht und damit Mehreinnahmen generiert werden.

Mit der Revision bietet sich die Chance, kleinere Mängel zu beheben, um die Bewirtschaftung resp. die Bewilligungen besser handhaben zu können (vgl. auch 7.):

- Meldepflicht einführen bei der Beendigung der Allmendbenutzung.
- Bewilligungsgebühr einführen für Hangsicherungsmassnahmen (z.B. Erdanker) in der Allmend. Diese Massnahmen von privaten Bauherren sind zunehmend und wirken sich unter Umständen nachteilig aus bei späteren Aufgrabungen, weshalb sie künftig mit einer Gebühr versehen werden sollen.
- Definition der Frist für eine bewilligungsfreie Allmendbenutzung.
- Aus Verkehrssicherheitsgründen sind Absperrungen durch Private nach den VSS-Normen und der Strassenverkehrsgesetzgebung zu errichten.

- Festlegen der Legitimation zum temporären Aufheben von öffentlichen Parkplätzen im Rahmen einer Allmendbenutzungsbewilligung.

3. Organisation

3.1. Zusammenarbeit verwaltungsintern, zentrale Dokumentation

Die Allmendbewirtschaftung wird im Wesentlichen durch zwei Stellen sichergestellt. Der Lead liegt bei der Abteilung Verkehr, Tiefbau und Umwelt (VTU), welche die Gesuche prüft und Bewilligungen ausstellt. Sie wird unterstützt durch die Gemeindepolizei (Abteilung Einwohnerdienste, Wirtschaftsförderung und Sicherheit, EWS). Letztere hat vor allem die Aufgabe, die Verkehrssicherheit und Ordnung sicher zu stellen und ist bei Bedarf bei Augenscheinen dabei und legt Massnahmen für die Verkehrssicherheit fest. Zudem werden Kontrollen zur Sicherstellung der Ordnung erledigt. Damit diese Aufgaben in der Zusammenarbeit möglichst reibungslos und effizient durchgeführt werden können, wurde eine zentrale Datenbank eingerichtet, welche die notwendigen Daten der einzelnen Gesuche und Bewilligungen dokumentieren.

3.2. Personelle Ressourcen

Wegen der Zunahme der Gesuche und Bewilligungen wurde die Ressortleiterstelle Allmend auf 2012 um 10 Stellenprozente auf 25 Stellenprozente erhöht. Bei der Gemeindepolizei wurde ebenfalls auf 2012 mittels interner Verschiebung von 10 auf 20 Stellenprozent erhöht. Die administrative Unterstützung des Bausekretariats wurde um 5 Stellenprozent (im Rahmen der bestehenden Pensen) erhöht.

4. Vergleich umliegende Gemeinden

Ein Vergleich mit den umliegenden Gemeinden Allschwil, Bottmingen, Oberwil und Basel (siehe Zusammenstellung unten) zeigt auf, dass Binningen mit der Gebührenhöhe von CHF 1.00 / m^2 und Woche identisch liegt wie Bottmingen, Oberwil und Allschwil. Basel ist mit CHF 2.20 deutlich teurer. Bottmingen und Oberwil haben eine Grundgebühr von CHF 50, Binningen und Basel eine Mindestgebühr von CHF 20 respektive CHF 22. Eine Malus-Gebühr für Folgebewilligungen gibt es heute in keiner der Gemeinden. Die Gemeinde Allschwil steuert die Belegungsdauer, indem Belegungen ab 6 Monaten nur CHF 2.00 / m^2 und Woche kosten.

Gemeinde	Grundgebühr	Laufenden Gebühr (pro m^2 und Woche)	Bemerkung
Allschwil	Keine	CHF 1.00	ab 6 Monaten CHF 2.00
Bottmingen	CHF 50.00	CHF 1.00	
Oberwil	CHF 50.00	CHF 1.00	
Basel	keine	CHF 2.20	In Überarbeitung, voraussichtlich wird eine Grundgebühr eingeführt.

5. Vorschlag für neue Regelung und Antrag betreffend Gebühren §§ 22ff.

Um die in Abschnitt 2. aufgeführten Mängel zu beheben respektive Vorgaben zu erfüllen, wird eine Teilrevision des Allmendreglements vorgeschlagen, wobei hinsichtlich der Gebührengestaltung folgende Regelungsansätze untersucht worden sind:

- Einführung einer zusätzlichen Grundgebühr von CHF 50 zur Deckung der fixen Kosten der Bewilligungen
- Erhöhung der Allmendgebühr von CHF 1.00 auf CHF 1.50 / m^2 und Woche
- Einführung einer Malusgebühr für Folgebewilligungen

5.1. Einführung einer Grundgebühr

Mit einer Grundgebühr können die fixen Kosten der Bewirtschaftung in geeigneter Weise abgegolten werden. Zur Abgeltung des Grundbedarfs zur Ausstellung einer Bewilligung ist eine Grundgebühr von CHF 50 angemessen. Aktuell würden mit dieser Massnahme Mehrkosten von rund CHF 10'000 pro Jahr generiert. Eine Grundgebühr hat deshalb steuernden Charakter, weil bei einer Folgebewilligung respektive Verlängerung die Grundgebühr erneut geschuldet ist. Diese Variante hat zudem den Vorteil, dass Binningen dann identische Gebühren aufweist wie die Nachbargemeinden Bottmingen und Oberwil. Mit einer Grundgebühr kann die bestehende Mindestgebühr gestrichen werden.

5.2. Erhöhung der Allmendgebühr von CHF 1.00 auf CHF 1.50 / m^2 und Woche

Mit der Erhöhung der allgemeinen Gebühr werden die Einnahmen um 50% erhöht. Es handelt sich in den meisten Fälle der ausgestellten Bewilligungen um Bauplatzinstallationen mit diesem Tarif. Diese Massnahme wird voraussichtlich keine wesentliche Verhaltensänderung bei den Bewilligungsnehmenden auslösen, da lange andauernde Bewilligungen (ausser der Erhöhung aus der Dauer) keine zusätzlichen Gebühren zur Folge haben. Mit den aktuellen Belegungszahlen würden mit dieser Massnahme Mehreinnahmen von CHF 40'000 (Stand 2012) generiert.

5.3. Malusgebühr für Folgebewilligungen

Die gegenüber der Erstbewilligung erhöhte «Malusgebühr» für Folgebewilligungen soll einerseits zu einer möglichst geringen zeitlichen Allmendbelegung führen und die Benutzer bei der Festlegung der Erstbewilligung stärker in die Verantwortung nehmen. Eine Malusgebühr kommt dann zum Tragen, wenn eine Bewilligung durch den Bewilligungsnehmenden verursacht verlängert werden muss. Sie hat den stärksten lenkenden Effekt. Mit Verdoppelung der Malusgebühr gegenüber der allgemeinen Gebühr (Malusgebühr CHF 2.00 / m^2 und Woche) würden mit den aktuellen Belegungen Mehreinnahmen von CHF 20'000 entstehen. Eine Malusgebühr hat keine der umliegenden Gemeinden in ihrem Reglement verankert, vermutlich nicht zuletzt deshalb, da sie sich nicht am Verursacherprinzip orientiert und rechtlich umstritten ist. Der Effekt der Malusgebühr kann teilweise dadurch erreicht werden, dass bei unbewilligter Verlängerung der Allmendbenutzung Bussen ausgesprochen werden (§27 Widerhandlungen und Strafverfahren).

5.4. Vorschlag für neue Gebühren-Regelung

Der Gemeinderat erachtet vom Verursacher- resp. Kostendeckungsprinzip her eine zusätzliche Grundgebühr zur Deckung der fixen Kosten als geeignetste Lösung. Zudem hat dieses Modell auch den Vorteil, dass es in den Nachbargemeinden Bottmingen und Oberwil bereits eingesetzt wird. Entsprechend wurde der Reglementrevisionsvorschlag (vgl. Beilage in synoptischer Darstellung) §22 ff. ausgearbeitet. Dabei wurden auch die in Abschnitt 2. erwähnten Mängel beseitigt (neue Bewilligungsgebühr für Hangsicherungsmassnahmen). Auf die Erhöhung der Allmendgebühr oder die Einführung einer Malusgebühr wird deshalb verzichtet.

6. Finanzielle Auswirkungen

Netto-Aufwand insgesamt (CHF)		Periode
Einmalig (E)		
Wiederkehrend (W)	**Bis 10 000**	Ab 2017

Finanzierung (CHF)				
Konto	Betrag	Jahr/e	E / W	Kreditart *
6150.4240.05/80100	Bis 10 000	Ab 2017	W	VK
Bei Kreditverschiebung: Kompensationskonto / i				
Bei Nachtragskredit: Stand insgesamt (CHF)				

* VK = Voranschlagskredit, NK = Nachtragskredit, KV = Kreditverschiebung

7. Vorschlag für übrige, neue Regelungen und Anpassungen im Detail

7.1. Zu § 11 – Bewilligung und Konzession

Es wird ausdrücklich festgehalten, dass eine Bewilligung erst ab einer Benutzungsdauer von mehr als 2 Tagen benötigt wird. Für eine Benutzungsdauer bis zu 2 Tagen kann beim Schalter der Gemeindeverwaltung, gegen eine Leihgebühr, entsprechendes Material ausgeliehen werden.
Im Jahr 2012 und 2013 (bis Ende April) wurden je ungefähr gleich viele Allmendbenutzungsbewilligungen erteilt, wie für die kurze Benutzungsdauer Parkverbotstafeln ausgeliehen wurden.

7.2. Zu § 12 – Umfang, Dauer und Widerruf der Bewilligung, Absatz 4

Das Ende der Benutzung muss gemeldet werden. Dies hat, sofern es aufgrund der Art der Benutzung sinnvoll ist eine Begehung zur Folge. So kann sichergestellt werden, dass Schäden an der Allmend erkannt und behoben werden können (zu Lasten des Bewilligungsnehmers). → § 13 Absatz 6

7.3. Zu § 13 – Bedingungen und Haftung des gesteigerten Gemeingebrauchs, Absatz 1bis

Es wird ausdrücklich festgehalten, mit welchen Mitteln (Signale, Abschrankungen etc.) die benutzte Allmend gesichert werden kann. Neben den Kosten ist auch dies eine Anpassung des Reglements an jene anderer Gemeinden.

7.4. Zu § 14 – Parkplätze, Absatz 2

Mieten von Parkplatzflächen (Blaue und Weisse Zone) im Rahmen einer Allmendbenutzungsbewilligung lösen meist Anfragen bei der Anwohnerschaft aus, dies vor dem Hintergrund, dass es zu wenige, öffentliche Parkplätze im betroffenen Quartier hat. Mit der expliziten Legitimation im Reglement wird eine klare, rechtliche Grundlage geschaffen für derartige Bewilligungen.

8. Antrag

Die aus der langjährigen Erfahrung der Bewirtschaftung resultierenden Vorschläge für eine bessere und effizientere Bewirtschaftung der Allmend werden vom Gemeinderat als sinnvoll und notwendig betrachtet. Sie dienen einer verursachergerechteren Lösung, generieren Mehreinnahmen und sind bezüglich Gebührenmodell identisch mit denjenigen der Nachbargemeinden Bottmingen , Oberwil und Allschwil. Auch helfen sie, den steigenden Aufwand und unnötige Allmendbelegungen zu reduzieren. Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat aus den genannten Gründen, die vorliegende Teilrevision des Allmendreglements zu genehmigen.

- Allmendreglement teilrevidiert (zusätzlich in Synopse mit bestehender Fassung)
- Allmendverordnung teilrevidiert (zur Kenntnis, zusätzlich in Synopse mit bestehender Fassung)