

Erläuterungen zum Allmendreglement

1. Ausgangslage

Das heute geltende Allmendreglement stammt vom 21. Dezember 1964, ist also fast 40 Jahre alt. Es ist sehr kurz gefasst und die Gebühren sind in einem einzigen Paragraphen undifferenziert festgelegt. Zudem sind sie im kantonalen Vergleich sehr niedrig. Das geltende Allmendreglement ist somit veraltet und zu einem grossen Teil untauglich geworden. Es kann den heutigen Verhältnissen, in welchen die gesteigerte Benützung der Allmend beinahe zur Tagesordnung gehört, nicht mehr Rechnung tragen.

2. Gemeindereglement über die ordentliche und ausserordentliche Benützung der Allmend durch die Gemeinde und durch Private; Detailerläuterungen

Der Entwurf zum neuen Allmendreglement berücksichtigt die Gesetzgebung des Kantons Basel-Landschaft sowie das alte Allmendreglement der Gemeinde Binningen. Zudem lehnt er sich teilweise an das Allmendgesetz des Kantons Basel-Stadt an, da dieser Kanton über ein sehr durchdachtes und detailliertes Gesetz verfügt und es wurden auch die Bestimmungen anderer basellandschaftlicher Gemeinden über die Allmendbenützung konsultiert. Schlussendlich wurde der Entwurf im Sinne der Übersichtlichkeit gestrafft und nach Möglichkeit gekürzt. Nicht zuletzt wurde auch im Sinne der Praktikabilität auf die Meinungen und Bedürfnisse der Abteilungen der Gemeindeverwaltung, welche die Normen anzuwenden und zu kontrollieren haben, Rücksicht genommen.

Nachfolgend sollen einige Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen gegeben werden, der Aufteilung des Reglements folgend:

I Allgemeine Bestimmungen

Die allgemeinen Bestimmungen legen den Geltungsbereich und die Anwendbarkeit des Reglements fest. **§ 1** definiert den für das Binninger Allmendreglement geltenden Begriff der Allmend. Der Kompetenzbereich der Gemeinde umfasst nicht die Kantonsstrassen und die öffentlichen Gewässer. Für sie gelten ausschliesslich die Vorschriften des Kantons Basel-Landschaft und des Bundes. Auch bei den Gemeindestrassen bleibt die Strassenverkehrsgesetzgebung von Bund, Kanton und Gemeinde vorbehalten. So gelten namentlich die Strassenverkehrsregeln natürlich auch auf den Gemeindestrassen. **§ 2** ermächtigt den Gemeinderat, allgemeingültige Verordnungen sowie unter Umständen auch Verfügungen im Einzelfall zu erlassen. Er bezweckt ferner die einheitliche Anwendung des gesamten Allmendreglementes indem bestimmt wird, dass die Beschränkungen und Pflichten bei dauernden Anlagen sinngemäss auch für die vorübergehende Benützung der Allmend Geltung haben. In **§§ 3 und 4** werden die wichtigsten Begriffe der Benützung der Allmend und deren Bewilligungs- und Gebührenpflicht definiert. Hierbei wurde der Praxis der schweizerischen Gerichte und der schweizerischen Doktrin gefolgt. **§ 5** regelt die Fälle, in denen der Gemeinderat die Gebühren ermässigen oder erlassen kann, weil die Erhebung oder Höhe der Gebühr aus einem bestimmten Grund nicht zweckmässig ist. Es sind dies vor allem Fälle, in denen ein öffentliches Interesse an einer bestimmten Allmendbenützung besteht oder bei denen die Erhebung der normalen Gebühren unverhältnismässig oder unzumutbar wäre. Zu denken ist beispielsweise an den Binninger Markt. Litera g ist hierbei eine Generalklausel, welche es ins Ermessen der anwendenden Behörde legt, die Gebühr zu erlassen oder zu ermässigen. Die Behörde ist hierbei selbstverständlich verpflichtet, einen rechtsgleichen Massstab anzusetzen und eine klare Praxis zu entwickeln. Ohne diese Generalklausel bestünde das Risiko, dass für den Einzelfall keine gerechte Lösung mehr gefunden werden könnte. Die Ermässigung oder gänzliche Erlassung von Gebühren könnte nämlich nur in den aufgezählten Fällen gewährt werden, eine Aufzählung wäre jedoch erfahrungsgemäss lückenhaft. Man sollte die anwendende Behörde daher der Möglichkeit nicht berauben, in berechtigten Fällen auch ausserhalb der Aufzählungen einen Erlass oder eine Ermässigung zu gewähren.

II Gesteigerter Gemeingebrauch

Dieser Abschnitt widmet sich dem gesteigerten Gemeingebrauch, d.h. der vorübergehenden Allmendbenützung durch Private. Zu denken ist hierbei an bauliche Hilfsmittel wie Mulden und an Veranstaltungen jeglicher Art.

In § 6 werden die Zuständigkeit, das Verfahren und der Gebührenrahmen definiert. Gestützt hierauf hat der Gemeinderat eine **Allmendverordnung** entworfen, die gleichzeitig mit dem Reglement in Kraft treten wird. Sie liegt samt Erläuterungen der Einwohnerratsvorlage bei. Da die Allmend in Bezug auf Fläche, Volumen, Dauer und Nutzungsart auf sehr verschiedene Weise beansprucht werden kann, ist im Reglement für die Berechnung der Gebühren nur ein allgemeiner Rahmen festgelegt worden, der auf verschiedene Fälle analog umgesetzt wird.

§ 7 legt fest, dass eine Bewilligung bei überwiegendem öffentlichen Interesse jederzeit ohne Entschädigung widerrufen werden kann. Ausserdem wird der Inhalt der Bewilligung umschrieben. Grundsätzlich müssen die Inhaberinnen und Inhaber der Bewilligung nach Beendigung des gesteigerten Gemeingebrauchs so rasch als möglich den früheren Zustand wieder herstellen. Ausnahmen können z.B. gemacht werden, wenn es sinnvoller ist, dass die Gemeinde auf Rechnung der Inhaberinnen und Inhaber die Instandstellung selbst vornimmt oder wenn der ursprüngliche Zustand nicht mehr wünschenswert ist bzw. eine Änderung oder Sanierung geplant ist.

§ 8 verpflichtet die Bewilligungsnehmerinnen und Bewilligungsnehmer zu umfassenden Vorkehrungen zur Verhinderung jeglicher Unfälle. Er enthält weitere Bedingungen für die Erteilung einer Bewilligung und stellt sicher, dass unterirdische Leitungen durch Grabarbeiten nicht in Mitleidenschaft gezogen werden.

§ 9 hält fest, dass die Frage der Parkplätze in einem separaten Parkierungsreglement geregelt wird. Dieses Reglement wird gegenwärtig ausgearbeitet und demnächst dem Einwohnerrat vorgelegt.

III Sondernutzung

In diesem Kapitel wird die dauernde Inanspruchnahme der Allmend durch Private geregelt. Bei dieser Nutzung kann ein bestimmter Teil der Allmend nicht mehr durch die Allgemeinheit bzw. andere Private oder die Gemeinde benützt werden und man spricht von Sondernutzung. Zu denken wäre hier an Taxistandplätze, Kioske, Strassencafés und Ähnliches. In der Doktrin wird häufig von einer Sondernutzungskonzession gesprochen. Diese definiert sich dadurch, dass das Recht zur Benützung der Allmend durch die Gemeinde an einen Privaten verliehen wird. Im Sinne der Volksnähe wird im Reglement der kürzere Begriff „Konzession“ verwendet.

§ 10 erteilt dem Gemeinderat die Kompetenzen zur Erteilung von Konzessionen und zum Erlass entsprechender Bestimmungen in einer Verordnung. Für Konzessionen kommen beispielsweise in Frage: Kioske, Reklame-Einrichtungen, Velounterstände, Haltestellen, Telefonkabinen, Taxistandplätze, Zivilschutzanlagen und Leitungen.

§ 11 regelt Verfahren und Bedingungen für die Konzessionserteilung. Er hält fest, dass Konzessionen nur aufgrund eines entsprechenden Gesuchs sowie für eine bestimmte Zeit und gegen eine Gebühr erteilt werden können, dass Konzessionsgesuche in wichtigen Fällen vor der Entscheidung zu publizieren sind und dass Einsprache erhoben werden kann. Als wichtig sind beispielsweise Fälle zu betrachten, bei denen andere Private stark eingeschränkt werden oder die eine massgebliche politische Bedeutung haben. Da die in Frage kommenden Konzessionen zu unterschiedlich sind, ist es nicht möglich, einen Gebührenrahmen festzulegen. Es ist jedoch grundsätzlich analog zu den Gebühren für den gesteigerten Gemeingebrauch vorzugehen.

§ 12 bestimmt den mindestens notwendigen Inhalt des Konzessionsbeschlusses. Zu erwähnen ist hier, dass er wohl meist in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrages ergehen wird. Nähere Bestimmungen finden sich in der Allmendverordnung.

Der Konzessionsbeschluss kann weitere Bedingungen enthalten, welche jedoch nicht zwingend notwendig sind, insbesondere:

- a) dass die oder der Beliehene für die ihr oder ihm obliegenden Leistungen sowie für allfällige Schadenersatzansprüche der Gemeinde oder Dritter, die sich aus der Anlage oder dem Betrieb der bewilligten Einrichtungen ergeben, Sicherheit zu bestellen hat
- b) dass die Gemeinde die bewilligte Einrichtung während der Dauer der Verleihung auf bestimmte Termine gegen Entschädigung zurückkaufen oder sie nach dem Erlöschen des verliehenen Rechtes unentgeltlich oder gegen Entschädigung an sich ziehen darf; sind Entschädigungen vorgesehen, so bestimmt der Beschluss entweder, dass diese im Streitfalle vom Enteignungsgericht mit Weiterziehung an das Verwaltungsgericht oder von einem Schiedsgericht festgesetzt werden
- c) dass das verliehene Recht vor Ablauf der Verleihungsfrist untergeht, wenn die benützte Allmend aufgehoben wird; doch ist diese Bestimmung nur zulässig bei Einrichtungen, deren Zweck den Fortbestand der Allmend voraussetzt
- d) welche Leistungen der/dem Beliehenen beim Verzicht auf das Benützungsrecht obliegen;
- e) dass und unter welchen Bedingungen die oder der Beliehene der Gemeinde oder Dritten eine Mitbenützung der bewilligten Einrichtungen gestatten muss
- f) dass die Kosten einer allfälligen räumlichen Umlegung des Benützungsrechts durch die Beliehene oder den Beliehenen zu tragen sind.

§ 13 und 14 widmen sich der Frage der Wiederherstellungskosten und des Schadenersatzes. Die Kosten der Wiederherstellung der allenfalls auch beschädigten Allmend trägt grundsätzlich der oder die Beliehene. Es kann im Konzessionsbeschluss jedoch eine andere Regelung getroffen werden (vgl. die Ausführungen zu § 7). Die Kosten eines Schadens sind grundsätzlich von dessen Verursacherin oder Verursacher zu tragen. Da die Gemeinde jedoch für von der Allmend ausgehende Einflüsse auf andere Grundstücke haftet, ist bei einer Konzession an Private festgelegt, dass sie auf deren Inhaberin oder Inhaber Rückgriff nehmen kann. Besorgt die Gemeinde die Errichtung der Anlagen für die Konzessionärin oder den Konzessionär und werden letztere zu Schadenersatz verpflichtet, so steht ihnen der Rückgriff auf die Gemeinde offen. Die Konzessionärinnen und Konzessionäre haften auch für Schäden, für die ihre Hilfspersonen ersatzpflichtig sind.

§ 15 legt fest, dass eine Unterbrechung der Sondernutzung auf Veranlassung der Gemeinde grundsätzlich entschädigungslos zu dulden ist, es sei denn, der Konzessionsbeschluss bestimme etwas anderes. Veranlassen Dritte die Unterbrechung, so haben sie der Konzessionärin oder dem Konzessionär eine Vergütung zu leisten, falls sie oder er dies verlangt.

§ 16 enthält Bestimmungen über das Ende der verliehenen Konzession. Grundsätzlich kann ein verliehenes Recht nur durch Enteignung entzogen werden, da durch die Konzession ein wohlerworbenes Recht begründet wird. Dies gilt auch für nur teilweise Einschränkungen der Konzession. Aus den hier aufgezählten Gründen, geht die Konzession jedoch auch ohne eine Enteignung unter.

§ 17 hält fest, dass erteilte Konzessionen weder veräussert noch vererbt werden können. Nur die Gemeinde kann die Rechte an Dritte übertragen.

IV Beschränkung von Einrichtungen und Anlagen auf der Allmend

Dieser Abschnitt regelt die Beschränkung von Anlagen und Einrichtungen auf der Allmend. Bestimmte Anlagen und Einrichtungen sind ausschliesslich der Gemeinde vorbehalten, können jedoch unter Umständen auch Privaten erlaubt werden.

§ 18 soll die öffentliche Nutzung der Allmend sicherstellen sowie das Orts- und Landschaftsbild schonen. Lediglich im Falle eines gesetzlich geschützten öffentlichen Interesses dürfen dauernde Anlagen und Einrichtungen das Orts- und Landschaftsbild verunstalten.

§ 19 bestimmt, dass Hochbauten (vgl. Erläuterungen zu § 10) auf der Allmend nur in begrenztem Masse errichtet werden dürfen.

§ 20 behält der Gemeinde die Erstellung von Leitungen über oder unter der Allmend vor. Lediglich in den genannten Ausnahmefällen kann Privaten die Erstellung solcher Anlagen durch Konzession gestattet werden.

§ 21 ordnet die Benutzung der Allmend für Taxistandplätze. Diese Bestimmung folgt der regierungsrätlichen Verordnung über den Betrieb von Taxis im Kanton Basel-Landschaft. Da das kantonale Strassengesetz aber jünger ist als erwähnte Verordnung und dieses den Gemeinden die Verantwortung über die Strassen delegiert, sind nun gemäss Praxis des Kantons die Gemeinden zur Ordnung der Taxistandplätze zuständig. Deshalb kann nicht einfach auf erwähnte Verordnung verwiesen werden, sondern es ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage nötig.

§ 22 gibt dem Gemeinderat die Kompetenz, mit Betreibern von Plakatanschlagstellen verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen. Das Allmendreglement regelt nur die Beanspruchung der Allmend durch Reklamen (v.a. an Plakatwänden und Buswartehäuschen) und die Erhebung entsprechender Gebühren. Weitere Vorschriften, z.B. über die zulässige Werbung, können in einem separaten Reklamereglement erlassen werden. Ein solches Reglement wird auch für Reklamen auf Privatgrundstücken (z.B. in Vorgärten) gelten.

V Strafbestimmung, Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten

§ 23 legt eine Höchststrafe von CHF 5'000.-- für Widerhandlungen gegen die Bestimmungen des Allmendreglements fest. Bis anhin lag die Höchststrafe bei CHF 100.--. Dieser Betrag ist jedoch keineswegs mehr zeitgemäss. Die Strafverfügung und das Strafverfahren sind in der für die Gemeinde Binningen üblichen Art festgelegt.

In **§ 24 bis § 26** werden das sogenannte Übergangsrecht sowie das Inkrafttreten des neuen Allmendreglements geregelt. Das alte Reglement wird aufgehoben und das neue wird nach der kantonalen Genehmigung vom Gemeinderat in Kraft gesetzt. Grundsätzlich sind zeitlich unbegrenzte Bewilligungen innert drei Jahren an das neue Reglement anzupassen, sofern sie ein Widerrufsrecht der Gemeinde enthalten. Da durch eine Konzessionserteilung wohlerworbene Rechte begründet werden, können diese nicht angepasst werden, falls sie kein Widerrufsrecht enthalten. Eine Anpassung durch Enteignung wäre nicht sinnvoll. Im Sinne der Bestandesgarantie bleiben daher die alten Konzessionen bis zu ihrem Untergang unverändert in Kraft. Zeitlich begrenzte Bewilligungen müssen bei einer Verlängerung oder Erneuerung angepasst werden.