



Geschäft	Bericht an den Einwohnerrat vom 26. April 2022
Vorstoss	Reglement über den Fonds für Infrastrukturabgaben (2. Lesung)
Info	<p>Am 10.02.2019 hat das Baselbieter Stimmvolk das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (SGS 404, GAP) angenommen, welches Gemeinden die Möglichkeit gibt bei Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan mit der betroffenen Grundeigentümerschaft in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag einen Infrastrukturbeitrag zu vereinbaren, der mit dem Bauvorhaben in Zusammenhang steht.</p> <p>Der legiferierte Zusammenhang mit dem Bauvorhaben steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zu den Vorgaben von HRM2. Um die Zweckbindung über die Budgetperioden zu sichern, müssen die Gelder einem Fonds zugewiesen werden. Für die Schaffung eines solchen Fonds braucht es ein Reglement, welches durch den Einwohnerrat zu erlassen ist.</p> <p>Im Rahmen der ersten Traktandierung dieser Vorlage im Einwohnerrat wurden drei Anträge eingereicht, welche das geschäftskreisführende Gemeinderatsmitglied dazu bewogen haben die Vorlage zurückzuziehen und die Anträge zu prüfen. Dies ist nun erfolgt und die Stellungnahme auf die Fragen wurden in dieser Fassung ergänzt.</p> <p>Bei seiner ersten Lesung am 04.04.2022 hat der Einwohnerrat einen Änderungsantrag angenommen. Die daraus resultierenden Anpassungen sind zur besseren Nachvollziehbarkeit rot dargestellt.</p>
Antrag	Der Einwohnerrat <u>beschliesst</u> das „Reglement über den Fonds für Infrastrukturabgaben“.

Gemeinderat Binningen

Gemeindepräsident:
Mike Keller

Verwaltungsleiter:
Christian Häfelfinger

1. Ausgangslage

Erläuterungen zu den übergeordneten Gesetzesgrundlagen können der [Vorlage an den Landrat - Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten](#) vom 13. Dezember 2016 entnommen werden.

Vorliegend geht es nun um die Anwendung von

§ 2 Abgabepflicht (GAP)

[...]

³ Die Gemeinden können bei Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan mit der betroffenen Grundeigentümerschaft in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag einen Infrastrukturbeitrag in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen vereinbaren, der mit dem Bauvorhaben in Zusammenhang steht.

[...]

Diese Rechtsgrundlage ist klar, unangefochten und für die Gemeinden anwendbar.

Der legitimierte Zusammenhang mit dem Bauvorhaben steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zu den Vorgaben von HRM2. Um die Zweckbindung über die Budgetperioden zu sichern, müssen die Gelder einem Fonds zugewiesen werden. Für die Schaffung eines solchen Fonds braucht es ein Reglement, welches durch den Einwohnerrat zu erlassen ist.

Es gibt Projekte bei denen sich die Bauherrschaft im Rahmen Vertragsverhandlungen mit konkreten Vorschlägen zum Verwendungszweck einbringt, was legitim ist. Jedoch ist es bei grösseren Bauprojekten schon rein bauplanerisch beinahe unmöglich oder nicht praktikabel, dass eine Infrastrukturmassnahme noch im selben Budgetjahr geplant und realisiert werden kann. (Hinweis: Zif. 22 [ZRSI](#) definiert für die Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan eine Mindestparzellenfläche vom 3'000 m², weshalb es sich faktisch immer um grössere Projekte handelt.) Die Schaffung eines Fonds mit dazugehörigem Reglement ist daher nicht eine Notwendigkeit sondern eine logische Konsequenz.

2. Beurteilung

Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen

Nachfolgend werden, wo nötig und sachdienlich, die Intensionen zu den einzelnen Paragrafen erklärt, sowie ergänzende Erläuterungen dargelegt.

Reglementstext	Erläuterung
A. Allgemeine Bestimmungen	
§ 1 Zweck ¹ Das Reglement regelt die Verwendung der Mittel aus dem Infrastrukturfonds Binningen gemäss Art. 5 Abs. ^{1ter} RPG. ² Der Infrastrukturfonds Binningen bezweckt den Erhalt der finanziellen Mittel aus den Infrastrukturbeiträgen von Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan über die Budgetperioden hinaus, damit sie zeit-, orts- und sachgerecht namentlich der Förderung von: - attraktiven, öffentlichen Grün- und Freiräumen;	In Absatz 1 wird der Verwendungszweck der Mittel mit Verweis auf die bundesrechtlichen Grundlagen (Art. 5, Abs. 1ter und 2 sowie Art. 3 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. abis, RPG) übergeordnet und abstrakt umschrieben. Absatz 3 definiert, dass der in ausgehandelten Infrastrukturverträgen festgeschriebene Verwendungszweck den vorgenannten Verwendungszwecken vorgeht.

<ul style="list-style-type: none"> - einer guten Gesamtwirkung des Ortsbildes; - dem Erwerb von Immobilien; - einer positiven Entwicklung der Gemeinde zugeführt werden können. <p>³ Geldleistungen der Grundeigentümerschaft (Infrastrukturbeiträge) gemäss § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten dürfen in jedem Fall nur gemäss dem vertraglich Vereinbarten verwendet werden.</p>	
<p>§ 2 Finanzierung</p> <p>¹ Der Infrastrukturfonds finanziert sich mit den Einnahmen aus den Infrastrukturbeiträgen gemäss § 2 Abs. 3 Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten.</p> <p>² Andere geldwerte Finanzierungsquellen, insbesondere Erträge aus Planungsmehrwerten, Schenkungen oder Erbschaften sind zulässig, soweit sie nicht aus mittel- oder unmittelbaren Steuereinnahmen stammen.</p> <p>³ Das Fondsvermögen wird verzinst. Der Verwaltungsaufwand wird verrechnet.</p> <p>⁴ <u>Entschädigungen für Nachteile gemäss Art. 5 Abs. 2 RPG werden aus dem Infrastrukturfonds entnommen.</u></p>	<p>In Paragraf 2 wird das finanztechnische Hauptmotiv, der Erhalt der finanziellen Mittel über die Budgetperioden hinaus, festgehalten und der Verwendungszweck nochmals für Binningen präzisiert.</p> <p>Weiter werden die grundlegenden Finanzierungsquellen Einnahmen aus den Infrastrukturbeiträgen sowie auch die weiteren Möglichkeiten, z.B. Legate stipuliert.</p> <p>Absatz 3 definiert die Verzinsungsthematik. Aktuell liegt der interne Zinssatz für Fonds bei 0%.</p> <p>Absatz 4 wurde im Rahmen der ersten Lesung im Einwohnerrat am 04.04.2020 eingefügt.</p>
<p>§ 3 Zuständigkeiten</p> <p>Der Gemeinderat ist unter Vorbehalt von § 1 Abs. 3 dieses Reglements für die Entnahme von budgetierten Fördermitteln aus dem Fonds, für die Verwaltung und für die Verwendung der Fondsmittel verantwortlich. Er kann ein Fachgremium, Fachexpertinnen oder Fachexperten beratend beiziehen.</p>	<p>Es ist vorgesehen, jeweils die gesamten Aktiven des Fonds zu budgetieren, damit der Gemeinderat seinen Verpflichtungen aus den Infrastrukturverträgen zeitgerecht nachkommen kann.</p> <p>Der Gemeinderat kann sich in Fragen im Zusammenhang mit den Fondsausgaben beraten lassen. Dies kann durch die Fachgruppe Verkehr oder auch die Fachgruppe für Bau- und Planungsfragen oder weitere Fachpersonen erfolgen.</p>
<p>B. Vergabekriterien</p>	
<p>§ 4 Eigentumsverhältnisse</p> <p>Damit die finanziellen Mittel aus dem Infrastrukturfonds eingesetzt werden können, muss hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse mindestens eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:</p> <p>a) die Parzelle steht im Eigentum der Gemeinde oder des Kantons;</p> <p>b) die Gemeinde ist Baurechtsnehmerin auf der Parzelle;</p>	<p>Dieser Paragraf stellt sicher, dass die Mittel nicht für beliebige Infrastruktur eingesetzt werden können. Ein Nutzen oder Mehrwert für die Allgemeinheit muss langfristig gesichert sein, dies ist über die drei genannten Vergabekriterien sichergestellt.</p>

<p>c) es besteht eine hinreichende Sicherung mittels Dienstbarkeit zugunsten der Öffentlichkeit auf einer Fremdparzelle.</p>	
<p>§ 5 Landerwerb Der Gemeinderat hat die Kompetenz mit den Mitteln aus dem Infrastrukturfonds freihändig und im Sinn des Fondszwecks Parzellen zu erwerben, zu entwickeln und auch wieder zu veräussern. Sofern ein Planungsmehrwert oder Gewinn resultiert, verbleibt dieser vollumfänglich im Fonds. Ebenso verbleiben Erträge, die in einem solchen Zusammenhang erwirtschaftet werden, im Fonds erhalten.</p>	<p>Auch um den Vergabekriterien betreffend der Eigentumsverhältnisse gerecht zu werden, kann der Gemeinderat gemäss Paragraf 5 auch eine Parzelle mit den Fondsmitteln erwerben. Zur Veranschaulichung ein Beispiel: Im näheren Umfeld einer Planung kann eine Teil- oder Restparzelle erworben werden und als öffentliche Grün- und Freiraumanlage umgenutzt und zugänglich gemacht werden. Wenn jetzt in dieser Anlage ein Park-Kiosk oder eine Buvette realisiert werden soll, fliessen Erträge der (Standort-) Miete auch in den Fonds. Wenn zu einem späteren Zeitpunkt eine solche kleine Grün- und Freiraumanlage Teil einer grösseren Planung werden könnte, kann der Gemeinderat diese Parzelle einbringen und veräussern, sofern dies dem Zweck des Fonds entspricht und der Nutzen für die Allgemeinheit erhalten bleibt, oder in anderer Form gesteigert werden kann. Die Vorgaben aus der Bodeninitiative bleiben zu Berücksichtigen.</p>
<p>C. Verwaltung</p>	
<p>§ 6 Verwaltung der Fondsmittel ¹ Der Fonds für Infrastrukturabgaben wird in der Rechnung der Gemeinde geführt und gesondert ausgewiesen. ² Die Jahresrechnung dieses Fonds wird von der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission geprüft.</p>	<p>Paragraf 6 ist selbsterklärend.</p>
<p>D. Schlussbestimmungen</p>	
<p>§ 7 Verordnung Der Gemeinderat kann eine Verordnung zum Reglement erlassen.</p>	<p>Aktuell ist keine Verordnung zu diesem Reglement in Arbeit. Sollte sich in der Anwendung zeigen, dass eine Verordnung erforderlich wird, wird der Gemeinderat diese ausarbeiten lassen und dem Einwohnerrat zur Kenntnis bringen.</p>
<p>§ 8 Inkrafttreten Dieses Reglement tritt am 1. Tag des Folgemonats nach der Genehmigung durch die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft in Kraft.</p>	<p>Paragraf 8 ist selbsterklärend.</p>

Kantonale Vorprüfung

Die kantonale Vorprüfung hat ergeben, dass der Reglementsentwurf genehmigungsfähig ist.

Finanzielle / Personelle Auswirkungen

Die Hürden für eine Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan (AEP) sind mit der Mindestparzellenfläche vom 3'000 m² relativ hoch. Auch Quartierplanungen (QP) haben mit der aktuellen, kantonalen Rechtsgrundlage besonders langfristig ein paar Nachteile, weshalb sie selten zum Einsatz kommen. Die Abschätzung der Häufigkeit sieht mit einem 5-jährigen Rückblick wie folgt aus:

Verfahrensart	In den vergangenen 5 Jahren	Aktuell in Arbeit
AEP	2	2
QP	0	1

Als Annahme für die Häufigkeit eines Verfahrens, welches vorliegendes Reglement tangiert, sind ca. alle 2 Jahre realistisch. Die finanzielle Grössenordnung dürfte wohl pro Anwendung im kleineren bis mittleren sechststelligen Bereich liegen.

Die personellen Auswirkungen sind auch aufgrund der geringen Häufigkeit überschaubar. Die AEP werden innerhalb des Baubewilligungsverfahrens nach §§ 124 ff ([RBG](#)) abgewickelt. Und bei Quartierplänen ist der Planungsprozess nach § 31 ([RBG](#)) und der Inhalt nach §§ 37 ff ([RBG](#)) vorgegeben. In beiden Fällen ist der Dialog mit der Bauherrschaft vorhanden und innerhalb dessen kann die Frage um einen Infrastrukturbeitrag geklärt werden.

Analog der verwaltungsseitigen Betreuung der Belange des Energiefondsreglements durch das Ressort Umwelt, werden die Belange um das Infrastrukturkostenreglement verwaltungsseitig dem Ressort Ortsplanung, Baugesuche (HOP) zugewiesen, welches Situativ das Ressort Immobilien und ggf. Finanzen bezieht.

Stellungnahmen zu den Anträgen

Um die Fragen im Zusammenhang mit den Anträgen zu klären, müssen erst die Hintergründe der Entstehung der kantonalen Rechtsgrundlage erläutert werden.

In der Abstimmung vom 10.02.2019 hat das Baselbieter Stimmvolk das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (SGS 404, GAP) angenommen. Im Nachgang dazu wurde das Gesetz in Teilen vom Bundesgericht wieder aufgehoben, konkret durch das [Urteil 1C 245/2019](#) vom 19. November 2020.

Im genannten Urteil geht es um die sogenannte abstrakte Normenkontrolle. Hier wird eine Norm in ihrer abstrakten Geltung – ohne Rücksicht auf einen konkreten Rechtsanwendungsakt (Verfügung) – überprüft. Die Beschwerdeführer haben direkt gegen den Erlass (Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten) Beschwerde geführt und die Aufhebung von einzelnen Bestimmungen verlangt. Führt eine abstrakte Normenkontrolle dazu, dass ein kantonales Gesetz als bundesrechtswidrig erklärt wird, so wird die kantonale Norm aufgehoben. Aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts sind kantonale Normen, die dem Bundesrecht widersprechen, ungültig. Man spricht hier von der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (BV 49). Bundesrecht bricht kantonales Recht, das dem Bundesrecht widerspricht. Das dem Bundesrecht widersprechende kantonale Recht ist also nichtig.

Vor diesem Hintergrund und nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst der kantonalen Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD), welcher aufgrund des genannten Bundesgerichtsurteils eine Anpassung des GAP ausarbeitet, gelangte der Gemeinderat zum Schluss in einem ersten Schritt ein Reglement für die unbestrittenen Teile des GAP vorzulegen und den Fokus auf die Infrastrukturabgaben von bereits bewilligten Projekten zu richten.

Die weiteren Aspekte wird der Gemeinderat dem Einwohnerrat in einer Revision vorlegen, sobald auf kantonaler Ebene eine vollständig bereinigte Rechtsgrundlage vorliegt. Mit dieser Ausgangslage nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung

Änderungsanträge	Stellungnahme
Antrag von Brigitte Strondl, SP-Fraktion	Der Antrag wurde zurückgezogen.
Antrag 1 von Thomas Haefele § 2 Finanzierung ⁴ <u>Entschädigungen für Nachteile gemäss Art. 5 Abs. 2 RPG werden aus dem Infrastrukturfonds entnommen.</u>	Absatz 4 wurde im Rahmen der ersten Lesung im Einwohnerrat am 04.04.2020 eingefügt mit 20 Ja-Stimmen, 15 Nein-Stimmen, 3 Enthaltungen.
Antrag 2 von Thomas Haefele § 2 Finanzierung ⁴ <u>Entschädigungen für Nachteile gemäss Art. 5 Abs. 2 RPG werden aus dem Infrastrukturfonds entnommen.</u>	Der Antrag wurde zurückgezogen. Der Gemeinderat beantragt im Einwohnerrat eine Wiedererwägung resp. die Streichung des im Rahmen der ersten Lesung eingefügten Abs. 4 mit folgender Begründung: Mit diesem Vorschlag würden mögliche Ausgaben des Fonds festgelegt bevor die Einkünfte hinreichend klar sind. Die Einkünfte durch die Infrastrukturkostenverträge sind vertraglich zweckgebunden und können nicht für Enteignungsentschädigungen eingesetzt werden, es sei denn die Bauherrschaften verzichten zu diesen Gunsten auf eine Aufwertung der Infrastruktur im Zusammenhang mit ihrem Bauprojekt (was doch als sehr unwahrscheinlich bewertet werden darf). Unter Berücksichtigung der vom Bundesrat genehmigten Siedlungsbegrenzungslinien im kantonalen Richtplan (KRIP) gibt in Absehbarer Zeit keine Möglichkeiten Parzellen einer Bauzone zuzuweisen. Fazit: Solange auf kantonaler Ebene keine vollständig bereinigte Rechtsgrundlage vorliegt und die Art und Weise für allfällige weitergehende Mehrwertabgaben zu Gunsten der Gemeinde inkl. Teilungsregeln mit dem Kanton rechtskräftig sind, schlägt der Gemeinderat vor von einer vorauseilenden Legiferierung abzusehen, da die Details und Auswirkungen noch nicht bekannt sind. In anderen Worten: Es würde ein toter Paragraph geschaffen. Da aus dem Fonds für Infrastrukturabgaben (die Bezeichnung müsste dannzumal auch auf die Mehrwertthematik erweitert werden) kein Geld entnommen werden könnte, müssten Entschädigungen für Planungsminderwerte wie bis anhin finanziert werden, denn Art. 5 Abs. 2

	RPG ist übergeordnetes Recht, in kraft und anwendbar.
--	--

Fazit

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass das schrittweise Vorgehen nicht ideal ist. In Anbetracht bereits bewilligter AEP, die eine finanztechnische Regelung zeitnah erforderlich machen und der Unklarheit auf kantonaler Ebene beim GAP, kam der Gemeinderat zum Schluss den vorgeschlagenen Weg weiterzuverfolgen.

Die Gemeinde setzt mit dem vorliegenden Reglement das Abstimmungsergebnis vom 10.02.2019 um und schafft sich gleichzeitig die Grundlage Verantwortung zu übernehmen um Akzente zu setzen sowie Impulse für einen attraktiven öffentlichen Raum zu geben.

– Reglement über den Fonds für Infrastrukturabgaben (Infrastrukturfondsreglement), Stand Entwurf