



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zum Postulat [2013-294](#) von Thomas Bühler, SP-Fraktion,
Keine «Anwänderbeiträge» mehr bei Strassenkorrekturen?!

Datum: 23. Februar 2016

Nummer: 2016-037

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat [2013/294](#) von Thomas Bühler. SP-Fraktion, Keine „Anwänderbeiträge“ mehr bei Strassenkorrekturen?!

vom 23. Februar 2016

1. Ausgangslage

Am 5. September 2013 reichte Thomas Bühler, SP-Fraktion, die Motion [2013/294](#) Keine „Anwänderbeiträge“ mehr bei Strassenkorrekturen?! ein, welche mit Beschluss des Landrats vom [30. Oktober 2014](#) als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

„Auf der Grundlage des Strassen- resp. Enteignungsgesetzes kennen die meisten Baselbieter Gemeinden die in ihren Strassenreglementen festgeschriebene Möglichkeit, bei Strassenkorrekturen auch Anwänder- oder Anstössergebühren zu erheben. In den letzten Monaten gefällte Gerichtsurteile zeigen nun eine geänderte Rechtsauslegung, die die Anforderungen zur Erhebung von „Vorteilsbeiträgen“ bei Strassenkorrekturen deutlich erhöhen. Viele Gemeinden sind verunsichert und stellen vorderhand auch bewilligte oder dringend notwendige Korrekturen und umfangreiche Sanierungen von Gemeindestrassen zurück, da der Verteilschlüssel bei der Finanzierung derselben Neuformulierungen in den kommunalen Strassenreglementen und allenfalls auch die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erfordern. Als ungerecht empfinden viele Gemeinden auch die Tatsache, dass die neue Rechtspraxis verhindert, dass Grundeigentümer, die noch nie an „ihre“ Gemeindestrasse bezahlt haben, entsprechende Beiträge entrichten müssen. Einige Gemeinden (z.B. Gelterkinden) kennen – als mögliche Alternative – ein sogenanntes „Netzprinzip“.

Ich ersuche den Regierungsrat, dem Landrat eine Anpassung/Präzisierung der Gesetzesgrundlagen für eine rechtskonforme Erhebung von Anwändergebühren bei Strassenneubauten, -ausbauten und -korrekturen vorzulegen. Den Gemeinden sollen mit der Zurverfügungstellung eines Musterreglementes auch Möglichkeiten und Alternativen aufgezeigt werden, wie die kommunalen Strassenreglemente ausformuliert werden könnten, damit auch nach geltendem Recht Beiträge erhoben werden können.“

2. Stellungnahme des Regierungsrates

a) Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 6 des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 haben die nach kantonalem Recht zuständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften von den Grundeigentümern angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung zu erheben, die

Feinerschliessung ist ganz oder zum überwiegenden Teil den Grundeigentümern zu überbinden. Im basellandschaftlichen Recht sehen die Bestimmungen von §§ 90 ff. des Gesetzes über die Enteignung vom 19. Juni 1950 (SGS 410) und § 36 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 (SGS 400) vor, dass Grundeigentümerschaften, welche durch ein öffentliches Erschliessungswerk besondere Vorteile erlangen, zu einer angemessenen Beitragsleistung an das Werk herangezogen werden können und die Gemeinden in ihren Erschliessungsreglementen als Rechtsgrundlage die Art und Funktion der Erschliessungsanlagen, die Trägerschaft, die Eigentumsverhältnisse, die Finanzierung und den Unterhalt sowie den Kreis der abgabepflichtigen Personen, den Gegenstand der Abgabe sowie die Bemessungskriterien der Abgabe festlegen.

Bei solchen Kausalabgaben in Form von sog. Vorzugslasten spricht man von einer Abgabe, die als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst (vergl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2010, Rz 2647 ff.).

Im Kanton Basel-Landschaft werden solche Beiträge für die Erschliessung durch das kommunale Strassennetz in den Strassenreglementen der Gemeinden geregelt. Der Kanton hat den Gemeinden als Arbeitshilfe ein Muster-Strassenreglement aus dem Jahr 2001 zur Verfügung gestellt, welches Definitionen dafür enthält, was eine Neuanlage, was eine Korrektur und was der betriebliche und bauliche Strassenunterhalt sind, wie die Kosten zwischen Gemeinde und Grundeigentümerschaft zu tragen sind und dass Grundeigentümer, deren Grundstücke durch den Bau einer Verkehrsanlage Vorteile erlangen, die entsprechenden Kosten zu tragen haben. Die basellandschaftlichen Gemeinden haben entsprechende Regelungen in ihre kommunalen Strassenreglemente übernommen, es bestehen somit heute rechtsgenügende Grundlagen, um Strassenbeiträge erheben zu können.

Auf der einen Seite ist klar, dass bei neuen Strassenanlagen, welche Grundstücke neu erschliessen, Beiträge erhoben werden können, besteht doch bezüglich des Wertes eines Grundstückes eine erhebliche Differenz, je nachdem, ob dieses erschlossen und damit überbaubar ist oder ob es nicht erschlossen und damit nicht überbaubar ist. Auf der anderen Seite ist klar, dass der bauliche und betriebliche Unterhalt zu 100% vom Gemeinwesen zu bezahlen ist, weil aus dem gewöhnlichen Unterhalt der Erschliessungsanlage die anstossenden Grundstücke keinen Mehrwert erfahren. Die praktischen Probleme liegen je nach Definition im Bereich des Ausbaus bzw. der Korrektur bestehender kommunaler Verkehrsanlagen, welche bezüglich der Abgabepflicht von anstossenden Grundeigentümerschaften in der Rechtspraxis tatsächlich zu zahlreichen Problemen geführt haben. Während der Ausbau, bei welchem z.B. ein bestehender Fussweg zu einer Verkehrsanlage gemäss dem kommunalen Bau- und Strassenlinienplan wird, eindeutig einen Sondervorteil für die Eigentümerschaften der anstossenden Grundstücke bewirkt, stellt sich bei Strassenkorrekturen stets die Frage, ob die Verbesserungen welche durch das Strassenbauprojekt erfolgen, so wesentlich sind, dass sie eine Beitragspflicht zu rechtfertigen vermögen, weil die betroffenen Grundstücke einen wirtschaftlichen Mehrwert durch die Realisierung des Projekts erlangen.

b) Beitragspflichtige Strassenausbauten und Strassenkorrekturen - Gerichtspraxis

Das Anliegen sowohl der Gemeinden als auch der von einem Strassenbauprojekt betroffenen Grundeigentümerschaften ist absolut nachvollziehbar, im Zeitpunkt der Projekt- und Kreditbeschlüsse der Gemeindeversammlung bzw. des Einwohnerrates Gewissheit zu haben, ob die Finanzierung letztlich allein vom Gemeinwesen zu tragen ist oder ob anstossende Grundeigentümerschaften zu einer Beitragspflicht und damit Mitfinanzierung herangezogen werden können.

Verbindlich steht dies aber in aller Regel immer erst nach der Umsetzung des Strassenbauprojektes fest, d.h. wenn das Gemeinwesen von einer Beitragspflicht der Anstösser ausgeht und die entsprechenden vorbereitenden Handlungen vornimmt (Festlegung des Beitragsperimeters, Kostenverteilungstabelle u.ä.), kann die Beitragsverfügung an die betroffenen Grundeigentümer erst vorgenommen werden, wenn die allenfalls anfallenden Kosten für Landerwerb und insbesondere die Baukosten bekannt sind, d.h. die von den Gemeinde für die Erhebung der Vorteilsbeiträge zu erlassenden Verfügungen ergehen nach Abschluss des Strassenausbau- bzw. Strassenkorrektionsprojekts (vergl. §§ 96 Abs. 1 und 92 Abs. 1 Enteignungsgesetz).

Im Kanton Basel-Landschaft sind Beitragsverfügungen erstinstanzlich beim Steuer- und Enteignungsgericht, Abteilung Enteignungsgericht, anfechtbar, dessen Entscheide an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, und dessen Entscheide an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Oft steht damit erst mehrere Jahre nach Abschluss eines Strassenbauprojektes rechtskräftig und endgültig fest, ob die anstossenden Grundeigentümer und wenn ja in welchem Umfang zur Beitragspflicht für das Strassenbauprojekt verpflichtet sind.

Dieser Zustand ist klar unbefriedigend, kann aber aufgrund der rechtsstaatlichen Abläufe nicht vermieden werden. Die Gerichtspraxis beurteilt stets Einzelfälle, übergeordnete Gerichtsinstanzen heben Entscheide von unteren Instanzen auf, so dass es äusserst schwierig ist, allgemein gültige Rahmenbedingungen zu formulieren, bei deren Vorliegen ein Gemeinwesen davon ausgehen kann, dass im konkreten Fall eine Beitragspflicht besteht.

Mit Blick auf die Erarbeitung eines Merkblatts des Kantons und die Ausarbeitung einer Musterbestimmung für kommunale Strassenreglemente im Zusammenhang mit dem Sondervorteil bei Strassenbauten wurden folgende Gerichtsentscheide analysiert:

- BL-Enteignungsgerichtsentscheid vom 18. November 2010 (650 09 84)
- BL-Enteignungsgerichtsentscheid vom 11. April 2013 (650 12 93)
- BL-Enteignungsgerichtsentscheid vom 30. Mai 2013 (650 12 44)
- BL-Kantonsgerichtsentscheid vom 2. November 2011 (810 10 409)
- BL-Kantonsgerichtsentscheid vom 8. Mai 2013 (810 12 287)
- BL-Kantonsgerichtsentscheid vom 1. April 2015 (810 14 156)
- Bundesgerichtsentscheid 2C_638/2009 vom 17. Mai 2010
- Bundesgerichtsentscheid 2C_619/2011 vom 19. April 2012
- Bundesgerichtsentscheid 2C_775/2013 vom 2. April 2014 (BL-Fall)

c) Merkblatt „Informationen Raumplanung“

Aufgrund der Analyse der genannten Gerichtsentscheide wurde eine Musterbestimmung über Sondervorteile bei Strassenbauten für die kommunalen Strassenreglemente entworfen. Dieser Mustertext ist Bestandteil eines Merkblatts „Informationen Raumplanung“, welches zusammen mit einer beigelegten Zusammenstellung der obgenannten Gerichtsentscheide auf www.baselland.ch/Publikationen.310103.0.html heruntergeladen werden kann.

In der Musterbestimmung wird klar festgehalten, dass Voraussetzung für die Erhebung eines Vorteilsbeitrages ein wirtschaftlicher Mehrwert des Grundstücks ist. Ein solcher Mehrwert ist bei bereits genügend erschlossenen Grundstücken durch eine Korrektur normalerweise nicht gegeben. Ein Mehrwert kann hingegen entstehen, wenn ein Grundstück durch einen Ausbau oder eine Kor-

rektion einer Strasse rascherer, sicherer oder bequemer erreicht werden kann, d.h. wenn die Erschliessung insgesamt eine **wesentliche Verbesserung** erfährt.

Gemäss der einschlägigen Gerichtspraxis bedarf es in der Regel mehrerer Verbesserungen, damit letztlich eine beitragspflichtige wesentliche Verbesserung resultiert. So genügt der Ersatz eines Strassenkoffers, der teilweise Ausbau eines bestehenden Trottoirs und der Ausbau einer vorbeistehenden Strassenbeleuchtung nicht, damit effektiv von einer beitragspflichtigen wesentlichen Verbesserung der Strassenanlage gesprochen wird (vergl. dazu den BL-Kantonsgerichtsentscheid vom 1. April 2015). Hingegen wurde in einem andern Fall die Sanierung einer Strassenanlage durch die Einbringung eines vorher fehlenden einheitlichen Belags, durch eine durchgehende Entwässerung, durch die Schaffung von Ausweichstellen, damit das Kreuzen mit andern Strassenbenutzern auf dem Strassenareal überhaupt möglich wird, als Sondervorteil qualifiziert mit entsprechender Berechtigung zur Erhebung von Beiträgen (vergl. Urteil des Bundesgerichts vom 2. April 2014 in einem Fall aus dem Kanton Basel-Landschaft).

In keinem Fall massgebend ist, ob bei einem Ausbau oder einer Korrektur eines Strassenabschnitts früher bereits Anwänderbeiträge geleistet worden sind oder nicht (so das Kantonsgericht im Entscheid vom 1. April 2015, Erwägung 8.8).

Betrachtet man die Entwicklung der Gerichtspraxis zur Frage der Sondervorteile bei Strassenkorrekturen, so zeigt der Entscheid des Kantonsgerichts vom 1. Januar 2015, dass die Hürden für eine Bejahung einer Beitragspflicht bei einer vorbestehend relativ gut ausgebauten Strassen recht hoch ist, insbes. wenn der überwiegende Teil des Strassenbauprojekts aus altershalber notwendigen Sanierungsmassnahmen besteht und die effektiven Verbesserungsmassnahmen nicht einen wesentlichen Anteil des Gesamtprojekts ausmachen.

Eine Analyse eines Strassenbauprojekts im Einzelfall im Vorfeld von Beschlussfassungen auf Gemeindeebene ist unerlässlich. Eine absolute Sicherheit, dass bei positiver Beurteilung letztlich effektiv Strassenbeiträge erhoben und durchgesetzt werden können, gibt es allerdings zumeist nicht.

3. Antrag

Dem Anliegen des Postulat, den Gemeinden eine Musterreglementsbestimmung zur möglichst rechtssicheren Erhebung von Vorteilsbeiträgen zur Verfügung zu stellen, wurde nachgelebt. Auf kantonaler Ebene ist eine Rechtsanpassung nicht zielführend.

Eine generell abstrakte Regelung, welche absolute Rechtssicherheit verschafft, gibt es nicht, es sei denn, eine Gemeinde würde in ihrem Strassenreglement festhalten, dass bei einer Korrektur einer Erschliessungsanlage, welche ein Grundstück bereits rechtsgenügend erschliesst, auf eine Beitragspflicht generell verzichtet wird. Dies wäre im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben, geben diese doch nur vor, dass angemessene Beiträge an die Kosten der **Groberschliessung** von den Grundeigentümern zu erheben sind und bei Feinerschliessungen nur der überwiegende Teil der Grundeigentümer zu überbinden ist; letzteres ist durch Abgaben bei Neuanlagen erfüllt, weil der Mehrwert eines Grundstücks überwiegend durch die erstmalige rechtmässige Erschliessung erfolgt und eine Überbauung ermöglicht. Wenn eine Gemeinde dies aus nachvollziehbaren Gründen nicht möchte, muss sie eine gewisse Rechtsunsicherheit in Kauf nehmen, weil Gerichte immer einen ganz konkreten Einzelfall beurteilen müssen und hier vermeintliche Kleinigkeiten zu diametral anderen Urteilen führen können.

Mit der Erarbeitung des Merkblatts „Informationen Raumplanung“ und einer Musterreglementsbestimmung sowie einer beigelegten groben Zusammenfassung der einschlägigen Gerichtsurteile hat

der Regierungsrat das Postulat geprüft und dem Landrat über seine Abklärungen berichtet und beantragt, das Postulat [2013/294](#) abzuschreiben.

Liestal, 23. Februar 2016

Im Namen des Regierungsrates

der Präsident:

Anton Lauber

der Landschreiber:

Peter Vetter