

BGE 142 I 177

Bundesgericht (BGE), 2016-11-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_142 I 177](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_142_I_177)

FR: ATF 142 I 177

IT: DTF 142 I 177

Regeste

Regeste Art. 50 Abs. 1, Art. 75 Abs. 1 BV; § 44 Abs. 2, § 45 Abs. 1, § 116 Abs. 4, § 130 Abs. 1 KV/BL; Art. 5 Abs. 1 RPG; Gemeindeautonomie für Aufgaben von lokaler Bedeutung im Bereich der Raumplanung; Begrenzung durch übergeordnetes Recht; Erhebung einer Mehrwertabgabe durch eine Gemeinde, wenn der Kanton seinen Gesetzgebungsauftrag nicht erfüllt. Gemeindeautonomie (E. 2 und 3.1). Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der Raumplanung (E. 4.1). Die Erhebung einer Mehrwertabgabe entspricht einem durch die Bundesgesetzgebung (Art. 5 Abs. 1 RPG) und die kantonale Verfassung (§ 116 Abs. 4 KV/BL) vorgesehenen Gesetzgebungsauftrag an die kantonale Legislative, dem diese im Kanton Basel-Landschaft bislang nicht nachgekommen ist (E. 4.2 einleitend). Solange der Kanton von seiner Kompetenz zur Erhebung einer Mehrwertabgabe nicht Gebrauch macht, kann den Gemeinden nicht verwehrt sein, diese Aufgabe in eigener Kompetenz wahrzunehmen, weil sie eng mit der ihnen obliegenden Ortsplanung verknüpft ist (E. 4.2.1-4.2.3). Finanzkompetenz der Gemeinden im Bereich der Mehrwertabgaben (E. 4.3).

Erwägungen

E. 2

Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 395 E. 3.2.1 S. 397 f. mit Hinweisen). Die Anwendung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten prüft das Bundesgericht frei (Art. 95 lit. a und c BGG ; BGE 139 I 169 E. 6.1; BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; BGE 135 I 302 E. 1.2; BGE 104 Ia 120 E. 2b), die Handhabung von übrigem BGE 142 I 177 S. 181 kantonalem Recht unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 139 I 169 E. 6.1; BGE 138 I 242 E. 5.3 mit Hinweisen).

E. 3

Mehrwertabgaben sind öffentlich-rechtliche Grundlasten. Die Abgabepflicht wird durch die Gemeinde im Grundbuch angemerkt, nachdem die Nutzungsänderung in Rechtskraft erwachsen ist.

E. 3.1

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts.

E. 3.1.1

Gemäss § 44 Abs. 2 KV/BL (SR 131.222.2) erfüllen die Einwohnergemeinden die Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen, und die ihnen vom Kanton übertragenen Obliegenheiten.

E. 3.1.2

§ 45 Abs. 1 KV/BL statuiert unter der Marginalie "Selbständigkeit" unter anderem, dass die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt sind, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen. Die Bestimmung ist in umfassendem Sinne zu verstehen, sie wird nur durch das übergeordnete Recht begrenzt (DANIEL SCHWÖRER, Bezirke und Gemeinden, in: Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Kurt Jenny und andere [Hrsg.], 1998, S. 249). Dabei gewährt der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden gemäss § 45 Abs. 2 Satz 2 KV/BL "möglichst grosse Handlungsfreiheit".

E. 3.2

Die von der Einwohnergemeindeversammlung Münchenstein am 18. September 2013 getroffene Regelung der Mehrwertabgabe hat folgenden Wortlaut: 2 Wird mit einer Zonenplanrevision Land von einer Nichtbauzone einer Bauzone zugewiesen (Einzonung) oder erfährt ein Grundstück eine erheblich gesteigerte bauliche Nutzungsmöglichkeit (Aufzonung), hat der Grundeigentümer der Gemeinde einen Mehrwertausgleich zu entrichten.

E. 3.3

Das Kantonsgericht ist mit dem Regierungsrat der Auffassung, dass den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft die Kompetenz fehle, eine Mehrwertabgabe einzuführen, dies mit folgender Argumentation:

E. 3.3.1

§ 152 des Gesetzes vom 28. Mai 1970 über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; SGS 180; nachfolgend: GemG) sehe zwar vor, dass die Gemeinden Gebühren und weitere Abgaben erheben könnten (Abs. 1), welche durch Reglement, d.h. einem kommunalen Gesetz (vgl. § 46 GemG), festzusetzen seien (§ 152 Abs. 2 GemG). Doch sei der Begriff der "weiteren Abgaben" einschränkend zu verstehen. Steuern fielen nicht darunter, weil für diese eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht erforderlich sei (§ 132 Abs. 3 KV/BL ; § 151 Abs. 1 GemG). § 152 GemG ermächtige die Gemeinden nur zur Erhebung von Abgaben, die entweder als reine Gebühren zu qualifizieren seien oder als Mischform mit diesen vergleichbare Merkmale aufwiesen; aus dieser Rechtsnatur folge, dass bei der Bemessung vom Wert der staatlichen Leistung auszugehen und insbesondere das Kostendeckungs- sowie das Äquivalenzprinzip zu beachten sei. Einer Mehrwertabgabe komme aber nicht Gebührencharakter zu. Selbst wenn aber § 152 GemG auf die in Frage stehende Abgabe grundsätzlich anwendbar wäre, reiche dies nicht aus, weil die Befugnis zur Erhebung von Gebühren akzessorisch zu einer Regelungszuständigkeit in der Sache sei. Der eigene Wirkungskreis einer Gemeinde umfasse die Aufgaben von lokaler Bedeutung (§ 44 Abs. 2 KV/BL), die Einführung eines Planungsmehrwertausgleichs könne aber schwerlich als speziell die Beschwerdeführerin

betreffendes und typisch lokales Regelungsbedürfnis bezeichnet werden.

E. 3.3.2

Ausserdem habe das geltende Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) seit jeher in Art. 5 Abs. 1 vorgesehen, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für durch Planungen entstehende Vor- und Nachteile regle. Dem Kanton müsse daher zumindest eine koordinierende Rolle bei der Einführung einer Mehrwertabgabe zukommen. BGE 142 I 177 S. 183 Die Einführung einer Mehrwertabgabe falle damit nicht in den Kreis der Aufgaben, welche die Gemeinde unter Berufung auf § 44 Abs. 2 KV/BL zur selbständigen Erledigung in Anspruch nehmen könne.

E. 3.3.3

Schliesslich scheitere eine autonome Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden auch an höherrangigem Recht, indem § 116 Abs. 4 KV/BL vorsehe, dass erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, im Rahmen des Gesetzes auszugleichen seien. Mit diesem Gesetzgebungsauftrag weise die Kantonsverfassung die Sachkompetenz für den Ausgleich planerischer Mehrwerte dem Kanton zu, woran nichts ändere, dass der Gesetzgeber sie bis heute nicht wahrgenommen habe. 4.

E. 4

Der Mehrwert errechnet sich aus der Differenz des Verkehrswertes der betroffenen Fläche unmittelbar vor der Planungsmassnahme und zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung, mit der die Mehrnutzung realisiert werden kann. Vom so errechneten Mehrwert, der den Betrag von Fr. 100'000.- pro Parzelle übersteigt, sind bei Neueinzonungen 40 % und bei Um- oder Aufzonungen und Quartierplänen 25 % geschuldet.

E. 4.1

Die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sind im Bereich der Raumplanung verzahnt.

E. 4.1.1

Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Das hat er namentlich mit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes getan, welches in seinem Zielartikel (Art. 1) schon in der ursprünglichen Fassung festhielt, dass Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird, und sie ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen. Ebenso bestimmte Art. 5 Abs. 1 RPG bereits in der ursprünglichen Fassung, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, welche durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Der Ausgleich von Planungsvorteilen wurde mit Revision des Gesetzes vom 15. Juni 2012 eingehender geregelt (Art. 5 Abs. 1 bis -1 quinquies RPG), wobei die neuen Vorschriften am 1. Mai 2014 in Kraft traten und hierfür eine Übergangsbestimmung gilt, nach der die Kantone innert fünf Jahren den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, ansonst die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig wird (Art. 38 Abs. 4 und 5 RPG).

E. 4.1.2

Nach § 116 KV/BL stellen Kanton und Gemeinden die geordnete Besiedlung des Landes, die zweckmässige Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraums sicher (Abs. 1).

Dabei erlässt der Kanton die Richtpläne (Abs. 2), und die Gemeinden erlassen die Nutzungspläne (Abs. 3). § 116 Abs. 4 KV/BL bestimmt ferner, dass erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, im Rahmen des Gesetzes angemessen ausgeglichen werden. BGE 142 I 177 S. 184 Das Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 8. Januar 1998 (RBG; SGS 400) weist die Kantonsplanung dem Kanton zu, die Ortsplanung den Gemeinden (§ 4 RBG/BL). Dabei obliegt den Gemeinden namentlich die kommunale Richt- und Nutzungsplanung (§§ 14-54 RBG/BL).

E. 4.2

Obwohl das Bundesrecht die Erhebung einer Mehrwertabgabe seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes vorschreibt (Art. 5 Abs. 1 RPG) und auch die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft einen entsprechenden Gesetzgebungsauftrag enthält (§ 116 Abs. 4 KV/BL), ist der kantonale Gesetzgeber diesem Auftrag bisher nicht nachgekommen. Vielmehr ist der Landrat am 13. November 1997 auf eine Vorlage vom 14. März 1994 betreffend Planungsmehrwertabgabegesetz nicht eingetreten. Trotzdem bleibt der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, den ihm weiterhin obliegenden Auftrag zu erfüllen. Die Frage kann aber sein, ob die Gemeinden in einer Situation der durch den Kanton nicht ausgeschöpften Gesetzgebungskompetenz befugt sind, entsprechende Regelungen zu erlassen.

E. 4.2.1

Hierbei ist zu beachten, dass das Bundesrecht mit Art. 5 Abs. 1 RPG den Kanton in die Pflicht nimmt, ohne zu bestimmen, auf welcher Ebene das zu geschehen hat. Entscheidend ist aus Sicht des Bundesrechts, dass eine Mehrwertabgabe eingeführt sowie ein angemessener Ausgleich für erhebliche Planungsvor- und Nachteile geregelt wird (vgl. oben E. 4.1.1). Wesentlich ist dagegen nicht, ob das auf Kantons- oder Gemeindeebene geschieht. Somit erschiene kaum bundesrechtskonform, § 116 Abs. 4 KV/BL dahin auszulegen, dass es den Gemeinden bei nicht erfülltem Gesetzgebungsauftrag durch den kantonalen Gesetzgeber verwehrt wäre, den Bundesauftrag zu erfüllen.

E. 4.2.2

Dasselbe gilt auch, weil der Gesetzgeber den Gemeinden gemäss § 45 Abs. 2 KV/BL möglichst grosse Handlungsfreiheit zu gewähren hat (vgl. oben E. 3.1.2). Damit eine Gemeinde bei fehlender Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags auf kantonaler Ebene eine Regelung erlassen kann, muss es sich allerdings um eine Aufgabe von lokaler Bedeutung im Sinne von § 44 Abs. 2 KV/BL (vgl. oben E. 3.1.1) handeln. Darunter fallen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch Aufgaben, die als kantonales oder gar nationales Anliegen empfunden werden, wenn lokale Interessen berührt sind und die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde möglich sowie BGE 142 I 177 S. 185 sinnvoll ist (BGE 116 Ia 285 E. 3a S. 287 f.; vgl. auch BGE 96 I 24 E. 4c S. 30 f.; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 6. Aufl. 1986, S. 73 f.).

E. 4.2.3

Die Ortsplanung ist eine Aufgabe, die unbestritten den Gemeinden obliegt, wenn auch innerhalb der Vorgaben übergeordneten Rechts. Das angefochtene Urteil hat dazu erwogen, dass es sich bei der Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten um eine Frage handelt, welche schon seit den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts auf kantonaler und eidgenössischer Ebene diskutiert werde; deshalb könne die Problematik schwerlich als

von lokaler Bedeutung qualifiziert werden. Indessen wird damit verkannt, dass eine Aufgabe nicht schon darum ihre lokale Bedeutung verliert, weil sie als kantonales oder nationales Anliegen erscheint. Die Beschwerdeführerin betont denn auch zu Recht, dass Nutzungspläne eine typisch lokale Angelegenheit sind; hierbei kann die Gemeinde entscheiden, ob und in welchem Masse sie Gewerbe- oder Wohnzonen möchte, ob sie verdichtet oder locker bebauen will, in welchem Masse die Bebauung in Form von Einfamilien- oder von Mehrfamilienhäusern erfolgt, usw. All diese Entscheide haben starken Einfluss auf die erforderliche Infrastruktur. Namentlich löst eine Umzonung von einer Gewerbe- in eine Wohnzone erheblichen Infrastrukturbedarf aus. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe steht entsprechend in engem Zusammenhang mit der Ortsplanung, und die lokale Bedeutung kann ihr nicht mit dem Argument abgesprochen werden, dass eine solche Aufgabe sinnvollerweise auf kantonaler Ebene wahrzunehmen wäre. Vielmehr verhält es sich umgekehrt: Solange der Kanton von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch macht und die Mehrwertabgabe weder selber regelt noch den Rahmen setzt, innerhalb welchem die Gemeinden verpflichtet oder befugt sind, Mehrwertabgaben zu erheben, kann den Gemeinden nicht verwehrt sein, diese Aufgabe in eigener Kompetenz wahrzunehmen, weil sie eng mit der ihnen obliegenden Ortsplanung verknüpft ist (vgl. zum Ganzen u.a. auch HEINZ AEMISEGGER, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1-Abs. 1 sexies RPG: rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton - Gemeinden, AJP 2016 S. 632 ff. insb. S. 634 u. 636 mit weiteren Hinweisen).

E. 4.3

Das Kantonsgericht erachtet allerdings auch die Finanzkompetenz der Gemeinden für nicht gegeben (vgl. dazu schon oben E. 3.3.1). BGE 142 I 177 S. 186

E. 4.3.1

Die Vorinstanz stützt sich dabei auf § 152 GemG, welcher die Gemeinde zur Erhebung von Gebühren und weiteren Abgaben ermächtigt. Sie reduziert den Begriff der "weiteren Abgaben" aber auf Abgaben gebührenähnlicher Natur, welche dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssten. Mehrwertabgaben gelten zunächst nicht als Steuern, weil sie nicht voraussetzungslos geschuldet sind, sondern an bestimmte dem Abgabepflichtigen zufallende planerische Vorteile anknüpfen. Sie können aber auch nicht als Vorzugslast oder Beitrag qualifiziert werden, weil sie nicht der Finanzierung einer konkreten vorteilsbegründenden Planungsmassnahme dienen und nicht nach dem hierfür erforderlichen Kostenaufwand bemessen werden. Insofern unterliegen sie auch nicht dem Kostendeckungsprinzip. Vielmehr knüpft die Mehrwertabgabe am planerischen Sondervorteil an, stellt das Korrelat zur Minderwertentschädigung bei materieller Enteignung dar und ist dem Gedanken der Rechtsgleichheit sowie der Gerechtigkeit verpflichtet. Als Kausalabgabe soll sie den aufgrund einer staatlichen Planungsmassnahme resultierenden Mehrwert jedenfalls teilweise erfassen und kann als kostenunabhängige Kausalabgabe bezeichnet werden (BGE 121 II 138 E. 3c S. 142 f.; BGE 105 Ia 134 E. 5b S. 145 f.; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 104/2003 S. 511 f.).

E. 4.3.2

Gemäss § 130 Abs. 1 KV/BL erheben Kanton, Gemeinden und Zweckverbände die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Abgaben. Die Erhebung von Steuern ist den Zweckverbänden untersagt (§ 130 Abs. 3 KV/BL). Die Gemeindesteuern werden von der

Verfassung bezeichnet (§ 132 KV/BL), und zugleich wird bestimmt, dass weitere Steuern einer Grundlage im kantonalen Gesetz bedürften (§ 132 Abs. 3 KV/BL). Die Gemeinden sind entsprechend zwar nicht befugt, in eigener Kompetenz Steuern einzuführen, doch steht die Verfassung nicht entgegen, dass sie andere, nicht als Steuer zu qualifizierende Abgaben erheben. Damit stellt sich die Frage, ob das Gemeindegesetz dahin auszulegen ist, dass die Erhebung von Abgaben, welche nicht Steuern sind, weiter eingeschränkt wird auf Abgaben, die dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen.

E. 4.3.3

Der Wortlaut von § 152 Abs. 1 GemG spricht nicht für eine solche Einschränkung, werden doch dieselben Begriffe verwendet wie in der Verfassung. Ebenso schliesst das Gemeindegesetz in Einklang mit der Verfassung die Erhebung von zusätzlichen, im kantonalen Recht nicht vorgesehenen Steuern aus (§ 151 Abs. 1 GemG). Das BGE 142 I 177 S. 187 spricht bereits dafür, dass die Abgrenzung des Gemeindegesetzes die gleiche ist wie diejenige der Verfassung, dass also einzig als Steuern zu qualifizierende Abgaben der Gemeindekompetenz entzogen sind. Die Auffassung des Kantonsgerichts, dass der Begriff der Abgabe in § 152 Abs. 1 GemG auf Abgaben zu reduzieren ist, welche gebührenähnlichen Charakter haben und insbesondere dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssten, ist auch deshalb nicht überzeugend, weil selbst Gebühren nicht notwendig kostenabhängig ausgestaltet sind, so etwa auch Regal- und Monopolgebühren und Gebühren für gesteigerten Gemeingebrauch (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 512 und 518). Weiter sind Ersatzabgaben zwar nicht als Gebühren zu qualifizieren, doch könnte schwerlich angenommen werden, dass sie durch die Gemeinden deshalb nicht erhoben werden dürften, weil sie kostenunabhängig sind und daher dem Kostendeckungsprinzip nicht genügen müssen (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 518).

E. 4.3.4

Die Beschränkung auf Gebühren und Abgaben gebührenähnlichen Charakters, welche dazu noch dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssten, entspricht einer Reduktion der verfassungsrechtlich den Gemeinden zugewiesenen Abgabenerhebungs Kompetenzen. Für eine solche Reduktion, die im Lichte des Gemeindegesetzes selber als widersprüchlich erscheint, geht aus diesem Gesetz kein sachlicher Grund hervor. Das gilt namentlich auch deshalb, weil mit der Ortsplanung den Gemeinden eine Sachaufgabe obliegt, für welche von Bundesrechts wegen die Erhebung einer Mehrwertabgabe vorgeschrieben ist. Mit der Sachkompetenz ist aber regelmässig auch die Kompetenz zur Erhebung von damit verbundenen Kausalabgaben verknüpft (MARKUS REICH, Steuerrecht, 2. Aufl. 2012, S. 18; DANIELA WYSS, Kausalabgaben, 2009, S. 112). Das ist jedenfalls so lange verbindlich, als die Problematik nicht durch ein übergeordnetes Gemeinwesen geregelt ist. Entsprechend erweist sich die Auslegung des Gemeindegesetzes einerseits als willkürlich und andererseits als unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Zuweisung der Abgabenerhebungs Kompetenzen an die Gemeinden.

E. 4.4

Damit ergibt sich aber, dass Regierungsrat und Kantonsgericht zu Unrecht der Gemeinde die Kompetenz abgesprochen haben, eine Mehrwertabgabe einzuführen und zu regeln. Das angefochtene Urteil verletzt die Gemeindeautonomie. (...)

E. 5

Der Mehrwertausgleich wird vom Gemeinderat auf den Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung beim Grundeigentümer erhoben. Wird die Mehrwertabgabe vertraglich geregelt und grundpfandrechtlich BGE 142 I 177 S. 182 sichergestellt, kann die Abgabe zu einem späteren Zeitpunkt erhoben werden.

E. 6

Die Gemeinde hat die Ausgleichszahlung zweckgebunden für Massnahmen der Raumplanung und Raumentwicklung (z.B. Aufwertungsmassnahmen des öffentlichen Raumes, Erschliessungen etc.) zu verwenden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.