

# **BGer 1C\_245/2019 vom 19. November 2020**

Bundesgericht, 2020-11-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_245\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_245_2019)

FR: TF 1C\_245/2019 du 19 novembre 2020

IT: TF 1C\_245/2019 del 19 novembre 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Angefochten sind Bestimmungen eines kantonalen Gesetzes. Dafür steht nach Art. 82 lit. b BGG die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung. Da kein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung steht, ist die Beschwerde ans Bundesgericht unmittelbar zulässig ( Art. 87 Abs. 1 BGG und § 27 des kantonalen Gesetzes vom 16. Dezember 1993 über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Verwaltungsprozessordnung, VPO; SGS 271]).

### **E. 1.2**

Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Zwar wendet das Bundesgericht das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ). Das setzt aber voraus, dass auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann, diese also wenigstens die Begründungsanforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG erfüllt. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist ( Art. 106 Abs. 2 BGG ). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen ( BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführer beantragen die Aufhebung des gesamten § 4 GAP, legen jedoch nur in Bezug auf dessen Abs. 2 dar, inwiefern eine Bundesrechtsverletzung vorliegen soll. Zudem machen sie nicht geltend, dass eine Aufhebung von Abs. 2 eine Auswirkung auf die Geltung von Abs. 1, 3, 4 oder 5 hätte. Soweit sie die Aufhebung auch dieser Bestimmungen fordern, ist deshalb mangels hinreichender Begründung auf die Beschwerde nicht einzutreten.

### **E. 1.3**

Nach Art. 42 Abs. 1 BGG muss ein Beschwerdeführer zudem die Tatsachen darlegen, aus denen sich seine Beschwerdeberechtigung ergibt, sofern diese nicht offensichtlich gegeben ist ( BGE 141 IV 289 E. 1.3 S. 292 mit Hinweisen). Diese Obliegenheit trifft auch die Gemeinde (Urteil 1C\_184/2015 vom 16. Juli 2015 E. 1.2.3). Der private Beschwerdeführer leitet sein Beschwerderecht aus Art. 89 Abs. 1 BGG ab (E. 1.4 hiernach), die Einwohnergemeinde Münchenstein aus Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG (E. 1.5 hiernach).

### **E. 1.4**

Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch diesen aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an

dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist ( BGE 138 I 435 E. 1.6 S. 445 ; 136 I 17 E. 2.1 S. 21 mit Hinweisen). Zur Anfechtung der Revision eines kantonalen Steuererlasses sind grundsätzlich die im betroffenen Kanton Steuerpflichtigen legitimiert, weil ein Steuertarif ein unteilbares Ganzes bildet. Somit kann ein Steuerpflichtiger die anderen Steuerpflichtigen gewährten Vorteile anfechten, selbst wenn er durch die Revision selbst nicht direkt benachteiligt wird ( BGE 141 I 78 E. 3.1 S. 81 ; 136 I 49 E. 2.1 S. 54; je mit Hinweisen; vgl. auch Urteil 1C\_222/2016 vom 5. Juli 2017 E. 1.3.1, nicht publ. in BGE 143 II 476 , wo das Bundesgericht ein das Beschwerderecht begründendes Interesse potenzieller Käufer an der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland bejahte). Bei der im vorliegenden Fall umstrittenen Mehrwertabgabe verhält es sich im Wesentlichen gleich. Der private Beschwerdeführer wohnt im Kanton Basel-Landschaft und wehrt sich dagegen, dass die im angefochtenen Erlass vorgesehene Mehrwertabgabe hinter den Anforderungen des übergeordneten Rechts zurückbleibt. Als Steuerpflichtiger kann er an weitergehenden Mehrwertabgaben interessiert sein, denn deren zweckgebundene Verwendung (insbesondere für Enteignungsentschädigungen nach Art. 5 Abs. 2 RPG ) entlastet potenziell das allgemeine Staatsbudget und dämpft somit die Steuerlast. Das Beschwerderecht ist somit in Bezug auf § 2 Abs. 2 und 3 sowie § 4 Abs. 2 GAP, welche die Höhe der Mehrwertabgabe betreffen, zu bejahen. Das Gleiche gilt entsprechend hinsichtlich der in § 5 Abs. 3 GAP geregelten Verwendung der Erträge, welche die Beschwerdeführer als bundesrechtswidrig erachten.

### **E. 1.5**

Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Dazu zählt die Garantie der Gemeindeautonomie. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die beschwerdeführende Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und verletzt worden ist, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung ( BGE 146 I 36 E. 1.4 S. 40 ; 140 I 90 E. 1.1 S. 92; je mit Hinweisen).

Die Einwohnergemeinde Münchenstein beruft sich für ihre Autonomie auf § 44 Abs. 2, § 45 Abs. 1 und § 130 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV/BL; SR 131.222.2) sowie bezüglich des Raumplanungsrechts auf § 116 KV/BL . Sie ist Trägerin der kommunalen Planungshoheit ( § 116 Abs. 3 KV/BL und §§ 18 ff. des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 [RBG; SGS 400]) und somit ebenfalls zur Beschwerde berechtigt.

### **E. 1.6**

Die Beschwerde gegen einen Erlass ist innert 30 Tagen nach der nach dem kantonalen Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen ( Art. 101 BGG ). Den Fristenlauf löst nicht die Publikation des Erlasses in der nach kantonalem Recht massgeblichen Form aus, sondern erst die Feststellung, dass dieser - z.B. nach nicht benützter Referendumsfrist oder Annahme in einer Volksabstimmung - zustandekommen

ist und damit auf einen zugleich bestimmten oder noch zu bestimmenden Termin in Kraft treten kann (Erwahrungsbeschluss; BGE 138 I 435 E. 1.5.1 S. 444 ; 135 I 28 E. 3.3.1 S. 33 f.; je mit Hinweisen). Der Erwahrungsbeschluss des Regierungsrats betreffend die Volksabstimmung über das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten wurde im Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft vom 21. März 2019 publiziert. Die am 6. Mai 2019 bei der schweizerischen Post aufgegebenen Beschwerde erfolgte damit unter Berücksichtigung des Fristenstillstands an Ostern und dem Fristenlauf an Samstagen und Sonntagen fristgemäss (vgl. Art. 44, Art. 45 Abs. 1, Art. 46 Abs. 1 lit. a und Art. 48 Abs. 1 BGG).

#### **E. 1.7**

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist mit der erwähnten Einschränkung einzutreten.

#### **E. 2.1**

Die Gemeinde ist ein Institut des kantonalen Rechts. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie denn auch nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder eidgenössische 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 146 I 83 E. 2.1 S. 86 f. ; 143 I 272 E. 2.3.1 und 2.3.2 S. 278; je mit Hinweisen).

#### **E. 2.2**

Wie bereits erwähnt, beruft sich die Einwohnergemeinde Münchenstein zur Begründung ihrer Autonomie auf § 44 Abs. 2, § 45 Abs. 1 und § 130 Abs. 1 KV/BL sowie bezüglich des Raumplanungsrechts auf § 116 KV/BL . Sie verweist in diesem Zusammenhang auf den sie betreffenden BGE 142 I 177 , in dem das Bundesgericht die Gemeindeautonomie gestützt auf die erwähnten Bestimmungen bejaht.

Der Kanton hält dem entgegen, die Bundesverfassung gewährleiste die Gemeindeautonomie nur nach Massgabe des kantonalen Rechts ( Art. 50 Abs. 1 BV ) und die Kantonsverfassung wie auch das Gemeindegesetz verliehen den Gemeinden lediglich im Rahmen von Verfassung und Gesetz die Befugnis, sich selbst zu organisieren ( § 45 Abs. 1 KV/BL und § 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 28. Mai 1970 des Kantons Basel-Landschaft über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesetz; SGS 180]). Im zitierten Bundesgerichtsurteil sei die Gemeindeautonomie auf dem Gebiet der Planungsmehrwertabgabe nur wegen fehlender Erfüllung des bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrags auf kantonalen Ebene bejaht worden ( BGE 142 I 177 E. 4.2 S. 184 f. mit Hinweisen).

#### **E. 2.3**

Zwar trifft zu, dass gemäss BGE 142 I 177 die eng mit der Ortsplanung verknüpfte Erhebung einer Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG der Gemeindeautonomie zuzuordnen ist, 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 (a.a.O., E. 4.2.2 S. 185). Daraus lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres der Umkehrschluss ziehen, dass die Gemeindeautonomie bei Legiferierung durch den Kanton automatisch und vollständig entfallen würde. Vielmehr gibt es gute Gründe, die bundesgerichtlichen Erwägungen dahingehend zu verstehen, dass den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft solange ein Autonomiebereich verbleibt, als der Kanton dem bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 RPG nicht umfassend nachgekommen ist. Genau dies macht die Gemeinde Münchenstein geltend, wenn sie sich darüber beschwert, dass das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten die Anforderungen von Art. 5 RPG nicht in jeder Hinsicht erfüllt und es den Gemeinden in § 2 Abs. 2 GAP gleichzeitig verbietet, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben.

Das Verbot, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben, kann zudem zu einem empfindlichen Einnahmenverlust der Standortgemeinde führen, der gemäss § 5 Abs. 1 GAP 25 % der Mehrwertabgabe zustehen. Hinzu kommt, dass der Ertrag aus der Abgabe gemäss Art. 5 Abs. 1ter i.V.m. Abs. 2 RPG namentlich zur Entschädigung verwendet wird, wenn Planungen eine materielle Enteignung zur Folge haben. Der teilweise Wegfall von Einnahmen aus Mehrwertabgaben kann somit faktisch den planerischen Spielraum einer Gemeinde verkleinern, da es ihr mangels der erforderlichen finanziellen Mittel erschwert sein könnte, materielle Enteignungen bewirkende Planungsmassnahmen (insbesondere Auszonungen) zu ergreifen. Die Einwohnergemeinde Münchenstein ist somit als Trägerin der kommunalen Planungshoheit ( § 116 Abs. 3 KV/BL und §§ 18 ff. RBG) insoweit in ihrer Autonomie berührt, als sie sich gegen die Beschränkungen bei der Erhebung einer Mehrwertabgabe beruft. Dies betrifft § 2 Abs. 2 und 3 sowie § 4 Abs. 2 GAP.

Der Einwand des Kantons, dass die Gemeindeautonomie nur nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet sei, geht zudem im vorliegenden Fall aus ganz grundsätzlichen Überlegungen fehl. Denn gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann der kantonale Gesetzgeber durch Gesetzesänderung zwar die von ihm einmal gezogenen Schranken der Autonomie nachträglich enger ziehen, doch kann die Gemeinde im Gegenzug verlangen, dass die kantonale Behörde in formeller Hinsicht ihre Befugnisse nicht überschreitet und korrekt vorgeht und dass sie in materieller Hinsicht die kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt ( BGE 146 I 36 E. 3.3 S. 45). Vor diesem Hintergrund kann sich die Gemeinde Münchenstein darauf berufen, der Kanton Basel-Landschaft habe sie in einem bis anhin autonom geregelten Bereich in bundesrechtswidriger Weise eingeschränkt. Unter diesem Gesichtswinkel kann sie sich auch insoweit auf ihre Autonomie berufen, als die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe zur Diskussion stehen (§ 5 Abs. 3 GAP).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführer machen geltend, Mehrwertabgaben, die durch andere planerische Massnahmen als Einzonungen entstünden, würden durch das kantonale Recht nicht berücksichtigt. Dies widerspreche Art. 5 Abs. 1 RPG und § 116 Abs. 4 KV/BL . Daran ändere auch die in § 2 Abs. 3 GAP vorgesehene Möglichkeit des Abschlusses verwaltungsrechtlicher Verträge nichts. Zum einen ergebe sich aus der Systematik von § 2

GAP, dass diese Bestimmung einzig für Einzonungen gelte. Zum andern verlange Art. 5 Abs. 1 RPG, dass der Mehrwertausgleich in jedem Fall auch hoheitlich durch einen einseitigen Rechtsakt angeordnet werden könne. Es dürfe deshalb nicht einzig der Weg der freiwilligen Vereinbarung vorgesehen werden, dem zudem die Gefahr ungleicher und willkürlicher Lösungen innewohne.

Bundesrechtswidrig sei auch der in § 4 Abs. 2 GAP vorgesehene Freibetrag von Fr. 50'000.--. Art. 5 Abs. 1 quinquies lit. b RPG knüpfe die Zulässigkeit des Absehens von der Erhebung der Abgabe an die Voraussetzung, dass der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand stehe. Dies könne etwa bei einem Aufwand von Fr. 3'000.-- und einem Ertrag von Fr. 5'000.-- der Fall sein. Bei einer Freigrenze von Fr. 50'000.-- und einem Abgabesatz von 20 % würde jedoch von der Erhebung von Fr. 10'000.-- abgesehen. Bei einem Steuerertrag in der gleichen Höhe würde auch niemand von einem ungünstigen Verhältnis sprechen und darauf verzichten. Der Kanton lege nirgends dar, von welchem Erhebungsaufwand er ausgehe bzw. was die Gründe für einen derart hohen Freibetrag seien.

Schliesslich berufen sich die Beschwerdeführer auf die Gemeindeautonomie und verweisen dazu auf die §§ 44, 45 und 47a KV/BL. Bei der Raumplanung handle es sich um eine der Kernaufgaben der Gemeinden. Das Verbot, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben, widerspreche der in § 47a Abs. 2 KV/BL gewährleisteten "grösstmöglichen Regelungs- und Vollzugsfreiheit".

### **E. 3.2**

Der Kanton bringt dagegen vor, § 2 Abs. 1 GAP entspreche dem bundesrechtlich vorgeschriebenen Minimum. Aus den Gesetzgebungsmaterialien zu Art. 5 RPG gehe hervor, dass es die Absicht des Bundesparlaments gewesen sei, den Kantonen nur für den Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen zwingende Vorgaben zu machen, ihnen aber im Bereich der Auf- und Umzonungen Gestaltungsfreiheit einzuräumen. In der Literatur sei diesbezüglich auf die Befürchtung hingewiesen worden, dass die Erhebung von Abgaben auf Um- und Aufzonungen dem Ziel der Verdichtung zuwiderlaufen könnte. Darüber hinaus sei unzutreffend, dass § 2 Abs. 2 GAP den Gemeinden bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabschöpfung verbiete. Ihnen sei erlaubt, bei Um- und Aufzonungen, die zu erheblichen Vorteilen führen, mit der Grundeigentümerschaft im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Vertrags einen Infrastrukturbeitrag zu vereinbaren, wenn der Mehrwert im Rahmen einer Quartierplanung (§§ 37 ff. RBG) oder einer Ausnahmeüberbauung (§ 50 RBG) nach einheitlichem Plan realisiert werde. Dass dieser Beitrag deshalb freiwillig sei, treffe nicht zu, denn ohne die Zustimmung des Gemeinwesens komme es nicht zu einer Quartierplanung. Eine Analyse der Genehmigung kommunaler Zonenplanänderungen zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 24. Mai 2019 habe gezeigt, dass Auf- und Umzonungen, die zu erheblichen Planungsvorteilen für die Grundeigentümer geführt hätten, zumindest in aller Regel auf dem Weg der Quartierplanung erfolgt seien. Dies entspreche § 15 Abs. 3 RBG, wonach eine verdichtete Bauweise insbesondere durch Quartierpläne und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan sicherzustellen sei. Im Übrigen würden die Gemeinden für die aufgrund der Verdichtung notwendigen zusätzlichen Erschliessungsaufwendungen (Strasse, Wasser, Abwasser etc.) Vorteilsbeiträge erheben.

Bei den in § 4 Abs. 2 GAP vorgesehenen Fr. 50'000.-- handle es sich nicht um einen Freibetrag, sondern eine Freigrenze. In einem den Kanton Tessin betreffenden Urteil habe das Bundesgericht zwar eine Grenze von Fr. 100'000.-- als unzulässig betrachtet, jedoch auch explizit festgehalten, die im ursprünglichen Gesetzesentwurf der Tessiner Regierung vorgesehene Freigrenze von Fr. 50'000.-- könne als adäquat angesehen werden ( BGE 143 II 568 E. 7.7 S. 582 f.). Aus dem Schreiben des ARE vom 10. April 2019 gehe hervor, dass der Bundesrat die basellandschaftliche Regelung der Mehrwertabschöpfung als bundesrechtskonform erachte. Bei einer kleinen Einzonungsfläche von z.B. 0,1 ha und einem realistischen Planungsmehrwert von Fr. 1'500'000.-- erscheine eine Freigrenze von Fr. 50'000.-- als absolut verhältnismässig.

Hinsichtlich der Gemeindeautonomie sei zu beachten, dass diese gemäss § 45 Abs. 1 KV/BL nur im Rahmen von Verfassung und Gesetz gelte. Mit dem Verbot in § 2 Abs. 2 GAP, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben, habe der Gesetzgeber deshalb den Regelungsspielraum der Gemeinden in verfassungskonformer Weise definiert. Einen Gesetzesvorbehalt enthalte auch § 116 KV/BL, denn danach würden erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, "im Rahmen des Gesetzes" angemessen ausgeglichen. Die Beschwerdeführer blendeten dies aus. Eine Zuständigkeit der Gemeinden werde mit dieser Bestimmung zudem nicht begründet.

### **E. 3.3**

Das ARE weist darauf hin, dass über die Mindestvorgaben in Art. 5 Abs. 1bis -1 sexies RPG hinaus das kantonale Recht gestützt auf Art. 5 Abs. 1 RPG ganz allgemein einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regle, die durch Planungen im Sinne des Raumplanungsgesetzes entstünden. Bei der Ausgestaltung von Ausgleichsvorschriften, die über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinausgingen, verfügten die Kantone über einen grossen Spielraum. Der Bundesrat auferlege die in Art. 38a Abs. 5 RPG vorgesehene Sanktion nur jenen Kantonen, bei denen die Gesetzgebung erheblich von Art. 5 RPG abweiche, wobei der Fokus der Prüfung auf die Abs. 1bis -1 sexies gelegt werde. Es weise in seinen Prüfungsberichten darauf hin, dass der Entscheid des Bundesrats, einen Kanton nicht zu sanktionieren, nicht als Bescheinigung der Rechtmässigkeit sämtlicher Ausführungsbestimmungen zu Art. 5 RPG verstanden werden dürfe. Dies ergebe sich auch aus der Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesrat und den Gerichten.

In der Sache sei es problematisch, wenn das kantonale Recht den Gemeinden ein Verbot auferlege, Mehrwertabgaben zu erheben, die über die Mindestabgabe von 20 % auf Einzonungen gemäss Art. 5 Abs. 1bis RPG hinausgehen. So gebe es insbesondere im Bereich der Umzonungen Situationen, in denen erhebliche Vorteile entstünden, die im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG angemessen ausgeglichen werden müssten - dies auch vor dem Hintergrund, dass eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen regelmässig mit erheblichen Kosten für das Gemeinwesen verbunden sei. Das Bundesrecht gebiete seiner Ansicht nach deshalb den Kantonen, den Gemeinden einen entsprechenden Spielraum zu belassen. Immerhin schienen die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft gestützt auf § 2 Abs. 3 GAP in einem wichtigen Bereich eine gewisse Flexibilität zu behalten.

In seinem Prüfungsbericht vom 2. April 2019 habe es darauf hingewiesen, mit einer Freigrenze von über Fr. 30'000.-- steige das Risiko, dass letztlich ein Gericht diese als bundesrechtswidrig einschätzen könnte. Es selbst halte eine Freigrenze von Fr. 50'000.-- für

einen Grenzfall und verzichte darauf, sich festzulegen.

### **E. 3.4**

Die Beschwerdeführer bringen in ihrer Replik vor, dass der Quartierplan und das Bauen nach einheitlichem Plan nicht die einzigen Wege für eine Mehrnutzung seien. Die vorgesehene Beschränkung in § 2 Abs. 3 GAP schaffe somit Rechtsungleichheit innerhalb einer Gemeinde. Sie weisen zudem darauf hin, dass zurzeit einzelne Gemeinden ihre Zonenpläne änderten und die Ausnutzungsziffern erhöhten.

### **E. 4.1**

Art. 5 Abs. 1 RPG bestimmte bereits in der ursprünglichen Gesetzesfassung, 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 der Revision des Gesetzes vom 15. Juni 2012 eingehender geregelt ( Art. 5 Abs. 1bis -1 sexies RPG ), wobei die neuen Vorschriften am 1. Mai 2014 in Kraft traten. Gemäss der dazugehörigen Übergangsbestimmung müssen die Kantone innert fünf Jahren den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, ansonsten die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig wird ( Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG ). Die erforderliche Prüfung obliegt dem Bundesrat ( Art. 38a Abs. 5 Satz 2 RPG ). Sie schliesst eine spätere Anfechtung der kantonalen Ausgleichsregelung beim Bundesgericht nicht aus (vgl. BGE 146 I 36 E. 1.3 S. 39 mit Hinweis).

### **E. 4.2**

Der neue Abs. 1bis von Art. 5 RPG sieht vor, dass Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden (Satz 1), der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig wird (Satz 2) und das kantonale Recht den Ausgleich so ausgestaltet, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden (Satz 3).

Abs. 1 und Abs. 1bis von Art. 5 RPG stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, da Abs. 1bis zwar als Konkretisierung von Abs. 1 formuliert ist, jedoch einzig bei Neueinzonungen einen Mehrwertausgleich zwingend gebietet, während Abs. 1 sich insbesondere auch auf jene erheblichen Planungsvorteile erstreckt, die aus Auf- und Umzonungen entstehen können. Mit Blick hierauf geht BEAT STALDER davon aus, Abs. 1bis gehe Abs. 1 als neues und spezielles Recht vor (BEAT STALDER, Der Ausgleich von Planungsvorteilen - Aufbruch zu neuen Ufern, in: Schweizerische Baurechtstagung, 2015, S. 78). Diese Auffassung trägt der Entstehungsgeschichte der Gesetzesnovelle insofern Rechnung, als aus den parlamentarischen Beratungen zu Abs. 1bis hervorgeht, dass die Beschränkung auf Neueinzonungen das Ergebnis eines politischen Kompromisses war, wonach die Abschöpfung von Planungsvorteilen bei Um- oder Aufzonungen ins Ermessen der Kantone gestellt werden sollte (Voten Nationalräte Fässler und Grunder, Nationalrätin Badran, Bundesrätin Leuthard, AB 2012 N 126-128, 130). Gleichzeitig übersieht sie jedoch zweierlei. Zum einen verlöre Abs. 1 bei einer derartigen Auslegung im Bereich der Planungsvorteile jegliche Bedeutung, was gegen die Anwendung des Spezialitätsgrundsatzes spricht (vgl. zu diesem Auslegungsgrundsatz ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl. 2019, S. 125 ff.). Zum andern darf nicht vernachlässigt werden, dass Abs. 1 während den parlamentarischen Beratungen ausdrücklich zur Disposition gestellt wurde (AB 2011 N 1582 und Votum Nationalrat Parmelin, AB 2011 N 1587). Der Bundesgesetzgeber sah jedoch davon ab, die Bestimmung

aufzuheben. Daraus folgt, dass der allgemeine Gesetzgebungsauftrag in Abs. 1 neben der ihn konkretisierenden Mindestvorschrift von Abs. 1bis seinen Charakter als bindendes Recht behält (vgl. BGE 143 II 568 E. 4.4 S. 572; so auch die herrschende Lehre: HEINZ AEMISEGGER, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 - Abs. 1sexies RPG, AJP 2016 S. 634; LUKAS BÜHLMANN, Mehrwertausgleich: Empfehlungen für die kantonale Ausführungsgesetzgebung, Inforum 2015, Heft 3, S. 4; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 253; ETIENNE POLTIER, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 24 zu Art. 5 RPG ; ENRICO RIVA, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 12 zu Art. 5 RPG ). Wie bereits vor der Gesetzesrevision vom 15. Juni 2012 verlangt Art. 5 Abs. 1 RPG von den Kantonen, mit gesetzlichen Regelungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Planungsvor- und -nachteile zu sorgen, die den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen, wobei den Kantonen insoweit ein grosser Spielraum zur Verfügung steht (Urteile 1C\_549/2016 vom 15. Januar 2018 E. 4.5.2; 1C\_216/2019 vom 21. November 2019 E. 4.3; vgl. auch BGE 113 Ib 212 E. 2a S. 215; je mit Hinweisen).

Fast deckungsgleich mit Art. 5 Abs. 1 RPG sieht die von den Beschwerdeführern ebenfalls angerufene Bestimmung von § 116 Abs. 4 KV/BL vor, dass erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, angemessen ausgeglichen werden. Gemäss der kantonalen Verfassungsnorm soll dies allerdings nur "im Rahmen des Gesetzes" geschehen. Ihr kommt somit neben Art. 5 Abs. 1 RPG keine selbständige Bedeutung zu.

#### **E. 4.3**

In BGE 142 I 177 hatte sich das Bundesgericht - ebenfalls gestützt auf eine Beschwerde der Gemeinde Münchenstein - mit der Frage zu befassen, ob eine Gemeinde im Kanton Basel-Landschaft Mehrwertabgaben erheben darf, wenn der Kanton selbst den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 RPG nicht nachkommt. Es erwog, die Norm nehme den Kanton in die Pflicht, ohne zu bestimmen, auf welcher Ebene der Gesetzgebungsauftrag zu erfüllen sei. Entscheidend sei aus Sicht des Bundesrechts, dass eine Mehrwertabgabe eingeführt sowie ein angemessener Ausgleich für erhebliche Planungsvor- und nachteile geregelt werde, nicht aber, ob das auf Kantons- oder Gemeindeebene geschehe. Somit erschiene kaum bundesrechtskonform, § 116 Abs. 4 KV/BL so auszulegen, dass es den Gemeinden bei Nichterfüllung des Gesetzgebungsauftrags durch den kantonalen Gesetzgeber verwehrt wäre, dem Bundesauftrag selber nachzukommen. Weil die kantonalen Behörden der beschwerdeführenden Gemeinde diese Kompetenz abgesprochen hatten, stellte das Bundesgericht im Ergebnis eine Verletzung der Gemeindeautonomie fest, wobei es die in der Kantonsverfassung vorgesehene Kompetenzverteilung und in diesem Rahmen den Umstand berücksichtigte, dass es sich bei der Ortsplanung um eine Aufgabe von lokaler Bedeutung handelt. Von Bedeutung war insofern vor allem § 44 Abs. 2 KV/BL . Nach dieser Bestimmung erfüllen die Einwohnergemeinden die Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen, und die ihnen vom Kanton übertragenen Obliegenheiten (zum Ganzen: BGE 142 I 177 E. 4 S. 183 ff.).

#### **E. 4.4**

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass der Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG entweder durch den Kanton selber oder durch die Gemeinden erfüllt werden kann, wobei Letzteres voraussetzt, dass den Gemeinden in der Gesetzgebung der erforderliche

Spielraum belassen wird. Entsprechend erscheint es als bundesrechtswidrig, wenn ein Kanton lediglich die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 bis -1 sexies RPG umsetzt und den Gemeinden gleichzeitig verbietet, einen eigenen Vorteilsausgleich einzuführen (vgl. die Hinweise in Urteil 1C\_167/2017 vom 5. Juli 2017 E. 3.2 auf AEMISEGGER, a.a.O., S. 635 und RIVA, a.a.O., N. 16 zu Art. 5 RPG ; s. auch POLTIER, a.a.O., N. 96 zu Art. 5 RPG ).

#### **E. 4.5**

Die Beschwerdeführer kritisieren, wie erwähnt, § 2 GAP erfülle diesen Gesetzgebungsauftrag nur unzureichend, wobei sie davon ausgehen, dass die in Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit, einen Mehrwertausgleich auf dem Weg des Abschlusses verwaltungsrechtlicher Verträge zu erzielen, einzig Neueinzonungen betreffe. Für letztere Auffassung scheint zwar die absolute Formulierung von § 2 Abs. 2 GAP zu sprechen, wonach es den Gemeinden verboten ist, Mehrwertabgaben zu erheben, die über diejenigen für Neueinzonungen gemäss Abs. 1 hinausgehen. Allerdings steht dem nicht entgegen, im Sinne der Ausführungen des Kantons für Abs. 3 einen weiteren Anwendungsbereich anzunehmen, der auch Um- und Aufzonungen erfasst. Abs. 3 präsentiert sich bei diesem Verständnis als eine teilweise Lockerung des erwähnten Verbots zugunsten der Gemeinden, was weder dem Wortlaut noch der Systematik der Norm zuwiderläuft. Die Auslegung durch den Kanton lässt sich somit auf sachliche Argumente stützen. Ob sie darauf hinausläuft, dass die in Abs. 3 vorgesehenen Infrastrukturbeiträge mehr als 20 % des Bodenmehrerts erreichen dürfen, kann offenbleiben. Mit Blick auf die Frage der Bundesrechtskonformität ist entscheidend, dass den Gemeinden somit die Möglichkeit eingeräumt wird, einen Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen vorzusehen. Ob damit den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 RPG Genüge getan ist, ist im Folgenden zu untersuchen. Die Beschwerdeführer bringen insofern vor, dass die Beschränkung des Mehrwertausgleichs auf freiwillige Vereinbarungen die Gefahr ungleicher und willkürlicher Lösungen mit sich bringe.

#### **E. 4.6**

Der grosse Spielraum, der den Kantonen bei der Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG zur Verfügung steht (s. E. 4.2 hiervor), ist rechtsgleich und willkürfrei zu handhaben ( Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV ).

Willkür in der Rechtssetzung liegt vor, wenn der Erlass sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist. Ein Erlass verstösst gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung ( Art. 8 Abs. 1 BV ), wenn er hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Dem kantonalen und kommunalen Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiterer Gestaltungsspielraum, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (zum Ganzen: BGE 145 I 73 E. 5.1 S. 85 ; 138 I 265 E. 4.1 S. 267; 136 II 120 E. 3.3.2 S. 127 f.; je mit Hinweisen).

Während das Rechtsgleichheitsgebot bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung hat und es genügt, dass sich diese auf sachliche, vertretbare Gründe stützen können und dementsprechend nicht willkürlich sind (vgl. BGE 142 I 162 E. 3.7.2 S. 170 mit Hinweisen), ist dies bei Art. 5 RPG nicht der Fall. Dem Rechtsgleichheitsgebot kommt bei der Umsetzung dieser Bestimmung ein eigenständiger, über das Willkürverbot

hinausreichender Gehalt zu. Der Mehrwertausgleich als raumplanungsrechtliches Instrument stützt sich sogar direkt auf Gleichheitsüberlegungen, indem er für eine gewisse Symmetrie bei der Behandlung erheblicher planerischer Vor- und Nachteile sorgt ( BGE 143 II 568 E. 4.4 S. 572 ; 142 I 177 E. 4.3.1 S. 186; je mit Hinweisen). Wenn eine Gemeinde nur für gewisse Auf- und Umzonungen eine Ausgleichspflicht vorsieht, muss sie deshalb vernünftige, sachliche Gründe für die getroffenen Unterscheidungen vorbringen können (MICHAEL PFLÜGER, Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. des revidierten Baugesetzes: Streiflichter auf eine Baustelle, BVR 2017, S. 281).

#### **E. 4.7**

Wie aus den vorangehenden Ausführungen hervorgeht, räumt § 2 Abs. 3 GAP den Gemeinden die Möglichkeit ein, bei Auf- und Umzonungen einen Mehrwertausgleich vorzusehen. Dass dafür der Weg des Vertrags und nicht derjenige der Verfügung gewählt wurde, ist im Grundsatz nicht zu beanstanden. Der den Kantonen von Art. 5 Abs. 1 RPG gewährte Spielraum bezieht sich nicht nur auf die Frage, ab wann ein Vorteil erheblich und welcher Ausgleich angemessen erscheint (dazu BGE 143 II 568 E. 7.1 S. 578 f. mit Hinweisen), sondern auch auf die Instrumente bzw. Mittel, mit denen der Ausgleich erfolgen soll (statt vieler: POLTIER, a.a.O., N. 79 zu Art. 5 RPG ; HÄNNI, a.a.O., S. 251; Botschaft vom 27. Februar 1978 zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG], BBl 1978 I 1017; vgl. auch BGE 122 I 120 E. 3 S. 125 mit Hinweisen betr. Landumlegungen mit Realausgleich). Zumindest im über den Kernbereich von Abs. 1 bis hinausgehenden Bereich des erweiterten Mehrwertausgleichs nach Abs. 1, wie er vorliegend zur Diskussion steht, erscheinen deshalb vertragliche Lösungen nicht ausgeschlossen (zum Mehrwertausgleich auf vertraglichem Weg im Anwendungsbereich der neuen Bestimmungen von Art. 5 Abs. 1 bis -1 sexies RPG siehe POLTIER, a.a.O., N. 115 ff. zu Art. 5 RPG ).

#### **E. 4.8**

Zu prüfen ist allerdings, ob der Anwendungsbereich, den § 2 Abs. 3 GAP für derartige öffentlich-rechtliche Verträge vorsieht, mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar ist. Der Kanton stellt zu Recht nicht in Abrede, dass bei Auf- und Umzonungen erhebliche Vorteile entstehen können. Er ist jedoch der Auffassung, dass es in diesen Fällen meistens übergreifende Vereinbarungen brauche und die komplexen Probleme mit einer blossen Geldleistung an das Gemeinwesen meistens nicht gelöst werden könnten. Auch bezeichnet er es als eine Erfahrungstatsache, dass substanzielle Verdichtungen im Rahmen von Auf- und Umzonungen im Kantonsgebiet praktisch nur auf dem Weg von Quartierplanungen zustande kämen. Selbst wenn dies zutreffen sollte, ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb in den übrigen Fällen, in denen durch Auf- und Umzonungen erhebliche Planungsvorteile entstehen, kein Mehrwertausgleich möglich sein sollte. Die Beschwerdeführer machen in dieser Hinsicht zu Recht geltend, dass die vorgesehene Beschränkung eine Rechtsungleichheit zur Folge hat, für die ein sachlicher Grund nicht erkennbar ist. Ein solcher Grund liegt auch nicht darin, dass vertragliche Vereinbarungen bei komplexen planerischen Problemen die geeignetere Handlungsform darstellen können als Verfügungen, wie der Kanton argumentiert. Indem die Regelung von § 2 GAP in Fällen, wo dies gerade nicht zutrifft, eine Mehrwertabgabe ausschliesst, verletzt sie das Rechtsgleichheitsgebot.

#### **E. 4.9**

Das Verbot, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben, ist vor diesem Hintergrund mit dem Bundesrecht unvereinbar, da es den Gemeinden nicht ermöglicht, den Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG in rechtsgleicher Weise zu erfüllen. Abs. 2 von § 2 GAP ist deshalb aufzuheben. Hingegen erweist sich dessen Abs. 3, allein betrachtet, als mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Denn bei Wegfall der in Abs. 2 vorgesehenen Einschränkung stellt Abs. 3 eine gesetzliche Grundlage dar, die es den Gemeinden erlaubt, einen Mehrwertausgleich auf vertraglichem Weg herbeizuführen, ohne dass dadurch die Erhebung einer Abgabe durch einseitigen Akt ausgeschlossen würde (vgl. dazu POLTIER, a.a.O., N. 116 zu Art. 5 RPG).

#### **E. 5.1**

Gemäss § 4 Abs. 2 Satz 1 GAP wird keine Abgabe erhoben, wenn der Mehrwert weniger als Fr. 50'000.-- beträgt. Satz 2 präzisiert, dass diese Freigrenze nur einmal beansprucht werden kann, wenn von der Planungsmassnahme mehrere Grundstücke derselben Grundeigentümerschaft betroffen sind. Die Beschwerdeführer halten diesen Wert für zu hoch, während der Kanton Basel-Landschaft ihn als adäquat bezeichnet und dafür auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verweist. Das ARE spricht von einem Grenzfall.

#### **E. 5.2**

Gemäss Art. 5 Abs. 1quinquies lit. b RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabebetrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Es handelt sich dabei um eine Ausnahme zu Art. 5 Abs. 1 bis RPG. In der ersten Lesung des Gesetzes hatte der Ständerat noch einen Zusatz verabschiedet, wonach das kantonale Recht sicherstellt, dass Einzonungsmehrwerte von über Fr. 30'000.-- von der Abgabe erfasst werden (AB 2010 S 889 und 897). Der zweiten Lesung durch den Ständerat lag dagegen ein Kommissionsantrag zu Grunde, der von einer derartigen betragsmässigen Konkretisierung absah (AB 2011 S 1175 f.). In den parlamentarischen Beratungen gab diese Änderung zu keinen Diskussionen Anlass.

#### **E. 5.3**

Das Bundesgericht hatte sich in seiner Rechtsprechung bisher erst einmal mit der Höhe des von der Abgabe ausgenommenen Betrags zu befassen und stellte fest, Fr. 100'000.-- seien mit dem Bundesrecht nicht mehr vereinbar (BGE 143 II 568 betr. das Tessiner Gesetz über die Raumentwicklung). Entgegen der Auffassung des Kantons Basel-Landschaft geht aus diesem Urteil dagegen nicht hervor, dass ein Betrag von Fr. 50'000.-- adäquat sei. Vielmehr hat das Bundesgericht in Berücksichtigung der vom Ständerat ursprünglich favorisierten Fassung und der Meinungen aus der Literatur Fr. 30'000.-- als Richtwert bezeichnet und gleichzeitig auf den Spielraum der Kantone hingewiesen (a.a.O., E. 7.2 S. 579 und E. 7.4 S. 581, vgl. auch die Übersicht über die Literatur in E. 7.7 S. 582 f.). Damit hat es dem Sinn und Zweck der neuen Bestimmung Rechnung getragen. Dieser liegt nicht darin, den von einem Planungsmehrwert profitierenden Grundeigentümern einen "Rabatt" zu gewähren. Vielmehr soll die öffentliche Hand davon entbunden werden, Verfahren zur Erhebung von Einnahmen einzuleiten, die den dafür notwendigen Aufwand nicht oder kaum decken (CLÉMENTCE GRISEL RAPIN, BR 2018 S. 110).

#### **E. 5.4**

Die Kantone haben von der ihnen mit Art. 5 Abs. 1quinquies lit. b RPG eingeräumten Möglichkeit vorab durch das Festlegen einer Freigrenze oder eines Freibetrags Gebrauch gemacht. Das System der Freigrenze hat einen Schwelleneffekt zur Folge, da bis zu einem

gewissen Mehrwert keine, darüber jedoch die volle Mehrwertabgabe geschuldet ist. Beim System des Freibetrags wird dagegen ein von der Abgabe befreiter Betrag definiert, der in jedem Fall zum Tragen kommt. Da er jedem Grundeigentümer zugute kommt, trägt er deren Gleichbehandlung besser Rechnung (s. BGE 143 II 568 E. 9.1 S. 586 f.). Auf der anderen Seite können bei diesem System im Einzelfall Abgaben in sehr geringer Höhe und damit ein ungünstiges Verhältnis zwischen Abgabbeertrag und Erhebungsaufwand resultieren, was dem Zweck von Art. 5 Abs. 1 quinquies lit. b RPG zuwiderläuft. Dessen ungeachtet hat das Bundesgericht im Grundsatz festgehalten, auch dieses System schein mit dem Bundesrecht vereinbar (a.a.O., E. 7.4 S. 581). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, braucht vorliegend nicht weiter erörtert zu werden. Aus dem Wortlaut von § 4 Abs. 2 GAP geht klar hervor, dass sich der Kanton Basel-Landschaft - gleich wie die ganz überwiegende Mehrheit der übrigen Kantone - für das System der Freigrenze entschieden hat (vgl. die von EspaceSuisse erstellte Übersicht zum Mehrwertausgleich in den Schweizer Kantonen unter <https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/handlungsfelder-der-innenentwicklung/mehrwertausgleich> » [besucht am 28. Oktober 2020]).

### **E. 5.5**

Das Spannungsverhältnis zum Gleichbehandlungsgebot ( Art. 8 Abs. 1 BV ) akzentuiert sich beim System der Freigrenze umso mehr, je höher der gewählte Wert ist. Beim gesetzlichen Minimalsatz von 20 % bewirkt beispielsweise eine Freigrenze von Fr. 20'000.--, dass bei einem Mehrwert in ebendiesem Umfang eine Abgabe von Fr. 4'000.-- geschuldet ist, während ein Grundeigentümer bei einem Mehrwert von Fr. 19'000.-- keine Abgabe zu leisten hat. Wird die Freigrenze stattdessen auf Fr. 50'000.-- festgelegt, so ist bei einem Mehrwert in gleichem Umfang eine Abgabe von Fr. 10'000.-- geschuldet, während ein Grundeigentümer bei einem Mehrwert von Fr. 49'000.-- wiederum keine Abgabe zu leisten hat.

### **E. 5.6**

Ist nach dem Ausgeführten für die Zulässigkeit der Freigrenze von einem Richtwert von Fr. 30'000.-- auszugehen und lässt sich die Freigrenze mit dem Rechtsgleichheitsgebot umso eher vereinbaren, je tiefer der gewählte Wert ist, bedürfen erheblich über den Richtwert hinausgehende Werte einer besonderen Rechtfertigung. Trotz der betreffenden Kritik der Beschwerdeführer legt der Kanton Basel-Landschaft jedoch nicht dar, von welchem Erhebungsaufwand er ausgeht bzw. weshalb ein ungünstiges Verhältnis zwischen dem voraussichtlichen Abgabbeertrag und dem Erhebungsaufwand eine Freigrenze von Fr. 50'000.-- rechtfertigen soll. Das von ihm in dieser Hinsicht angeführte Beispiel, wonach bei einer kleinen Einzonungsfläche von z.B. 0,1 ha und einem realistischen Planungsmehrwert von Fr. 1'500'000.-- eine Freigrenze von Fr. 50'000.-- als absolut verhältnismässig erscheine, ist dazu jedenfalls nicht geeignet. Dem Sinn und Zweck von Art. 5 Abs. 1 quinquies lit. b RPG , der nach dem Ausgeführten gerade nicht darin liegt, den von einem Planungsmehrwert profitierenden Grundeigentümern einen "Rabatt" zu gewähren, ist damit nicht Rechnung getragen worden.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführer kritisieren schliesslich, dass § 5 Abs. 3 GAP eine Verwendung der Erträge für Massnahmen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung vorsieht. Dieser Zweck lasse sich mit Art. 5 Abs. 1ter RPG nicht vereinbaren. § 5 Abs. 3 GAP sei zudem zu wenig bestimmt formuliert.

## **E. 6.2**

Gemäss Art. 5 Abs. 1ter RPG wird der Ertrag für Massnahmen nach Abs. 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3, insbesondere Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a bis, verwendet. Die Bestimmung gewährt eine grosse Regelungsfreiheit beim Entscheid, wie die Erträge zu verwenden sind (POLTIER, a.a.O., N. 76 zu Art. 5 RPG ). Dem entspricht die offene Formulierung der in Art. 3 RPG verankerten Planungsgrundsätze, die zudem im Zusammenhang mit den Zielvorschriften gemäss Art. 1 RPG auszulegen sind. Die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung steht in engem Zusammenhang mit den Zielen, wohnliche Siedlungen zu schaffen und das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und lit. c RPG; BGE 119 Ia 362 E. 5b S. 373; Urteil 1C\_126/2016 vom 30. August 2016 E. 5.2 mit Hinweisen). Die Förderung erschwinglichen Wohnraums und insbesondere des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird entsprechend in der Literatur als ein mit Art. 1 und 3 RPG in Einklang stehendes Bestreben angesehen (AEMISEGGER, a.a.O., S. 638; LUKAS BÜHLMANN/CHRISTA PERREGAUX DUPASQUIER/SAMUEL KISSLING, Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, Raum & Umwelt Nr. 4/13, S. 20; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 40 zu Art. 1 RPG ).

Hinzu kommt, dass § 106a KV/BL , auf den § 5 Abs. 3 GAP verweist, die Wohnbau- und Eigentumsförderung ausdrücklich mit dem Planungsziel der haushälterischen Bodennutzung verknüpft (s. dazu vorab Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG , weiter etwa auch Art. 3 Abs. 3 Ingress RPG). Konkret sieht § 106a Abs. 1 KV/BL Folgendes vor:

Der Kanton fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohneigentum, das von natürlichen Personen selbst genutzt wird, sowie die Bereitstellung von Wohnraum durch gemeinnützige Wohnbauträger. Dabei richtet er sich nach dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens durch verdichtetes Bauen und fördert das altersgerechte Wohnen.

Vor diesem Hintergrund ist die in § 5 Abs. 3 GAP vorgesehene subsidiäre Verwendung der Erträge für Massnahmen der Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss § 106a KV/BL mit Art. 5 Abs. 1ter RPG vereinbar. Das Bundesrecht erfordert auch keine weitergehende Bestimmtheit der Regelung zur Mittelverwendung. Die von den Beschwerdeführern in diesem Zusammenhang angeführte Rechtsprechung ( BGE 122 I 360 ) betrifft die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten, mithin einen Grundrechtseingriff. Sie lässt sich auf die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe im Sinne von Art. 5 Abs. 1ter RPG nicht übertragen.

## **E. 7**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das angefochtene Gesetz mit dem Bundesrecht teilweise nicht vereinbar ist. In Bezug auf § 2 GAP ist dies insoweit der Fall, als Abs. 2 dieser Bestimmung den Gemeinden verbietet, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben. Hingegen erweist sich dessen Abs. 3, allein betrachtet, als mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Bundesrechtswidrig ist nach dem Ausgeführten zudem § 4 Abs. 2 GAP.

## **E. 8**

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen teilweise gutzuheissen und § 2 Abs. 2 sowie § 4 Abs. 2 GAP sind aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf

einzutreten ist.

Die Beschwerdeführer obsiegen im Wesentlichen, weshalb es gerechtfertigt erscheint, ihnen keine Gerichtskosten aufzuerlegen ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Der Kanton trägt ebenfalls keine Gerichtskosten ( Art. 66 Abs. 4 BGG ). Die beiden Beschwerdeführer haben zudem im Grundsatz Anspruch auf eine leicht reduzierte Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 f. BGG), welche auf Fr. 4'000.-- festzulegen ist. Da die Gemeinde in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, steht ihr gemäss Art. 68 Abs. 3 BGG indessen keine Parteientschädigung zu. Damit ist im Ergebnis dem privaten Beschwerdeführer eine solche in der Höhe von Fr. 2'000.-- (der Hälfte von Fr. 4'000.--) zuzusprechen.

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