



## Vorlage an den Landrat

### Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten

vom

#### 1. Ausgangslage

Das ursprüngliche Raumplanungsgesetz des Bundes vom 22. Juni 1979 (SR 700, RPG) hat in Art. 5 unter dem Titel „Ausgleich und Entschädigung“ vorgesehen, „Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen“. Im Kanton Basel-Landschaft hat man im Rahmen der Revision des Baugesetzes vom 15. Juni 1987 einen Anlauf genommen, besagte Bundesbestimmung durch ein kantonales Planungsmehrwertabgabegesetz umzusetzen. Anlässlich der Beratung im Landrat hat dieser am 13. November 1997 beschlossen, auf die Vorlage nicht einzutreten (vergl. Auszug aus dem Protokoll der Landratssitzung vom 13. November 1997, Vorlage 94/61, S. 24 ff.). Die bundesrechtliche Vorgabe wurde damit nicht umfassend umgesetzt. In der Tat haben nur vereinzelte Kantone (z.B. Basel-Stadt, Neuenburg) die seinerzeitige bundesrechtliche Vorgabe zum Mehrwertausgleich umgesetzt.

Im Rahmen einer am 15. Juni 2012 beschlossenen Teilrevision des RPG, in der Referendumsabstimmung vom Stimmvolk am 3. März 2013 angenommen, wurden die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> -1<sup>sexies</sup> RPG konkretisiert. Das Bundesrecht enthält neu folgende Vorgaben an die kantonale Gesetzgebung:

- Planungsvorteile sind mit einem Satz von mindestens 20% abzugelten;
- der Vorteilsausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig;
- mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden müssen ausgeglichen werden;
- der Ertrag aus der Abgeltung von Planungsvorteilen ist für Planungsnachteile, die einer Enteignung gleichkommen, zu verwenden, oder aber für weitere Massnahmen der Raumplanung, insbesondere für die Erhaltung geeigneten Kulturlandes und Massnahmen zur besseren Flächennutzung;
- die Mehrwertabgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer in Abzug zu bringen.

**Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> -1<sup>sexies</sup> RPG lautet wie folgt:**

*1<sup>bis</sup> Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.*

*1<sup>ter</sup> Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, verwendet.*

*1<sup>quater</sup> Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.*

*1<sup>quinquies</sup> Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:*

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder*
- b. der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.*

*1<sup>sexies</sup> Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.*

In den Übergangsbestimmungen der Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 wird verlangt, dass die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision den Vorteilsausgleich gesetzlich regeln. Wenn dies nicht fristgerecht erfolgt, darf keine neue Bauzone ausgeschieden werden. Dadurch wird Druck auf die Kantone ausgeübt, die neuen bundesrechtlichen Vorschriften, die per 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt worden sind, effektiv auch umzusetzen.

Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, zeitgerecht eine Mehrwertabgabegesetzgebung nach den Vorgaben des Bundesrechts in Kraft zu setzen, damit das faktische Einzonungsverbot gemäss den Übergangsbestimmungen (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG) auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft nicht zum Tragen kommt.

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100, KV) schreibt vor, dass die Einführung neuer kantonaler Steuern einer Verfassungsänderung bedarf (vergl. § 131 Abs. 2 KV). Bei einer Abgabe für Planungsmehrwerte handelt es sich nicht um eine Steuer, welche auf Verfassungsstufe eingeführt werden müsste. Eine Mehrwertabgabe hat zwar gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung Berührungspunkte zur Grundstückgewinnsteuer, unterscheidet sich aber im wesentlichen Punkt von einer echten Steuer, weil für diese begriffswesentlich ist, dass sie voraussetzungslos geschuldet ist, was bei der Abgeltung eines besonderen Planungsvorteils gerade nicht der Fall ist; insofern handelt es sich gemäss Bundesgericht um eine Kausalabgabe (BGE 121 II 143). Man spricht bei solchen Mehrwertabgaben auch von kostenunabhängigen Kausalabgaben (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Rz 2871). Weil somit mit der Mehrwertabgabe keine eigentliche neue kantonale Steuer eingeführt wird, erübrigt sich eine Verfassungsanpassung, es genügt eine Regulierung auf formeller Gesetzesstufe.

Der Regierungsrat hat sich dafür entschieden, eine Mehrwertabgaberegulierung nicht im kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998 (SGS 400, RBG) zu treffen, sondern dafür dem Landrat ein eigenständiges Gesetz vorzuschlagen. Dieses Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten wird nachstehend kommentiert.

## 2. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

### § 1 Zweck

<sup>1</sup> Die Mehrwertabgabe gleicht erhebliche Vorteile angemessen aus, die durch Planungen entstehen.

<sup>2</sup> Der beim Kanton anfallende Ertrag aus der Mehrwertabgabe wird in erster Linie zur Abgeltung für Eigentumsbeschränkungen verwendet, die durch Planungen auf Kantonsgebiet erfolgen und einer Enteignung gleichkommen.

<sup>3</sup> Im Aussenverhältnis gegenüber der Grundeigentümerschaft entschädigungspflichtige Gemeinden können beim Kanton einen Rückerstattungsantrag stellen, sofern die entschädigungspflichtige Planung auf Anweisung des Kantons zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen erfolgt ist.

<sup>4</sup> Die darüber hinausgehenden Erträge des Kantons können auch für Massnahmen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss § 106a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 <sup>1</sup> und für Massnahmen zur Kulturlanderhaltung und zur besseren Nutzung von Flächen in Bauzonen oder für weitere Massnahmen der Raumplanung verwendet werden.

<sup>5</sup> Die Erträge der Gemeinden sind, soweit sie nicht auf Basis eines Vertrages projektorientiert eingesetzt werden, für Massnahmen zur Kulturlanderhaltung und zur besseren Nutzung von Flächen in Bauzonen oder für weitere Massnahmen der Raumplanung zu verwenden.

<sup>6</sup> Die Entschädigungspflicht für Planungsnachteile richtet sich nach den Vorschriften des Gesetzes vom 19. Juni 1950<sup>2</sup> über die Enteignung.

<sup>7</sup> Der Mehrwertausgleich für planerische Massnahmen, die auch Wald umfassen, richtet sich im Umfang der Rodungsbewilligung nach Massgabe von § 3 des Kantonalen Waldgesetzes vom 11. Juni 1998<sup>3</sup>.

Mit der Zwecksetzung soll klar stipuliert werden, dass nur erhebliche Planungsvorteile abgegolten werden müssen, und dies in einem angemessenen Umfang. Dadurch soll vermieden werden, dass sich die mit Mehrwertabgabeerhebungen verbundenen Diskussionen auf unzählige Klein- und Kleinstfälle auswirken, bei deren Behandlung Aufwand und Ertrag in einem krassen Missverhältnis stehen.

Überdies wird der prioritäre Verwendungszweck der beim Kanton anfallenden Mehrwertabgabe klar vorgegeben, nämlich der Ausgleich von Planungsnachteilen, welche einer Enteignung gleichkommen (Absatz 3). Die beim Kanton anfallenden weiteren Erträge können auch für Massnahmen verwendet werden, die zur Umsetzung der Massnahmen zur Förderung des selbst genutzten Wohneigentums und des gemeinnützigen Wohnungsbaus gemäss § 106a KV beschlossen werden (Absatz 4)\*. Die darüber hinausgehenden Erträge sind gemäss den Vorgaben der Bundesgesetz-

---

<sup>1</sup> SGS 100, GS 29.276

<sup>2</sup> SGS 410, GS 20.169

<sup>3</sup> SGS 570, GS 33.0486

\* Es wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben zur Klärung der Frage, ob dieser Verwendungszweck bundesrechtskonform ist. Je nach Ergebnis, das im 2. Quartal 2016 vorliegen sollte, muss dieser Verwendungszweck angepasst oder ersatzlos gestrichen werden.

gebung zu verwenden, nämlich für Massnahmen zur Kulturlanderhaltung und zur besseren Flächennutzung. Das Bundesrecht sieht als weiteren Verwendungszweck noch „weitere raumplanerische Massnahmen“ vor, was ein sehr weit gefasster schwammiger Begriff ist und ein breites Spektrum eröffnet. Dieses kann in den Fondsreglementsbestimmungen zur Verwendung der Mehrwertabgabe näher konkretisiert werden.

Führen Planungsnachteile zu Minderwertentschädigungen, so hat der Kanton Basel-Landschaft dafür das kantonale Enteignungsgesetz als Rechtsgrundlage, worauf in Absatz 6 von § 1 des Gesetzesentwurfs explizit verwiesen wird.

Das basellandschaftliche Waldgesetz enthält eine Spezialregelung für Vorteile durch Rodungsbewilligungen, die bundesrechtskonform ist und eigenständig bleiben soll (Absatz 7).

## **§ 2 Abgabepflichtige Planungen**

<sup>1</sup> *Als grundsätzlich eine Abgabepflicht auslösende Planungen gelten*

- a. *die neue Zuweisung von Boden zu einer Bauzone;*
- b. *Mehrnutzungen, die im Rahmen einer Sondernutzungsplanung, einer Teilzonenplanung oder einer Aufzonung für bestimmte Bauzonen entstehen, sofern die Mehrnutzung 50% und mehr beträgt;*
- c. *Umnutzungen, sofern der Bodenmehrwert über 50% beträgt.*

<sup>2</sup> *Kantonale und kommunale Baulinien begründen keine Abgabepflicht.*

Von Bundesrechts wegen zwingend vorgeschrieben ist als Mindestinhalt, dass der Mehrwert bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen wird (Buchstabe a des Entwurfs von § 2 Abs. 1). Der Regierungsrat ist aber der Auffassung, wenn schon eine Mehrwertausgleichspflicht eingeführt wird, dass diese auch für substantielle Mehrnutzungen von Flächen einzuführen ist, welche bereits vorgängig baulich nutzbar waren (z.B. neu Hochhausnutzung anstelle vorgängiger Bauweise bis maximal zwei Stockwerke); dies soll auch die Gemeinden motivieren, die Verdichtung nach innen durch entsprechende Planungsmassnahmen zu fördern und dadurch der Ausdehnung der Siedlungen entgegenzuwirken.

Damit hier nicht auch marginale Mehrnutzungen ausgleichspflichtig werden (z.B. weil bei baulichen Energiesparmassnahmen eine leicht grössere Bebauungsfläche zulässig ist) und sinnvolle Verdichtungsmassnahmen nicht wegen Mehrwertabgaben scheitern sollen, sieht die Vorlage vor, dass eine Abgabepflicht nur besteht, wenn die Mehrnutzung mindestens 50 % der früheren Nutzung beträgt. Dabei wird bei Wohnbauzonen in aller Regel auf die Bruttogeschossfläche abgestellt werden können, während bei Industrie- und Gewerbebezonen, wo oft nur die maximalen Gebäudehöhen definiert sind, auf das maximal realisierbare Gebäudevolumen abgestellt werden kann.

Die Vorlage sieht auch vor, dass bei Umnutzungen (z.B. bisherige Gewerbezone in neue Wohnzone) eine Abgabepflicht besteht, sofern der Bodenmehrwert 50% des vorgängigen Bodenwerts übersteigt (z.B. wenn eine Gewerbezone in eine Wohnzone mutiert wird).

Zudem wird stipuliert, dass durch das Legen von Baulinien keine Mehrwertabgabepflicht entsteht. Solche Baulinien können zwar verbesserte Überbaumöglichkeiten schaffen, die einen Mehrwert darstellen, aber es handelt sich nicht um eigentliche Nutzungsmass-Erhöhen.

### **§ 3 Höhe der Mehrwertabgabe**

<sup>1</sup> Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt 20% des Bodenmehrerts.

<sup>2</sup> Der Bodenmehrert bemisst sich nach der Differenz der Verkehrswerte unmittelbar vor und nach Rechtskraft der die Abgabepflicht auslösenden Planung.

<sup>3</sup> Der abgabepflichtigen Grundeigentümerschaft selbst erwachsene, nachgewiesene Planungskosten für die der Mehrwertabgabe zugrundeliegende Planung werden an die Mehrwertabgabe angerechnet.

<sup>4</sup> Bei der Berechnung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer ist die effektiv bezahlte Mehrwertabgabe vollumfänglich als Aufwendung in Abzug zu bringen.

<sup>5</sup> Die unabhängige und objektive Ermittlung des Bodenmehrerts hat durch einen Immobilienbewerter oder eine Immobilienbewerterin mit eidgenössischem Fachausweis oder gleichwertiger Ausbildung zu erfolgen.

<sup>6</sup> Führt die Umnutzung von Landwirtschaftsland zu einem Bodenmehrert, so wird der Wert des Landwirtschaftslands von der zuständigen Fachstelle des Kantons für die Ermittlung des Bodenmehrerts festgestellt.

<sup>7</sup> Führt die neue Zuweisung von Boden zu einer Bauzone oder die Mehrnutzung nicht zu einem Bodenmehrert von mehr als 20%, bezogen auf den Quadratmeterpreis, so wird auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe verzichtet.

<sup>8</sup> Der Kanton und die Einwohner-, Bürger-, Burger- und Landeskirchgemeinden sind von der Abgabepflicht befreit.

Es wird vorgeschlagen, die Höhe der Mehrwertabgabe auf 20% des Bodenmehrerts festzulegen. Das Bundesrecht fordert einen Mindestsatz von 20% und äusserst sich nicht weiter zur Frage der Angemessenheit des Abgabesatzes. Die bisherigen kantonalgesetzlichen Regelungen sehen in Basel-Stadt einen Abgabesatz von 50% vor, in Neuenburg von 20%, in Genf von 15% und im Thurgau von 20%. Im Kanton Bern gibt es öffentlich-rechtliche Verträge über Mehrwertabgeltungen, und die Ansätze variieren dort zwischen 10% und 50%, wobei die grösseren Städte und städtischen Agglomerationen offensichtlich höhere Abgabesätze anwenden, als dies in ländlichen Gebieten der Fall ist (der Durchschnitt in den Berner Gemeinden soll bei etwa 30% liegen). Auch in anderen Kantonen, welche sich gegenwärtig im Gesetzgebungsprozess befinden, liegt der Abgabesatz im Bereich zwischen 20 und 40% (AG mit Varianten 20% und 30%, SO kantonal mit 20%, TI und JU für Neueinzonungen 30% und für Umzonungen 20%, SG 20%). Der hier vorgeschlagene Satz von 20% erscheint als angemessen.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass mit einer Mehrnutzung verbundene, der abgabepflichtigen Grundeigentümerschaft erwachsene und nachgewiesene Planungskosten an die Mehrwertabgabe angerechnet werden. Dies ist insbesondere bei Quartierplanungen der Fall, die oft privat finanziert werden.

Überdies wird eine effektiv bezahlte Mehrwertabgabe bei der Berechnung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer vollumfänglich in Abzug gebracht. Dies ist von Bundesrechts wegen so vorgeschrieben und wird auf Kantonsebene zu Ausfällen bei den Steuereinnahmen aus den Grundstückgewinnen führen. Die frei einsetzbaren Steuermittel werden auf der Ebene des Kantons substituiert durch zweckgebundene Gelder, insbes. für Massnahmen der Raumplanung. Bei den Mehrwertabgaben, die bei den Gemeinden anfallen, verliert der Kanton Einnahmen aus Grundstückgewinnen in derzeit noch nicht quantifizierbarem Umfang. Gleichwohl erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, dass den Gemeinden aus von ihnen durchzuführenden und zu beschliessenden Umzonungen und Aufzonungen Mehrwertabgaben zukommen, wobei eine Beschränkung auf einen Satz von 20% als massvoll erscheint.

Um nicht jeden marginalen Fall einer grundsätzlich abgabepflichtigen Planungsmassnahme (neue Zuweisung von Boden zu einer Bauzone oder Mehrnutzung durch Aufzonung/Umzonung) zu erfassen, wird generell auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe verzichtet, sofern der Bodenmehrwert nicht mehr als 20% beträgt. Das Bundesrecht (Art. 5 RPG) verlangt von den Kantonen eine Regelung des Ausgleichs von erheblichen Vorteilen.

Der Regierungsrat schlägt überdies vor, dass der Kanton und die Gemeinden (inkl. Bürger- und Kirchgemeinden) von der Abgabepflicht befreit sind. Das Bundesrecht sieht ausdrücklich vor, dass von der Erhebung einer Mehrwertabgabe abgesehen werden kann, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

Da sich die Höhe der Mehrwertabgabe am Bodenmehrwert orientiert, muss dieser vor und nach der Planungsmassnahme festgelegt werden, d.h. es bedarf zweier Landwertschätzungen. Der Regierungsrat schlägt im Gesetzesentwurf vor, dass diese Schätzungen und damit die Bestimmung des Bodenmehrerts durch qualifizierte Immobilienbewertungspersonen erfolgen müssen. Weil es sich bei der Bewertung von Landwirtschaftsland um eine sehr spezielle, eigenständige Disziplin handelt, wird im Gesetzesentwurf vorgeschlagen, dass diese Werte, sofern sie im Einzelfall zur Mehrwertbestimmung relevant sind, von der zuständigen Fachabteilung im Kanton, nämlich vom Landwirtschaftlichen Zentrum Ebenrain, zu Handen der Immobilienbewertungsperson ermittelt werden.

#### **§ 4 Kompetenzen der Gemeinden**

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind berechtigt, durch Reglement die Mehrnutzung gemäss § 2 Abs. 1 Buchstabe b. und den Bodenmehrwert gemäss § 2 Abs. 1 Buchstabe c. dieses Gesetzes auf bis zu 30% zu reduzieren.

<sup>2</sup> Die Gemeinden sind berechtigt, mit der betroffenen Grundeigentümerschaft statt einer Geldleistung Sach- oder Dienstleistungen in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zu vereinbaren, die mit dem Bauvorhaben in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Die von der Grundeigentümerschaft zu erbringende Sach- oder Dienstleistung ist betraglich zu beziffern und wird an die geschuldete Mehrwertabgabe angerechnet oder tritt an deren Stelle.

<sup>3</sup> Ist die Grundeigentümerschaft mit einer vertraglichen Lösung nicht einverstanden, kann sie die Veranlagung und Verfügung der Mehrwertabgabe verlangen.

<sup>4</sup> *Über die gesetzlich vorgesehene Mehrwertabgabe und die reglementarisch geregelten Erschliessungsbeiträge hinaus können die Gemeinden von der Grundeigentümerschaft für Planungsmehrwerte keine weiteren Leistungen oder Abgaben fordern.*

Der Gesetzesentwurf sieht relativ statisch vor, dass eine Abgabepflicht bei Mehrnutzungen nur besteht, wenn die maximale Nutzung (z.B. Bruttogeschossfläche oder Gebäudevolumen) dadurch um 50% und mehr zunimmt und dass die Höhe der Mehrwertabgabe 20% des Bodenmehrerts beträgt. Um den Gemeinden hier für ihre jeweilige konkrete kommunale Situation Handlungsspielräume zu geben, sieht der Gesetzesentwurf in § 4 vor, dass die Gemeinden individuell auf Reglementsbasis (von der Einwohnergemeinde zu erlassen und vom Kanton zu genehmigen) die Abgabepflicht für Mehrnutzungen auf bis zu lediglich 30% der Zunahme der Nutzung durch die Planungsmassnahme festlegen können. Ein solcher Handlungsbedarf könnte bestehen, wenn gewisse Zonen bereits eine relativ hohe Grundnutzung aufweisen und durch die Planungsmassnahme über eine grössere Fläche eine zwar grosszügige Mehrnutzung entsteht, die aber nicht 50% und mehr der maximalen Nutzung ausmacht (z.B. denkbar, wenn aus einer Wohnzone W2 eine Wohnzone W3 wird, die ein Stockwerk mehr erlaubt).

Es kommt immer wieder vor, dass es sich als sinnvoll erweist, wenn die Grundeigentümerschaft im Rahmen insbesondere einer Quartierplanung Zugeständnisse zugunsten des Gemeinwesens macht, die mit der Planung im Zusammenhang stehen. Dies können Geh- oder Fahrrechte zugunsten der Öffentlichkeit innerhalb des privaten Quartierperimeters sein, es kann aber auch die Verpflichtung sein, in der vorgesehenen Wohnüberbauung eine Wohneinheit für einen Kindergarten zur Verfügung zu stellen. Um solche sinnvolle Lösungen durch die reine finanzielle Mehrwertabgabepflicht nicht zu verunmöglichen, sieht der Gesetzesentwurf nun vor, dass die Gemeinde und die Grundeigentümerschaft in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag solches vereinbaren dürfen, dies in Anrechnung an die Mehrwertabgabe oder an Zahlung statt. Solche Verträge können auf Klage hin vom Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden (§ 50 der Verwaltungsprozessordnung vom 16. Dezember 1993, SGS 271). Dabei muss es der Grundeigentümerschaft gestattet sein, von der Gemeinde eine Abgabeverfügung zur verlangen, wenn sie sich mit der Gemeinde nicht über eine vertragliche Lösung einigen kann oder will.

Es ist in der Vergangenheit auch im Kanton Basel-Landschaft immer wieder vorgekommen, dass Gemeinden von Grundeigentümerschaften im Rahmen von Planungen Forderungen erhoben haben, um mit der Planung verbundene Infrastrukturausgaben abgegolten zu erhalten (diese Abgaben werden oft als Infrastrukturbeiträge bezeichnet). Die Gemeinden verfügen für die Erhebung solcher Abgaben über keine gesetzliche Grundlage, weshalb diese Beiträge oft im Rahmen von Verträgen, die nicht überprüft werden, vereinbart werden (z.B. Quartierplanverträge oder Verträge, die parallel zu Baugesuchen abgeschlossen werden). Mit der Einführung einer gesetzlich geregelten Planungsmehrwertabgabe bleibt für solche zusätzlichen Beiträge kein Raum und kein Argument mehr, zumal die eigentlichen, mit einer Mehrnutzung verbundenen direkten Infrastrukturaufwendungen für die Erschliessung (Strasse, Wasser, Abwasser) über entsprechende gesetzlich und reglementarisch (kommunale Strassen-, Wasser- und Abwasserreglemente) geregelte Abgaben gedeckt sind.

### **§ 5 Bestimmung des Bodenmehrerts durch Planungen**

<sup>1</sup> *Sofern sich im Planungsverfahren abzeichnet, dass eine Mehrwertabgabepflicht entstehen kann, sorgt der Planungsträger dafür, dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Planung eine*

*verbindliche Ermittlung des durch die Planung entstehenden Bodenmehrerts und eine darauf basierende Berechnung der Bruttomehrwertabgabe pro Quadratmeter Boden vorliegt.*

<sup>2</sup> *Die Ermittlung des Bodenmehrerts darf eine verhältnismässige Pauschalierung über die gesamte Fläche des neu eingezonten, umgezonten oder aufgezonten Bodens enthalten.*

<sup>3</sup> *Der ermittelte Bodenmehrert wird vom Gemeinderat gleichzeitig mit dem Planungsbeschluss verfügt. Die gemeinderätliche Verfügung wird in Analogie zu § 31 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998<sup>4</sup> zeitgleich mit den Zonenvorschriften aufgelegt.*

<sup>4</sup> *Innerhalb der Auflagefrist von 30 Tagen können die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie weitere Personen, die durch die Verfügung betroffen sind, gegen diese beim Steuer- und Enteignungsgericht, Abteilung Enteignungsgericht, nach den Regeln von § 96a des Gesetzes vom 19. Juli 1950<sup>5</sup> über die Enteignung Beschwerde erheben. Das Gericht kann die Sistierung solcher Beschwerden bis zur Rechtskraft des zugrunde liegenden Planungsbeschlusses anordnen.*

Konzeptionell hat sich der Regierungsrat dafür entschieden, dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung über eine Planungsmassnahme feststehen muss, ob und ggfs. in welchem Umfang eine Mehrwertabgabe geschuldet sein kann. Dies bringt der betroffenen Grundeigentümerschaft Rechtssicherheit und kann für die Fällung eines Planungsbeschlusses möglicherweise entscheidungsrelevant sein.

Indem der vom Planungsträger (in aller Regel eine Gemeinde) durch Fachpersonen (bei betroffenem Landwirtschaftsland oder Waldareal unter Einbezug der kantonalen Fachstellen) objektiv und unabhängig zu ermittelnde Bodenmehrert zeitgleich mit der Planungsbeschlussfassung durch gemeinderätliche Verfügung festgestellt wird, unterliegt dieser Bodenmehrert auch der Überprüfung durch Rechtsmittelinstanzen. Es erscheint sinnvoll, solche Fragen dem dafür kompetenten Enteignungsgericht zuzuweisen. Dessen Entscheide sind beim Kantonsgericht anfechtbar.

Bei grösserflächigen Aufzonungen für bestimmte Bauzonen (z.B. aus grösserer Wohnzone W1 wird Wohnzone W3) ist es denkbar, dass nicht alle von der Aufzonung betroffenen Parzellen einen genau gleich hohen Bodenmehrert erfahren (z.B. einzelne Parzellen in der Ebene, andere am Hang). Auch in solchen Fällen erscheint es als unverhältnismässig und unangebracht, jede einzelne Parzelle einer individuellen Bodenmehrertermittlung zu unterziehen, weshalb der Regierungsrat im Gesetzesentwurf vorschlägt, dass in solchen Fällen eine verhältnismässige Pauschalierung über alle Parzellen der Bauzone zulässig ist.

## **§ 6 Festsetzung der Mehrwertabgabe**

<sup>1</sup> *Die aufgrund des Bodenmehrerts individuell pro Parzelle zu berechnende Mehrwertabgabe wird erhoben, sobald eine Veräusserung der Parzelle erfolgt oder eine Baubewilligung rechtskräftig*

---

<sup>4</sup> SGS 400, GS 33.0289

<sup>5</sup> SGS 410, GS 20.169



wird, mit welcher von der neuen Zuweisung von Boden zu einer Bauzone, von einer Umnutzung oder von einer durch die Planung entstandenen Mehrnutzung Gebrauch gemacht wird.

<sup>2</sup> Als Veräusserung der Parzelle gilt ein Verkauf, ein Tausch oder eine Schenkung sowie eine Baurechtsbegründung.

<sup>3</sup> Die Mehrwertabgabe wird von der Standortgemeinde der Parzelle veranlagt und verfügt gegenüber der Grundeigentümerschaft, welche die Parzelle veräussert bzw. eine Baubewilligung erlangt, und der eingegangene Ertrag bei neuen Zuweisungen von Boden zu einer Bauzone wird dem Kanton überwiesen.

<sup>4</sup> Die Veranlagungsverfügung des Gemeinderates für die Mehrwertabgabe kann innert 10 Tagen ab Zustellung beim Steuer- und Enteignungsgericht, Abteilung Enteignungsgericht, nach den Regeln von § 96 a des Gesetzes vom 19. Juni 1950<sup>6</sup> über die Enteignung angefochten werden.

<sup>5</sup> Die Mehrwertabgabeforderungen entstehen im Zeitpunkt der Veräusserung der Parzelle oder der Rechtskraft der Baubewilligung und sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Veranlagungsverfügung zur Zahlung fällig.

Als die Abgabepflicht auslösende Sachverhalte definiert das Bundesrecht die Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung. Diese beiden die Mehrwertabgabepflicht auslösenden Sachverhalte werden in Absatz 1 von § 5 des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten geregelt. Die Voraussetzung der Veräusserung der Parzelle, die im Bundesrecht nicht definiert wird und offenbar der Auslegung der Gerichtspraxis überlassen werden soll, bedeutet nach hier vertretenem Verständnis, dass es sich um eine Übertragung des Eigentums an der Parzelle durch Kauf, Tausch oder Schenkung handeln muss. Erbrechtliche Rechtsnachfolgen durch Universal sukzession lösen die Mehrwertabgabepflicht nicht aus.

Der Veräusserung der Parzelle gleichgestellt und von diesem Begriff umfasst wird die Begründung eines Baurechts am fraglichen Grundstück zugunsten einer Drittpartei, weil aufgrund des Planungsmehrwerts das gewährte Baurecht ebenfalls einen Mehrwert erfährt, den die Eigentümerschaft der Stammparzelle durch erhöhte Baurechtszinsen realisiert.

Verfahrensmässig schlägt der Regierungsrat vor, dass die Mehrwertabgabe von der Standortgemeinde der Parzelle veranlagt und verfügt wird, und zwar gegenüber der Grundeigentümerschaft. Wenn bei einer Neuzuweisung von Boden zu einer Bauzone der Ertrag aus der Mehrwertabgabe dem Kanton zusteht, muss in diesen Fällen eine Überweisung von der Gemeinde an den Kanton erfolgen.

Beim Tatbestand der Veräusserung der Parzelle bezieht sich der Terminus „Grundeigentümerschaft“ auf die Grundeigentümerschaft, welche die Parzelle veräussert, realisiert diese doch mit dem Vorgang des Verkaufs der Parzelle den Mehrwert, auf welchem die Abgabe erhoben wird. Selbiges gilt beim Tatbestand der Baurechtsbegründung, d.h. der Veräusserer bzw. der Baurechtsgeber ist abgabepflichtig.

---

<sup>6</sup> SGS 410, GS 20.169

## **§ 7 Verwendung des Ertrags aus Mehrwertabgaben**

<sup>1</sup> Die Mehrwertabgabe steht für neue Zuweisungen von Boden zu einer Bauzone dem Kanton zu, bei Umzonungen und Aufzonungen der Standortgemeinde des Bodens.

<sup>2</sup> Die betroffenen Gemeinden und der Kanton führen je für sich für die Mehrwertabgabe einen Fonds, welcher der Zwecksetzung gemäss § 1 Absätze 2, 4 und 5 dieses Gesetzes Rechnung zu tragen hat.

<sup>3</sup> In einem vom Regierungsrat zu erlassenden Reglement für den Fonds des Kantons hat die Rückerstattung von entschädigungspflichtigen Planungsnachteilen gemäss § 1 Absatz 3 dieses Gesetzes im Umfang der vorhandenen Fondsaktiven Priorität. Eine Rückerstattung von Planungsnachteilen aus dem Fonds erfolgt nur im Rahmen der vorhandenen Mittel des Fonds.

<sup>4</sup> Erträge aus der Mehrwertabgabe dürfen von den Gemeinden nur auf Basis eines regierungsrätlich genehmigten Fondsreglements verwendet werden.

Der Regierungsrat schlägt in seinem Entwurf eine Ventilklausele vor. Sollte sich nämlich erweisen, dass der Anteil des Kantons an der Mehrwertabgabe entgegen aller Erwartungen nicht ausreicht, um entschädigungspflichtige Planungsnachteile im Kantonsgebiet ausgleichen zu können, so sind nur im Rahmen der im Fonds effektiv vorhandenen Mittel Rückerstattungen an Gemeinden zum Ausgleich von entschädigungspflichtigen Planungsnachteilen möglich. Dem ist mit entsprechenden Bestimmungen im Fondsreglement zur Bewirtschaftung der Mittel (z.B. durch Rückstellungen) Rechnung zu tragen.

## **Änderung bestehenden Rechts**

Der Regierungsrat schlägt vor, zwei Änderungen am bestehenden Recht vorzunehmen:

- Das Gesetz vom 16. November 2006<sup>7</sup> über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB) wird wie folgt geändert:

### **§ 148 Buchstabe I**

*I. die Mehrwertabgabe gemäss § 6 des Gesetzes vom XX<sup>8</sup> über die Abgeltung von Planungsmehrwerten;*

Der Regierungsrat schlägt vor, die Liste der gesetzlichen, ohne Eintrag im Grundbuch bestehenden und allen anderen Pfandrechten vorgehenden Grundpfandrechte um die Mehrwertabgabe zu ergänzen. In der Umsetzung wird dabei die Bestimmung von Art. 836 Abs. 2 ZGB (SR 210) zu beachten sein, wonach auch ohne Eintrag im Grundbuch bestehende Pfandrechte im Betrag von über CHF 1'000.-- im Grundbuch innert 4 Monaten seit Fälligkeit bzw. innert 2 Jahren seit Entstehung der Forderung eingetragen werden müssen, ansonsten das Pfandrecht nach Ablauf der Eintragungsfrist gutgläubigen Dritten gegenüber nicht entgegengehalten werden kann. Deshalb wurde in § 6 Absatz 5 auch festgelegt, dass die Forderung erst bei Veräusserung bzw. bei Rechtskraft

<sup>7</sup> SGS 211, GS 36.0153

<sup>8</sup> SGS nnn, GS nnn

der Baubewilligung entsteht (und nicht schon mit Rechtskraft der Planungsmassnahme), damit das Gemeinwesen nicht präventiv flächendeckend Grundpfandrechte begründen muss, was im Übrigen auch die Fremdfinanzierung für die Grundeigentümer erschweren würde (das gesetzliche Pfandrecht geht anderen Pfandrechten vor, z.B. dem einer finanzierenden Bank).

Im Ergebnis bedeutet das Pfandrecht, dass bei Ausbleiben der Zahlung der Mehrwertabgabe das Gemeinwesen auf den Wert des Grundstücks zurückgreifen und dieses bei Bedarf zwangsverwerten lassen kann, um so die Mehrwertabgabe zu erhalten. Liegt der Erhebung einer Mehrwertabgabe die Veräusserung der Parzelle zugrunde, so besteht das ohne Grundbucheintrag entstehende, anderen Pfandrechten vorgehende gesetzliche Grundpfandrecht nicht an einer Parzelle des für die Mehrwertabgabe pflichtigen Veräusserers, sondern an der Parzelle des Erwerbers. Der Erwerber muss somit im Rahmen der Formulierung des Kaufvertrages diesem Umstand gebührend Rechnung tragen. Die Situation präsentiert sich hier aber nicht anders als auch bei anderen solchen gesetzlichen Grundpfandrechten die es bereits heute gibt (Beurkundungs- und Grundbuchgebühren etc., vergl. § 148 des EG ZGB).

- Das Gesetz vom 7. Februar 1974<sup>9</sup> über die Staats- und Gemeindesteuern wird wie folgt geändert:

*§ 78 Absatz 1 Buchstabe d*

*d. die Mehrwertabgabe gemäss § 6 des Gesetzes vom xx<sup>10</sup> über die Abgeltung von Planungsmehrwerten.*

Mit dieser Änderung soll denjenigen, welche das Steuergesetz konsultieren, aufgezeigt werden, dass die Mehrwertabgabe bei der Festlegung der Grundstückgewinnsteuer als Aufwendung in Abzug gebracht wird (Transparenz).

### **Inkrafttreten**

<sup>1</sup> *Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten dieses Gesetzes<sup>10</sup>.*

### **3. Regulierungsfolgeabschätzung**

Das vorgeschlagene Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten hat insoweit eine spezifische KMU-Relevanz, als Verdichtungen (Mehrnutzung) in Gewerbebezonen eine Mehrwertabgabepflicht auslösen können, welche die ansässigen KMU belastet. Auch bei Transformationen von Gewerbe- und Industriezonen in höherwertige Wohn- oder Wohn- und Geschäftszonen kann der in der Gewerbezone ansässige KMU abgabepflichtig werden, was ihn belastet. Er hat hier aber auch den Vorteil, dass er bei einer Veräusserung des Grundstücks trotz Mehrwertabgabepflicht finanziell auch vom Mehrwert durch die Planung auch profitieren kann.

### **4. Finanzielle Auswirkungen**

Es lässt sich derzeit nur sehr schwer abschätzen, in welchem Umfang das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten zur Anwendung gelangen wird. Im Unterschied zu gewissen anderen Kantonen hat der Kanton Basel-Landschaft dem bereits seit langem geltenden Rechtsgrundsatz von Art. 15 RPG nachgelebt, wonach Bauland nur in dem Umfang ausgeschieden werden

---

<sup>9</sup> SGS 331, GS 25.427

<sup>10</sup> SGS nnn, GS nnn

soll, in welchem es in den nächsten 15 Jahren mutmasslich auch effektiv benötigt und erschlossen wird. Die bisherigen Arbeiten an der richtplanerischen Umsetzung der teilrevidierten Bestimmungen des RPG haben gezeigt, dass im Kanton Basel-Landschaft in der Summe in etwa soviel Wohnbauzonen ausgeschieden worden sind, wie bis in den nächsten 15 Jahren auch effektiv benötigt werden (8'460 ha). Bei einer stärkeren Bevölkerungsentwicklung und längerfristig (2035) ist aus heutiger Sicht damit zu rechnen, dass der Gesamtumfang des Siedlungsgebietes um rund 40 ha (auf 8500) zunehmen wird. Darauf soll die Richtplanung nach Auffassung des Regierungsrates ausgerichtet werden.

Es ist zu berücksichtigen, dass heute grössere unüberbaute Bauzonenreserven oft im ländlichen Gebiet liegen, während der effektive Bedarf in Stadtnähe anfallen wird. Es wird deshalb noch zu prüfen sein, ob in Gemeinden möglicherweise heute zu gross dimensionierte Bauzonen ausgeschieden sind, bei welchen es dann weiter zu prüfen sein wird, ob es sich im Sinne des Bundesrechts (neuer Art. 15 Abs. 2 RPG) um überdimensionierte Bauzonen handelt, die zu reduzieren sind.

Wenn effektiv Reduzierungen von Bauzonen erforderlich werden, wird sich immer auch noch die Frage stellen, ob eine Entschädigungspflicht gegeben ist oder nicht (das Bundesgericht unterscheidet bisher zwischen nichtentschädigungspflichtiger „Nichteinzonung“ und entschädigungspflichtigen „Auszonungen“, wobei man von letzterer spricht, wenn ein Grundstück durch einen bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden war und bei einer späteren Nutzungsplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird). Im Detail stellen sich dann noch die Fragen der Erschliessung etc., weshalb es äusserst schwierig ist, eine Prognose darüber abzugeben, in welchem Umfang auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind und diese Reduktion auch zu einer Entschädigungspflicht führt.

Auf der anderen Seite wird es sicher auch in den nächsten 15 Jahren zumindest punktuell zu neuen Zuweisungen von Boden zu einer Bauzone kommen, was mit grosser Wahrscheinlichkeit Mehrwertabgaben auslösen wird. Allerdings dürften solche Einzonungen flächenmässig kaum sehr gross sein.

Namentlich auch der im Vordergrund stehende Ansatz, die bestehende Siedlungsfläche zu verdichten, wird zu relativ zahlreichen Aufzonungen führen. Ob bei diesen die Mehrnutzung durch Verdichtung allerdings gross genug und der Bodenmehrwert hoch genug sein wird, um effektiv Mehrwertabgaben auszulösen, ist derzeit völlig offen. Im Rahmen der Arbeiten an der Anpassung des kantonalen Richtplans hat sich auch gezeigt, dass es grössere Flächen mit Transformationspotenzial gibt, d.h. hier kann aus der bestehenden Arbeitsnutzung oder einer Zone für öffentliche Werke und Anlagen eine Umnutzung in Wohngebiete erfolgen. Auch hier bleibt offen, ob die Umnutzung zu einem so viel höheren Bodenmehrwert führt, dass effektiv Mehrwertabgaben ausgelöst werden. Die heutigen Wohnbauzonenkapazitäten (rund 525 ha unbebaut) dürften in der Summe gerade etwa reichen, die bis 2030 erwartete Bevölkerung des Kantons aufzunehmen. Da sich gegenwärtig weder zur Summe der Einzonungen auch nur einigermaßen verlässliche Angaben machen lassen, kann auch nichts zum Umfang der Mehrwertabgaben ausgesagt werden. Insbesondere ist auch der Zeitpunkt der Abschöpfung des Mehrwertes völlig offen, weil dieser erst mit der Erteilung einer Baubewilligung oder der Veräusserung des Grundstücks zur Zahlung fällig wird.

Faktum ist, dass mit dem Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten gewisse Gemeinden und der Kanton neue Abgaben zur Äufnung in einem Fonds erhalten werden, mit der Verpflichtung zu einer gesetzeskonformen Zweckverwendung der Mittel. Es ist jedenfalls nicht damit

zu rechnen, dass durch das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten der Staatshaushalt des Kantons auf der Aufwandseite belastet wird.

Hingegen führt die Mehrwertabgabe dazu, dass es zu Ertragseinbussen bei der Grundstückgewinnsteuer kommen wird, weil die für das Grundstück erhobene Mehrwertabgabe bei der Ermittlung der Grundstückgewinnsteuer als Aufwand vom Grundstücksgewinn von Bundesrechts wegen in Abzug zu bringen ist. Die Mindereinnahmen können sich auf bis zu 25% der Mehrwertabgabe belaufen, bei Grundstücksgewinnen innerhalb von 5 Jahren gar noch mehr (vergl. § 80 Abs. 3 Steuergesetz). Namentlich die den Gemeinden zustehenden Mehrwertabgaben werden zu Mindererträgen auf Kantonsebene führen.

## 5. Vernehmlassungsergebnisse

.....

## 6. Parlamentarische Vorstösse

Durch den Erlass eines Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten können die parlamentarischen, als Postulate überwiesenen Vorstösse 2012/259 von Hans Furer „Einführung einer Mehrwertabgabe“ (dabei eine Einführung einer Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen sowie Verdichtungen fordernd) und 2012/185 von Urs Leugger „Einführung Mehrwertabgabe“ (Einführung einer Mehrwertabgabe im Rahmen von 20 bis 30% des Bodenmehrwerts bei Neueinzonungen, Umzonungen und Verdichtungen fordernd), abgeschrieben werden.

## 7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das vorgeschlagene Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen und die genannten Vorstösse abzuschreiben.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates

der Präsident:

der Landschreiber:

### Beilagen:

- Entwurf Landratsbeschluss
- Gesetzestext (Entwurf)