Vorlage an den Landrat

Revision des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (SGS 404)
[Nr. wird durch System eingesetzt]

vom [Datum wird durch System eingesetzt]

1. Bericht

1.1. Ausgangslage

Im September 2018 verabschiedete der Landrat das aktuelle Gesetz über die Abgabe von Planungsmehrwerten (LRV 2016/403), wobei er vom ursprünglichen Antrag des Regierungsrats abwich und nur für Neueinzonungen der Erhebung von Planungsmehrwertabgaben billigte. Gegen die gesetzliche Einschränkung Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen erheben zu können, wurden Beschwerden bis vor Bundesgericht erhoben. Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle befand das Bundesgericht (BGE 1C_245/2019 bzw. 147 I 225), dass die Gemeinden gestützt auf Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) berechtigt seien, für Um- und Aufzonungen von Bauland auf den dadurch entstehenden Bodenmehrwert eine Mehrwertabgabe zu erheben. Dementsprechend hat das Bundesgericht die Bestimmung von § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (nachfolgend kurz: GAP) kassiert, wonach die Gemeinden nicht berechtigt sind, weitergehende Mehrwertabgaben als für die Zuweisung von Boden zu einer Bauzone zu erheben. Eine Analyse der Rechtslage und des erwähnten Urteils des Bundesgerichts durch EspaceSuisse, der Schweizerischen Fachvereinigung für Raumplanung, kommt zum Schluss, dass auch nach der Einführung von Art. 5 Abs. 1bis RPG der Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG seinen Charakter als bindendes Recht behält und sich insbesondere auch auf Um- und Aufzonungen, die erhebliche Mehrwerte bewirken, bezieht. In seinem Urteil 1C_233/2021 vom 5. April 2022 bestätigte das Bundesgericht seine Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 RPG. Dementsprechend ist nun im Lichte der Rechtsprechung und Gesetzgebung des Bundes eine Regelung für Planungsmehrwerte für Um- und Aufzonungen in der kantonalen Gesetzgebung vorzusehen, um die Thematik der Mehrwertabgabe kantonsweit grundsätzlich einheitlich zu regeln. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass auf Bundesebene im Rahmen der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 2. Etappe (RPG2) in Folge der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 5 RPG gegenwärtig auch eine Anpassung von Art. 5 Abs. 1 RPG diskutiert wird. Nachdem die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) einen entsprechenden Änderungsantrag innerhalb des Gesamtpakets zur RPG2 angenommen hat, ist auch die Schwesterkommission des Nationalrats (UREK-N) im Juli 2022 auf den Erlassentwurf der UREK-S zur RPG2 eingetreten. Dieser entspricht einem indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative. Die UREK-S geht deshalb davon aus, dass die Behandlung und Differenzbereinigung der Vorlage in den eidgenössischen Räten einige Zeit beanspruchen wird. Gegenwärtig ist somit nicht klar, ob die beantragte Änderung von Art. 5 Abs. 1 RPG tatsächlich auch von National- und Ständerat verabschiedet werden wird.

Mit der Revision des GAP (Rev-GAP) wird vorgeschlagen, den Mehrwertabgabesatz durch einen unteren Wert durch die kantonale Gesetzgebung vorzugeben. Darüber sollen die Gemeinden selbst bestimmen können, welche Mehrwertabgabesätze sie als richtig erachten. Regeln die Gemeinden nichts, kommt auf jeden Fall der vorgegebene Abgabensatz zur Anwendung. Art. 5 Abs. 1 RPG schreibt vor, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, die durch raumplanerische Massnahmen entstehen. Bei Neueinzonungen ist gemäss Art. 5 Abs. 1bis RPG ein Abgabensatz von mindestens 20 % vorzusehen. Mit dem in der Revision des GAP vorgeschlagenen Mindestabgabensatz von 30 % wird eine sehr moderate Mehrwertabgabe erhoben, die zwar über dem Mindestabgabesatz liegt, aber weniger als ein Drittel des Planungsmehrwerts beträgt, der durch planerische Massnahmen generiert wird. Den Grundeigentümern bleibt also 70 % des Mehrwerts, der durch eine Planungsmassnahme erzeugt wird. Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe sind von den Gemeinden bekanntlich zweckgebunden und unter anderem auch für Aspekte der Siedlungsentwicklung einzusetzen. Aber auch für den Ausgleich von Planungsmassnahmen, die zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen, sind sie zu verwenden. Zu beachten ist, dass gemäss der vorliegenden Revision der Kanton nicht nur an den Mehrwertabgaben für Einzonungen, sondern auch für jene für Um- und Aufzonungen partizipiert wird (siehe § 5 Abs. 1 Rev-GAP). Dies liegt in der Verbundsaufgabe begründet, die die Raumplanung darstellt und die das Zusammenwirken von Gemeinden und Kanton erfordert. Dadurch soll ein Ausgleich der Aufwendungen betreffend die Siedlungsentwicklung zwischen den Gemeinden und Regionen im Kanton gefördert werden, indem der Kanton mit den Einnahmen aus Mehrwertabgaben nicht nur die Gemeinden bei Entschädigungszahlungen unterstützt, die in Folge von möglichen Auszonungen anfallen können, sondern der von ihm vereinnahmte Anteil aus den Mehrwertabgaben u.a. für die Aufwertung öffentlicher Räume verwendet wird.

1.2. Ziel der Vorlage

Mit der Revision des GAP (Rev-GAP) wird eine kantonsweit einheitliche Grundlage für eine Mehrwertabgabe sowohl für Ein-, als auch für Um- und Aufzonungen angestrebt. Der Kanton gibt dabei den Mindestabgabensatz vor und überlässt es den Gemeinden, bei Bedarf diesen Abgabesatz anzupassen. Mit der vorgesehenen Revision kommt der Kanton den bundesrechtlichen Vorgaben nach, wie sie in Art. 5 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1bis RPG vorgegeben sind.

1.3. Erläuterungen

§ 2 Abgabepflicht (Rev-GAP)

[1] Die Gemeinden erheben auf die neue Zuweisung von Boden zu einer Bauzone sowie für Um- oder Aufzonungen von Bauzonen eine Abgabe von mindestens 30 % des durch die Planung generierten Bodenmehrwerts.

[1bis] Sofern das Bundesgesetz über die Raumplanung den Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilten bei Um- und Aufzonungen nicht zwingend vorsieht, können die Gemeinden in diesen Fällen auf die Erhebung einer Planungsmehrwertabgabe verzichten.

[2] Die Gemeinden regeln in einem Reglement, wenn sie eine Mehrwertabgabe von mehr als 30 % erheben.

[3] Ausser Erschliessungsbeiträgen und -gebühren sind die Gemeinden nicht berechtigt, weitere Infrastrukturabgaben zu erheben.

Zu Absatz 1:

Der Kern der vorliegenden Gesetzesrevision liegt darin, dass die Gemeinden nicht nur bei der Zuweisung von Boden zu einer Bauzone eine Abgabe zum Bodenmehrwert erheben, wie dies § 2 Abs. 1 GAP bisher regelte, sondern ebenfalls für den Planungsmehrwert der durch Um- und Aufzonungen entstehen wird. Vorgeschlagen wird mit der vorliegenden Vorlage für die Zuweisung von

Boden zu einer Bauzone sowie für Um- und Aufzonungen von Bauzonen, eine einheitliche Abgabe von mindestens 30 % der durch die Planung generierten Bodenmehrwerts durch die Gemeinden zu erheben ist.

Ein Vergleich mit den Nachbarkantonen zum Kanton Basel-Landschaft zeigt folgende Mehrwertabgabesätze:

Aargau: Neueinzonungen 20 %, Gemeinden können Mehrwertabgabe auf höchstens 30 % erhöhen.

Basel-Stadt: Mehrwertabgabe einheitlich 40 %.

Jura: Neueinzonungen 30 %, Um- oder Aufzonungen in der Bauzone 20 %.

Solothurn: Neueinzonungen und Umzonungen 20 %, Kommunal mit Reglement Erhöhung der MWA bis maximal 40 % möglich.

Mit den vorgeschlagenen 30 % Mehrwertabgabesatz für Ein-, Um- und Aufzonungen würde sich der Kanton Basel-Landschaft in der Mitte zwischen den 20 - 40 % der Mehrwertabgaben in den angrenzenden Kantonen bewegen.

Zu Absatz 1bis:

Sollte Art. 5 Abs. 1 RPG in den eidgenössischen Räten tatsächlich so revidiert werden, dass Mehrwertabgaben nur noch bei Neueinzonungen erhoben werden müssen, bestimmt § 2 Abs. 1bis, dass die Gemeinden in Abweichung von § 2 Abs. 1 bei Um- und Aufzonungen auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe verzichten können.

Zu Absatz 2:

Wenn die Gemeinden vom Mindestsatz von 30 % nach oben abweichen wollen, müssen sie dies zwingend in einem Reglement regeln. Dies könnte z.B. im Fall von Quartierplänen oder Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan relevant sein. Die Gemeinden erhalten damit ein Instrument, um auch im Zusammenhang mit Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan eine adäquate Mehrwertabgabe erheben zu können, die für die Realisierung von Infrastrukturen, die im Zusammenhang mit solchen Projekten erforderlich sind, eingesetzt werden können. Im Gegenzug werden die bisher vorgesehenen Infrastrukturbeiträge für Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan obsolet (vgl. nachfolgend § 2 Abs. 3 Rev-GAP).

Zu Absatz 3:

Im Unterschied zu den Infrastrukturbeiträgen, die nach der aktuellen Rechtslage mit den Bauwerken bzw. Sondernutzungsplanungen im Zusammenhang stehen müssen, ist die vorgeschlagene Regelung, die lediglich noch auf einer Mehrwertabgabe basiert, nicht mehr projektgebunden. Der Verwendungszweck der Mehrwertabgabe richtet sich nach den bundesrechtlichen Vorgaben. Dies führt zu einer Vereinfachung für die Gemeinden, weil im Unterschied zu den Infrastrukturabgaben die Mehrwertabgaben nicht mehr zwingend projektspezifisch eingesetzt werden müssen. Ausserdem eröffnet es den Gemeinden einen klar definierten Spielraum für die Erhebung von Planungsmehrwertabgaben. Auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bzw. im Lichte der Rechtssicherheit ist eine solch klar definierte Regelung für die Erhebung von Mehrwertabgaben wünschens- und begrüssenswert. Für die Gemeinden bedeutet dies letztlich, dass gerade bei Quartierplänen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan das Aushandeln von Infrastruktur-beiträgen entfällt. Für Investoren bedeutet dies umgekehrt, dass transparent erkennbar wird, mit welchen Mehrwertabgaben sie auf Grund ihrer Planungen rechnen müssen.

§ 3 Ermittlung der Mehrwertabgabe (Rev-GAP)

[1] Der Bodenmehrwert bemisst sich auf der Grundlage der beim statistischen Amt des Kantons vorhandenen, aktuellsten Bodenpreise:

a. bei Ein- und Umzonungen nach der Differenz zwischen den Bodenpreisen der relevanten Zonen unmittelbar vor und nach Rechtskraft der die Abgabepflicht auslösenden Planung;

b. bei Aufzonungen nach der Differenz zwischen den auf die maximale Nutzungsmöglichkeit bezogenen Bodenpreise vor und nach Rechtskraft der die Abgabepflicht auslösenden Planung.

[3]Die Ermittlung des Bodenmehrwerts darf eine verhältnismässige Pauschalierung über die gesamte Fläche des neu ein-, auf- oder umgezonten Bodens enthalten.

[4]Der ermittelte Bodenmehrwert wird vom Gemeinderat gleichzeitig mit dem Planungsbeschluss der Einwohnergemeinde verfügt. Die gemeinderätliche Verfügung wird in Analogie zu § 31 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 zeitgleich mit den Zonenvorschriften öffentlich aufgelegt und ist dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen.

[5]Innerhalb der Auflagefrist von 30 Tagen können die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie weitere Personen, die durch die Verfügung betroffen sind und der Kanton gegen diese beim Steuer- und Enteignungsgericht, Abteilung Enteignungsgericht, nach den Regeln von § 96a des Gesetzes vom 19. Juni 1950 über die Enteignung Beschwerde erheben. Das Gericht kann die Sistierung solcher Beschwerdeverfahren bis zur Rechtskraft des zugrundeliegenden Planungsbeschlusses anordnen.

Zu Absatz 1:

Bei Ein- und Umzonungen ist die Ermittlung des Bodenmehrwerts verhältnismässig einfach. Ergibt sich dieser doch aus der Differenz zwischen dem Wert vor der Ein- bzw. Umzonung und jenem danach. Das Statistische Amt des Kantons führt seit Jahren eine Bodenpreisstatistik, die jährlich die Bodenpreise sowohl nach Zonen, als auch in und ausserhalb des Baugebiets ermittelt. Diese Daten können als Grundlage für die Ermittlung des Bodenmehrwerts verwendet werden, was den Aufwand für die Gemeinden für die Ermittlung des Bodenmehrwerts erheblich vereinfacht. Der bisherige § 3 Abs. 3 regelte, dass bei der Bodenmehrwertermittlung eine verhältnismässige Pauschalisierung zulässig sei, kann mit der neu vorgeschlagenen Regelung, die bereits eine verhältnismässige Pauschalisierung enthält, gestrichen werden.

Ebenfalls gestrichen werden kann der bisherige § 3 Abs. 7, der regelte, dass für die Ermittlung des Werts des Landwirtschaftsland die zuständige kantonale Fachstelle beizuziehen ist. Die Bodenpreise des Statistischen Amts umfassen auch jene von Landwirtschaftsland. Insofern kann ebenfalls auf diese Werte abgestellt werden.

Die Ermittlung des Bodenmehrwerts, aus dem sich die Mehrwertabgabe letztlich berechnet, ist bei Aufzonungen etwas anspruchsvoller. Zu berücksichtigen sind dabei der Bodenpreis vor der Planung und die Nutzungserhöhung. Als Ausgangswert dient ebenfalls der Bodenpreis auf der Grundlage der Bodenpreisstatistik des Statistischen Amts bezogen auf die maximal mögliche bauliche Nutzung eines Grundstücks vor der Aufzonung. Also Beispielsweise liegt der auf den statistischen Daten ermittelte Bodenpreis eines Grundstücks in der Wohnzone bei CHF 800.-/m^2. Bezogen auf die maximal mögliche Nutzung des Grundstücks ergibt dies, wenn beispielsweise von einer Grundstücksfläche von 1000 m^2 und einer maximal realisierbaren Bruttogeschossfläche (BGF) von 400 m^2 ausgegangen wird, einen auf diese Nutzung bezogenen Wert von CHF 2000.-/m^2 (1000 m^2 * CHF 800.-/m^2 : 400 m^2). Wird die maximal mögliche Nutzung bei der Aufzonung auf eine BGF von 600 m^2 erhöht, beträgt der Mehrwert CHF 400'000.- (600 m^2 * 2000.-/m^2 - 400 m^2 * 2000.-/m^2). Bezogen auf die Grundstückfläche beträgt der Mehrwert wiederum CHF 400.-/m^2.

Zu Absatz 3:

Gestrichen. Vgl. Bemerkungen zu Absatz 1.

Zu den Absätzen 4 und 5

Gegenüber der bisherigen Version des GAP soll neu auch der Kanton ausdrücklich die Möglichkeit erhalten, gegen verfügte Bodenmehrwerte Beschwerde erheben zu können. Der Grund liegt darin, dass der Kanton von der Bodenmehrwertschätzung ebenfalls betroffen ist, zumal ihm ein Teil der Mehrwertabgaben für die zweckgebundene Verwendung gemäss § 5 Abs. 3 des Gesetzes zusteht (vgl. nachfolgend). Ein nicht korrekt ermittelter bzw. verfügter Planungsmehrwert kann zu empfindlichen Einbussen der Mehrwertabgabeerträge führen, die dann beim zweckbestimmten Einsatz dieser Mittel, die gerade bei Entschädigungen auch den Gemeinden zugutekommen, fehlen. Der Zweck der postulierten Beschwerdemöglichkeit des Kantons ist es nicht, in die Gemeindeautonomie einzugreifen. Vielmehr geht es darum, überall im Kanton reelle Bodenmehrwerte im Fall von Planungsmassnahmen, die einen Mehrwert schaffen, sicherstellen zu können. Deshalb erscheint es sachgerecht, dass der Kanton eben auch beschwerdeberechtigt ist, wenn die Bodenmehrwerte verfügt werden. Aus diesem Grund ist die Verfügung, mit der der ermittelte Planungsmehrwert vom Gemeinderat eröffnet wird, auch dem Regierungsrat zu Kenntnis zu bringen.

Zu Absatz 7:

Gestrichen. Vgl. Bemerkungen zu Absatz 1.

§ 4 Verfügung der Mehrwertabgabe (Rev-GAP)

[2]Für einen Mehrwert bis CHF 30'000.– wird keine Abgabe erhoben. Sind von der Planungsmassnahme mehrere Grundstücke derselben Grundeigentümerschaft betroffen, so kann diese die Freigrenze nur einmal beanspruchen.

Im erwähnten Bundesgerichtsurteil (BGE 1C_245/2019 bzw. 147 I 225) erachtete das Bundesgericht eine Mehrwertfreigrenze von CHF 50'000.00, wie sie im ursprünglichen Mehrwertabgabegesetz vorgesehen ist, als zu hoch und kassierte diese Bestimmung ebenfalls. CHF 30'000.00 entspricht dem Freibetrag, den der Regierungsrat schon in der Landratsvorlage 2016/403 dem Landrat vorgeschlagen hatte. Mit diesem Freibetrag, unter dem keine Mehrwertabgabe erhoben wird, wird Bundesrecht auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, nicht verletzt.

§ 5 Verteilung und Verwendung der Erträge (Rev-GAP)

[1]Die Mehrwertabgabe steht:

a. für neu eingezontes Land zu 75 % dem Kanton und zu 25 % der Standortgemeinde des Bodens zu;

b. für Auf- und Umzonungen zu 25 % dem Kanton und zu 75 % der Standortgemeinde des Bodens zu.

[3]Die Erträge des Kantons aus den Mehrwertabgaben werden:

a. primär gemäss § 1 Abs. 3 eingesetzt;

b. für die Aufwertung öffentliche zugänglichen Räume und Gebiete in und ausserhalb des Siedlungsgebiets sowie

c. für Massnahmen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss § 106a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984) oder für weitere Massnahmen der Raumplanung.

[3bis]Der Regierungsrat regelt die Details zu Absatz 3.

[4]Die dem Kanton zustehende Mehrwertabgabe wird als Spezialfinanzierung geführt, der auch die Aufwendungen des Kantons im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe belastet werden.

[5]aufgehoben

Zu Absatz 1:

Da neu auch Planungsmehrwerte aus Um- und Aufzonungen der Mehrwertabgabepflicht unterliegen sollen, ist zu regeln, welches Gemeinwesen in welchem Umfang Anspruch auf die Mehrwertabgaben hat. Keine Änderung erfährt die Verteilung zwischen Kanton und der Standortgemeinde des Bodens bei Einzonungen, wonach 75 % der Mehrwertabgabe dem Kanton und 25 % der Standortgemeinde des Bodens zufallen werden. Umgekehrt dazu sollen Mehrwertabgaben aus Auf- und Umzonungen zu Dreivierteln bei den Gemeinden verbleiben und lediglich zu einem Viertel an den Kanton gehen.

Zu Absatz 3:

Wie bisher werden die Mehrwertabgaben vom Kanton in erster Linie für Entschädigungen aus Auszonungen von überdimensionierten Bauzonen verwendet werden. Neu ist die subsidiäre Verwendung der Erträge des Kantons aus den Mehrwertabgaben für die Aufwertung öffentlich zugänglicher Räume und Gebiete innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets. Ziel der so eingesetzten Mittel ist es, eine Verbesserung der Qualität und der Aufwertung von Naturräumen herbeizuführen, wo das erforderlich erscheint, mit dem Ziel einen Beitrag zur Aufwertung von Naherholungsgebieten zu leisten. Unverändert bleibt, dass der Kanton die Einnahmen aus den Mehrwertabgaben für Massnahmen der Wohnbau und Eigentumsförderung subsidiär einsetzen kann.

Zu Absatz 3bis:

Die Details der Verwendung der Erträge des Kantons aus den Mehrwertabgaben sind vom Regierungsrat zu regeln, was bedeutet, dass er dies auf dem Verordnungsweg umsetzen muss.

Zu Absatz 4:

Im aktuellen GAP ist vorgesehen, dass die dem Kanton zustehenden Mehrwertabgaben in einen Fonds einfliessen. Der Mehrwertabgabefonds entspricht aber der Definition nach einer Spezialfinanzierung gemäss § 54 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; SGS 310). Mit der vorliegenden Revision des GAP wird die Gelegenheit wahrgenommen, im Sinne des FHG die Bestimmung von § 5 Abs. 4 entsprechend anzupassen.

Zu Absatz 5:

Mit dem Wegfall der Infrastrukturbeiträge und der neu vorgesehenen Verteilung der Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen, erübrigt sich die Regelung, die vorsieht, wem die Infrastrukturbeiträge zustehen und wie sie zu verwenden sind. Die Mehrwertabgaben sind gemäss § 22 Abs. 2 lit. c. der Gemeinderechnungsverordnung (SGS 180.10) als Fonds zu führen. Damit fliessen also alle Einnahmen der Gemeinden aus den Mehrwertabgaben in einen Mehrwertabgabefonds, den jede Gemeinde zu führen hat. Eine weitergehende Regelung im GAP ist deshalb nicht erforderlich.

§ 6 Übergangsbestimmungen (Rev-GAP)

[1]Für beschlossene Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan, für die ein gültiger verwaltungsrechtlicher Vertrag über einen Infrastrukturbeitrag vorliegt, gilt für die Erhebung der Mehrwertabgabe bei Inkrafttreten dieser Revision das alte, in allen anderen Fällen das revidierte Gesetz.

[2]Die Verwendung bereits erhobener Infrastrukturbeiträge richtet sich nach dem vertraglich geregelten Verwendungszweck.

Zu Absatz 1:

Wegen der Aufhebung der Infrastrukturabgaben für Quartierpläne und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan ist zu regeln, was bei Inkrafttreten der vorliegenden Revision gilt, wenn solche Planungen beschlossen und bereits ein Vertrag über einen Infrastrukturbeitrag vorliegt. Insbesondere bei Quartierplanungen, die, damit sie rechtskräftig werden, noch der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürfen, ist es angezeigt, dies klar zu regeln.

Zu Absatz 2:

Die verwaltungsrechtlichen Verträge in denen die Infrastrukturbeiträge und deren Verwendungszweck geregelt wurden, behalten nach der Revision des GAP ihre Gültigkeit. Um allfälligen Unklarheiten vorzubeugen, wird in den Übergangsbestimmungen festgehalten, wie die bisher erhobenen Infrastrukturbeiträge zu verwenden sind.

1.4. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm

Die Revision des GAP ist eine Folge des Bundesgerichtsurteils BGE 1C_245/2019 bzw. 147 I 225. Eine strategische Verankerung und das Verhältnis zum Regierungsprogramm sind somit nicht gegeben, sondern sind dem Nachvollzug der bundesrechtlichen Rahmengesetzgebung geschuldet.

1.5. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Die Rechtsgrundlagen zur Erhebung von Planungsmehrwertabgaben finden sich im Bundesgesetz über die Raumplanung in den Art. 5 Abs. 1 und 1bis, welche vorsehen, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, regelt.

1.6. Finanzielle Auswirkungen

Gegenüber der Vorlage aus dem Jahr 2016 (LRV 2016/403) haben sich in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen keine grundlegenden Änderungen ergeben. Nach wie vor ist davon auszugehen, dass bei einer stärkeren Bevölkerungsentwicklung und längerfristig (bis ins Jahr 2035) das Siedlungsgebiet rund 8'500 ha umfassen wird. So sieht es die Ausgangslage zum aktuellen Richtplan vor. Nur bei einer stärkeren Bevölkerungsentwicklung bedarf es zusätzlicher Siedlungsflächen, wobei die neuen Bauzonen in Nutzungsplanungsverfahren ausgeschieden werden können. Mit grösseren Einzonungen ist allerdings kurz und mittelfristig nicht zu rechnen. Dies wird durch den Umstand belegt, dass seit dem Inkrafttreten des GAP am 1. Mai 2019 bisher aufgrund lediglich einer einzigen Einzonung Mehrwertabgaben im Umfang von rund CHF 23'000.00 erhoben wurden. Andere Neueinzonungen waren bisher nicht zu verzeichnen.

Nach wie vor liegen aktuell grössere, unbebaute Bauzonenreserven eher im ländlichen Gebiet des Kantons. Die betroffenen Gemeinden wurden durch den Kanton aufgefordert, ihre Bauzonen zu überprüfen und ggf. im Sinne von § 15 Abs. 2 RPG zu reduzieren. Sollte auf Grund der Überprüfung der Bauzonen tatsächlich ihre flächenmässige Reduktion erforderlich werden, wird sich die Frage stellen, ob damit eine Entschädigungspflicht verbunden sein wird. Dies hängt u.a. auch davon ab, ob Grundstücke bereits hinreichend erschlossen sind oder nicht. Jedenfalls in Bezug auf Auszonungen ist es deshalb äusserst schwierig, eine Prognose darüber abzugeben, in welchem Umfang auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind und ob diese Reduktionen auch zu einer Entschädigungspflicht führen werden.

Ebenso schwierig ist es abzuschätzen, in welchem Umfang in den kommenden Jahren Um- und Aufzonungen stattfinden werden. Tendenziell ist in den letzten dreissig Jahren eine Zunahme an Sondernutzungsplanungen festzustellen, die in der Regel eine Form der Aufzonung darstellen. Während in den Siebziger- und Achtzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts die Anzahl der Sondernutzungsplanungen insgesamt pro Jahrzehnt bei 26 bzw. 16 lag, kann in den Neunzigerjahren und im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends eine Zunahme auf 83 bzw. 95 Quartierplanungen festgestellt werden. Und nochmals ein Sprung nach oben ist zwischen 2010 und 2020 zu

verzeichnen, wo insgesamt 159 Sondernutzungsplanungen beschlossen wurden[1]. Aus den Daten der von 2010 bis 2018 erlassen Quartierplanungen kann retrospektiv eine sehr grobe Abschätzung des potentiellen Mehrwerts infolge dieser Planungen oder Aufzonungen auf der Basis von § 3 Abs. 1 Bst. b. Rev-GAP gemacht werden. Dabei wird angenommen, dass es sich bei den Quartierplanungen, was die Regel ist, um solche in Wohnzonen handelt und es wird der vom statistischen Amt publizierte Quadratmeterpreis über den ganzen Kanton gemittelt für die reine Wohnzone 2019/2021 der Schätzung zu Grunde gelegt.

	Insgesamt[2]	**CHF pro m²**	**Wert total**
Fläche QP Grundstücke	611'000 m²	CHF 1199.-[3]	
BGF vor QP	438'000 m²	CHF 1673.-[4]	CHF 732'774'000.-
BGF nach QP	661'000 m²	CHF1673.-	CHF 1'105'853'000.-
Geschätzter Planungsmehrwert		**CHF 611.-[5]**	**CHF 373'079'000.-**

Bei einem Mehrwertabgabesatz von 30 % wären bei diesen Sondernutzungsplanungen nach dem vorliegenden Revisionsvorschlag insgesamt also rund CHF 111'924'000.- Mehrwertabgaben fällig gewesen. Davon wären 75 % oder rund CHF 83'900'000.- durch die Gemeinden und rund CHF 28'000'000.- durch den Kanton vereinnahmt worden.

Wie sich die Situation betreffend den durch planerische Massnahmen generierten Mehrwerten und den daraus folgenden Mehrwertabgaben entwickeln wird, ist äusserst schwierig abzuschätzen. Dies begründet sich damit, dass sich gegenwärtig zur Summe der künftigen Ein-, Auf- und Umzonungen und zu den dadurch entstehenden Mehrwerten keine auch nur einigermassen verlässlichen Angaben machen lassen. Insbesondere ist auch der Zeitpunkt der Abschöpfung des Mehrwertes völlig offen, weil dieser erst mit der Erteilung einer Baubewilligung oder der Veräusserung etc. des Grundstücks zur Zahlung fällig wird. Aus diesen Gründen ist es gegenwärtig nicht opportun im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) im Zusammenhang mit den Mehrwertabgaben Mittel einzustellen. In Zukunft ist es jedoch denkbar, dass auf Grund von Erfahrungswerten im Zusammenhang mit Mehrwertabgaben im AFP die entsprechenden Mittel budgetiert bzw. ausgewiesen werden.

Unverändert bleibt die Bestimmung des GAP, dass die bei der Berechnung einer allfälligen Grundstücksgewinnsteuer die effektiv bezahlte Mehrwertabgabe vollumfänglich in Abzug zu bringen sei wird. Diese Regelung hat ihre Grundlage in Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG. Dies wird auf Kantonsebene zu Ausfällen bei den Steuereinnahmen aus den Grundstückgewinnen führen. Diese frei einsetzbaren Steuermittel werden auf der Ebene des Kantons substituiert durch zweckgebundene Gelder, insbesondere für Massnahmen der Raumplanung. Bei den Mehrwertabgabenanteilen, die bei den Gemeinden anfallen, verliert der Kanton Einnahmen aus Grundstückgewinnen. Gleichwohl erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, dass den Gemeinden aus von ihnen durchzuführenden und zu beschliessenden Um- und Aufzonungen Mehrwertabgaben zukommen, wobei der gesetzlich vorgesehene Mindestsatz von 30 % als massvoll erscheint.

[1] Auswertung des Amts für Raumplanung für die Jahre 2010 - 2018.
[2] Sämtlich Zahlen in der Tabelle sind gerundet.
[3] Vom Statistischen Amt publizierter Quadratmeterpreis.
[4] Quadratmeterpreis bezogen auf die BGF.
[5] Wert bezogen auf die Grundstücksfläche.

In personeller Hinsicht ist nicht zu erwarten, dass sich infolge der Gesetzesanpassung finanzielle Auswirkungen ergeben werden. Schon heute führt das statistische Amt eine Statistik der Bodenpreise im Kanton. Auf dieser Basis sollen künftig die für die Ermittlung der Bodenmehrwerte erforderlichen Bodenpreise hergeleitet werden. Die Herleitung wird auf einem standardisierten, EDV-basierten Prozess erfolgen, weshalb sich der Personalaufwand dafür in einem Rahmen bewegen wird, der nach heutigem Wissensstand durch die vorhandenen Personalressourcen abgedeckt werden kann.

1.7. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

1.8. Regulierungsfolgenabschätzung (§ 4 KMU-Entlastungsgesetz und § 58 Abs.1 Bst. e und e^bis Geschäftsordnung Landrat)

Die vorgeschlagene Revision des GAP, mit der die Abgeltung von Planungsmehrwerten auch bei Um- und Aufzonungen geregelt wird, hat insoweit eine spezifische KMU-Relevanz, als Verdichtungen (Auf- und Umzonungen bzw. Mehrnutzungen) in Gewerbezonen eine Mehrwertabgabepflicht auslösen können, welche die ansässigen KMU in finanzieller Hinsicht belasten kann. Auch bei Umzonungen bzw. Transformationen von Gewerbe- und Industriezonen in höherwertige Wohn- oder Wohn- und Geschäftszonen kann das in der Gewerbezone ansässige KMU abgabepflichtig werden. Dem steht eine Wertsteigerung des Grundstücks auf Grund der Planungsmassnahme gegenüber, die nach Abzug der Mehrwertabgabe von 30 % mindestens 70 % des Planungsmehrwerts entspricht. Dieser lässt sich entweder über die neue bauliche Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks oder durch seinen Verkauf realisieren. Selbst wenn eine Gemeinde einen höheren Abgabesatz vorsehen würde, verbliebe eine auf die Planungsmassnahme zurückzuführende Wertsteigerung des Grundstücks. Sonstige Folgen sind aus der Teilrevision des GAP für KMU nicht zu erwarten oder absehbar.

1.9. Vorstösse des Landrats

Mit der Revision des GAP kann der am 24. Februar 2022 als Postulat überwiesene parlamentarische Vorstoss von Markus Meier 2021/20 betreffend "Mehrwertabgaben (Abgeltung von Planungsmehrwerten): Ein von allen Mehrwertabgaben gesetzlich interkommunal einzusetzender Anteil ist unabdingbar" abgeschrieben werden. Mit dem Vorstoss wurde gefordert, dass der Kanton an den für Auf- und Umzonungen erhobenen Mehrwertabgaben substantiell partizipieren soll und mit diesen Geldern ein innerkantonaler Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen, die durch Planungsmassnahmen entstehen können, ausgeglichen werde. Mit dem vorliegenden Vorschlag zur Revision des GAP wird diesem Anliegen entsprochen.

2. Anträge

2.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

Das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten wird gemäss Beilage geändert.

2.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrats

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung des folgenden Vorstoss' mit entsprechender Begründung:

Das Postulat Text «Mehrwertabgaben (Abgeltung von Planungsmehrwerten): Ein von allen Mehrwertabgaben gesetzlich interkommunal einzusetzender Anteil ist unabdingbar» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin:

3. Anhang

– Entwurf Landratsbeschluss
– Änderung des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten
– Kommentierte Synopse zur Revision des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten

Landratsbeschluss

über die Revision des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP; SGS 404)

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten wird gemäss Beilage geändert.

2. Das Postulat «Mehrwertabgaben (Abgeltung von Planungsmehrwerten): Ein von allen Mehrwertabgaben gesetzlich interkommunal einzusetzender Anteil ist unabdingbar» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: