

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion
Andres Rohner
Stv. Generalsekretär, Leiter Recht
Rheinstrasse 29
4410 Rheinstrasse

Liestal, 1. Juli 2025

030 25 18 / MH

Prüfung der Rechtsgültigkeit der Initiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe»

Sehr geehrter Herr Rohner
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 13. Mai 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, S. 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 144 ff. ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1064 ff.).

2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 5. Juni 2025, publiziert im Amtsblatt vom 10. Juni 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 2'945 Unterschriften zustande gekommen ist). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des

Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Initiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt.

3.1. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält (vgl. § 28 Abs. 2 KV). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV, § 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die formulierte Volksinitiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

3.2. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

3.3. Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt die Änderung des bestehenden Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten vom 27. September 2018 (GAP). Für Einzonungen sollen die Gemeinden eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent erheben. Bei Aufzonungen soll keine Mehrwertabgabe erhoben werden, wobei dies nicht explizit geregelt wird, sondern sich aus den Unterlagen des Initiativkomitees ergibt. Bei Umzonungen können die Gemeinden eine Abgabe von maximal 30 Prozent erheben. Geändert werden soll die Bestimmung über die Ermittlung der Mehr-

wertabgabe. Bereits bisher wird die Mehrwertabgabe erhoben, sobald eine mehrwertrealisierende Veräusserung erfolgt (vgl. § 4 Abs. 1 und Abs. 3 Bst. a GAP). Die Freigrenze für einen Planungsmehrwert bis 50'000 Franken soll auf 30'000 Franken gesenkt werden. Im Initiativtext werden im neuen § 4 Abs. 1^{bis} GAP Eigentümerwechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung von der Mehrwertabgabe ausgenommen. Weiter ändert der Initiativtext die Verteilung der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe und bindet die Verwendung der Erträge auf Kantonsebene (zusätzlich zu bereits vorhandenen Vorgaben) an die in Art. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) definierten Ziele und die Verwendung der Erträge auf Gemeindeebene (zusätzlich zu den bereits vorhandenen Vorgaben) an die Voraussetzung, dass sie mit den Bauvorhaben innerhalb der Umzonung im Zusammenhang stehen müssen.

3.4. Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

Materielles

4. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV, § 78 Abs. 2 GpR).

4.1. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist eine derartige Unmöglichkeit nicht ersichtlich, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

4.2. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll (vgl. § 29 Abs. 1 KV), hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt. Das Ergebnis hängt stark davon ab, wessen Verständnis als Massstab für die Offensichtlichkeit zugrunde gelegt wird. Die Beurteilung dieser Frage richtet sich dabei nach dem Verständnis des zur Prüfung zuständigen Organs (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungs-

recht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, E. 3). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

4.3. Verstösst eine Initiative gegen das übergeordnete Recht, so spricht man von der materiellen oder inhaltlichen Rechtswidrigkeit einer Initiative (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2023, Rz. 2026). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departements widersprechen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2031).

5.1. Die Initiativbestimmung tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext auch mit Bundesrecht und der Kantonsverfassung vereinbar ist.

5.2. Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Art. 75 Abs. 2 BV). Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung (Art. 75 Abs. 3 BV). Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) schreibt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vor, welche durch Planungen entstehen. In Art. 5 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG wird die Rechtsgrundlage für den Ausgleich von Planungsvorteilen (und Nachteilen) geregelt: Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen (Art. 5 Abs. 1 RPG). 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 (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). In den folgenden Bestimmungen wird die Verwendung und Bemessung der Mehrwertabgabe geregelt: 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^{bis}, verwendet (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG). Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert an-

gemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG). Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn: ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre (Bst. a); oder der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Bst. b).

5.3. In der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV) wird die Raumplanung in den §§ 116 f. KV geregelt. Erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, werden im Rahmen des Gesetzes angemessen ausgeglichen (§ 116 Abs. 4 KV). Das Bundesgericht hielt zu § 116 Abs. 4 KV fest, dass dieser Bestimmung neben Art. 5 Abs. 1 RPG keine selbständige Bedeutung zukomme (BGE 147 I 225, E. 4.2).

5.4. Nachfolgend sind die einzelnen Bestimmungen der Gesetzesinitiative auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht und der Kantonsverfassung zu überprüfen.

5.4.1. Im Bundesgerichtsentscheid (BGE) 142 I 177 führt das Bundesgericht aus, die Erhebung einer Mehrwertabgabe entspreche einem durch die Bundesgesetzgebung (Art. 5 Abs. 1 RPG) und die kantonale Verfassung (§ 116 Abs. 4 KV) vorgesehenen Gesetzgebungsauftrag an die kantonale Legislative, dem diese im Kanton Basel-Landschaft bislang nicht nachgekommen sei (E. 4.2). Solange der Kanton von seiner Kompetenz zur Erhebung einer Mehrwertabgabe nicht Gebrauch mache, könne den Gemeinden nicht verwehrt werden, diese Aufgabe in eigener Kompetenz wahrzunehmen, weil sie eng mit der ihnen obliegenden Ortsplanung verknüpft sei (E. 4.2.1 ff). In der Folge erarbeitete und erliess die Legislative des Kantons Basel-Landschaft das Gesetz vom 27. September 2018 über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP).

5.4.2. Die Abgabepflicht wird heute in § 2 GAP geregelt. Die aktuelle Fassung sieht eine Mehrwertabgabe auf Neuzuweisungen zur Bauzone vor (§ 2 Abs. 1 GAP). Die Gemeinden waren nicht berechtigt, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben (§ 2 Abs. 2 GAP). Mit anderen Worten war in der im September 2018 erlassenen Fassung des GAP einzig die Mehrwertabgabe auf Einzonungen, nicht aber Auf- und Umzonungen vorgesehen. Den Gemeinden war es sogar verboten, weitergehende Mehrwertabgaben als auf Einzonungen zu erheben.

5.4.3. In dem den Kanton Basel-Landschaft und das GAP betreffenden Urteil des Bundesgerichts vom 19. November 2020 (BGE 147 I 225) hielt dieses fest, dass es bundesrechtswidrig sei, wenn ein Kanton einen Mehrewertausgleich nur bei Neueinzonungen vorsehe und es den Gemeinden gleichzeitig verbiete, einen eigenen, weitergehenden Vorteilsausgleich einzuführen, beispielsweise für Um- und Aufzonungen. Das Raumplanungsrecht schreibe vor, dass grundsätzlich alle Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, angemessen ausgeglichen werden müssen. Wenn der Kanton dazu nichts regle, seien die Gemeinden kompetent, dies selbst zu regeln (vgl. auch BGE 142 I 177). Im Urteil 1C_233/2021 vom 5. April 2022 wiederholte das Bundesgericht, dass Art. 5

Abs. 1 RPG von den Kantonen verlange, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Um- und Aufzonen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen (E. 3.5).

5.4.4. Die ursprüngliche Version des § 2 GAP war laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung somit nicht mit Art. 5 RPG vereinbar, weshalb das Bundesgericht § 2 Abs. 2 GAP aufgehoben hat (vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_245/2019 vom 19. November 2020 [puliziert], Ziff. 1 Dispositiv). Der Kanton Basel-Landschaft müsste das Gesetz folglich anpassen. Der Kanton plante tatsächlich eine Revision des GAP, wonach dieser nicht nur für Einzonungen, sondern auch für Um- und Aufzonen eine Mehrwertabgabe vorsieht. Aufgrund der zweiten Teilrevision des Raumplanungsrechts (RPG 2) auf Bundesebene wurde die Revision des kantonalen Mehrwertabgabengesetzes (GAP) sistiert (vgl. Medienmitteilung vom 26. Juni 2024; abrufbar unter www.bl.ch → Medienmitteilungen: Alle Medienmitteilungen → Planungsmehrwertabgaben: Regierungsrat beantragt Gesetzesrevision, zuletzt besucht am 1. Juli 2025).

5.4.5. Aus der dargelegten Rechtsprechung des Bundesgerichts folgt, dass auch der gemäss dem Initiativtext vorgesehene § 2 GAP die Anforderungen des aktuell geltenden Art. 5 RPG nicht erfüllt. Art. 5 RPG verlangt laut der bundesgerichtlichen Auslegung, dass grundsätzlich alle Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, angemessen ausgeglichen werden müssen. Der Initiativtext (§ 2 GAP) verlangt jedoch einzig zwingend den Mehrwertausgleich auf Einzonungen und ermöglicht den Gemeinden die Erhebung einer Mehrwertabgabe auf Umzonungen als fakultative Abgabe. Zur Mehrwertabgabe auf Aufzonen äussert sich der Initiativtext nicht. Aus den Unterlagen des Initiativkomitees lässt sich entnehmen, dass bei Aufzonen keine Mehrwertabgabe erhoben werden soll. Somit setzt der geplante § 2 Abs. 1 GAP gemäss dem Initiativtext den geltenden Art. 5 RPG nur ungenügend um. Man könnte nun argumentieren, § 2 Abs. 1 GAP des Initiativtexts enthalte hinsichtlich der Aufzonen ein qualifiziertes Schweigen. D.h. eine bewusste, stillschweigende Verneinung der Frage, ob auch auf Aufzonen Mehrwertabgaben erhoben werden sollen. Wäre dem so, dann müsste man § 2 GAP, insbesondere aufgrund der klaren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, als offensichtlich rechtsungültig im Sinne von § 78 Abs. 2 GpR bezeichnen. Naturgemäss kann allerdings ein qualifiziertes Schweigen nicht aus dem Initiativtext gestrichen bzw. gelöscht werden. Initiativen sind bundesrechtskonform resp. verfassungskonform zu interpretieren, was bedeutet, dass im Rahmen anerkannter Auslegungsregeln eine für die Initianten günstige Auslegung Vorrang besitzt. Die materielle Rechtswidrigkeit einer Initiative darf nur angenommen werden, wenn diese den Grad einer gewissen Offensichtlichkeit erreicht hat (Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] 810 17 286 vom 18. Januar 2018 E. 5.5). Zu Gunsten der Initianten muss deshalb der Schluss gezogen werden, dass die Gemeinden aufgrund der Lücke hinsichtlich der Aufzonen im Initiativtext entsprechend der Rechtsprechung des Bundesgerichts weiterhin (BGE 142 I 177, E. 4.2.3) berechtigt sind, Mehrwertabgaben auf Gemeindeebene zu regeln, solange der Kanton die Mehrwertabgabe auf Aufzonen nicht selber regelt.

5.4.6. Gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b GAP des Initiativtextes können die Gemeinden bei Umzonungen eine Mehrwertabgabe verlangen. Die Freiwilligkeit («Die Gemeinden können...») steht in einem gewissen Widerspruch zu Art. 5 RPG, welcher auch für Umzonungen eine Mehrwertabgabe vorschreibt. § 2 Abs. 1 Bst. b GAP des Initiativtextes kommt jedoch im Endeffekt keine eigenständige Bedeutung zu. Die Gemeinden sind gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b GAP (Initiativtext) berechtigt, auf Gemeindeebene für Umzonungen Mehrwertabgaben vorzusehen und damit Art. 5 RPG Folge zu leisten.

Die obigen Überlegungen haben nur Gültigkeit unter dem aktuell gültigen Art. 5 RPG. Es sind die nachfolgenden Ausführungen zu beachten.

6.1. Im Rahmen der zweiten Teilrevision des RPG (RPG 2) wurde als Reaktion des Bundesparlaments auf die obigen Bundesgerichtsentscheide eine Änderung bzw. Konkretisierung von Art. 5 RPG (nachfolgend: nRPG) beschlossen. Danach müssen die Kantone künftig mindestens durch Einzonungen entstandene Mehrwerte ausgleichen (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} nRPG). Die Erhebung von Mehrwertabgaben durch die Kantone auf Aufzonungen und Umzonungen ist aufgrund des künftigen Bundesrechts fakultativ. Nach dem vom Bundesparlament beschlossenen neuen Art. 5 nRPG wäre der geplante § 2 GAP gemäss dem Initiativtext bundesrechtskonform, da dieser gleich wie Art. 5 Abs. 1 nRPG für Einzonungen eine Abgabe von 20 % vorsieht und damit die Mindestanforderungen des Bundesrechts erfüllt. Dem Kanton steht es offen, ob er auch für Umzonungen und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe vorsehen möchte. Nach dem Initiativtext können die Gemeinden fakultativ auf Umzonungen eine Abgabe von maximal 30 % erheben. Auf Aufzonungen wäre keine Mehrwertabgabe vorgesehen. Aufzonungen werden im Initiativtext nicht erwähnt.

6.2. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beabsichtigt, dem Bundesrat zu beantragen, das revidierte Raumplanungsrecht (Raumplanungsgesetz und Raumplanungsverordnung) auf den 1. Juli 2026 in Kraft zu setzen. Unter den Neuerungen von RPG 2 befinden sich auch solche, die keiner Umsetzung ins kantonale Recht bedürfen. Diesbezüglich ist daher auch eine frühere Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2026 denkbar (vgl. Schreiben des Vorstehers des UVEK, Bundesrat Albert Röstli, vom 27. Mai 2025 an die Kantonsregierungen mit dem Betreff «Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und Änderung der Raumplanungsverordnung [Umsetzung von RPG 2 und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien]: Voraussichtliches Datum des Inkrafttretens»).

6.3. Unter der Voraussetzung, dass der revidierte Art. 5 RPG (RPG 2) im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Landrats über die Rechtsgültigkeit der Initiative in Kraft gesetzt sein wird, ist aufgrund

der vorstehenden Ausführungen der geplante § 2 Abs. 1 GAP gemäss dem Initiativtext mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar (vgl. § 29 Abs. 1 KV, § 78 Abs. 1 und 2 GpR).

7.1. Nachfolgend ist zu klären, ob der geplante § 2 Abs. 1 GAP des Initiativtexts mit § 116 Abs. 4 KV vereinbar ist. Erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, werden im Rahmen des Gesetzes angemessen ausgeglichen (§ 116 Abs. 4 KV). Aufgrund des Wortlauts ist diese Verfassungsbestimmung so zu verstehen, dass sämtliche Planungsvorteile, d.h. solche durch Einzonungen, Umzonungen und Aufzonungen, auszugleichen sind. So bezeichnet auch das Bundesgericht den bisherigen Art. 5 Abs. 1 RPG als fast deckungsgleich mit § 116 Abs. 4 KV (BGE 147 I 225, E. 4.2). So komme der Verfassungsbestimmung neben Art. 5 Abs. 1 RPG keine selbstständige Bedeutung zu. Art. 5 nRPG geht aber weniger weit als der bisherige Art. 5 RPG. Er verlangt mindestens eine Mehrwertabgabe auf Einzonungen. Die Erhebung von Mehrwertabgaben für Auf- und Umzonungen ist jedoch nach Art. 5 nRPG fakultativ. Damit wird § 116 Abs. 4 KV unter dem neuen Raumplanungsrecht (RPG 2) neuerdings selbstständige Bedeutung zukommen, da er weiterhin auf sämtliche Planungsvorteile (Einzonung, Umzonung und Aufzonung) eine Mehrwertabgabe verlangt. § 116 Abs. 4 wurde als wesentlicher Punkt der Raumplanung bewusst in die Kantonsverfassung aufgenommen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Frage der Mehrwertabschöpfung beim Entwurf des Raumplanungsgesetzes von 1979 ein «heisses Eisen» war (vgl. Protokoll über die Diskussion der Kommission 4 des Verfassungsrates vom 1. Juli 1980, S. 65).

7.2. Der geplante § 2 GAP gemäss dem Initiativtext erfüllt somit die Anforderungen von § 116 Abs. 4 KV nicht, da er auf Aufzonungen keine Mehrwertabgabe vorsieht. Der Initiativtext (§ 2 GAP) verlangt den Mehrwertausgleich auf Einzonungen und ermöglicht den Gemeinden die Erhebung einer Mehrwertabgabe auf Umzonungen als fakultative Abgabe. Zur Mehrwertabgabe auf Aufzonungen äussert sich der Initiativtext nicht. Aus den Unterlagen des Initiativkomitees lässt sich entnehmen, dass bei Aufzonungen keine Mehrwertabgabe erhoben werden soll. Somit setzt der geplante § 2 Abs. 1 GAP gemäss dem Initiativtext den geltenden § 116 Abs. 4 KV nur ungenügend um. Man könnte nun argumentieren, der § 2 Abs. 1 GAP des Initiativtexts enthalte hinsichtlich der Aufzonung ein qualifiziertes Schweigen. D.h. eine bewusste, stillschweigende Verneinung der Frage, ob auch auf Aufzonungen Mehrwertabgaben erhoben werden sollen. Wäre dem so, dann müsste man § 2 GAP, insbesondere aufgrund der klaren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, als offensichtlich rechtsungültig im Sinne von § 78 Abs. 2 GpR bezeichnen. Naturgemäss kann allerdings ein qualifiziertes Schweigen nicht aus dem Initiativtext gestrichen bzw. gelöscht werden. Initiativen sind bundesrechtskonform resp. verfassungskonform zu interpretieren, was bedeutet, dass im Rahmen anerkannter Auslegungsregeln eine für die Initianten günstige Auslegung Vorrang besitzt. Die materielle Rechtswidrigkeit einer Initiative darf nur angenommen werden, wenn diese den Grad einer gewissen Offensichtlichkeit erreicht hat (KGE VV 810 17 286 vom 18. Januar 2018 E. 5.5). Zu Gunsten der Initianten müsste deshalb der Schluss gezogen werden, dass die

Gemeinden aufgrund der Lücke hinsichtlich der Aufzoning im Initiativtext entsprechend der Rechtsprechung des Bundesgerichts weiterhin (BGE 142 I 177, E. 4.2.3) berechtigt sind, Mehrwertabgaben auf Aufzoning auf Gemeindeebene zu regeln, solange der Kanton diese nicht selber regelt.

7.3. Gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b GAP des Initiativtextes können die Gemeinden bei Umzonungen eine Mehrwertabgabe verlangen. Die Freiwilligkeit («Die Gemeinden können...») steht in einem gewissen Widerspruch zu § 116 Abs. 4 KV, welcher auch für Umzonungen eine Mehrwertabgabe vorschreibt. § 2 Abs. 1 Bst. b GAP kommt jedoch im Endeffekt keine eigenständige Bedeutung zu. Die Gemeinden sind gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b GAP (Initiativtext) berechtigt, auf Gemeindeebene für Umzonungen Mehrwertabgaben vorzusehen und damit Art. 5 RPG Folge zu leisten.

8.1. Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (vgl. Art. 5 Abs. 1^{quinies} Bst. b RPG). Der bisherige § 4 Abs. 2 GAP sieht eine Freigrenze von 50'000 Franken vor. Laut BGE 147 I 225 gilt für die Freigrenze ein Richtwert von 30'000 Franken (E. 5.3). Erheblich darüber hinausgehende Beträge bedürfen der besonderen Rechtfertigung. Der Richtwert von 30'000 Franken ist im Kanton Basel-Landschaft ohne besondere Rechtfertigung erheblich überstiegen worden (E. 5.6). Das Bundesgericht hat deshalb den § 4 Abs. 2 GAP aufgehoben (vgl. BGer 1C_245/2019 vom 19. November 2020 [puliziert], Ziff. 1 Dispositiv). Der § 4 Abs. 2 GAP des Initiativtextes sieht nun eine Freigrenze von 30'000 Franken vor, was gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung mit Art. 5 Abs. 1^{quinies} Bst. b RPG vereinbar ist.

8.2. Gemäss § 4 Abs. 1^{bis} des Initiativtextes gelten als Veräusserung Eigentumswechsel und Rechtsgeschäfte, soweit sie wirtschaftlich einem vollständigen oder teilweisen Eigentumswechsel gleichkommen. Keine Veräusserung stellen Eigentümerwechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung dar. Im Initiativtext werden somit Eigentümerwechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung von der Mehrwertabgabe ausgenommen. Die bisherigen § 4 Abs. 3 bis 5 GAP bleiben bestehen. Gemäss dem bisherigen § 4 Abs. 5 GAP entstehen die Mehrwertabgabeforderungen insbesondere im Zeitpunkt der mehrwertrealisierenden Veräusserung der Parzelle. Nicht als Mehrwertabgabepflicht auslösende Veräusserung gelten gemäss dem heutigen § 4 Abs. 5 GAP die Tatbestände gemäss § 73 Abs. 1 des Gesetzes vom 7. Februar 1974 über die Staats- und Gemeindesteuern, in denen die Grundstückgewinnsteuer aufgeschoben wird. Dazu gehören die in Bst. a genannten Tatbestände: bei Erbvorbezug, Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis) oder Schenkung, bei Eigentumswechsel unter Ehegatten im Zusammenhang mit dem Güterrecht sowie zur Abgeltung ausserordentlicher Beiträge eines Ehegatten an den Unterhalt der Familie (Art. 165 ZGB) und scheidungsrechtlicher Ansprüche, sofern beide Ehegatten einverstanden sind. Insofern handelt es sich bei § 4 Abs. 1^{bis}

GAP der Initiative um eine Wiederholung dessen, was durch den Gesetzesverweis im bisherigen (und nach Initiativtext weiterhin gültigen) § 4 Abs. 5 GAP bereits enthalten ist. Soweit das Initiativkomitee explizit auf die Familienfreundlichkeit des Initiativtextes hinweist, da bei Erbschaften und Schenkungen innerhalb der Familie keine Mehrwertabgabe erhoben werde, ist darauf hinzuweisen, dass dies keine Neuerung, sondern eine Wiederholung der aktuell geltenden Rechtslage darstellt (vgl. § 4 Abs. 5 GAP). Dies berührt jedoch die Rechtsgültigkeit der Initiative nicht.

9.1. Zusammenfassend kommen wir zum Ergebnis, dass die Gesetzesinitiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe» (insbesondere § 2 Abs. 1 des Initiativtextes) mit dem übergeordneten Recht, namentlich dem Raumplanungsrecht des Bundes, vereinbar ist. Dies unter der Voraussetzung, dass die vom Bundesparlament im Rahmen von RPG 2 bereits beschlossene Revision von Art. 5 nRPG im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Landrats über die Rechtsgültigkeit der Initiative in Kraft gesetzt sein wird. Dies wird im Zeitpunkt der Vorlage an den Landrat zu prüfen sein.

9.2. Der gemäss dem Initiativtext vorgesehene § 2 GAP erfüllt die Anforderungen von § 116 Abs. 4 KV nicht, da er auf Aufzonungen keine Mehrwertabgabe vorsieht bzw. sich nicht dazu äussert. Somit setzt der geplante § 2 Abs. 1 GAP gemäss dem Initiativtext den geltenden § 116 Abs. 4 KV nur ungenügend um. Zu Gunsten der Initianten müsste deshalb der Schluss gezogen werden, dass die Gemeinden aufgrund der Lücke hinsichtlich der Aufzoning im Initiativtext entsprechend der Rechtsprechung des Bundesgerichts weiterhin (BGE 142 I 177, E. 4.2.3) berechtigt sind, Mehrwertabgaben auf Aufzonungen auf Gemeindeebene zu regeln, solange der Kanton diese nicht selber regelt.

9.3. Gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b GAP des Initiativtextes können die Gemeinden bei Umzonungen eine Mehrwertabgabe verlangen. Die Freiwilligkeit («Die Gemeinden können...») steht in einem gewissen Widerspruch zu § 116 Abs. 4 KV, welcher auch für Umzonungen eine Mehrwertabgabe vorschreibt. § 2 Abs. 1 Bst. b GAP kommt jedoch im Endeffekt keine eigenständige Bedeutung zu. Die Gemeinden sind gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b GAP (Initiativtext) berechtigt, auf Gemeindeebene für Umzonungen Mehrwertabgaben vorzusehen und damit § 116 Abs. 4 KV Folge zu leisten.

9.4. Das Volksbegehren erfüllt die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Es ist weder unmöglich noch verstösst es, unter den genannten Voraussetzungen, gegen Bundesrecht. Es verstösst auch nicht gegen kantonales Verfassungsrecht.

Mit freundlichen Grüßen



MLaw Myriam Hidber
Wissenschaftliche Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer

