

Vorlage an den Landrat

Formulierte Gesetzesinitiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe»; Ablehnung 2025/414

vom 16. Dezember 2025

1. Bericht

1.1. Ausgangslage

Im Juni 2024 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat eine Vorlage ([2024/441](#)), um das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP) zu revidieren. Nötig wurde diese Revision infolge der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum GAP. Das Bundesgericht kassierte in seinem Urteil [147 I 225](#) (E.4.9) zum einen § 2 Abs. 2 GAP. Diese Bestimmung sah vor, dass die Gemeinden nur bei Einzonungen Mehrwertabgaben erheben dürfen und sonst nicht, namentlich nicht für Um- und Aufzonungen. Zum anderen befand im selben Urteil das höchste Schweizer Gericht, dass die Freigrenze von 50'000.- Franken unter der keine Mehrwertabgabe erhoben werden muss, ebenfalls als bundesrechtswidrig. Entsprechend wurde auch § 4 Abs. 2 des kantonalen Mehrwertabgabegesetzes kassiert.

Die Bau- und Planungskommission des Landrats (BPK) hat die Vorlage zur Gesetzesrevision in 13 Sitzungen diskutiert und gegenüber der Vorlage des Regierungsrats verschiedene Änderungen vorgenommen und beschlossen.

Parallel zur Gesetzesrevision wurde eine formulierte Gesetzesinitiative "Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe" eingereicht. Aus diesem Grund hat der Landrat auf Antrag der BPK in seiner [Sitzung vom 27. November 2025](#) beschlossen, die Landratsvorlage zur Gesetzesrevision zurückzustellen, bis die Vorlage zur Initiative an den Landrat überwiesen wird. Damit hat er die Möglichkeit geschaffen, die von der Kommission beschlossene Gesetzesversion der Initiative als Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

1.2. Formulierte Gesetzesinitiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe»

Am 30. Oktober 2025 erklärte der Landrat mit Beschluss [Nr. 1377](#) die am 12. Februar 2025 eingereichte Formulierte Gesetzesinitiative "Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe" als rechtsgültig. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Formulierte Gesetzesinitiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe»

Das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten vom 27. September 2018 (SGS 404, Stand 1. Mai 2019) wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 3^{bis} (neu)

1 Die Gemeinden:

a. (neu) erheben nach der erstmaligen und dauerhaften Zuweisung von Boden zu einer Bauzone eine Abgabe von 20 % des Bodenmehrwerts;

b. (neu) können bei Umzonungen eine Abgabe von maximal 30 % auf den durch solche Planungen generierten Bodenmehrwert erheben;

c. (neu) setzen in einem Reglement die Höhe der Mehrwertabgabe für Umzonungen fest.

3^{bis} Wenn die Gemeinden mit der betroffenen Grundeigentümerschaft keinen Infrastrukturbeitrag aushandeln, gilt der im Reglement festgelegte Prozentsatz für Umzonungen.

§ 3 Abs. 1 (geändert)

Ermittlung und Bemessung der Mehrwertabgabe (Überschrift geändert)

1 Die Höhe der Mehrwertabgabe basiert auf der Differenz des Marktwerts des Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme, multipliziert mit dem festgelegten Abgabesatz. Die Schätzung wird zwingend durch die kantonale Steuerverwaltung vorgenommen. Für die Ermittlung des Marktwerts werden Vergleichspreise oder statistisch erhobene Preise von vergleichbaren, unüberbauten Grundstücken herangezogen. Die Methode zur Ermittlung des Marktwerts kann bei überbauten Grundstücken und in besonderen Fällen den spezifischen Umständen angepasst werden, wobei auch Faktoren wie Erschliessungskosten, Abbruchkosten und andere Kosten in Abzug gebracht werden können.

§ 4 Abs. 1bis (neu), Abs. 2 (geändert)

Verfügung und Befreiung der Mehrwertabgabe (Überschrift geändert)

1^{bis} Als Veräußerung gelten Eigentumswechsel und Rechtsgeschäfte, soweit sie wirtschaftlich einem vollständigen oder teilweisen Eigentumswechsel gleichkommen. Keine Veräußerung stellen Eigentümerwechsel durch Erbgang (Erfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung dar.

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.

§ 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 1bis (neu), Abs. 3 (geändert), Abs. 6 (geändert)

1 Die Mehrwertabgabe steht:

a. (neu) bei Einzonungen gemäss § 2 Abs. 1 Bst. a zu 75 % dem Kanton und zu 25 % der Standortgemeinde des Bodens zu;

b. (neu) bei Umzonungen gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b zu 25 % dem Kanton und zu 75 % der Standortgemeinde des Bodens zu.

1^{bis} Der Infrastrukturbeitrag gemäss § 2 Abs. 3 steht zu 100 % der Standortgemeinde des Bodens zu.

3 Die Erträge des Kantons werden primär gemäss § 1 Abs. 3 eingesetzt und subsidiär für Massnahmen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss § 106a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, soweit damit Ziele nach Art. 3 RPG verfolgt werden.

6 Die Erträge der Gemeinden sind gemäss den Vorgaben des Bundesrechts zu verwenden und müssen mit den Bauvorhaben innerhalb der Umzonung in Zusammenhang stehen.

§ tbd (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom [Abstimmungsdatum]

1 Der Regierungsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

1.3. Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen der formulierten Gesetzesinitiative «Fairer Kompromiss für ein Mehrwertabgabebefreiung»

§ 2 Abs. 1 (Änderung), Abs. 3^{bis} (neu) / Abgabepflicht

Die Initianten schlagen eine Änderung von § 2 Abs. 1 GAP vor für die Erhebung von Mehrwertabgaben und in welchem Rahmen sie bei Sachverhalten der Ein- und Umzonung erhoben werden sollen. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Aufzonungen regeln sie indessen nicht. Weil das Bundesgericht, wie aufgezeigt, § 2 Abs. 2 GAP kassiert hat, bleibt dieser Tatbestand ungeregelt. Das Bundesgericht hat in einem weiteren "[Mehrwertabgabefall](#)" festgehalten: "Solange der Kanton von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch macht und die Mehrwertabgabe weder selber regelt noch den Rahmen setzt, innerhalb welchem die Gemeinden verpflichtet oder befugt sind, Mehrwertabgaben zu erheben, kann den Gemeinden nicht verwehrt sein, diese Aufgabe in eigener Kompetenz wahrzunehmen, weil sie eng mit der ihnen obliegenden Ortsplanung verknüpft ist." Dies trifft für den Sachverhalt bei Aufzonungen zu. Somit sind die Gemeinden, solange das kantonale Recht dazu nichts regelt bzw. keinen rechtlichen Rahmen setzt, selber kompetent, die Frage der Mehrwertabgabenerhebung bei Aufzonungen zu regeln. Gestützt auf die Bestimmung von [§ 116 Abs. 4 der Kantonsverfassung¹](#) sind die Gemeinden geradezu dazu verpflichtet, die Erhebung von Mehrwertabgaben auch bei Aufzonungen zu regeln.

Dass die Initiative für Aufzonungen keine Erhebung der Mehrwertabgabe vorsieht, erachtet der Regierungsrat als eine grosse Schwäche. So bleibt es völlig im Ermessen der Gemeinden, in welchem Umfang sie bei Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erheben.

Der vorgeschlagene § 2 Abs. 3^{bis} der Initiative bezieht sich auf die Möglichkeit, dass Gemeinden, im Rahmen von Quartierplanungen oder Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan sogenannte Infrastrukturabgaben erheben können. Sollten die Gemeinden dies nicht tun, gilt für die Mehrwertabgabe der Satz, den die Gemeinden für Umzonungen festgelegt haben. Dieser könnte nach dem Willen der Initianten bei maximal 30% festgesetzt werden. § 2 Abs. 3^{bis} könnte für Gemeinden eine interessante Alternative sein, um im Zusammenhang mit Quartierplanungen oder Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan Mehrwertabgaben zu erheben. Verhandlungen über Infrastrukturabgaben würden so entfallen.

Störend an dieser Regelung ist, dass sehr oft bei Quartierplanungen und immer bei Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan an sich Aufzonungen vorliegen, jedoch gemäss Initiativtext u.U. der für Umzonungen geltende Mehrwertabgabesatz angewendet würde. Hier stellt sich die Frage, ob der Kanton an diesen Abgaben teilhaben würde. Gemäss der formulierten Gesetzesinitiative hätte der Kanton einen Anspruch von 25 % an der Mehrwertabgabe für Umzonungen (vgl. auch nachstehende Bemerkungen zu § 5 Abs. 1 Bst. b.).

An der Erhebung von Infrastrukturabgaben würde die Initiative nichts ändern. Gemäss § 2 Abs. 3 des aktuellen Mehrwertabgabegesetzes muss die Verwendung von Infrastrukturbeträgen im Zusammenhang mit den Bauvorhaben stehen, für die die Beiträge erhoben wurden. Dies empfanden verschiedene Gemeinden, die Infrastrukturbeträge in der Vergangenheit schon erhoben hatten, als zu einschränkend. In der Revisionsvorlage des Regierungsrats und der von der BPK verabschiedeten Version wird deshalb bezüglich der Verwendung von Infrastrukturbeträgen eine offenere Formulierung vorgeschlagen. Wird die Initiative angenommen, bleibt die geltende Regelung bestehen.

§ 3 Abs. 1 (Änderung) / Ermittlung und Bemessung der Mehrwertabgabe

Kernpunkt dieser von den Initianten vorgeschlagenen Bestimmung ist, dass die kantonale Steuerverwaltung den Bodenmehrwert und wohl auch die davon abgeleiteten Mehrwertabgabe(n) schätzt. Der Initiativtext ist in dieser Beziehung nicht klar formuliert. Dass eine kantonale Behörde die Bodenmehrwertschätzung machen soll, wirft die Frage auf, inwieweit hier in die Gemeindeautonomie eingegriffen wird. Immerhin schreibt der Initiativtext vor, dass die Schätzung zwingend durch

¹ Gemäss dieser Bestimmung werden erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, im Rahmen des Gesetzes angemessen ausgeglichen.

die kantonale Steuerverwaltung vorzunehmen sei. Es ist somit davon auszugehen, dass im Falle einer Annahme der Initiative diese Schätzung für die Gemeinden verbindlich wäre. Ob den Gemeinden gegen die Schätzung des Bodenmehrwerts der kantonalen Steuerverwaltung und der daraus abgeleiteten Mehrwertabgabe eine Rechtsmittelmöglichkeit zusteht, lassen die Initianten offen.

Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass die Bodenmehrwertschätzung der kantonalen Steuerverwaltung gegenüber den Gemeinden verfügt werden müsste und nach den allgemeinen Regeln der Verwaltungsverfahrensgesetzgebung beim Regierungsrat anfechtbar wäre. Dieser Entscheid könnte beim Kantons- und beim Bundesgericht angefochten werden. Da der Bodenmehrwert zusammen mit der beschlossenen Planung aufzulegen ist, könnte eine Beschwerde gegen den geschätzten Bodenmehrwert unter Umständen die Planauflage lange verzögern. Das ist weder im Interesse der Gemeinden und schon gar nicht in jenem der von der Planung betroffenen Grundeigentümerschaft.

Offen lässt der Initiativtext auch, ab welchem Zeitpunkt der Bodenmehrwert zu ermitteln ist. Aus dem Umstand, dass die übrigen Bestimmungen in § 3 des geltenden Gesetzes von der Initiative unberührt sind, kann geschlossen werden, dass eine verbindliche Ermittlung des Bodenmehrwerts und die Bruttomehrwertabgabe dann vorliegen muss, wenn die Planung beschlossen wird. So geregelt in [§ 3 Abs. 2 GAP](#). Speziell ist, dass, sollte die Initiative angenommen werden, der Gemeinderat die von der kantonalen Steuerverwaltung ermittelten Bodenwerte zu verfügen haben würde (vgl. [§ 3 Abs. 4 GAP](#)). Diese Verfügung ist im Rahmen des Planauflageverfahrens zu den beschlossenen Zonenvorschriften beim Enteignungsgericht mit Beschwerde anfechtbar (vgl. [§ 3 Abs. 5 GAP](#)). Somit kann de facto ein von einer kantonalen Behörde festgelegter Bodenmehrwert nachträglich in einem kommunalen Verfahren angefochten werden. Das kann deshalb als problematisch angesehen werden, weil die Gemeinden an die Bodenmehrwertschätzungen der kantonalen Steuerverwaltung gebunden wären und deshalb selbst im Falle einer Gutheissung einer Beschwerde gegen den vom Gemeinderat verfügten Bodenmehrwert gar nicht vom kantonal vorgegebenen, geschätzten Bodenmehrwert abweichen könnten. Zur Möglichkeit der Anfechtung des geschätzten Bodenmehrwerts durch die Gemeinden selbst wird auf den vorstehenden Absatz verwiesen.

Die personellen und finanziellen Auswirkungen sind unklar, falls die kantonale Steuerverwaltung die Bodenmehrwertschätzung vorzunehmen hätte. Gemäss dem Initiativtext müsste der Bodenmehrwert aus der Differenz des Marktwerts eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme hergeleitet werden. Die Ermittlung des Marktwerts dürfte jedenfalls mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden sein, unbesehen davon, ob die Ermittlung des Marktwerts auf der Grundlage von Vergleichspreisen oder von statistisch erhobenen Preisen ermittelt wird.

Insgesamt erweist sich § 3 Abs. 1 der Gesetzesinitiative als eine Bestimmung, die Unklarheiten aufweist und in der Anwendung erhebliche Schwierigkeiten verursachen dürfte. Abgesehen davon, dürfte prima vista die Gemeindeautonomie durch die von den Initianten vorgeschlagene Regelung tangiert werden. Das ist zwar nicht grundsätzlich unzulässig, steht aber in einem gewissen Konflikt zu [§ 47a Abs. 2](#) der Kantonsverfassung, wonach den Gemeinden grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit durch die Erlassgeber zu gewähren ist. Schliesslich ist auch unklar, welche personellen und finanziellen Folgen es haben würde, wenn die kantonale Steuerverwaltung die Bodenmehrwertschätzung durchführen müsste.

§ 4 Abs. 1^{bis}(neu), Abs. 2 (Änderung) / Verfügung und Befreiung der Mehrwertabgabe

Mit dem in § 4 Abs. 1^{bis} vorgeschlagenen Initiativtext wird definiert, wann eine Veräußerung eines Grundstücks vorliegt, die die Erhebung einer Mehrwertabgabe auslöst. Die vorgeschlagene Bestimmung umfasst verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe, die eine Anwendung der Bestimmung stark erschweren dürfte. So gelten gemäss dem Initiativtext z.B. als Veräußerung Eigentumswechsel oder Rechtsgeschäfte, soweit sie wirtschaftlich einem vollständigen oder teilweisen Eigentumswechsel gleichkommen. Was indessen ein wirtschaftlich vollständiger oder teilweiser Eigentumswechsel genau sein soll, bleibt dabei unklar.

In der gleichen Bestimmung wird im Initiativtext geregelt, was keine Veräusserung sein soll. [§ 4 Abs. 4 GAP](#) regelt bereits heute, unter Bezugnahme auf [§ 73 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern](#), welche Tatbestände keine Mehrwertabgabepflicht auslösende Veräusserung sind. Diese Bestimmung wird mit der formulierten Gesetzesinitiative nicht aufgehoben. Somit würde bei Annahme der Initiative doppelt geregelt, was keine Veräusserung ist. Dies gilt es gesetzestechisch unbedingt zu vermeiden, weil damit erheblichen Auslegungsschwierigkeiten verbunden sind.

Keine Bemerkungen gibt es zum vorgeschlagenen § 4 Abs. 2 der formulierten Initiative. Diese Bestimmung setzt das Bundesgerichtsurteil um, das zur Kassierung des ursprünglichen § 4 Abs. 2 GAP führte.

§ 5 Abs. 1 (Änderung), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 3 (Änderung), Abs. 6 (Änderung) / Verteilung und Verwendung der Erträge

Die formulierte Gesetzesinitiative unterscheidet bei der Verteilung der Mehrwertabgabenerträge zwischen Einzonungen und Umzonungen.

Im ersten Fall soll dem Kanton 75 %, den Gemeinden 25 % der Erträge aus der Mehrwertabgabe zukommen. Im zweiten Fall, also den Umzonungen, ist das Verhältnis umgekehrt (25 % Kanton, 75 % Gemeinden). Nicht geregelt wird mit der Initiative, wem die Mehrwertabgaben aus Aufzonungen zustehen würden. An sich ist das logisch, weil die Initiative das Thema der Aufzonung gar nicht regelt.

Wie bereits zu § 2 Abs. 1 des Initiativtextes ausgeführt, sind die Gemeinden aber legitimiert, auch bei Aufzonungen Mehrwertabgaben zu erheben. Weil das kantonale Recht gemäss Initiativtext nichts regeln würde, würden diese Abgaben vollumfänglich den Gemeinden zustehen. Ausgenommen davon wären die Mehrwertabgaben im Zusammenhang mit Quartierplänen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan, sofern für diese keine Infrastrukturbeiträge vereinbart würden (vgl. § 2 Abs. 3^{bis} des Initiativtextes). In diesem Fall würde gemäss Initiative der Mehrwertabgabesatz für Umzonungen angewendet. Der Initiativtext lässt im Unklaren, ob der Kanton auch bei den Mehrwertabgaben, die ja quasi für eine Umzonung erhoben werden, Anspruch auf 25 % hat.

Mit § 5 Abs. 1^{bis} würde bei Annahme der Initiative geregelt, dass die Infrastrukturbeiträge, die im Zusammenhang mit Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan erhoben werden können, zu 100 % der Standortgemeinde zustehen. Dasselbe regelt bereits [§ 5 Abs. 5 GAP](#), wobei im geltenden Recht präzisiert wird, dass die Infrastrukturbeiträge gemäss Vertrag zu verwenden sind. Diese Bestimmung wird gemäss der Initiative allerdings nicht aufgehoben. Somit liegt auch in diesem Fall eine gesetzestechisch unbedingt zu vermeidende, doppelte Regelung desselben Sachverhalts vor.

§ 5 Abs. 3 der Initiative würde regeln, wie die Erträge des Kantons aus den Mehrwertabgaben zu verwenden wären. Die Formulierung entspricht weitgehend derjenigen des geltenden Mehrwertabgabegesetzes. Allerdings wird im Initiativtext die Regelung um die Bedingung ergänzt, dass die Erträge für Massnahmen zur Eigentums- und Wohnbauförderung eingesetzt werden können, soweit damit Ziele nach Art. 3 des Raumplanungsgesetzes verfolgt werden. Diese Bestimmung des Raumplanungsgesetzes listet die Grundsätze auf, auf die mit Planungsaufgaben betraute Behörden zu achten haben. Der Zusammenhang dieser Grundsätze mit der Eigentums- und Wohnbauförderung ist nur schwer nachvollziehbar und dürfte entsprechend bei der Umsetzung in die Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Mit der aktuellen Revision des Raumplanungsgesetzes, die 2026 in Kraft treten wird, wird u.a. auch von Bundesrechts wegen vorgegeben, dass Erträge aus der Mehrwertabgabe für die Finanzierung von Abbruchprämien für Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebiets zu verwenden sind. Diesen Aspekt berücksichtigt die Initiative nicht.

Mit § 5 Abs. 6 der Initiative würde geregelt, wie die Gemeinden ihrer Erträge aus den Mehrwertabgaben zu verwenden haben, wobei der Initiativtext vorschreibt, dass die Verwendung der Erträge an Bauvorhaben innerhalb der Umzonung geknüpft sein müssen. Das Bundesrecht sieht aber einen weiteren Einsatzbereich der Mehrwertabgabenerträge vor. Insofern umfasst der Initiativtext von § 5 Abs. 6 einen gewissen Widerspruch zu den bundesrechtlichen Vorgaben.

§ tbd Abs 1 / Übergangsbestimmung zur Änderung vom [Abstimmungsdatum]

Unter dem Titel Übergangsbestimmung wird festgehalten, dass der Regierungsrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlässt. Abgesehen davon, dass dies nicht eine Übergangs-, sondern eine Schlussbestimmung wäre, ist anzumerken, dass dem Regierungsrat die Verordnungskompetenz ohnehin zukommt, ohne dass dies explizit zu erwähnen wäre.

Fazit:

Die formulierte Gesetzesinitiative "Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe" regelt die Mehrwertabgabe bei Aufzonungen nicht. Sie enthält gewisse Widersprüche zu übergeordnetem Bundesrecht und Doppelspurigkeiten, die, sollte die Initiative angenommen werden, zu erheblichen Schwierigkeiten im Vollzug führen dürften. Weiter ist nicht auszuschliessen, dass im Falle einer Annahme der Initiative dem Kanton ein personeller und finanzieller Mehraufwand entstehen könnte. Insgesamt würde bei der Annahme der Initiative also eine rechtlich komplizierte Situation geschaffen, die in sich das Risiko birgt, sehr viele Ressourcen zu absorbieren, ohne dass damit ein erkennbarer Gewinn verbunden ist. Der Regierungsrat kommt deshalb zum Schluss, dass die erwähnte formulierte Gesetzesinitiative abzulehnen ist und beantragt dies entsprechend dem Landrat.

2. Anträge

2.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative "Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe" wird abgelehnt.
2. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die formulierte Gesetzesinitiative "Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe" abzulehnen.

Liestal, 16. Dezember 2025

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

3. Anhang

- Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

über die formulierte Gesetzesinitiative «Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe»; Ablehnung

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative "Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe" wird abgelehnt.
2. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die formulierte Gesetzesinitiative "Fairer Kompromiss bei der Mehrwertabgabe" abzulehnen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: