

ÖFFENTLICHES BAU- UND PLANUNGSRECHT

Abgeltung von Planungsmehrwerten – Der neue Münchensteiner-Entscheid (BGer 1C.245/2019)

von Dr. Christoph Meyer, Advokat, LL.M., Partner und Lehrbeauftragter Universität Basel, christoph.meyer@neovius.ch

Zum zweiten Mal innert weniger Jahre hatte sich das Bundesgericht mit einer Beschwerde der Gemeinde Münchenstein im Zusammenhang mit Fragen zur Mehrwertabgabe als Folge von Planungsmassnahmen zu befassen. Im aktuellen Entscheid vom 19. November 2020 hebt das Bundesgericht auf Begehren der Gemeinde hin § 2 Abs. 2 sowie § 4 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten vom 27. September 2018 des Kantons Basel-Landschaft (GAP) auf. Der Entscheid ist von grundsätzlicher Bedeutung:

UNGÜLTIGES VERBOT FÜR EINFÜHRUNG VON VORTEILSAUSGLEICH DURCH GEMEINDEN (§ 2 ABS. 2 GAP)

Das Bundesgericht erklärt § 2 Abs. 2 GAP als unzulässig. Bundesrechtswidrig ist in den Augen des Bundesgerichts die vom Kanton Basel-Landschaft im GAP vorgesehene Konstellation, wonach der Kanton auf Neuzuweisung von Boden zu einer Bauzone eine Abgabe von 20% des Bodenmehrerts erhebt (§ 2 Abs. 1 GAP), zugleich aber den Gemeinden verbietet (§ 2 Abs. 2 GAP), weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben (BGer 1C.245/2019 Erwägung [E.] 4.4).

Mit dieser gesetzlichen Konstruktion hat der Kanton lediglich den im Raumpla-

nungsgesetz des Bundes (Art. 5 Abs. 1 bis – 1sexies RPG) vorgesehenen Vorteilsausgleich für Neueinzonungen umgesetzt. Zu Unrecht hat der Kanton gemäss Bundesgericht hingegen den weiteren bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrag im kantonalen Gesetz nicht berücksichtigt. Nach Art. 5 Abs. 1 RPG sind Mehrwertabgaben nämlich grundsätzlich auch für alle erheblichen Planungsvorteile vorzusehen, die aus Auf- und Umzonungen entstehen können. Der Kanton darf sich zwar dafür entscheiden, lediglich für Neueinzonungen eine Vorteilsausgleichsregelung vorzusehen. Diesfalls muss er den Gemeinden jedoch den Spielraum belassen, einen eigenen weitergehenden Vorteilsausgleich einzuführen (E. 4.4).

Zwar können die Baselbieter Gemeinden nach aktueller Gesetzgebung gestützt auf § 2 Abs. 3 GAP bei Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan mit den betroffenen Grundeigentümern in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag einen Infrastrukturbeitrag in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen vereinbaren. Damit werden die Gemeinden jedoch darauf beschränkt, Abgaben mittels Vereinbarung dort zu erheben, wo Planungsvorteile durch Um- oder Aufzonung infolge von Quartierplanungen entstehen. Die

Gemeinden können folglich in jenen Fällen, in denen eine Um- oder Aufzonung nicht im Quartierplanungsverfahren realisiert wird, keinen Planungsvorteil abschöpfen. Für diese Unterscheidung fehlt nach Bundesgericht ein sachlicher Grund (E. 4.8). Das Verbot, über § 2 Abs. 3 GAP hinaus weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben (§ 2 Abs. 2 GAP), verunmöglicht es den Gemeinden demnach, den Gesetzgebungsauftrag des Bundes (Art. 5 Abs. 1 RPG) in rechtsgleicher Weise zu erfüllen und ist nach Bundesgericht mit Bundesrecht unvereinbar (E. 4.9). Die Bestimmung wurde entsprechend vom Bundesgericht aufgehoben.

FREIGRENZE VON FR. 50'000 ZU HOCH ANGESETZT (§ 4 ABS. 2 SATZ 1 GAP)

Das Bundesgericht stört sich im Weiteren an der Bestimmung von § 4 Abs. 2 Satz 1 GAP, wonach keine Abgabe erhoben wird, sofern der Mehrwert weniger als Fr. 50'000 beträgt.

In seinen Ausführungen erinnert das Bundesgericht daran, dass Art. 5 Abs. 1 quinquies lit. b RPG vorsieht, das kantonale Recht könne von der Erhebung einer Abgabe (nur) absehen, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Es sei nicht das Ziel der

DR. CHRISTOPH MEYER, LL.M.

ist Partner bei NEOVIUS, Fachanwalt SAV im Bau- und Immobilienrecht und Lehrbeauftragter an der Universität Basel. Er begleitet öffentliche Institutionen sowie Private u.a. in bau- und planungsrechtlichen Fragestellungen (Baubewilligungen, Einsprachen, Planungsverfahren, Mehrwertabgabe, Infrastrukturverträge etc.).



Bestimmung, dem Grundeigentümer «Rabatt» zu gewähren. Das Bundesgericht verweist weiter darauf, dass es in seiner Rechtsprechung Fr. 30'000 als Richtwert bezeichnet hatte (E. 5.3). Unter Hinweis auf verschiedene Berechnungsbeispiele bekräftigt das Bundesgericht schliesslich, dass sich eine Freigrenze umso besser mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbaren lasse, je tiefer der gewählte Wert liege (E. 5.6). Den in § 4 Abs. 2 Satz 1 GAP festgelegten Wert von Fr. 50'000 hält das Bundesgericht folglich nicht für gerechtfertigt. Die Bestimmung wurde vom Bundesgericht aufgehoben.

FOLGERUNGEN

Der vorliegende Entscheid ist für die Baselbieter Gemeinden von erheblicher Bedeutung. Sie sind in dessen Folge aktuell berechtigt, durch Auf- und Umzonung entstehende Planungsvorteile durch

eine eigene Mehrwertabgabe abzuschöpfen. Allerdings können sie die Abgabe im Einzelfall erst anordnen, wenn die betreffenden Rahmenbedingungen (Abgabebetrag, Abgabepflichtige und Höhe) in einer durch die Gemeindeversammlung verabschiedeten gesetzlichen Grundlage festgehalten worden sind.

Wie das Bundesgericht selber festhält, bleiben die Gemeinden überdies weiterhin berechtigt, gestützt auf § 2 Abs. 3 GAP auf dem Weg eines verwaltungsrechtlichen Vertrags einen Infrastrukturbeitrag zu erheben. Nach Wegfall des Verbots gegenüber den Gemeinden (§ 2 Abs. 2 GAP) kommt dieser Bestimmung gemäss Bundesgericht die Bedeutung einer gesetzlichen Grundlage zu, wonach die Gemeinden einen Mehrwertausgleich (auch) auf vertraglichem Weg herbeiführen können (E. 4.9).

Allerdings hat der Kanton Basel-Landschaft bereits angekündigt, sich infolge des vorliegenden Entscheids dem Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten erneut anzunehmen. Dabei könnte er z. B. neu selber die Mehrwertabgabe auf Um- oder Aufzonungen regeln. Alternativ hätte er die Möglichkeit, den Gemeinden zumindest die Rahmenbedingungen (insbesondere Abgabenhöhe) für deren neu zu erlassende kommunale Regelungen vorzugeben. Bei alledem wird der Kanton die vorgesehene Freigrenze – wie vom Bundesgericht vorgezeichnet – jedoch mindestens auf Fr. 30'000 reduzieren müssen.

Basel, Januar 2021