Kantonsgericht
Basel-Landschaft

Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 15. April 2015 (810 14 290)

Raumplanung, Bauwesen

Kompetenz zur Erhebung einer Mehrwertabgabe

Besetzung	Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian Haidlauf, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Beat Walther, Gerichtsschreiber Stefan Suter
Parteien	**Einwohnergemeinde A.____**, Beschwerdeführerin gegen **Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal, Beschwerdegegner
Beigeladene	**B.____ AG**, vertreten durch Niklaus Gadient, Rechtsanwalt, und/oder Brigitte Meyer, Rechtsanwältin **C.____ AG**, vertreten durch Niklaus Gadient, Rechtsanwalt, und/oder Brigitte Meyer, Rechtsanwältin **D.____ AG**
Betreff	Mutation zum Zonenreglement Siedlung, Ergänzungsbestimmung "Gebühren und Mehrwertabgabe", Nichtgenehmigung (RRB Nr. 1424 vom 23. September 2014)

A. Die Einwohnergemeindeversammlung A.____ beschloss am 18. September 2013 die Mutation des Zonenreglements Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31 "Gebühren und Mehrwertabgabe". Die Ergänzungsbestimmung erklärt im Absatz 1 Entscheide und Verfügungen in Bausachen für gebührenpflichtig und führt in den Absätzen 2 bis 6 eine Mehrwertabgabe für Grundeigentümer ein, deren Grundstück neu einer Bauzone zugewiesen wird (Einzonung) oder deren Grundstück eine erheblich gesteigerte Nutzungsmöglichkeit erfährt (Aufzonung).

B. Die öffentliche Auflage fand vom 26. September 2013 bis 25. Oktober 2013 statt. Während der Auflagefrist erhoben die B.____ AG, die C.____ AG sowie die D.____ AG Einsprache. Die Einsprecherinnen, alle drei Eigentümerinnen von Grundstücken in A.____, verlangten im Wesentlichen, die Ergänzungsbestimmung Nr. 31 sei bezüglich der darin vorgesehenen Mehrwertabgabe aufzuheben. Anlässlich der gesetzlich vorgeschriebenen Verständigungsverhandlung vom 19. Dezember 2013 konnte mit der B.____ AG und der C.____ AG keine Einigung erzielt werden. Die D.____ AG zog ihre Einsprache im Anschluss an die am 15. Januar 2014 durchgeführte Verständigungsverhandlung zurück. In der Folge unterbreitete der Gemeinderat A.____ dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) die Ergänzungsbestimmung Nr. 31 zur Genehmigung und beantragte die Abweisung der verbleibenden Einsprachen.

C. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 1424 vom 23. September 2014 verweigerte der Regierungsrat die von der Gemeinde beantragte Genehmigung der Mutation des Zonenreglements Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31 "Gebühren und Mehrwertabgabe", und schrieb die Einsprachen als gegenstandslos ab. Der Regierungsrat erwog im Wesentlichen, die in Absatz 1 der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 geregelte Gebührenpflicht halte vor dem verfassungsmässigen Legalitätsprinzip im Abgaberecht nicht stand und sei deshalb nicht genehmigungsfähig. Für die Regelung der in den Absätzen 2 bis 6 vorgesehenen Mehrwertabgabe fehle der Gemeinde die Rechtssetzungskompetenz, die Ausgestaltung der Abgabe widerspreche zudem den geltenden bundesrechtlichen Vorgaben.

D. Mit Eingabe vom 1. Oktober 2014 hat die Einwohnergemeinde A.____ gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 23. September 2014 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Beschluss des Regierungsrats sei aufzuheben und die Mutation zum Zonenreglement Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31 "Gebühren und Mehrwertabgabe", sei betreffend die Absätze 2 bis 6 zu genehmigen, die unerledigten Einsprachen seien abzuweisen. Eventualiter sei die Mutation zum Zonenreglement Siedlung betreffend die Absätze 2 bis 6 mit den unerledigten Einsprachen an den Regierungsrat zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin zusammengefasst vor, der Entscheid des Regierungsrats verletze bezüglich der nicht genehmigten Mehrwertabgabe ihre Autonomie. Die Erhebung von Abgaben falle in ihre vom kantonalen Recht garantierte Finanz- und Abgabenkompetenz. Überdies räume ihr das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz eine erhebliche Planungsautonomie ein. Der Umstand, dass der kantonale Gesetzgeber die Einführung eines Mehrwertausgleichs abgelehnt habe, hindere sie im Übrigen nicht daran, in diesem Bereich selber zu legiferieren.

E. In seiner Vernehmlassung vom 2. Dezember 2014 beantragt der Regierungsrat, die Beschwerde sei unter o/e-Kostenfolge abzuweisen. Er führt hauptsächlich aus, bei der streitgegenständlichen Mehrwertabgabe handle es sich nicht um eine gewöhnliche Gebühr oder Abgabe, zu deren Erhebung die Gemeinde gemäss Gemeindegesetz befugt sei, insbesondere weil die verfassungsmässig anzuwendenden Bemessungskriterien für Gebühren und Abgaben bei der Abschöpfung von Planungsmehrwerten nicht zur Anwendung gelangten. Die von der Beschwerdeführerin ebenfalls angerufene Planungsautonomie der Gemeinden beschränke sich weiter auf Aspekte der Richt- und Nutzungsplanung. Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft habe am 13. November 1997 des Weiteren beschlossen, keine Mehrwertabgabe einzuführen. Er habe in diesem Sachbereich somit eine abschliessende Ordnung erlassen, welche eine Regelungskompetenz der Gemeinden ausschliesse.

F. Die zum Verfahren beigeladenen B.____ AG und C.____ AG, beide vertreten durch Niklaus Gadient und Brigitte Meyer, Rechtsanwälte, stellen in ihrer Vernehmlassung vom 2. Dezember 2014 den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Dies habe unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu geschehen. Sie bringen im Wesentlichen vor, die Beschwerdeführerin könne sich bezüglich der Einführung einer raumplanerischen Mehrwertabgabe nicht auf die Gemeindeautonomie berufen, da ihr nach dem kantonalen Recht in diesem Bereich keine Gesetzgebungsbefugnis zustehe.

G. Die ebenfalls beigeladene C.____ AG hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g:**

1. Gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 prüft das Kantonsgericht das Vorliegen der Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen. Vorliegend ist fraglich, ob das eingelegte Rechtsmittel als Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie oder als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegengenommen werden kann.

1.1 Die Gemeinden können gemäss § 41 Abs. 1 VPO wegen Verletzung der Gemeindeautonomie Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden beim Kantonsgericht anfechten. Zur Beschwerde ist nach § 41 Abs. 2 VPO die vollziehende Behörde der Gemeinde berechtigt. Nach Lehre und Rechtsprechung ist die Beschwerdelegitimation der Gemeinde wegen Verletzung ihrer Autonomie zu bejahen, wenn sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt vom Entscheid einer kantonalen Behörde berührt wird. Ob der Gemeinde im betreffenden Bereich tatsächlich hoheitliche Gewalt zusteht, ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 141 I 36 E. 1.2.4; BGE 135 I 43 E. 1.2, m.w.H.). Betreffend § 41 VPO gilt gemäss ständiger Praxis des Kantonsgerichts das Rügeprinzip, wonach die Gemeinde die Verletzung ihrer Autonomie zumindest zu behaupten hat (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 28. Februar 2007 [810 2006 251] E. 2.2; KGE VV vom 19. April 2006 [810 2005 303] E. 3b). Die Beschwerdeführerin ist als Trägerin hoheitlicher Gewalt vom angefochtenen Entscheid berührt

und rügt eine Verletzung ihrer Autonomie, weshalb die Beschwerde vom 1. Oktober 2014 grundsätzlich als Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie entgegengenommen werden könnte.

1.2 Die allgemeineren Charakter aufweisende Autonomiebeschwerde wird verdrängt durch das spezielle Institut der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss den §§ 43 ff. VPO (KGE VV vom 23. Januar 2013 [810 11 146] E. 3; KGE VV vom 20. Oktober 2010 [810 09 509] E. 3.1; KGE VV vom 5. September 2007, in: BLKGE 2007 S. 153 E. 2; VGE vom 16. Juni 1999, in: BLVGE 1998/1999 S. 197 E. 2b). Folglich ist als Nächstes zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde legitimiert ist. Zur Beschwerde ist gemäss § 47 VPO befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat (lit. a), jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist (lit. b) und die vollziehende Behörde der Gemeinde bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons (lit. c).

1.3 Das allgemeine Beschwerderecht nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist herkömmlicherweise auf Private zugeschnitten. Nach der Rechtsprechung ist jedoch auch ein Gemeinwesen nach Art. 47 Abs. 1 lit. a VPO zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist (KGE VV vom 11. Februar 2015 [810 14 245] E. 1.2; KGE VV vom 23. März 2005 [810 04 98] E. 1c; vgl. auch BGE 138 II 506 E. 2.1.1, m.w.H.). Geht es um Entscheide mit finanziellen Auswirkungen, hat die Rechtsprechung in verschiedenen Konstellationen die Legitimation von Gemeinden bejaht. Doch ist die Legitimation nicht schon dann zu bejahen, wenn ein Entscheid Auswirkungen auf das Vermögen des Gemeinwesens hat, denn zur Begründung des allgemeinen Beschwerderechts genügt nicht jedes beliebige, mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe direkt oder indirekt verbundene finanzielle Interesse des Gemeinwesens (BGE 136 II 274 E. 4.2; BGE 134 II 45 E. 2.2.1). Erforderlich ist vielmehr, dass ein Gemeinwesen als materieller Verfügungsadressat in qualifizierter Weise in zentralen hoheitlichen Befugnissen berührt erscheint und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (BGE 140 I 90 E. 1.2; BGE 138 I 143 E. 1.3.1). Ferner wird die Legitimation des Gemeinwesens auch dann bejaht, wenn spezifische öffentlich-rechtliche Anliegen zur Diskussion stehen, so etwa der Schutz seiner Einwohner vor Immissionen, der Schutz des Grundwassers oder bei Fragen betreffend zentrale Elemente des kommunalen Ortsbildes (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.4; BGE 131 II 753 E. 4.3.3). Ein bloss allgemeines Interesse der Gemeinde an der richtigen Rechtsanwendung genügt auch bei Fällen mit Präzedenzwirkung zur Begründung einer mit einer Privatperson vergleichbaren Betroffenheit nicht (BGE 141 II 161 E. 2.1; BGE 138 II 506 E. 2.4). Im vorliegenden Zusammenhang erging der angefochtene regierungsrätliche Beschluss im Rahmen der Rechtsetzungsaufsicht des Kantons. Die Gemeinde ist davon in ihren fiskalischen Interessen betroffen, aber nicht gleich oder ähnlich wie ein Privater, sondern in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträgerin. Eine Beschwerdelegitimation gemäss § 47 Abs. 1 lit. a VPO scheidet deshalb aus.

1.4 Die Regelung gemäss § 47 Abs. 1 lit. b VPO knüpft die Beschwerdebefugnis an das Bestehen einer spezialgesetzlichen Legitimationsnorm und ermöglicht dadurch eine Erweite-

rung der Beschwerdebefugnis durch Spezialgesetze. Weder im Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) vom 8. Januar 1998 noch im Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz, GemG) vom 28. Mai 1970 oder in anderen Erlassen sind Normen ersichtlich, welche der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall eine spezielle Beschwerdebefugnis im Sinne von § 47 Abs. 1 lit. b VPO einräumen würden.

1.5 § 47 Abs. 1 lit. c VPO umschreibt eine besondere Legitimation der Gemeinden. Nach ständiger Rechtsprechung des Kantonsgerichts kann sich eine Gemeinde auf diese besondere Ermächtigung zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde nur im Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen des Kantons berufen, nicht jedoch, wenn die Behörde des Kantons als Rechtsmittelinstanz entschieden hat (vgl. KGE VV vom 23. Januar 2013 [810 11 146] E. 2.2; KGE VV vom 17. Dezember 2008 [810 08 145] E. 1.2; KGE VV vom 5. September 2007, in: BLKGE 2007 S. 153 E. 2.3; VGE vom 8. Mai 1996, in: BLVGE 1996 S. 27 E. 4b). Die Genehmigung von kommunalen Zonenvorschriften ist Teil der kantonalen Rechtsaufsicht über die Gemeinden (vgl. § 31 Abs. 5 RBG; DANIEL SCHWÖRER, Bezirke und Gemeinden, in: Kurt Jenny et al. [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998, S. 250). Die Nichtgenehmigung der dem Kanton unterbreiteten Mutation des Zonenreglements Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31 "Gebühren und Mehrwertabgabe", stellt demnach eine aufsichtsrechtliche Massnahme im Sinne der kantonalen Rechtsprechung dar (vgl. auch KGE VV vom 20. Oktober 2010 [810 09 509] E. 3.4; KGE VV vom 28. Februar 2007 [810 06 251] E. 2.3.4). Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates kann somit gestützt auf § 43 VPO i.V.m. § 47 Abs. 1 lit. c VPO von der Gemeinde angefochten werden.

1.6 Folglich ist die vorliegende Beschwerde nach § 41 VPO sowie nach § 43 Abs. 1 VPO zulässig. In solchen Konkurrenzfällen behandelt das Kantonsgericht das eingereichte Rechtsmittel praxisgemäss als verwaltungsgerichtliche Beschwerde nach § 43 VPO; für die Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie besteht kein Raum (vgl. oben E. 1.2). Die Beschwerde der Gemeinde ist deshalb als verwaltungsgerichtliche Beschwerde entgegenzunehmen und zu behandeln. Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde A.____ ist als vollziehende Behörde der Gemeinde zur Erhebung der Beschwerde befugt (vgl. § 173 Abs. 2 GemG). Die zehntägige Beschwerdefrist gemäss § 48 Abs. 1 VPO ist eingehalten. Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind, kann auf die verwaltungsgerichtliche Beschwerde eingetreten werden.

2. Die Beschwerdeführerin erhebt ausschliesslich Rechtsrügen. Das Kantonsgericht überprüft diese mit umfassender Kognition (vgl. § 45 Abs. 1 lit. a VPO).

3. Streitthema der vorliegenden Beschwerde bildet die Abgrenzung von Gesetzgebungskompetenzen zwischen Kanton und Einwohnergemeinde. Streitig und zu prüfen ist, ob der Regierungsrat der von der Beschwerdeführerin beschlossenen Mehrwertabgabe die Genehmigung versagen durfte. Von der Beschwerdeführerin akzeptiert und nicht mehr Streitgegenstand ist die Nichtgenehmigung der in Absatz 1 der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 geregelten Gebührenpflicht.

4.1 Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Damit stellt die Bundesverfassung klar, dass die Gemeindeautonomie als Institution des kantonalen Rechts verstanden wird. Als Ausfluss ihrer Souveränität (vgl. Art. 3 BV) liegt die Organisation und Kompetenzausstattung der kommunalen Ebene in der Verantwortung der Kantone (vgl. REGULA KÄGI-DIENER, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2014, Art. 50 BV Rz. 11; MARKUS DILL, Die Staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 43). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (statt vieler: BGE 138 I 242 E. 5.2 mit Hinweisen). Autonomie bedeutet das Recht zur Selbstgesetzgebung und - davon abgeleitet - zur Selbstverwaltung, in beschränktem Umfang auch zur Rechtsprechung. Im Rahmen des autonomen Tätigkeitsbereichs vertraut das kantonale Recht der Gemeinde bestimmte Sachgebiete zur selbständigen Erledigung an; einer zusätzlichen kantonalen Ermächtigung zum Erlass eigener Gesetzesbestimmungen bedarf es dabei nicht. Im Gegensatz dazu steht der nicht autonome Tätigkeitsbereich. Hier überträgt der Kanton in gewissen Sachbereichen den Vollzug des kantonalen Rechts auf die Gemeinden, wobei diesen als blosse Vollzugsorgane keine oder nur geringe Entscheidungsfreiheit zukommt (vgl. VGE vom 16. Juni 1999 [98/235] E. 6; VGE vom 16. April 1997, in: BLVGE 1997 S. 86 E. 3). Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 141 I 36 E. 5.3; BGE 139 I 169 E. 6.1; BGE 138 I 242 E. 5.2; KÄGI-DIENER, a.a.O., Art. 50 BV Rz. 12; HANSJÖRG SEILER, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 31 Rz. 43 ff.).

4.2 § 45 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 statuiert unter der Marginalie "Selbständigkeit" den Grundsatz der Gemeindeautonomie. Danach sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behördenmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu wählen oder anzustellen, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Diese Bestimmung ist im umfassenden Sinn zu verstehen, sie wird nur durch das übergeordnete Recht begrenzt (SCHWÖRER, a.a.O., S. 249). Der mit der Marginalie "Gemeindeautonomie" versehene § 2 des Gemeindegesetzes verdeutlicht dies mit der Formulierung, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig ordnen. Die Einwohnergemeinden erfüllen gemäss § 44 Abs. 2 KV die Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen, und die ihnen vom Kanton übertragenen Obliegenheiten. Damit umschreibt die Verfassung die beiden Wirkungskreise der Einwohnergemeinden (vgl. SEILER, a.a.O., § 31 Rz. 31 f.). Ähnlich wie Art. 3 BV zugunsten der Kantone enthält diese Verfassungsnorm zum einen für den eigenen Wirkungskreis eine subsidiäre Kompetenzgeneralklausel zugunsten der Einwohnergemeinden, die nur - aber immerhin - durch die Erfordernisse der lokalen Aufgabe und der Nichtzu-

ständigkeit einer anderen Organisation begrenzt ist (IVO LORENZO CORVINI, Kommunale Rechtsetzung - unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1999, S. 38 f.). Im übertragenen Wirkungskreis haben die Einwohnergemeinden zum anderen die Kompetenz zur Erfüllung nichtlokaler Aufgaben, soweit ihnen diese vom Bund oder Kanton übertragen werden (vgl. § 40 Abs. 2 GemG). Die Normsetzungskompetenz bleibt im übertragenen Wirkungskreis auf jene Verwaltungsaufgaben beschränkt, die der Einwohnergemeinde per Gesetz zur autonomen Besorgung zugewiesen wurden (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 16 Rz. 8). Die Autonomie der Einwohnergemeinden ist in beiden Wirkungskreisen keine unüberwachte; die kommunale Gesetzgebung untersteht stets der Rechtsaufsicht durch den Kanton. So sind unter anderem die Ortsplanung, die Gemeindeordnung und - mit zwei hier nicht einschlägigen Ausnahmen - alle Gemeindereglemente dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen (vgl. § 45 Abs. 3 KV, §§ 3 und 168 GemG, § 31 Abs. 5 RBG).

5.1 Die von der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde A.____ am 18. September 2013 beschlossene und nachfolgend dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitete Mutation zum Zonenreglement Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31 "Gebühren und Mehrwertabgabe", statuiert in Absatz 2, dass der Grundeigentümer der Gemeinde einen Mehrwertausgleich zu entrichten hat, wenn mit einer Zonenplanrevision Land von einer Nichtbauzone einer Bauzone zugewiesen wird (Einzonung) oder wenn das Grundstück eine erheblich gesteigerte Nutzungsmöglichkeit erfährt (Aufzonung). Absatz 3 definiert die Mehrwertabgabe als öffentlich-rechtliche Grundlast und sieht eine entsprechende Anmerkung im Grundbuch vor, wenn die Nutzungsänderung in Rechtskraft erwachsen ist. Der Mehrwert errechnet sich nach Absatz 4 aus der Differenz des Verkehrswertes der betroffenen Fläche unmittelbar vor der Planungsmassnahme und zum Zeitpunkt der Baubewilligung, mit der die Mehrnutzung realisiert werden kann. Weiter sieht die Bestimmung einen Freibetrag von Fr. 100'000.-- vor. Vom den Freibetrag übersteigenden Mehrwert ist bei Aufzonungen eine Mehrwertabgabe von 25 % und bei Einzonungen eine solche von 40 % geschuldet. Die Abgabe wird auf den Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung erhoben, wobei vertragliche Abweichungen möglich sind (Absatz 5). Gemäss Absatz 6 hat die Gemeinde die Ausgleichszahlung zweckgebunden für Massnahmen der Raumplanung und Raumentwicklung (z.B. Aufwertungsmassnahmen des öffentlichen Raumes, Erschliessungen etc.) zu verwenden.

5.2 Der Gemeinderat führt im Planungsbericht vom 20. August 2013 zur geplanten Mehrwertabgabe zusammenfassend aus, die Gemeinde beabsichtige mit dieser Abgabe, die Kosten ihres Raumplanungsaufwandes bzw. der Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen und die aus diesen Massnahmen geschaffenen Mehrwerte gerechter zwischen Gemeinde und Grundeigentümerschaft zu verteilen. Die Vielzahl der in der Gemeinde anhängigen Verfahren der Sondernutzungsplanung - viele davon veranlasst von privaten Grundeigentümern oder von Investoren - sowie deren Umfang verursache ihr nicht unerhebliche Kosten. Abhängig vom Umfang der im Rahmen der Sondernutzungsplanung definierten erweiterten Nutzungsmöglichkeiten gehe für die Gemeinde gleichzeitig die Notwendigkeit einher, ihre Infrastruktur angemessen zu erweitern. Die dabei anfallenden Kosten seien bisher im Wesentlichen von der Gemeinde getragen worden. Demgegenüber habe die Grundeigentümerschaft zumeist von einer Erhö-

hung des entsprechenden Landwerts profitiert. Im Sinne der gerechteren Verteilung der aus den Sondernutzungsplanungen resultierenden Kosten bzw. dem gesteigerten Wert der betroffenen Areale solle mit der Ergänzungsbestimmung die gesetzliche Grundlage für einen fairen Ausgleich der Interessen geschaffen werden. Die Erträge der Mehrwertabgabe würden dieser Zielsetzung entsprechend zweckgebunden ausschliesslich für raumplanerische Massnahmen verwendet.

6. Die Beschwerdeführerin leitet ihre Kompetenz zur Einführung der in der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 vorgesehenen Mehrwertabgabe in erster Linie aus dem Gemeindegesetz ab, welches ihr das Recht zur Erhebung von Abgaben einräume.

6.1 Öffentliche Abgaben sind alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungen, die das Gemeinwesen gestützt auf seine rechtliche Machtbefugnis den ihm unterworfenen Privaten durch einseitige Anordnung auferlegt und die entweder der Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs oder der Verhaltenslenkung dienen (vgl. ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Aufl., Zürich 2002, S. 1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 57 Rz. 1 f.). Die öffentlichen Abgaben werden nach Lehre und Rechtsprechung gemeinhin in Steuern und Kausalabgaben gegliedert (BGE 138 II 70 E. 5.1; MARKUS REICH, Steuerrecht, 2. Aufl., Zürich 2012, § 2 Rz. 11). Steuern sind voraussetzungslos geschuldete öffentliche Abgaben zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, unabhängig davon, ob und in welchem Mass die abgabepflichtige Person aus der Tätigkeit des Gemeinwesens (individuell) einen Nutzen zieht oder eine Gegenleistung erhält. Es genügt, dass sie der Hoheit des Gemeinwesens untersteht und den vom Gesetz als besteuerbar erklärten Tatbestand erfüllt. Mit Steuern bezahlt die pflichtige Person Leistungen, die grundsätzlich allen zugute kommen (BGE 140 I 176 E. 5.2; BGE 131 II 271 E. 5.1; BLUMENSTEIN/LOCHER, a.a.O., S. 5 ff.). Demgegenüber setzen Kausalabgaben eine individuell zurechenbare Gegenleistung des Gemeinwesens oder die Einräumung spezieller staatlicher Vorteile an die pflichtige Person voraus. Die Abgabepflicht beruht damit auf einem besonderen Entstehungsgrund (causa); zwischen der Kausalabgabe und der damit finanzierten Tätigkeit muss ein direkter Zurechnungszusammenhang bestehen, der eine Erhebung der Abgabe rechtfertigt (BGE 138 II 111 E. 5.4.3). Da bei Kausalabgaben ein ganz konkretes wirtschaftliches Austauschverhältnis besteht, sind sie nach den Grundsätzen der Kostendeckung und der Äquivalenz auszugestalten, d.h. der Gesamtertrag der Abgaben darf die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen und der verlangte Betrag muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der gelieferten Leistung stehen (BGE 138 II 70 E. 5.3; DANIELA WYSS, Kausalabgaben, Basel 2009, S. 25 ff.; REICH, a.a.O., § 2 Rz. 14). Die Kausalabgaben werden herkömmlicherweise ihrerseits in verschiedene Kategorien unterteilt. Gebühren sind Entgelte für die besondere Inanspruchnahme einer Amtshandlung (Verwaltungsgebühren) oder einer öffentlichen Einrichtung (Benutzungsgebühren). Beiträge (Vorzugslasten) gleichen einen Sondervorteil aus und Ersatzabgaben werden erhoben zur Befreiung von einer öffentlich-rechtlichen Sach- oder Dienstleistungspflicht (vgl. BLUMENSTEIN/LOCHER, a.a.O., S. 2 ff.). Auch wenn sich einzelne Abgaben oftmals nicht eindeutig einer der genannten Gruppen zuordnen lassen und die Übergänge zwischen den Abgabekategorien fliessend sind, sind diese Kategorisierungen sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Lehre weitgehend anerkannt. Sie binden den Gesetzgeber jedoch grund-

sätzlich nicht, denn es besteht kein Numerus clausus der Abgabearten (BGE 138 II 70 E. 5.4; BGE 125 I 449 E. 2b; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 57 Rz. 5).

6.2 Kanton, Gemeinden und Zweckverbände erheben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Abgaben (§ 130 Abs. 1 KV). Die genannte Verfassungsbestimmung befindet sich im mit "Finanzordnung" überschriebenen siebten Abschnitt der Verfassung und damit im Kern der geltenden Finanzverfassung. § 130 KV steht unter der Marginalie "Einnahmen" und verwendet den Begriff Abgaben im Sinne des Oberbegriffs für öffentlich-rechtlich geforderte Geldleistungen im umfassenden Sinn, inklusive Steuern. Dies wird verdeutlicht durch § 130 Abs. 3 KV, der den Zweckverbänden die Kompetenz zur Steuererhebung ausdrücklich abspricht. § 152 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, auf den sich die Beschwerdeführerin vorliegend beruft, autorisiert die Gemeinden zur Erhebung von Gebühren und weiteren Abgaben. Die Gesetzesbestimmung spricht zwar wie der Verfassungstext von Abgaben, sie meint jedoch nicht dasselbe. Der Terminus weist im Gemeindegesetz einen weniger weitgehenden Bedeutungsgehalt auf als in der Verfassungsnorm. Dies ergibt sich schon alleine aus der Bestimmung in § 152 Abs. 2 GemG, wonach die Gebühren und weiteren Abgaben durch Reglement - d.h. ein *kommunales* Gesetz (vgl. § 46 GemG) - festgesetzt werden. Da die Gemeinden für die Einführung neuer Steuern eine gesetzliche Grundlage in der *kantonalen* Gesetzgebung benötigen (§ 132 Abs. 3 KV), kann sich § 152 GemG nicht auf Steuern beziehen, was sich im Übrigen auch aus der systematischen Stellung des Paragraphen im Gefüge des Gesamtgesetzes ergibt. Die Bestimmung ist Teil der im Unterabschnitt 5.1 geregelten Grundsätze der Mittelbeschaffung. § 151 befasst sich mit den Gemeindesteuern, § 152 mit den Gebühren und weiteren Abgaben und § 153 mit den Sonderbeiträgen. Daraus lässt sich ohne Weiteres schliessen, dass das Gemeindegesetz unter dem Begriff "Abgabe" weder Steuern noch Beiträge versteht. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist die Gemeinde nach dem Gemeindegesetz somit nicht befugt, beliebige neue kommunale Abgaben einzuführen. Vielmehr verdeutlicht die Verwendung des - eine spezifisch abgaberechtliche Bedeutung aufweisenden - Begriffs "Gebühren" sowie die Formulierung "Gebühren und weitere Abgaben", dass § 152 GemG die Gemeinden nur zur Erhebung von Abgaben ermächtigt, die entweder als reine Gebühren zu qualifizieren sind oder die als Mischform mit diesen vergleichbare Charakteristika aufweisen. Aus der Rechtsnatur der gestützt auf § 152 GemG erhobenen Abgaben folgt, dass grundsätzlich bei deren Bemessung vom Wert der staatlichen Leistung auszugehen ist und bei der Ausgestaltung insbesondere das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zu beachten sind.

6.3 Die rechtliche Einordnung von Abgaben auf planungsbedingte Vorteile bereitet der Rechtswissenschaft seit jeher gewisse Schwierigkeiten. Eine Qualifikation als reine Steuer fällt - auch wenn gewisse Gemeinsamkeiten, insbesondere die Kostenunabhängigkeit bestehen - gemäss der heute wohl herrschenden Lehre und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausser Betracht, weil die Mehrwertabgabe nicht voraussetzungslos geschuldet ist, sondern auf durch raumplanerische Massnahmen bewirkte Mehrwerte und damit auf einen bestimmten Entstehungsgrund zurückzuführen ist. Auf der anderen Seite stellt die Mehrwertabgabe kein Entgelt für eine staatliche Leistung im Interesse des Individuums dar, denn es handelt sich um die Rückerstattung eines unvermeidbaren Mehrwertes, der zufällig im Vermögen der abgabepflichtigen Person angefallen ist. Es kann sich demzufolge auch nicht um eine klassi-

sche Kausalabgabe handeln. Am ehesten besteht eine Ähnlichkeit zu den Vorzugslasten. Wie bei diesen besteht ein besonderer Entstehungsgrund und wird der Ausgleich eines wirtschaftlichen Sondervorteils bezweckt. Allerdings dient die Abgabe nicht der Finanzierung eines konkreten öffentlichen Werks. Sie wird nicht nach dem für die Planungsmassnahme angefallenen Kostenaufwand bemessen, weshalb das Kostendeckungsprinzip keine Anwendung findet. Der Mehrwertausgleich wird aus diesen Gründen von der neueren Lehre überwiegend als kostenunabhängige Kausalabgabe, teilweise auch als Gemengsteuer (Verbindung zwischen Kausalabgabe und Steuer) oder als gänzlich neue Abgabekategorie eingeordnet (vgl. zum Ganzen: ADRIAN SCHNEIDER, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, Zürich 2006, S. 24 ff., m.w.H.; BGE 121 II 138 E. 3c; BGE 105 Ia 134 E. 5b).

6.4 Wie die von der Beschwerdeführerin in der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 geregelte Mehrwertabgabe abgaberechtlich genau zu kategorisieren ist, kann vorliegend offen gelassen werden, denn sie stellt auf jeden Fall keine (Verwaltungs-)Gebühr oder eine gleichgeartete Abgabe dar. Auch wenn die Beschwerdeführerin unterstreicht, dass ihr raumplanerischer Aufwand insbesondere bei Quartierplanungen häufig auf Initiative der davon profitierenden privaten Grundeigentümer generiert werde, so wird die Abgabe unabhängig davon erhoben, ob die abgabepflichtige Person die Planungsleistung veranlasst hat und in diesem Sinne eine staatliche Leistung in Anspruch nimmt. Es besteht demgemäss im Gegensatz zu Verwaltungsgebühren kein konkretes wirtschaftliches Tauschverhältnis zwischen staatlicher Leistung und Abgabepflicht. Zudem steht die Höhe der in der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 geregelten Abgabe in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den durch die konkrete Planungsmassnahme bei der Gemeinde entstandenen Kosten. In aller Regel werden die Abgaben deutlich höher ausfallen als die Kosten für die Planung, vor allem bei grossflächigen Zonenplanrevisionen. Wie die Beschwerdeführerin in der Beschwerdebegründung selbst betont, gelangt das Kostendeckungsprinzip - anders als bei Verwaltungsgebühren - bei der von ihr geplanten Mehrwertabgabe nicht zur Anwendung. Die Kostenunabhängigkeit spricht somit ebenfalls gegen den Gebührencharakter der Mehrwertabgabe. Dem Wesen der Gebühr als Finanzierungsinstrument von spezifischen Leistungen des Gemeinwesens widerspricht auch, dass mit der Mehrwertabgabe primär dem Einzelnen zukommende Vorteile ausgeglichen werden sollen. An dieser Einschätzung ändert die in Absatz 6 der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 statuierte Zweckbindung der Abgabe zugunsten von Massnahmen der Raumplanung und Raumentwicklung nichts (vgl. BGE 125 I 182 E. 4c; REICH, a.a.O., § 2 Rz. 7). Die Beschwerdeführerin gesteht denn in der Beschwerdeschrift auch ausdrücklich zu, dass es sich beim Mehrwertausgleich nicht um eine klassische Gebühr oder einen Beitrag handle. Wie vorgehend aufgezeigt wurde, ist die Mehrwertabgabe aber auch nicht als gleichgeartet wie eine Gebühr zu qualifizieren. Sie kann somit nicht als "weitere Abgabe" unter § 152 Abs. 1 GemG subsumiert werden, weswegen die Beschwerdeführerin aus dieser Bestimmung keine Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe ableiten kann.

6.5 Selbst wenn § 152 GemG auf die in Frage stehenden Abgaben grundsätzlich anwendbar wäre, so reichte dies für sich alleine noch nicht aus. Die im besagten Paragraphen enthaltene Befugnis zur Erhebung von Gebühren ist akzessorisch zu einer Regelungszuständigkeit in der Sache. Wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, muss eine Gemeinde in einem

Sachbereich zur Gesetzgebung zuständig sein, um gestützt auf die in § 152 GemG enthaltene Finanzkompetenz überhaupt Gebühren erheben zu dürfen. Wie die Beschwerdeführerin aber ebenfalls richtig einwirft, kann für die Erhebung von Kausalabgaben - im Gegensatz zu Steuern - eine in der Verfassung oder einem kantonalen Gesetz zugewiesene Sachkompetenz im entsprechenden Gebiet genügen, weil mit der Zuständigkeit zur Regelung der Materie regelmässig stillschweigend auch eine Kompetenz zur Erhebung von damit zusammenhängenden Kausalabgaben einhergeht (vgl. REICH, a.a.O., § 2 Rz. 12; WYSS, a.a.O., S. 110 ff.).

7. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihre generelle Normsetzungsbefugnis im eigenen Wirkungskreis, um für sich die Sachkompetenz zur Erhebung der Mehrwertabgabe zu beanspruchen.

7.1.1 Der eigene Wirkungskreis der Einwohnergemeinden umfasst die Aufgaben von lokaler Bedeutung (vgl. § 44 Abs. 2 [1. Teilsatz] KV, E. 4.2 hiervor). Dieser Begriff meint örtliche öffentliche Aufgaben im Sinne typisch lokaler Angelegenheiten, die sich auf das Gemeindegebiet und die Gemeindeeinwohner beziehen. Er ist nicht eng zu verstehen (CORVINI, a.a.O., S. 39; YVO HANGARTNER, Rechtsetzung durch Gemeinden, in: Francis Cagianut et al. [Hrsg.], Festschrift für Otto K. Kaufmann zum 75. Geburtstag, Bern 1989, S. 209). Eine Aufgabe ist dann von lokaler Bedeutung, wenn sie die lokalen Interessen der Gemeinde berührt, sich zu örtlicher Regelung und Durchführung eignet und mit den Mitteln und politischen Kräften der Gemeinde bewältigt werden kann (MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, 6. Aufl., Basel 1986, S. 73 f.). Dadurch wird das Eingehen auf spezifisch lokale Verhältnisse und Interessen ermöglicht. Die Gemeinden sollen - auch im Interesse einer bürgernahen Staatlichkeit - diejenigen gesetzgeberischen Vorkehren treffen können, die auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Wo der Charakter des Lokalen gewahrt oder verlassen wird, ist durch Werturteil der zuständigen Organe im konkreten Fall zu entscheiden. In der Regel ist eine Gemeinde dann zuständig, wenn das lokale Interesse überwiegt. Entscheidend ist letztlich, ob die Bevölkerung der Gemeinde an der Erfüllung einer Aufgabe unmittelbar interessiert ist und kommunale Lösungen möglich und sinnvoll erscheinen (YVO HANGARTNER, Neuere Entwicklungen der Gemeindeautonomie, ZBl 1983, S. 526; CORVINI, a.a.O., S. 39; GOTTFRIED BÜTIKOFER, Die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden, Zürich 1950, S. 75 f.; BGE 116 Ia 287 E. 3a).

7.1.2 Die Einführung eines Planungsmehrwertausgleichs kann schwerlich als Antwort auf ein spezifisch das Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin betreffendes und speziell auf deren Gemeindeeinwohner bezogenes typisch lokales Regelungsbedürfnis bezeichnet werden, bei dem in besonderem Mass die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen sind. Von den heutzutage vielschichtigen Herausforderungen an die Gemeinden im Bereich der räumlichen Entwicklung und der Infrastruktur- und Versorgungsaufgaben ist sie nicht mehr und nicht in anderer Weise betroffen als viele Gemeinden in städtischen Agglomerationsgebieten der Schweiz. Die vorgebrachten Regelungsziele wie das Bestreben nach einem Ausgleich für Aufwendungen bei der Raumplanung und beim Ausbau der Infrastruktur sowie die Verwirklichung von generellen Gerechtigkeitsüberlegungen weisen ebenfalls keinen spezifisch lokalen Bezug auf. Seit den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts laufen in den Kantonen und auf Bundesebene derar-

tige Bestrebungen, planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen (vgl. SCHNEIDER, a.a.O, S. 5 ff.). Auch sah bereits das (in der Volksabstimmung gescheiterte) erste Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 eine Mehrwertabgabe vor, deren Ertrag für Raumplanungszwecke zu verwenden war (Art. 37 RPG 74, BBl 1974 II 816). Dass eine Aufgabe zu einem kantonalen oder gar nationalen Anliegen geworden ist, schliesst zugegeben noch nicht aus, sie als Aufgabe von lokaler Bedeutung zu qualifizieren. Dies gilt indessen nur, soweit sie im vorerwähnten Sinne lokalen Charakter aufweist (BGE 116 Ia 287 E. 3a; BGE 96 I 24 E. 4c; DILL, a.a.O., S. 71), was vorliegend gerade nicht zutrifft.

7.1.3 Hinzu kommt, dass das geltende Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 seit jeher in Art. 5 Abs. 1 RPG vorgesehen hat, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für durch Planungen nach diesem Gesetz entstehende erhebliche Vor- und Nachteile regelt. Damit formuliert das Bundesgesetz einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Es ist aufgrund dessen zwar nicht a priori ausgeschlossen, dass eine Gemeinde eine Mehrwertabgabe erhebt. Der Kanton bleibt aber gegenüber dem Bund für die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags verantwortlich. Kommunale Einzellösungen erscheinen aus diesem Blickwinkel wenig geeignet und sinnvoll. Vielmehr ruft die Thematik nach einer einheitlichen Regelung durch den Kanton (vgl. zum Subsidiaritätsprinzip bei der Zuweisung von öffentlichen Aufgaben [betreffend das Verhältnis Bund - Kantone]: Art. 43a Abs. 1 BV). Dem Kanton muss folglich zumindest eine koordinierende Rolle bei der Einführung einer Mehrwertabgabe eingeräumt werden. Da die vom Kanton gestützt auf § 131 Abs. 1 lit. c KV erhobene Grundstückgewinnsteuer unter anderem auch planerische Mehrwerte erfasst (vgl. REICH, a.a.O., § 24 Rz. 6 f.), ist die gesetzliche Ausgestaltung einer Mehrwertabgabe überdies mit derjenigen der Grundstückgewinnsteuer abzustimmen. Bei gesamthafter Betrachtung überwiegt im vorliegenden Fall das Interesse des Kantons an einer Regelung jenes der Beschwerdeführerin. Die Materie eignet sich ihrer Beschaffenheit nach nicht zur lokalen Regelung, sodass der Aufgabe die Lokalbezogenheit auch deswegen abzusprechen ist.

7.1.4 Schliesslich gilt es zu beachten, dass es sich bei der von der Beschwerdeführerin beabsichtigten Erhebung einer Mehrwertabgabe um ein Novum im Kanton Basel-Landschaft handelt. Die Einführung neuer Instrumente und Institute des Raumplanungsrechts ist keine Aufgabe von bloss lokaler Bedeutung (vgl. Urteil des BGer vom 11. Mai 1960, in: ZBl 1961, S. 69 ff., E. 3c, betreffend die in einem aargauischen Gemeindeerlass vorgesehenen [damals weder kantonal- noch bundesrechtlich geregelten] Planungsinstrumente der Richt- und Nutzungsplanung). Auch aus diesem Grund kann die Erhebung einer Mehrwertabgabe im vorliegenden Fall nicht als Aufgabe von lokaler Bedeutung qualifiziert werden.

7.1.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einführung einer Mehrwertabgabe nicht in den Kreis der Aufgaben fällt, welche die Beschwerdeführerin unter Berufung auf § 44 Abs. 2 KV zur selbständigen Erledigung für sich in Anspruch nehmen kann.

7.2 Die von der Beschwerdeführerin angerufene autonome Rechtsetzungsbefugnis scheitert vorliegend auch an der Schranke des höherrangigen Rechts.

7.2.1 Als Einwohnergemeinde ist die Beschwerdeführerin nur zur Regelung von Sachbereichen befugt, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen (vgl. § 44 Abs. 2 [2. Teilsatz] KV, E. 4.2 hiervor). Die Gemeinde kann und soll sich nicht auf das Aktionsfeld des Kantons oder gar des Bundes begeben (CORVINI, a.a.O., S. 40; DILL, a.a.O., S. 46). Für den Bereich der Raumplanung regelt § 116 der Verfassung die Grundzüge der Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden. § 116 Abs. 1 KV hält fest, dass die geordnete Besiedlung des Landes, die zweckmässige Nutzung des Bodens und die Erhaltung von Erholungsraum eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden darstellt. Dabei erlässt der Kanton gemäss § 116 Abs. 2 KV Richtpläne, welche die Planungsziele des Kantons oder einer Region darstellen und die Planungsmassnahmen von Kanton und Gemeinden aufeinander abstimmen, sowie Detailpläne zur Verwirklichung der Planungsziele. Die Gemeinden erlassen die Nutzungspläne im Rahmen der Richtplanung (§ 116 Abs. 3 KV). § 116 Abs. 4 KV statuiert sodann, dass erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, im Rahmen des Gesetzes angemessen ausgeglichen werden. Diese Bestimmung formuliert einen Gesetzgebungsauftrag an den kantonalen Gesetzgeber. Die Verfassung weist die Sachkompetenz für den Ausgleich planerischer Mehrwerte somit dem Kanton zu.

7.2.2 Dies ist der Beschwerdeführerin nicht entgangen. Sie vertritt jedoch sinngemäss den Standpunkt, der Landrat sei auf die entsprechende Vorlage vom 14. März 1994 betreffend Planungsmehrwertabgabegesetz (94/61) in seiner Sitzung vom 13. November 1997 nicht eingetreten, weshalb der kantonale Gesetzgeber auf die Wahrnehmung seiner entsprechenden Kompetenz verzichtet habe. Sie übersieht damit einerseits, dass die Angelegenheit nicht erledigt ist, wenn in einem ersten Anlauf das Verfahren zur Erfüllung eines Gesetzgebungsauftrags nicht zum Ziel geführt hat. Der Gesetzgeber ist vielmehr verpflichtet, das Verfahren mit einem abgeänderten Gesetzesentwurf allenfalls mehrfach zu wiederholen, bis der Auftrag erfüllt ist oder gegebenenfalls widerrufen wird (TOBIAS JAAG, Gesetzgebungsaufträge, in: Walter Haller et al. [Hrsg.], Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 292). Andererseits ändert das Scheitern des Gesetzesentwurfs im Landrat nichts an der von der Verfassung festgelegten Zuständigkeitsregelung.

7.2.3 Die Beschwerdeführerin ist weiter der Auffassung, sie verfüge im Sachgebiet der planungsrechtlichen Mehrwertabgabe in jedem Fall solange über Autonomie, bis der Kanton die ausführende Gesetzgebung erlassen habe. Sie geht offenbar davon aus, dass zwischen Kanton und Gemeinden eine konkurrierende (oder nachträglich derogierende) Gesetzgebungskompetenz besteht, bei der das kommunale Recht erst mit Erlass der kantonalen Normen ausser Kraft tritt, und dies nur soweit, als das kantonale Gesetz die Kompetenz ausschöpft. Der Beschwerdeführerin entgeht bei dieser Argumentation, dass in der vorliegenden Angelegenheit keine Konstellation einer Kompetenzkonkurrenz vorliegt: Ihre eigene Rechtsetzungsbefugnis besteht nach dem Verfassungswortlaut von § 44 Abs. 2 KV von Vornherein nur für Aufgaben, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen. Wenn die Verfassung in § 116 Abs. 4 KV dem Kanton die Zuständigkeit für die Erhebung einer Mehrwertabgabe zuweist, so ist damit zugleich eine Rechtsetzungskompetenz der Gemeinde ausgeschlossen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Kanton eine ausführende Gesetzgebung erlassen hat.

7.2.4 Soweit sich die Beschwerdeführerin schliesslich auf ihre verfassungsmässige Kompetenz zum Erlass der Nutzungspläne (§ 116 Abs. 3 KV) und die ihr durch das Raumplanungs- und Baugesetz eingeräumten Normsetzungsbefugnisse beruft, kann ihr wiederum nicht gefolgt werden. § 2 RBG ermächtigt die Gemeinden lediglich, im Rahmen dieses Gesetzes eigene Vorschriften zu erlassen. Dabei handelt es sich - wie von der Verfassung vorgegeben - um Aspekte der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung unter Berücksichtigung der durch das höherrangige Recht vorgegebenen Parameter (vgl. §§ 14 bis 54 RBG). In diesem Umfang sind die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft autonom in der Festlegung und Einteilung der Nutzungszonen sowie der Ausgestaltung der Nutzungsvorschriften, welche die Art und das Ausmass der zulässigen Bodennutzung festlegen (vgl. KGE VV vom 17. Oktober 2012 [810 12 58] E. 3.1; KGE VV vom 17. Oktober 2007 [810 07 155] E. 2.2). Die Abschöpfung von planerischen Mehrwerten fällt nicht unter diese Gestaltungsfreiheit. Aus der kantonalrechtlich verankerten Planungsautonomie kann die Beschwerdeführerin mithin nichts zu ihren Gunsten ableiten.

7.3 Unbehelflich sind zu guter Letzt auch die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Verweise auf die Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs in anderen Kantonen, wo Planungsmehrwerte zum Teil auch von Gemeinden abgeschöpft würden. Wie bereits ausgeführt wurde, bestimmt sich der Umfang der Gemeindeautonomie nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. oben E. 4.1). Die Kantone treffen hierbei sehr unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Aufteilung der Rechtssetzungskompetenzen. Die Beschwerdeführerin zeigt in der Beschwerdebegründung nicht auf und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Regelungen anderer Kantone für das vorliegende Verfahren von Relevanz sein sollen.

8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Rechtsordnung des Kantons Basel-Landschaft den Ausgleich von raumplanerischen Vorteilen dem Kanton zur Regelung zuweist und den Einwohnergemeinden in diesem Sachbereich keine Rechtsetzungskompetenz zukommt. Die Beschwerdeführerin kann sich deshalb vorliegend nicht auf ihre Autonomie berufen. Für die Erhebung der in der streitgegenständlichen Mutation zum Zonenreglement Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31, normierten Mehrwertabgabe ist sie nicht befugt, weshalb der Regierungsrat die Genehmigung der entsprechenden Bestimmungen zu Recht verweigerte. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

9. Es bleibt über die Kosten zu befinden.

9.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Gemäss § 20 Abs. 4 VPO werden den kantonalen Behörden und Gemeinden Verfahrenskosten auferlegt, wenn sie - wie hier - das Kantonsgericht in Anspruch nehmen. Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.-- zu verrechnen. Der zuviel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 500.-- ist ihr zurückzuerstatten.

9.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Gemäss dem Ausgang des Verfahrens ist den anwaltlich vertretenen Beigeladenen antragsgemäss eine Parteientschädigung zu Lasten der Beschwerdeführerin zuzusprechen. Der von den Rechtsvertretern der Beigeladenen B.____ AG und C.____ AG in der Honorarnote vom 9. Februar 2015 geltend gemachte Zeitaufwand von 16 Stunden erweist sich als angemessen. Der Honoraransatz von Fr. 350.-- bewegt sich am obersten Ende des durch die Tarifordnung vorgegebenen Rahmens von Fr. 200.-- bis Fr. 350.-- (vgl. § 3 Abs. 2 der Tarifordnung für die Anwältinnen und Anwälte [TO] vom 17. November 2003). Aufgrund des Schwierigkeitsgrads und der für die Beigeladenen grossen wirtschaftlichen Bedeutung der Streitsache sowie der mit dem Prozess verbundenen Verantwortung erscheint der geltend gemachte Honoraransatz im vorliegenden Fall als gerechtfertigt. Hingegen ist der von der Rechtsvertretung der Beigeladenen unter Verweis auf die besondere Bedeutung der Sache geltend gemachte Zuschlag nach § 4 TO von weiteren Fr. 350.-- pro Stunde nicht angezeigt, denn die besondere Bedeutung der Sache wurde bereits im Rahmen des Stundenansatzes gebührend berücksichtigt. Für einen Zuschlag zum Honorar sind keine stichhaltigen Gründe ersichtlich. Somit ist ein Stundenaufwand von 16 Stunden à Fr. 350.-- zu entschädigen. Dazu kommen nicht zu beanstandende Auslagen in der Höhe von Fr. 119.-- (recte: Fr. 153.80) und die Mehrwertsteuer. Demzufolge hat die Beschwerdeführerin den Beigeladenen eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 6'214.10 (inkl. Auslagen und 8% MWST) auszurichten, wobei diese je zur Hälfte auf die vertretenen Beigeladenen aufgeteilt wird. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t :**

://: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.-- verrechnet.
Der zuviel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 500.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

3. Die Beschwerdeführerin hat den Beigeladenen B.____ AG und C.____ AG eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von je Fr. 3'107.05 (inkl. Auslagen und 8% MWST) zu bezahlen. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Präsidentin Gerichtsschreiber

Gegen diesen Entscheid wurde am 1. Oktober 2015 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 2C_886/2015) erhoben.