

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_886/2015

Urteil vom 16. November 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Gerichtsschreiber Matter.

Verfahrensbeteiligte
Einwohnergemeinde Münchenstein, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Advokat Dr. Hans Furer,

gegen

X. _____ AG,
vertreten durch Niklaus Gadiant, und Brigitte Meyer, Rechtsanwälte, von ins wyder zumstein,
advokatur notariat mediation,

Y. _____ AG,
vertreten durch Niklaus Gadiant, und Brigitte Meyer, Rechtsanwälte, von ins wyder zumstein,
advokatur notariat mediation,

Beschwerdegegner,

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft,

Gegenstand
Mutation zum Zonenreglement Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31 Gebühren
und Mehrwertabgabe, Nichtgenehmigung
(RRB Nr. 1424 vom 23. September 2014),

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht, vom 15. April 2015.

Sachverhalt:

A.
Die Einwohnergemeindeversammlung Münchenstein 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.
Im Rahmen der öffentlichen Auflage erhoben die X. _____ AG, die Y. _____ AG sowie die
Z. _____ AG Einsprache. Eine Einigung wurde nicht erzielt, die Z. _____ AG zog ihre
Einsprache jedoch wieder zurück. Der Gemeinderat Münchenstein unterbreitete dem Regierungsrat
des Kantons Basel-Landschaft die Ergänzungsbestimmung Nr. 31 zur Genehmigung und beantragte

die Abweisung der verbleibenden Einsprachen.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 23. September 2014 verweigerte der Regierungsrat die von der Gemeinde beantragte Genehmigung und schrieb die Einsprachen als gegenstandslos ab. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, 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 in den Absätzen 2 bis 6 vorgesehene Mehrwertabgabe fehle der Gemeinde die Rechtssetzungskompetenz, die Ausgestaltung der Abgabe widerspreche zudem den geltenden bundesrechtlichen Vorgaben.

Die Einwohnergemeinde Münchenstein führte gegen den Regierungsratsbeschluss Beschwerde an das Kantonsgericht, mit der sie verlangte, dass der Mutation zum Zonenreglement mit Bezug auf die Mehrwertabgabe die Genehmigung erteilt und die Einsprachen abgewiesen würden. Sie berief sich auf ihre Autonomie.

Das Kantonsgericht Basel-Landschaft wies die Beschwerde mit Urteil vom 15. April 2015 ab.

C.

Die Einwohnergemeinde Münchenstein hat am 1. Oktober 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 15. April 2015 und damit zusammenhängend den Beschluss des Regierungsrates vom 23. September 2014 aufzuheben; die von der Einwohnergemeinde Münchenstein am 18. September 2013 geregelte Mutation des Zonenreglements Siedlung, Ergänzungsbestimmung Nr. 31 "Gebühren und Mehrwertabgabe" Absätze 2 bis 6 sei zu genehmigen; eventuell sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an das Kantonsgericht zurückzuweisen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beantragt die Abweisung der Beschwerde. Die X. _____ AG und die Y. _____ AG stellen den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Kantonsgericht hat auf Vernehmlassung verzichtet.

In einem zweiten Schriftenwechsel halten die Einwohnergemeinde Münchenstein und der Regierungsrat an ihren jeweiligen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das kantonale letztinstanzliche Urteil eines oberen Gerichts ist zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG). Gemeinden sind gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie in vertretbarer Weise geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und ob sie im konkreten Fall verletzt ist, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 140 I 90 E. 1.1 S. 92; 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f.). Die Einwohnergemeinde Münchenstein beruft sich für ihre Autonomie grundsätzlich auf die §§ 44 und 45 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV/BL, SR 132.222.2) sowie bezüglich des Abgaberechts auf § 152 KV/BL und des Raumplanungsrechts auf § 116 KV/BL. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2. Nicht Streitgegenstand ist die Nichtgenehmigung der in Absatz 1 der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 geregelten Gebührenpflicht. Es geht ausschliesslich um die von der Beschwerdeführerin beschlossene Mehrwertabgabe.

Im bundesgerichtlichen Verfahren ist zunächst auch die Z. _____ AG als Verfahrensbeteiligte aufgeführt worden. Sie hatte ihre ursprünglich erhobene Einsprache im Rahmen der öffentlichen Auflage wieder zurückgezogen und sich am Verfahren nicht weiter beteiligt. Entsprechend ist sie im Rubrum des Urteils nicht aufzuführen.

Unbeachtlich bleiben muss ausserdem die Eingabe, mit welcher der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin unaufgefordert und nach Abschluss des zweiten Schriftenwechsels dem Bundesgericht eine Auswahl von Zeitungsartikeln zum hier massgeblichen Thema hat zukommen lassen.

2.

Nach der 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. Der geschützte

Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. 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 136 I 395 E. 3.2.1 S. 397 f. mit Hinweisen). Die Anwendung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten prüft das Bundesgericht frei (Art. 95 lit. a und c BGG; BGE 139 I 169 E. 6.1; 136 I 395 E. 2 S. 397; 135 I 302 E. 1.2; 104 Ia 120 E. 2b), die Handhabung von übrigem kantonalem Recht unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 139 I 169 E. 6.1; 138 I 242 E. 5.3, mit Hinweisen).

3.

3.1. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts.

3.1.1. Gemäss § 44 Abs. 2 KV/BL erfüllen die Einwohnergemeinden die Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen, und die ihnen vom Kanton übertragenen Obliegenheiten.

3.1.2. § 45 Abs. 1 KV/BL statuiert unter der Marginalie "Selbständigkeit" unter anderem, dass die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt sind, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen. Die Bestimmung ist in umfassendem Sinne zu verstehen, sie wird nur durch das übergeordnete Recht begrenzt (DANIEL SCHWÖRER, Bezirke und Gemeinden, in: Kurt Jenny et al. [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, 1998, S. 249). Dabei gewährt der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden gemäss § 45 Abs. 2 Satz 2 KV/BL "möglichst grosse Handlungsfreiheit".

3.2. Die von der Einwohnergemeindeversammlung Münchenstein am 18. September 2013 getroffene Regelung der Mehrwertabgabe hat folgenden Wortlaut:

2 Wird mit einer Zonenplanrevision Land von einer Nichtbauzone einer Bauzone zugewiesen (Einzonung) oder erfährt ein Grundstück eine erheblich gesteigerte bauliche Nutzungsmöglichkeit (Aufzonung), hat der Grundeigentümer der Gemeinde einen Mehrwertausgleich zu entrichten.

3 Mehrwertabgaben sind öffentlich-rechtliche Grundlasten. Die Abgabepflicht wird durch die Gemeinde im Grundbuch angemerkelt, nachdem die Nutzungsänderung in Rechtskraft erwachsen ist.

4 Der Mehrwert errechnet sich aus der Differenz des Verkehrswertes der betroffenen Fläche unmittelbar vor der Planungsmassnahme und zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung, mit der die Mehrnutzung realisiert werden kann. Vom so errechneten Mehrwert, der den Betrag von Fr. 100'000.-- pro Parzelle übersteigt, sind bei Neueinzonungen 40 % und bei Um- oder Aufzonungen und Quartierplänen 25 % geschuldet.

5 Der Mehrwertausgleich wird vom Gemeinderat auf den Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung beim Grundeigentümer erhoben. Wird die Mehrwertabgabe vertraglich geregelt und grundpfandrechtlich sichergestellt, kann die Abgabe zu einem späteren Zeitpunkt erhoben werden.

6 Die Gemeinde hat die Ausgleichszahlung zweckgebunden für Massnahmen der Raumplanung und Raumentwicklung (z. B. Aufwertungsmassnahmen des öffentlichen Raumes, Erschliessungen etc.) zu verwenden.

3.3. Das Kantonsgericht ist mit dem Regierungsrat der Auffassung, dass den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft die Kompetenz fehle, eine Mehrwertabgabe einzuführen, dies mit folgender Argumentation:

3.3.1. § 152 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindengesetz, GemG) sehe zwar vor, dass die Gemeinden Gebühren und weitere Abgaben erheben könnten (Abs. 1), welche durch Reglement, d.h. einem kommunalen Gesetz (vgl. § 46 GemG), festzusetzen seien (§ 152 Abs. 2 GemG). Doch sei der Begriff der "weiteren Abgaben" einschränkend zu verstehen. Steuern fielen nicht darunter, weil für diese eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht erforderlich sei (§ 132 Abs. 3 KV/BL; § 151 Abs. 1 GemG).

§ 152 GemG ermächtige die Gemeinden nur zur Erhebung von Abgaben, die entweder als reine Gebühren zu qualifizieren seien oder als Mischform mit diesen vergleichbare Merkmale aufwiesen; aus dieser Rechtsnatur folge, dass bei der Bemessung vom Wert der staatlichen Leistung auszugehen und insbesondere das Kostendeckungs- sowie das Äquivalenzprinzip zu beachten sei.

Einer Mehrwertabgabe komme aber nicht Gebührencharakter zu.

Selbst wenn aber § 152 GemG auf die in Frage stehende Abgabe grundsätzlich anwendbar wäre, reiche dies nicht aus, weil die Befugnis zur Erhebung von Gebühren akzessorisch zu einer Regelungszuständigkeit in der Sache sei. Der eigene Wirkungskreis einer Gemeinde umfasse die Aufgaben von lokaler Bedeutung (§ 44 Abs. 2 KV/BL), die Einführung eines Planungsmehrwertausgleichs könne aber schwerlich als speziell die Beschwerdeführerin betreffendes und typisch lokales Regelungsbedürfnis bezeichnet werden.

3.3.2. Ausserdem habe das geltende Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) seit jeher in Art. 5 Abs. 1 vorgesehen, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für durch Planungen entstehende Vor- und Nachteile regle. Dem Kanton müsse daher zumindest eine koordinierende Rolle bei der Einführung einer Mehrwertabgabe zukommen. Die Einführung einer Mehrwertabgabe falle damit nicht in den Kreis der Aufgaben, welche die Gemeinde unter Berufung auf § 44 Abs. 2 KV/BL zur selbständigen Erledigung in Anspruch nehmen könne.

3.3.3. Schliesslich scheitere eine autonome Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden auch an höherrangigem Recht, indem § 116 Abs. 4 KV/BL vorsehe, dass erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, im Rahmen des Gesetzes auszugleichen seien. Mit diesem Gesetzgebungsauftrag weise die Kantonsverfassung die Sachkompetenz für den Ausgleich planerischer Mehrwerte dem Kanton zu, woran nichts ändere, dass der Gesetzgeber sie bis heute nicht wahrgenommen habe.

4.

4.1. Die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sind im Bereich der Raumplanung verzahnt.

4.1.1. Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Das hat er namentlich mit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes getan, welches in seinem Zielartikel (Art. 1) schon in der ursprünglichen Fassung festhielt, dass Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird, und sie ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen.

Ebenso bestimmte Art. 5 Abs. 1 RPG bereits in der ursprünglichen Fassung, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, welche durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Der Ausgleich von Planungsvorteilen wurde mit Revision des Gesetzes vom 15. Juni 2012 eingehender geregelt (Art. 5 Abs. 1bis - 1quinquies RPG), wobei die neuen Vorschriften am 1. Mai 2014 in Kraft traten und hierfür eine Übergangsbestimmung gilt, nach der die Kantone innert fünf Jahren den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, ansonst die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig wird (Art. 38 Abs. 4 und 5 RPG).

4.1.2. Nach § 116 KV/BL stellen Kanton und Gemeinden die geordnete Besiedlung des Landes, die zweckmässige Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraums sicher (Abs. 1). Dabei erlässt der Kanton die Richtpläne (Abs. 2), und die Gemeinden erlassen die Nutzungspläne (Abs. 3). § 116 Abs. 4 KV/BL bestimmt ferner, dass erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung entstehen, im Rahmen des Gesetzes angemessen ausgeglichen werden.

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998 des Kantons Basel-Landschaft (RBG) weist die Kantonsplanung dem Kanton zu, die Ortsplanung den Gemeinden (§ 4 RBG/BL). Dabei obliegt den Gemeinden namentlich die kommunale Richt- und Nutzungsplanung (§§ 14 bis 54 RBG/BL).

4.2. Obwohl das Bundesrecht die Erhebung einer Mehrwertabgabe seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes vorschreibt (Art. 5 Abs. 1 RPG) und auch die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft einen entsprechenden Gesetzgebungsauftrag enthält (§ 116 Abs. 4 KV/BL), ist der kantonale Gesetzgeber diesem Auftrag bisher nicht nachgekommen. Vielmehr ist der Landrat am 13. November 1997 auf eine Vorlage vom 14. März 1994 betreffend Planungsmehrwertabgabegesetz nicht eingetreten. Trotzdem bleibt der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, den ihm weiterhin obliegenden Auftrag zu erfüllen. Die Frage kann aber sein, ob die Gemeinden in einer Situation der durch den Kanton nicht ausgeschöpften Gesetzgebungskompetenz befugt sind, entsprechende Regelungen zu erlassen.

4.2.1. Hierbei ist zu beachten, dass das Bundesrecht mit Art. 5 Abs. 1 RPG den Kanton in die Pflicht nimmt, ohne zu bestimmen, auf welcher Ebene das zu geschehen hat. Entscheidend ist aus Sicht

des Bundesrechts, dass eine Mehrwertabgabe eingeführt sowie ein angemessener Ausgleich für erhebliche Planungsvor- und Nachteile geregelt wird (vgl. oben E. 4.1.1). Wesentlich ist dagegen nicht, ob das auf Kantons- oder Gemeindeebene geschieht. Somit erschiene kaum bundesrechtskonform, § 116 Abs. 4 KV/BL dahin auszulegen, dass es den Gemeinden bei nicht erfülltem Gesetzgebungsauftrag durch den kantonalen Gesetzgeber verwehrt wäre, den Bundesauftrag zu erfüllen.

4.2.2. Dasselbe gilt auch, weil der Gesetzgeber den Gemeinden gemäss § 45 Abs. 2 KV/BL möglichst grosse Handlungsfreiheit zu gewähren hat (vgl. oben E. 3.1.2). Damit eine Gemeinde bei fehlender Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags auf kantonaler Ebene eine Regelung erlassen kann, muss es sich allerdings um eine Aufgabe von lokaler Bedeutung im Sinne von § 44 Abs. 2 KV/BL (vgl. oben E. 3.1.1) handeln. Darunter fallen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch Aufgaben, die als kantonales oder gar nationales Anliegen empfunden werden, wenn lokale Interessen berührt sind und die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde möglich sowie sinnvoll ist (BGE 116 Ia 285 E. 3a S. 287 f.; vgl. auch BGE 96 I 24 E. 4c S. 30 f.; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, S. 73 f.).

4.2.3. Die Ortsplanung ist eine Aufgabe, die unbestritten den Gemeinden obliegt, wenn auch innerhalb der Vorgaben übergeordneten Rechts. Das angefochtene Urteil hat dazu erwogen, dass es sich bei der Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten um eine Frage handelt, welche schon seit den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts auf kantonaler und eidgenössischer Ebene diskutiert werde; deshalb könne die Problematik schwerlich als von lokaler Bedeutung qualifiziert werden. Indessen wird damit verkannt, dass eine Aufgabe nicht schon darum ihre lokale Bedeutung verliert, weil sie als kantonales oder nationales Anliegen erscheint.

Die Beschwerdeführerin betont denn auch zu Recht, dass Nutzungspläne eine typisch lokale Angelegenheit sind; hierbei kann die Gemeinde entscheiden, ob und in welchem Masse sie Gewerbe- oder Wohnzonen möchte, ob sie verdichtet oder locker bebauen will, in welchem Masse die Bebauung in Form von Einfamilien- oder von Mehrfamilienhäusern erfolgt, usw. All diese Entscheide haben starken Einfluss auf die erforderliche Infrastruktur. Namentlich löst eine Umzonung von einer Gewerbe- in eine Wohnzone erheblichen Infrastrukturbedarf aus.

Die Erhebung einer Mehrwertabgabe steht entsprechend in engem Zusammenhang mit der Ortsplanung, und die lokale Bedeutung kann ihr nicht mit dem Argument abgesprochen werden, dass eine solche Aufgabe sinnvollerweise auf kantonaler Ebene wahrzunehmen wäre. Vielmehr verhält es sich umgekehrt: 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 (vgl. zum Ganzen u.a. auch HEINZ AEMISEGGER, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 - Abs. 1sexies RPG : rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton - Gemeinden, AJP 2016, S. 632 ff., insb. S. 634 u. 636, mit weiteren Hinweisen).

4.3. Das Kantonsgericht erachtet allerdings auch die Finanzkompetenz der Gemeinden für nicht gegeben (vgl. dazu schon oben E. 3.3.1).

4.3.1. Die Vorinstanz stützt sich dabei auf § 152 GemG, welcher die Gemeinde zur Erhebung von Gebühren und weiteren Abgaben ermächtigt. Sie reduziert den Begriff der "weiteren Abgaben" aber auf Abgaben gebührenähnlicher Natur, welche dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssten.

Mehrwertabgaben gelten zunächst nicht als Steuern, weil sie nicht voraussetzungslos geschuldet sind, sondern an bestimmte dem Abgabepflichtigen zufallende planerische Vorteile anknüpfen. Sie können aber auch nicht als Vorzugslast oder Beitrag qualifiziert werden, weil sie nicht der Finanzierung einer konkreten vorteilsbegründenden Planungsmassnahme dienen und nicht nach dem hierfür erforderlichen Kostenaufwand bemessen werden. Insofern unterliegen sie auch nicht dem Kostendeckungsprinzip. Vielmehr knüpft die Mehrwertabgabe am planerischen Sondervorteil an, stellt das Korrelat zur Minderwertentschädigung bei materieller Enteignung dar und ist dem Gedanken der Rechtsgleichheit sowie der Gerechtigkeit verpflichtet. Als Kausalabgabe soll sie den aufgrund einer staatlichen Planungsmassnahme resultierenden Mehrwert jedenfalls teilweise erfassen und kann als kostenunabhängige Kausalabgabe bezeichnet werden (BGE 121 II 138 E. 3c S. 142 f.; 105 Ia 134 E. 5b S. 145 f.; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBI 104/2003 S. 511 f.).

4.3.2. Gemäss § 130 Abs. 1 KV/BL erheben Kanton, Gemeinden und Zweckverbände die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Abgaben. Die Erhebung von Steuern ist den Zweckverbänden untersagt (§ 130 Abs. 3 KV/BL). Die Gemeindesteuern werden von der Verfassung bezeichnet (§ 132 KV/BL), und zugleich wird bestimmt, dass weitere Steuern einer Grundlage im kantonalen Gesetz bedürften (§ 132 Abs. 3 KV/BL). Die Gemeinden sind entsprechend zwar nicht befugt, in eigener Kompetenz Steuern einzuführen, doch steht die Verfassung nicht entgegen, dass sie andere, nicht als Steuer zu qualifizierende Abgaben erheben. Damit stellt sich die Frage, ob das Gemeindegesetz dahin auszulegen ist, dass die Erhebung von Abgaben, welche nicht Steuern sind, weiter eingeschränkt wird auf Abgaben, die dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen.

4.3.3. Der Wortlaut von § 152 Abs. 1 GemG spricht nicht für eine solche Einschränkung, werden doch dieselben Begriffe verwendet wie in der Verfassung. Ebenso schliesst das Gemeindegesetz in Einklang mit der Verfassung die Erhebung von zusätzlichen, im kantonalen Recht nicht vorgesehenen Steuern aus (§ 151 Abs. 1 GemG). Das spricht bereits dafür, dass die Abgrenzung des Gemeindegesetzes die gleiche ist wie diejenige der Verfassung, dass also einzig als Steuern zu qualifizierende Abgaben der Gemeindekompetenz entzogen sind.

Die Auffassung des Kantonsgerichts, dass der Begriff der Abgabe in § 152 Abs. 1 GemG auf Abgaben zu reduzieren ist, welche gebührenähnlichen Charakter haben und insbesondere dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssten, ist auch deshalb nicht überzeugend, weil selbst Gebühren nicht notwendig kostenabhängig ausgestaltet sind, so etwa auch Regal- und Monopolgebühren und Gebühren für gesteigerten Gemeingebrauch (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 512, 518). Weiter sind Ersatzabgaben zwar nicht als Gebühren zu qualifizieren, doch könnte schwerlich angenommen werden, dass sie durch die Gemeinden deshalb nicht erhoben werden dürften, weil sie kostenunabhängig sind und daher dem Kostendeckungsprinzip nicht genügen müssen (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 518).

4.3.4. Die Beschränkung auf Gebühren und Abgaben gebührenähnlichen Charakters, welche dazu noch dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssten, entspricht einer Reduktion der verfassungsrechtlich den Gemeinden zugewiesenen Abgabenerhebungs Kompetenzen. Für eine solche Reduktion, die im Lichte des Gemeindegesetzes selber als widersprüchlich erscheint, geht aus diesem Gesetz kein sachlicher Grund hervor. Das gilt namentlich auch deshalb, weil mit der Ortsplanung den Gemeinden eine Sachaufgabe obliegt, für welche von Bundesrechts wegen die Erhebung einer Mehrwertabgabe vorgeschrieben ist. Mit der Sachkompetenz ist aber regelmässig auch die Kompetenz zur Erhebung von damit verbundenen Kausalabgaben verknüpft (MARKUS REICH, Steuerrecht, 2. Aufl., Zürich 2012, S. 18, DANIELA WYSS, Kausalabgaben, Basel 2009, S. 112). Das ist jedenfalls solange verbindlich, als die Problematik nicht durch ein übergeordnetes Gemeinwesen geregelt ist. Entsprechend erweist sich die Auslegung des Gemeindegesetzes einerseits als willkürlich und andererseits als unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Zuweisung der Abgabenerhebungs Kompetenzen an die Gemeinden.

4.4. Damit ergibt sich aber, dass Regierungsrat und Kantonsgericht zu Unrecht der Gemeinde die Kompetenz abgesprochen haben, eine Mehrwertabgabe einzuführen und zu regeln. Das angefochtene Urteil verletzt die Gemeindeautonomie.

5.

5.1. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und das vorinstanzliche Urteil aufzuheben. Der Regierungsrat hat aufgrund seiner Rechtsauffassung und der Nichtgenehmigung der Ergänzungsbestimmung Nr. 31 die Einsprachen der Beschwerdegegner als gegenstandslos beschrieben. Sie wird diese noch prüfen müssen. Die Angelegenheit ist daher an den Regierungsrat zur weiteren Behandlung zurückzuweisen.

5.2. Entsprechend diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist der obsiegenden Gemeinde nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG). Zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens erfolgt eine Rückweisung an das Kantonsgericht.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 15. April

2015 aufgehoben und die Sache an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur Prüfung der Einsprachen zurückgewiesen.

2.

Die bundesgerichtlichen Kosten von Fr. 4'000 werden den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens wird die Sache an das Kantonsgericht Basel-Landschaft zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, der X. _____ AG, der Y. _____ AG, und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. November 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Matter