

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Juni 2022

Nr. 2022/973

KR.Nr. I 0077/2022 (BJD)

Interpellation Daniel Urech (Grüne, Dornach): Herstellung eines bundesrechtskonformen Mehrwertausgleichs und Klärung für die Gemeinden Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Mit Bundesgerichtsentscheid BGE 147 I 225 und neulich bestätigt und konkretisiert mit dem Urteil 1C_233/2021 vom 5. April 2022 hat das schweizerische Bundesgericht in aller Deutlichkeit festgehalten, dass es bundesrechtswidrig ist, wenn das kantonale Recht nur für Mehrwerte aufgrund von Einzonungen, nicht aber aufgrund von Aufzonungen einen Ausgleich vorsieht. Das kantonale Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz [PAG]; BGS 711.18) war zwar von Seiten der Verwaltung richtig aufgegleist; in der kantonsrätlichen Debatte kam es dann aber unglücklicherweise in die heutige Form, die sich nun als inkompatibel mit den Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsrechts erweist. Vor dem Hintergrund, dass sich zurzeit viele Gemeinden im Prozess der Ortsplanungsrevision befinden, ist dringlicher Handlungsbedarf gegeben, eine bundesrechtskonforme Lösung sicherzustellen. Zweifellos ist der Informationsbedarf bei den Gemeinden hoch.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Bundesrechtskonformität des solothurnischen PAG und damit zusammenhängend den Revisionsbedarf?
2. Ist ein Gesetzgebungsvorhaben zur Herstellung der Bundesrechtskonformität des PAG bereits in Arbeit? Wann wird es dem Kantonsrat vorgelegt?
3. Wird der Kanton bereits vor der Anpassung des PAG Reglemente der Gemeinden genehmigen, die einen bundesrechtskonformen Mehrwertausgleich auch für Aufzonungen vorsehen?
4. Wie informiert der Kanton die Gemeinden über die Sachlage?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die bundesrechtlichen Grundlagen für die Erhebung von planungsbedingten Vorteilen bzw. den Ausgleich für planungsbedingte Nachteile finden sich in Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700). Im Rahmen der letzten RPG-Revision (Inkraftsetzung am 1. Mai 2014) erfuhr unter anderem vorgenannter Artikel eine wesentliche Überarbeitung. Gleichzeitig wurden die Kantone beauftragt, innert fünf Jahren eine Regelung für den Planungsausgleich nach Art. 5 RPG zu erlassen. Der Kanton Solothurn kam diesem Gesetzgebungsauftrag innert Frist nach. Am 1. Juli 2018 trat im Kanton Solothurn das Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (PAG; BGS 711.18) in Kraft.

Wie das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in seinem Prüfbericht vom 28. März 2019 zum kantonalen PAG festhält, konnte der Kanton Solothurn mit der Ausgleichsregelung den Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 RPG so weit umsetzen, dass er per 1. Mai 2019 nicht unter die Sanktion nach Art. 38a Abs. 5 RPG («Einzonungsmoratorium») fällt. Wie das ARE weiter ausführt, können die Vorgaben nach Art. 5 RPG aber nicht nur durch fehlende gesetzliche Grundlagen zum Mehrwertausgleich oder durch unzulässige Ausnahmen verletzt werden, sondern auch durch Probleme im Vollzug.

Wie der Interpellant zu Recht erwähnt, sah die durch den Regierungsrat verabschiedete Fassung des Gesetzes vor, dass die Gemeinden nebst Ein- und Umzonungen auch Aufzonungen der Abgabepflicht zuführen konnten. In Folge eines kantonsrätlichen Antrags wurde die entsprechende Bestimmung (§ 5 Abs. 3 PAG) im Rahmen der parlamentarischen Debatte ersatzlos gestrichen. Es besteht somit auf kantonaler Ebene keine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Planungsmehrwerten, die im Zuge von Aufzonungen entstehen könnten.

In einer Reihe von Urteilen (2C_886/2015 vom 16. November 2016; 1C_245/2019 vom 19. November 2019; 1C_233/2021 vom 5. April 2022) setzte sich das Bundesgericht in den letzten Jahren mit dem Verhältnis zwischen Art. 5 Abs. 1 RPG und dem neu eingeführten Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG auseinander. Kern dieser Auseinandersetzungen bildet die Frage, wie mit dem Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Absätzen umzugehen ist. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG ist nämlich als Konkretisierung von Art. 5 Abs. 1 RPG formuliert, gebietet aber nur auf Neueinzonungen einen zwingenden Mehrwertausgleich. Der (ältere) Art. 5 Abs. 1 RPG hingegen erstreckt sich auch auf Um- und Aufzonungen. Das Bundesgericht hat sich nach eingehender Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte der bundesrechtlichen Bestimmungen und entgegen gewichtiger Stimmen aus der Lehre schliesslich dahingehend geäußert, dass Art. 5 Abs. 1 RPG von den Kantonen verlangt, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie beurteilt der Regierungsrat die Bundesrechtskonformität des solothurnischen PAG und damit zusammenhängend den Revisionsbedarf?

Das kantonalrechtliche PAG sieht in der geltenden Fassung keine Möglichkeit vor, Aufzonungen der Mehrwertabgabe zuzuführen. Mithin erfüllt es im Lichte der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, unabhängig davon, ob diese als korrekt und nachvollziehbar beurteilt wird, die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht. Eine Revision des PAG ist somit - früher oder später - angezeigt. Eine eigentliche Dringlichkeit besteht aber nicht (vgl. dazu die Antworten zur Frage 2 und zur Frage 3).

3.2.2 Zu Frage 2:

Ist ein Gesetzgebungsvorhaben zur Herstellung der Bundesrechtskonformität des PAG bereits in Arbeit? Wann wird es dem Kantonsrat vorgelegt?

Nein. Nebst der Frage der Umzonung wirft die Umsetzung des PAG in der Praxis auch in anderen Bereichen eine Vielzahl von Fragen auf. Ein grosser Teil der damit einhergehenden Unklarheiten ist bereits im Bundesrecht angelegt, ein Teil ist aber auch auf das PAG selbst zurückzuführen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht angezeigt, das PAG schnellstmöglich zu revidieren, sondern es wird eine Revision des PAG sorgfältig zu prüfen sein. Dadurch werden nicht nur Fragen zur Aufzonung, sondern auch übrige Unklarheiten einer Überprüfung mit Blick auf den Revisionsbedarf zuzuführen sein. Die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten werden also nicht kurzfristig abgeschlossen. Eine entsprechende Arbeitsgruppe wird derzeit in Absprache mit dem Verband der Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) etabliert. Mit dem schrittweisen und überlegten Vorgehen wird insbesondere auch sichergestellt, dass einerseits allfällige durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung ausgelösten Reaktionen - namentlich auf Bundesebene - berücksichtigt und andererseits allfällig in der Zwischenzeit ergangenen Urteile kantonalen Gerichte oder des Bundesgerichts mit in die Überlegungen einbezogen werden.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wird der Kanton bereits vor der Anpassung des PAG Reglemente der Gemeinden genehmigen, die einen bundesrechtskonformen Mehrwertausgleich auch für Aufzonungen vorsehen?

Ja. Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 erwähnt, ist das PAG in der geltenden Fassung bezüglich Aufzonungen nicht bundesrechtskonform. Vor diesem Hintergrund wird das für die Reglementsgenehmigungen zuständige Departement kommunale Planungsausgleichsreglemente, welche die Abschöpfung von Planungsmehrwerten in Folge von Aufzonungen vorsehen, gestützt auf das Bundesrecht und die damit einhergehende Rechtsprechung genehmigen. Damit besteht insbesondere für jene Gemeinden, die sich noch vor der (ersten) öffentlichen Auflage ihrer Ortsplanungsrevision befinden, die Möglichkeit, mittels kommunalem Planungsausgleichsreglement Aufzonungen der Mehrwertabschöpfung zuzuführen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie informiert der Kanton die Gemeinden über die Sachlage?

Einerseits über die inzwischen eingesetzte Arbeitsgruppe PAG, bestehend aus Vertretern des Kantons sowie des Verbands Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), andererseits über das nächste Bulletin des Rechtsdienstes Bau- und Justizdepartementes. Alle aktuellen und relevanten Informationen zum Planungsausgleichsgesetz sind zudem unter <https://so.ch/planungsausgleich> einsehbar.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (vs)
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung
Amt für Finanzen
Amt für Gemeinden
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat