

# Regierungsratsbeschluss

vom 4. Juli 2023

Nr. 2023/1121

## **Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG; BGS 711.18) Leitfaden und weiteres Vorgehen**

---

### **1. Ausgangslage**

Die bundesrechtlichen Grundlagen für die Erhebung von planungsbedingten Vorteilen bzw. den Ausgleich für planungsbedingte Nachteile finden sich in Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700). Im Rahmen der letzten RPG-Revision (Inkraftsetzung am 1. März 2014) erfuhr unter anderem vorgenannter Artikel eine wesentliche Überarbeitung. Gleichzeitig wurden die Kantone beauftragt, innert fünf Jahren eine Regelung für den Planungsausgleich nach Artikel 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 Artikel 5 RPG so weit umsetzen, dass er per 1. Mai 2019 nicht mehr unter die Sanktion nach Artikel 38a Absatz 5 RPG («Einzonungsmoratorium») fällt. Wie das ARE weiter ausführt, können die Vorgaben nach Artikel 5 RPG aber nicht nur durch fehlende gesetzliche Grundlagen zum Mehrwertausgleich oder durch unzulässige Ausnahmen verletzt werden, sondern auch durch Probleme im Vollzug.

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 Artikel 5 Absatz 1 RPG und dem neu eingeführten Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> RPG auseinander. Kern dieser Auseinandersetzungen bildet die Frage, wie mit dem Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Absätzen umzugehen ist. Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> RPG ist nämlich als Konkretisierung von Artikel 5 Absatz 1 RPG formuliert, gebietet aber nur auf Neueinzonungen einen zwingenden Mehrwertausgleich. Der (ältere) Artikel 5 Absatz 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 Artikel 5 Absatz 1 RPG von den Kantonen verlangt, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen.

Die durch den Regierungsrat verabschiedete Fassung des Gesetzes sah 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 können. Mithin erfüllt das PAG im Lichte der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, unabhängig davon, ob diese als korrekt und nachvollziehbar beurteilt

wird, die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht. Der Kanton Solothurn ist demnach zu einer Revision des PAG verpflichtet.

Nebst der Frage der Aufzoning wirft die Umsetzung des PAG in der Praxis auch in anderen Bereichen eine Vielzahl von Fragen auf. Ein Teil der damit einhergehenden Unklarheiten ist bereits im Bundesrecht angelegt, ein Teil ist aber auch auf das PAG selbst zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund setzte das Bau- und Justizdepartement im Juni 2022 eine Arbeitsgruppe mit Vertretern und Vertreterinnen der kantonalen Verwaltung und der Einwohnergemeinden unter der Leitung des Departementssekretärs mit folgenden Aufgaben ein:

- die Vollzugsdefizite des aktuellen Gesetzes zu definieren;
- den Vollzug in den Gemeinden mit der Erarbeitung eines Leitfadens zu erleichtern;
- die Stossrichtungen einer künftigen Revision des PAG zu erarbeiten.

Die Einwohnergemeinden waren durch Daniel Urech, Gemeindepräsident Dornach, Hansruedi Ingold, Gemeindepräsident Subingen, Markus Zeltner, Gemeindepräsident Niederbuchsiten sowie Thomas Blum, Geschäftsführer VSEG, vertreten.

Die Arbeitsgruppe verabschiedete an der Sitzung vom 25. April 2023 den Leitfaden zur Berechnung der Planungsmehrwerte im Kanton Solothurn sowie die Stossrichtungen für die als notwendig erachtete Revision des PAG.

An der Sitzung vom 23. Mai 2023 stellte das Bau- und Justizdepartement die Resultate der Arbeitsgruppe dem Verband Solothurnischer Einwohnergemeinden (VSEG) vor, welcher insbesondere den Leitfaden positiv zur Kenntnis nahm.

## **2. Erwägungen**

Nach intensiver Auseinandersetzung mit dem anspruchsvollen Vollzug des PAG, festigte sich rasch die Erkenntnis, dass neben der Erstellung eines Leitfadens zur Schätzung des Planungsmehrwertes auch das PAG ergänzt und präzisiert werden soll. Im Folgenden werden die Stossrichtungen beschrieben. Sie binden den Regierungsrat bezüglich der Verabschiedung einer Botschaft an den Kantonsrat nicht, sollen jedoch für die anstehenden durch das Bau- und Justizdepartement in Angriff zu nehmenden formellen Gesetzgebungsarbeiten richtungsweisend sein.

### **2.1 Stossrichtungen der Teilrevision des PAG**

#### **2.1.1 Einführung einer Freigrenze**

Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1<sup>quinquies</sup> Bst. b RPG). Für den von der Abgabe ausgenommenen Betrag gilt gemäss Rechtsprechung ein Richtwert von Fr. 30'000.00. Mit der Einführung einer Freigrenze soll bis zu einem Planungsmehrwert von Fr. 30'000.00 keine, ab Fr. 30'000.00 aber die volle Ausgleichsabgabe geschuldet sein. Ziel der Einführung einer Freigrenze ist vor allem die administrative Entlastung der Einwohnergemeinden, welche in den meisten Fällen die Ausgleichsabgabe festsetzen. Die Einwohnergemeinden, aber auch der Kanton sollen davon entbunden werden, Verfahren zur Erhebung von Einnahmen einzuleiten, welche den dafür notwendigen Aufwand nicht oder kaum decken.

### 2.1.2 Aufzonungen als neuer Abgabetatbestand

Das Bundesgericht hält in seinem Urteil 1C\_233/2021 vom 5. April 2022 Meikirch fest, dass die Bestimmung von Artikel 5 Absatz 1 PAG von den Kantonen verlangt, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen. Die Kantone sind damit verpflichtet, ihre Gesetzgebung entsprechend anzupassen.

### 2.1.3 Verdeutlichung der Zweistufigkeit

Die Mehrwertabgabe ist stets an einen planungsbedingten Vorteil geknüpft. Grundlage ist die erweiterten Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks, welche sich aufgrund von raumplanerischen Massnahmen ergeben. Dieser Planungsmehrwert wird nach dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme (Nutzungspläne) geschätzt. Gestützt auf die Schätzung wird die Forderung über die Ausgleichsabgabe in einer Verfügung festgesetzt, welche dem/der Grundeigentümer/in eröffnet wird. Mit Rechtskraft dieser Verfügung ist die Forderung entstanden (§ 9 PAG). Die verfügte Ausgleichsabgabe ist dann aber noch nicht zu bezahlen, sondern wird erst mit Rechtskraft der Baubewilligung oder bei der Veräusserung des Grundstücks fällig (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, § 10 PAG). Das bedeutet, dass im Zeitpunkt der Fälligkeit eine zweite Verfügung erlassen werden muss, um die Ausgleichsabgabe geltend zu machen. Die Praxis zeigt nun, dass dieses zweistufige Verfahren nicht allen Einwohnergemeinden bewusst ist und soll daher verdeutlicht werden.

### 2.1.4 Unterscheidung der Fälligkeit bei Ein-, Um- und Aufzonungen

Gemäss Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> RPG wird der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Der offene Begriff der «Überbauung» wird in § 10 Absatz 1 PAG mit «Rechtskraft der Baubewilligung» definiert. Bei Einzonungen ist Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> RPG zwingend, d.h. die Ausgleichsabgabe wird mit der Überbauung resp. der Baubewilligung oder Veräusserung fällig. Bei Um- und Aufzonungen sind die Kantone bzw. die Einwohnergemeinden nicht verpflichtet, sowohl die Veräusserung als auch die Überbauung als Fälligkeitstatbestand zu bezeichnen. Die Fälligkeit bei Um- und Aufzonungen soll daher anders geregelt werden als bei Einzonungen. Beim Verkauf eines neueren Einfamilienhauses oder einer Stockwerkeinheit in der Bauzone ist die Realisierung des Planungsmehrwerts aus Um- und Aufzonungen meistens noch in ferner Zukunft. Bei Stockwerkeigentum stellt sich zudem die Frage, ob der Planungsmehrwert bei der Veräusserung einer einzelnen Stockwerkeinheit oder aller Stockwerkeinheiten fällig wird. Bei Um- und Aufzonungen soll die Ausgleichsabgabe daher nur fällig werden mit Rechtskraft der Baubewilligung und einer wertvermehrenden Investition grösser als 5% des Gebäudeversicherungswerts (analog § 29 Grundeigentümerbeitragsverordnung, GBV; BGS 711.41). Dagegen soll bei Um- und Aufzonungen die Ausgleichsabgabe bei Veräusserung des Grundstücks nicht fällig werden.

### 2.1.5 Rechtsstellung Kanton und Gemeinden

Die Parteistellung der Einwohnergemeinden in den Verfahren, in welchen der Kanton die Ausgleichsabgabe festsetzt und Erträge an die Einwohnergemeinden fliessen, soll geregelt werden. Dasselbe gilt auch für die Parteistellung des Kantons in den Verfahren, in welchen die Einwohnergemeinden die Ausgleichsabgabe festsetzen und Erträge zweckgebunden an den Kanton gelangen.

### 2.1.6 Indexierung / Teuerung

Da zwischen der Festsetzung der Forderung über die Ausgleichsabgabe und deren Fälligkeit oft mehrere Jahre verstreichen können, soll geprüft werden, ob die Ausgleichsabgabe bei der Fälligkeit an die Teuerung angepasst werden soll.

### 2.1.7 Sicherung der Ausgleichsabgabe mit einem gesetzlichen Pfandrecht

Gemäss § 11 Absatz 1 PAG besteht für die Ausgleichsabgabe am betroffenen Grundstück ein gesetzliches Pfandrecht ohne Eintragung in das Grundbuch gemäss §§ 283 f. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BGS 211.1). Das gesetzliche Pfandrecht ohne Eintragung in das Grundbuch muss innert vier Monaten nach der Fälligkeit, spätestens jedoch innert zwei Jahren seit der Entstehung der Forderung im Grundbuch eingetragen werden. Verstreichen zwischen der Festsetzung der Forderung über die Ausgleichsabgabe und deren Fälligkeit mehr als zwei Jahre, kann dieses Pfandrecht nicht mehr eingetragen werden. Deshalb soll geprüft werden, ob zusätzlich der Anspruch auf Errichtung eines gesetzlichen Pfandrechts mit Eintragung gemäss § 284 EG ZGB bestehen soll.

### 2.1.8 Verwendung der Abgabeerträge durch den Kanton

Die Verordnung des Regierungsrates über den Vollzug der Ausgleichsabgabe durch den Kanton soll erlassen werden (§ 14 Abs. 4 PAG).

### 2.1.9 Präzisierung Begriff Verkehrswert

Gemäss § 7 PAG entspricht der Planungsmehrwert der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks vor und jenem nach dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme. Durch eine raumplanerische Massnahme erhöht sich nur der Bodenwert eines Grundstückes, nicht aber der Wert einer darauf stehenden Baute. Bei der Bestimmung des Mehrwertes, den ein Grundstück aufgrund der Nutzungsplanung erfährt, ist daher jeweils der Wert des Bodens vor und nach der raumplanerischen Massnahme zu ermitteln. Dabei ist der Wert einer Baute nicht zum Wert des Bodens dazu zu zählen. Mit anderen Worten geht es um die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Bodens unmittelbar vor und nach seiner rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone (vgl. Poltier in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 5 N 52). Die heutige Formulierung in § 7 PAG führt in der Praxis zu Missverständnissen und soll daher angepasst werden.

## 2.2 Organisation der Teilrevision des PAG

Die Gesetzgebungsarbeiten sollen in der bisherigen Projektorganisation fortgeführt werden.

Die bisher am Prozess beteiligten Vertreter der Einwohnergemeinden sind vor dem öffentlichen Vernehmlassungsverfahren zu begrüssen.

Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

|          |                                          |
|----------|------------------------------------------|
| Q3 / 23: | Start formeller Gesetzgebungsprozess     |
| Q4 / 23: | Verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren |
| Q1 / 24: | Sitzung Arbeitsgruppe                    |
| Q2 / 24: | Öffentliche Vernehmlassung               |
| Q4 / 24: | Kantonsrat                               |
| Q2 / 25: | Inkraftsetzung.                          |

### 3. **Beschluss**

- 3.1 Das Bau- und Justizdepartement wird damit beauftragt, das Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (Planungsausgleichsgesetz, PAG, BGS 711.18) im Sinn der Stossrichtungen gemäss Ziffer 2.1 zu revidieren und dem Regierungsrat bis Mitte 2024 einen Beschlussesentwurf für die öffentliche Vernehmlassung vorzulegen.
- 3.2 Der Leitfaden 2023 zur Berechnung der Planungsmehrwerte im Kanton Solothurn wird zur Kenntnis genommen.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Beilage**

Leitfaden 2023 zur Berechnung der Planungsmehrwerte im Kanton Solothurn

### **Verteiler**

Bau- und Justizdepartement  
 Bau- und Justizdepartement (br) (50)  
 Amt für Raumplanung (15)  
 Daniel Urech, Gemeindepräsident Dornach, Hauptstrasse 33, Postfach, 4143 Dornach  
 Hansruedi Ingold, Gemeindepräsident Subingen, Bahnhofstrasse 9, 4553 Subingen  
 Markus Zeltner, Gemeindepräsident Niederbuchsiten, Dorfstrasse 20, 4626 Niederbuchsiten  
 Thomas Blum, Geschäftsführer Verband Solothurner Einwohnergemeinde VSEG, Bolacker 9,  
 4564 Obergerlafingen  
 Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn (115)