

Regierungsratsbeschluss

vom 6. November 2023

Nr. 2023/1818

KR.Nr. K 0170/2023 (BJD)

Kleine Anfrage Edgar Kupper (Die Mitte, Laupersdorf): Planungsausgleichsgesetz behindert Verdichtung des Siedlungsraums Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Bei der Umsetzung des Gesetzes über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31.01.2018 zeigen sich Auswirkungen, welche nicht im Sinne des Gesetzgebers sind und sich widersprüchlich gegenüber dem Raumplanungsgesetz (RPG) verhalten. Als wichtiges Ziel definiert das RPG die Verdichtung und bessere Nutzung des bestehenden Siedlungsraums. Die aktuell im Kanton Solothurn gehandhabte Umsetzungspraxis des Planungs- und Ausgleichsgesetzes (PAG) berücksichtigt bei der Berechnung des Mehrwerts bei der Einzonung eines bebauten landwirtschaftlichen Grundstücks den Verkehrswert ungenügend. Als Folge resultiert in diesen Fällen ein unverhältnismässiger Mehrwert und eine entsprechende hohe Abschöpfung, welche in den meisten Fällen verhindert, dass unternutzte, bebaute Grundstücke nicht einer verdichteten Nutzung zugeführt werden. Im Gegensatz dazu werden bei Aufzonungen, welche gemäss Bundesgerichtsurteil auch dem PAG unterliegen, der Verkehrswert der Situation vor der raumplanerischen Massnahme so berechnet, dass der Landwert der Bebauungsmöglichkeit entspricht. Die Umsetzung des PAG ist widersprüchlich und soll angepasst werden.

Ich bitte daher höflich um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass bei der Umsetzung des PAG Kanton Solothurn bei Einzonung von bereits bebauten landwirtschaftlichen Grundstücken unverhältnismässig hohe Mehrwerte resultieren, weil die Bebauung des Grundstücks in der Mehrwertberechnung ungenügend oder gar nicht berücksichtigt wird?
2. Sieht der Regierungsrat vor, diesen Mangel zu beheben und das kantonale Gesetz und die Verordnung entsprechend anzupassen?
3. Wie wird die Mehrwertberechnung bei derartigen Tatbeständen (bebaute landwirtschaftliche) Grundstücke in anderen Kantonen vorgenommen? Gibt es Unterschiede in der Umsetzung des PAG in anderen Kantonen gegenüber der aktuellen und zukünftigen Handhabung im Kanton Solothurn?
4. Wurden im Kanton Solothurn bei allen Fällen von Einzonungen von bereits überbauten landwirtschaftlichen Grundstücken die Mehrwertberechnungen seit dem Inkrafttreten des PAG im Jahre 2018 gleich gehandhabt? Wenn ungleich, aus welchem Grund wurden diese unterschiedlich gehandhabt?
5. Wenn bezüglich der Mehrwertberechnung bei der Einzonung von bereits überbauten landwirtschaftlichen Grundstücken aufgrund des massgebenden Bundesgesetzes kein Spielraum bestehen sollte und sämtliche Kantone diesen Tatbestand in gleicher Weise unverhältnismässig regeln, ist der Regierungsrat dann ebenfalls der Meinung, dass das

RPG auf Bundesebene angepasst werden muss? Welche Anpassung würde der Regierungsrat vorschlagen?

6. Gemäss Mitteilung des Bau- und Justizdepartementes (BJD) Kanton Solothurn von Ende Jahr 2022 an die Gemeinden soll das erst kürzlich eingeführte Planungs- und Ausgleichsgesetz oder/und die entsprechende Verordnung überarbeitet und angepasst werden? Aus welchem Grund ist eine Anpassung bereits nötig? Welche Änderungen und Anpassungen sieht der Regierungsrat vor?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass bei der Umsetzung des PAG Kanton Solothurn bei Einzonung von bereits bebauten landwirtschaftlichen Grundstücken unverhältnismässig hohe Mehrwerte resultieren, weil die Bebauung des Grundstücks in der Mehrwertberechnung ungenügend oder gar nicht berücksichtigt wird?

Wird Landwirtschaftsland neu einer Bauzone zugewiesen, erhöht sich dessen Wert erheblich. Die Einzonung bildet denn auch den wichtigsten Anwendungsfall der Ausgleichsabgabe. Dies kommt dadurch zum Ausdruck, dass Art. 5 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) verlangt, dass das kantonale Recht den Mehrwertausgleich so ausgestaltet, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden. Damit knüpft Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG an die Beeinflussung des Bodenwerts durch den staatlichen Akt der Planung an und verlangt in Fällen, in denen ein Nutzungsplan mit einer Einzonung den bisherigen Bodenwert erhöht, einen Ausgleich der durch den Nutzungsplan (Einzonung) verursachten Vorteile. Diese Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 % ausgeglichen (Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG). Gemäss § 5 Abs. 1 des Planungsausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2018 (PAG; BGS 711.18) in Verbindung mit § 2 Abs. 1 PAG und § 8 Abs. 1 PAG erhebt der Kanton bei neu einer Bauzone zugewiesenem Boden eine Abgabe von 20 Prozent auf dem Mehrwert. Damit entspricht die Regelung den Minimalanforderungen von Art. 5 Abs. 1^{bis} erster und dritter Satz RPG.

Die Abgabe wird aus dem Mehrwert des Bodens berechnet, der mit der Planungsmassnahme (Einzonung) generiert wird. Es geht dabei um die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Bodens unmittelbar vor und nach seiner rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone. Dabei interessiert unbestrittenermassen nur der Wert des Bodens, d.h. der Landwert. Die sich auf einem Grundstück allenfalls schon befindliche Bebauung ist für die Ermittlung des Planungsmehrwerts grundsätzlich irrelevant. Einen Spezialfall bilden Bauten ausserhalb der Bauzone, bei welchen die zulässige Wohnnutzung nach der Raumplanungsgesetzgebung für die Ermittlung des Planungsmehrwerts berücksichtigt wird. Es interessiert aber auch hier die Steigerung des Landwerts. Die sich durch die raumplanerische Massnahme (Einzonung) ergebenden besseren Nutzungsmöglichkeiten eines Bodens schlagen auf den Wert des Landes durch. Der Wert eines allfälligen Gebäudes wird durch eine raumplanerische Massnahme nicht betroffen, d.h. der eigentliche Gebäudewert bleibt vor und nach einer raumplanerischen Massnahme (Einzonung) derselbe. Die Berechnung des Mehrwerts nach dem Planungsausgleichsgesetz ist im Übrigen nicht vergleichbar mit jener, die bei der amtlichen Schätzung von Grundstücken zur Anwendung

kommt. Bei letzterer werden die sich auf dem Grundstück befindenden Gebäude miterfasst, während für den Mehrwert nach Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG unbestrittenermassen einzig der Wert des Bodens relevant ist (vgl. Poltier in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 5 N 52; vgl. Urs Eymann, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG, ZBI 116/2015, S. 172; vgl. Javier Gonzalez Patallo, Die Berechnung der Mehrwertabgabe, S. 36).

3.1.2 Zu Frage 2:

Sieht der Regierungsrat vor, diesen Mangel zu beheben und das kantonale Gesetz und die Verordnung entsprechend anzupassen?

Nein. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG enthält Mindestvorschriften zum Mehrwertausgleich, die von den Kantonen umzusetzen sind. Die Vorgaben von Art. 5 RPG dürfen nicht durch fehlende gesetzliche Grundlagen oder den Vollzug verletzt werden, da sonst die Voraussetzungen für das Ausscheiden neuer Bauzonen nicht erfüllt sind (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG). Die Kantone, und damit auch der Kanton Solothurn, können von den Mindestvorschriften nicht abweichen.

3.1.3 Zu Frage 3:

Wie wird die Mehrwertberechnung bei derartigen Tatbeständen (bebaute landwirtschaftliche) Grundstücke in anderen Kantonen vorgenommen? Gibt es Unterschiede in der Umsetzung des PAG in anderen Kantonen gegenüber der aktuellen und zukünftigen Handhabung im Kanton Solothurn?

In der einschlägigen Literatur ist klar und unbestritten, dass für die Berechnung des Planungsmehrwerts nur die Steigerung des Werts des Bodens, d.h. des Landwerts interessiert und die sich auf einem Grundstück allenfalls schon befindliche Bebauung für die Ermittlung des Planungsmehrwerts irrelevant ist (vgl. z.B. Poltier in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 5 N 52; Urs Eymann, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG, ZBI 116/2015, S. 172; Javier Gonzalez Patallo, Die Berechnung der Mehrwertabgabe, S. 36). Aus der Übersicht von Espace Suisse zum Mehrwertausgleich in den Schweizer Kantonen, Stand 3. November 2021, geht hervor, dass die Kantone den Mehrwert eines Grundstücks als Differenz seines Bodenwertes mit und ohne Planungsmassnahme definieren. Dies entspricht dem Vorgehen im Kanton Solothurn.

3.1.4 Zu Frage 4:

Wurden im Kanton Solothurn bei allen Fällen von Einzonungen von bereits überbauten landwirtschaftlichen Grundstücken die Mehrwertberechnungen seit dem Inkrafttreten des PAG im Jahre 2018 gleich gehandhabt? Wenn ungleich, aus welchem Grund wurden diese unterschiedlich gehandhabt?

Veranlagung und Inkasso sind im Wesentlichen Aufgaben der Einwohnergemeinden (§§ 13 f. PAG). Dass die Zuständigkeit auf Stufe Gemeinde und nicht etwa auf Stufe Kanton angesiedelt wird, war und ist auch heute nicht bestritten. Der Kanton ist lediglich übergeordnet verantwortlich für den gesetzeskonformen Vollzug des Auftrags zum Mehrwertausgleich. Dabei können Unterschiede im Vollzug durch die Einwohnergemeinden jedoch nicht gänzlich verhindert werden. Um einen möglichst einheitlichen Vollzug bei den Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn zu gewährleisten, wurde ein Leitfaden zur Berechnung der Planungsmehrwerte erarbeitet. Dieser soll die Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn bei der Berechnung des Planungsmehrwerts unterstützen. Der Regierungsrat nahm den Leitfaden mit Beschluss Nr. 2023/1121 vom 4. Juli 2023 zur Kenntnis.

3.1.5 Zu Frage 5:

Wenn bezüglich der Mehrwertberechnung bei der Einzonung von bereits überbauten landwirtschaftlichen Grundstücken aufgrund des massgebenden Bundesgesetzes kein Spielraum bestehen sollte und sämtliche Kantone diesen Tatbestand in gleicher Weise unverhältnismässig regeln, ist der Regierungsrat dann ebenfalls der Meinung, dass das RPG auf Bundesebene angepasst werden muss? Welche Anpassung würde der Regierungsrat vorschlagen?

Für den Regierungsrats besteht gegenwärtig kein Handlungsbedarf. Durch den Verzicht auf eine Kompensation ist die Einzonung von nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Bauten und Anlagen, welche die Bauzone zweckmässig ergänzen (umschliessend oder anschliessend), ohnehin privilegiert. Sie wird nämlich gemäss Richtplan S.-1.1.12 als ein Spezialfall angesehen, für welchen keine Kompensation erforderlich ist.

3.1.6 Zu Frage 6:

Gemäss Mitteilung des Bau- und Justizdepartementes (BJD) Kanton Solothurn von Ende Jahr 2022 an die Gemeinden soll das erst kürzlich eingeführte Planungs- und Ausgleichsgesetz oder/und die entsprechende Verordnung überarbeitet und angepasst werden? Aus welchem Grund ist eine Anpassung bereits nötig? Welche Änderungen und Anpassungen sieht der Regierungsrat vor?

Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2023/1121 vom 4. Juli 2023 wird das Bau- und Justizdepartement damit beauftragt, das PAG zu revidieren und dem Regierungsrat bis Mitte 2024 einen Beschlussesentwurf für die öffentliche Vernehmlassung vorzulegen. Die Stossrichtungen der Teilrevision des PAG werden im vorerwähnten RRB (Erwägungen Ziffer 2.1) beschrieben.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (ct, vs) (2)
Amt für Raumplanung
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat