

Änderung des Gesetzes über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Vernehmlassungsentwurf

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Vernehmlassungsverfahren	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen.....	6
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	6
3.1.1 Personelle Konsequenzen.....	6
3.1.2 Finanzielle Konsequenzen.....	7
3.1.2.1 Kostenbeteiligung des Kantons für die Schätzung	7
3.1.2.2 Abbruchprämie.....	7
3.2 Folgen für die Gemeinden.....	7
3.3 Wirtschaftlichkeit.....	7
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	7
5. Rechtliches	13
6. Antrag.....	14

Beilagen

Beschlussesentwurf Variante 1
 Synopse Revision PAG - Variante 1
 Beschlussesentwurf Variante 2 zu § 5
 Synopse Revision PAG - Variante 2 zu § 5

Kurzfassung

Das Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (Planungsausgleichsgesetz, PAG; BGS 711.18) wird einer Teilrevision unterzogen. 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. Mit der Revision soll den Einwohnergemeinden ermöglicht werden, Abgaben auf Aufzonungen erheben zu können. Zudem sollen Vollzugsdefizite des aktuellen Gesetzes behoben werden.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (Planungsausgleichsgesetz, PAG; BGS 711.18).

1. Ausgangslage

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ergänzt in Artikel 5 den bereits seit 1980 bestehenden Auftrag an die Kantone zur Regelung eines angemessenen Ausgleichs für erhebliche Vor- und Nachteile aufgrund von raumplanerischen Massnahmen mit konkreten Minimalforderungen. 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^{bis} RPG auseinander. Kern dieser Auseinandersetzungen bildet die Frage, wie mit dem Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Absätzen umzugehen ist. Artikel 5 Absatz 1^{bis} 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. Weiter hält das Bundesgericht fest, dass der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 Absatz 1 RPG entweder durch den Kanton selber oder durch die Gemeinden erfüllt wird.

Das eidgenössische Parlament verabschiedete in der Herbstsession 2023 die zweite Etappe der Revision des RPG (revRPG). Die Referendumsfrist ist am 15. Februar 2024 abgelaufen. Das Inkrafttreten der Gesetzesänderung ist noch unbestimmt. Mit revRPG sollen die Urteile des Bundesgerichts korrigiert werden und mindestens nur noch Einzonungen abgabepflichtig sein. Aus den Materialien geht hervor, dass die Einwohnergemeinden nicht weitergehen dürfen als der Kanton.

Die durch den Regierungsrat verabschiedete Fassung des PAG sah vor, dass die Einwohnergemeinden 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 kantonomer Ebene keine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Planungsmehrwerten, die im Zuge von

Aufzonen entstehen können. Damit die Einwohnergemeinden Abgaben auf Aufzonen erheben können, muss der Kanton legiferieren.

Nebst der Frage der Aufzonen 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 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.

Am 4. Juli 2023 beauftragte der Regierungsrat das Bau- und Justizdepartement damit, das PAG im Sinne der Stossrichtungen zu revidieren und dem Regierungsrat bis Mitte 2024 einen Beschlussesentwurf für die öffentliche Vernehmlassung vorzulegen (RRB Nr. 2023/1121 vom 4. Juli 2023).

1.1 Vernehmlassungsverfahren

.....

2. Verhältnis zur Planung

Der Anpassungsbedarf des PAG ist im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2024-2027 in der Massnahme 5844 enthalten (RRB Nr. 2023/483 vom 28. März 2023).

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

3.1.1 Personelle Konsequenzen

Die Teilrevision hat weder für den Kanton noch für die Einwohnergemeinden personelle Konsequenzen, der Vollzug des PAG wird mit dem Revisionsentwurf präzisiert.

3.1.2 Finanzielle Konsequenzen

3.1.2.1 Kostenbeteiligung des Kantons für die Schätzung

Der Auftrag Michael Ochsenbein (Die Mitte, Luterbach) vom 14. November 2023 (A 0240/2023) verlangt in denjenigen Fällen, in denen Abgaben an den Kanton fliessen, diese aber nichtsdestotrotz von den Einwohnergemeinden festgesetzt und erhoben werden, eine Beteiligung des Kantons im Umfang der Hälfte an den Aufwendungen in Bezug auf die Schätzung. Die Umsetzung des Auftrags hat finanzielle Auswirkungen auf den Fonds. Mit der Beteiligung werden Ausgaben aus dem kantonalen Fonds von jährlich ca. Fr. 20'000.00 nötig sein. Im Gegenzug wird davon ausgegangen, dass Erträge von Fr. 60'000.00 in den kantonalen Fonds fliessen werden.

3.1.2.2 Abbruchprämie

Mit revRPG erhalten Eigentümer von Bauten und Anlagen, die ausserhalb der Bauzonen liegen, bei deren Abbruch eine Abbruchprämie in der Höhe der Abbruchkosten (Art. 5a Abs. 1 revRPG). Diese Abbruchprämien sind gemäss Artikel 5a Absatz 2 revRPG primär mit den Erträgen aus der Abgabe gemäss Artikel 5 Absatz 1 RPG, d.h. aus dem Fonds zu finanzieren, darüber hinaus mit allgemeinen Finanzmitteln. Damit ist die Finanzierung der Abbruchprämie über den Fonds eine zwingende Vorgabe des Bundes und keine Folge der vorliegende PAG-Revision.

Mit dieser bundesrechtlichen Bestimmung wird der Fonds massgeblich belastet. Die Abgabebeträge, welche zweckgebunden an den Kanton gelangen und den Fonds äufnen, dürften kaum genügen, um die Abbruchprämien zu finanzieren. Es werden daher Mittel aus der laufenden Rechnung nötig sein. Die Verordnungsbestimmungen und Umsetzungshilfen des Bundes liegen noch nicht vor, weshalb Prognosen zur Abbruchprämie schwierig sind. Es gibt viele Unsicherheitsfaktoren wie z.B. Anzahl Gesuche pro Jahr oder Kubatur der Bauten. Für eine erste Schätzung wird von einem Abbruchgesuch pro Jahr für Bauten ausserhalb der Bauzone ohne landwirtschaftliche Nutzung ausgegangen. Gestützt auf die Gebäudestatistik der aktiven Landwirtschaft und einem angenommenen Lebenszyklus der landwirtschaftlichen Bauten von 80 Jahren ergibt dies 16 Abbruchgesuche pro Jahr für landwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzone mit landwirtschaftlicher Nutzung. Mit diesen Annahmen würden im Kanton Solothurn Abbruchkosten für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone von insgesamt ca. 2 Millionen Franken pro Jahr anfallen.

3.2 Folgen für die Gemeinden

Machen die Einwohnergemeinden von ihrer Möglichkeit Gebrauch, Aufzonungen als abgabepflichtig zu erfassen, so fliessen die Abgabebeträge aus Aufzonungen zweckgebunden an die Einwohnergemeinden.

3.3 Wirtschaftlichkeit

Da der vorliegende Revisionsentwurf keine Änderung im Vollzug vorsieht, hat die Vorlage auch keinerlei Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 2 Absatz 3

In den Verfahren, in welchen die Einwohnergemeinden die Ausgleichsabgabe festsetzen und Erträge zweckgebunden an den Kanton gelangen, muss der Kanton die Möglichkeit haben, die Planungsmehrwerte resp. die Ausgleichsabgabe zu überprüfen. Deshalb wird bei Verträgen die Zustimmung des Departements verlangt. Verweigert das Departement die Zustimmung, so muss

die Einwohnergemeinde den «ordentlichen» Verfahrensweg beschreiten, d.h. das im Gemeinde-reglement bestimmte Organ der Einwohnergemeinde hat zuerst die Parteien anzuhören und anschliessend eine Verfügung zu erlassen. Diese Verfügung kann durch Beschwerde an die Schätzungskommission und danach ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

§ 5 Absatz 3

Wie oben in der Ausgangslage ausgeführt worden ist, dürfen die Einwohnergemeinde mit Inkrafttreten der Änderungen in Artikel 5 Absatz 1 und 1^{bis} revRPG bei den Abgabetatbeständen nicht weitergehen als der Kanton, d.h. sie dürfen bei Aufzonungen nur Ausgleichsabgaben erheben, wenn der Kanton den Einwohnergemeinden die entsprechenden Kompetenzen gibt. Die Praxis hat gezeigt, dass das Bedürfnis der Einwohnergemeinden vorhanden ist, eine Ausgleichsabgabe auch bei Aufzonungen zu erheben. So haben nach den Urteilen des Bundesgerichts bereits mehrere Einwohnergemeinden eine Ausgleichsabgabe für Aufzonungen in ihren Reglementen geregelt. Damit die Einwohnergemeinden auch nach Inkrafttreten von revRPG Abgaben auf Aufzonungen erheben können, muss der Kanton legiferieren. Mit der «kann»-Vorschrift sind die Einwohnergemeinden frei, Abgaben auf Aufzonungen zu erheben. Dabei sollen Verbesserungen von Nutzungsmöglichkeiten ohne Erhöhung der Nutzungsziffern, welche sich allein aufgrund des Systemwechsels von der Ausnützungsziffer zur Überbauungs-, Geschossflächen- oder Baumassenziffer im Rahmen der IVHB ergeben, nicht als abgabepflichtige Aufzonungen gelten.

Variante 1 macht den Einwohnergemeinden keine weiteren Vorgaben, d.h. die Einwohnergemeinden können frei bestimmen, welche Aufzonungen abgabepflichtig sind.

Variante 2 gibt den Einwohnergemeinden vor, welche raumplanerische Massnahmen als nicht abgabepflichtige Aufzonungen gelten. Es sind dies: Verbesserungen von Nutzungsmöglichkeiten, welche sich aus der Erweiterung der maximal zulässigen Vollgeschosszahl um ein Geschoss ergeben (z.B. Aufzoning von W2 in W3) und planungsbedingte Vorteile, die durch den Erlass der Gestaltungspläne entstehen.

§ 6 Absatz 3

Die Realisation des Planungsmehrwerts setzt das gemeinsame Vorgehen aller Stockwerkeigentümer und Stockwerkeigentümerinnen voraus. Dies bedeutet aber nicht, dass die Stockwerkeigentümergeinschaft Rechtspersönlichkeit erlangt, weshalb jeder Stockwerkeigentümer oder jede Stockwerkeigentümerin das individuelle Abgabesubjekt bleibt.

§ 6 Absatz 4

Bei einem Baurecht wird ein Grundstück teilweise oder gesamthaft mit einer Dienstbarkeit belastet, so dass jemand das Recht erhält, auf oder unter der Bodenfläche ein Bauwerk zu errichten oder beizubehalten (Art. 779 Abs. 1 ZGB) und daran Eigentum zu begründen (Art. 675 Abs. 1 ZGB). Ab dem Zeitpunkt des Grundbucheintrags wird das Akzessionsprinzip durchbrochen. Es entstehen zwei voneinander unabhängige Eigentümer. Der Eigentümer bzw. die Eigentümerin am Boden und der Eigentümer bzw. die Eigentümerin an den im Bereich des Baurechts darauf erstellten bzw. zu erstellenden Bauten fallen auseinander. Ist das Baurecht selbständig und dauernd ausgestaltet, so kann es als eigenes Grundstück im Grundbuch aufgenommen werden (Art. 779 Abs. 3 i.V.m. Art. 655 Abs. 2 Ziff. 2 und Abs. 3 ZGB).

Durch eine raumplanerische Massnahme erhöht sich der Bodenwert eines Grundstückes, nicht aber der Wert der darauf stehenden Bauten. Für die Berechnung des Planungsmehrwerts ist denn auch der Verkehrswert des Bodens (ohne Berücksichtigung allfälliger darauf stehender Bauten) massgeblich. Mit der Abgabe soll der Planungsmehrwert, den der Boden durch eine Planungsmassnahme erfährt, ausgeglichen werden. Ziel der Ausgleichsabgabe ist es, dass diejenige

Person bezahlt, die vom planungsbedingten Mehrwert profitiert. Bei der Begründung des Baurechts profitiert der Baurechtsgeber oder die Baurechtsgeberin vom Planungsmehrwert, indem er oder sie einen höheren Baurechtszins verlangen kann. Auch durch den Verkauf der Bodenparzelle kann der Baurechtsgeber oder die Baurechtsgeberin den Planungsmehrwert realisieren. Ob und wie weit der Baurechtsnehmer oder die Baurechtsnehmerin einen planungsbedingten Mehrwert nutzen darf, ergibt sich aus dem Baurechtsvertrag. Darf der planungsbedingte Mehrwert genutzt werden, so wird er oder sie einen höheren Baurechtszins zu entrichten haben. Der Baurechtsnehmer oder die Baurechtsnehmerin kann den Mehrwert weder durch Überbauung noch durch Verkauf realisieren, weil er oder sie dafür einen höheren Baurechtszins entrichten muss. Vom planungsbedingten Mehrwert profitiert also der Eigentümer resp. die Eigentümerin des Bodengrundstücks. Deshalb soll der Eigentümer resp. die Eigentümerin des Bodengrundstücks, d.h. der Baurechtsgeber oder die Baurechtsgeberin abgabepflichtig sein.

§ 6 Absatz 5

Der durch die Planung eingetretene Mehrwert betrifft das Grundstück als Ganzes und kann nicht einem einzelnen Miteigentumsanteil zugeordnet werden. Die Miteigentumsanteile beim gewöhnlichen Miteigentum stellen Bruchteile ohne äusserlich wahrnehmbare Aufteilung dar. Der Mehrwert kommt somit allen Miteigentümern und Miteigentümerinnen gemeinsam zu. Die Ausgleichsabgabe wird pro Grundstück festgesetzt. Abgabesubjekt der Mehrwertabgabe sind die einzelnen Miteigentümer und Miteigentümerinnen, da die Miteigentümergeinschaft mangels Rechtspersönlichkeit nicht Abgabesubjekt sein kann. Im Aussenverhältnis sind also die Miteigentümer und Miteigentümerinnen je einzeln Abgabesubjekt der Mehrwertabgabe, wobei eine Solidarhaftung für die gesamte Mehrwertabgabe besteht.

§ 6 Absatz 6 und 7

Abgabepflichtig ist der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin im Zeitpunkt des Inkrafttretens der den Mehrwert verursachenden raumplanerischen Massnahme (§ 6 Abs. 1 PAG). Da gemäss revidiertem § 10 PAG bei Einzonungen in speziellen Fällen die Forderung aufgeschoben und bei Um- und Aufzonungen die Forderung erst mit der Baubewilligung fällig wird, muss die Übertragung der Forderung auf die Rechtsnachfolger und die Rechtsnachfolgerinnen geregelt werden.

§ 6 Absatz 8

Gemäss § 6 Absatz 1 PAG ist der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin im Zeitpunkt des Inkrafttretens der den Mehrwert verursachenden raumplanerischen Massnahme abgabepflichtig. Erfolgt der Eigentumswechsel bevor die Ausgleichsabgabe verfügt worden ist, muss die Haftung geregelt sein.

§ 7 Absatz 1

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). Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hält in einem neueren Entscheid fest, dass bei der Ermittlung des Planungsmehrwerts allein der Landwert massgebend ist und Gebäudewerte nicht zu berücksichtigen sind. Es führt auch aus, dass sich der Planungsmehrwert anhand der theoretisch zulässigen Nutzung bemisst und unbeachtliche ist,

ob und in welchem Umfang dieser Mehrwert - gemeint ist, die den Mehrwert auslösende Mehrnutzung - tatsächlich realisiert wird (VGE 100.2021.125 vom 11. Juli 2023 in BVR 2024/2).

Gemäss Rechtsprechung und Literatur ist für den Mehrwert nach Artikel 5 Absatz 1^{bis} RPG einzig der Wert des Bodens relevant. Die Ausgleichsabgabe berechnet sich also aus dem Mehrwert des Bodens, welcher mit einer Planungsmassnahme generiert wird. Mit anderen Worten geht es um die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Bodens vor und jenem nach dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme. Jede andere Auslegung verstösst gegen das übergeordnete Bundesrecht. Die geltende Formulierung in § 7 PAG führt in der Praxis zu Missverständnissen, insbesondere bezüglich der Berücksichtigung des Gebäudewerts. Deshalb soll «Grundstück» durch «Boden» ersetzt werden.

§ 7 Absatz 2

Gemäss Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG ist für die Bemessung der Abgabe der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Das PAG enthält bisher dazu keine Ausführungsbestimmung, weshalb der Kanton diese direkt anwenden muss.

Der Prüfungsbericht vom 28. März 2019 hält dazu folgendes fest: «Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG enthält keinen ausdrücklichen Gesetzgebungsauftrag. Grundsätzlich erschiene es zwar sachgerecht, wenn der Kanton die angemessene Frist in seinem Recht präzisieren würde. Dies würde zudem Rechtssicherheit für die Betroffenen schaffen. Diese Frist kann allerdings auch im Einzelfall bzw. durch Verwaltungsverordnung bestimmt und festgelegt werden. In diesem Sinn erscheint es zumindest als vertretbar, diese Bestimmung als direkt anwendbares Bundesrecht anzusehen. Sollte die Bestimmung in einem Einzelfall zu Unrecht nicht berücksichtigt werden, wären die Abgabepflichtigen dadurch beschwert und könnten die direkte Anwendung der Bestimmung auf dem Beschwerdeweg durchsetzen. Sollte ein Gericht die direkte Anwendbarkeit ablehnen, wäre eine neue Einschätzung im Lichte von Artikel 38a Absätze 4 und 5 RPG vorzunehmen.»

Das RPG legt grossen Wert auf eine rasche Mobilisierung des eingezontes Bodens. Deshalb soll für die Geltendmachung der Beschaffungskosten eine kurze Frist angesetzt werden. Der von der Regelung profitierende Landwirt wird sich bereits vor der Einzonung über die Beschaffung einer neuen Baute Gedanken machen müssen. Eine Frist von drei Jahren erscheint angemessen. Die Frist für die Geltendmachung der Beschaffungskosten beginnt mit Inkrafttreten der Planungsmassnahme.

§ 8 Absatz 3

Gemäss Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. 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. Dies bedeutet, dass beim Mindestabgabesatz von 20 % mit der Freigrenze bis zu einem Planungsmehrwert von Fr. 30'000 keine Ausgleichsabgaben unter Fr. 6'000 (Fr. 30'000 x 20 % = Fr. 6'000) erhoben werden. 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.

Mit dem zweiten Satz soll sichergestellt werden, dass mit einer Parzellierung eines Grundstücks vor der Planungsmassnahme die Ausgleichsabgabe nicht umgangen werden kann. Der zweite Satz bezieht sich nur auf die Freigrenze.

Mit der Verfügung erhält der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin Sicherheit, dass nicht zu einem späteren Zeitpunkt die Ausgleichsabgabe nochmals berechnet wird.

§ 9 Absatz 2 und § 10 Absatz 1^{quater}

Die Mehrwertabgabe ist stets an einen planungsbedingten Vorteil geknüpft. Grundlagen sind 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 Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin innerhalb eines Jahres zu eröffnen ist. Mit dieser Ordnungsfrist sollen die Einwohnergemeinden daran erinnert werden, die Verfügung möglichst rasch zu erlassen. Die Forderung ist mit Rechtskraft dieser Verfügung entstanden (§ 9 Abs. 1 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^{bis} 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 wird mit den Ergänzungen in § 9 mit Absatz 2 und in § 10 mit Absatz 1^{quater} verdeutlicht.

§ 9 Absatz 3

Gemäss § 6 Absatz 4 ist der Baurechtsgeber oder die Baurechtsgeberin abgabepflichtig, weshalb die Verfügung nur dem Baurechtsgeber oder Baurechtsgeberin zu eröffnen ist, dessen oder deren Grundstück mit dem selbständigen und dauernden Baurecht belastet ist.

§ 9 Absatz 5

Mit der Anmerkung wird sichergestellt, dass die Grundbuchämter die Veräusserung der Grundstücke dem Bau- und Justizdepartement melden. Gleichzeitig erhält der Käufer oder die Käuferin bei einer Veräusserung, bei welcher die Fälligkeit der Ausgleichsabgabe aufgeschoben wird (vgl. § 10 PAG), Kenntnis von der Forderung.

§ 9^{bis}

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

§ 10 Absatz 1

Gemäss Artikel 5 Absatz 1^{bis} 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^{bis} RPG zwingend, d.h. die Ausgleichsabgabe wird mit der Überbauung resp. der Baubewilligung oder Veräusserung fällig. Beim Stockwerkeigentum ist die Realisierung eines Planungsmehrwerts durch Veräusserung einer Stockwerkeinheit (Eigentumswohnung) gar nicht möglich. Der Bodenmehrwert kann bei bebauten Grundstücken, bei welchen Stockwerkeigentum begründet ist, nur realisiert werden, wenn das ganze Grundstück, d.h. alle Stockwerkeinheiten, veräussert wird. Zudem kann ein einzelner Stockwerkeigentümer bzw. eine einzelne Stockwerkeigentümerin den Mehrwert nicht realisieren, da Erneuerungs- und Umbauarbeiten, die eine Wertsteigerung oder

Verbesserung der Wirtschaftlichkeit oder Gebrauchsfähigkeit der Sache bezwecken, der Zustimmung der Mehrheit aller Miteigentümer und Miteigentümerinnen bedürfen, die zugleich den grösseren Teil der Sache vertritt (Art. 647d ZGB). Der Planungsmehrwert kann daher nur bei einer gemeinschaftlichen Veräusserung oder bei einem Bauvorhaben realisiert werden. Analog der Steuergesetzgebung soll die Fälligkeit aufgeschoben werden: bei Veräusserungen von Stockwerkeinheiten und beim Eigentümerwechsel durch Erbgang, Erbteilung, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Heimfall.

§ 10 Absatz 1^{bis}

Bei Um- und Aufzonungen sind die Kantone nicht verpflichtet, die Veräusserung und die Überbauung als Fälligkeitstatbestand zu bezeichnen. Die Fälligkeit bei Um- und Aufzonungen soll daher anders geregelt werden als bei Einzonungen. Bei der Veräusserung eines neueren Einfamilienhauses oder einer Stockwerkeinheit in der Bauzone ist die Realisierung des Planungsmehrwerts aus Um- und Aufzonungen meistens noch in ferner Zukunft.

Daher soll bei Um- und Aufzonungen die Ausgleichsabgabe bei Veräusserung des Grundstücks nicht fällig werden. Fällig werden soll die Ausgleichsabgabe bei Um- und Aufzonungen mit Rechtskraft der Baubewilligung und einer wertvermehrenden Investition grösser als 5 % des Gebäudeversicherungswerts (analog § 29 Grundeigentümerbeitragsverordnung, GBV; BGS 711.41). Damit die Ausgleichsabgabe nicht durch zeitlich und wertmässig gestaffelte Investitionen umgangen werden kann, sollen sämtliche Investitionen ab Inkrafttreten der Planungsmassnahmen berücksichtigt werden.

§ 10 Absatz 1^{ter}

Die Forderung über die Ausgleichsabgabe wird immer für das ganze Grundstück festgesetzt. Unzulässig ist es, mittels Aufteilung eines Bauvorhabens oder des Grundstücks die Fälligkeit der Ausgleichsabgabe zu staffeln. Deshalb wird bei teilweiser Überbauung oder Veräusserung eines Teils des Grundstücks die ganze Ausgleichsabgabe fällig.

§ 10^{bis}

Im November 2023 wurde das Projekt «Controlling PAG» initiiert. Dieses hat zum Ziel bis Ende 2025 eine WEB-GIS-Karte zu erstellen, welche dem Kanton und den Einwohnergemeinden eine einfache, transparente Kontrolle von § 9 (Entstehung der Forderung) und § 10 (Fälligkeiten) ermöglichen soll. Basis dieser neuen - nur dem Kanton und der betroffenen Einwohnergemeinde zugänglichen - Karte, sollen die bereits schon vorhandenen Karten und die dazugehörigen Grunddaten wie Grundstückfläche und Eigentümer sein. Eine zukünftige Anbindung an E-BauSO bezüglich den Baubewilligungen wird in Betracht gezogen.

§ 12 Absatz 1

Die Bestimmung wird an revRPG angepasst, wonach die Abbruchprämien primär aus dem Fonds finanziert werden müssen (Art. 5a Abs. 2 revRPG). Da eine Verschuldung des Fonds nicht zulässig ist, können für weitere Massnahmen der Raumplanung Erträge nur bei einem Überschuss verwendet werden.

§ 12 Absatz 2

Damit wird der Auftrag Michael Ochsenbein (Die Mitte, Luterbach) vom 14. November 2023 (A 0240/2023) umgesetzt.

§ 12 Absatz 3

Die Einwohnergemeinden sollen die Möglichkeit haben, die Kosten für die Äufnung der Fonds-erträge und der Fondsverwaltung dem kommunalen Fonds zu belasten.

§ 13 Absatz 3

Die Voraussetzungen der Bezahlung der Entschädigung sind festzuhalten.

§ 13 Absatz 3^{bis}

Es wird geregelt, wer die Abbruchprämie bezahlt. Diese soll im Grundbuch angemerkt werden, weil bei der Beseitigung von Bauten und Anlagen ohne landwirtschaftliche oder touristische Nutzung die Abbruchprämie nur ausgerichtet wird, wenn kein Ersatzneubau erstellt wird (Art. 5a revRPG).

§ 13 Absatz 4^{bis}

Die Spezialfinanzierungen sind in § 43 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) geregelt. Demnach ist eine Verschuldung des Fonds unzulässig. Die Abbruchprämien gemäss Artikel 5a Absatz 2 revRPG sind primär aus dem Fonds zu finanzieren, darüber hinaus mit allgemeinen Finanzmitteln. Mit dieser bundesrechtlichen Bestimmung wird der Fonds massbeglich belastet. Die zweckgebundenen Einnahmen dürften nicht genügen, um den Aufwand, insbesondere die Abbruchprämien, zu finanzieren. Es werden daher Mittel (Vorschüsse) aus der laufenden Rechnung nötig sein. Dabei handelt es sich um Schulden des Fonds, welche zu verzinsen sind (§ 43 Abs. 3 WoV-G).

§ 14^{bis}

Aus dem Verkaufspreis ergeben sich die absoluten Landwerte. Diese werden für die Berechnung des Verkehrswerts benötigt.

§ 15^{bis}

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.

5. Rechtliches

Die Änderung des Gesetzes über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (Planungsausgleichsgesetz, PAG; BGS 711.18) unterliegt dem obligatorischen Referendum, wenn der Kantonsrat sie mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst (Art. 35 Abs. 1 Bst. d Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, KV; BGS 111.1), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, dem Beschlussesentwurf zuzustimmen sowie den Auftrag Michael Ochsenbein (Die Mitte, Luterbach) vom 14. November 2023 (A 0240/2023) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Hodel
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (fue, vs, ct) (3)
Amt für Raumplanung
Finanzdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Volkswirtschaftsdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Departement des Innern
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS