

Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 12. September 2017, RRB Nr. 2017/1553

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	6
3. Verhältnis zur Planung	7
4. Auswirkungen	7
4.1 Finanzielle Auswirkungen	7
4.2 Auswirkungen auf die Gemeinden.....	8
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	9
6. Rechtliches.....	14
7. Antrag.....	14

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Kurzfassung

Die am 3. März 2013 vom Volk angenommene und per 1. Mai 2014 in Kraft getretene Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) macht den Kantonen für die zwingende Regelung eines angemessenen Ausgleichs für erhebliche Vor- und Nachteile, welche durch Massnahmen der Raumplanung entstehen, diverse Minimalvorgaben. Kantone, welche diesem Gesetzgebungsauftrag innert fünf Jahren nicht nachkommen, dürfen keine neuen Bauzonen mehr ausscheiden.

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2014/355 vom 25. Februar 2014 eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung des revidierten Raumplanungsrechts eingesetzt. Als Teilbereich dieser Arbeiten sollte prioritär eine Vorlage für ein Gesetz über den Planungsausgleich erarbeitet werden. Dabei geht es um die Umsetzung von Art. 5 RPG, also um den Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen, welche bei Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen aufgrund einer raumplanerischen Massnahme entstehen.

Aus Gründen der Gerechtigkeit und der Lastengleichheit aller von Planungen betroffenen Personen soll gemäss Raumplanungsgesetz dieser Ausgleich sichergestellt werden. Das vorliegende Planungsausgleichsgesetz regelt im Wesentlichen das Verhältnis zwischen Grundeigentümern oder Grundeigentümerinnen einerseits und den planenden Gemeinwesen (Gemeinden oder Kanton) andererseits. Der Problematik von allfälligen finanziellen Belastungen einzelner Gemeinden aufgrund von Auszonungen, welche sich wegen einer vom Bund verlangten strengen Anwendung des Raumplanungsgesetzes möglicherweise akzentuieren wird, wird im Planungsausgleichsgesetz mit der Zweckbindung von Mitteln, welche aus Mehrwertabgaben bei Einzonungen gebildet werden, Rechnung getragen.

Die Arbeitsgruppe hat beim Verfassen des Planungsausgleichsgesetzes den Grundsatz verfolgt, sich weitgehend am bundesrechtlich vorgeschriebenen Minimum zu orientieren. Zudem sieht das Gesetz eine schlanke Organisation vor. So kann es den mit seiner Anwendung verbundenen Verwaltungsaufwand möglichst gering halten. Und vor allem soll durch den rechtzeitigen Vollzug des Rechtsetzungsauftrags für den Kanton Solothurn der künftige Handlungsspielraum bei der Ausscheidung neuer Bauzonen gewahrt werden.

Mit dem Planungsausgleichsgesetz wird zudem der vom Kantonsrat erheblich erklärte Auftrag Daniel Urech (Grüne, Dornach) vom 3. September 2014 (A 123/2014) umgesetzt. Damit wurde der Regierungsrat beauftragt, „im neuen Planungsausgleichsgesetz für die Gemeinden gegenüber der kantonalen Regelung erweiterte Möglichkeiten zur Abschöpfung von Planungsmehrwerten vorzusehen.“ So stellt das Gesetz den Gemeinden die Möglichkeiten zur Erweiterung der Abgabebetstände, Erhöhung der Abgabesätze und zur vertraglichen Regelung des Ausgleichs zur Verfügung.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG).

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 Art. 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.

Diese sind nach den Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG innert fünf Jahren nach Inkrafttreten, also bis spätestens 30. April 2019, im kantonalen Recht umzusetzen. Im Unterlassungsfall ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG).

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2014/355 vom 25. Februar 2014 eine Arbeitsgruppe mit der integralen Umsetzung der Revision des Raumplanungsgesetzes betraut. Prioritär hatte diese Arbeitsgruppe dabei den Planungsausgleich zu regeln.

§ 8^{bis} des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) sieht vor, dass der angemessene Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen, in einem speziellen Gesetz geregelt werden. Auch die Bedeutung der Materie rechtfertigt einen neuen Erlass. Schliesslich haben auch gesetzgebungstechnische Aspekte - es galt nämlich zu vermeiden, dass bestehende Paragraphen mit lateinischen Zusätzen bis mindestens § x^{sexies decies} geradezu entstellt würden - die Arbeitsgruppe zur Entscheidung geführt, die Regelung in einem separaten Gesetz zu treffen und von einer ebenfalls denkbaren Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes abzusehen.

Das Planungsausgleichsgesetz ist die kantonale Umsetzung von Art. 5 RPG. Gegenstand des Gesetzes ist damit zur Hauptsache das Verhältnis zwischen Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen einerseits sowie Gemeinden und Kanton andererseits. Aufgrund einer vom Bund geforderten strengeren Anwendung des Raumplanungsgesetzes sind inskünftig vermehrte Auszonungen nicht auszuschliessen. Den Befürchtungen einzelner Gemeinden vor allenfalls daraus folgenden finanziellen Belastungen begegnet das Planungsausgleichsgesetz mit der Zweckbindung von Mitteln, welche aus Mehrwertabgaben bei Einzonungen gebildet werden.

Die Arbeitsgruppe folgte im Wesentlichen der Leitidee, nur das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum ins kantonale Recht zu überführen. Das vorliegende Gesetz ermöglicht es zudem, die Aufgabe des Planungsausgleichs mit einer schlanken Organisation zu bewältigen und damit den Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden und dem Kanton so tief wie möglich zu halten. So soll das Ziel erreicht werden, den Rechtsetzungsauftrag fristgemäss zu erfüllen und damit das Damoklesschwert eines Einzonungsverbots im Kanton Solothurn abzuwenden.

Mit dem Planungsausgleichsgesetz kann auch der erheblich erklärte parlamentarische Auftrag Daniel Urech (Grüne, Dornach) vom 3. September 2014 (A 123/2014) umgesetzt werden. Nach diesem Auftrag habe der Regierungsrat „im neuen Planungsausgleichsgesetz für die Gemeinden gegenüber der kantonalen Regelung erweiterte Möglichkeiten zur Abschöpfung von Planungsmehrwerten vorzusehen.“ Das Gesetz erlaubt es den Gemeinden in diesem Sinne, die Abgabetatbestände zu erweitern (§ 5 Abs. 3), die Abgabesätze zu erhöhen (§ 8 Abs. 2) und den

Ausgleich mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vertraglich zu regeln (§ 2 Abs. 2).

2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Über die Vorlage wurde vom 16. Dezember 2014 bis 2. April 2015 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es haben sich insgesamt 46 Personen und Organisationen daran beteiligt, nämlich: Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare, ASA (1), Gemeinde Bättwil (2), Einwohnergemeinde Bellach (3), Einwohnergemeinde Breitenbach (4), Gemeinde Büren (5), CVP Kanton Solothurn (6), Einwohnergemeinde Däniken (7), Einwohnergemeinde Dornach (8), Konferenz der Dornecker Gemeindepräsidenten, GPKD (9), FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (10), Gemeinde Feldbrunnen-St. Niklaus (11), Verein Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu, GPG (12), Stadt Grenchen (13), Einwohnergemeinde Gretzenbach (14), Einwohnergemeinde Grindel (15), Grüne Kanton Solothurn (16), Grünliberale Partei Kanton Solothurn (17), Hauseigentümergebiet, HEV, Kanton Solothurn (18), Hauseigentümergebiet, HEV, Region Olten (19), Einwohnergemeinde Lommiswil (20), Einwohnergemeinde Niederbuchsiten (21), Einwohnergemeinde Niedergösgen (22), Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon (23), Obergericht (24), Einwohnergemeinde Oensingen (25), Regionalverein Olten Gösigen Gäu, OGG (26), Stadt Olten (27), Pro Natura Solothurn (28), repla espaceSOLOTHURN (29), Stadt Solothurn (30), Solothurner Banken (31), Solothurnischer Anwaltsverband (32), Solothurnischer Bauernverband (33), Solothurner Handelskammer (34), Solothurnischer Verband Kies Steine Erden (35), Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn (36), SVP Kanton Solothurn (37), Schätzungskommission (38), Einwohnergemeinde Schnottwil (39), Staatskanzlei (40), usic Regionalgruppe Solothurn (41), Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Solothurn (42), Bürgergemeinden und Waldeigentümer Verband Kanton Solothurn, BWSo (43), Verband Solothurner Einwohnergemeinden, VSEG (44), Volkswirtschaftsdepartement (45), Einwohnergemeinde Witterswil (46).

Das Ergebnis der Vernehmlassung ist im öffentlichen Regierungsratsbeschluss vom 22. Juni 2015 (RRB Nr. 2015/1011) detailliert dargestellt und kann kurz wie folgt zusammengefasst werden:

Der Entwurf des Planungsausgleichsgesetzes wird von einer gewichtigen Gruppe von Vernehmlassungsteilnehmern als ausgewogen, verständlich und nachvollziehbar erachtet (Teilnehmer 11, 25, 26, 27, 29, 38, 44, 46). Auch wird der Grundsatz begrüsst, dass sich das Planungsausgleichsgesetz weitgehend am bundesrechtlich vorgeschriebenen Minimum orientiert (5, 26, 31, 34, 35, 37, 45). Allerdings wird aufgrund von Befürchtungen vor finanziellen Belastungen einzelner Gemeinden auch gefordert, dass die Thematik des finanziellen Ausgleichs aufgrund von Ein- und Auszonungen zwischen mehreren Gemeinden (interkommunale Bauzonenumlagerung) geregelt wird. Weiter sei vor allem der Anpassung des kantonalen Richtplans an das revidierte Raumplanungsgesetz Priorität einzuräumen (2, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 18, 19, 20, 23, 32, 45). Sodann wird ein kantonaler Fonds als notwendige Massnahme für einen interkommunalen finanziellen Ausgleich angesehen (1, 3, 6, 7, 8, 10, 13, 16, 21, 22, 23, 28, 30, 32, 33, 36, 41, 42).

Der Regierungsrat beauftragte das Bau- und Justizdepartement im erwähnten Beschluss, insbesondere erst bei hinreichender Kenntnis der Richtplananpassung unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

Die Anpassung des kantonalen Richtplans an das revidierte Raumplanungsrecht des Bundes steht inzwischen unmittelbar vor dem Beschwerdeentscheid und dem Beschluss durch den Regierungsrat gemäss § 65 Abs. 1 PBG. Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage erfuhren im Wesentlichen die §§ 2 Abs. 2, 5 Abs. 3, 12, 13 und 14 Änderungen im Sinne der Vernehmlassungsergebnisse.

3. Verhältnis zur Planung

Die Umsetzung der RPG-Revision mit dem Planungsausgleichsgesetz ist im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2016-2019 als Massnahme 5234 enthalten (RRB Nr. 2015/576 vom 31. März 2015).

4. Auswirkungen

Das Planungsausgleichsgesetz verlangt zur Hauptsache von den in den Gemeindereglementen bestimmten Organen und vom Regierungsrat im Vergleich zu deren heutigem Aufgabenbereich zusätzlich Entscheide über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe, die Berechnung der Abgabesumme und die Verwendung des Ertrags.

Diese Entscheide können mittels Beschwerden an die Kantonale Schätzungskommission und das Kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Damit wird ein gewisser Mehraufwand bei kommunalen und kantonalen Verwaltungsbehörden sowie den erwähnten kantonalen Gerichten generiert. Dieser Aufwand ist aber zum heutigen Zeitpunkt nicht seriös abschätzbar.

4.1 Finanzielle Auswirkungen

An die Einwohnergemeinden fließen zunächst die Abgabeerträge aus Einzonungen von kommunaler Bedeutung nach Beschluss S-1.1.11 des kantonalen Richtplans (Entwurf 08/2017), weiter solche aus Umzonungen und Aufzonungen gemäss § 5 Abs. 2 und 3, schliesslich die 20 Prozent übersteigenden Anteile der Erträge aus den übrigen Einzonungen, also jenen nach den Beschlüssen S-1.1.10 (Einzonungen von kantonaler und regionaler Bedeutung) und S-1.1.12 (Spezialfälle ohne Kompensationspflicht) des kantonalen Richtplans (Entwurf 08/2017).

Zum Kanton fließen zweckgebunden die übrigen Erträge aus den Ausgleichsabgaben.

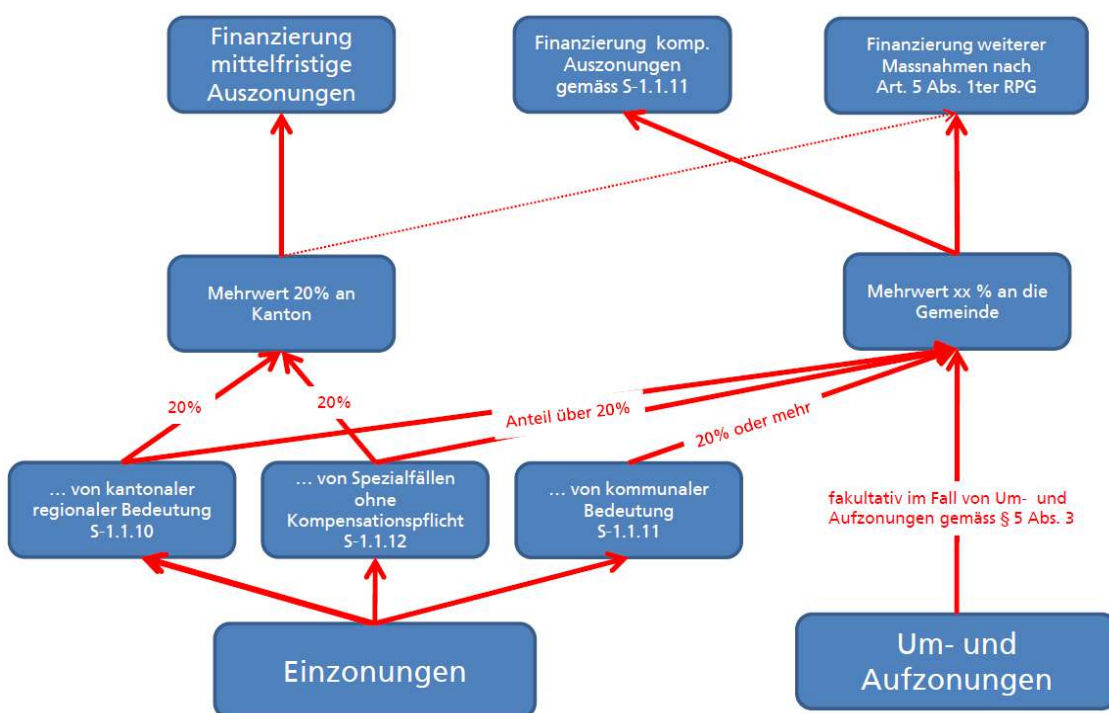


Abbildung: Schema Geldflüsse Mehrwertabschöpfung bei Ein-, Um- und Aufzonungen

Die nachfolgende Abschätzung der Finanzflüsse der nächsten 15 bis 25 Jahre (Planungshorizont Richtplanung) basiert auf Schätzungen und bezieht sich bloss auf Mehrwertabgaben, welche zweckgebunden an den Kanton fliessen.

- Zweckgebundene Erträge aufgrund zukünftiger Einzonungen von kantonaler und regionaler Bedeutung sowie Spezialfälle:

110 - 150 ha (400 Fr./m², davon 20 % = 80 Fr./m²): 88 - 120 Mio. Franken.

- Entschädigungszahlungen für zukünftige Auszonungen:

30 - 40 ha (300 Fr./m²): 90 - 120 Mio. Franken.

Entschädigungen für Auszonungen, für welche der Kanton aufkommen muss, werden ausschliesslich mit den dem Kanton zufließenden zweckgebundenen Erträgen finanziert.

Da aufgrund des mittleren Szenarios der revidierten Bevölkerungsprognose vom Bund dem Kanton Solothurn in der anstehenden Richtplanperiode ein Einzonungspotential in der Grössenordnung von 80 - 110 ha zugeordnet werden kann, und davon ausgegangen wird, dass Auszonungen weniger attraktive Bauzonen betreffen, decken die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung die Entschädigungsverpflichtungen bei Auszonungen.

Von den bis zu 150 ha Einzonungen, welche den obigen Berechnungen zugrunde liegen, werden rund 110 ha von kantonaler und regionaler Bedeutung sein. Hierzu gehören die Regionalen Arbeitszonen im Gäu, Grenchen/Bettlach sowie der Wohnschwerpunkt in Biberist (Schwerzimoos). Im Weiteren wird erwartet, dass in der nächsten Richtplanperiode im Rahmen von Spezialfällen weitere 40 ha kompensationsfrei zur Einzonung gelangen.

Das Potential von Bauzonen, welche für kompensatorische Auszonungen zur Verfügung steht, beträgt rund 30 - 40 ha. Es wurde im Rahmen einer technischen Analyse durch das Amt für Raumplanung summarisch ermittelt. Es berücksichtigte dabei die grossräumige wie auch kleinräumige Lage sowie die Grösse der zusammenhängenden Fläche der bisher unüberbauten Bauzonen. Die konkreten Parzellen, welche für eine Auszonung in Frage kommen, sollen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, im Rahmen anstehender Gesamtrevisionen von Ortsplanungen, bezeichnet werden.

4.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Inwiefern die Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Abgabeerträge aus Einzonungen nach den Beschlüssen S-1.1.10 und S-1.1.12, basierend auf § 8 Abs. 2, zu erhöhen, kann nicht vorausgesehen werden. Ebenso wenig kann vorausgesagt werden, in welcher Art die Gemeinden § 5 Abs. 3 nutzen werden, um überobligatorische, kommunalrechtliche Abgabetatbestände für Aufzonungen und andere Umzonungen zu schaffen.

Ebenfalls liegt es alleine in der Kompetenz der Gemeinden, Planungen nach Beschluss S-1.1.11 anzustossen, welche die Abschöpfung von Planungswerten durch die Gemeinde indiziert. Bei der Kompensation dieser Einzonungen und den damit verbundenen allfälligen Entschädigungszahlungen sind die Gemeinden alleine zuständig.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Bestimmungen, welche nachfolgend nicht erläutert werden, sind im Wesentlichen vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz vorgegeben oder selbst erklärend.

§ 1 Abs. 1

Unter dem Begriff „raumplanerische Massnahmen“ ist die kommunale und kantonale Nutzungsplanung zu verstehen. „Erheblich“ sind die Vorteile, wenn sie aus Neueinzonungen oder Umzonungen im Sinne von § 5 resultieren, und die Nachteile, wenn sie als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleichkommen und damit den Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllen.

§ 1 Abs. 2

Das Planungsausgleichsgesetz basiert auf Art. 5 RPG. Die Gründe des darin geforderten Ausgleichs lassen sich wie folgt zusammenfassen: „Planung ist darauf gerichtet, bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Ziele - so als Oberziele namentlich die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes - zu verwirklichen. Bei der Verfolgung ihrer Ziele schafft sie für die Privaten unvermeidlicherweise besondere Vorteile und Nachteile. Diese Wirkung liegt ausserhalb der Zwecksetzung der Planung; sie ist eine *ungewollte Nebenfolge*. Unsere Gesellschaft kennt und billigt zwar durchaus staatliche Massnahmen, die bestimmten Personen Vorteile oder Nachteile bringen. Es handelt sich dabei um gewollte Wirkungen, motiviert durch Förderungs- oder Umverteilungsabsichten und regelmässig orientiert am Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es widerspricht jedoch unserer Vorstellung von Gerechtigkeit, wenn die vom Staat in Verfolgung anderer Ziele verursachten Vor- und Nachteile von den Betroffenen zu tragen sind. Verletzt wird damit der Rechtsgleichheitsgrundsatz in seiner besonderen Ausprägung der Vorteils- und Lastengleichheit. Diese Gedanken liegen Artikel 5 zugrunde: Er will aus Gründen der Gerechtigkeit und der Lastengleichheit sicherstellen, dass für erhebliche Vorteile und Nachteile, die auf Planungen zurückgehen, ein Ausgleich stattfindet. Das Raumplanungsgesetz schafft diesen Ausgleich allerdings nicht selber. Es wiederholt in Art. 5 Abs. 2 nur die bereits in der Bundesverfassung enthaltene Minimalvorschrift, dass Nachteile voll abgegolten werden müssen, wenn sie die Intensität einer Enteignung erreichen. Im Übrigen begnügt sich das Gesetz mit einem Rechtsetzungsauftrag an die Kantone; es verpflichtet sie, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile und Nachteile aus Planungen zu verwirklichen (Art. 5 Abs. 1)“ (RIVA, Kommentar RPG, 2010, Art. 5, Rz. 9-11).

Folglich richtet sich das Planungsausgleichsgesetz im Wesentlichen auf das Verhältnis zwischen Privaten und den planenden Gemeinwesen. Zur Lösung der Problematik von allfälligen finanziellen Belastungen einzelner Gemeinden aufgrund von Auszonungen, welche sich wegen einer vom Bund geforderten strengeren Anwendung des Raumplanungsgesetzes möglicherweise inskünftig verschärfen wird, sieht das Planungsausgleichsgesetz in § 13 die Zweckbindung von Mitteln vor.

§ 2 Abs. 1

Der Ausgleich hat nach dem offensichtlichen Verständnis des Bundesgesetzgebers in erster Linie monetär zu erfolgen. Andere Formen des materiellen Ausgleichs kommen auf dem hoheitlichen Weg deshalb nicht in Betracht. Dies ergibt sich hinsichtlich der Vorteile bereits aus der Vorgabe eines prozentualen Mindestsatzes im Raumplanungsgesetz, der sich nur auf eine Geldleistung beziehen kann. Bei den Nachteilen scheidet ein zunächst ebenfalls denkbarer Realersatz am Umstand, dass sich hier nur Fragen der materiellen, nicht solche der formellen Enteignung stellen. Falls mit einer Vorteile generierenden Planung beispielsweise gleichzeitig die Einräumung

öffentlicher Durchgangsrechte oder anderer Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit verbunden wäre, schliege sich dies unweigerlich als Beschränkung des Mehrwerts auf die Höhe der Ausgleichsabgabe nieder. Das System des monetären Ausgleichs führt deshalb auch in diesen Fällen zu einer sachgerechten Lösung.

§ 2 Abs. 2

Neben einer hoheitlichen Anordnung soll die Regelung des Mehrwertausgleichs auch durch einen Vertrag zwischen dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin und dem planenden Gemeinwesen getroffen werden können. Hier kann der Ausgleich sogar in einer Sachleistung bestehen. Zum Beispiel können sich Private vertraglich zum Bau von Freizeit- oder Parkanlagen oder etwa kulturellen Einrichtungen, welche der Öffentlichkeit zugänglich sind, verpflichten. Dabei hat sich der Wert der Sachleistung am alternativ geschuldeten finanziellen Ausgleich zu orientieren. Sollten auf Seiten der Gemeinwesen der Kanton und die Gemeinden gemeinsame Interessen haben, beispielsweise im Fall von Einzonungen nach Beschluss S-1.1.12 des kantonalen Richtplans (Entwurf 08/2017), so wirken diese auf geeignete Weise zusammen.

§ 3 Abs. 3

Rodungen können entweder als Ausnahme im Einzelfall gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) oder als Voraussetzung für die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone im Rahmen der Genehmigung eines Nutzungsplanes nach Art. 12 WaG bewilligt werden. Im ersten Fall wird der mit der Rodung verbundene erhebliche Vorteil nach § 5 des kantonalen Waldgesetzes vom 29. Januar 1995 (WaG SO; BGS 931.11) ausgeglichen, im zweiten nach dem Planungsausgleichsgesetz. Von diesem werden zudem nur die Zonenpläne erfasst. Ergeben sich Rodungen aufgrund von anderen Nutzungsplänen, also Gestaltungs- oder Erschliessungsplänen, oder von Baugesuchen, sind die Abgaben nach § 5 WaG-SO zu leisten. Die gleiche Abgrenzung ergibt sich aufgrund von Art. 9 WaG, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, dass durch Rodungsbewilligungen entstehende erhebliche Vorteile, welche nicht nach Art. 5 RPG erfasst werden, d.h. also, sofern die Rodung nicht in einem Nutzungsplanverfahren erfolgt, angemessen ausgeglichen werden (im Kanton Solothurn, wie erwähnt, gemäss § 5 WaG SO).

§ 3 Abs. 4

Beiträge für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen sind bei Zweckentfremdungen des Bodens zurückzuzahlen. Als solche gelten z.B. Einzonungen. Die Rückerstattung der Beiträge hat unabhängig von der Ausgleichsabgabe nach diesem Gesetz - und somit zusätzlich zu dieser - zu erfolgen.

Für den Fall, dass aufgrund einer eine Ausgleichsabgabe auslösenden Planungsmassnahme eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung nötig wird, ist die Abgabe um den dafür erforderlichen und innert angemessener Frist verwendeten Betrag zu kürzen (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG).

§ 5 Abs. 1

Der hier verwendete Begriff „Boden“ ist dem Bundesrecht entnommen (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Er ist im Planungsausgleichsgesetz in einem weiteren Sinn zu verstehen und umfasst alle aus dem Eigentum an einem Grundstück fließenden Interessen und Nutzungsmöglichkeiten sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Ausdehnung.

§ 5 Abs. 2

Mit den hier aufgelisteten Umzonungen wird für einmal vom Grundsatz der Übernahme des bundesrechtlich vorgeschriebenen Minimums ins kantonale Recht abgewichen. Dies ist gerechtfertigt, weil der mit diesen Umzonungen verbundene Mehrwert immerhin etwa die Hälfte desjenigen bei Neueinzonungen erreichen dürfte. Daher erscheint es opportun, auch diesen erheblichen Planungsvorteil im Gesetz zu erfassen.

Dagegen sollen die Mehrwerte aus Aufzonungen, etwa von einer Wohnzone 2-geschossig (W2) in eine Wohnzone 3-geschossig (W3), aus Gestaltungsplänen und auch aus befristeten Nutzungsplanungen im kantonalen Recht nicht abgeschöpft werden. Zum einen geht es hier regelmässig um viel kleinere Vorteile von vielleicht 10-20 %, zum anderen sollen aus Sicht des Kantons den raumplanerisch gewünschten Bestrebungen zu baulichen Verdichtungen innerhalb der bestehenden Bauzonen keine Steine in den Weg gelegt werden.

§ 5 Abs. 3

Den Gemeinden, welche hinsichtlich der Abgabetatbestände die oben dargelegte Sicht des Kantons nicht teilen, wird die Kompetenz erteilt, in einem rechtsetzenden, d.h. durch die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament zu erlassenden Reglement weitere Planungsmassnahmen der Abgabepflicht zu unterstellen.

§ 6 Abs. 2

Wegen des zumeist gemeinnützigen Eigentums der Gemeinwesen sowie um unfruchtbare und unzweckmässige Zahlungsströme innerhalb derselben zu vermeiden, werden beim Kanton und bei den Einwohnergemeinden keine Ausgleichsabgaben erhoben. Das Geld soll vielmehr für die Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgaben dieser Gebietskörperschaften ungeschmälert zur Verfügung stehen.

§ 7

Der Begriff „Verkehrswert“ ist nach der im Steuerrecht entwickelten Praxis auszulegen. Danach ist der Verkehrswert des Grundstücks der Preis, der sich nach den üblichen Grundsätzen des Angebots und der Nachfrage im konkreten Fall erzielen lässt, den auch ein beliebiger Dritter, falls er sich in der Situation des Erwerbers befunden hätte, aufgrund vernünftiger wirtschaftlicher Überlegungen aufgewendet hätte.

§ 8 Abs. 1

Der Abgabesatz muss sich zwischen 20% (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG) und 60% (Höchstgrenze gemäss Praxis des Bundesgerichts) des relevanten Planungsvorteils bewegen. Entsprechend den eingangs angeführten Grundsätzen wird im kantonalen Recht der Abgabesatz auf das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum von 20% festgesetzt.

§ 8 Abs. 2

Um den Gemeinden aber die ihr zustehende Autonomie zu wahren, soll es diesen erlaubt sein, z.B. aus finanziellen Gesichtspunkten in einem rechtsetzenden, also von der Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament zu beschliessenden Reglement für den Ausgleich von Vorteilen aufgrund der Planungen auf ihrem Gemeindegebiet einen höheren Satz bis maximal 40% vorzusehen.

§ 10 Abs. 1

Der offene Begriff der „Überbauung“ in Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG wird aus Gründen der Rechtssicherheit präzisiert und mit „Rechtskraft der Baubewilligung“ definiert.

Als „Veräusserung“ sind nicht etwa nur die rechtsgeschäftlichen Eigentumsübertragungen des Zivilrechts, wie Kauf, Tausch, Schenkung, zu verstehen, sondern generell jedes Rechtsgeschäft, das eine umfassende Verfügungsgewalt über ein Grundstück einräumt. Dies gilt beispielsweise für die Belastung eines Grundstücks mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten, welche den Berechtigten eine dauernde und umfassende Nutzung ermöglichen. Zu denken ist hier in erster Linie an die Einräumung eines Baurechts. Auch das Einbringen eines Grundstücks in die selbst herrschte Gesellschaft mittels Sacheinlage- oder Sachübernahmevertrages wird als Veräusserung zu qualifizieren sein. Den als Veräusserung zu bezeichnenden Sachverhalten ist gemein, dass es um willentliche Handlungen in Bezug auf Grundstücke geht, die Änderungen von Grundbucheinträgen zur Folge haben. An der Voraussetzung des willentlichen Aktes mangelt es etwa beim Erwerb eines Grundstückes bei einem Erbgang kraft Gesetzes, an jener einer grundbuchlichen Änderung z.B. bei der Überführung vom Privat- in das Geschäftsvermögen ohne Übertragung des Eigentums.

§ 11 Abs. 1

Bei diesem gesetzlichen Grundpfandrecht „ohne Eintragung in das Grundbuch“ ist nach Art. 836 Abs. 2 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) und § 283^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (EG ZGB; BGS 211.1) bei Beträgen von über Fr. 1'000.-- innert 4 Monaten nach der Fälligkeit, spätestens jedoch innert 2 Jahren seit der Entstehung der Forderung, ein Grundbucheintrag des Pfandrechts nötig. Ansonsten kann das Pfandrecht Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegengehalten werden. Die Behörden sind beim Vollzug gehalten, diesem Umstand genügend Beachtung zu schenken.

§ 12

Hinsichtlich der Verwendung des aus den Ausgleichsabgaben resultierenden Ertrags wird die Formulierung von Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG übernommen und damit die gesamte Palette der bundesrechtlich angebotenen Möglichkeiten im Kanton Solothurn zur Verfügung gestellt. Damit ist die grösstmögliche Auswahl in jedem Einzelfall garantiert. Aus den finanziell zu fördernden Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG werden ausdrücklich jener der Schonung der Landschaft durch die Sicherung von genügenden Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere der Fruchtfolgeflächen, für die Landwirtschaft (Abs. 2 Bst. a) und der Siedlungsbegrenzung durch bessere Nutzung der brachliegenden oder unternutzten Flächen in Bauzonen und durch Verdichtung der Siedlungsfläche (Abs. 3 Bst. a^{bis}) genannt. Eine grundsätzliche Priorisierung der einzelnen Verwendungsarten sieht das Bundesrecht zwar nicht vor, schliesst dies aber auch nicht aus. Wir erachten es als gerechtfertigt, als Verwendungszweck die Entschädigungen aus materieller Enteignung zu priorisieren. Als zufällig herausgegriffene Beispiele der weiteren Verwendungsmöglichkeiten sind etwa denkbar: die Finanzierung von Projekten zur Aufwertung von anthropogen gestörten Böden zu voll anerkegnbaren Fruchtfolgeflächen oder die Unterstützung des Rückbaus nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Gebäude. Zudem liegt es auf der Hand, bei der Verwendung der Ausgleichsabgaben auf deren Herkunft abzustellen und beispielsweise bei Zonenplänen mit Rodungen die Mittel forstlichen Zwecken zukommen zu lassen.

§ 13 Abs. 1

Die Ausgleichsabgaben sollen durch dasjenige Gemeinwesen festgesetzt werden, das für die jeweilige Planung zuständig ist, also bei kommunalen Planungen durch die Einwohnergemeinden, bei kantonalen durch den Kanton.

§ 13 Abs. 2

Im Vernehmlassungsverfahren wurde von einer beachtlichen Gruppe von Teilnehmern die Forderung nach einem Ausgleich der finanziellen Belastungen einzelner Gemeinden, welche von Auszonungen betroffen sind, durch den Kanton gestellt (vgl. Ziffer 2). Aus diesem Grund ist hinsichtlich der Adressaten der Erträge aus den Ausgleichsabgaben eine differenzierte Lösung angezeigt.

An die Einwohnergemeinden fließen zunächst die Abgabeerträge aus Einzonungen von kommunaler Bedeutung nach Beschluss S-1.1.11 des kantonalen Richtplans (Entwurf 08/2017), weiter solche aus Umzonungen und Aufzonungen gemäss § 5 Abs. 2 und 3, schliesslich die 20 Prozent übersteigenden Anteile der Erträge aus den übrigen Einzonungen, also jenen nach den Beschlüssen S-1.1.10 und S-1.1.12 des kantonalen Richtplans (Entwurf 08/2017). Zum Kanton fließen zweckgebunden die übrigen Erträge aus den Ausgleichsabgaben.

Diese gewählte Lösung ist einerseits nach heutigem Kenntnis- und Erfahrungsstand finanziell ausgewogen und trägt andererseits den berechtigten Interessen sowohl der Einwohnergemeinden als auch des Kantons hinreichend Rechnung.

§ 13 Abs. 3 und 4

Kommt es zu Entschädigungszahlungen aus materieller Enteignung, so werden diese mit den zweckgebundenen Erträgen, welche dem Kanton bei Einzonungen zufließen, geleistet. Dies auch bei kommunalen Nutzungsplänen, d.h. wenn eine Einwohnergemeinde das planende Gemeinwesen war. Für Entschädigungen in der Folge von Auszonungen können ausschliesslich dem Kanton zufließende zweckgebundene Erträge verwendet werden.

Die Entschädigung für eine kompensatorische Auszonung als Folge einer Einzonung von kommunaler Bedeutung (Beschluss S-1.1.11 des kantonalen Richtplans, Entwurf 08/2017) muss die Einwohnergemeinde leisten. In erster Linie sind für diese Leistungen die Einnahmen der Gemeinden gestützt auf § 13 Abs. 2 zu verwenden.

§ 14

Es erscheint zweckmässig, dass grundsätzlich die jeweils zuständige Planungsbehörde auch die Beschlüsse über die Erhebung der Ausgleichsabgabe, die Berechnung der Abgabesumme und die Verwendung des Ertrags fasst. Zur Wahrung der Gemeindeautonomie und nach dem in besonderem Mass im Raumplanungsrecht geltenden Subsidiaritätsprinzip legt das Planungsausgleichsgesetz jedoch die Zuständigkeit für diese Beschlüsse nur bei den Kantonsplanungen mit der Bezeichnung des Regierungsrats fest. Die Einwohnergemeinden regeln die für sie geltenden Zuständigkeiten und Verfahren folglich jeweils in einem rechtsetzenden, also durch die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament zu erlassenden Reglement selbständig.

Über die Verwendung der Abgabeerträge entscheidet immer dasjenige Gemeinwesen, an das diese Erträge nach § 13 Abs. 2 fließen. Es handelt sich dabei nämlich nicht in jedem Fall um das für die Nutzungsplanung zuständige Gemeinwesen. Abs. 2 geht somit als *lex specialis* dem Abs. 1 vor.

Es ist zu empfehlen, die Berechnung der Abgabesumme, basierend auf der Ermittlung der Verkehrswerte, möglichst zeitnah zur Rechtskraft der ihr zugrunde liegenden Planung vorzunehmen. Die massgebenden Werte sind dann nämlich noch einfacher zu ermitteln als etwa erst bei einer Veräusserung viele Jahre später. Zudem zeigt der Vergleich der Werte eines Grundstücks kurz vor und nach der Planungsmassnahme den reinen Planungsmehrwert; danach kann der Mehrwert je länger desto stärker durch andere Faktoren, wie allgemeine Immobilienpreisentwicklungen, verwässert werden.

§ 15 Abs. 1

Es ist nicht nur naheliegend sondern auch sachgerecht, den Rechtsmittelweg bei der Erhebung und Berechnung der Ausgleichsabgabe über die gleichen kantonalen Gerichte laufen zu lassen, die bereits für die Entschädigungen für planungsbedingte Nachteile im Enteignungsverfahren zuständig sind.

§ 56 Abs. 1 Steuergesetz

Nach Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG ist die bezahlte Ausgleichsabgabe bei der Bemessung der Grundstücksgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Dies wird als Ergänzung der entsprechenden Bestimmung des Steuergesetzes im kantonalen Recht übernommen.

§ 77 Planungs- und Baugesetz

Durch die detailliertere und umfassendere neue Regelung der Kostentragung bei Entschädigungen für Planungsmassnahmen im Planungsausgleichsgesetz erweist sich der bisherige § 77 PBG als obsolet. Diese Bestimmung ist deshalb vollumfänglich aufzuheben.

6. Rechtliches

Das Planungsausgleichsgesetz unterliegt nach Art. 35 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) der obligatorischen Volksabstimmung, sofern es der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, ansonsten gemäss Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV dem fakultativen Referendum.

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, dem Beschlussesentwurf zuzustimmen und den Auftrag Daniel Urech (Grüne, Dornach) vom 3. September 2014 (A 123/2014) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (2)
Bau- und Justizdepartement (alb, br, cs) (3)
Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (8)
Amt für Raumplanung
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Umwelt
Hochbauamt
Amt für Denkmalpflege und Archäologie
Finanzdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Volkswirtschaftsdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Departement des Innern
Staatskanzlei (eng, rol, ett) (3)
Parlamentsdienste
GS, BGS