



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK

**Bundesamt für Raumentwicklung ARE**

**Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags  
zum Ausgleich von Planungsvorteilen  
(Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG)**

**Kanton Solothurn**

**Prüfungsbericht**

Ittigen, 28. März 2019

## INHALTSVERZEICHNIS

A. Ausgangslage.....	3
I. Gegenstand .....	3
II. Hintergrund.....	3
III. Prüfungsmassstab und Stellenwert der Prüfung.....	3
IV. Ablauf der Prüfung.....	4
B. Prüfung.....	4
V. Objekt und Bemessung der Abgabe .....	4
a) Grundsatz.....	4
b) Ausnahmen von der Erhebung der Abgabe.....	4
c) Details der Bemessung der Abgabe.....	4
1. Definition des Mehrwerts.....	4
2. Artikel 5 Absatz 1 <sup>quater</sup> RPG .....	5
3. Artikel 5 Absatz 1 <sup>sexies</sup> RPG.....	5
d) Vollzugsprobleme, die faktisch auf einen Verzicht auf die Abgabe herauslaufen könnten.....	5
VI. Fälligkeit und Bezug der Abgabe .....	5
VII. Verwendung der Abgabe.....	5
C. Antrag.....	6

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet.  
Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

## **A. AUSGANGSLAGE**

### **I. Gegenstand**

Gegenstand der Prüfung bildet die Frage, ob der Kanton Solothurn mit der Ausgleichsregelung, wie sie seit 1. Juli 2018 in Kraft ist, den Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) so weit umgesetzt hat, dass er per 1. Mai 2019 nicht unter die Sanktion nach Artikel 38a Absatz 5 RPG fällt.

### **II. Hintergrund**

Der Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, besteht seit 1980. Die Kantone hatten ihn, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht ausgeführt. In der als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipierten Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, wurde eine Übergangsbestimmung geschaffen, die einen starken Anreiz für die Kantone bieten sollte, den Mehrwertausgleich zumindest im Rahmen der Mindestanforderungen nach den Absätzen 1<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup> von Artikel 5 RPG gesetzlich zu regeln: Gemäss Artikel 38a Absatz 5 RPG ist nach Ablauf der Frist von fünf Jahren die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügt. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone.

Zu beachten ist, dass es nicht Sinn und Zweck von Artikel 38a Absatz 5 RPG ist, die abschliessende Rechtmässigkeitskontrolle des kantonalen Ausführungsrechts zu Artikel 5 Absätze 1–1<sup>sexies</sup> RPG auf den Bundesrat zu übertragen. Diese bleibt vielmehr der Justiz, insbesondere dem Bundesgericht, vorbehalten. Es ist nicht auszuschliessen, dass das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle zum Schluss kommt, eine kantonale Ausgleichsregelung erfülle die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht, und sich bezüglich Rechtsfolgen an Artikel 38a Absatz 5 RPG anlehnt.

Die mit Artikel 38a RPG verbundene gesetzgeberische Absicht würde verfehlt, wenn ein Kanton nach dem 1. Mai 2019 eine bundesrechtskonforme Umsetzung von Artikel 5 RPG wieder aufheben könnte, ohne Sanktionen befürchten zu müssen. Vielmehr muss die Rechtsfolge von Artikel 38a Absatz 5 RPG auch dann eintreten, wenn ein Kanton nachträglich eine Rechtslage schafft, die Artikel 5 RPG widerspricht. Nach dem Ablauf der Frist am 1. Mai 2019 wird sich daher die Liste nach Artikel 52a Absatz 5 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) nicht nur insofern ändern können, als Kantone aus dieser Liste gestrichen werden. Vielmehr ist auch denkbar, dass Kantone neu in diese Liste aufgenommen werden, wenn sie ihr entsprechendes Recht in bundesrechtswidriger Weise geändert haben oder wenn sich im Vollzug zeigen sollte, dass schwerwiegende Differenzen zu den Vorgaben des Bundesrechts bestehen.

### **III. Prüfungsmassstab und Stellenwert der Prüfung**

Der Entscheid des Bundesrats, einen Kanton nicht im Sinn von Artikel 52a Absatz 5 RPV im entsprechenden Anhang der RPV zu bezeichnen, darf nicht als Bescheinigung der Rechtmässigkeit sämtlicher Ausführungsbestimmungen zu Artikel 5 RPG verstanden werden. Dies ergibt sich aus der dargelegten Entstehungsgeschichte und der Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesrat und den Gerichten. Der Bundesrat auferlegt die in Artikel 38a Absatz 5 RPG enthaltene Sanktion nur jenen Kantonen, bei denen die Gesetzgebung mit einer gewissen Schwere von den Vorgaben in Artikel 5 RPG abweicht. Dabei wird das Schwergewicht der Prüfung auf die Absätze 1<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup> gelegt.

#### IV. Ablauf der Prüfung

Mit Schreiben vom 20. Juli 2018 informierte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die kantonalen Planungsdirektoren darüber, dass der Bundesrat nach Artikel 38a Absatz 5 RPG verpflichtet ist, per Ende April 2019 die Kantone zu bezeichnen, die über keinen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügen. Um rechtzeitig mit der Prüfung der kantonalen Regelungen beginnen zu können, wurden die Kantone gebeten, dem ARE bis am 30. September 2018 die folgenden Unterlagen einzureichen:

- die kantonalen Erlasse, welche die entsprechenden Regelungen enthalten;
- eine kurze Begründung, weshalb der Kanton davon ausgeht, die Anforderungen nach Artikel 5 RPG zu erfüllen;
- die wichtigsten verfügbaren Materialien zu den entsprechenden Bestimmungen.

Mit Schreiben vom 14. August 2018 stellte der Kanton Solothurn dem ARE die massgebenden kantonalen Bestimmungen zusammen mit den wichtigsten einschlägigen Materialien zu. Das ARE bestätigte den Eingang mit Schreiben vom 1. November 2018.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2018 stellte das ARE dem Kanton einen Entwurf des Prüfungsberichts mit der Einladung zu, bis am 25. Januar 2019 zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen. Mit E-Mail vom 4. Januar 2019 reichte der Kanton diese Stellungnahme ein und teilte darin mit, dass er sowohl dem Antrag als auch den Erwägungen des Entwurfs zustimme.

#### B. PRÜFUNG

##### V. Objekt und Bemessung der Abgabe

###### a) Grundsatz

Gemäss § 5 Absatz 1 des *Planungsausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2018* des Kantons Solothurn (PAG; BGS 711.18) in Verbindung mit § 2 Absatz 1 PAG und § 8 Absatz 1 PAG erhebt der Kanton bei neu einer Bauzone zugewiesenem Boden eine Abgabe von 20 Prozent auf dem Mehrwert. Damit entspricht die Regelung grundsätzlich den Anforderungen von Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> erster und dritter Satz RPG.

###### b) Ausnahmen von der Erhebung der Abgabe

Gemäss § 6 Absatz 2 PAG sind der Kanton und die Einwohnergemeinden von der Abgabepflicht befreit. Dies entspricht den Vorgaben von Artikel 5 Absatz 1<sup>quinquies</sup> Buchstabe a RPG. Vorbehalten bleibt eine allenfalls weiter gehende Befreiung des Bundes von der Abgabe durch andere Bestimmungen des Bundesrechts, wie sie z. B. Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) enthält.<sup>1</sup>

###### c) Details der Bemessung der Abgabe

###### 1. *Definition des Mehrwerts*

Gemäss § 7 Absatz 1 PAG entspricht der Planungsmehrwert der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks vor und jenem nach dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme. Diese Bestimmung muss so verstanden werden, dass der Wert des eingezonten Landes mit dem Wert verglichen wird, den das Land hätte, wenn es nicht eingezont würde. Der Marktwert neu eingezonten Landes entspricht nämlich bereits vor dem Einzonungsakt dem Baulandwert. Nähme man § 7 Absatz 1 PAG wörtlich, wäre der Mehrwert praktisch stets gleich null. Das entspricht sicher nicht dem

---

<sup>1</sup> Vgl. BGE 121 II 138.

wahren Sinn dieser Vorschrift. Sollte sie jedoch ein Gericht im erwähnten Sinn wörtlich auslegen, wäre die Unterstellung des Kantons unter die Rechtsfolgen von Artikel 38a Absatz 5 RPG wohl unvermeidlich, bis das Problem behoben wäre.

## 2. Artikel 5 Absatz 1<sup>quater</sup> RPG

Artikel 5 Absatz 1<sup>quater</sup> RPG bestimmt:

*«Für die Bemessung der Abgabe ist 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 kantonale Recht enthält keine Ausführungsbestimmung dazu. Es stellt sich somit die Frage, ob dies im Kontext von Artikel 38a Absatz 5 RPG eine unzulässige Lücke im kantonalen Recht darstellt.

Artikel 5 Absatz 1<sup>quater</sup> 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.

## 3. Artikel 5 Absatz 1<sup>sexies</sup> RPG

Gemäss § 56 Absatz 1 Buchstabe d des *Steuergesetzes vom 1. Dezember 1985* des Kantons Solothurn (Steuergesetz; BGS 614.11) gelten im Zusammenhang mit der Grundstückgewinnsteuer Ausgleichsabgaben nach dem PAG als Aufwendungen. Diese Regelung entspricht Artikel 5 Absatz 1<sup>sexies</sup> RPG.

### d) Vollzugsprobleme, die faktisch auf einen Verzicht auf die Abgabe herauslaufen könnten

Die Vorgaben von Artikel 5 RPG können nicht nur durch fehlende gesetzliche Grundlagen zum Mehrwertausgleich oder durch unzulässige Ausnahmen verletzt werden, sondern auch durch Probleme im Vollzug. Theoretisch sind Vollzugsprobleme wohl auch bei der Festsetzung der Abgabe denkbar. Die grösseren Risiken dürften jedoch in der Tat im Bereich des Bezugs nach Eintritt der Fälligkeit liegen. Derartige Vollzugsprobleme können den Grundsatz des Mehrwertausgleichs mindestens so fundamental in Frage stellen wie gewisse Ausnahmen von der Abgabepflicht. Die Kantone werden entsprechende Kontrollen zu führen und den Bundesbehörden bei Bedarf Auskunft darüber zu erteilen haben.

Gemäss §§ 13 und 14 PAG sind Veranlagung und Inkasso im Wesentlichen Aufgabe der Gemeinde. Daher wird der Kontrolle durch den Kanton besondere Bedeutung zukommen.

## VI. Fälligkeit und Bezug der Abgabe

Gemäss § 10 Absatz 1 PAG wird die Ausgleichsabgabe mit Rechtskraft der Baubewilligung oder bei der Veräusserung des Grundstücks fällig. Diese Regelung steht in Einklang mit Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> zweiter Satz RPG.

## VII. Verwendung der Abgabe

§ 12 PAG regelt die Verwendung der Ausgleichsabgaben im Einklang mit Artikel 5 Absatz 1<sup>ter</sup> RPG.

### **C. ANTRAG**

Aufgrund der zur Prüfung eingereichten Unterlagen wird dem UVEK zuhanden des Bundesrats beantragt, den Kanton Solothurn nicht in den Anhang gemäss Artikel 38a Absatz 5 RPG und Artikel 52a Absatz 5 RPV aufzunehmen.

Bundesamt für Raumentwicklung  
Die Direktorin

*sig. Lezzi*

Dr. Maria Lezzi