

# Regierungsratsbeschluss

vom 6. November 2023

Nr. 2023/1819

KR.Nr. I 0199/2023 (BJD)

## **Interpellation Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Wird die sinnvolle Umnutzung von Bauernhäusern verhindert? Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird höflich gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Erachtet der Regierungsrat die Umnutzung nicht mehr benötigter Ökonomiegebäude ausserhalb der Bauzone als sinnvolle Massnahme, um den Kulturlandverbrauch zu reduzieren, indem bereits überbautes Land optimal genutzt werden kann?
2. Wie lässt sich ein Leitfaden für die Mehrwertberechnung rechtfertigen, der einer Umnutzung von nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Gebäuden zuwiderläuft?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine Bewertungsmethode die realen Verhältnisse auf dem Immobilienmarkt abbilden soll?
4. Ist eine Evaluation der Methode vorgesehen und erfasst der Kanton Einzonungsbegehren, welche aufgrund der Mehrwertabgabe zurückgezogen werden? Falls ja, wie?
5. Wieso dauerte es mehr als fünf Jahre zwischen Beschluss des Planungsausgleichsgesetzes und dem Erlass der entsprechenden Richtlinie zur Festlegung der Mehrwertabgabe und wer wurde von ausserhalb der Verwaltung in die Erarbeitung mit einbezogen?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation, dass Grundeigentümer, die sich bei einer der letzten Zonenplanrevisionen in guten Treu und Glauben gemäss den Empfehlungen des Kantons verhalten haben, nun mit einer massiven Mehrwertabgabe bestraft werden?

### **2. Begründung (Vorstosstext)**

Das Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG; BGS.711.18) wurde am 18. Januar 2018 vom Kantonsrat erlassen und ist am 1. Juli 2018 in Kraft getreten. Im Frühling 2023 hat nun das Bau- und Justizdepartement einen Leitfaden für die Berechnung der Planungsmehrwerte herausgegeben. Schon nach kürzester Zeit zeigen sich nun die Auswirkungen der mutmasslich nicht ausgegorenen Berechnungsmethoden. So wurde namentlich für die Berechnung des Mehrwertes bei der Einzonung bestehender Bauten in der Landwirtschaftszone eine Methode angelegt, die zu horrenden Abgaben führt. In der Regel beläuft sich die Mehrwertabgabe für die Umzonung nicht mehr benötigter Bauernhäuser auf 100'000 Franken und mehr. Diese exorbitante Abschöpfung steht nach Rückfrage bei Immobilienfachleuten offenkundig in keinem Verhältnis zu den realen Wertverhältnissen. Sie hat jedoch offenbar dazu geführt, dass sogar Umzonungsbegehren zurückgezogen wurden. Sie ist prohibitiv und führt dazu, dass die Bauten in der Landwirtschaftszone verbleiben und jeder

sinnvollen Nutzung entzogen bleiben. Auf bereits verdichtetem Terrain mit einer überbauten Fläche von 20 - 30 Aren bleibt nicht selten eine einzelne Wohnung bestehen.

Der Verkehrswert ist der geschätzte Betrag, für welchen ein Immobilienvermögen am Tag der Bewertung zwischen einem verkaufsbereiten Verkäufer und einem kaufbereiten Käufer im gewöhnlichen Geschäftsverkehr ausgetauscht werden sollte. Es ist also der Wert, der auf dem freien Markt zustande kommt. Bei der Mehrwertberechnung gemäss der neuen Richtlinie wird dieser Aspekt gezielt ausgeblendet. So wird die effektive Baute ausgeblendet und eine Fantasienutzung mit der bestdenkbaren Nutzungsmöglichkeit (best use) kreiert, welche den Wert durch die Decke gehen lässt.

Sie führt oft zu hedonischen Schätzungen (aus der Ferne) ohne Realitätsbezug. Es sind zwei aktuelle Fälle bekannt, in welchen ein ausserkantonaler Schätzer aufgrund von Internetrecherchen und ohne Besichtigung der Objekte einen Mehrwert ermittelt hat, der zu den eingangs beschriebenen Folgen führte. Ein im Ergebnis fiktiver Planungsmehrwert, der dazu führt, dass eine Umnutzung der Liegenschaft wirtschaftlich nicht mehr tragbar ist und diese verunmöglicht, kann weder im Sinne des Kantons, der Gemeinde oder der Eigentümerschaft sein. Er führt dazu, dass eine grössere überbaute Fläche in der Landwirtschaftszone bestehen, jedoch grösstenteils einer sinnvollen Nutzung entzogen bleibt.

Weiter ist es stossend, dass bis zur letzten Zonenplanrevision sämtliche Landwirte angehalten wurden, ihre Hofparzelle, auch wenn sie mitten im Dorf lag, in die Landwirtschaftszone auszonieren zu lassen. Dies meist unabhängig davon, ob der Betrieb in 5 oder 10 Jahren möglicherweise aufgegeben wurde. Diejenigen Landwirte, welche die Empfehlung des Kantons, der Gemeinde und der Planer befolgt haben, bezahlen nun einen sehr hohen Preis, wenn sie die nicht mehr benötigten Gebäude einer sinnvollen künftigen Nutzung zuführen wollen. Das ist treuwidrig.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

#### 3.1 Zu den Fragen

##### 3.1.1 Zu Frage 1:

*Erachtet der Regierungsrat die Umnutzung nicht mehr benötigter Ökonomiegebäude ausserhalb der Bauzone als sinnvolle Massnahme, um den Kulturlandverbrauch zu reduzieren, indem bereits überbautes Land optimal genutzt werden kann?*

Dem Kulturlandverbrauch wird primär mit einer Entwicklung innerhalb der bestehenden Bauzone begegnet. Wichtig ist, dass eine unbesehene Umnutzung von leerstehenden Landwirtschaftsgebäuden ausserhalb der Bauzone Erschliessungsanlagen nach sich ziehen und die Zersiedelung fördern würde. Dies gilt insbesondere für alleinstehende Ökonomiegebäude. Mit Blick auf die Ziele der Raumplanung, wonach Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird (Art. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG; SR 700), sollen der Umnutzung von landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Gebäuden zu Wohnzwecken Grenzen gesetzt bleiben. Das bedeutet auch, dass die Möglichkeit zur Einzonung nach Richtplan S.-1.1.12 umfassend und differenziert geprüft werden muss.

### 3.1.2 Zu Frage 2:

*Wie lässt sich ein Leitfaden für die Mehrwertberechnung rechtfertigen, der einer Umnutzung von nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Gebäuden zuwiderläuft?*

Der Leitfaden zur Berechnung der Planungsmehrwerte hat keinen Zusammenhang mit einer Umnutzung von Gebäuden. Eine Umnutzung von leerstehenden Ökonomiegebäuden ausserhalb der Bauzone ist kein Abgabetatbestand nach RPG oder dem Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (Planungsausgleichsgesetz, PAG; BGS 711.18). Die Zulässigkeit einer Umnutzung von leerstehenden Ökonomiegebäuden ausserhalb der Bauzone beurteilt sich nach den Vorschriften des RPG und der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

Abgabetatbestand bildet unter anderem die Einzonung von der Landwirtschafts- in die Bauzone. So schreibt Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 3 RPG den Kantonen vor, den Ausgleich so auszugestalten, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden. Von dieser Mindestvorschrift können die Kantone nicht abweichen. Daher wird bei einer Einzonung von Landwirtschaftszone in Bauzone zwingend eine Ausgleichsabgabe fällig, wobei Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 % ausgeglichen werden (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 1 RPG). Eine Einzonung kann erfolgen, wenn die Voraussetzungen nach RPG erfüllt sind. Ob eingezont wird, entscheidet die Einwohnergemeinde im Rahmen der Ortsplanung (§ 9 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978, PBG; BGS 711.1).

Der Planungsmehrwert ist eine Folge der Planungsmassnahme «Einzonung». Das formelle Verfahren (Gewährung des rechtlichen Gehörs, Verfügung zur Festsetzung der Forderung über die Ausgleichsabgabe) erfolgt erst nach Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme (Einzonung) in einem separaten Verfahren. Der Leitfaden zur Berechnung der Planungsmehrwerte richtet sich an die Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn und soll diese somit bei der Berechnung des Planungsmehrwerts unterstützen; er läuft weder einer Umnutzung noch einer Einzonung von Ökonomiegebäuden zuwider.

### 3.1.3 Zu Frage 3:

*Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine Bewertungsmethode die realen Verhältnisse auf dem Immobilienmarkt abbilden soll?*

Die Berechnung des Planungsmehrwerts nach dem Planungsausgleichsgesetz bzw. dem RPG ist 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<sup>bis</sup> RPG einzig die Wertsteigerung 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). Dabei wird jeweils die real mögliche Nutzung berücksichtigt.

### 3.1.4 Zu Frage 4:

*Ist eine Evaluation der Methode vorgesehen und erfasst der Kanton Einzonungsbegehren, welche aufgrund der Mehrwertabgabe zurückgezogen werden? Falls ja, wie?*

Nein. Für die Ermittlung von Landwerten sind verschiedene Schätzungsmethoden verbreitet. Sämtliche Methoden haben gewisse Vor- und Nachteile. Für die Wahl der Schätzungsmethode bestehen im Kanton Solothurn keine Vorgaben. Der Kanton plausibilisiert die Schätzungen der Gemeinden nach der Lageklassenmethode. Aus Sicht des Kantons ist die Methode für Mehrwertberechnungen bestens geeignet, weil sie genau den erzielbaren Mehrwert aufzeigt, der durch

die planerische Massnahme auf dem Land entsteht, ohne auf mutmassliche Erstellungskosten oder den bestehenden Gebäudewert abzustützen. Sie führt mit überschaubarem Aufwand zu verwendbaren Resultaten und weist Vorteile in Bezug auf die Kommunikation zu den ermittelten Mehrwerten auf.

Der Kanton führt keine Statistik über Gründe von einzelnen Planungsmassnahmen der Gemeinden oder deren Verzicht darauf. Entscheide der Gemeinde betreffend Verzicht auf eine Einzozonung können ganz unterschiedliche Ursachen haben (z.B. noch andauernde landwirtschaftliche Nutzung, Nachbarschaftskonflikte, Fruchtfolgeflächen, Unvereinbarkeit mit dem geltenden Recht), die dem Kanton als Vorprüfungs- und Genehmigungsbehörde nicht im Detail bekannt sind.

### 3.1.5 Zu Frage 5:

*Wieso dauerte es mehr als fünf Jahre zwischen Beschluss des Planungsausgleichsgesetzes und dem Erlass der entsprechenden Richtlinie zur Festlegung der Mehrwertabgabe und wer wurde von ausserhalb der Verwaltung in die Erarbeitung mit einbezogen?*

Die Unklarheiten in der Anwendung des PAG haben sich nicht gleich im Anschluss an dessen Inkrafttreten gezeigt. Dies liegt u.a. daran, dass Planungsmassnahmen, die vor dem 1. Juli 2018 öffentlich aufgelegt wurden, noch gar nicht vom PAG erfasst wurden. Erste Anwendungsfälle sind somit naturgemäss erst zeitlich verzögert eingetreten.

Im Übrigen sind Veranlagung und Inkasso 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. Die Umsetzung des PAG warf und wirft bei den Einwohnergemeinden in der Praxis viele Fragen auf. Deshalb wurde, nicht zuletzt auf Wunsch der Gemeinden, die Arbeitsgruppe «Weiterentwicklung PAG» eingesetzt. Die Arbeitsgruppe beschloss, als Vollzugshilfe einen Leitfaden zur Berechnung der Planungsmehrwerte zu erarbeiten. In weniger als einem Jahr wurde der Leitfaden erarbeitet, verabschiedet, online aufgeschaltet und versandt. Wie bereits erwähnt, soll der Leitfaden die Einwohnergemeinden bei der Berechnung des Planungsmehrwerts unterstützen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind auf der letzten Seite des Leitfadens erwähnt.

### 3.1.6 Zu Frage 6:

*Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation, dass Grundeigentümer, die sich bei einer der letzten Zonenplanrevisionen in guten Treu und Glauben gemäss den Empfehlungen des Kantons verhalten haben, nun mit einer massiven Mehrwertabgabe bestraft werden?*

Am 1. Mai 2014 ist die Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 in Kraft getreten, mit der Art. 5 RPG um die Absätze 1<sup>bis</sup> bis 1<sup>sexies</sup> erweitert wurde. Die fünf neu in das Gesetz eingefügten Absätze enthalten Mindestvorschriften zum Mehrwertausgleich, die von den Kantonen bis zum 30. April 2019 umzusetzen sind (Art. 38a Abs. 4 RPG), um nicht die Sanktionen von Art. 38a Abs. 5 RPG (Verbot der Schaffung neuer Bauzone) auferlegt zu bekommen. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG verlangt, dass Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 % ausgeglichen werden und das kantonale Recht den Ausgleich so ausgestaltet, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden. Von den Mindestvorschriften darf nicht abgewichen werden. Der Kanton Solothurn hat den Gesetzesauftrag mit dem PAG vom 31. Januar 2018 umgesetzt und erfüllt damit die Voraussetzungen für das Ausscheiden neuer Bauzonen.

Falls es tatsächlich Fälle geben sollte, bei denen Hofparzellen bei der letzten Revision der Ortsplanung ausgezont worden sind, welche heute wieder eingezont werden sollen - vermutlich dürfte es sich eher um Fälle handeln, bei denen Hofparzellen von damals aktiven Landwirtschaftsbetrieben nicht eingezont worden sind, welche heute eingezont werden sollen, weil der Landwirtschaftsbetrieb zwischenzeitlich aufgegeben worden ist - liegt aufgrund der Gesetzesänderung kein Verstoß gegen Treu und Glauben vor.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Verteiler**

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