KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Juni 2025

Nr. 2025/1096
KR.Nr. K 0111/2025 (BJD)

Kleine Anfrage David Häner (FDP.Die Liberalen, Breitenbach): Verwendung der Mittel aus dem Planungsausgleich
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Planungsausgleich ist ein zentrales Instrument des Planungs- und Ausgleichsgesetzes (PAG) des Kantons Solothurn. Die im Rahmen des Planungsausgleichs erhobene zweckgebundene Ausgleichsabgabe soll gemäss Raumplanungsgesetz des Bundes (Art. 5 Abs. 1ter RPG) für spezifische Massnahmen der Raumplanung eingesetzt werden. Dazu zählen unter anderem die Aktivierung von brachliegenden Bauzonen, die Verdichtung bestehender Siedlungsflächen, die Aufwertung öffentlicher Räume oder die Verbesserung der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr.

In der Praxis ist heute jedoch unklar, wie genau diese Mittel in den Gemeinden und Regionen eingesetzt werden dürfen. Es stellen sich Fragen zur konkreten Mittelverwendung, zu den zuständigen Entscheidungsinstanzen sowie zur Frage, nach welchen Kriterien über die Vergabe entschieden wird. Besonders komplex ist die Handhabung in Fällen von umfassenden Restrukturierungsgebieten, bei denen grössere finanzielle Auswirkungen für die betroffenen Gemeinden entstehen können. Insbesondere die Erstellung von zusätzlichen Infrastrukturbauten, öffentliche Bauten (Schulhäuser, Turnhallen, Werkhof usw.), welche bei einer starken Bevölkerungszunahme notwendig werden könnten.

Auch im Vergleich zu den Nachbarkantonen ist von Interesse, wie der Kanton Solothurn seine Umsetzungspraxis einordnet und ob gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht, um die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und strategische Steuerung der Mittelvergabe zu verbessern.

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

1. Für welche Arten von Projekten oder Massnahmen können die Mittel aus dem Planungsausgleich gemäss PAG verwendet werden? Gibt es Einschränkungen oder definierte Förderbereiche?

2. Wer entscheidet abschliessend über die Vergabe dieser Mittel - der Regierungsrat, ein Departement oder eine andere Fachstelle?

3. Wie wird die Verwendung der gesprochenen Mittel kontrolliert und evaluiert? Gibt es ein Controlling-System oder eine Rechenschaftspflicht der begünstigten Gemeinden?

4. Gibt es im PAG oder in zugehörigen Ausführungsbestimmungen besondere Regelungen für Restrukturierungsgebiete, in denen erhebliche Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen entstehen können?

5. Wie gehen die Nachbarkantone (z. B. Aargau, Basel-Landschaft, Bern) mit vergleichbaren Ausgleichs- oder Förderinstrumenten in der Raumplanung um?

6. Besteht aus Sicht des Regierungsrats Spielraum oder ein Bedarf, die heute geltenden Vorgaben zur Mittelverwendung zu lockern oder weiterzuentwickeln, um den Gemeinden mehr Flexibilität bei raumplanerischen Herausforderungen zu ermöglichen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Für welche Arten von Projekten oder Massnahmen können die Mittel aus dem Planungsausgleich gemäss PAG verwendet werden? Gibt es Einschränkungen oder definierte Förderbereiche?

Die Verwendung der Erträge bestimmt Artikel 5 Absatz 1ter des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). In § 12 des Gesetzes über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (PAG; BGS 711.18) wird hinsichtlich der Verwendung des aus den Ausgleichsabgaben resultierenden Ertrags die Formulierung von Artikel 5 Absatz 1ter 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 (vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 12. September 2017 über das Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile, Planungsausgleichsgesetz, PAG, RRB Nr. 2017/1553, zu § 12). Gemäss § 12 Absatz 1 PAG wird als Verwendungszweck die Entschädigungen aus materieller Enteignung priorisiert.

Im Merkblatt des Bau- und Justizdepartements «Verwendung der zweckgebundenen Ausgleichsabgabe gemäss Planungsausgleichsgesetz (PAG; abrufbar unter https://so.ch/fileadmin/internet/bjd/bjd-dsbjd/Mittelverwendung_PAG_Amt_fuer_Gemeinden_Rueckmeldungen_fis.pdf) sind neben der materiellen Enteignung (Art. 5 Abs. 2 RPG) folgende Beispiele aufgelistet, für welche die zweckgebundene Ausgleichsabgabe verwendet werden kann: Massnahmen, um brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in der Bauzone zu aktivieren und den öffentlichen Raum aufzuwerten; Massnahmen zur Verdichtung der Siedlungsfläche; Massnahmen zur Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume der Siedlungsfläche; Massnahmen zur Schaffung von Erholungsflächen; Massnahmen zur angemessenen Erschliessung für den öffentlichen Verkehr; Massnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Rad- und Fusswegen; Massnahmen zur Sicherstellung von günstigen Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Weiter sind folgende Beispiele aufgeführt, für welche die zweckgebundene Ausgleichsabgabe nicht verwendet werden kann: Kosten bei belasteten Standorten; Massnahmen zur Einführung neuer Technologien in der Landwirtschaft; Neubauten: Wohnen, Büro, Schule, Geschäfte, Werkhof, Sportanlagen, Industriebauten, Bushaltestelle, Kirchen usw.; Tourismusinfrastruktur: Skilift, Bergbahnen usw.; Energieanlagen: Wind- oder Solaranlagen, Wasserkraftwerk usw.; Erschliessung von Fernwärme, Strom, Wasser sowie Abwasser; Massnahmen zur Reduktion von Abfall oder zur Förderung des Recyclings; Massnahmen zur Verringerung von Boden- und Gewässerverschmutzung; Schutzmassnahmen für gefährdete Tier- und Pflanzenarten; Agrarwettbewerbe. Demnach können über die Fondsmittel Infrastrukturanlagen wie Park- und Freianlagen oder Rad- und Fusswege finanziert werden, dagegen nicht zusätzliche Infrastrukturbauten oder öffentliche Bauten wie Schulhäuser, Turnhallen, Werkhof etc., da es sich hierbei nicht um raumplanerische Massnahmen handelt.

Mit der zweiten Etappe der Revision des RPG (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. Der Bundesrat beabsichtigt Artikel 5a revRPG am 1. Juli 2026 in Kraft zu setzen. Der Fonds des Kantons wird künftig massgeblich mit der Abbruchprämie belastet.

Weiter sollen mit der Umsetzung des Auftrags Michael Ochsenbein (Die Mitte, Luterbach) vom 14. November 2023 (A 0240/2023) die Kosten der Einwohnergemeinden für die Berechnung des Planungsmehrwerts bei Einzonungen von kantonaler und regionaler Bedeutung sowie bei Spezialfällen ohne Kompensationspflicht gemäss dem kantonalen Richtplan zu 50 Prozent dem kantonalen Fonds belastet werden.

3.1.2 Zu Frage 2:

Wer entscheidet abschliessend über die Vergabe dieser Mittel – der Regierungsrat, ein Departement oder eine andere Fachstelle?

Je nach Abgabetatbestand fliessen die zweckgebundenen Erträge an die Einwohnergemeinden oder den Kanton. An die Einwohnergemeinden fliessen die Abgabeerträge aus Einzonungen von kommunaler Bedeutung, aus Umzonungen und Aufzonungen sowie die Anteile über 20 Prozent der Erträge aus den sonstigen Einzonungen. Die übrigen Erträge gelangen zweckgebunden an den Kanton (§ 13 Abs. 2 PAG).

Über die Verwendung der Erträge beschliesst dasjenige Gemeinwesen, an das diese Erträge gemäss § 13 Abs. 2 PAG fliessen (§ 14 Abs. 2 PAG). Im Kanton ist der Regierungsrat zuständig (§ 14 Abs. 1 PAG). Die Einwohnergemeinden regeln die für sie geltenden Zuständigkeiten und Verfahren in einem rechtsetzenden, also durch die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament zu erlassenden Reglement selbständig. Für die Verwendung der Erträge kommen die Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung zur Anwendung (i.d.R. Gemeinderat, Gemeindeversammlung). Die «Verwendung» dieser Mittel (Ausgaben) sind als Budget- oder Verpflichtungskredite in das Budget einer Gemeinde einzustellen. Die entsprechenden Mittel sind in jedem Fall zweckgebunden zu verwenden.

3.1.3 Zu Frage 3:

Wie wird die Verwendung der gesprochenen Mittel kontrolliert und evaluiert? Gibt es ein Controlling-System oder eine Rechenschaftspflicht der begünstigten Gemeinden?

Die Gemeinden haben für die zweckgebunden Erträge aus den Ausgleichsabgaben (Art. 5 Abs. 1ter RPG) einen Fonds gemäss Ziffer 2 Kreisschreiben (HRM2 - Nr. 1/2018) vom 28. September 2018 zu errichten. Bezüglich der Verwendung der Mittel aus dem Fonds hat die Kontrolle wie für jede andere kommunale Ausgabe durch das Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde (Rechnungsprüfungskommission/Revisionsstelle) zu erfolgen. Kontrollen der kantonalen Finanzaufsicht durch das Amt für Gemeinden (AGEM) sind auf der Grundlage von § 157 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) vorbehalten. In diesem Zusammenhang wird auf das Kreisschreiben des Amtes für Gemeinden vom 28. September 2018 (HRM2 - Nr. 1/2018) verwiesen, welches über die Buchführung und Rechnungslegung dieser Mittel in einer Gemeinderechnung informiert.

Der Kanton stellt mit dem kantonalen «Planungsausgleichsfonds» sicher, dass die Mittel zweckgebunden und transparent verwendet werden. Die Verwendung der Mittel ist gesetzlich

geregelt (vgl. Antwort zu Frage 1). Über deren Verwendung entscheidet der Regierungsrat. Die Kontrolle erfolgt nach den gesetzlichen Vorgaben.

Der aus den Ausgleichsabgaben resultierende Ertrag im kantonalen «Planungsausgleichsfonds» wird in erster Linie für Entschädigungen aus materieller Enteignung und mit Inkrafttreten von Artikel 5a revRPG zwingend für die Abbruchprämie verwendet (vgl. Antwort zu Frage 1). Mit der Abbruchprämie wird der kantonale «Planungsausgleichsfonds» massbeglich belastet. Die Abgabeerträge, welche zweckgebunden an den Kanton gelangen und den Fonds äufnen, dürften kaum genügen, um den zwingend vorgeschriebenen Aufwand, insbesondere die Abbruchprämien, zu finanzieren. Da gemäss § 43 Abs. 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) eine Verschuldung des Fonds nur ausnahmsweise zulässig ist, wird der Regierungsrat den Ertrag für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 RPG, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis}, erst verwenden, wenn sich langfristig ein Überschuss abzeichnet. Damit will der Regierungsrat verhindern, dass der Kanton die von ihm zu tragenden Abbruchprämien aus den allgemeinen Staatsmitteln finanzieren muss.

3.1.4 Zu Frage 4:

Gibt es im PAG oder in zugehörigen Ausführungsbestimmungen besondere Regelungen für Restrukturierungsgebiete, in denen erhebliche Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen entstehen können?

Nein.

3.1.5 Zu Frage 5:

Wie gehen die Nachbarkantone (z. B. Aargau, Basel-Landschaft, Bern) mit vergleichbaren Ausgleichs- oder Förderinstrumenten in der Raumplanung um?

Im Kanton Aargau weist der Kanton die Erträge aus der Mehrwertabgabe einer Spezialfinanzierung zu. Zu Lasten der kantonalen Spezialfinanzierung gehen Entschädigungszahlungen der Gemeinden für materielle Enteignung bei Auszonungen (…). Im Übrigen verwenden der Kanton und die Gemeinden die Erträge entsprechend der Zweckbindung gemäss Bundesrecht (§ 28f Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen, Baugesetz, BauG; SAR 713.100). In Basel-Landschaft führt der Kanton für die ihm zustehenden Mehrwertabgabe einen Fonds. Die Erträge des Kantons werden primär für die Rückerstattung von entschädigungspflichtigen Auszonungen eingesetzt und subsidiär für Massnahmen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss § 106a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung (§ 5 Abs. 3 Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten, GAP; SGS 404). Auszahlungen sind bislang keine getätigt worden. Im Kanton Bern sind die Erträge nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 5 Abs. 1ter RPG) zu verwenden (Art. 142f Abs. 2, Baugesetz, BauG; BSG 721.0). Kanton und Gemeinden schaffen entsprechende Spezialfinanzierungen. Die kantonale Spezialfinanzierung wird in der Verordnung über die Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe (SMWAV; BGS 721.4), geregelt. Gemäss Artikel 6 Absatz 2 SMWAV werden die Mittel der Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe nach Massgabe von Artikel 5 Absatz 1ter RPG für Massnahmen der Raumplanung von kantonaler Bedeutung verwendet.

Die Gesetzgebungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern und Solothurn übernehmen hinsichtlich der Verwendung der aus den Planungsvorteilen resultierenden zweckgebundenen Erträge alle die Formulierung von Artikel 5 Absatz 1ter RPG. Alle räumen den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Regelung der Verwendung der Erträge aus den Planungsvorteilen ein. Keiner der Kantone schränkt die bundesrechtlich angebotenen Möglichkeiten der Verwendung der Erträge ein. Es wird auf Artikel 5 Absatz 1ter RPG verwiesen und die im RPG enthaltenen Mindestregelungen wiederholt. Keiner der Kantone konkretisiert in

einem Gesetz die planerischen Massnahmen. Die kantonalen Gesetze weisen die Erträge aus der Ausgleichsabgabe einer Spezialfinanzierung oder einem Fonds zu, welche nach dem Zweck von Artikel 5 Absatz 1ter RPG zu verwenden sind.

Die Kantone Aargau und Bern haben bezüglich der Buchführung und Rechnungslegung vergleichbare respektive ähnliche Vorgaben.

3.1.6 Zu Frage 6:

Besteht aus Sicht des Regierungsrats Spielraum oder ein Bedarf, die heute geltenden Vorgaben zur Mittelverwendung zu lockern oder weiterzuentwickeln, um den Gemeinden mehr Flexibilität bei raumplanerischen Herausforderungen zu ermöglichen?

Nein. In § 12 PAG wird die Formulierung von Artikel 5 Absatz 1ter RPG übernommen. Damit wird die gesamte Palette der bundesrechtlich angebotenen Möglichkeiten im Kanton Solothurn zur Verfügung gestellt und die grösstmögliche Auswahl in jedem Einzelfall garantiert (vgl. Antwort zu Frage 1). Die Regelung gewährt in den Schranken von Artikel 5 Absatz 1ter RPG insbesondere den Gemeinden einen möglichst weiten, für die differenzierte Anwendung nötigen Handlungsspielraum. Den Gemeinden wird mit § 12 PAG den grösstmöglichen Spielraum eingeräumt, die Verwendung der Ausgleichsabgabe auf die eigenen örtlichen Verhältnisse anzupassen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (bk)
Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (ct)
Amt für Raumplanung
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat