

# **Der Handlungsspielraum kommunaler Behörden bei der Verwendung raumplanungsbedingter Mehrwertabgaben**

## **Verwendung der Mehrwertabgabeerträge in der Stadt Solothurn; Ein Vergleich mit ausgewählten, statistisch ähnlichen Gemeinden**

Projektarbeit ohne Intervention eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Andreas Lienhard**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Denise Eschler**  
von Boltigen (BE)  
Luzernstrasse 25B, 4556 Aeschi SO

Bern, 28. November 2020

## Vorwort

Als Juristin im Rechts- und Personaldienst der Stadt Solothurn sehe ich mich fast täglich mit Einsprache- und Beschwerdeverfahren im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts konfrontiert, aktuell im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision. Die Thematik der Mehrwertabgabe und deren Verwendung gewinnt gerade auch mit der damit einhergehenden Änderung des Bau- und Zonenreglements an Aktualität. Besonders, da die Planungsbehörde bei der Anpassung des Zonenplans beabsichtigt, Parzellen in andere Zonen zu transferieren oder Aufzonungen vorzunehmen. Die dadurch entstehenden Mehrwerte werden unter Umständen der Mehrwertabgabe unterliegen. Anlass genug, die Frage der Verwendung der Mehrwertabgabe näher zu betrachten. Kommt hinzu, dass es sich beim Reglement zum Planungsausgleich der Stadt Solothurn um einen sehr jungen Erlass handelt, und es an Erfahrungen und an einer Anwendungspraxis mangelt. Letzteres betrifft nicht nur die Gemeindeebene, sondern gilt gleichermassen für den Kanton, zumal auch die Ausführungsgesetzgebung des Kantons Solothurn erst im Juli 2018 in Kraft gesetzt wurde.

Den Leserinnen und Lesern, den Planungsbehörden der Stadt Solothurn und den vollziehenden Gemeindeorganen soll ein Überblick geboten und eine mögliche Richtung aufgezeigt werden, wie die erhobenen Erträge einzusetzen sind resp. welcher Handlungsspielraum ihnen offensteht.

An dieser Stelle bedanke ich mich bei allen, die mich mit Informationen und Unterlagen für die Projektarbeit bedient und mir bei (Rück-)Fragen vorbehaltlos zur Verfügung gestanden sind.

Zunächst spreche ich meinem Vorgesetzten, Urs F. Meyer, Rechtsanwalt und Notar, Leiter Rechts- und Personaldienst Stadt Solothurn, meinen Dank aus, der mir stets den Rücken gestärkt und mir die nötigen Freiräume zugestanden hat, mich der Arbeit widmen zu können.

Mein ganz besonderer Dank gebührt Frau Rechtsanwältin Gabriella Flückiger, Fachanwältin SAV Bau- und Immobilienrecht, die sich spontan zum Gegenlesen der Projektarbeit bereit erklärt hat und mir mit viel Aufwand und Interesse zur Seite gestanden ist. Der Dank gilt für die sehr angenehmen «Zusammentreffen», äusserst wertvollen Inputs und Ideen, hilfreichen Anregungen und kritisch konstruktiven Rückmeldungen.

Ein besonderer Dank geht ferner an Herrn Prof. Dr. Andreas Lienhard, der sich meinem Thema angenommen und mich bei der Arbeit betreut hat.

Last but not least möchte ich mich bei meiner Kommilitonin Simone Frei, meiner Familie und meinem gesamten Umfeld gleichermassen für die Geduld bedanken, die sie mir in der letzten Zeit entgegengebracht haben und mir mit motivierenden Worten zur Seite gestanden sind.

Aeschi SO, im November 2020

  
Denise Eschler

## Zusammenfassung

Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz, das am 1. Mai 2014 in Kraft trat, wurden die Kantone in die Pflicht genommen, mindestens die Mehrwertabgabe bei Einzonungen gesetzlich zu regeln. Damit folgte der Bundesgesetzgeber sehr spät einer Praxis, die in einigen Kantonen seit längerer Zeit praktiziert wurde, wenn auch sehr unterschiedlich: Während einige kantonale Gesetzgebungen eine Abgabebestimmung kannten, wurde der planungsbedingte Mehrwert in anderen Fällen durch eine Grundstückgewinnsteuer erhoben oder mittels vertraglicher Regelungen abgeschöpft.

Der Grund der Mehrwertabschöpfung ist simpel: Grundstücke, die bis anhin «Nichtbauland» waren und erstmals einer Bauzone zugewiesen werden, erfahren unter Umständen einen massiven Mehrwert. Spätestens zum Zeitpunkt der Gewinnerzielung muss dieser nun zu einem Mindestsatz von 20 Prozent abgeschöpft werden. Damit soll eine gewisse Gerechtigkeit geschaffen werden, wenn Grundstückbesitzer einzig durch Planänderungen und ohne ihr Zutun erhebliche Wertsteigerungen erfahren. Der Abgabesatz kann auf kantonaler und kommunaler Ebene weiter erhöht werden. Ebenso steht es ihnen offen, einen angemessenen Ausgleich auch für weitere raumplanerische Massnahmen zu erheben, die zu einem Grundstückmehrwert führen können (Umzonungen oder Aufzonungen).

In allen Fällen ist der erhobene Ertrag dazu zu verwenden, jene Grundeigentümer zu entschädigen, deren Parzellen durch eine Planungsmassnahme erheblich an Wert verlieren, bspw. weil sie aus der Bauzone ausgezont werden. Diese Ausgaben sind von Gesetzes wegen gebunden. Was aber, wenn die zuständige Gemeindebehörde einen angemessenen Ausgleich für planungsbedingte Vorteile erhebt, indessen keine Sachverhalte vorliegen – und sich solche auch nicht abzeichnen – in denen Entschädigungen aus materieller Enteignung zu entrichten wären? Die Frage, wo und wie die Mehrwertabgaben in diesen Fällen zu investieren sind, soll mit der vorliegenden Projektarbeit erläutert und dabei verglichen werden, wie ausgewählte Gemeinden dies regeln. Das RPG selbst ist diesbezüglich sehr zurückhaltend und bestimmt einzig, dass die erhobenen Abgaben im Sinne der Planungsgrundsätze zu verwenden sind: Um die Landschaft zu schonen, sollen genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben und es sollen die Erträge dafür verwendet werden, Massnahmen zu treffen, um Brachen oder ungenügend genutzte Bauflächen besser zu nutzen sowie die Siedlungsfläche zu verdichten.

Der Vergleich der kantonalen Ausführungsgesetzgebungen von Solothurn, Aargau und Bern zeigt, dass die Kantone die Autonomie der Gemeinden respektieren und ihnen grosse Freiräume belassen, was die Regelung der Ertragsverwendung betrifft. Obschon den Gemeinden ein enormer Handlungsspielraum eingeräumt wird, zeigen sich die kommunalen Regelungen, sofern überhaupt vorhanden, sehr ähnlich und enthalten kaum Bestimmungen, für welche raumplanerischen Massnahmen die Erträge konkret zu verwenden ist. Sie orientieren sich vorwiegend an allfälligen Vorlagen des Kantons mit ihren offenen Formulierungen und verweisen grösstenteils auf die bundesrechtlichen Vorgaben.

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	I
Inhaltsverzeichnis .....	II
Abbildungsverzeichnis .....	IV
Abkürzungsverzeichnis .....	V
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1. Ausgangslage und Problemstellung .....	1
1.2. Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung des Forschungsgegenstandes.....	2
<b>2. Methodisches Vorgehen .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Regelung der Mehrwertabgabe auf Bundesebene: Art. 5 RPG .....</b>	<b>3</b>
3.1. Teilrevision des RPG – ein Rück- und Überblick.....	3
3.2. Angemessener Ausgleich für planungsbedingte Vorteile .....	5
3.2.1. Begriff und Zweck der Mehrwertabgabe .....	5
3.2.2. Rechtsetzungsauftrag an die Kantone .....	5
3.3. Verwendung der Mehrwertabgabe: Mindestvorgaben in Art. 5 Abs. 1 <sup>ter</sup> RPG .....	6
3.4. Zwischenfazit: Spielraum der Kantone zur Regelung von Ertragsverwendungen ...	8
<b>4. Angewandte Methodik zur Auswahl der Ausführungsgesetzgebung.....</b>	<b>8</b>
4.1. Vorbemerkung: Eigenständigkeit der Kantone und Gemeindeautonomie .....	8
4.2. Auswahlmethodik der kantonalen Ausführungsgesetzgebungen .....	9
4.2.1. Kantonaler Richtplan als Ausgangspunkt .....	9
4.2.2. Landschaftstypologie der Schweiz als Auswahlinstrument.....	10
4.3. Vergleichsgemeinden und ihre Reglemente: Die statistische Auswahl.....	12
<b>5. Vergleich der kantonalen Ausführungsgesetzgebung.....</b>	<b>13</b>
5.1. Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Solothurn.....	13
5.1.1. Kantonales Planungsausgleichsgesetz (PAG/SO).....	13
5.1.2. Verwendung der Mehrwertabgabe nach PAG/SO .....	14
5.1.3. Musterreglement zum PAG/SO .....	15
5.1.4. Zwischenfazit: Relative Autonomie solothurnischer Gemeinden.....	16
5.2. Regelungen zur Mehrwertabgabeverwendung im Kanton Aargau.....	16
5.2.1. Ausgleich von Planungsvorteilen nach aargauischem Recht.....	16
5.2.2. Verwendung der Mehrwertausgleichsabgabe gemäss § 28f BauG/AG.....	17
5.2.3. Kantonale Mehrwertabgabeverordnung.....	18
5.2.4. Zwischenfazit: Regelungsfreiheit der aargauischen Gemeinden .....	18
5.3. Mehrwertabgabe und deren Verwendung im Baugesetz des Kantons Bern.....	19
5.3.1. Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG .....	19
5.3.2. Verwendung der Mehrwertabschöpfung nach bernischem Recht .....	20
5.3.3. Musterreglement des Kantons Bern zur Mehrwertabgabeverwendung .....	21
5.3.4. Zwischenfazit: Handlungsspielraum der Berner Gemeinden .....	21
5.4. Fazit: Gemeindeautonomie bei der Verwendungsregelung .....	21
<b>6. Vergleich der kommunalen Regelungen .....</b>	<b>22</b>
6.1. Regelungen in den Städten Solothurn und Olten .....	22
6.1.1. Reglement zum Planungsausgleich der Stadt Solothurn.....	22

6.1.2.	Planungsausgleichsreglement der Stadt Olten .....	23
6.1.3.	Zwischenfazit: Quasi identische Regelungen in Solothurn und Olten.....	23
6.2.	Regelungen zur Abgabeverwendung in den Städten Aarau, Baden und Brugg .....	23
6.2.1.	Verzicht auf kommunale Regelungen in der Stadt Aarau.....	23
6.2.2.	Verwendung der Mehrwertausgleichserträge in der Stadt Baden.....	24
6.2.3.	Richtlinien der Stadt Brugg zur Verwendung der Mehrwertabgabe.....	25
6.2.4.	Zwischenfazit: Fehlende kommunale Reglemente der aargauischen Gemeinden .....	26
6.3.	Kommunale Regelungen zur Mehrwertabgabeverwendung im Kanton Bern.....	27
6.3.1.	Verwendung der Mehrwertabgabe in der Stadt Biel.....	27
6.3.2.	Mehrwertausgleichsreglement der Stadt Thun.....	28
6.3.3.	Zwischenfazit: Die Abgabeverwendung der Städte Biel und Thun .....	28
<b>7.</b>	<b>Vergleichsergebnisse .....</b>	<b>29</b>
<b>8.</b>	<b>Schlussfolgerungen.....</b>	<b>31</b>
	Literaturverzeichnis .....	XI
	Erlassverzeichnis .....	XIII
	Dokumentenverzeichnis .....	XIV
	Materialien.....	XV
	Anhang .....	XVIII
	Selbständigkeitserklärung.....	XX

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Grossräume Alpen, Mittelland und Jura (Quelle: ARE, Landschaftstypologie)	11
Abbildung 2:	Raumgliederungen - Resultat; herangezogene Filter für den Gemeindevergleich	13
Abbildung 3:	Resultat «Raumgliederungen» nach Filter (Quelle: Applikation der Schweizer Gemeinden, BFS)	13
Abbildung 4:	Schema Geldflüsse Mehrwertabschöpfung (Quelle: RRB/SO Nr. 2017/1553)	15

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AGEM	Amt für Gemeinden Kanton Solothurn
AJP/PJA	Aktuelle Juristische Praxis (AJP) / Pratique Juridique Actuelle (PJA)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARP	Bundesamt für Raumplanung
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BauG/AG	(Aargauer) Gesetz über Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen
BauG/BE	(Berner) Baugesetz
BauV	Bauverordnung
BBl	Bundesblatt
BewD	Bewilligungsdekret
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung
BJD	Bau- und Justizdepartement Kanton Solothurn
BNO	Bau- und Nutzungsordnung
BSIG	Bernische Systematische Information Gemeinden
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
bzw.	beziehungsweise
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
E-MWAR	Entwurf Mehrwertausgleichsreglement
et al.	et alia
etc.	et cetera
f.	folgend
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.	im Sinne der
i.V.m.	in Verbindung mit
KER	Kommunale Erlasse und Regelungen
KPK	Schweizerische Kantonsplanerkonferenz
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MWAR	Mehrwertausgleichsreglement
MWAV	Mehrwertabgabeverordnung
N	Note
Nr.	Nummer

PAG/SO	Planungsausgleichsgesetz Solothurn
PAR/SO	Reglement zum Planungsausgleich
PB	Planungsbericht
PBG/SO	Planungs- und Baugesetz
Prot.	Protokoll
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SGR	Sammlung des Gemeinderechts
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
SRS	Systematische Rechtssammlung (Stadt Aarau)
SSG	Systematische Sammlung der Gemeindeerlasse (Stadt Thun)
u.s.w.	und so weiter

# 1. Einleitung

## 1.1. Ausgangslage und Problemstellung

Am 1. Mai 2014 wurde das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG<sup>1</sup>) in Kraft gesetzt, welches in Art. 5 Abs. 1 folgendes bestimmt: «Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.» Zu verwenden ist der erzielte Ertrag in erster Linie für planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen. Darüber hinaus wird er für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, verwendet (vgl. Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG).

Diesen Gesetzesauftrag hat der Kanton Solothurn am 1. Juli 2018 das Planungsausgleichsgesetz (PAG)<sup>2</sup> in Kraft gesetzt. Die Verwendung der Mehrwertabgabe wird in § 12 PAG/SO wie folgt geregelt: «Der aus den Ausgleichsabgaben resultierende Ertrag wird in erster Linie für Entschädigungen aus materieller Enteignung, sodann für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 verwendet». Damit folgt das PAG/SO exakt den Bestimmungen des Bundesgesetzgebers. Als zusätzliche Möglichkeit sieht es einen Absatz 3 vor, mit welchem die Verwendung konkretisiert werden kann: («Bsp.: Insbesondere trifft die Gemeinde mit dem Ertrag, der nicht für die Entschädigung aus materieller Enteignung benötigt wird, Massnahmen, um brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in der Bauzone zu aktivieren und den öffentlichen Raum aufzuwerten.»)

Das PAG/SO verlangt ferner von den solothurnischen Gemeinden, ihre Reglemente mit den entsprechenden Kompetenz- und Verfahrensbestimmungen zur Abgabenerhebung zu ergänzen oder neue rechtsetzende Reglemente zu erlassen. Zur Vereinheitlichung der Rechtsetzung stellte das zuständige Departement ein Musterreglement zum Planungsausgleich zur Verfügung. Im zugehörigen Begleitschreiben wurde ausdrücklich festgehalten, das Musterreglement stelle eine Möglichkeit zur Umsetzung des PAG, aber keine Verpflichtung dar. Ebenso könnten bestehende Reglemente mit dem ganzen Inhalt des Musterreglements oder Teilen davon ergänzt werden.<sup>3</sup>

Die Gemeindeversammlung der Stadt Solothurn beschloss am 25. Juni 2019 das Reglement zum Planungsausgleich und folgte im Wortlaut zur Abgabeverwendung unverändert dem Musterreglement. Auch übernahm sie die den alternativen Abs. 3 ohne weitere Anpassungen. Aufgrund der laufenden Ortsplanungsrevision in der Stadt Solothurn einerseits, im Rahmen von möglichen Teilzonen- oder Gestaltungsplanverfahren andererseits, können Eigentümer von Änderungen in den Nutzungsmöglichkeiten ihrer Grundstücke betroffen sein. Sofern für sie daraus erweiterte Nutzungsmöglichkeiten resultieren, unterliegt der Mehrwert unter Umständen einer Abgabepflicht. Die Behörden, welche diesen planungsbedingten Mehrwert erheben, werden auch darüber zu entscheiden haben, wie die abgeschöpften Erträge zu verwen-

---

<sup>1</sup> SR 700.

<sup>2</sup> BGS 711.18.

<sup>3</sup> Schreiben des BJD vom 26. September 2018 an den Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG.

den sind. Angesichts der jungen Regelungen besteht weder auf kantonaler noch auf kommunaler Ebene eine gefestigte Praxis, was die Verwendung dieser Erträge betrifft. Diese Frage soll mit der vorliegenden Projektarbeit nachgegangen werden. Bedeutsam ist die Klärung dieser Problematik auch deshalb, weil durch die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen die Gemeinden vor nicht zu unterschätzende Herausforderungen stellen kann. Speziell hervorzuheben in diesem Zusammenhang sind die erheblichen Kosten, die eine abgestimmte Siedlungsstrategie nach sich ziehen kann. Nur beispielhaft sei erwähnt, dass die verdichtete Siedlungsentwicklung gleichzeitig entsprechende Auswirkungen hinsichtlich der Erbringung von notwendigen Infrastrukturen hat. Vor diesem Hintergrund ungeklärt ist, ob und wie der Ertrag aus der Mehrwertabschöpfung dazu verwendet werden kann, einen Teil dieser Kosten decken zu können.

## **1.2. Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung des Forschungsgegenstandes**

Die Arbeit soll einen Anhaltspunkt darüber geben, über welchen Handlungsspielraum die Gemeinden bei der Verwendung der erhobenen Mehrwertabgaben verfügen. Dabei gilt es zunächst abzuklären, welcher Spielraum die Kantone aufgrund der bundesrechtlichen Mindestvorgaben von Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG haben, um die Verwendung der Mehrwerterträge zu regeln. Erst dann kann eruiert werden, über welche Autonomie letztlich die Gemeinden noch verfügen, die Verwendung der Erträge weitergehend zu regeln. Den vollziehenden Gemeindeorganen soll ein Überblick über die Verwendungsmöglichkeiten verschafft und einige Grundlagen formuliert werden, was es bei der Investition der Mehrwertabgaben zu berücksichtigen gilt.

Konkret sollen die folgenden Forschungsfragen beantwortet werden:

- Welchen Ermessensspielraum haben die Gemeinden bei der Verwendung von planungsbedingten Mehrwertabgaben?
- Sind die Erträge insgesamt zweckgebunden oder besteht ein erweiterter Handlungsraum bei der Verwendung jener Abgaben, die über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinausgehen?

Nicht erfasst sind die bundesrechtlichen Vorgaben, wonach die Erträge für Eigentumsbeschränkungen zu verwenden sind, die einer Enteignung gleichkommen und voll zu entschädigen sind (Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> i.V.m. Abs. 2). Es sollen einzig die Bedingungen und Möglichkeiten der Verwendung jener Mehrwertabgaben ermittelt werden, die aufgrund planungsbedingter Nutzungsvorteile zu entrichten sind. Der umgekehrte Fall, d.h. wenn die Planungen zu Nachteilen in der Nutzung führen und die Gemeinde deshalb Entschädigungen auszuzahlen hat, wird nicht betrachtet. Auch erfolgt keine weitere Auseinandersetzung mit den verschiedenen Tatbeständen, welche die Abgabepflicht überhaupt auslösen können: Die Neueinzonung, Aufzonung oder Umzonung.

Das RPG selbst verpflichtet nur zur Erhebung eines angemessenen Ausgleichs von planungsbedingten Vorteilen bei der erstmaligen Einzonung von Nichtbauland in Bauland.<sup>4</sup> Die Regelung weitergehender Abgabetatbestände liegt dagegen in kantonaler Kompetenz.

## **2. Methodisches Vorgehen**

Einleitend folgt eine Darstellung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene, wobei der Fokus auf den Begriff der Mehrwertabgabe und deren Verwendungszweck gelegt wird. Ferner sollen kurz die Hintergründe skizziert werden, welche zur Aufnahme der Mehrwertabschöpfung im revidierten RPG geführt haben.

In einem nächsten Schritt soll, ausgehend von den Mindestvorgaben von Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG, der Handlungsspielraum der Kantone, anderweitige Regelungen zur Verwendung der Mehrwertabgabe zu treffen, herausgefiltert werden. Gestützt darauf folgt ein Vergleich der Ausführungsgesetzgebung des Kantons Solothurns mit derjenigen von weiteren Kantonen, wobei die Kantonsauswahl anhand statistischer Daten erfolgt. Den Fragestellungen der Projektarbeit folgend, soll das Hauptaugenmerk darauf gerichtet sein, ob die Kantone vom RPG abweichende Regelungen hinsichtlich der Verwendung der Erträge getroffen haben. Schliesslich soll dargelegt werden, welcher Gestaltungsspielraum den Gemeinden für weitere Regelungen verbleibt, die Ertragsverwendung eigenständig und weitergehend zu regeln. Es soll mit anderen Worten aufgezeigt werden, ob und in welchem Ausmass die Gemeinden in diesem Bereich über Autonomie verfügen. Auch bei der untersten föderalen Stufe erfolgt ein Vergleich von Regelungen zur Mehrwertabgabeverwendung, indem gestützt auf statistische Daten eine Auswahl an Gemeinden getroffen wird. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird der Auswahlmethodik der berücksichtigten Kantone und Gemeinden ein separater Abschnitt gewidmet (vgl. Ziff. 4).

## **3. Regelung der Mehrwertabgabe auf Bundesebene: Art. 5 RPG**

### **3.1. Teilrevision des RPG – ein Rück- und Überblick**

Der erste Eindruck, die Mehrwertabgabe sei erst mit der Teilrevision des RPG gesetzlich verankert worden, täuscht: Bereits das erste Bundesgesetz über die Raumplanung von 1974 enthielt einen Artikel zur Mehrwertabschöpfung.<sup>5</sup> Nachdem gegen das Gesetz aber das Referendum ergriffen wurde, lehnte das Stimmvolk dieses am 13. Juni 1976 ab, wobei unter anderem

---

<sup>4</sup> HÄNNI, S.253: Die Kantone sind verpflichtet, mindestens die Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenen Boden auszugleichen.

<sup>5</sup> HÄNNI, S. 250; BBl 1974 II 816: Art. 37 Abs. 1 lautete damals: «Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren sowie durch deren Durchführung erhebliche Mehrwerte geschaffen, so sind sie durch Abgaben oder Landabtretungen von dem nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen auf den Zeitpunkt der Realisierung in angemessener Weise abzuschöpfen.»; BBl 1972 I 1455. Die damalige Botschaft des Bundesrats äussert sich nur sehr zurückhaltend über die Mehrwertabschöpfung. Diese wird als eines von verschiedenen Rechtsinstituten mit Grundsatzcharakter betrachtet, gleichzeitig aber festgehalten: «Verfassungsrechtlich ist die Vorkehrung, wie in einem Ergänzungsgutachten festgestellt wurde, unbedenklich. Dass die Verwirklichung schwierig ist, liegt auf der Hand. Es sollte aber ein Versuch unternommen werden, das grosse Problem des Wertausgleiches auch von dieser Seite her einer Lösung entgegenzuführen.»

auch der vorgesehene Mehrwertausgleich zur Ablehnung beigetragen hatte.<sup>6</sup> Erst der kurz darauf lancierte zweite Anlauf für ein Raumplanungsgesetz war von Erfolg gekrönt und das heute geltende RPG konnte am 1. Januar 1980 in Kraft gesetzt werden.<sup>7</sup> Der angemessene Ausgleich für planungsbedingte Vorteile ist seither in Art. 5 Abs. 1 RPG geregelt. Auf eine umfassende Regelung der Mehrwertabschöpfung wurde damals verzichtet, die Kantone aber immerhin beauftragt, den nunmehr gesetzlich verankerten Grundsatz in ihren kantonalen Erlassen aufzunehmen.<sup>8</sup> Obwohl nur wenige Kantone die geforderte Abschöpfung von planerischen Massnahmen tatsächlich verwirklichten, mangelte es dem Bund an Sanktionsmöglichkeiten im Unterlassungsfall.<sup>9</sup>

Obwohl die Frage des Mehrwertausgleichs im Zusammenhang mit anderen Gesetzen immer wieder thematisiert worden war, war es knapp drei Jahrzehnte später die «Landschaftsinitiative»<sup>10</sup> mit dem erklärten Ziel, die Zersiedelung in der Schweiz zu stoppen, die dazu führte, dass die Thematik erneut auf die politische Agenda kam.<sup>11</sup> Der Initiative, der man das Attest ausstellte, grundsätzlich in die richtige Richtung zu zielen, was die haushälterische Nutzung des Bodens und den Schutz der Landschaft betrifft, stellte der Bundesrat ein indirekter Vorschlag in Form einer Teilrevision des RPG gegenüber. Die Frage der konkreten Ausgestaltung einer Mehrwertabschöpfung allerdings war von Beginn weg umstritten. Einigkeit bestand hingegen darüber, dass der bisherige Art. 5 einer Änderung bedarf.<sup>12</sup> In der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 nahm eine deutliche Mehrheit von Volk und Ständen den Gegenvorschlag an, woraufhin das RPG, inklusive revidiertem Art. 5 zur Mehrwertausgleichung, per 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt wurde.<sup>13</sup>

Während der Bund in seiner ursprünglichen Fassung noch keine Möglichkeit hatte, jene Kantone zu sanktionieren, die die Mehrwertabschöpfung nicht in ihr kantonales Recht implementiert hatten, steht ihm dies heute aufgrund der Verpflichtung zur gesetzgeberischen Regelung offen. Die Frist zur Umsetzung der Ausgleichspflicht durch die Kantone endete am 30. April 2019. Für den Fall der Nichtregelung innert Frist sieht der Bundesgesetzgeber verschärfende Massnahmen im Sinne eines Bauzonenmoratoriums vor.<sup>14</sup> Angesichts dessen, dass es hauptsächlich die Gemeinden sind, welche die Hauptlast der Siedlungsentwicklung nach in-

---

<sup>6</sup> BBl 1978 I 1009: Dem zweiten Botschaftsentwurf lässt sich entnehmen, dass die Auffassungen darüber, was der Inhalt des Raumplanungsgesetzes zu sein habe, derart divergierend gewesen seien, dass letztlich der Verfassungsauftrag habe überdenkt werden müssen; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 77; DONAUER et al., S. 2 sprechen vom politisch «heissen Eisen».

<sup>7</sup> Ausführlich zur Entwicklung: SCHNEIDER, S. 5 ff.; RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5 N 2 ff.

<sup>8</sup> BBl 1978 I 1007: Im Botschaftsentwurf wurde dies damit begründet, dass es sich um eine Aufgabe der Kantone handelt; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen, N 5.

<sup>9</sup> GRIFFEL, S. 93; RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5 N 7; SCHNEIDER, S. 1; DONAUER et al., S. 3; LEZZI, S. 138; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 633: Während nur wenige Kantone die Regelung umgesetzt hatten, wurde der Mehrwertausgleich auf kommunaler Ebene vor allem mit Verträgen bereits seit Jahren praktiziert; HÄNNI, S. 252 sieht die teilweise mit dem Veräusserungszeitpunkt oder einer Handänderung verknüpften steuerrechtlichen Modelle kritisch.

<sup>10</sup> Eidgenössische Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» vom 14. August 2008.

<sup>11</sup> SCHNEIDER, S. 10.

<sup>12</sup> BBl 2010 1034, 1041; RIVA, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5 N 8.

<sup>13</sup> DONAUER et al. S. 3; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 77.

<sup>14</sup> HÄNNI, S. 255; POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5 N 18 ff. Der Autor spricht von einer nicht durchsetzbaren «lex imperfecta»; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 5 N 9: Trotz fehlender Durchsetzbarkeit sei bereits in der ursprünglichen Fassung von Art. 5 RPG ein verbindlicher Gesetzgebungsauftrag enthalten.

nen zu tragen haben, kann der Kanton den Erlass von Ausgleichsvorschriften teilweise auch den Kommunen überlassen.<sup>15</sup>

### **3.2. Angemessener Ausgleich für planungsbedingte Vorteile**

#### **3.2.1. Begriff und Zweck der Mehrwertabgabe**

Vorab ist festzuhalten, dass die Terminologie für den Ausgleich planungsbedingter Vorteile nicht einheitlich ist und sich schweizweit diverse Ausdrücke finden lassen. Der Begriff «Mehrwertabschöpfung» war allerdings bereits im ersten Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung verwendet worden. Daneben haben sich sowohl in der Literatur als auch in der Praxis weitere Begrifflichkeiten gebildet, bspw. «Mehrwertabgabe», «Planungsausgleich» oder «Vorteilsabgabe».<sup>16</sup> In der vorliegenden Arbeit werden die unterschiedlichen Bezeichnungen deshalb als Synonyme verwendet.

Als Vorteil im Sinne der bundesrechtlichen Bestimmung ist jener Wertzuwachs zu verstehen, den ein Grundstück durch eine raumplanerische Massnahme erfährt. Dabei handelt es sich um die Differenz des Verkehrswerts vor und nach der getroffenen Massnahme. Zu einem solchen Mehrwert können eine Einteilung eines bestimmten Grundstücks in eine vorteilhaftere Zone des Nutzungsplans oder die erhöhte zulässige Bodennutzung führen. Aber auch die Erteilung von Ausnahmegewilligungen oder gar Nutzungsbeschränkungen, die benachbarten Grundstücken auferlegt werden und die Nachfrage in der gesamten Umgebung steigen lassen, sind unter den Begriff des Mehrwerts zu subsumieren.<sup>17</sup> Der Ausgleich wird mit verschiedenen Gerechtigkeitsargumenten, der Verhinderung von Baulandhortung und Bodenspekulation, aber auch mit fiskalischen Zwecken begründet.<sup>18</sup>

#### **3.2.2. Rechtsetzungsauftrag an die Kantone**

Der Bund kommt die verfassungsrechtliche Kompetenz zum Erlass von Grundsätzen im Bereich der Raumplanung zu. Den Kantonen obliegt es, diese verfassungskonform zu vollziehen.<sup>19</sup> Was die Mehrwertabgabe betrifft, enthält Art. 5 Abs. 1 RPG (i.V.m. Art. 38a RPG) wie erwähnt den zwingenden Auftrag an die Kantone, ihre Gesetzgebungen dahingehend anzupas-

---

<sup>15</sup> DONAUER et al, S. 4; AEMISSEGGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 38a N 47 f.

<sup>16</sup> BBl 1972 1455; SCHNEIDER, S. 12 ff. analysiert eindrücklich die diversen Begriffe und Begriffsbestandteile.

<sup>17</sup> POLITER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5 N 80; DONAUER et al., S. 5; LEZZI, S. 137 f.; BGE 105 Ia 134 E. 2a f: Das BGer befasste sich in diesem Entscheid eingehend mit der Frage, ob die im damaligen Hochbautengesetz des Kantons Basel-Stadt vorgesehene Mehrwertabgabe als konfiskatorischer Eingriff zu qualifizieren sei und die Eigentumsgarantie verletze, was es letztlich aber verneinte.

<sup>18</sup> EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 5 N 2; Vgl. dazu ausführlich: SCHNEIDER, S. 31 ff. In einer sehr kritischen Würdigung setzt sich der Autor mit den verschiedenen Argumenten auseinander, um letztlich das Fazit der Uneinigkeit zu ziehen. Einzig das Rechtsgleichheitsargument vermöge zu überzeugen und sei als ausreichende Begründung für die Abgabenerhebung anzusehen (a.a.O. S. 48).

<sup>19</sup> Art. 75 Abs. 1 BV: «Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.»; GRIFFEL, S. 18 spricht von einem missverständlichen Begriff der «Grundsatzgesetzgebung», da der Bund nicht darin beschränkt ist, nur Normen mit Grundsatzcharakter erlassen zu können, sondern auch Teilbereiche abschliessend und unmittelbar anwendbar regeln kann. Um das Verfassungsziel von Art. 75 Abs. 1 BV erreichen zu können, ist er befugt, alles Geeignete und Erforderliche zu regeln, nicht aber nur Wünschbares.

sen, dass ein angemessener Ausgleich für die entstandenen Mehrwerte abzuschöpfen ist.<sup>20</sup> Damit die Mehrwertausgleichsregelungen auf kantonaler und kommunaler Ebene den verschiedenen lokalen Verhältnissen Rechnung tragen können, bleibt der bereits ursprünglich vorgesehene Gesetzgebungsspielraum weiterhin bestehen.<sup>21</sup> Kernstück der Teilrevision des RPG ist nicht der bestandene und übernommene Art. 5 Abs. 1 RPG, sondern die in diesem Artikel 5 RPG neu eingefügten Abs. 1<sup>bis</sup> bis 1<sup>sexies</sup>. Im Kontext der vorliegenden Forschungsfragen soll jedoch einzig Abs. 1<sup>ter</sup> genauer betrachtet werden, da dieser sich zur Verwendung der Erträge äussert.

### 3.3. Verwendung der Mehrwertabgabe: Mindestvorgaben in Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG

Als Rahmengesetz konzipiert, äussert sich das RPG hinsichtlich der Frage, wie die Erträge aus der Mehrwertabgabe zu verwenden sind, in Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG wie folgt: «Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, verwendet.» Doch was verbirgt sich hinter den in diesen Bestimmungen enthaltenen Planungsgrundsätzen, wonach die Landschaft zu schonen ist, indem der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen erhalten bleiben, und die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind, insbesondere, indem Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche? Dies ist durch Auslegung der Norm zu ermitteln.

Das Bundesgericht folgt in seiner langjährigen Praxis bei der Auslegung von Normen dem sogenannten Methodenpluralismus: «Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung.»<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> STALDER, Revision RPG, S. 121. Am 1. Mai 2019 waren es immerhin noch vier Kantone, die dem Gesetzbungsauftrag noch nicht nachgekommen waren (a.a.O. S. 122); DONAUER et al., S. 4.

<sup>21</sup> POLTIER, S. 262; AEMISSEGGER S. 632: Ein abgeschöpfter Betrag von 20% kann in der einen Gemeinde als angemessen, in einer anderen dagegen unangemessen sein, weshalb der Mindestabsatz gemäss RPG nicht als Maximal- oder Höchstvorschrift zu betrachten ist.

<sup>22</sup> Statt Vieler: BGE 144 II 270 E. 4.1.

Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG nimmt bezüglich der Verwendung des Ertrages den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 Bst. a auf, der besagt, dass die Landschaft zu schonen ist. «Insbesondere sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben.» Des Weiteren verweist Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> auf den Planungsgrundsatz der Siedlungsbegrenzung von Art. 3 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup>, wonach die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind. Insbesondere sollen: Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche.

Der Wortlaut der vorerwähnten Planungsgrundsätze ist derart offen formuliert, dass sich daraus weder spezifische Massnahmen der Raumplanung, noch die Art und Weise einer Zweckgebundenheit der Erträge ableiten lassen. Die erkennbare Zweckbindung der Erträge endet im Wortlaut zufolge einerseits bei allgemeinen Massnahmen zum Landschaftsschutz und dem Erhalt von Fruchtfolgeflächen, andererseits bei allgemeinen Massnahmen für die bessere Nutzung brachliegender Flächen und der Verdichtung.<sup>23</sup>

Mit Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG wollte der Gesetzgeber unter anderem sicherstellen, dass Wohn- und Arbeitsgebiete gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossen sind.<sup>24</sup> Auch daraus lässt sich keine über die allgemein gehaltenen Raumplanungsmassnahmen hinausgehende Zweckbindung der Erträge erkennen. Im Gegenteil lassen die offenen Grundsätze den Willen erkennen, dass den Kantonen bei der Regelung der Verwendungsfrage ein grosser Gestaltungsspielraum eingeräumt werden soll. Dass die Planungsinstanzen über ein erhebliches Ermessen bei der Aufgabenerfüllung verfügen, ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 2 Abs. 3 RPG: Demnach haben sich die Behörden an die Ziele und Grundsätze zu halten.<sup>25</sup> Dafür, dass das RPG nur eine grobe Richtung, nicht aber explizite Massnahmen nennen wollte, in welche die Mehrwertabschöpfungen zu fliessen haben, spricht schliesslich auch die Verwendung des Wortes «insbesondere».<sup>26</sup>

Nichts anderes ergibt sich aus der (später gescheiterten) Gesetzesvorlage Anfang der Siebzigerjahre: Die Mehrwertabschöpfung bedürfe der näheren Ausgestaltung durch das kantonale Recht und der Ertrag sei für Raumplanungszwecke zu verwenden. Nähere Angaben, was unter der bewusst unbestimmt gehaltenen Formulierung der Raumplanungszwecke gemeint war, fehlen mehrheitlich. Als mögliche Verwendungen wurden im Entwurf nur die Basiserschliessung, die Wohnbauförderung oder die Landwirtschaft genannt.<sup>27</sup> Für den weiten kantonalen Regelungs- und Handlungsspielraum sprach sich der Gesetzgeber auch im Raumplanungsrecht von 1980 aus: Der Erlass flankierender wirtschaftlicher Massnahmen, wozu ebenfalls die Mehrwertabschöpfung zu zählen sei, sei hauptsächlich eine kantonale Aufgabe.

---

<sup>23</sup> Gleiches gilt für den französischen Gesetzestext. Auch hier werden einzig «(...) d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues (...)» erwähnt. Ebenso wenig enthält der italienische Wortlaut nähere Bezeichnungen der Raumplanungsmassnahmen: «e utilizzato (...) o per altre misure pianificatorie (...)».

<sup>24</sup> BBl 2010 1056.

<sup>25</sup> HÄNER et al., S. 196.

<sup>26</sup> Mit «insbesondere» wird auf den einleitenden Grundsatz verweisen, ohne danach eine abschliessende Aufzählung von Planungsmassnahmen folgen zu lassen.

<sup>27</sup> BBl 1972 1495, 1498, 1522.

### **3.4. Zwischenfazit: Spielraum der Kantone zur Regelung von Ertragsverwendungen**

Zusammengefasst ergibt sich, dass der Bundesgesetzgeber den Kantonen eine erhebliche Freiheit einräumt, was die Regelung für die Verwendung der Mehrwertabgaben anbelangt. Die Behörden werden bei der Regelung der Mehrwertabgabe und der späteren Abgabenverwendung ein besonderes Augenmerk auf jene Bereiche zu legen haben, die «insbesondere» dem Landschaftsschutz und der Siedlungsentwicklung nach innen dienen. Die Verwendung der Erträge ist somit als gebunden zu betrachten, als diese der Raumplanung zu nutzen haben bzw. dafür einzusetzen sind. In der Literatur wird allerdings zu Recht darauf hingewiesen, dass angesichts der sehr offen formulierten Bestimmung von Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG auch die weiteren Planungsgrundsätze und Zielvorschriften von Art. 1 RPG wegweisend sind. So sollen die Einnahmen aus Planungsvorteilen beispielsweise auch dafür verwendet werden, Infrastruktur- und Ausstattungsvorhaben zu realisieren, Frei- und Grünflächen zu schaffen oder gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Nicht jeder Kanton und jede Gemeinde verfügt über die gleiche Finanzkraft, um raumplanerische Massnahmen vorantreiben zu können, weshalb regelmässig ein grosses Bedürfnis am Erlös des Mehrwertausgleichs besteht.<sup>28</sup> Selbstverständlich sind die Erträge aus der Mehrwertschöpfung keine Mittel, die in den allgemeinen Haushalt von Kanton oder Gemeinde fliessen und anderweitig als für die Raumplanung eingesetzt werden dürfen. Deshalb spielt auch die Frage, ob die Kantone hierfür eine Spezialfinanzierung zu schaffen haben, keine Rolle.<sup>29</sup>

## **4. Angewandte Methodik zur Auswahl der Ausführungsgesetzgebung**

### **4.1. Vorbemerkung: Eigenständigkeit der Kantone und Gemeindeautonomie**

Zuständig für den Vollzug der Raumplanungsgesetzgebung des Bundes sind die Kantone sowie die Gemeinden, soweit ihnen das massgebende kantonale Recht die Kompetenz einräumt (vgl. Art. 46 Abs. 1 BV<sup>30</sup>). Es ist somit die Aufgabe der Vollzugsbehörden auf kantonaler und kommunaler Ebene, Richt- und Nutzungspläne festzusetzen, die Ausführungsgesetzgebung zu erlassen und im Einzelfall die Rechtsanwendung vorzunehmen. Darüber hinaus verfügen die Kantone aufgrund der originären Rechtssetzungszuständigkeit die Befugnis, selbständiges und ergänzendes Recht zu erlassen, sofern das Bundesrecht dies nicht abschliessend regelt.<sup>31</sup> Was die Regelungen auf Gemeindeebene betrifft, ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts verfassungsrechtlich gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 BV). Die Kantone bestimmen somit, welchen Umfang an Autonomie sie ihren Gemeinden in den jeweiligen Bereichen zugestehen.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 87; POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5 Fn. 132; AEMISEGGER, S. 632.

<sup>29</sup> GRIFFEL, S. 95; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 87; POLTIER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5 N 73. Beide Autoren plädieren für ein Spezialgefäss, obschon das RPG ein solches nicht explizit vorschreibt.

<sup>30</sup> SR 101.

<sup>31</sup> GRIFFEL, S. 19.

<sup>32</sup> ZAUGG, Art. 65, N 1.

«Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht.»<sup>33</sup>

## **4.2. Auswahlmethodik der kantonalen Ausführungsgesetzgebungen**

### **4.2.1. Kantonaler Richtplan als Ausgangspunkt**

Das Gesetz, mit welchem im Kanton Solothurn die Mehrwertabgabe geregelt wird, nennt sich «Planungsausgleichsgesetz». Dadurch wird der sachliche Zusammenhang zur Raumplanung bereits im Erlassstitel zum Ausdruck gebracht. Mit der Raumplanung soll eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sichergestellt werden (Art. 75 Abs. 1 BV; Art. 1 RPG). Wie ausgeführt, hat der Bund zu diesem Zweck mit dem RPG die Grundsatzgesetzgebung erlassen; Daneben handelt es sich bei der Raumplanung jedoch in erster Linie um eine Aufgabe der untergeordneten föderalen Ebenen, denn es sind die Kantone und Gemeinden, die mittels Bau- und Planungsgesetzen, Bau- und Nutzungsordnungen etc. die zulässigen Nutzungen des Bodens regeln.<sup>34</sup> Um das Revisionsziel – die Eindämmung der Zersiedelung und der Stopp des Kulturlandverlustes – erreichen zu können, wurden unter anderem inhaltliche Anforderungen an die Richtpläne ins RPG aufgenommen. Die Siedlungsentwicklung wird seit der Teilrevision verstärkt über die kantonalen Richtpläne gesteuert, welche sich am Bundesrecht zu halten haben, regional aufeinander abzustimmen und vom Bundesrat zu genehmigen sind.<sup>35</sup> Konkret hat er als längerfristiges Instrument die Funktion, raumwirksame Aktivitäten zu koordinieren und für den Schutz von Natur und Landschaft zu sorgen. Er legt die angestrebte räumliche Entwicklung fest und bestimmt die Richtung der weiteren Planung sowie die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, dem Bund und den Nachbarkantonen.<sup>36</sup>

Gemäss Art. 8 RPG erstellt jeder Kanton einen Richtplan, worin er mindestens festlegt, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll (Abs. 1 lit. a), wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (lit. b) und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen

---

<sup>33</sup> Statt vieler: BGE 142 I 177 E. 2 m.w.H.

<sup>34</sup> HÄNER et. al, S. 196 ; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 1 N 5 f. Die in Abs. 1 enthaltenen Zielvorstellungen gelten ebenso für Zweckverbände, regionale Körperschaften und ähnliche Gebilde, soweit sich diese in hoheitlicher Art und Weise mit raumwirksamen Aufgaben befassen. Die föderalistische Kompetenzordnung wurde weder in der ersten Fassung des RPG von 1980 noch in der teilrevidierten Fassung von 2014 berührt.

<sup>35</sup> BBl 2010 I 1053, 1056.

<sup>36</sup> Vgl. die Übersicht des ARE zu Funktion, Form und Aufbau sowie zum Inhalt des kantonalen Richtplanes: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene/was-ist-ein-richtplan.html>, abgerufen am 28.08.2020.

(lit. c). Der Richtplan ist damit ein raumordnungspolitisches Führungs- und Koordinationsinstrument, wenn es um raumwirksame Tätigkeiten geht. Zugleich äussert er sich zu den erforderlichen Änderungen an der geltenden Nutzungsordnung, soweit sie auf raumwirksame Tätigkeiten oder auf die anzustrebende Entwicklung hin abgestimmt werden muss. Als zentrales und behördenverbindliches Planungsinstrument setzen die Kantone über den Richtplan ihre Vorstellungen der räumlichen Entwicklung über einen mittel- bis langfristigen Zeitraum fest. Bei der Erarbeitung sind die kantonalen Behörden verpflichtet, die Richtpläne der *Nachbarkantone*<sup>37</sup> sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG).<sup>38</sup>

Indem die Kantone verpflichtet werden, einen Blick über die Kantonsgrenzen hinaus zu machen und gewissermassen aus der Vogelperspektive heraus eine räumliche Gesamtsicht einzunehmen, wird deutlich, dass sie ihre Entwicklungsvisionen daraufhin abzustimmen haben, wo die planerischen Vorstellungen sowohl der benachbarten Kantone als auch des Bundes hinzielen. Die Bedeutung der Kantone und insbesondere der kantonalen Richtpläne im Bereich der Raumplanung ist somit zentral: Sämtliche Planungsinstanzen haben sich nach ihnen zu richten, was bedeutet, dass dies gleichermassen für die Ausführungsgesetze gilt, mit welchen die Grundsätze des RPG auf die lokalen Gegebenheiten anzupassen und umzusetzen sind.<sup>39</sup> Auch Gemeinden, die die jeweils zulässigen Nutzungen des Bodens parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich in ihren Nutzungsplänen festlegen, haben dies anhand der übergeordneten Richtpläne zu tun.<sup>40</sup>

Die in diversen gesetzlichen Bestimmungen geforderte Rücksichtnahme und Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen stellt vorliegend das wesentliche und zweckmässige Ausgangsargument dar, den Vergleich der Ausführungsgesetzgebungen von Beginn weg auf die Kantone einzugrenzen, die direkt an Solothurn angrenzen.<sup>41</sup>

#### 4.2.2. Landschaftstypologie der Schweiz als Auswahlinstrument

Einzig die Regelungen zur Verwendung der Mehrwertabgabe der Nachbarkantone näher zu betrachten, basiert wie erwähnt auf der ausgeprägten Stellung des Richtplanes. Es folgt daneben eine weitere Eingrenzung, indem die sogenannte Landschaftstypologie der Schweiz<sup>42</sup> herangezogen wird. Dabei handelt es sich um eine Einordnung der schweizerischen Landschaften in verschiedene Landschaftstypen aus einer naturräumlichen und nutzungsorientierten Perspektive. Als Grundlage dienten die Daten der Arealstatistik von 1992/97<sup>43</sup> sowie wis-

---

<sup>37</sup> Hervorgehoben durch die Verfasserin.

<sup>38</sup> BBl 2010 I 1056. Der Bundesrat betont die Wichtigkeit des Richtplans als Koordinations- und Steuerungsinstrument. Die beabsichtigte, verstärkte Steuerung der Siedlungsentwicklung über die Richtpläne, bedürfe klarer bundesrechtlicher Vorgaben.

<sup>39</sup> Vgl. auch die Übersichtsseite der KPK: <https://www.bpuk.ch/kpk/ueber-kpk>; abgerufen am 03.09.2020.

<sup>40</sup> HÄNER et al., S. 197; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen, N 54.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 4, Art. 7 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2 RPG; Ebenso Art. 11 RPG: Richtpläne und ihre Anpassungen werden vom Bundesrat nur genehmigt, wenn sie dem Raumplanungsgesetz entsprechen und namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.

<sup>42</sup> Die Landschaftstypologie ist ein gemeinsames Resultat der Bundesämter ARE, BAFU und BFS.

<sup>43</sup> Zum Erstellungszeitpunkt (2011) lagen nicht alle aktuellsten Daten der Arealstatistik des BFS vor. Auch die aktuelle Arealstatistik 2013/18 basiert aber weiterhin auf der gleichen Erhebungsmethode, wie sie in den Jahren

senschaftliche Arbeiten der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz. Aus rechtlicher Sicht stellt die Landschaftstypologie Schweiz eine Planungsgrundlage dar, richtet sich primär an die Bundesbehörden und wird als Grundlage für raumrelevante Sektoralpolitiken empfohlen. Sie ist aber ebenso an die Kantone und Gemeinden gerichtet und dient diesen als Arbeitsinstrument bei der Ausgestaltung oder der Planung raumwirksamer Vorhaben. Darüber hinaus soll sie schweizweit die methodische und massstäbliche Vergleichbarkeit und damit auch die interkantonale Zusammenarbeit in den verschiedensten räumlichen Fragestellungen gewährleisten.<sup>44</sup>

Die Schweiz lässt sich aufgrund ihrer Geologie, Tektonik<sup>45</sup>, Geomorphologie<sup>46</sup> und des Klimas zunächst in die drei eigenständigen Grossräume «Alpen», «Mittelland» und «Jura», einteilen (Abb. 1). Das Mittelland besteht zu 71 Prozent aus Hügellandschaften, während der Jura nebst Hügellandschaften auch einen Fünftel an Tal- und Beckenlandschaften sowie Plateaus aufweist. Daneben unterscheiden sich die Grossräume aber vor allem durch sehr unterschiedliche Kernkriterien, welche für eine weitere Differenzierung herangezogen werden.<sup>47</sup>

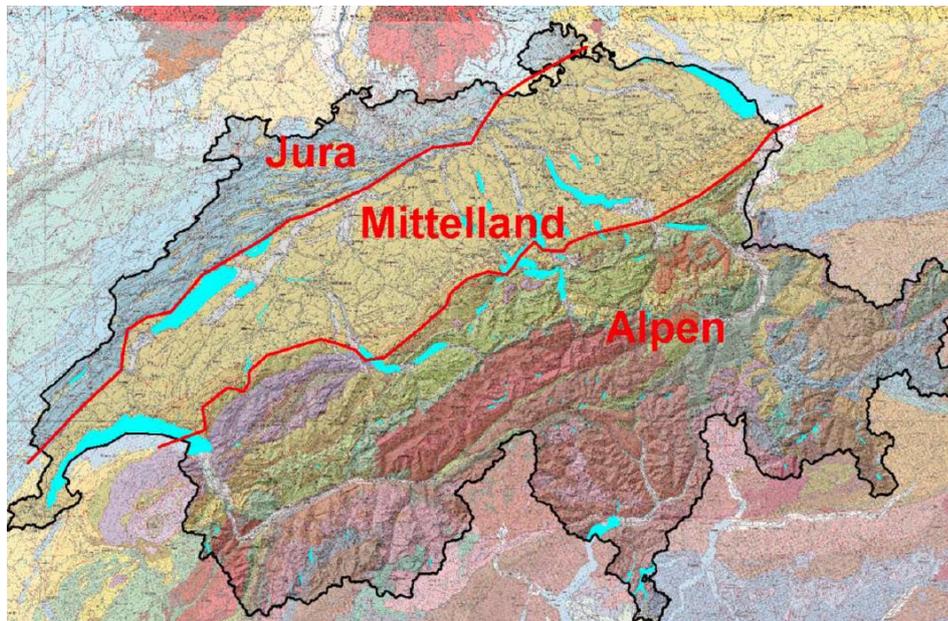


Abb. 1: Grossräume Alpen, Mittelland und Jura (Quelle: ARE, Landschaftstypologie)

---

1979/85, 1992/97 sowie 2004/09 herangezogen wurden; <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raumumwelt/erhebungen/area/2013-18.html>, abgerufen am 04.09.2020.

<sup>44</sup> Landschaftstypologie 1, Vorwort, ferner S. 5.

<sup>45</sup> Den geologischen Begriff umschreibt Wikipedia wie folgt: «In der Geologie bezeichnet Tektonik die Lehre vom Aufbau der Erdkruste und von den in ihr stattfindenden klein- und grossräumigen Bewegungen. Auch Strukturen und Bewegungen im oberen Teil des Erdmantels (Lithosphäre) sind Betrachtungsfeld der Tektonik. Als Geotektonik werden die eher globalen Aspekte und die Theorien der Erdentwicklung bezeichnet.»

<sup>46</sup> Als Forschungsgebiet beschäftigt sich die Geomorphologie Wikipedia zufolge mit den «Zusammenhängen und gegenseitigen Beeinflussungen von Lithosphäre, Atmosphäre, Hydrosphäre, Kryosphäre, Pedosphäre und Biosphäre.

<sup>47</sup> Landschaftstypologie 1, S. 10, 13 f. Die Grossräume sind in sechs Grundeinheiten eingeteilt: Ebene, Plateau, Tal und Becken, Hügel, Berge sowie Gebirge. Was die wichtigsten Kriterien zur weiteren Unterteilung betrifft, sind dies im Jura die Tektonik und der Waldanteil, im Mittelland dagegen der Siedlungsanteil der Ebenen, die Reliefformen und die Ackerbauneigung der Hügellandschaften.

Die Kantone Solothurn, Aargau und Bern werden nach diesen Kriterien dem Grossraum «Mittelland», die Kantone Basel-Landschaft und Jura dagegen grossmehrheitlich dem «Jura» zugeordnet. Mit Blick auf die zu beantwortenden Forschungsfragen, der Bedeutung des Richtplanes und aufgrund dieser Zuordnungen ist es zweckmässig, einzig die Gesetzgebung der mittelländischen Kantone Aargau und Bern mit derjenigen von Solothurn zu vergleichen. Diese Selektion rechtfertigt sich auch mit Blick auf die vielfältigen Landschaftstypen: Relativ grosse Gebiete und Gürtel der Kantone Solothurn, Bern und Aargau werden der «Siedlungsgeprägten Ebene des Mittellandes» oder der «Siedlungslandschaft» zugewiesen, welche durch ausgedehnte Wohngebiete, aber auch durch kleinere historische Siedlungskerne sowie eher zurückhaltende Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungszonen geprägt sind. Dagegen wird bspw. Delémont, eine mit Solothurn vergleichbare Stadt, dem Landschaftstyp «Tal- und Beckenlandschaft des Faltenjura» zugeordnet. Dabei handelt es sich um intensiv landwirtschaftlich genutzte offene Täler und Becken. Die Siedlungs- und Infrastruktur zeichnet sich durch Haufendörfer sowie Weiler und Einzelhöfe aus.<sup>48</sup> Diese doch sehr unterschiedlichen Siedlungs- und Infrastrukturen lassen einen aussagekräftigen Vergleich des Jura mit den im Mittelland gelegenen Nachbarkantonen nicht zu.

Dass es richtig erscheint, die Ausführungsgesetzgebungen anhand der Landschaftstypologie zu bestimmen, liegt auch im Umstand begründet, dass diese die kantonalen Planungsgrundlagen im Bereich der Richtplanung ergänzen soll. Den Behörden wird damit die Möglichkeit eröffnet, Planungen mit einem Kantonsgrenzen überschreitenden räumlichen Zusammenhang zu betrachten.<sup>49</sup>

Zusammengefasst führen die statistischen Daten, die der Landschaftstypologie zugrunde liegen, zum Ergebnis, dass sich die Kantone Aargau, Bern und Solothurn sehr ähneln. Es werden deshalb deren Ausführungsgesetzgebungen zur Verwendung der Mehrwertabgabe näher betrachtet und miteinander in Vergleich gestellt.

### **4.3. Vergleichsgemeinden und ihre Reglemente: Die statistische Auswahl**

Nachdem mittels der Landestypologie der Schweiz eine Eingrenzung der kantonalen Gesetze auf die Nachbarkantone Aargau und Bern erfolgte, wurde anhand verfügbarer statistischer Daten eine weitere Begrenzung auf der kommunalen Ebene vorgenommen. Mit Hilfe der Applikation der Schweizer Gemeinden des BFS (Raumgliederungen – Suche)<sup>50</sup> wurde eine Auswahl von Gemeinden getroffen, welche statistisch betrachtet mit der Stadt Solothurn vergleichbar sind. Anhand des zur Verfügung stehenden Tools wurden Filter bzw. Eigenschaften gesetzt, aufgrund derer anschliessend die Vergleichsgemeinden bestimmt werden konnten (Abb. 2).<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Landschaftstypologie 2, S. 5, 21, 71.

<sup>49</sup> Landschaftstypologie 1, S. 22.

<sup>50</sup> Vgl. <https://www.agvchapp.bfs.admin.ch/de/typologies/query>, abgerufen am 04.09.2020.

<sup>51</sup> Als Filter für die Suche Raumgliederung (Gemeindestand vom 01.01.2020) dienen: «Agglomerationen 2012», «Raum mit städtischem Charakter 2012», «Statistische Städte 2012» und «Gemeindetypologie 2012 (25, 9 Kategorien und Stadt/Land-Typologie)»; abrufbar unter: <https://www.agvchapp.bfs.admin.ch/de/typologies/query>.

10 Einträge anzeigen Suchen

		Agglomerationen 2012	Raum mit städtischem Charakter 2012	Statistische Städte 2012	Gemeindetypologie 2012 (25, 9 Kategorien und Stadt/Land-Typologie)		
Hist.-Nummer	GemeindeName	Agglomerationen 2012	Raum mit städtischem Charakter 2012	Statistische Städte 2012	Stadt/Land-Typologie	Gemeindetypologie 2012 (9 Typen)	Gemeindetypologie 2012 (25 Typen)
10384	Solothurn	2601	1	1	1	12	121

Abb. 2: Raumgliederungen - Resultat; herangezogene Filter für den Gemeindevergleich

Aus der automatisch generierten Excel-Resultatliste, die anschliessend auf die Kantone Solothurn, Aargau und Bern sowie auf Merkmale der Raumgliederungsergebnisse für Solothurn gefiltert wurden, lässt sich herauslesen, dass die Gemeinden Biel, Thun, Olten, Aarau, Baden und Brugg die gleichen Eigenschaften bzw. Typologien aufweisen wie die Stadt Solothurn (Abb. 3).

BFS Gde-nummer	GemeindeName	Kantons-nummer	Kanton	Bezirks-nummer	Bezirksname	Agglomerationen 2012	Raum mit städtischem Charakter 2012	Statistische Städte 2012	Stadt/Land-Typologie	Gemeindetypologie 2012 (9 Typen)	Gemeindetypologie 2012 (25 Typen)
371	Biel/Bienne	2	BE	242	Biel/Bienne	371	1	1	1	12	121
942	Thun	2	BE	247	Thun	942	1	1	1	12	121
2581	Olten	11	SO	1108	Olten	2581	1	1	1	12	121
2601	Solothurn	11	SO	1109	Solothurn	2601	1	1	1	12	121
4001	Aarau	19	AG	1901	Aarau	4001	1	1	1	12	121
4021	Baden	19	AG	1902	Baden	4021	1	1	1	12	121
4095	Brugg	19	AG	1904	Brugg	4021	1	1	1	12	121

Abb. 3: Resultat «Raumgliederungen» nach Filter (Quelle: Applikation der Schweizer Gemeinden, BFS)

Ausgehend von diesem Ergebnis wurde untersucht, ob in diesen Vergleichsgemeinden eigene rechtsetzende Reglemente zum Planungsausgleich erlassen wurden und – wenn überhaupt – welche Bestimmungen zur Verwendung der Mehrwertabgabeerträge enthalten sind.

## 5. Vergleich der kantonalen Ausführungsgesetzgebung

### 5.1. Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Solothurn

#### 5.1.1. Kantonales Planungsausgleichsgesetz (PAG/SO)

Der Kanton Solothurn kam seinem Gesetzgebungsauftrag fristgerecht nach und setzte das PAG/SO in Kraft, welches den Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen regelt. Dass hierfür ein spezielles Gesetz erlassen und nicht das bestehende Planungs- und Baugesetz ergänzt wurde, wurde unter anderem damit begründet, dass auf eine unübersichtlich wirkende Teilrevision des PBG/SO<sup>52</sup> verzichtet werden sollte.<sup>53</sup>

Als Vorteile aus planerischen Massnahmen definiert das Planungsausgleichsgesetz, der den Ausgleich bedeutsame Mehrwert bestehe in den erweiterten Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks, welche sich aufgrund von raumplanerischen Massnahmen ergeben (§ 3 Abs. 1 PAG/SO). Es regelt einerseits das Verhältnis zwischen der Grundeigentümerschaft und den Gemeinden, andererseits jenes zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Weiter regelt es

<sup>52</sup> BGS 711.1.

<sup>53</sup> Botschaft RRB/SO Nr. 2017/1553 S.5.

die wesentlichen Aspekte der Ausgleichsabgabe als solche<sup>54</sup> und die Zuständigkeiten des Vollzugs (§ 13 ff. PAG/SO).

### 5.1.2. Verwendung der Mehrwertabgabe nach PAG/SO

Was die Verwendung der Ausgleichserträge betrifft, sieht das PAG/SO vor, dass diese in erster Linie für Entschädigungen aus materieller Enteignung, sodann für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, des RPG zu verwenden sind (§ 12 PAG SO).

Damit folgt der Kanton Solothurn exakt der Bestimmung von Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG.<sup>55</sup> Dessen Sichtweise, wonach im Bundesrecht keine grundsätzliche Priorisierung für die Verwendung der Erträge enthalten sei, lässt sich nicht nachvollziehen. Zwar verwendet Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG das Wort «oder», was als Alternative verstanden werden könnte, doch scheint es sich geradezu aufzudrängen, dass die Einnahmen vorrangig für Grundeigentümer, deren Eigentum enteignet wird oder i.S.d. bundesrechtlichen Rechtsprechung enteignungsähnlich betroffen sind<sup>56</sup>, zu verwenden sind. Hierfür spricht auch der Wortlaut des RPG, wonach der Ertrag für Entschädigungszahlungen verwendet *wird*<sup>57</sup>. Darüber hinaus würde es dem zugrundeliegenden Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufen, würden die abgeschöpften Mittel zunächst für allgemeine Raumplanungsmassnahmen und erst später für Entschädigungsforderungen im Einzelfall verwendet.

Folgt das kantonale Gesetz demjenigen des Bundes, erstaunt wenig, dass die Bestimmungen von § 12 PAG/SO keine bestimmten Massnahmen nennt, welche für die Ertragsverwendung in Frage kämen. Immerhin hat der Gesetzgeber in seinem Entwurf «zufällige» Beispiele herausgegriffen und denkbare Verwendungsmöglichkeiten ausgeführt: Beispielsweise als Projektfinanzierung zur Aufwertung von anthropogen gestörten Böden zu voll anerkehbaren Fruchtfolgeflächen oder zur Unterstützung beim Rückbau nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Gebäude. Im Gegensatz zum RPG lässt sich den Materialien zum PAG/SO allerdings entnehmen, dass die Ausgleichsabgaben in demjenigen Sachbereich zu verwenden sind, aus denen die Mittel stammen. Exemplarisch dafür wird das Beispiel erwähnt, dass die aufgrund von Rodungsbewilligungen eingenommenen Mittel auch forstlichen Zwecken zufließen sollen.<sup>58</sup>

Weitere Regelungen zur Ertragsverwendung sind im PAG/SO bei den Vollzugsbestimmungen enthalten, indem nämlich dasjenige Gemeinwesen, an das die Erträge fliesst, auch über die

---

<sup>54</sup> Botschaft RRB/SO Nr. 2017/1553, S. 3. Das PAG/SO regelt den Abgabetatbestand, das Abgabesubjekt, die Berechnungsgrundlage und den Abgabesatz. Was Letzteren betrifft, wird den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, diesen Satz um 20 Prozentpunkte zu erhöhen, d.h. zulässig ist eine Abschöpfung von maximal 40 Prozent. Damit wurde ein älterer politischer Vorstoss umgesetzt, mit welchem der RR beauftragt wurde, den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, erweiterte Tatbestände für abgabepflichtig zu erklären und die Abgabesätze zu erhöhen. Ferner wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, den Ausgleich auf dem Weg der vertraglichen Regelung zu lösen.

<sup>55</sup> Botschaft RRB/SO Nr. 2017/1553 S. 5: Die mit der Umsetzung eingesetzte Arbeitsgruppe folgte dem Leitgedanken, nur die Minimalvorschriften des RPG ins kantonale Recht zu überführen, was unter anderem auch mit einer schlanken Organisation und dem Zeitdruck hinsichtlich des Rechtsetzungsauftrags begründet wurde.

<sup>56</sup> Zum Begriff der materiellen Enteignung: BGE 110 Ib 29 E. 4.

<sup>57</sup> Hervorgehoben durch die Verfasserin.

<sup>58</sup> Botschaft RRB/SO Nr. 2017/1553 S. 12.

Verwendung beschliesst (§ 14 Abs. 2 PAG/SO), mithin auch über die Abgabehoheit verfügt. In Solothurn verfügen sowohl Kanton als auch Gemeinden über die Hoheit, Ausgleichsabgaben zu erheben und somit auch über den Beschluss zur Verwendung. Damit eine Gemeinde über die Verwendung einer Ausgleichsabgabe verfügen kann, muss zunächst klar sein, welche Erträge ihr überhaupt zufließen (Abb. 4). So sieht z.B. § 13 Abs. 2 PAG/SO vor, dass die Gemeinden bei kommunal nicht bedeutungsvollen Einzonungen (sog. «übrige» Einzonungen) nur über die Verwendung desjenigen Ertrags verfügen können, der über dem bundesrechtlich und kantonrechtlich vorgesehen Mindestsatzes von 20 Prozent liegt. Vorausgesetzt ist selbstverständlich ein im Gemeindereglement festgelegter höherer Abgabesatz.

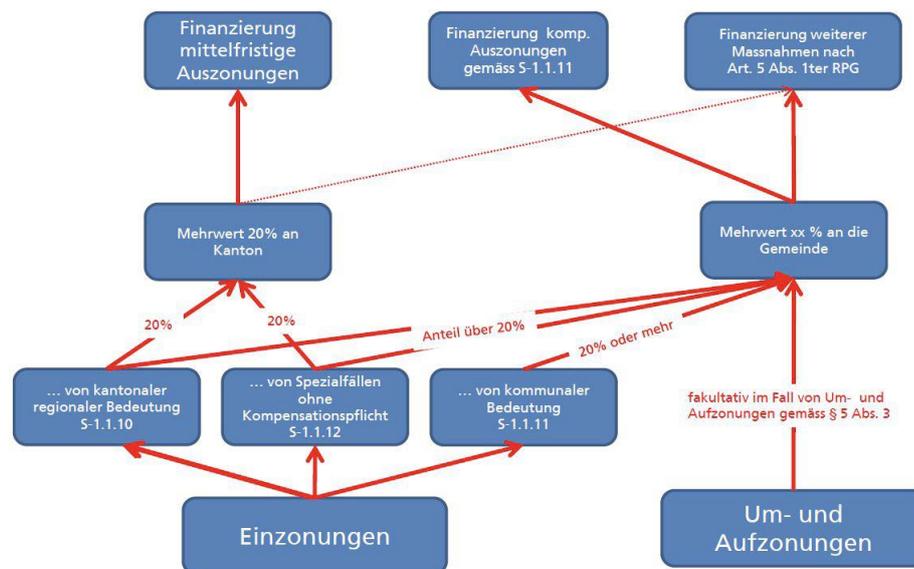


Abb. 4: Schema Geldflüsse Mehrwertabschöpfung (Quelle: Botschaft RRB/SO Nr. 2017/1553, S. 7)

Um nicht in die Autonomie der Gemeinden einzugreifen und weil dem Subsidiaritätsprinzip im Raumplanungsrecht besondere Bedeutung zukommt, sieht das PAG entsprechend vor, dass die Einwohnergemeinden die Zuständigkeiten und Verfahren zur Erhebung und Verwendung der Mehrwertabgabe in einem rechtsetzenden Reglement zu regeln haben. Auf Kantonsebene wird einzig die Zuständigkeit des Regierungsrates bei Kantonsplanungen festgelegt (§ 14 Abs. 1 PAG/SO).<sup>59</sup>

### 5.1.3. Musterreglement zum PAG/SO

Um den Einwohnergemeinden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des PAG die Anwendung des neuen Gesetzes zu erleichtern und um eine Vereinheitlichung auf kommunaler Ebene anzustreben, stellte das zuständige Departement ein Musterreglement zur Verfügung. Dieses belässt den Gemeinden nicht nur Raum, den Abgabesatz auf maximal 40 Prozent zu erhöhen, sondern räumt ihnen auch hinsichtlich der Verwendung der Mehrwerteinnahmen einen Spielraum ein. Nach einer Wiederholung der grundsätzlichen Bestimmungen des RPG und PAG enthält die Vorlage in Art. 3 einen dritten Absatz mit folgendem Alternativtext: «Insbesondere

<sup>59</sup> Rechtsetzende Reglemente werden von der Gemeindeversammlung erlassen und unterstehen dem Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrats oder des zuständigen Departements.

trifft die Gemeinde mit dem Ertrag, der nicht für die Entschädigung aus materieller Enteignung benötigt wird, Massnahmen, um brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in der Bauzone zu aktivieren und den öffentlichen Raum aufzuwerten.» Damit steht es den kommunalen Behörden frei, diesen Vorschlag eins zu eins in ihre Reglemente zu überführen oder aber ihren Bedürfnissen entsprechend anzupassen.

Weitere Ausführungen zur Verwendungsfrage lassen sich hingegen auch dem Begleitschreiben des Regierungsrates nicht entnehmen. Dort wird einzig ausgeführt, dass die Erträge von Bundesrechts wegen zweckgebunden zu verwenden sind. Erst einem Kreisschreiben des AGEM im Zusammenhang mit der ordnungsgemässen Rechnungsführung<sup>60</sup> lassen sich weitere Informationen und Anmerkungen zur Mehrwertabgabe entnehmen. Einerseits wird auf die Zweckgebundenheit der Erträge hingewiesen, andererseits auf deren Verwendung für Entschädigungen aus materieller Enteignung und darüber hinaus auf weitere Möglichkeiten. Genannt werden nebst den bereits ausgeführten Massnahmen auch der Uferschutz, der Erhalt naturnaher Erholungsräume und gesunder Waldungen.

#### 5.1.4. Zwischenfazit: Relative Autonomie solothurnischer Gemeinden

Nachdem das RPG den Kantonen grossen Raum belässt, was die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabschöpfung betrifft, schliesst sich der Kanton Solothurn im PAG/SO der äusserst offenen Grundsatzformulierung an. Diese Haltung des Kantons ist ebenfalls im Musterreglement für die Gemeinden erkennbar. Die Einwohnergemeinden können somit die Einnahmen, die ihnen aus der Abschöpfung planerischer Mehrwerte zustehen in praktisch allen Bereichen verwenden, sofern sie dem ebenfalls sehr weit gefassten Raumplanungszweck dienen. Der Sachbereich der raumplanerischen Massnahmen ist vom kantonalen Recht nicht abschliessend geordnet, sondern belässt den Kommunen eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, wie sie die Verwendung der Mehrwertabschöpfung weiter regelt.

## 5.2. Regelungen zur Mehrwertabgabeverwendung im Kanton Aargau

### 5.2.1. Ausgleich von Planungsvorteilen nach aargauischem Recht

Auch der Kanton Aargau passte sein kantonales Baugesetz aufgrund des teilrevidierten RPG an und sorgte somit für die rechtliche Grundlage, Planungsvorteile angemessen auszugleichen. Obschon der eigentliche Gesetzgebungsauftrag bereits seit 1980 bestand und man sich im Kanton Aargau dessen bewusst war, lehnte es der Grosse Rat im Jahr 2009 noch ab, die Mehrwertabgabepflicht auf kantonaler Ebene gesetzlich zu regeln. Nur in sieben Gemeinden wurden die entsprechenden Grundlagen geschaffen, in weiteren Gemeinden wurden die Planungsmehrwerte vertraglich abgeschöpft.<sup>61</sup> Die Gesetzesänderungen unter dem Titel «Ausgleich von Planungsvorteilen», namentlich die neu eingefügten § 28a – § 28i BauG/AG<sup>62</sup> traten am 1. Mai 2017 in Kraft.

---

<sup>60</sup> Kreisschreiben AGEM (HRM2-Nr. 1/2018).

<sup>61</sup> Botschaft RR/AG Nr. 15.269, S. 15. Die Gemeinden Fischbach-Göslikon, Meisterschwanden, Waltenschwil, Wohlenschwil, Herznach, Mägenwil und Wohlen verfügten über eine entsprechende Grundlage, führten aber unterschiedlich hohe Abgabesätze ein (a.a.O. S. 17).

<sup>62</sup> SAR 713.100.

Wie im Kanton Solothurn haben die aargauischen Gemeinden die Möglichkeit, den Mindestabgabesatz von 20 Prozent zu erhöhen, allerdings auf maximal 30 Prozent (§ 28a Abs. 2 BauG/AG).<sup>63</sup> Im Unterschied zum solothurnischen Gesetz sind aber die aargauischen Kommunen von Beginn weg verpflichtet, bei Einzonungen 10 Prozent unmittelbar nach dem Bezug dem Kanton zu überweisen. Auf das Kriterium der kommunal bedeutungsvollen Einzonungen wird im BauG/AG nicht abgestellt. Sofern auf Gemeindeebene zusätzlich planerische Massnahmen der Abgabe unterstellt und höhere Abgabesätze definiert werden, fällt der gesamte Rest der Standortgemeinde zu (vgl. § 28e BauG/AG).

### 5.2.2. Verwendung der Mehrwertausgleichsabgabe gemäss § 28f BauG/AG

Auf Gesetzesstufe äussert sich das kantonale Recht nur sehr zurückhaltend zur Verwendung der Mehrwertabgabe. Die Entscheidung über die Verwendung der Erträge des Kantons wird dem Regierungsrat zugewiesen, welcher die Einzelheiten durch Verordnung regelt. Dem Gemeinderat wird gleichzeitig die abschliessende Kompetenz eingeräumt, über jene Erträge zu verfügen, die der Gemeinde zufließen. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe sind gemäss Bundesrecht zweckgebunden (§ 28f und § 28h Abs. 1 lit. c BauG/AG).

Die Materialien setzen sich nur marginal mit der Verwendungsfrage auseinander. Sie räumen aber den Gemeinden – im Rahmen der Zweckbestimmung des Bundesrechts – die Möglichkeit ein, diese für eigene raumplanerische Massnahmen einzusetzen. Die Mittel sollten verwendet werden, um die Wohn- und Standortattraktivität einer Gemeinde zu erhöhen, was einerseits der Akzeptanz der Mehrwertabgabe diene, andererseits würden so aber auch die Zahlungspflichtigen davon profitieren. Die Zweckbindung ist gemäss § 28f Abs. 3 BauG/AG nicht nur für den Kanton, sondern ausdrücklich auch für Gemeinden gesetzlich geregelt, wobei als Verwendungszwecke unter anderem die Aufwertung öffentlicher Räume (Dorfplätze, Parkanlagen, Spielplätze), Massnahmen des Ortsbildschutzes oder solche zur Eindämmung der Zersiedelung genannt werden. Auch sollen Kanton und Gemeinden den Ertrag unter anderem für die Förderung des überkommunalen Bauzonenabtauschs, zur Sicherung und Erhöhung der Qualität bei der Innenentwicklung oder zur Freihaltung und Besucherlenkung an See- und Flussufern verwenden. Auf eine Prioritätenordnung verzichtet das BauG, um den Gemeinden Raum zu belassen, die Mittel nach pflichtgemäßem Ermessen einzusetzen.<sup>64</sup>

Auf die nötige Akzeptanz der Mehrwertabgabe wird ebenfalls im Handbuch verwiesen, welches der Kanton hierzu erstellt hat: «Eine sachgerechte Verwendung der Mehrwertabgabe kann die Akzeptanz gegenüber grundsätzlich nach innen gerichteter Entwicklung, aber auch gegenüber der Kostenteilung erhöhen. Ziel sollte es sein, mit dieser Abgabe allfällige negative Folgen der Nutzungsintensivierung zu kompensieren oder positive Effekte auszulösen. Wann immer möglich, sollten solche Massnahmen in unmittelbarer Nähe der erfolgten Nutzungsintensivierung durchgeführt werden.»

---

<sup>63</sup> Botschaft RR/AG Nr. 15.269, S. 14; Botschaft RR/AG 16.164 (15.269), S. 6: Mit der Regelung, dass die Gemeinden einen höheren Abgabesatz festlegen können, werde auf die Gemeindeautonomie und die unterschiedlichen Situationen im Aargau Rücksicht genommen, indem der Mehrertrag bei der Gemeinde verbleibe. Weitere Varianten, bspw. die Festlegung eines einheitlichen Satzes von 20% wurde aus Gründen der fehlenden Flexibilität der Gemeinden bereits im ersten Entwurf verworfen (a.a.O. S. 8).

<sup>64</sup> Botschaft RR/AG Nr. 15.269, S. 26 f.

tensivierung stattfinden. So fliesst die Mehrwertabgabe sichtbar in konkrete Projekte zurück, die das direkte Umfeld aufwerten. Die Mittel kommen den Menschen zugute, die im entsprechenden Quartier leben und arbeiten – und damit indirekt auch den Investoren, die einen Mehrwertausgleich leisten.»<sup>65</sup>

### 5.2.3. Kantonale Mehrwertabgabeverordnung

Wie erwähnt, hat der Regierungsrat die Einzelheiten über die Verwendung der Mehrwertabgabe durch Verordnung zu regeln (§ 28h Abs. 1 lit. c BauG/AG). Mit Beschluss vom 15. März 2017 setzte der Regierungsrat des Kantons Aargau die erste Verordnung über die Mehrwertabgabe per 1. Mai 2017 in Kraft.<sup>66</sup> Diese widmet der Verwendung der Erträge einen eigenen Titel. Bereits der erste Blick auf die Bestimmung über den Verwendungszweck zeigt einen wesentlichen Unterschied zur Regelung im Kanton Solothurn: Die Verordnung regelt nämlich einzig die Verwendung jener erhobenen Mehrwertabgaben, die dem Kanton zukommen, indem ausgeführt wird, für welche Verwendungszwecke der Kanton kantonale Beiträge zuspricht, wobei ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis geleisteter Beiträge gefordert wird (§ 6 i.V.m. § 5 Abs. 1 MWAV/AG). Der Wortlaut der aufgezählten Verwendungszwecke weist indessen nicht darauf hin, dass es sich um eine abschliessende Aufzählung möglicher Zwecke handelt, zumal der Einleitungssatz das vorangehende Wort «namentlich» enthält und wieder auf die grundsätzlichen Raumplanungsziele und -grundsätze sowie die kantonale geregelte Zweckbindung von § 28f Abs. 3 BauG/AG hinweist.<sup>67</sup> Zur Verwendung der Ausgleichsabgaben, die die Einwohnergemeinden erheben, äussert sich die Verordnung nicht. Weitergehende Regelungen sind in eigenständigen Reglementen zu regeln, falls Abweichungen oder Konkretisierungen zur Verwendung erlassen werden sollen. Die in der MWAV/AG vorgesehenen Möglichkeiten, die Abgaben zu verwenden, seien für sie indessen nicht bindend, könnten aber als Anhaltspunkte verwendet werden.<sup>68</sup> Exemplarisch nennt § 6 MWAV/AG unter anderem folgende Optionen: Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität, wie namentlich Schaffung und Gestaltung öffentlicher Räume und Erholungsgebiete sowie Erhaltung und Entwicklung der Baukultur (lit. b); Durchführen von Verfahren zur Erhöhung der Siedlungsqualität (wie Wettbewerbe, Testplanungen und Studienaufträge [lit. c]); Erhalt von Fruchtfolgeflächen und Bodenaufwertung (lit. f) oder die Förderung von Wohnschwerpunkten (lit. h).

### 5.2.4. Zwischenfazit: Regelungsfreiheit der aargauischen Gemeinden

Die Bestimmungen im kantonalen BauG und der Mehrwertabgabeverordnung verdeutlichen, dass die erhobenen Abgaben sowohl durch den Kanton als auch die Gemeinden zweckgebunden zu verwenden sind. Dennoch belässt die Ausführungsgesetzgebung im Kanton den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Frage, wie sie den Einsatz der abgeschöpften Mittel regeln wollen. Insofern bleibt die Zweckbindung auch im Kanton Aargau an die Bestimmung von Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG angelehnt und sieht eine solche ganz allgemein für

---

<sup>65</sup> Handbuch/AG, S. 6.

<sup>66</sup> SAR 713.116.

<sup>67</sup> Die im Rahmen des Gesetzgebungsprozess diskutierten Verwendungsmöglichkeiten und -zwecke sind mehr oder weniger unverändert in die Verordnung überführt worden.

<sup>68</sup> Handbuch/AG, S. 3.

raumplanerische Massnahmen vor, ohne diese näher zu definieren. Indem der Gemeinderat die abschliessende Entscheidungskompetenz über die Verwendung der Erträge der Gemeinde innehat (§ 28f Abs. 4 BauG/AG) und ferner die Möglichkeit offensteht, den Abgabesatz auf Kommunalebene auf ein Maximum von 30 Prozent zu erhöhen (§ 28a Abs. 2 BauG/AG), wird deutlich, dass die Gemeinden weitere Bestimmungen erlassen können. Nicht nur in Bezug auf die Höhe, sondern auch auf die Verwendung. Im Handbuch wird auch ausdrücklich auf diese Konkretisierungsmöglichkeit auf kommunaler Ebene hingewiesen. Gleichzeitig werden «Musterformulierungen zum Ausgleich von Planungsvorteilen» zur Verfügung gestellt, mit dem Verweis, solche seien dann sinnvoll, wenn einzelne Verwendungszwecke in einer Gemeinde speziell hervorgehoben werden sollen.<sup>69</sup>

### **5.3. Mehrwertabgabe und deren Verwendung im Baugesetz des Kantons Bern**

#### **5.3.1. Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG**

Anders als die bisher betrachteten Kantone Solothurn und Aargau führte der Kanton Bern bereits 1985 den vertraglichen Ausgleich von Planungsvorteilen ein und war somit einer der wenigen Kantone, die schon länger eine Form der Mehrwertabgabe kannten, wenn auch nicht im Sinne der heutigen obligatorischen Abschöpfung.

Die verschärften Vorgaben von Art. 5 Abs. 1 RPG setzte der Kanton Bern durch die Revision des Baugesetzes um und setzte diese per 1. April 2017 in Kraft.<sup>70</sup> Unter dem Titel «Ausgleich von Planungsvorteilen» mit der geänderten Grundsatznorm von Art. 142 BauG/BE beziehungsweise den neu eingefügten Folgeartikeln folgte ein Systemwechsel: Von der bisher zwischen Grundeigentümerschaft und Planungsbehörde vertraglich geregelten Abschöpfung hin zu einem bundesrechtlich geregelten Vorgehen. Der Regierungsrat setzte sich bei den Revisionsarbeiten ebenfalls mit dem für den Kanton verbleibenden Regelungsspielraum hinsichtlich der Abgabenverwendung auseinander. Eine von den anderen Kantonen abweichende Schlussfolgerung lässt sich erwartungsgemäss aber auch hier nicht finden: Es verbleibt, die Modalitäten der Verwendung jener Erträge zu regeln, die nicht für Entschädigungen aus materieller Enteignung infolge Auszonungen benötigt werden sowie für die Verwendungsmöglichkeiten im Rahmen von Art. 3 RPG etc. Die Umsetzung der Mehrwertabschöpfung beschränkt sich somit auch im bernischen Baugesetz auf die bundesrechtliche Minimalregelung und gewährt den Gemeinden, auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, einen möglichst weiten, für die differenzierte Anwendung nötigen Handlungsspielraum. Die Tatsache, dass sich das kantonale Recht auf die nötigen Form- und Verfahrensbestimmungen beschränkt, wird insbesondere auch mit dem Interesse der Rechtssicherheit begründet.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl. die publizierten Musterformulierungen zum Ausgleich von Planungsvorteilen sowie weitere Hilfsmittel: [https://www.ag.ch/de/bvu/raumentwicklung/innenentwicklung/werkzeugkasten/werkzeugkasten\\_6/werkzeugkasten\\_6-2.jsp](https://www.ag.ch/de/bvu/raumentwicklung/innenentwicklung/werkzeugkasten/werkzeugkasten_6/werkzeugkasten_6-2.jsp), abgerufen am 02.10.2020.

<sup>70</sup> BSG 721.0; BSIG 7/721.0/32.1.

<sup>71</sup> RRB/BE-Nr. 1061.2015, S. 38 ff., S. 63 f.; ZAUGG, Art. 142–142f, N 2; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen S. 77; POLITER, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. 5, Fn 35; SCHNEIDER, S. 1; WEDER/BUSSMANN, S. 341; BERGER, S. 350.

### 5.3.2. Verwendung der Mehrwertabschöpfung nach bernischem Recht

Hinsichtlich der Verwendung der Erträge sieht der mit der Revision neu eingeführte Art. 142f BauG/BE vor, dass diese zu 90 Prozent der für die Planung verantwortlichen Gemeinde und zu 10 Prozent dem Kanton zufallen und diese nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG) zu verwenden sind. Zudem schaffen Kanton und Gemeinden entsprechende Spezialfinanzierungen.

Somit folgt auch das bernische Gesetz der sehr offenen Formulierung des RPG und belässt dem Kanton grossen Handlungsfreiraum, für welche der vielen Möglichkeiten der Raumplanung die Erträge eingesetzt werden. Weitere Verwendungsmöglichkeiten definiert aber auch das kantonale BauG/BE nicht. Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses war aber darauf hingewiesen worden, diese könnten für die Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturvorhaben, von wissenschaftlichen Untersuchungen archäologischer Fundstellen oder Stätten im Sinn der Denkmalpflegegesetzgebung oder für den Erwerb von Grundstücken für Wohn- und Arbeitszwecke von kantonaler Bedeutung verwendet werden.<sup>72</sup> Die Einnahmen fallen deshalb zu einem so grossen Teil den Gemeinden zu, weil es zum Einen die Kommunen sind, die die grundeigentümergebundenen, abgabepflichtigen Planungsmassnahmen durch ihre Nutzungspläne auslösen und durchzusetzen haben und bei denen zum Anderen auch die entsprechenden Kosten anfallen.<sup>73</sup>

Mit Datum vom 1. März 2020 wurde Art. 142 Abs. 4 BauG/BE redaktionell geändert und neu ausdrücklich geregelt, dass die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 5 RPG) in einem Reglement regeln.<sup>74</sup> Änderungen in Bezug auf die Verwendungsfrage wurden hingegen keine vorgenommen. Ähnlich wie in Solothurn steht auch den Gemeinden im Kanton Bern ein Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe zur Verfügung, welches im Rahmen des Handlungsspielraumes auf die örtlichen Verhältnisse angepasst werden kann.<sup>75</sup>

Ein parlamentarischer Vorstoss, gemäss welchem den bernischen Gemeinden die Möglichkeit hätte geboten werden sollen, die Verwendung der Mehrwerterträge in ihren einschlägigen Reglementen ebenfalls für die Förderung von Heizverbänden vorzusehen, hat der Regierungsrat im Übrigen zu Recht als bundesrechtswidrig beurteilt und abgewiesen, nachdem es sich hierbei nicht um eine raumplanerische Massnahme handelt.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> RRB/BE-Nr. 1061.2015, S. 70.

<sup>73</sup> Am 2. September 2015 beantragte der RR noch eine unterschiedliche Verteilung der Erträge im Verhältnis von 70/30 für den obligatorischen Teil der Abschöpfung aus Einzonungen und ein Splitting von 90/10 Prozent für Erträge aus der optionalen Mehrwertabgabe. Er begründete dies mit den Mindereinnahmen beim Kanton aus der Grundstückgewinnsteuer (a.a.O. S. 69); PFLÜGER, S. 300; ZAUGG, Art. 142–142f, N 13; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich S. 634.

<sup>74</sup> Anders als im Kanton Solothurn meint das bernische Recht kein genehmigungspflichtiger kommunaler Erlass; Vgl. Vortrag RR Nr. 2018.JGK.4277; RRB/BE-Nr. 130/2020: Mit der Verordnung über die Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe werden die dem Kanton zufallenden Erträge der Mehrwertabgabe sowie deren Verwendung separat geregelt (BSG 721.14).

<sup>75</sup> Muster/BE Erläuterungen MWAR/BE.

<sup>76</sup> RRB/BE-Nr. 15/2020.

### 5.3.3. Musterreglement des Kantons Bern zur Mehrwertabgabeverwendung

Der Kanton Bern hat sich ebenfalls dazu entschieden, seinen Gemeinden ein Musterreglement zur Verfügung zu stellen, welches jene Regelungsbereiche hervorhebt, in denen zusätzliche oder abweichende Regelungen auf Kommunalstufe möglich sind. Was die Thematik der Ertragsverwendung betrifft, weicht dieses allerdings weder vom Bundesrecht noch vom kantonalen Baugesetz ab und bestimmt in allgemeiner Weise, dass diese für die in Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG vorgesehenen Zwecke zu verwenden sind. Mehr lässt sich auch aus den Erläuterungen dazu nicht entnehmen.<sup>77</sup>

### 5.3.4. Zwischenfazit: Handlungsspielraum der Berner Gemeinden

Nicht anders als in den bisher betrachteten Ausführungsgesetzgebungen regelt auch der Kanton Bern den Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen und die Verwendung der daraus resultierenden Erträge nur, soweit er vom Bundesrecht dazu verpflichtet ist. Sämtliche anderen Regelungen, wozu auch die Ertragsverwendungen gehört, können die Gemeinden im Rahmen ihrer Rechtsetzungskompetenz selbständig erlassen.

## 5.4. Fazit: Gemeindeautonomie bei der Verwendungsregelung

Die Raumplanung, insbesondere der Erlass von Nutzungsplänen, welche die zulässige Bodennutzung für die Grundeigentümer verbindlich regeln und die dadurch einen abgabepflichtigen Mehrwert erfahren können, stellt unbestritten eine Aufgabe der Gemeinde dar. In diesem Sachbereich sind sie deshalb weitgehend autonom. Es stellt sich die Frage, ob die kantonalen Gesetze den Gemeinden denselben Freiraum einräumen, wenn es um Regelungen zur Verwendung der Mehrwertabgaben geht.

Die betrachteten Ausführungsgesetzgebungen der Kantone Aargau, Bern und Solothurn räumen den Gemeinden allesamt eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Regelung von Ertragsverwendungen aus raumplanungsbedingten Mehrwertabschöpfungen ein. So wird schnell deutlich, dass sich die kantonalen Ausführungsgesetzgebungen allesamt nicht weiter einschränkend äussern, wie die von den Grundeigentümern erhobenen Erträge verwendet werden müssen. Es finden sich vorzugsweise Wiederholungen der im RPG enthaltenen Mindestregelungen. Mit anderen Worten schreiben die kantonalen Gesetze einzig vor, dass die obligatorischen Mehrwertabschöpfungen der Raumplanung zu dienen und den raumplanerischen Zwecken folgend einzusetzen sind. Keiner der Kantone regelt aber in verbindlicher Weise, welche konkreten planerischen Massnahmen vordergründig gemeint sind. Sie verweisen ganz allgemein nur auf Bundesrecht. Ein grosser Teil der Regelungen wird den Gemeinden überlassen, die weitergehende Bestimmungen erlassen können, mitunter ebenfalls zur Frage, in welche raumplanerischen Massnahmen die Einnahmen fliessen sollen. Die Freiheit, die der Bundesgesetzgeber den Kantonen einräumt, geben diese mehr oder weniger in unverändertem Umfang der untersten föderalen Ebene weiter. Dass den Kommunen eine erhebliche Entscheidungsfreiheit in dieser Frage eingeräumt wird, erscheint aus Gründen der

---

<sup>77</sup> Erläuterungen MWAR/BE, S. 9.

Subsidiarität und der sehr unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse sachgerecht. Nicht alle Kommunen haben gleiche Bedürfnisse an Infrastruktur, am Landschafts- oder Kulturrumschutz oder weiteren Raumplanungsmassnahmen wie beispielsweise die Gestaltung öffentlicher Räume.

## **6. Vergleich der kommunalen Regelungen**

### **6.1. Regelungen in den Städten Solothurn und Olten**

#### 6.1.1. Reglement zum Planungsausgleich der Stadt Solothurn

Dass der Kanton Solothurn seinen Gemeinden ein sehr offen formuliertes Musterreglement zur Verfügung gestellt hat, welches den Bedürfnissen entsprechend angepasst werden kann, wurde bereits erwähnt. Das stellt zweifelsfrei eine gute Möglichkeit dar, in einem mehr oder weniger neuen Regelungsbereich Hilfestellung anzubieten.

Auch der Gemeinderat der Stadt Solothurn orientierte sich an dieser Vorlage und beschloss ein eigenes Reglement zum Planungsausgleich, welches per 8. Juli 2019 in Kraft trat.<sup>78</sup> Dieses übernimmt unverändert die vom Kanton formulierte Musterbestimmungen, die gleichzeitig den Mindestvorgaben gemäss RPG entspricht. Ausserdem ist der vom Kanton zur Verfügung gestellte Variantentext zur Verwendung der abgeschöpften Erträge enthalten. Die Regelung wurde ohne weitere Anpassung ins Reglement überführt. § 3 Abs. 3 PAR/SO lautet nunmehr: «Insbesondere trifft die Gemeinde mit dem Ertrag, der nicht für die Entschädigung aus materieller Enteignung benötigt wird, Massnahmen, um brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in der Bauzone zu aktivieren und den öffentlichen Raum aufzuwerten.» Anlässlich der Beratung wurde über die Formulierung «...um den öffentlichen Raum aufzuwerten»<sup>79</sup> debattiert, letztlich aber darauf hingewiesen, dass das RPG diese Ergänzung nicht enthalte, so dass dieser Passus nicht als Einschränkung der Verwendungsmöglichkeiten zu betrachten sei. Als konkrete Beispiele, was unter der Aufwertung des öffentlichen Raumes zu verstehen ist, wurden zwei Areale in Bahnhofnähe genannt, deren Verbesserung der Umgebung mit den eingenommenen Mitteln mitfinanziert werden könne. Dieser Auffassung kann ohne weiteres beigeplant werden, nachdem sich zeigt, welcher weiten Handlungsspielraum sowohl das RPG als auch das kantonale Gesetz den Gemeinden einräumt. Hingegen lässt sich die im Rahmen der Diskussionen vertretene Ansicht, wonach das zur Verfügung gestellte Musterreglement keine weiteren Abänderungen vertragen hätte, nicht teilen. Umso mehr, als den Kommunen gerade in der Frage der Ertragsverwendungen eine ganz erhebliche Autonomie eingeräumt wird. Die lokalen Bedürfnisse und Verhältnisse können derart unterschiedlich sein, dass die Möglichkeiten und der Handlungsspielraum, die Mittel einzusetzen, entsprechend gross sein müssen.

---

<sup>78</sup> Nr. 717.

<sup>79</sup> Hervorhebung durch die Verfasserin. Ein Antrag um Streichung des gesamten Absatzes wurde im Gemeinderat abgelehnt (Protokoll GR/SO Nr. 2019/04, S. 42 f.).

### 6.1.2. Planungsausgleichsreglement der Stadt Olten

Die Stadt Olten konkretisiert den angemessenen Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen ebenfalls in einem eigenen Planungsausgleichsreglement<sup>80</sup>. Vom Musterreglement des Kantons weicht es einzig darin ab, dass die beiden Absätze zur Frage, wie die Gelder verwendet werden können, zusammengefasst werden. Ansonsten stellt es eine Wiederholung der kantonalen Bestimmung dar und verweist entsprechend auf die bundesrechtlichen Bestimmungen. Auf die Aufnahme von weiteren Verwendungsmöglichkeiten im Sinne Musterreglements wurde gänzlich verzichtet. Die Gemeinde war sich dem erheblichen Spielraum, der ihr aufgrund der weit gefassten Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG eingeräumt wird, durchaus bewusst. So wurde im Rahmen der Entwurfsberatung von einem «bunten Strauss von Möglichkeiten» gesprochen, die aber aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht ins Reglement aufgenommen wurden. Klar gestellt wurde dagegen, dass beispielsweise eine Mittelverwendung für Einzelbauten wie bspw. ein Schulhaus unzulässig, der Einsatz für die Sicherung von Schulwegen dagegen zulässig sei, da es sich hierbei um raumplanerische Massnahmen handle. Denkbar seien auch Investitionen in die Förderung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus oder von Naherholungsgebieten oder die Finanzierung von Massnahmen gegen Luftverschmutzung und Lärm.<sup>81</sup>

### 6.1.3. Zwischenfazit: Quasi identische Regelungen in Solothurn und Olten

Die beiden statistisch vergleichbaren Städte Solothurn und Olten haben beide das vom Kanton erarbeitete Musterreglement übernommen und angepasst, wobei sich diese nicht merklich voneinander unterscheiden. Anders als Olten enthält das PAR/SO nähere Ausführungen zur Verwendung der Erträge, wenn auch nicht konkreter, als dies bereits im Bundesrecht enthalten ist. So kann nämlich die «Aufwertung des öffentlichen Raumes» kaum je definiert werden, handelt es sich doch um einen Begriff, der sehr weit und nicht in exakte Grenzen gefasst werden kann.

## 6.2. Regelungen zur Abgabeverwendung in den Städten Aarau, Baden und Brugg

Das BauG/AG gibt erwartungsgemäss lediglich vor, dass die Gemeinden die Erträge aus der Mehrwertabgabe gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts zu verwenden haben. Die Verordnung regelt zudem nur die Verwendung derjenigen Erträge, die dem Kanton zufließen. Den Gemeinden wurden zwar sog. «Musterformulierungen für den Planungsausgleich» zur Verfügung gestellt, nicht aber ein Musterreglement wie in den Kantonen Solothurn und Bern.

### 6.2.1. Verzicht auf kommunale Regelungen in der Stadt Aarau

Die Stadt Aarau hat kein kommunales Reglement erlassen. Sie stützt sich bezüglich der Ertragsverwendung auf das kantonale BauG sowie die BNO/Aarau<sup>82</sup>. Diese handelt den Mehrwertausgleich allerdings in einem Paragraphen ab, der sich nur zum Abgabesatz bei Einzo-

---

<sup>80</sup> SR 514.

<sup>81</sup> Protokoll Stadtrat Olten Nr. 296, S. 5; Protokoll. Gemeindeparlament Olten 2018/29, S. 36 f.

<sup>82</sup> SRS 7.1-1.

nungen, nicht aber zur Verwendung der abgeschöpften Erträge äussert. Mit der Begründung, das kantonale Recht regle alles abschliessend, verzichtete die Stadt Aarau weitere Ergänzungen oder Anpassungen der BNO im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich.<sup>83</sup>

#### 6.2.2. Verwendung der Mehrwertausgleichserträge in der Stadt Baden

Anders als in Aarau finden sich in der BNO/Baden<sup>84</sup> keine Bestimmungen zum Mehrwertausgleich. Die Gemeinde stützt sich bis anhin auf die kantonalen Regelungen. Sie wird die Abschöpfung der Mehrwerte und deren Verwendung aber inskünftig ebenfalls in einem kommunalen Erlass regeln. Der Entwurf des Stadtrates zu einem Mehrwertabgabereglement, der vom Einwohnerrat am 21. Oktober 2020 hätte verabschiedet werden sollen, wurde kurz vor der Sitzung zurückgezogen und soll voraussichtlich im ersten Quartal 2021 erneut vorgelegt werden. Der Rückzug lag darin begründet, dass im Vorfeld offensichtlich (zu) viele Hinweise auf Änderungsanträge bekannt geworden waren. Es ist nunmehr geplant, dieses vor einer erneuten Traktandierung in geeigneter Form in Vernehmlassung zu schicken.<sup>85</sup>

Trotzdem lohnt sich ein Blick auf den zurückgezogenen Entwurf. In seinem Antrag führte der Stadtrat aus, die Gemeinden seien aufgrund der neuen Gesetzeslage zur Überprüfung, allenfalls Revision der bisherigen Planungspraxis beim Ausgleich von Planungsvorteilen gehalten. Dabei sei es der Kommune offen gestanden, die Mehrwertabgabe direkt gestützt auf Bundesrecht oder kantonales Recht zu erheben oder aber präzisierende Regelungen zu erlassen. Das Reglement stelle ein auf Badener Erfordernisse abgestimmter Erlass dar, welcher die wichtigsten Aspekte des Mehrwertausgleichs verbindlich regle. Damit setze sich die Stadt Baden eine Leitplanke sowohl für die Erhebung als auch die Verwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich.<sup>86</sup>

Der Entwurf ist mit fünf Paragraphen ebenfalls sichtlich knapp ausgefallen. Dennoch enthält die Bestimmung zum Verwendungszweck der Mehrwerterträge im Vergleich zu den bisher betrachteten kommunalen Erlassen sehr konkrete Anordnungen. De lege ferenda sollten die Mittel des Spezialfonds<sup>87</sup> gemäss § 4 Abs. 2 E-MWAR/Baden namentlich für Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungs- und Wohnqualität, insbesondere für Planung (Wettbewerbe, Studienaufträge, Testplanungen usw.) und Realisierung von öffentlichen Freiräumen, Anlagen des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Radwegen, Erholungsanlagen usw. verwendet werden. Als Novum erweist sich die Bestimmung, dass mindestens 50 Prozent des monetären Mehrwertausgleiches in jenem Stadtteil verwendet werden müssen, in dem dieser entstanden ist (§ 4 Abs. 2 E-MWAR/Baden). Somit beabsichtigt die Stadt Baden als bisher Einzige, die Verwendung der Mehrwertausgleichsabgabe zumindest teilweise lokal einzuschränken und berücksichtigt die Verhältnisse innerhalb der Gemeinde. Diese zusätzliche örtliche Zweck-

---

<sup>83</sup> Vgl. § 70 BNO/Aarau; PB Aarau, S. 86.

<sup>84</sup> KER 700.100.

<sup>85</sup> Schriftliche Auskunft des Stadtschreibers der Stadt Baden, E-Mail an die Verfasserin vom 29. Oktober 2020.

<sup>86</sup> Antrag Stadtrat Baden Nr. 60/20, S. 2, 4.

<sup>87</sup> Eine Verordnung über den Fonds Mehrwertausgleich gemäss § 28 ff. BauG/AG soll vom Stadtrat erlassen und dem Einwohnerrat nur zur Information vorgelegt werden.

bindung ermöglicht eine teilweise Mitfinanzierung von Erstellungskosten neuer Infrastrukturanlagen.<sup>88</sup>

### 6.2.3. Richtlinien der Stadt Brugg zur Verwendung der Mehrwertabgabe

Die Ausgangslage zur Mehrwertabgabe bzw. deren Regelungen in der Stadt Brugg präsentiert sich ähnlich wie in der Stadt Aarau. Auf den Erlass kommunaler Regelungen wurde bis zum heutigen Zeitpunkt verzichtet. Die Stadt Brugg stützt sich bezüglich der Verwendungsmöglichkeiten auf die massgebenden bundesrechtlichen und kantonalen Bestimmungen. Im Zusammenhang mit dem Planungsmehrwert räumt die BNO/Brugg dem Stadtrat die Kompetenz ein, in bestimmten Fällen verwaltungsrechtliche Verträge mit den Grundeigentümern abzuschliessen (§ 3a BNO/Brugg). Gestützt auf diese Bestimmung und zur Sicherstellung einer rechtsgleichen Praxis verabschiedete der Stadtrat eine Richtlinie zum Mehrwertausgleich (Anhang 1).<sup>89</sup> Entsprechend der Kompetenznorm bezieht sich diese allerdings speziell auf die Verträge mit betroffenen Grundeigentümern, nicht aber auf die obligatorisch abzuschöpfenden Mehrwertabgaben gemäss RPG (Einzonung). Einer analogen Anwendung der in der Richtlinie enthaltenen Verwendungsbestimmung auf die Abschöpfung von Planungsmehrwerten, die den Grundeigentümern bei Um- oder Aufzonungen entstehen, steht allerdings nichts entgegen. Demnach verwendet die Gemeinde die Einnahmen im Sinne einer Spezialfinanzierung für Massnahmen, welche die Erschliessung und Aufwertung der Siedlung betreffen, für den Ausbau des übergeordneten Verkehrsnetzes, für andere Massnahmen der Raum- und Siedlungsentwicklungen (§ 7 BNO/Brugg). Diese Formulierung kann indessen kaum dahingehend verstanden werden, dass der Stadtrat der Gemeinde erhebliche Einschränkungen bei der Ertragsverwendung auferlegen wollte, sondern dürfte bloss die Breite möglicher raumplanerischer Massnahmen aufzeigen, welche mit den Einnahmen finanziert werden können.

Im Rahmen der aktuellen Ortsplanungsrevision hat die Stadt Brugg die BNO revidiert. Doch lässt sich auch dieser keine Einzelheiten darüber entnehmen, wie der abgeschöpfte Mehrwert zu verwenden sein wird. Im Gegenteil bestimmt § 4 nBNO/Brugg zum Planungsmehrwert einzig noch, dass Vertragsabschlüsse mit Eigentümern möglich sind. Der Mehrwertausgleich soll aber gewährleisten, dass die aus der Innenentwicklung resultierenden Kosten für Infrastruktur und Aufwertung der Siedlung finanzierbar sind.<sup>90</sup>

Gemäss Auskunft der Stadtplanerin von Brugg soll in naher Zukunft ein eigenständiges Reglement erarbeitet werden, in dem insbesondere auch der Verwendungszweck der Mehrwert-

---

<sup>88</sup> Kommentar E-MWAR/Baden, S. 4. Als (mit-)finanzierbare Infrastrukturen werden Park- und Freianlagen genannt.

<sup>89</sup> Richtlinie zum Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen vom 22. August 2017.

<sup>90</sup> PB Brugg/Windisch, S. 51 f.; Antrag Stadtrat Brugg, S. 16; Protokoll Einwohnerrat Brugg, S. 370. Der Einwohnerrat beschloss die neue Nutzungsplanung am 22. November 2019, darunter ebenfalls die Bestimmung zum Planungsmehrwert, nachdem ein Rückweisungsantrag zu § 4 abgelehnt worden war. Die nBNO ist bis zum heutigen Zeitpunkt vom Regierungsrat nicht genehmigt, weshalb diese noch keine Anwendung findet. Dass die Frage, wie die eingemommenen Mehrwertabgaben verwendet werden sollen, anlässlich der Beratung im Einwohnerrat nicht diskutiert worden war, dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass das Reglement überhaupt keinen Bezug zu dieser Frage nimmt.

abgaben konkretisiert werden soll. Dies, nachdem sich herausgestellt hat, dass dieser Frage bis anhin zu wenig Beachtung geschenkt wurde und überdies Anwendungsbeispiele fehlen. Als Spezialfall präsentiert sich die Lage in Schinznach-Bad. Seit 1. Januar 2020 gehört die ehemalige Gemeinde als Stadtteil zu Brugg. Interessanterweise wurde die BNO/Schinznach-Bad kurz vor der Fusion, nämlich am 8. November 2019, von der Gemeindeversammlung beschlossen und am 1. Juli 2020 vom Regierungsrat genehmigt. Das heisst, der Stadtteil verfügt auch nach dem Zusammenschluss weiterhin über eine eigenständige BNO. Unklar erscheint bei dieser Konstellation, ob die vom Stadtrat Brugg verabschiedete Richtlinie zum Mehrwertausgleich auch für dieses Gebiet anwendbar ist. Denn die BNO/Schinznach-Bad enthält gar keine Bestimmung zum Planungsausgleich und verweist auf die einschlägigen Vorschriften des übergeordneten Rechts (§ 2 BNO/Schinznach-Bad).<sup>91</sup> Eine analoge Anwendbarkeit der genannten Richtlinien erscheint aus Sicht der Verfasserin als angebracht. Besonders, da sich die Exekutiven von Brugg und Windisch<sup>92</sup> auf eine gemeinsame Anwendbarkeit ausdrücklich geeinigt bzw. diese gemeinsam verabschiedet haben. Gerade im Bereich der Raumplanung bietet ein Zusammenschluss von Gemeinden die ideale Möglichkeit, diese über ein grösseres Gebiet hin vorzunehmen. Auch für eine Harmonisierung der Reglemente oder zumindest eine einheitliche Anwendung der Erlasse scheint eine Fusion geradezu prädestiniert zu sein. Darüber hinaus besteht von Gesetzes wegen eine gewisse Pflicht, Nutzungspläne regional abzustimmen (§ 13 Abs. 1 BauG/AG).<sup>93</sup>

#### 6.2.4. Zwischenfazit: Fehlende kommunale Reglemente der aargauischen Gemeinden

Die gesetzlichen Bestimmungen in den Städten Aargau, Baden und Brugg zeigen sich einheitlich, was die Regelungen der Mehrwertabgabeverwendung betrifft: Keine der drei betrachteten Städte hat einen Erlass verabschiedet. Sie alle stützen sich bei den vorliegend zu beantwortenden Fragen ausschliesslich auf die Grundsatznormen des RPG, denjenigen des kantonalen Ausführungsgesetzes und allenfalls Bestimmungen der kommunalen Bau- und Nutzungsordnungen. Einzig die Stadt Baden beabsichtigt konkret einen eigenständigen Erlass, der die Verwendungsfrage relativ genau regeln soll. Ob und in welchem Umfang sich das endgültige Reglement letztendlich vom Entwurf unterscheiden wird, und ob auch die Bestimmungen der Abgabeverwendung Änderungen erfahren werden, ist zum Zeitpunkt des Projektabschlusses unklar. Allerdings darf bereits heute gesagt werden, dass die angedachte Regelung, wonach die Hälfte der abgeschöpften Mehrwerterträge am Ort des Erhebens reinvestiert werden soll, erheblich zur Akzeptanz der Ausgleichsabgabe beitragen dürfte. Daneben besteht auch bei einer solchen Bestimmung mit einer gewissen örtlichen Einschränkung weiterhin ein relativ grosser Handlungsspielraum, welche raumplanerischen Massnahmen mit den eingenommenen Abgaben konkret finanziert werden sollen.

---

<sup>91</sup> Im zugehörigen Raumplanungsbericht sind nur wenige Ausführungen zur Mehrwertabgabepflicht enthalten mit dem Hinweis, in Schinznach-Bad seien keine Einzonungen vorgesehen und einzig eine speziell genannte Umzonung löse die Abgabepflicht aus. Wofür die in diesem Fall erhobene Mehrwertgabe verwendet werden soll, wird dagegen offengelassen (PB Schinznach-Bad).

<sup>92</sup> Die Gemeinde Windisch ist weiterhin eine eigenständige Körperschaft, dennoch wurde die Raumplanung resp. die Gesamtrevision der Nutzungsplanung auf den erweiterten Raum «Brugg Windisch», mithin über die Gemeindegrenzen hinaus gemeinsam vorangetrieben und koordiniert.

<sup>93</sup> PB Brugg/Windisch, S. 52.

### 6.3. Kommunale Regelungen zur Mehrwertabgabeverwendung im Kanton Bern

Für den Kanton Bern stellt das revidierte RPG keine grundlegende Neuerung dar, was die Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten betrifft. Anders als nach neuem Recht wurden diese jedoch vor dessen Inkrafttreten mit den Grundeigentümern auf vertraglichem Weg erhoben. Dabei wurde jeweils gleichzeitig auch über die Frage, wie die eingenommenen Mittel verwendet werden, verhandelt. Diese Vertragslösungen wichen nun der obligatorischen Abschöpfung der erlangten planungsbedingten Vorteile. Ähnlich wie der Kanton Solothurn bestehen auch im Nachbarkanton Muster-Unterlagen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Regelungen zur Mehrwertabgabe. Darunter befindet sich ein Musterreglement, welches auf die kommunalen Bedürfnisse und Verhältnisse angepasst werden kann. Nebst Bestimmungen zum Abgabegegenstand, der Bemessung der Abgabe und zum Verfahren regelt die Vorlage ebenfalls die Verwendung: «Die Erträge aus der Mehrwertabgabe sind für die in Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> des Raumplanungsgesetzes (RPG) vorgesehenen Zwecke zu verwenden.»<sup>94</sup> Auch der Kanton Bern räumt den Gemeinden somit den im Sinne des RPG grösstmöglichen Handlungsspielraum ein, eigene Regelungen zu erlassen.

#### 6.3.1. Verwendung der Mehrwertabgabe in der Stadt Biel

Die Stadt Biel hat die Thematik der Mehrwertabschöpfung in ein eigenes Reglement über die Mehrwertabgabe<sup>95</sup> überführt, welches hinsichtlich der Ertragsverwendung in Art. 5 nur marginal vom Muster-Reglement abweicht: «Die Erträge aus der Mehrwertabgabe dürfen für sämtliche in Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG vorgesehenen Zwecke verwendet werden.» Damit belässt auch das MWAR/Biel den zuständigen Planungs- und Entscheidbehörden erheblichen Spielraum, die aus der Mehrwertabschöpfung eingenommenen Mittel zu verwenden. Schranke bildet auch hier, dass diese raumplanerischen Zwecken dienen müssen. Dass damit eine Fülle von Möglichkeiten besteht, zeigt die seit etlichen Jahren in Biel praktizierte Vertragslösung. Mit Blick auf eben diese Praxis wurde beim Erlass des neuen Reglements darauf hingewiesen, dass die abgeschöpften Mehrwerte grundsätzlich für Aufwertungsmassnahmen im Umfeld des betroffenen Grundstücks eingesetzt worden waren. So bspw. für die sog. Schüssinsel<sup>96</sup>, welche nun der ganzen Bevölkerung als Naherholungsraum diene. Bezugnehmend auf ein weiteres Projekt wurde der Einsatz der Mehrwerterträge in einen neuen Park damit begründet, dadurch den grossen Freiraumbedarf der neu entstandenen Überbauung decken zu können. Mit dem Wechsel vom Vertragsmodell auf die obligatorische Abschöpfung ändert die Stadt Biel ihre Praxis somit bei der Verwendungsfrage nicht: Die mittels Mehrwertabschöpfung generierten Mittel sollen weiterhin für Aufwertungs- und Infrastrukturmassnahmen in der Nähe der betroffenen Grundstücke eingesetzt werden. Handlungsbedarf im öffentlichen Raum i.S.v. Erholungs- oder Freiflächen würden sich insbesondere bei Neuüberbauungen ergeben.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Art. 5 Muster/BE.

<sup>95</sup> SGR 721.15.

<sup>96</sup> Die Stadt Biel wirbt auf Ihrer Website für den Park Schüssinsel und bezeichnet diesen als Naherholungsgebiet zwischen zwei Quartieren mit grosszügigen Grünflächen, einem naturnahen Flusslauf der Schüss und einem praktischen Wegenetz.

<sup>97</sup> Protokoll Stadtrat Biel, S. 181.

### 6.3.2. Mehrwertausgleichsreglement der Stadt Thun

Das per 1. September 2018 in Kraft getretene MWAR/Thun<sup>98</sup> orientiert sich wie die Bieler Regelung an der Mustervorlage des Kantons Bern. Trotz etwas anderer Formulierung der Verwendungsbestimmung – die Marginalie von Art. 10 MWAR/Thun lautet «Zweckbindung» – verbirgt sich dahinter inhaltlich nichts anderes als der bereits bestens bekannte Verweis auf die bundesrechtliche Bestimmung von Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG, der die Ertragsverwendung an raumplanerische Massnahmen bindet. Die im Thuner Reglement verwendete Formulierung scheint insbesondere die Zweckbindung der Mehrwertabgabe respektive deren Äufnung in einer Spezialfinanzierung besonders hervorheben zu wollen, ansonsten wird hingegen auf die möglichen Verwendungen hingewiesen, welche das eidgenössische Raumplanungsrecht vorsieht: Für die Erhöhung der Qualität von Siedlungsentwicklungen durch Grünflächen, den Bau von öffentlich zugänglichen Parks oder für eine grossflächige Anpassung der Infrastruktur an die Entwicklungen. Unter der Prämisse, dass die zu realisierenden Vorhaben auch tatsächlich der Raumplanung zuzuordnen sind, können die Mittel auch eingesetzt werden, um Erschliessungen für den motorisierten Verkehr (Strassen) oder Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs zu realisieren. Als weitere Vorschläge wurden in den Beratungen eine Erhöhung der Anzahl Grünflächen, eine attraktive Gestaltung des Aussenraums oder die Schaffung von Erholungsflächen genannt.<sup>99</sup> Soweit die Stadt Thun die Erträge aus Mehrwertabschöpfungen allerdings auch für Bildungsinfrastrukturen einsetzen will, fehlt hier der nötige Zusammenhang zur Raumplanung. Alleine das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses an einer bestimmten Einrichtung vermag dem raumplanerischen Zweck nicht gerecht zu werden. Anders sieht es dagegen aus, wenn unter dem Begriff «Bildungsinfrastrukturen» nicht die Liegenschaften an sich gemeint sind, sondern die Umgebungsgestaltung des öffentlichen Raumes.

### 6.3.3. Zwischenfazit: Die Abgabeverwendung der Städte Biel und Thun

Es erscheint nur wenig überraschend, dass sich auch die mit Solothurn vergleichbaren Städte im Kanton Bern in weiten Teilen am übergeordneten Recht orientieren und trotz der weiten Regelungskompetenz kaum eigene Bestimmungen zur Verwendung der abgeschöpften Mehrwerte erlassen haben. Beide Gemeinden haben vom Mustererlass Gebrauch gemacht und diesen auf ihre Stadt angepasst, soweit dies als nötig erachtet wurde. Weder die Stadt Biel noch die Stadt Thun haben Einschränkungen oder Spezialregelungen vorgenommen, wie die Erträge im Einzelfall zu verwenden sind.

---

<sup>98</sup> SSG 701.1.

<sup>99</sup> Bericht Gemeinderat Thun, S. 4; Protokoll Stadtrat Thun, S. 212 ff.

## 7. Vergleichsergebnisse

Unabhängig der kantonalen Regelungen, welche Anteile den Gemeinden oder den Kantonen zufließen, öffnet sich hinsichtlich der Verwendung der Mehrwertabgabenerträge auf Gemeindeebene ein «window of opportunity». Den Kommunen steht eine Unmenge von Optionen offen, den Einsatz der abgeschöpften Erträge im Rahmen ihrer Zweckbindung an die Raumplanung zu konkretisieren. Während die einen bisher auf ein eigenständiges Reglement verzichtet haben oder sich trotz kommunaler Erlasse nicht bzw. nur niederschwellig mit der Thematik auseinandersetzen, haben andere Gemeinden autonome Regelungen. Ein Teil der letztgenannten übernehmen aber in weiten Teilen die Bestimmungen des übergeordneten Rechts. Eine deutliche Auseinandersetzung mit der Frage, wie die Einnahmen auf dem jeweiligen Gemeindegebiet zu verwenden sind, ist nur in wenigen Fällen erkennbar. Augenfällig erscheint, dass sich die Gemeinden vorzugsweise an einem Musterreglement orientieren. Sofern ein solches besteht, ist begründet, dass die darin enthaltenen Bestimmungen zur Ertragsverwendung sehr offen formuliert sind und nicht auf spezifische, lokale Gegebenheiten eingehen können.

Der Umstand, dass teilweise (noch) keine Gemeindeerlasse vorhanden sind, dürfte wohl nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die Frist zur Anpassung der kantonalen Gesetze «erst» vor anderthalb Jahren endete. Ferner dürfte sich eine grosse Anzahl der Kommunen jetzt erstmals mit der komplexen Materie der Mehrwertabgabe auseinandersetzen.<sup>100</sup> In diesen Fällen fehlt es nicht nur an Praxis zur Erhebung der planungsbedingten Mehrwerte, sondern vor allem an Erfahrungen darüber, wie die abgeschöpften Erträge zu verwenden sind.

Zur Veranschaulichung sollen die kantonalen Ausführungsgesetzgebungen und kommunalen Regelungen zur Verwendung der Mehrwertabgabe auf der nachfolgenden Seite tabellarisch dargestellt werden.

---

<sup>100</sup> Weber/Fernandez, S. 47.

Kanton Solothurn		Stadt Solothurn	Stadt Olten
PAG/SO (§ 12)	Muster/SO (§ 3)	PAR/SO (§ 3)	PAR/Olten (Art. 5)
Der aus den Ausgleichsabgaben resultierende Ertrag wird in erster Linie für Entschädigungen aus materieller Enteignung, sodann für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a <sup>bis</sup> , RPG verwendet.	<sup>1</sup> (...) Enteignung (...). <sup>2</sup> Zudem (...) für weitere Massnahmen (...) nach Artikel 3, insbesondere Abs. 2 Bst. A und 3 Bst. A <sup>bis</sup> , RPG (...). <sup>3</sup> (...) um brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen (...) zu aktivieren und den öffentlichen Raum aufzuwerten.])	<sup>1</sup> (...) Enteignung (...). <sup>2</sup> Zudem (...) für weitere Massnahmen (...) nach Artikel 3 RPG verwendet werden. <sup>3</sup> (...), um brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in der Bauzone zu aktivieren und den öffentlichen Raum aufzuwerten.	(...) Enteignung oder für weitere Massnahmen (...) nach Art. 3, insbesondere Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 Bst. a <sup>bis</sup> RPG verwendet.

Kanton Aargau	Stadt Aarau	Stadt Baden	Stadt Brugg
BauG/AG (§ 28f)	BNO/Aarau (§ 70)	BNO/Baden; E-MWAR	BNO/Brugg; Richtlinie
<sup>2</sup> Zu Lasten der kantonalen Spezialfinanzierung gehen Entschädigungszahlungen der Gemeinden für materielle Enteignung bei Auszonungen (...). <sup>3</sup> Im Übrigen verwenden der Kanton und die Gemeinden die Erträge entsprechend der Zweckbindung gemäss Bundesrecht.	Keine Regelung	Keine Regelung <b>E-MWAR</b> (§ 7): <sup>1</sup> (...) namentlich für Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungs- und Wohnqualität, insbesondere für Planung (Wettbewerbe, Studienaufträge, Testplanungen usw.) und Realisierung von öffentlichen Freiräumen, Anlagen des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Radwegen, Erholungsanlagen usw. verwendet. <sup>2</sup> Mindestens 50% (...) im Stadtteil verwendet werden, in dem dieser entstanden ist.	Keine Regelung <b>Richtlinie</b> (§ 7): Die Gemeinde verwendet die Einnahmen im Sinne einer Spezialfinanzierung für Massnahmen, welche die Erschliessung und Aufwertung der Siedlung betreffen, für den Ausbau des übergeordneten Strassennetzes, für andere Massnahmen der Raum- und Siedlungsentwicklung.

Kanton Bern		Stadt Biel	Stadt Thun
BauG/BE (§ 142f)	Muster MWAR/BE (Art. 3)	MWAR/Biel (Art. 5)	MWAR/Thun (Art. 10)
<sup>2</sup> Die Erträge sind nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 5 Abs. 1 <sup>ter</sup> RPG) zu verwenden.	Die Erträge (...) sind für die in Art. 5 Abs. 1 <sup>ter</sup> RPG vorgesehenen Zwecke zu verwenden.	Die Erträge (...) sind für die in Art. 5 Abs. 1 <sup>ter</sup> RPG vorgesehenen Zwecke zu verwenden.	Die Erträge (...) sind für die in Art. 5 Abs. 1 <sup>ter</sup> RPG vorgesehenen Zwecke zu verwenden.

## 8. Schlussfolgerungen

Mit der vorliegenden Arbeit sollte die Frage beantwortet werden, ob und in welchem Umfang den Gemeinden Handlungsspielraum zusteht, die Verwendung der abgeschöpften Mehrwertträge eigenständig zu regeln und wie deren Zweckgebundenheit geregelt ist. Unbestritten belässt sowohl der Bundesgesetzgeber in Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG, als auch die Ausführungsgesetzgebungen der Kantone Solothurn, Aargau und Bern den verglichenen Gemeinden einen relativ erheblichen Entscheidungsfreiraum. Wie das PAG/SO den Städten Solothurn und Olten, räumt auch das BauG/AG den Gemeinden Aarau, Baden und Brugg den nötigen Spielraum ein, die entsprechenden Bestimmungen zu erlassen. Und dies gilt nicht minder auch für die bernischen Städte Biel und Thun: Auch das BauG/BE lässt es ihnen mehr oder weniger offen, die Verwendung der Erträge zu regeln. Für sämtliche Gemeinden gilt einzig, dass sämtliche dieser Einnahmen der Raumplanung dienen müssen und Mehrwertabgabenerträge somit einzig für raumplanerische Zwecke eingesetzt werden dürfen. Diese Zweckbindung gilt indes nicht nur für den vom RPG vorgeschriebenen Mindestabgabensatz bei Einzonungen, sondern gleichermassen auch für höhere Absätze oder erweiterte Abgabetatbestände.

Trotz grosszügiger Spielräume, die Verwendung der Mehrwertabgaben auf die eigenen örtlichen Verhältnisse anzupassen, wird auf kommunaler Ebene weitgehend auf Regelungen verzichtet. Darüber, ob die Entstehungsgeschichte ganz allgemein, die relativ junge Pflichtbestimmung zur obligatorischen Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten oder aber mangelnde Erfahrung dazu führen, dass vorwiegend die Verwendungsgrundsätze aus dem Bundes- und Kantonsrecht wiederholt werden, kann nur spekuliert werden. Die Schlussfolgerung, dass die fast unveränderte Übernahme der Gesetzesbestimmung eine Folge von fehlender Praxis ist, darf zumindest für die Stadt Solothurn angenommen werden. Ein Obligatorium, den Mehrwert, den Grundstücke aufgrund von raumplanungsbedingten Massnahmen erfahren, in einem bestimmten Umfang abzuschöpfen, bestand vor der Teilrevision des RPG weder im Kanton Solothurn noch in den Nachbarkantonen Aargau oder Bern. Wenn überhaupt, bestehen Erfahrungswerte höchstens hinsichtlich jener Mehrwertträge, die mittels verwaltungsrechtlicher Verträge abgeschöpft wurden samt inkludierter Regelung über deren Verwendung. So erstaunt nicht, dass es an einer entsprechenden Praxis fehlt, über die Verwendung der Erträge zu bestimmen.

Die Gemeinden werden gefordert sein, inskünftig darüber zu entscheiden, wie die erhobenen Mehrwertabgaben investiert werden sollen. Dies gilt besonders auch für die Stadt Solothurn, wenn im Zusammenhang mit der aktuellen Ortsplanungsrevision Grundstücke um- oder aufgezont werden sollen. Die unter Umständen der Abgabepflicht unterliegenden Mehrwerte werden früher oder später im Bereich der Raumplanung wieder einfließen müssen. Obschon das städtische Reglement einen enormen Spielraum einräumt und demzufolge eine weite Palette an Optionen zur Verfügung steht, dürfte die Stadt Solothurn gut bedient sein, die Erträge – sofern möglich und notwendig – für Massnahmen einzusetzen, die eine breite Zustimmung in der gesamten Bevölkerung finden. Dies lässt sich bspw. durch eine Reinvestition in unmit-

telbarer Nähe des Erhebungsortes, aber auch dadurch erreichen, die Mittel für die Erstellung von Infrastrukturanlagen im Zusammenhang mit der verdichteten Siedlung aufzuwenden.

Die Frage, wofür die Stadt Solothurn die erhobenen Mehrwertabgaben konkret verwendet kann, lässt sich also nicht detailliert oder abschliessend beantworten. Zu viele Möglichkeiten stehen ihr offen, diese den Bedürfnissen und Verhältnissen entsprechend einzusetzen. So wird auch sie sich ihre eigene Praxis erarbeiten und eine Richtung geben müssen, wofür die Erträge prioritär verwendet werden sollen. Die wenigen nachfolgenden, aus dem räumlichen Leitbild abgeleiteten Verwendungsmöglichkeiten können exemplarisch als Grundgedanken einer «Durchschnittsbetrachterin» hierfür dienen. Dies umso mehr, weil die Projektverfasserin eine juristische, nicht aber eine städtebaulich oder fachlich versierte Perspektive einnimmt.

- Finanzierung von guter und der jeweiligen Grundnutzung angemessenen Infrastruktur (Wohnen, Arbeiten, öffentliche Räume);
- Förderung von nachhaltigen Wohnungsangeboten, angepasst an die Anspruchsgruppen;
- Investitionen in ausgewogene, verkehrstechnische Massnahmen (barrierefreier Fuss- und Radverkehr, motorisierter Individualverkehr);
- Massnahmen zum Erhalt wertvoller und identitätsstiftender Lebens- und Wohnräume;
- Schaffung gut erreichbarer Grün-, Frei- und Erholungsräumen sowie Begegnungszonen;
- u.s.w.

Beim jeweiligen Entscheid bezüglich der Verwendung der Erträge aus den planungsbedingten Mehrwerten im Einzelfall, sollte aus Sicht der Projektverfasserin auch der «public value», also die Frage, welche raumplanerische Massnahme den grössten gesellschaftlichen Nutzen bringt, herangezogen werden. Denn eine verdichtete Bauweise geht ganz allgemein mit dem Bedürfnis nach mehr Freiraum oder nach attraktiven und gut erschlossenen Wohn-, Arbeits- oder Aufenthaltsorten einher.

Auch der Kreis der «lex imperfecta» scheint sich bei der Verwendung der Mehrwertabgabenerträge zu schliessen: War es ursprünglich dem Bund versagt, Kantone zu sanktionieren, welche keine Bestimmungen zum planungsbedingten Mehrwert erlassen hatten, gilt heute gleiches bei einer allfälligen zweckwidrigen Verwendung der Erträge. Weder das teilrevidierte RPG noch die kantonalen Ausführungsgesetzgebungen oder kommunalen Reglemente enthalten entsprechende Sanktionsmöglichkeiten.

## Literaturverzeichnis

AEMISEGGER HEINZ

Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1<sup>sexies</sup> RPG, AJP, 2016, Heft 5, 632-638

AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.)

Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016

(AUTOR/IN, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Art. / N)

BERGER CORINA

Die Mehrwertabgabe – Grundzüge der bernischen Umsetzung und Schnittstellen zu anderen Abgabeargumenten in: Baurecht, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), Bern 2017, 349-351

DONAUER DANIEL/HUSI PHILIPP/EICHENBERGER CHRISTIAN

Die Mehrwertabschöpfung gemäss Art. 5 des Raumplanungsgesetzes, in: Jusletter 10. Dezember 2018 (DONAUER et al.)

GRIFFEL ALAIN

Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2017

HÄNER ISABELLE/LIENHARD ANDREAS/TSCHANNEN PIERRE/UHLMANN FELIX/VOGEL STEFAN

(Hrsg.), Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 8. Auflage, Zürich, 2014 (HÄNER et al.)

HÄNNI PETER

Planungs-, Bau-, und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage. Bern 2016

LEZZI MARIA

Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz, Blätter für Agrarrecht, Heft 3/3 2014

PFLÜGER MICHAEL

Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. des revidierten Baugesetzes – Streiflichter auf eine Baustelle, BVR 2017, 268-300

POLTIER ETIENNE

Le nouveau régime des contributions de plus-value de l'art. 5 LAT révisé. Une modeste avancée vers une réparation plus équitables des plus-values foncières? in: J.-B. Zufferey, B. Waldmann, J.-B. Zufferey, & B. Waldmann (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014. Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? (Bd. 31). Zürich/Basel/Genf 2015

SCHNEIDER ADRIAN

Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG in: Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz (Herausgegeben von Peter Gauch), Band Nr. 250, Bern 2006

STALDER BEAT

Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern in: Schweizerische Baurechtstagung 2015, 75-90

(STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen)

Die Revision RPG 1 nach Ablauf der Übergangsfrist von Art. 38a RPG – Bestandesaufnahme und Ausblick, in: Baurecht, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), Bern 2019, 117-122

(STALDER, Revision RPG)

WEBER MATTHIAS/FERNANDEZ MANUEL

Mehrwertausgleich festsetzen: Eine Krux für viele Gemeinden, in: Schweizer Gemeinde 11/2016, 46-47

WEDER DIEGO/BUSSMANN ANNA

Die Mehrwertabgabe, in: Expert Focus, EXPERTsuisse (Hrsg.), Nr. 4/19, 338-347

ZAUGG ALDO/LUDWIG PETER

Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Kommentar Band II (Art. 53-153: Planung, Bauen ausserhalb der Bauzone, Erschliessung, Baulandumlegung, formelle und materielle Enteignung, Finanzierung), 4. Auflage, Bern 2017

## **Erlassverzeichnis**

### **Bundeserlasse**

Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

### **Kantonale Erlasse**

AG	Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19.01.1993 (SAR 713.100)	BauG/AG
	Verordnung über die Mehrwertabgabe vom 15.03.2017 (SAR 713.116)	MWAV/AG
BE	Baugesetz vom 09.06.1985 (BSG 721.0)	BauG/BE
SO	Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile vom 31. Januar 2018 (BGS 711.18)	PAG/SO

### **Kommunale Reglemente**

Aarau	Bau- und Nutzungsordnung Stadt Aarau vom 27. August 2018 (SRS 7.1-1)	BNO/Aarau
Baden	Bau- und Nutzungsordnung vom 10. Dezember 2013/ 2. September 2014 (KER 700.100)	BNO/Baden
Biel	Reglement über die Mehrwertabgabe vom 27. April 2017	MWAR/Biel
Brugg	Bau- und Nutzungsordnung der Stadt Brugg vom 6. September 1996	BNO/Brugg
Olten	Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten der Einwohnergemeinde der Stadt Olten, 20. Dezember 2018	PAR/Olten
	Schinznach-Bad (seit 1. Januar 2020 Ortsteil von Brugg), Bau- und Nutzungsordnung (BNO gemäss § 15 BauG vom 8. November 2019)	BNO/Schinznach-Bad
Solothurn	Reglement zum Planungsausgleich vom 25. Juni 2019	PAR/Solothurn
Thun	Reglement über den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten vom 5. Juli 2018	MWAR/Thun

## **Dokumentenverzeichnis**

### **Publikationen des Bundes**

- Bundesamt für Raumentwicklung / Bundesamt für Umwelt / Bundesamt für Statistik (Hrsg.);  
Landschaftstypologie Schweiz; Teil 1, Ziele, Methode und Anwendung  
(Landschaftstypologie 1)
- Landschaftstypologie Schweiz, Teil 2, Beschreibung der Landschaftstypen  
(Landschaftstypologie 2)
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement / Bundesamt für Raumplanung; Grundlagen  
für die Raumplanung, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung,  
Bern 1981 (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG)

### **Publikationen und Dokumente der Kantone und Gemeinden**

#### **Kanton Aargau**

Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung, Handbuch  
Mehrwertabgabe für die Gemeinden im Kanton Aargau, 2. Juni 2020  
(Handbuch/AG)

#### **Kanton Bern**

Direktion für Inneres und Justiz, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Erläute-  
rungen zum Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR), Fassung  
1.3.2020 (Erläuterungen MWAR//BE)

Direktion für Inneres und Justiz, Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe  
(MWAR), Fassung 1.3.2020 (Muster/BE)

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, Amt für Gemeinden und Raumordnung,  
BSIG Nr. 7/721.0/32.1 vom 13. März 2017, Information, Teilrevision der berner-  
schen Baugesetzgebung (Änderungen BauG, BewD, BauV); Vortrag des Regie-  
rungsrates vom 12. Februar 2020; Geschäfts-Nr. 2018.JGK.4277, Verordnung über  
die Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe (SMWAV) BSG NN  
(Vortrag RR Nr. 2018.JGK.4277)

#### **Kanton Solothurn**

Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen, Kreisschreiben (HRM2-Nr. 1/2018) vom  
28. September 2018; Ausführungsbestimmungen zur kommunalen Rechnungsfüh-  
rung von raumplanungsbedingten Vor- und Nachteilen sowie deren Mittelverwen-  
dung nach dem Planungsausgleichsgesetz (PAG)

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst, Muster-Reglement zum Planungsaus-  
gleich (Muster/SO)

#### **Stadt Solothurn**

Räumliches Leitbild vom 6. Juni 2017; von der Gemeindeversammlung verab-  
schiedet am 21. August 2017

## **Materialien**

### **Botschaften und Berichte des Bundesrates**

Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Raumplanung (vom 31. Mai 1972); BBl 1972 I 1453–1556

Bundesgesetz über die Raumplanung (Vom 4. Oktober 1974); BBl 1974 II 816–842

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978; BBl I 1978 1006–1045

Botschaft zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vom 20. Januar 2010; BBl 2010 1033– 1045

Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049-1084

### **Botschaften, Berichte und Protokolle der Kantone und Gemeinden**

#### **Kanton Aargau**

##### Regierungsrat

Botschaft an den Grossen Rat, 2. Dezember 2015, Nr. 15.269, Anpassungen an die Änderungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Mehrwertausgleich, Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und weitere Änderungen), Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG); Änderung. Bericht und Entwurf zur 1. Beratung (Botschaft RR/AG Nr. 15.269)

Botschaft an den Grossen Rat, 29. Juni 2016, Nr. 16.164 (15.269); Anpassungen an die Änderungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Mehrwertausgleich, Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und weitere Änderungen), Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG), Änderung, Bericht und Entwurf zur 2. Beratung (Botschaft RR/AG 16.164 (15.269))

##### Stadt Aarau

Gesamtrevision der allgemeinen Nutzungsplanung Planungsbericht nach Art. 47 RPV Vom Stadtrat zuhanden der 2. öffentlichen Auflage verabschiedet: 13. November 2017 (PB Aarau)

##### Stadt Baden

Der Stadtrat an den Einwohnerrat, 60/20 Bau- und Nutzungsordnung (BNO); Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen (MWAR), Antrag vom 7. September 2020

Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen (MWAR), vom 20. Oktober 2020 (E-MWAR/Baden)

Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen (MWAR), Entwurf mit Kommentar, Stand 7. September 2020 (Kommentar E-MWAR/Baden)

#### Stadt Brugg

Bau- und Nutzungsordnung vom 15. November 2019 (nBNO/Brugg)

Einwohnerrat Brugg, Bericht und Antrag des Stadtrates an den Einwohnerrat betreffend Gesamtrevision Nutzungsplanung, 12. Dezember 2018

Einwohnerrat Brugg, Protokoll der Sitzung des Einwohnerrates vom 15. November 2019, 361–398

Gemeinde Schinznach-Bad, Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland, Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV, vom 26. November 2019 (PB Schinznach-Bad)

Gesamtrevision Nutzungsplanung, Planungsbericht nach Art. 47 RPV, Raum Brugg Windisch, Stadt Brugg, Stand 27. November 2019 (PB Brugg/Windisch)

### **Kanton Bern**

#### Regierungsrat

RRB-Nr. 15/2020 vom 07. Januar 2020, Parlamentarischer Vorstoss-Nr. 236-2019, Förderung von ökologischen Heizsystemen mit Geldern aus der Mehrwertabschöpfung

RRB -Nr. 129/2020 vom 12. Februar 2020; Änderung Baugesetz (BauG) vom 12. September 2019: Inkraftsetzung

RRB-Nr. 16061.2015 Antrag des Regierungsrates vom 2. September 2015; Baugesetz (Änderung), Dekret über das Baubewilligungsverfahren (Änderung)

#### Stadt Biel

Stadtratsprotokoll vom 27. April 2016, Geschäft Nr. 59 20170067, Reglement über die Mehrwertabgabe mit Schaffung einer Spezialfinanzierung, 179–184

#### Stadt Thun

Gemeinderat, Bericht Nr. 11/2018 vom 15. Juni 2018, Reglement über den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten (Mehrwertausgleichsreglement, MWAR)

Protokoll Stadtrat von Thun, Sitzung vom 05. Juli 2018, Nr. 41, Reglement über den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten (Mehrwertausgleichsreglement, MWAR), S. 211 – 214.

### **Kanton Solothurn**

#### Regierungsrat

Regierungsratsbeschluss vom 12. September 2017, Nr. 2017/1553, Gesetz über den

Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG), Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat (Botschaft RRB/SO Nr. 201/1553)

Stadt Olten

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Olten vom 3. Dezember 2018, Prot.-Nr. 296, Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten der Einwohnergemeinde der Stadt Olten (Planungsausgleichsreglement; PAR) / Genehmigung

Auszug aus dem Protokoll des Gemeindeparlamentes der Stadt Olten vom 20. Dezember 2018, Prot.-Nr. 29, S. 28–39

Stadt Solothurn

Protokoll der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn vom 25. Juni 2019; Geschäfts-Nr. 3 (Protokoll GR/SO Nr. 2019/04)

## Richtlinie zum Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen

### I. Einführung

Das kantonale Baugesetz regelt in § 28a BauG seit dem 1. Mai 2017 die Voraussetzungen und Grundzüge der Mehrwertabgabe bei Einzonungen.

§ 28a Abs. 2 BauG ermächtigt die Gemeinden, in verwaltungsrechtlichen Verträgen Leistungen zu vereinbaren, die den Ausgleich anderer Planungsvorteile bezwecken. Damit sind insbesondere Mehrwertabgaben bei Auf- und Umzonungen gemeint. Es fehlen im Baugesetz aber Ausführungen zum Prozedere.

Im Hinblick auf die gestützt auf § 4 der Bau- und Nutzungsordnung mit den Grundeigentümern abzuschliessenden Verträge erlässt der Stadtrat diese Richtlinie, welche die Grundsätze der Abgabe und das Prozedere festhält. Damit soll insbesondere die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebotes gewährleistet werden.

### II. Ausführungsbestimmungen für verwaltungsrechtliche Verträge bei Auf- und Umzonungen

#### Materielle Bestimmungen

Grundsätze

#### § 1

<sup>1</sup> Die Gemeinde regelt mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vertraglich den Ausgleich für Planungsmehrwerte, wenn Grundstücke oder Teile davon durch eine Auf- oder Umzonung oder durch einen Gestaltungsplan einen Mehrwert von mindestens 30 % erfahren. Von einem solchen Mehrwert ist beispielsweise dann auszugehen, wenn Grundstücke

- a) von der Arbeitszone in eine Mischzone umgezont werden,
- b) von der W2 in eine W4 oder von der WG3 in die WA5 aufgezont werden.

<sup>2</sup> Der Vertrag ist in der Regel vor Durchführung der öffentlichen Auflage (Mitwirkungsverfahren), jedenfalls aber bevor die Gemeinde die Planung beschliesst, abzuschliessen.

<sup>3</sup> Grundstücke, welche sich im Eigentum der Gemeinde befinden, unterstehen dieser Richtlinie nicht.

Relevanz	<p>§ 2</p> <p>Ein Mehrwertausgleich wird nur von Grundstückeigentümern verlangt, deren Mehrwertausgleich mindestens CHF 5'000 ausmachen.</p>
Höhe	<p>§ 3</p> <p><sup>1</sup> Der Mehrwertausgleich beträgt 20 % des Mehrwerts. Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz der Verkehrswerte (ohne Bauten und Anlagen) vor und nach der Auf- oder Umzonung (der Planungsmassnahme).</p> <p><sup>2</sup> Anstelle von Geldleistungen können Sachleistungen von entsprechender Höhe vereinbart werden.</p> <p><sup>3</sup> Wenn es das öffentliche Interesse verlangt, kann die Gemeinde eine abweichende Regelung treffen oder auf eine Ausgleichszahlung ganz verzichten.</p>
Wettbewerb	<p>§ 4</p> <p>Der Vertrag kann die Durchführung eines Architekturwettbewerbs vorsehen. Die Wettbewerbskosten können ganz oder teilweise an die Ausgleichsleistung angerechnet werden, wenn die Durchführung des Wettbewerbs im Interesse der Gemeinde liegt und die Gemeinde in der Jury vertreten ist.</p>
Fälligkeit	<p>§ 5</p> <p>Die Geldleistungen für Planungsmehrwerte werden fällig, wenn mit dem durch die neue Zonierung möglich gewordenen Bau begonnen, eine neu möglich gewordene Nutzung aufgenommen oder das Grundstück verkauft wird.</p>
Sicherheitsleistungen	<p>§ 6</p> <p>Im Vertrag ist festzulegen, ob Sicherheitsleistungen zu erbringen sind. Möglich sind namentlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anmerkung im Grundbuch</li> <li>- Schuldbrief zugunsten der Gemeinde (allenfalls Grundpfandverschreibung)</li> <li>- Bankgarantie in Form einer Solidarbürgschaft.</li> </ul>
Verwendung	<p>§ 7</p> <p>Die Gemeinde verwendet die Einnahmen im Sinne einer Spezialfinanzierung für Massnahmen, welche die Erschliessung und Aufwertung der Siedlung betreffen, für den Ausbau des übergeordneten Verkehrsnetzes, für andere Massnahmen der Raum- und Siedlungsentwicklung.</p>
Überbauungsverpflichtung	<p>§ 8</p> <p>Im Vertrag kann eine Überbauungsverpflichtung im Sinne von § 28i BauG vereinbart werden.</p>

Kosten

§ 9

Die Kosten für die vertragliche Regelung (insbesondere anfallende Notariats- und Grundbuchkosten) werden von den Parteien in der Regel zu Hälfte getragen.

Inkrafttreten

§ 10

Diese Richtlinie wurde vom Stadtrat mit Beschluss Nr. 206 vom 22. August 2017 beschlossen und findet sofort Anwendung.

Brugg, 22. August 2017

Namens des Stadtrates:

Der Stadtammann:

D. Moser

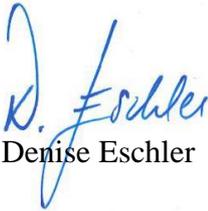
Der Stadtschreiber

Y. Brescianini

## Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Aeschi, 26. November 2020



Denise Eschler