KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Oktober 2026

Nr. 2026/1803
KR.Nr. K 0121/2026 (BJD)

Kleine Anfrage David Plüss (FDP.Die Liberalen, Olten): Anschlussgebühren bei Umbauten - Gebührenlogik noch zeitgemäss?
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Nach geltendem kantonalem Recht können Anschlussgebühren für Wasser- und Abwasseranlagen nach der Gebäudeversicherungssumme der angeschlossenen Gebäude bemessen werden. Erhöht sich diese Summe infolge baulicher Massnahmen, kann eine Nachzahlung ausgelöst werden. Die ursprüngliche Logik dahinter ist nachvollziehbar: Die Anschlussgebühr wird nicht als Entgelt für eine einzelne konkrete Leistung verstanden, sondern als pauschaler Beitrag bzw. «Einkauf» in die bestehende öffentliche Wasser- und Abwasserinfrastruktur. Die Gebäudeversicherungssumme dient dabei als einfache Bemessungsgrundlage für den mutmasslichen Vorteil. Zudem soll verhindert werden, dass jemand, der zuerst klein baut und später ausbaut, bessergestellt wird als jemand, der von Anfang an grösser baut. Diese Logik stösst jedoch dort an Grenzen, wo bei bereits bestehenden Anschlüssen allein eine bauliche Wertsteigerung zu neuen Anschlussgebühren führt, ohne dass eine neue konkrete Leistung erbracht oder eine zusätzliche Beanspruchung der Infrastruktur nachgewiesen wird. In der Praxis kann derselbe Mehrwert zudem sowohl bei der Wasserversorgung als auch bei der Abwasserbeseitigung separat nachbelastet werden. Damit besteht die Gefahr, dass Anschlussgebühren faktisch zu einer stillen Zusatzabgabe auf private Investitionen, Sanierungen, Umbauten und Verdichtungen im Bestand werden. Gebühren sollen kostendeckend und verursachergerecht sein. Sie dürfen aber nicht allein aufgrund einer schematischen Wertvermehrungslogik Investitionen belasten, wenn kein entsprechender zusätzlicher Infrastrukturvorteil ersichtlich ist. Der Kantonsrat hat bereits 2011/2012 anerkannt, dass solche Nachbelastungen negative Investitionsanreize setzen können. Damals wurde eine Ausnahme für besondere energetische und umwelttechnische Massnahmen geschaffen. Die grundsätzliche Frage, ob automatische Nachbelastungen bei bestehenden Anschlüssen noch zeitgemäss sind, blieb jedoch bestehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, die heutige Regelung zu überprüfen. Im Zentrum steht nicht die Abschaffung von Anschluss- oder Benützungsgebühren, sondern eine stärkere Ausrichtung am tatsächlichen Vorteil, an der zusätzlichen Beanspruchung der Infrastruktur und am Äquivalenzprinzip.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie begründet der Regierungsrat die heutige Regelung, wonach Anschlussgebühren für Wasser- und Abwasseranlagen grundsätzlich nach der Gebäudeversicherungssumme bemessen werden und bei einer Erhöhung dieser Summe infolge baulicher Massnahmen Nachzahlungen ausgelöst werden können?

2. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass diese Regelung bei bereits bestehenden Anschlüssen noch sachgerecht ist, wenn keine neue Leitung erstellt, keine zusätzliche Anschlussleistung erbracht und keine konkrete Mehrbelastung der Infrastruktur nachgewiesen wird?

3. Wie beurteilt der Regierungsrat solche automatischen Nachbelastungen bei Anschlussgebühren unabhängig von Mehrwerten oder Sondervorteilen im Lichte des Äquivalenzprinzips, insbesondere wenn die Gebühr allein durch eine Wertsteigerung des Gebäudes ausgelöst wird?

4. Wird die in § 31 GBV vorgesehene Möglichkeit zur Ermässigung offensichtlich unangemessener Gebühren in der Praxis aktiv geprüft, oder erfolgen Nachbelastungen in der Regel schematisch aufgrund der Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme?

5. Hat der Regierungsrat Kenntnis darüber, welche Bedeutung solche nachträglichen Anschlussgebühren für die Finanzierung der kommunalen Wasser- und Abwasserinfrastruktur haben?

6. Sieht der Regierungsrat einen Zielkonflikt zwischen dieser Gebührenautomatik und politischen Zielen wie Sanierungen im Bestand, Verdichtung nach innen, Werterhalt von Liegenschaften und Förderung privater Investitionen?

7. Ist der Regierungsrat bereit zu prüfen, ob die kantonalen Grundlagen so angepasst werden sollen, dass bei bestehenden Anschlüssen Nachbelastungen nur noch bei einer relevanten zusätzlichen Beanspruchung, einem klaren zusätzlichen Vorteil oder unter Berücksichtigung einer Deckelung bzw. Ermässigung möglich sind?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Gebäudeversicherungssumme (GVS) dient als Bemessungsgrundlage für Anschlussgebühren, weil sie einfach, objektiv feststellbar und einheitlich anwendbar ist. Die GVS wird durch die Solothurnische Gebäudeversicherung ohnehin ermittelt und steht den Gemeinden damit als bereits vorhandener, einheitlich bestimmter Wert zur Verfügung. Dies erleichtert den Vollzug und trägt zu einer rechtsgleichen Behandlung der angeschlossenen Liegenschaften bei.

§ 29 Abs. 1 der Grundeigentümerbeitragsverordnung vom 3. Juli 1978 (GBV; BGS 711.41) schreibt die GVS nicht zwingend vor, sondern sieht diese als kantonale Auffangregelung vor, sofern die Gemeinde keine andere Berechnungsgrundlage beschliesst. Die geltenden Rechtsgrundlagen tragen damit der Gemeindeautonomie Rechnung. Von dieser Möglichkeit wird auch Gebrauch gemacht: Bei den Wasseranschlussgebühren verwenden 56 Einwohnergemeinden die GVS, 9 Gemeinden Belastungswerte und 39 Gemeinden andere Bemessungsgrundlagen. Bei den Abwasseranschlussgebühren verwenden 53 Gemeinden die GVS, 9 Gemeinden Belastungswerte und 42 Gemeinden andere Bemessungsgrundlagen. Zu den anderen Grundlagen gehören insbesondere die zonengewichtete Fläche (ZGF), die Anzahl Wohnungen, die Bruttogeschossfläche oder die Grundstücksfläche (vgl. Statistische Mitteilung, Steuern und Gebühren der Solothurner Gemeinden 2026, S. 23 und 28).

Unabhängig von der gewählten Bemessungsgrundlage stellt sich bei späteren baulichen Massnahmen die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Nachzahlung zu leisten ist. Bei der GVS als Bemessungsgrundlage ist nach § 29 Abs. 3 GBV bei einer Erhöhung derselben grundsätzlich eine entsprechende Nachzahlung der Anschlussgebühr zu leisten. Die Nachzahlung knüpft damit an die Erhöhung der massgebenden Bemessungsgrundlage an.

Auch im interkantonalen Vergleich zeigt sich, dass solche Nachzahlungen kein solothurnisches Sondermodell darstellen. Entsprechende Regelungen finden sich auf Gemeindeebene auch in den umliegenden Kantonen Bern, Aargau, Basel-Landschaft und Luzern (vgl. Art. 15 Abs. 4 Abwasserreglement der Stadt Bern, § 27 des Finanzierungsreglements Wasserversorgung der Gemeinde Niederwil AG, § 26 Abs. 4 des Abwasserreglements der Stadt Liestal und § 1 der Tarifordnung zum Wasserversorgungsreglement der Stadt Kriens LU).

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie begründet der Regierungsrat die heutige Regelung, wonach Anschlussgebühren für Wasser- und Abwasseranlagen grundsätzlich nach der Gebäudeversicherungssumme bemessen werden und bei einer Erhöhung dieser Summe infolge baulicher Massnahmen Nachzahlungen ausgelöst werden können?

Gemäss den §§ 109 und 110 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) haben die Gemeinden für den Anschluss an die Wasserversorgung und Kanalisation und für die Benützung dieser Anlagen Gebühren zu erheben und diese so zu bemessen, dass sich die Anlagen selbst erhalten. Gemäss § 29 Abs. 1 GBV wird die Anschlussgebühr grundsätzlich aufgrund der GVS des angeschlossenen Gebäudes berechnet, sofern die Gemeinde keine andere Berechnungsgrundlage beschliesst.

Die GVS stellt eine objektive, einfach feststellbare und einheitlich anwendbare Bemessungsgrundlage dar und ermöglicht damit eine einfache und rechtsgleiche Erhebung der Anschlussgebühren. Die GVS wird durch die Solothurnische Gebäudeversicherung ohnehin als massgebender Versicherungswert festgestellt und steht den Gemeinden damit als objektiver Berechnungswert zur Verfügung. Die GVS bildet somit eine langjährig bewährte, einfache und einheitliche gesetzliche Auffangregelung. Gleichzeitig können die Gemeinden bereits heute gemäss § 29 Abs. 1 GBV eine andere Berechnungsgrundlage beschliessen.

Für eine kantonale Auffangregelung ist nach Auffassung des Regierungsrates keine alternative Berechnungsgrundlage ersichtlich, die der GVS generell überlegen wäre. Auch alternative Modelle beruhen auf schematischen Kriterien und bringen zusätzliche Anforderungen an Erhebung, Nachführung und Abgrenzung mit sich, ohne dass damit zwingend ein sachgerechteres Ergebnis erreicht würde. So bilden Belastungswerte die mögliche Beanspruchung der Infrastruktur zwar näher ab, erfordern jedoch eine detaillierte Erfassung der massgebenden Installationen und deren Nachführung. Die zonengewichtete Fläche knüpft demgegenüber an die nach Zonenplan und -reglement (theoretisch) grösstmögliche Ausnützung der Liegenschaft und nicht an die tatsächlich realisierte Nutzung an (vgl. auch Botschaft und Entwurf zur Änderung der GBV vom 3. Juli 2012, S. 7 ff.). Solche Bemessungsgrundlagen können als kommunale, auf die örtlichen Verhältnisse zugeschnittene Lösungen (insb. betreffend Festlegung des Zonengewichtungsfaktors) sinnvoll sein. Als einheitliche kantonale Auffangregelung weist die GVS jedoch den wesentlichen Vorteil auf, dass sie einfach und mit geringem zusätzlichem Vollzugsaufwand angewendet werden kann und gerade dann zur Verfügung steht, wenn die Gemeinde keine eigene Bemessungsgrundlage beschliesst.

Wird die GVS infolge baulicher Massnahmen erhöht, ist gemäss § 29 Abs. 3 GBV grundsätzlich eine entsprechende Nachzahlung zu leisten. Die Gemeinde kann bestimmen, dass bei einer Erhöhung der GVS um weniger als 5 % keine Anschlussgebühr nachzuzahlen ist. Hintergrund dieser Regelung ist, dass die Anschlussgebühr die Einbindung des Gebäudes in die bestehende öffentliche Infrastruktur abbilden soll. Werden an einem Gebäude nachträglich bauliche Massnahmen vorgenommen und erhöht sich dadurch die GVS, soll diese Erhöhung bei der Anschlussgebühr grundsätzlich berücksichtigt werden. Die Nachzahlung dient dabei insbesondere der Gleichbehandlung von Neubauten und später erweiterten oder umgebauten Gebäuden. Ohne

eine solche Regelung könnte ein Bauherr zunächst eine kleinere Baute erstellen und diese später erweitern, während bei einer von Anfang an grösser dimensionierte Baute die gesamte GVS der Anschlussgebühr zu Grunde gelegt würde. Die Regelung soll damit auch verhindern, dass die Gebührenpflicht durch eine etappenweise Realisierung eines Bauvorhabens umgangen werden kann.

3.2.2 Zu Frage 2:

Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass diese Regelung bei bereits bestehenden Anschlüssen noch sachgerecht ist, wenn keine neue Leitung erstellt, keine zusätzliche Anschlussleistung erbracht und keine konkrete Mehrbelastung der Infrastruktur nachgewiesen wird?

Ja. Ein bereits bestehender Anschluss schliesst eine Nachzahlung der Anschlussgebühr nicht aus. Vielmehr ist die Nachzahlung eine notwendige Folge der Systematik der Anschlussgebühr. § 29 Abs. 3 GBV knüpft an die Erhöhung des massgebenden Berechnungswerts und nicht an die Erstellung einer neuen Leitung oder an den Nachweis einer konkreten zusätzlichen Belastung der Infrastruktur an. Damit werden auch nachträgliche bauliche Massnahmen gebührenrechtlich erfasst. Dadurch wird die Gleichbehandlung bereits angeschlossener und neu angeschlossener Liegenschaften sichergestellt und eine Umgehung der Gebührenpflicht durch etappenweise Bauweise verhindert.

Die Anschlussgebühr ist keine Benützungsgebühr. Sie stellt ein Entgelt für den Anschluss einer Liegenschaft an öffentliche Wasser- und Abwasseranlagen dar. Die Grundeigentümer erbringen eine einmalige Leistung dafür, dass sie das Recht erhalten, über die Anschlüsse die gemeindeeigenen, nach GWP (Generelles Wasserprojekt) und GEP (Generelles Entwässerungsprojekt) erstellten Netze zu benutzen. Anders als die Benützungsgebühren richtet sie sich nicht nach dem tatsächlichen Verbrauch und anders als die Grundeigentümerbeiträge nicht nach den Erstellungskosten einer bestimmten Anlage.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie beurteilt der Regierungsrat solche automatischen Nachbelastungen bei Anschlussgebühren unabhängig von Mehrwerten oder Sondervorteilen im Lichte des Äquivalenzprinzips, insbesondere wenn die Gebühr allein durch eine Wertsteigerung des Gebäudes ausgelöst wird?

Die Bemessung von Anschlussgebühren nach der GVS ist mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar. Dies bestätigt das Bundesgericht seit Jahrzehnten (statt vieler: Urteil des Bundesgerichts 2C_411/2019 vom 1. Oktober 2019, E. 4.2). Das Äquivalenzprinzip verlangt keine mathematisch exakte Übereinstimmung zwischen der Höhe der Gebühr und dem individuell messbaren Nutzen bzw. der konkreten Beanspruchung der Erschliessungsanlage. Ein gewisser Schematismus ist zulässig (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_533/2022 vom 12. Dezember 2022, E. 4.3.1).

Die Nachzahlung nach § 29 Abs. 3 GBV stellt sicher, dass nachträgliche bauliche Massnahmen bei der Bemessung der Anschlussgebühr berücksichtigt werden. Ohne die Nachzahlung würden bestehende Liegenschaften nach einer Erhöhung der GVS gegenüber neu angeschlossenen Liegenschaften privilegiert. Die Nachzahlung dient damit der Rechtsgleichheit.

Anders als bei den Erschliessungsbeiträgen setzt die Erhebung und Nachzahlung von Anschlussgebühren weder einen Mehrwert noch einen Sondervorteil voraus. Massgebend ist vielmehr die Inanspruchnahme der Erschliessungsanlage (vgl. § 30 Abs. 1 Satz 2 GBV). Eine konkrete zusätzliche Beanspruchung der Infrastruktur muss bei einer Nachzahlung deshalb nicht nachgewiesen werden. Allerdings kann die Gemeinde gemäss § 29 Abs. 3 GBV bestimmen, dass bei einer Erhöhung der GVS um weniger als 5 % keine Nachzahlung zu leisten ist. Auch das Kostendeckungs-

prinzip ist gewahrt, soweit die insgesamt erhobenen Gebühren die Kosten der öffentlichen Anlagen nicht übersteigen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wird die in § 31 GBV vorgesehene Möglichkeit zur Ermässigung offensichtlich unangemessener Gebühren in der Praxis aktiv geprüft, oder erfolgen Nachbelastungen in der Regel schematisch aufgrund der Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme?

In der Regel erfolgt die Nachbelastung schematisch aufgrund der Erhöhung der GVS. Gemäss § 29 Abs. 3 GBV kann die Gemeinde zudem bestimmen, dass bei einer Erhöhung der GVS um weniger als 5 % keine Nachzahlung zu leisten ist. Der Gemeinderat wendet dabei das Recht von Amtes wegen an (vgl. § 14 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 15. November 1970 ([VRG; BGS 124.11]). Von der schematischen Bemessung ist mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot nur abzuweichen, wenn sie im Einzelfall zu unhaltbaren Ergebnissen oder sachlich nicht begründbaren Unterschieden führt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_533/2022 vom 12. Dezember 2022, E. 4.3.2). § 31 GBV bildet ein Korrektiv für offensichtlich unangemessene Gebühren.

3.2.5 Zu Frage 5:

Hat der Regierungsrat Kenntnis darüber, welche Bedeutung solche nachträglichen Anschlussgebühren für die Finanzierung der kommunalen Wasser- und Abwasserinfrastruktur haben?

Die Nachzahlungen nach § 29 Abs. 3 GBV sind Bestandteil der Finanzierung der kommunalen Wasser- und Abwasserinfrastruktur. Sie ergänzen die bei der erstmaligen Erhebung erhobenen Anschlussgebühren und stellen sicher, dass auch spätere Erhöhungen der GVS in die Finanzierung einbezogen werden. Die konkrete Bedeutung der Nachzahlungen für die Finanzierung ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich und hängt insbesondere von der Anzahl und dem Umfang der entsprechenden baulichen Massnahmen ab. Statistische Angaben dazu fehlen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Sieht der Regierungsrat einen Zielkonflikt zwischen dieser Gebührenautomatik und politischen Zielen wie Sanierungen im Bestand, Verdichtung nach innen, Werterhalt von Liegenschaften und Förderung privater Investitionen?

Der Regierungsrat anerkennt, dass Nachzahlungen bei wertvermehrenden baulichen Massnahmen die Kosten eines Vorhabens erhöhen können. Sie belaufen sich in der Regel auf 1 bis 2 % der GVS und sind damit auch bei grösseren Investitionen moderat (vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts VWBES.2023.283 vom 11. Januar 2024, E. 9). Einen grundsätzlichen Zielkonflikt sieht er darin nicht. Für besondere energetische und umwelttechnische Massnahmen besteht mit § 29 Abs. 4 GBV bereits ein gezieltes Korrektiv. Für den darauf entfallenden Anteil des massgebenden Berechnungswerts sind keine Anschlussgebühren zu entrichten. Zudem kann die Gemeinde gemäss § 29 Abs. 3 GBV bei einer Erhöhung der GVS um weniger als 5 % bestimmen, dass auf eine Nachzahlung verzichtet wird. Weiter steht mit § 31 GBV ein Korrektiv für offensichtlich unangemessene Gebühren zur Verfügung. Damit bestehen bereits heute verschiedene Möglichkeiten, besonderen Konstellationen Rechnung zu tragen und unhaltbare Ergebnisse zu vermeiden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Ist der Regierungsrat bereit zu prüfen, ob die kantonalen Grundlagen so angepasst werden sollen, dass bei bestehenden Anschlüssen Nachbelastungen nur noch bei einer relevanten zusätzlichen Beanspruchung, einem klaren zusätzlichen Vorteil oder unter Berücksichtigung einer Deckelung bzw. Ermässigung möglich sind?

Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, die kantonalen Grundlagen entsprechend anzupassen. Wie in den Vorbemerkungen aufgezeigt, ist die GVS als Bemessungsgrundlage einfach, objektiv feststellbar und einheitlich anwendbar.

Eine Abkehr von diesem schematischen System, das hinreichende Korrekturmöglichkeiten vorsieht, zugunsten einer Einzelfallprüfung, ob eine zusätzliche Beanspruchung der Infrastruktur oder ein individueller zusätzlicher Vorteil vorliegt, würde den Vollzug erheblich verkomplizieren, zusätzlichen administrativen Aufwand und höhere Vollzugskosten verursachen sowie neue Abgrenzungsfragen aufwerfen. Eine solche Einzelfallprüfung ist rechtlich nicht erforderlich und auch sonst nicht angezeigt. Eine gewisse Schematisierung ist bei der Bemessung von Gebühren zulässig. Das Bundesgericht hat solche Bemessungsmassstäbe gerade ausdrücklich bei Anschlussgebühren als zulässig erachtet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_533/2022 vom 12. Dezember 2022, E. 4.3.1).

Auch eine generelle Deckelung oder weitergehende Ermässigung der Nachzahlungen hält der Regierungsrat nicht für erforderlich. Mit der Möglichkeit der Gemeinden, bei einer Erhöhung der GVS um weniger als 5 % auf eine Nachzahlung zu verzichten, sowie mit der Ausnahme für besondere energetische und umwelttechnische Massnahmen nach § 29 Abs. 4 GBV und dem Korrektiv für offensichtlich unangemessene Gebühren nach § 31 GBV bestehen bereits Möglichkeiten, besonderen Konstellationen Rechnung zu tragen.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (bk)
Bau- und Justizdepartement (rf/df)
Amt für Umwelt
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)