

**Antrag**  
**Kommunaler Mehrwertausgleich**  
Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Datum 11. Mai 2023

B1.02.4

## Antrag

Die Gemeindeversammlung beschliesst auf Antrag des Stadtrats gestützt auf Art. 13 der Gemeindeordnung:

- 1 Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich wird wie folgt festgesetzt:

*Neue Ziffer **1a Mehrwertausgleich***

*1a.1 Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.*

*1a.2 Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m<sup>2</sup>.*

*1a.3 Die Mehrwertabgabe beträgt 40 % des um CHF 100'000 gekürzten Mehrwerts.*

*1a.4 Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.*

- 2 Der Bericht gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung wird zur Kenntnis genommen.
- 3 Der Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen im Sinne von § 7 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz (PBG) wird zur Kenntnis genommen.
- 4 Der Festsetzungsbeschluss zur vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich ist mit Rechtsmittelbelehrungen amtlich zu publizieren.
- 5 Die Genehmigung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich durch die Baudirektion des Kantons Zürich bleibt vorbehalten.
- 6 Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen betreffend den Mehrwertausgleich in der Bau- und Zonenordnung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Entscheiden im Rechtsmittelverfahren oder von Auflagen im Genehmigungsverfahren nötig erweisen. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.

## Weisung / Erläuternder Bericht

### Das Wichtigste in Kürze

Die Stadt Wallisellen hat in ihrer Bau- und Zonenordnung Regelungen zum Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen einzuführen. Dies geht aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, LS 700.9) hervor, das am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt wurde (§ 29 Abs. 4 MAG).

Unter dem Begriff «Mehrwert» wird die Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme verstanden (§ 3 MAG). Mehrwerte sind somit die Folge von verbesserten Nutzungsmöglichkeiten. Sie sind einzig auf staatliches Handeln zurückzuführen. Mit der Mehrwertabgabe sollen begünstigte Eigentümerschaften einen Teil des geschaffenen Mehrwerts der Stadt zur Deckung der Folgekosten der Planungsmassnahme abgeben.

Das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich hat Musterbestimmungen für die Einführung des Mehrwertausgleichs in die Bau- und Zonenordnung der Städte und Gemeinden veröffentlicht. Zur Einführung sind die Musterbestimmungen um eine konkret festzulegende Freifläche und einen Abgabesatz zu ergänzen. Für die Freifläche ist ein Wert zwischen 1'200 m<sup>2</sup> und 2'000 m<sup>2</sup> zu wählen. Der Abgabesatz darf maximal 40 % betragen. Die Regelung eines Verzichts auf die Mehrwertabgabe ist nicht genehmigungsfähig. Planungsvorteile sind mit einem Satz von mindestens 20 % auszugleichen (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700).

Städtebauliche Verträge haben in Wallisellen Tradition. Neue Verträge dürfen jedoch seit Inkrafttreten des MAG bis zur Inkraftsetzung des Mehrwertausgleichs der Stadt Wallisellen nicht mehr abgeschlossen werden. Mit der Einführung der Mehrwertabgabe in die Bau- und Zonenordnung wird die rechtliche Grundlage für den Abschluss weiterer städtebaulicher Verträge geschaffen.

Der Stadtrat beantragt der Gemeindeversammlung die vorliegende Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich festzusetzen. Die Vorlage umfasst die Einführung der kantonalen Musterbestimmungen ergänzt um eine Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup> und einen Abgabesatz von 40 %.

Die Stadt Wallisellen hat den Einsatz der Mittel aus der Mehrwertabgabe in einem Fondsreglement zu regeln. Dieses kann nach Erlass der Teilrevision «Mehwertausgleich» ausgearbeitet werden. Das Fondsreglement ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Es wird der Gemeindeversammlung zu einem späteren Zeitpunkt zur Festsetzung unterbreitet.

### Ausgangslage

Mit der RPG-Revision im Jahr 2014 wurden die Bestimmungen zur planungsbedingten Mehrwertabschöpfung in Art. 5 RPG präzisiert. Der Kanton Zürich hat am 1. Januar 2021 das MAG und die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV, LS 700.91) in Kraft gesetzt. Gemäss dem MAG ist der Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen<sup>1</sup> durch die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenordnungen bis am 1. März 2025 zu regeln. Die dafür erforderliche Revision der Bau- und Zonenordnung ist in Wallisellen durch die Gemeindeversammlung festzusetzen und anschliessend durch die Baudirektion des Kantons Zürich zu genehmigen.

Unter dem Begriff «Mehrwert» wird die Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme verstanden (§ 3 MAG). Mehrwerte sind somit die Folge von verbesserten Nutzungsmöglichkeiten. Sie sind einzig auf staatliches Handeln zurückzuführen. In der Regel ziehen die Planungsmassnahmen Kosten für die Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die meist von der öffentlichen Hand bezahlt werden. Durch eine Mehrwertabgabe sollen begünstigte Eigentümerschaften einen Teil des durch die Planungsmassnahmen geschaffenen Mehrwerts der Stadt zur Deckung der Folgekosten abgeben. In der Regel wird der grösste Teil des Mehrwerts auch nach der Einführung einer Mehrwertabgabe bei den begünstigten Eigentümerschaften verbleiben.

Das Bundesgericht hat im Entscheid «Meikirch» vom 5. April 2022 (1C\_233/2021) festgehalten, ein Verzicht auf die Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen verstosse gegen Bundesrecht (Art. 5 RPG). Der Kanton Zürich wird daher Vorlagen mit einem Verzicht auf eine kommunale Mehrwertabgabe nicht mehr genehmigen.

Die Einführung der Mehrwertabgabe in die Bau- und Zonenordnung setzt die Festlegung einer Freifläche und eines Abgabesatzes voraus.

<sup>1</sup> **Umzonung:** Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonentart; **Aufzonung:** Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone.

### **Freifläche**

Für die Freifläche ist ein Wert zwischen 1'200 m<sup>2</sup> und 2'000 m<sup>2</sup> festzulegen. Flächen, die kleiner sind als die festgelegte Freifläche, fallen für die Mehrwertabgabe nicht in Betracht, es sei denn, der Mehrwert beträgt mehr als CHF 250'000. Die Freifläche soll sicherstellen, dass Aufwand und Ertrag für die Veranlagung des Mehrwertausgleichs angemessen bleiben.

Im Rahmen einer indikativen Studie für Wallisellen wurde festgestellt, dass der Mehrwert von CHF 250'000 im heutigen marktwirtschaftlichen Umfeld selbst bei kleineren Einfamilienhausparzellen und leicht verbesserten Nutzungsmöglichkeiten überschritten wird. Die Höhe der Freifläche ist für die Mehrwertabgabe in Wallisellen heute entsprechend kaum von Relevanz. Sollten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stark verändern (z.B. Zinsanstieg, Baukostenteuerung, Rezession), stellt eine höhere Freifläche eine eigentümergefreundliche Regelung dar.

### **Abgabesatz**

Der Abgabesatz darf maximal 40 % betragen (§ 19 Abs. 3 MAG). Weiter ist davon auszugehen, dass gemäss Bundesrecht ein Abgabesatz von mindestens 20 % verlangt wird (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG). Die Höhe des Abgabesatzes wirkt sich direkt auf die geschuldete Mehrwertabgabe und somit auch die finanziellen Mittel der Stadt aus.

Der Grossteil des Bevölkerungswachstums hat gemäss kantonalem Richtplan in urbanen Räumen wie der Stadt Wallisellen zu erfolgen. Es ist in Form der Innenentwicklung aufzunehmen. Die Siedlungsqualität gewinnt mit der Innenentwicklung an Bedeutung. Um diese sicherzustellen, ist die Stadt auf ausreichend finanzielle Mittel angewiesen. Eine kommunale Mehrwertabgabe mit einem hohen Abgabesatz ist ein geeignetes und sozial gerechtes Instrument, um die Mittel zu generieren. Die hochwertige Siedlungsentwicklung fördert die Standortattraktivität. Diese kommt nicht nur Bewohnenden, sondern auch Investierenden zugute.

### **Städtebauliche Verträge**

Seit Inkrafttreten des MAGs dürfen in der Stadt Wallisellen keine städtebaulichen Verträge mehr abgeschlossen werden. Sie sind erst wieder nach Einführung der Mehrwertabgabe in die Bau- und Zonenordnung zulässig.

Städtebauliche Verträge stellen eine Art «Einigungslösung zum Mehrwertausgleich» zwischen der Stadt und der betroffenen Eigentümerschaft dar. Sie haben in Wallisellen Tradition. Der Stadtrat ist daher bestrebt, die rechtliche Grundlage für den Abschluss von weiteren städtebaulichen Verträgen zeitnah zu schaffen.

### **Reglement zum Mehrwertausgleichsfonds**

Die Stadt Wallisellen hat den Einsatz der Mittel aus der kommunalen Mehrwertabgabe in einem Fondsreglement zu regeln. Das Fondsreglement kann unabhängig der Einführung des Mehrwertausgleichs in die Bau- und Zonenordnung auch nachträglich erarbeitet werden. Es ist nicht Teil dieser Vorlage.

Das Reglement ist durch die Gemeindelegislative zu erlassen. Es muss dem Amt für Raumentwicklung weder zur Vorprüfung noch zur Genehmigung vorgelegt werden.

### **Verfahren Mehrwertabgabe**

Der Prozess der kommunalen Nutzungsplanung (Ausarbeitung, Festsetzung und Genehmigung einer Planungsmassnahme) verläuft wie bisher. Neu ist zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage (§ 7 Abs. 2 PBG) im Planungsbericht (Art. 47 Raumplanungsverordnung) die Mehrwertprognose für die Planungsmassnahme gesamthaft auszuweisen. Zeitgleich wird den betroffenen Eigentümerschaften die Mehrwertprognose mitgeteilt, die ihr Grundstück betrifft. Die Höhe der Mehrwertabgabe kann sich im Verlauf des Verfahrens ändern. Die Abgabepflichtigen haben mehrfach die Gelegenheit, zum Mehrwert ihres Grundstücks Stellung zu nehmen.

Die Mehrwertabgabe wird bei Um- und Aufzonungen nach Überbauung fällig. Geringfügige bauliche Massnahmen und eine Veräusserung lösen keine Fälligkeit aus (§ 21 Abs. 2 MAV). Als geringfügige bauliche Massnahme gelten unter anderem Sanierungen und die Erweiterung von Bauten um eine anrechenbare Geschossfläche von weniger als 100 m<sup>2</sup>.

### **Revisionsinhalte**

Der Stadtrat möchte den Mehrwertausgleich im Rahmen einer Teilrevision in die Bau- und Zonenordnung einführen. Die Revision soll sich auf den «kommunalen Mehrwertausgleich» beschränken. Das Vorgehen unterstützt eine übersichtliche Planungsvorlage. Ferner wird auf diese Weise die Einführung des Mehrwertausgleichs nicht im Kontext mit konkreten Um- und Aufzonungen diskutiert, was die Gleichbehandlung aller vom kommunalen Mehrwertausgleich betroffener Planungsvorlagen unterstützt.

Zur Einführung des Mehrwertausgleichs hat der Stadtrat die vom Kanton zur Verfügung gestellten Musterbestimmungen übernommen. Diese wurden um eine **Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup>** und einen **Abgabesatz von 40 %** ergänzt.

Mit der Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup> strebt der Stadtrat eine möglichst eigentümerfreundliche Lösung an.

Der Abgabesatz von 40 % soll einerseits sicherstellen, dass genügend finanzielle Mittel für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen zur Verfügung stehen. Andererseits entspricht ein hoher Abgabesatz am ehesten dem vom Stadtrat angestrebten Verursacherprinzip.

## **Mitwirkungsverfahren**

### **Öffentliche Auflage**

Die Teilrevision «Mehrwertausgleich» lag vom 17. November 2022 bis zum 16. Januar 2023 öffentlich auf. Während dieser Zeit konnte sich jedermann zur Planungsvorlage äussern und Einwendungen vorbringen. Es gingen vier Stellungnahmen ein. Unter den Stellungnehmenden befinden sich zwei Parteien, ein Verein sowie eine Privatperson.

Zwei Stellungnehmende sprechen sich dafür aus, den Mehrwertausgleich im Rahmen der ohnehin vorgesehenen Revision der Bau- und Zonenordnung (Gemeindeversammlung voraussichtlich im Herbst 2024) einzuführen. Sofern dannzumal auf Bundesebene die erforderlichen Rahmenbedingungen gegeben sind, sei ein Verzicht auf die Mehrwertabgabe einzuführen. Ansonsten wäre ein tieferer Abgabesatz von 20 % bzw. 25 % und eine Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup> festzulegen.

In einer dritten Stellungnahme wird einzig die Festlegung des Abgabesatzes auf 25 % gefordert.

Gemäss der vierten Stellungnahme soll der Abgabesatz wie bereits vorgesehen 40 % betragen und die Freifläche auf 1'200 m<sup>2</sup> reduziert werden.

Nach Auswertung der Stellungnahmen aus der öffentlichen Auflage (§ 7 Abs. 2 PBG) hat der Stadtrat entschieden, an seinem Vorschlag festzuhalten: Die Freifläche soll 2'000 m<sup>2</sup> und der Abgabesatz 40 % betragen.

### **Kantonale Vorprüfung und Anhörung**

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde die Vorlage dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich zur Vorprüfung und den nebengeordneten Planungsträgern zur Anhörung zugestellt.

Mit Schreiben vom 9. Januar 2023 teilt das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich der Stadt Wallisellen mit, die Vorlage sei gemäss § 5 PBG rechtmässig, zweckmässig und angemessen. Eine Genehmigung wird in Aussicht gestellt.

Drei Nachbargemeinden und die Zürcher Planungsgruppe Glattal haben sich zur Planungsvorlage geäussert. Sie haben keine Einwendungen vorgebracht. Von den restlichen Nachbargemeinden gingen keine Stellungnahmen ein.

## **Schlussbemerkungen / Empfehlung des Stadtrats**

Die Stadt wird auch zukünftig eine starke Innenentwicklung erfahren. Eine hochwertige Siedlungsqualität ist somit zentral für die Attraktivität der Stadt. Um diese sicherzustellen, ist die Stadt auf ausreichend finanzielle Mittel angewiesen. Die kommunale Mehrwertabgabe ist ein geeignetes und sozial gerechtes Instrument, um die Mittel zu generieren.

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Stadtrat der Gemeindeversammlung die Festsetzung der Teilrevision betreffend Mehrwertausgleich mit

- einer Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup> und
- einem Abgabesatz von 40 %.

## Abschied der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission

Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission hat das ihr vorgelegte Geschäft geprüft und beantragt den Stimmberechtigten, der Vorlage zuzustimmen.

---

Zu diesem Geschäft referiert der Ressortvorsteher Hochbau + Planung Jürg Niederhauser.

Stadtrat Wallisellen



**Peter Spörri**  
Stadtpräsident



**Barbara Roulet**  
Stadtschreiberin/  
Geschäftsführerin