

**Antrag**  
**Kommunaler Mehrwertausgleich**  
Zweite Lesung Neuvorlage Teilrevision Bau- und Zonenordnung

B1.02.4

**Antrag**

Die Stimmberechtigten der Gemeindeversammlung, auf Antrag des Stadtrates gestützt auf Art. 12 f. Gemeindeordnung (GO, WES 101.0) beschliessen:

- 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, LS 700.9) erhoben.*
  - 1a.2 *Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m<sup>2</sup>.*
  - 1a.3 *Die Mehrwertabgabe beträgt 20 % des um CHF 100'000.00 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 (SR 700.1) wird zur Kenntnis genommen.
- 3 Der Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen im Sinne von § 7 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz (LS 700.1) wird zur Kenntnis genommen.
- 4 Die Genehmigung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich durch die Baudirektion des Kantons Zürich bleibt vorbehalten.
- 5 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 / Beleuchtender Bericht****Das Wichtigste in Kürze**

Die Stadt Wallisellen hat in ihrer Bau- und Zonenordnung den Umgang mit dem Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen zu regeln. 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, die einzig und vollständig auf staatliches Handeln zurückgehen.

Mit dem Instrument «Mehrwertausgleich» wird den Gemeinden die Möglichkeit geboten, einen Teil des durch staatliches Handeln generierten Mehrwerts von begünstigten Eigentümerschaften einzufordern und zur Finanzierung der Folgekosten der Planungsmassnahmen einzusetzen. Wird ein Verzicht auf den Mehrwertausgleich festgelegt, sind die Folgekosten von Planungsmassnahmen weiterhin durch die Allgemeinheit zu bezahlen.

Das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich hat den Gemeinden Musterbestimmungen zur Regelung des Mehrwertausgleichs in den Bau- und Zonenordnungen zur Verfügung gestellt. Soll eine Mehrwertabgabe mittels der Musterbestimmungen eingeführt werden, sind die Bestimmungen um eine 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.

Mit der Einführung einer Mehrwertabgabe dürfen wieder städtebauliche Verträge in Wallisellen abgeschlossen werden, nachdem solche seit Inkrafttreten des MAG nicht mehr zulässig waren. Städtebauliche Verträge haben in Wallisellen bei grösseren Entwicklungen Tradition und sind ein wichtiges Instrument für die Stadt. Bei der Festlegung eines Verzichts auf den Mehrwertausgleich könnten auch zukünftig keine städtebaulichen Verträge mehr abgeschlossen werden, da der städtebauliche Vertrag gemäss § 19 Abs. 6 MAG an die Stelle der Abgabe tritt.

Der Gemeindeversammlung wurde am 13. Juni 2023 eine Vorlage zur Einführung des Mehrwertausgleichs in die Bau- und Zonenordnung vorgelegt. Die Vorlage wurde zurückgewiesen. Grund für den Rückweisungsantrag waren Bestrebungen auf Bundesebene, den Verzicht auf den Mehrwertausgleich wieder zuzulassen. Dieser war seit einem Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2022 (Fall Meikirch, Urteil 1C\_233/2021 der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 5. April 2022) nicht mehr zulässig. Ausserdem wurde gefordert, die Vorlage in direktem Zusammenhang mit der laufenden Revision der Nutzungsplanung, in der Auf- und Umzonungen vorgesehen sind, der Gemeindeversammlung vorzulegen. Die Bestrebungen auf Bundesebene waren unterdessen erfolgreich. Die angesprochene Teilrevision hat aufgegeben. Die Rahmenbedingungen für eine erneute Vorlage zum Mehrwertausgleich sind somit gegeben. Der Stadtrat beantragt der Gemeindeversammlung die Neuvorlage zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich festzusetzen. Die Vorlage umfasst die Einführung einer Mehrwertabgabe mit einem Abgabesatz von 20 % und einer Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup> anhand der kantonalen Musterbestimmungen.

Der Einsatz der Mittel aus der Mehrwertabgabe ist von der Stadt in einem Fondsreglement zu regeln, wobei das Reglement in der Regel jeweils erst nach Erlass der Teilrevision «Mehrwertausgleich» ausgearbeitet wird. Da der Stadtrat der Gemeindeversammlung das Reglement jedoch unmittelbar nach der Festsetzung des Mehrwertausgleichs zum Erlass unterbreiten möchte, liegt dieses entsprechend bereits vor und lag vorgängig schon öffentlich zur Einsichtnahme auf.

## Ausgangslage

Mit der RPG-Revision im Jahr 2014 wurden die Bestimmungen zur planungsbedingten Mehrwertabschöpfung in Art. 5 RPG (SR 700) präzisiert. Um die aktualisierten bundesrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, wurden im Kanton Zürich am 1. Januar 2021 das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, LS 700.9) und die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV, LS 700.91) in Kraft gesetzt. Der Umgang mit dem Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen<sup>1</sup> ist durch die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenordnungen bis am 1. März 2025 zu regeln. Die Gemeinden haben dazu zu entscheiden, ob sie eine Mehrwertabgabe einführen oder einen Verzicht auf den Mehrwertausgleich festlegen. Zuständig für die Ergänzung der Bau- und Zonenordnung zur Regelung des Mehrwertausgleichs ist in Wallisellen die Gemeindeversammlung (Art. 13 GO, WES 101.0). Die Änderung der Bau- und Zonenordnung ist 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 und vollständig auf staatliches Handeln zurückzuführen. In der Regel ziehen die Planungsmassnahmen Kosten für die Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich. Diese werden meist von der öffentlichen Hand bezahlt. 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 Einführung einer Mehrwertabgabe bei den begünstigten Eigentümerschaften verbleiben.

<sup>1</sup> **Aufzoning:** Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone; **Umzoning:** Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart.

## **Vorgeschichte**

Der Gemeindeversammlung wurde am 13. Juni 2023 eine Vorlage zur Einführung des Mehrwertausgleichs in die Bau- und Zonenordnung vorgelegt. Vom Stadtrat vorgeschlagen wurde damals ein Abgabesatz von 40 % und eine Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup>. Die Vorlage wurde zurückgewiesen. Grund für den Rückweisungsantrag waren Bestrebungen auf Bundesebene, wieder einen Verzicht auf den Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen zuzulassen. Ein solcher war seit einem Bundesgerichtsurteil «Fall Meikirch» vom Frühling 2022 nicht mehr zulässig. Ausserdem sollte die Vorlage der Gemeindeversammlung in direktem Zusammenhang mit der laufenden Revision der Nutzungsplanung, welche Auf- und Umzonungen vorsieht, vorgelegt werden. Die Bestrebungen auf Bundesebene waren unterdessen erfolgreich. Mit Schreiben vom 11. März 2024 teilte die Baudirektion des Kantons Zürich daher mit, dass ein Verzicht auf die Mehrwertabgabe ab sofort wieder zulässig sei. Die angesprochene Teilrevision der Nutzungsplanung hat vom 19. Januar bis 19. März 2024 öffentlich aufgelegt. Die Rahmenbedingungen für eine Neuvorlage zum Mehrwertausgleich sind somit gegeben.

## **Bestimmungen in der Bau- und Zonenordnung**

Wird eine Mehrwertabgabe eingeführt, ist dazu eine Freifläche und ein Abgabesatz festzulegen. Dies hat unabhängig davon zu erfolgen, ob mit oder ohne Musterbestimmungen gearbeitet wird.

### 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). 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. Das Bevölkerungswachstum 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 finanziellen Mittel für Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität zu generieren. Die hochwertige Siedlungsentwicklung fördert die Standortattraktivität. Diese kommt nicht nur Bewohnenden, sondern auch Investierenden zugute.

## **Städtebauliche Verträge**

Seit Inkrafttreten des MAG 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. Bei der Regelung eines Verzichts auf den Mehrwertausgleich, dürften auch zukünftig keine städtebaulichen Verträge mehr abgeschlossen werden, da der städtebauliche Vertrag gemäss § 19 Abs. 6 MAG an die Stelle der Abgabe tritt.

Städtebauliche Verträge stellen eine Art «Einigungslösung zur Mehrwertabgabe» zwischen der Stadt und der betroffenen Eigentümerschaft dar. Sie haben in Wallisellen insbesondere bei grösseren Entwicklungen eine lange Tradition und entsprechen einer gelebten Usanz. Zudem sind städtebauliche Verträge ein wichtiges Instrument, um die Anliegen der Stadt, die der gesamten Wohnbevölkerung zu Gute kommen und somit im öffentlichen Interesse stehen, in Planungen einfließen zu lassen. Der Stadtrat ist daher bestrebt, die rechtliche Grundlage für den Abschluss von weiteren städtebaulichen Verträgen zu schaffen.

## **Reglement zum Mehrwertausgleichsfonds**

Die Stadt hat den Einsatz der Mittel aus einer kommunalen Mehrwertabgabe in einer Fondsverordnung zu regeln. Die Fondsverordnung kann grundsätzlich unabhängig der Einführung einer Mehrwertabgabe in die Bau- und Zonenordnung auch nachträglich erarbeitet werden. Der Entwurf der Fondsverordnung lag der öffentlichen Auflage zur «Teilrevision Bau- und Zonenordnung Mehrwertausgleich» bei. Die Fondsverordnung ist jedoch nicht Teil dieser Vorlage. Vielmehr soll die Fondsverordnung der Gemeindeversammlung unmittelbar nach Beschluss über die Vorlage zur Einführung der Mehrwertabgabe zum Beschluss vorgelegt werden. Sie muss dem Kanton weder zur Vorprüfung noch zur Genehmigung eingereicht werden.

## **Verfahren Mehrwertabgabe**

Der Prozess der kommunalen Nutzungsplanung (Ausarbeitung, Festsetzung und Genehmigung einer Planungsmassnahme) verläuft wie bisher. Wird eine Mehrwertabgabe eingeführt, ist neu 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.

Eine 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 Erweiterungen 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 der Bau- und Zonenordnung regeln. Die Revision soll sich auf den «kommunalen Mehrwertausgleich» beschränken. Das Vorgehen unterstützt eine übersichtliche Planungsvorlage.

In der vorliegenden Neuvorlage sieht der Stadtrat eine Mehrwertabgabe mit einem Abgabesatz von 20 % vor. Die Freifläche soll - unverändert zur ersten Vorlage - 2'000 m<sup>2</sup> betragen. Zur Ergänzung der Bau- und Zonenordnung sollen die vom Kanton zur Verfügung gestellten und um den Abgabesatz sowie die Freifläche ergänzten Musterbestimmungen verwendet werden.

Der Abgabesatz von 20 % soll sicherstellen, dass ausreichend finanzielle Mittel für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen zur Verfügung stehen. Ausserdem ist ein Abgabesatz von 20 % wichtig, um genügend Spielraum im Abschluss von städtebaulichen Verträgen zu wahren. Denn der Mehrwertausgleich im Rahmen von städtebaulichen Verträgen wird sich an der Höhe des ordentlich geschuldeten Mehrwerts zu orientieren haben. ~~Mit der grösstmöglichen Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup> möchte der Stadtrat selbstgenutztes Wohneigentum möglichst von der Mehrwertabgabe befreien.~~

## **Mitwirkungsverfahren**

### **Öffentliche Auflage**

Die Teilrevision «Mehwertausgleich» lag vom 15. März 2024 bis zum 14. Mai 2024 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.

Im Fokus aller Einwendungen steht der Abgabesatz. Dieser wurde gegenüber der Vorlage für die Gemeindeversammlung vom 13. Juni 2023 von 40 % auf 20 % gesenkt. In zwei Stellungnahmen wird der Abgabesatz von 20 % als zu tief oder aber als maximale Kompromisslösung nach unten bezeichnet. In den beiden anderen Stellungnahmen werden die 20 % als Maximum oder aber als zu hoch eingestuft.

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 20 % 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 31. Mai 2024 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.

Zwei Nachbargemeinden und die Zürcher Planungsgruppe Glattal haben sich zur Planungsvorlage geäussert. Sie haben keine Einwendungen vorgebracht.

## **Schlussbemerkungen / Empfehlung des Stadtrats**

Wallisellen wird auch künftig 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 finanziellen Mittel zu generieren.

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Stadtrat der Gemeindeversammlung die Einführung einer Mehrwertabgabe in die Bau- und Zonenordnung. Konkret soll die kantonale Musterbestimmung ergänzt um eine Freifläche von 2'000 m<sup>2</sup> und einen Abgabesatz von 20 % eingeführt werden.

## **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, Stadtrat Jürg Niederhauser.

Stadtrat Wallisellen



**Peter Spörri**  
Stadtpräsident



**Barbara Roulet**  
Stadtschreiberin / Geschäftsführerin