



Referenz-Nr.: ARE 22-0171

Kontakt: Brigitte Fürer, Gebietsbetreuerin Richt-/Nutzungsplanung, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich  
Telefon +41 43 259 56 62, [www.zh.ch/are](http://www.zh.ch/are)

1/3

## **Teilrevision kommunale Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich» – Genehmigung**

Stadt **Opfikon**

- Massgebende - Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 6. Dezember 2021  
Unterlagen - Bericht nach Art. 47 RPV vom 6. Dezember 2021

### **Sachverhalt**

Anlass und Zielsetzung der Planung Nach Art. 5 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) haben die Kantone den Ausgleich von Planungsvor- und nachteilen zu regeln. Der Kantonsrat hat am 28. Oktober 2019 das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) verabschiedet. Die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde am 30. September 2020 vom Regierungsrat beschlossen. Das MAG und die MAV sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Mit dem MAG und der MAV werden die Vorgaben des RPG auf kantonaler Ebene umgesetzt und die entsprechende Rechtsgrundlage für die kommunale Umsetzung geschaffen. Gegenstand der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) sind neue Vorschriften in der Bauordnung, welche den Mehrwertausgleich auf kommunaler Stufe regeln und sicherstellen, dass die Erträge aus den Mehrwertabgaben in einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen. Insbesondere müssen eine Freifläche von 1200 m<sup>2</sup> bis 2000 m<sup>2</sup> und ein Abgabesatz von höchstens 40% festgelegt werden (§ 19 Abs. 2 und 3 MAG).

Festsetzung Der Gemeinderat Opfikon setzte mit Beschluss vom 6. Dezember 2021 die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich» fest. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats Bülach vom 18. Januar 2022 keine Rechtsmittel eingelegt. Mit Schreiben vom 15. Februar 2022 ersucht die Stadt Opfikon um Genehmigung der Vorlage.

Mit Schreiben vom 28. Februar 2022 bestätigt die Stadt Opfikon, dass die Frist für das Referendum gegen den Gemeinderatsbeschluss unbenutzt abgelaufen ist.

### **Erwägungen**

#### **A. Formelle Prüfung**

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.



## **B. Materielle Prüfung**

Zusammenfassung der  
Vorlage

Art. 54 Abs. 1 BZO legt fest, dass auf Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 MAG erhoben wird.

Gemäss Art. 54 Abs. 2 BZO beträgt die nach § 19 Abs. 2 MAG vom Mehrwertausgleich befreite Freifläche 1'200 m<sup>2</sup>.

Art. 54 Abs. 3 BZO legt die kommunale Mehrwertabgabe auf 30% des um 100'000 Fr. gekürzten Mehrwerts fest.

Art. 55 BZO gibt vor, dass die Erträge aus den Mehrwertabgaben in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen und nach Massgabe des Fondsreglements verwendet werden.

Ergebnis der  
Genehmigungsprüfung

Die oben genannten Bestimmungen entsprechen den vom Amt für Raumentwicklung (ARE) im Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 an die Gemeinden formulierten Musterbestimmungen und die Festlegung der Freigrenze und des Abgabesatzes stimmen mit den Vorgaben von § 19 Abs. 2 und 3 MAG überein. Aus diesem Grund wurden in der Vorprüfung des ARE vom 9. April 2021 keine Anträge zum kommunalen Mehrwertausgleich gestellt.

## **C. Ergebnis**

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG). Die Stadt ist durch die Genehmigung nicht beschwert. Gegen die genehmigten Festlegungen steht weiteren betroffenen Privaten und Verbänden der Rekurs offen (§§ 338a f. PBG). Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Stadt zusammen mit dem geprüften Akt samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen und aufzulegen.

### **Die Baudirektion verfügt:**

- I. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich», welche der Grosse Gemeinderat Opfikon mit Beschluss vom 6. Dezember 2021 festgesetzt hat, wird genehmigt.
- II. Die Stadt Opfikon wird eingeladen
  - Dispositiv I sowie den kommunalen Beschluss samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen;
  - diese Verfügung zusammen mit der kommunalen Planung aufzulegen;
  - nach Rechtskraft die Inkraftsetzung zu veröffentlichen und diese dem Verwaltungsgericht, dem Baurekursgericht und dem Amt für Raumentwicklung mit Beleg der Publikation mitzuteilen;
  - den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) nachführen zu lassen.



III. Mitteilung an

- Stadt Opfikon (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)
- Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)
- ✓ - Gossweiler Ingenieure AG, Neuhofstrasse 34, 8600 Dübendorf (Katasterbearbeiterorganisation)

VERSENDET AM 22. MRZ. 2022

**Amt für  
Raumentwicklung**  
**Für den Auszug:**



Kanton Zürich  
Stadt Opfikon

Teilrevision Bau- und Zonenordnung Mehrwertausgleich

## **BAU- UND ZONENORDNUNG**

Synoptische Darstellung

**SUTER  
VON KÄNEL  
WILD**

**Planer und Architekten AG**

Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich  
+41 44 315 13 90, [www.skw.ch](http://www.skw.ch)

<b>4. WEITERE FESTLEGUNGEN</b>	<b>4</b>
4.5 Mehrwertausgleich	4
Art. 48 Mehrwertabgabe	4
Art. 49 Erträge	4
<b>5. INKRAFTTRETEN</b>	<b>4</b>
Art. <del>55</del> 50 Inkrafttreten	4

**Vorbemerkungen:**

<p><b>Links:</b> BZO Teilrevision 2019 (Teilrevision Nutzungsplanung Regelung Prostitutionszulässigkeit, Neunummerierung BZO und Neudarstellung Zonenplan), Stand 18. November 2018 (Fassung zur dritten Vorprüfung) Änderungen vom Stand Mai 2018 zum Stand November 2018 sind grau hinterlegt. Die Nummerierung der Artikel folgt der Revisionsfassung vom November 2018.</p>	<p><b>Mitte:</b> Beantragte neue BZO <del>durchgestrichen</del> = Verschiebung Text oder aufzuhebender Text grün = Änderungen  Alle Artikel werden nach Abschluss der Bearbeitung neu durchnummeriert.</p>	<p><b>Rechts:</b> <i>Hinweise</i></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------

## 4. WEITERE FESTLEGUNGEN

## 5. INKRAFTTRETEN

### Art. 55 Inkrafttreten

Diese Bauordnung tritt am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Zürich in Kraft.

## 4. WEITERE FESTLEGUNGEN

### 4.5 Mehrwertausgleich

#### Art. 54 Mehrwertabgabe

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

<sup>2</sup> Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 1'200 m<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Die Mehrwertabgabe beträgt 30 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

#### Art. 55 Erträge

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

## 5. INKRAFTTRETEN

### Art. ~~54~~ 56 Inkrafttreten

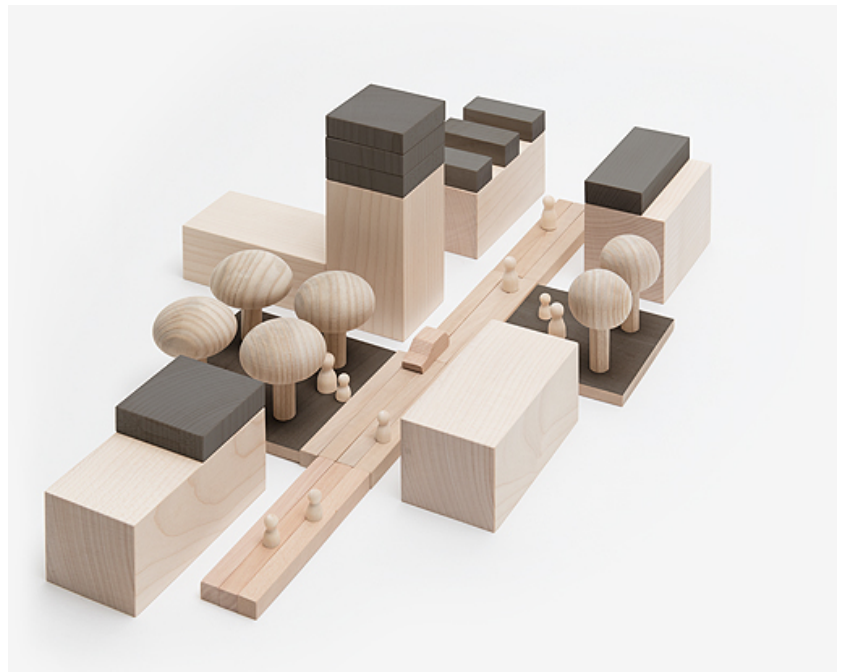
Diese Bauordnung tritt am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Zürich in Kraft.



Kanton Zürich  
Stadt Opfikon

Teilrevision Bau- und Zonenordnung  
Mehrwertausgleich

## **ERLÄUTERNDER BERICHT GEMÄSS ART. 47 RPV**



**SUTER  
VON KÄNEL  
WILD**

**Planer und Architekten AG**

Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich  
+41 44 315 13 90, [www.skw.ch](http://www.skw.ch)

31101 – 6.12.2021

<b>Inhalt</b>			
	<b>1</b>	<b>AUSGANGSLAGE</b>	<b>3</b>
	1.1	Anlass der Teilrevision	3
	1.2	Worum geht es?	3
	1.3	Situation in Opfikon	7
	1.4	Ziele der Teilrevision	8
	<b>2</b>	<b>ANPASSUNGEN DER BAU- UND ZONENORDNUNG</b>	<b>9</b>
	2.1	Musterbestimmungen	9
	2.2	Freifläche	10
	2.3	Höhe des Abgabebesatzes	13
	2.4	Städtebauliche Verträge	13
	2.5	Teilrevision BZO	14
	2.6	Fondsreglement	14
	<b>3.</b>	<b>AUSWIRKUNGEN</b>	<b>15</b>
	3.1	Auswirkungen für die Stadt Opfikon	15
	3.2	Auswirkungen für Grundeigentümer	15
	<b>4.</b>	<b>VERFAHREN</b>	<b>16</b>
	4.1	Kantonale Vorprüfung	16
	4.2	Öffentliche Auflage und Anhörung	16
	4.3	Festsetzung Gemeinderat	16
	4.4	Genehmigung	17

#### Reihenfolge Teilrevisionen

Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Opfikon wird derzeit in verschiedenen Teilschritten revidiert. Die Teilschritte bauen wie folgt aufeinander auf:

1. Teilrevision 2019 (Teilrevision Nutzungsplanung Regelung Prostitutionszulässigkeit, Neunummerierung BZO und Neudarstellung Zonenplan)
2. Teilrevision Mehrwertausgleichsgesetz MAG (vorliegend)
3. Teilrevision 2020 (IVHB)
4. Teilrevision Glattpark West

Diese zeitliche Reihenfolge ist bei der Beschlussfassung durch den Gemeinderat und bei der Inkraftsetzung zu beachten.

<b>Auftraggeber</b>	Stadt Opfikon
<b>Vertreter der Stadt</b>	Nicola Witt, Projektleiterin Planung Christoph Bill, Projektleiter Planung
<b>Bearbeitung</b>	SUTER • VON KÄNEL • WILD Olaf Wolter, Projektleiter Tobias Thaler, Projektleiter Stv. und Sachbearbeiter
<b>Titelbild</b>	Eigene Abbildung

# 1 AUSGANGSLAGE

## 1.1 Anlass der Teilrevision

### Mehrwertausgleichsgesetz

Gemäss Art. 5 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) ist für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, ein angemessener Ausgleich zu gewährleisten. Mit der letzten Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, die per 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben zum Mehrwertausgleich (Art. 5 Abs. 1 bis - 1sexies RPG) ergänzt. Damit wurden die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte von mindestens 20 % zu regeln (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG).

Der Kantonsrat ist dieser Aufforderung mit dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) nachgekommen, welches am 28. Oktober 2019 erlassen wurde. Um das Gesetz durch den Regierungsrat in Kraft setzen zu können, wurde die zugehörige Verordnung erarbeitet. Diese wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 30. September 2020 erlassen. Das Gesetz und die Verordnung traten auf den 1. Januar 2021 in Kraft.

## 1.2 Worum geht es?

### Regelungskompetenzen und Handlungsbedarf in den Gemeinden

Die Mehrwertabgabe für Einzonungen ist im MAG abschliessend geregelt. Der Abgabesatz auf den entstehenden Mehrwert beträgt 20 %. Der Betrag fliesst in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Der Kanton erhebt zudem eine Mehrwertabgabe auf die Umzonung von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone.

Die Gemeinden können gestützt auf § 19ff MAG bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe zwischen 0 % und höchstens 40 % des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts erheben.

### Mögliche Freifläche

Entscheidet sich die Gemeinde für die Erhebung der Mehrwertabgabe, so muss sie ergänzend eine Freifläche bestimmen. Die Freifläche kann zwischen 1'200 m<sup>2</sup> und 2'000 m<sup>2</sup> betragen. Grundstücke die kleiner sind als diese Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe befreit, unter der Voraussetzung, dass der Mehrwert auf diesen Grundstücken kleiner ist als Fr. 250'000.- (§ 19 Abs. 4 MAG).

### Wie ist der Mehrwert definiert?

Der Mehrwert ist die Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme. Die Planungskosten (z.B. Wettbewerbe oder Gestaltungspläne) können in Abzug gebracht werden. Die Bewertung erfolgt nach einem Landpreismodell. Dieses Landpreismodell wird durch den Kanton erstellt und liegt seit März 2021 vor. Das Landpreismodell kann indes erst bei Vorliegen einer konkreten Planungsmassnahme eingesetzt werden.

Daher kann ein planerischer Mehrwert für einzelne Grundstücke, der im Rahmen einer Planungsmassnahme entsteht, derzeit lediglich approximativ abgeschätzt und nicht näher bestimmt werden.

## Planungsmassnahmen

Das MAG und die MAV nehmen Bezug auf den Planungsmehrwert, der im Rahmen von Planungsmassnahmen entsteht.

Gemeint sind Planungen im Sinne des RPG, und zwar solche, welche auf Stufe der Nutzungsplanung und somit grundeigentümerverbindlich die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks ("Ausübung der zulässigen Bodennutzung" im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG und § 1 PBG) festlegen.

Zu den Planungsmassnahmen, die einen Mehrwertausgleich auslösen, gehören insbesondere:

- Einzonungen
- Umzonungen
- Aufzonungen
- Gestaltungsplanungen

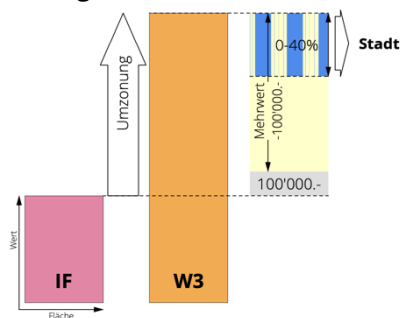
Bei Einzonungen sowie bei Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone erhebt der Kanton eine Mehrwertabgabe in Höhe von 20% des Mehrwerts. Auf diese Abgaben haben die Gemeinden keinen Einfluss.

## Was wird unter dem Begriff «Ein-zonung» verstanden?

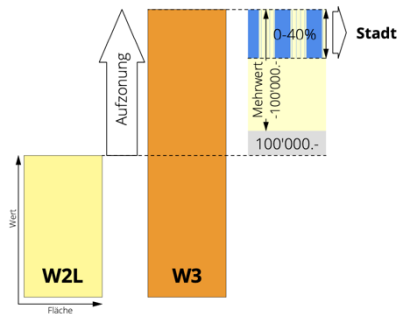
Als Einzonung wird die Ausscheidung einer neuen Bauzone im Sinne von § 48 PBG und die Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplans verstanden (§ 1 lit. b MAG).

## Was wird unter dem Begriff Um-zonung verstanden?

Als Umzonung wird die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart (gemäss Auflistung in § 48 PBG) verstanden (§ 1 lit. d MAG). So stellt beispielsweise die Zuweisung einer Gewerbezone zu einer Wohnzone eine Umzonung dar.



### Was wird unter dem Begriff Aufzoning verstanden?



Als Aufzoning wird die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit einer Bauzone verstanden (§ 1 lit. c MAG), unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungsart. Die Verbesserung kann beispielsweise in der Erhöhung der Ausnutzung (§ 251 PBG) und in der Erhöhung der zulässigen Geschosshöhe bestehen. Eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten kann auch mit der Festsetzung von Sondernutzungsplänen (Gestaltungsplänen) erfolgen.

Bessere Nutzungsmöglichkeiten als Folge einer Ausnahmegewilligung oder einer verbesserten Erschliessung stellen hingegen keine Aufzoning dar, da es sich dabei nicht um Planungsmassnahmen im Sinne des RPG handelt.

### Mehrwertprognose

Vor der Festsetzung der Planungsmassnahme ermittelt die Gemeinde den voraussichtlichen Mehrwert, gestützt auf das Landpreismodell.

Liegen besondere Gründe vor, die eine Ermittlung des Mehrwerts mittels Landpreismodell verunmöglichen, erfolgt eine individuelle Schätzung. Eine solche individuelle Schätzung ist bei Sondernutzungsplänen vorzusehen (§ 13 Abs. 1 lit. a MAV).

### Städtebauliche Verträge

Anstelle der Erhebung einer Abgabe können die Gemeinden mit den Grundeigentümern gemäss § 19 Abs. 6 MAG städtebauliche Verträge zum Ausgleich des Mehrwerts beschliessen.

Städtebauliche Verträge regeln gemäss § 21 Abs. 1 MAG Rechte und Pflichten der Vertragsparteien bei der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Damit schafft das MAG die Rechtsgrundlage für den Abschluss städtebaulicher Verträge.

Da bis anhin die Rechtsgrundlagen zur Erhebung einer Mehrwertabgabe fehlten, nutzten viele Zürcher Gemeinden das Instrument der städtebaulichen Verträge zur Abgeltung von Mehrwerten auf freiwilliger Basis. Auch die Stadt Opfikon beabsichtigt künftig den Einsatz von städtebaulichen Verträgen zu intensivieren.

Im Zeitalter der Innenentwicklung steigt der Anspruch an hochwertige Entwicklungen. Der Einsatz der städtebaulichen Verträge als Alternative zur rein monetären Mehrwertabgabe erlaubt den Gemeinden das Aushandeln unterschiedlichster sachbezogener Leistungen zu Gunsten einer hochwertigen Entwicklung. Der städtebauliche Vertrag bildet dabei eine die Vertragsfreiheit wahrende Alternative zur monetären Abgabe: Werden sich die Vertragsparteien nicht einig, kann sich ein Verhandlungspartner zurückziehen und der Ausgleich ist mittels Abgabe zu leisten (§ 30 MAV).

### Inhalt und Verfahren

Der Inhalt der Verträge kann grundsätzlich von den Vertragsparteien im Rahmen der Vertragsgestaltungsfreiheit bestimmt werden, wobei die gesetzlichen Vorgaben gemäss § 21 MAG und § 29 MAV bezüglich möglicher Vertragsinhalte und Mindestinhalte zu beachten sind. Ins-

besondere wird verlangt, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen den Gegenständen des Vertrags und der Planungsmassnahme besteht. Die Rechtmässigkeit, Angemessenheit und Zweckmässigkeit kommunaler Mehrwertausgleichsregelungen werden durch den Kanton im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Nutzungsplänen überprüft. Die Verträge werden zusammen mit der zugehörigen Planungsmassnahme veröffentlicht und aufgelegt. Rechtsgültige Verträge werden im Grundbuch vermerkt.

Mit der Rechtsgültigkeit des MAG wird der Gemeinderat Vertragspartner bei städtebaulichen Verträgen. Diese werden ihm gemeinsam mit der Planungsmassnahme, beispielsweise einem Gestaltungsplan, vom Stadtrat zur Festsetzung resp. Unterzeichnung überwiesen.

#### Städtebauliche Vorverträge

Zusätzlich zum städtebaulichen Vertrag regelt die MAV in § 28 städtebauliche Vorverträge. Diese regeln die Absichten aller Beteiligten während der Phase von der Aufnahme der Vertragsverhandlungen bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des städtebaulichen Vertrags. Damit kann eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit gewährt werden. Im Gegensatz zu städtebaulichen Verträgen sind Vorverträge nicht zu publizieren.

#### Einsatz von städtebaulichen Verträgen

Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen wie von Vorverträgen nach MAV ist freiwillig. In Gebieten von hoher städtebaulicher Bedeutung empfiehlt es sich, stets ein zweistufiges Verfahren (Vorvertrag und städtebaulicher Vertrag) zu verlangen. Gleichzeitig ist dem Aspekt Rechnung zu tragen, dass nicht jeder private Gestaltungsplan einen städtebaulichen Vertrag erfordert. In diesem Fall erfolgt die Mehrwertabgabe mittels Einzahlung in den kommunalen MAG-Fonds.

#### **Zeitpunkt der Anwendung des MAG**

Das MAG ist nur anwendbar auf Planungsmassnahmen, die nach Inkrafttreten des MAG festgesetzt werden (§ 29 MAG).

Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabebforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist gemäss § 3 Abs. 1 MAG der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Eine rückwirkende Erhebung von Mehrwerten auf zu einem früheren Zeitpunkt beschlossene Aufzonungen oder Umzonungen ist ausgeschlossen.

#### **Verwendung der Einnahmen**

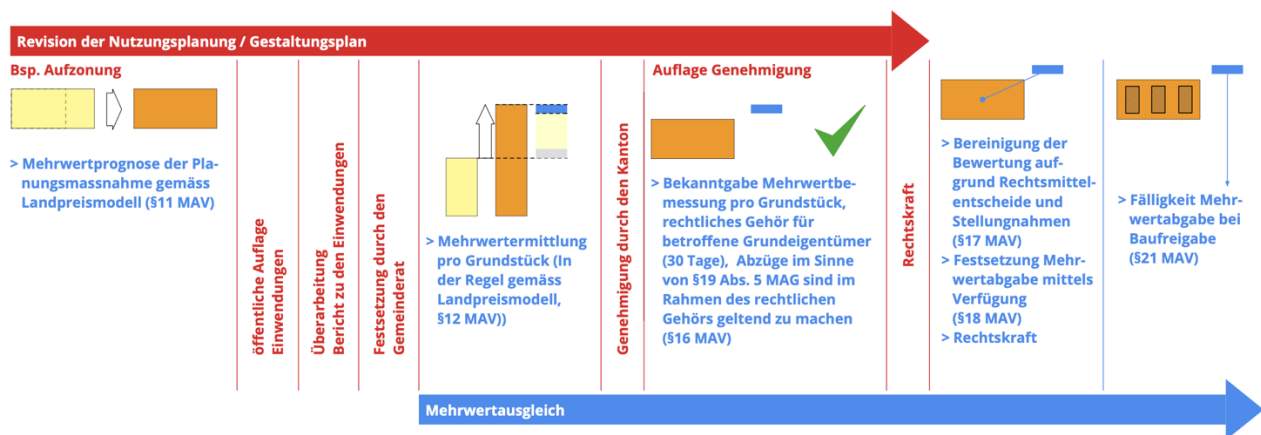
Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind einem Fonds zuzuweisen. Die Gelder sind für kommunale raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden (§ 42 MAV).

Die kommunale „Verordnung zur Verwendung der kommunalen Mehrwertabgabe“ (MAG-Fonds) soll zeitgleich mit der BZO-Teilrevision dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Über die Verwendung der Einnahmen ist jährlich Bericht zu erstatten.

## Verfahren

Das MAG und namentlich die MAV bilden ein komplexes Regelwerk. Der Vollzug ist mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden.

Die nachfolgende Grafik zeigt das Verfahren zur Festsetzung der Mehrwertabgabe im Rahmen einer Planungsmassnahme im Überblick.



Das Planungsverfahren und das Verfahren zur Festsetzung des Mehrwertausgleichs überlappen sich teilweise, wobei die Mehrwertabgabe erst festgesetzt werden kann, wenn die auslösende Planungsmassnahme in Rechtskraft erwachsen ist.

## 1.3 Situation in Opfikon

### Mehrere Teilrevisionen laufen

Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Opfikon wird derzeit in verschiedenen Teilschritten revidiert.

Sämtliche Teilrevisionen beschränken sich auf Teilaspekte der Bau- und Zonenordnung. Die Stadt wird mittelfristig eine Gesamtrevision der BZO vornehmen müssen, um die komplexen Anforderungen des regionalen Richtplans adäquat umsetzen zu können.

Bis zu diesem Zeitpunkt werden in Opfikon primär Mehrwerte aufgrund von Sondernutzungsplanungen erwartet.

Mit Inkrafttreten des MAG auf den 1.1.2021 darf die Stadt in diesem Zusammenhang erst wieder Mehrwerte ausgleichen, wenn ihre BZO-Bestimmungen zur Regelung des Mehrwertausgleichs in Kraft getreten sind. Um eine Regelungslücke zu verhindern, ist eine zeitnahe Teilrevision der BZO erforderlich.

## Teilrevision

### 1.4 Ziele der Teilrevision

Mit der vorliegenden Teilrevision wird das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz kommunal verankert. Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, um künftig ein Ausgleich von Mehrwerten, die bei Um- und Aufzonungen oder bei Gestaltungsplänen entstehen, vorzunehmen. Bei einer Gesamtrevision der Nutzungsplanung besteht dank des Vorziehens der Regelungen zum Mehrwertausgleich eine verlässliche Basis zur Feststellung der im Rahmen der Gesamtrevision entstehenden Mehrwertabgaben.

Die Inhalte der Teilrevision halten sich an die vom Kanton zur Verfügung gestellten Musterbestimmungen. Dies hat den Vorteil, dass verkürzte Bearbeitungsfristen zum Zug kommen. Das Verfahren kann auf diese Weise zügig abgewickelt werden, so dass die Teilrevision möglichst bald nach Inkrafttreten des MAG in Rechtskraft treten kann.

## 2 ANPASSUNGEN DER BAU- UND ZONENORDNUNG

### 2.1 Musterbestimmungen

#### Beschleunigtes Verfahren

Im Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 bietet der Kanton den Gemeinden ein verkürztes Verfahren für die Umsetzung des MAG an: Der Kanton stellt den Gemeinden Musterbestimmungen zur Festlegung des Mehrwertes in der Bau- und Zonenordnung zur Verfügung. Werden diese, ergänzt um die Höhe der Mehrwertabgabe und das Mass der Freifläche, unverändert übernommen, kommen verkürzte Bearbeitungsfristen zum Zug.

Kantonale Musterbestimmungen zur Erhebung einer Mehrwertabgabe

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

<sup>2</sup> Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt  $x \text{ m}^2$ .

<sup>3</sup> Die Mehrwertabgabe beträgt  $y \%$  des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

Erträge

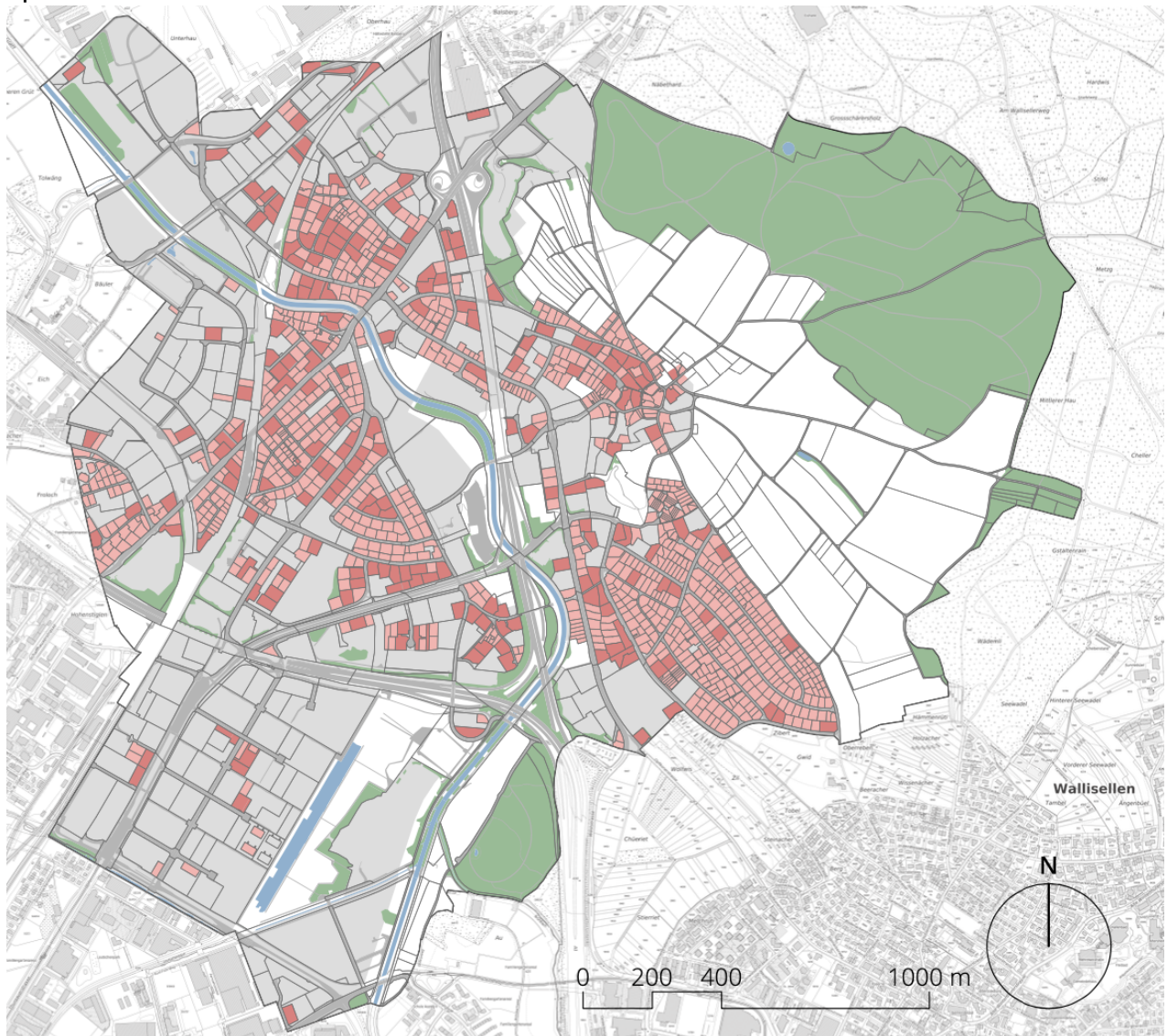
<sup>4</sup> Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

## 2.2 Freifläche




Die Freifläche, unter der kein Mehrwertausgleich anfällt, kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG von 1'200 m<sup>2</sup> bis 2'000 m<sup>2</sup> festgelegt werden. In diesem Zusammenhang interessiert, wie gross der Anteil der Baulandgrundstücke ist, deren Fläche über bzw. unter der möglichen Freifläche liegt.

### Grössenverteilung von Baulandgrundstücken in der Stadt Opfikon

Die untenstehende Karte zeigt die Grössenverteilung von Baulandgrundstücken in der Stadt Opfikon.



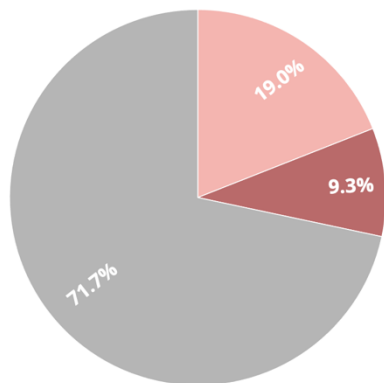
Flächenanalyse

-  Fläche kleiner als 1200 m<sup>2</sup>
-  Fläche zwischen 1200 und 2000 m<sup>2</sup>
-  Übriges Siedlungsgebiet

Informationsinhalte

-  Wald
-  Gewässer

Verteilung von Baulandgrundstücken nach Grösse, bezogen auf die Gesamtfläche des Siedlungsgebietes



- Fläche kleiner als 1200 m<sup>2</sup>
- Fläche zwischen 1200 und 2000 m<sup>2</sup>
- Übriges Siedlungsgebiet

### Keine Befreiung, sofern Mehrwert über Fr. 250'000

*Lesebeispiel:*

Bei einer massgeblichen Grundstücksgrösse von 1'600 m<sup>2</sup> muss die Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) Fr. 156.25 pro m<sup>2</sup> betragen, um einen Mehrwert von gesamthaft Fr. 250'000 zu erreichen.

*Lesebeispiel:*

Bei einer Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) von Fr. 300 pro m<sup>2</sup> sind Grundstücke ab einer Grösse von 833 m<sup>2</sup> abgabepflichtig, da der Mehrwert in diesem Fall gesamthaft Fr. 250'000 erreicht.

Bezogen auf die Gesamtfläche des Siedlungsgebietes umfassen Grundstücke, welche kleiner sind als 1'200 m<sup>2</sup>, rund 19% der Fläche des Siedlungsgebietes. Grundstücke über 2'000 m<sup>2</sup> Fläche bestehen auf rund 71.7% des Siedlungsgebietes. Dabei ist zu beachten, dass im übrigen Siedlungsgebiet auch sämtliche übrigen Flächen (Strassen, nicht bebaubare Grundstücke etc.) enthalten sind.

Es zeigt sich, dass kleinere Grundstücke insbesondere in Bauzonen mit einem hohen Anteil Ein- oder Mehrfamilienhäuser anzutreffen sind. So liegt die Parzellengrösse in den Wohnzonen in der Regel unter 2'000 m<sup>2</sup>.

Ergänzend ist zu beachten, dass Grundstücke unterhalb der Freifläche nicht zwingend von der Mehrwertabgabe befreit sind. Beträgt der mutmassliche Mehrwert von Grundstücken unterhalb der Freifläche mehr als Fr. 250'000, so wird gemäss § 19 Abs. 4 MAG gleichwohl eine Mehrwertabgabe bemessen.

Die nachfolgenden Tabellen illustrieren anhand des Zusammenhangs zwischen Wertsteigerung und Grundstücksgrösse, wann eine solcher Fall eintreten könnte.

Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) in Fr. pro m <sup>2</sup>	massgebliche Grundstücksgrösse in m <sup>2</sup> (fixiert)	Mehrwert gesamt in Fr.
125.00	2000.00	250'000
156.25	1600.00	250'000
208.33	1200.00	250'000

Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) in Fr. pro m <sup>2</sup> (fixiert)	massgebliche Grundstücksgrösse in m <sup>2</sup>	Mehrwert gesamt in Fr.
300.00	833.33	250'000
350.00	714.29	250'000
400.00	625.00	250'000

## Konkrete Beispiele

Untenstehend sind einige konkrete Beispiele anhand realistischer Landpreise zusammengestellt.

	Fall 1: Parzelle > Freifläche	Fall 2 + 3: Parzelle < Freifläche
Fläche / Landpreis (Total) heute	4000 m <sup>2</sup> / Fr. 5'200'000.-	800 m <sup>2</sup> / Fr. 8'000'000.-
Mehrwert pro m <sup>2</sup> (2/3 der Mehrausnützung) Mehrwert Total	Fr. 350.- Fr. 1'400'000.-	Fr. 440.- Fr. 352'000.-
abgabepflichtiger Mehrwert (Mehrwert - 100'000.-)	Fr. 1'300'000.-	Fr. 252'000.-
Abgabe (40% des abgabepflichtigen Mehrwerts)	Fr. 520'000.-	Fr. 100'800.- (obwohl < Freifläche)

### Feststellung der Abgabepflicht

Um eine Abgabepflicht feststellen zu können, ist die Mehrwertberechnung bei allen von einer Um- oder Aufzonung betroffenen Grundstücken erforderlich. Die Wahl der Freifläche hat demnach kaum Auswirkungen auf die administrativen Aufwendungen.

### Schätzung der Abgabehöhe

Mit welcher Abgabehöhe Eigentümer kleiner Parzellen zu rechnen haben, ist abhängig von der Planungsmassnahme und dem jeweiligen örtlichen Landwert. Eine pauschalisierte Aussage ist nicht möglich. Der Kanton hat ein schematisches Landpreismodell zur Ermittlung der Mehrwerte erarbeitet. Dieses Landpreismodell liegt seit März 2021 in Form der Online-Plattform «eMWA – elektronischer Mehrwertausgleich» vor. Das Tool kann indes erst bei Vorliegen einer konkreten Planungsmassnahme eingesetzt werden. Allgemeine Prognoseberechnungen sind über die Online-Plattform nicht möglich. Eine Abschätzung möglicher Mehrwerte ist im Moment nicht möglich und auch kaum zielführend.

### Festlegung der Freifläche auf 1'200 m<sup>2</sup>

Im Sinne einer möglichst gleichen Behandlung aller Eigentümer und einer angemessenen Alimentierung des MAG-Fonds soll die Freifläche auf den Minimalwert von 1'200 m<sup>2</sup> festgelegt werden. Eine weitere Minderung der Erträge durch Festlegung einer hohen Freigrenze erscheint nicht als angezeigt, zumal ohnehin beim Mehrwert ein Freibetrag vom Fr. 100'000 abgezogen wird.

Zudem ist zu beachten, dass wie oben dargelegt die Festlegung der Freifläche keine absolute Untergrenze bildet, da ein abgabepflichtiger Mehrwert von Fr. 250'000 je nach Wertsteigerung bereits bei kleineren Grundstücksgrössen erreicht wird.

## 2.3 Höhe des Abgabesatzes

### Abgabesatz von 30 %

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist ein tragendes Element der Stadtentwicklung. Sie ist anspruchsvoller und aufwendiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Die öffentlichen Infrastrukturen müssen mit den steigenden Anforderungen infolge der Nutzungsintensivierung Schritt halten. Um dies zu unterstützen, ist der Mehrwertausgleich ein adäquates Mittel. Er ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern die gesamte Stadtbevölkerung, indem die Stadt mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe gezielt bestehende öffentliche Infrastrukturen aufwerten bzw. neue schaffen kann. Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Eigentümern zudem kein Verlust, sondern ein Teil des Gewinns wird in öffentliche Infrastrukturen zur Steigerung der Standortattraktivität investiert, wovon Grundeigentümer und Investoren gleichermaßen wie die Bevölkerung profitieren.

Durch seine Nähe zum Flughafen befindet sich Opfikon in einer speziellen planerischen Situation. Die hohen Fluglärmimmissionen verhindern vielerorts bereits bei den geltenden baurechtlichen Rahmenbedingungen die Realisierung zusätzlicher Wohneinheiten. Aufzonen, die zusätzliche Möglichkeiten für die Realisierung von Wohnungen eröffnen, sind nicht bewilligungsfähig und daher nicht zu erwarten. Generell wird eine Realisierung von Mehrwerten in Opfikon wegen der Lärmbelastung als schwierig angesehen. Der Planungsaufwand, um Mehrwerte zu erzielen, ist erheblich. Solche Planungen sollen nicht durch einen zu hohen Abgabesatz zusätzlich erschwert werden.

In diesem Sinne wird in der Stadt Opfikon ein Abgabesatz von 30 Prozent vorgesehen. Mit diesem Abgabesatz kann die Öffentlichkeit angemessen von Planungsmehrwerten profitieren. Gleichzeitig werden wichtigen Bauvorhaben nicht durch einen zu hohen Abgabesatz zusätzlich erschwert.

## 2.4 Städtebauliche Verträge

### Städtebauliche Verträge werden bevorzugt

Das Instrument des städtebaulichen Vertrags soll auch in Zukunft zum Einsatz kommen, insbesondere bei Gestaltungsplänen. Der städtebauliche Vertrag ermöglicht in bewährter Weise die direkte Umsetzung von Massnahmen zu Gunsten der öffentlichen Infrastruktur, ohne das Geld zunächst im Fonds zurückzulegen.

Als Alternative ist indes auch ein Mehrwertausgleich mittels rechtmittelfähiger Verfügung möglich.

## 2.5 Teilrevision BZO

Die BZO wird im Abschnitt 4 «Weitere Festlegungen» um ein neues Unterkapitel 4.5 «Mehrwertausgleich» ergänzt.

## 2.6 Fondsreglement

Wie in den Musterbestimmungen ersichtlich, müssen die Gemeinden nebst der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung auch ein Reglement für den Mehrwertausgleichsfonds erlassen. Art. 87 des Gemeindegesetzes (GG ZH) bildet die Rechtsgrundlage für die Äufnung des Fonds durch die Gemeinde, der eine Spezialfinanzierung gemäss übergeordnetem Recht darstellt. Dies bedeutet, dass die Fondseinnahmen nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen, sondern exklusiv dem Verwendungszweck gemäss Fondsreglement zu Verfügung stehen. Im Gegensatz zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds werden die kommunalen Fonds dem Eigenkapital zugerechnet. Gemäss Art. 4 Abs. 2 GG ZH obliegt die Festsetzung des Fondsreglements, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, dem Gemeinderat (Legislative). Es handelt sich um wichtige Rechtsätze gemäss Art. 4 Abs. 2 GG ZH.

Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 42 MAV nennt die beitragsberechtigten Verwendungszwecke. Nebst der genaueren Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben hat das Fondsreglement auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage zu regeln, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

Die Gemeinden müssen jährlich über die konkrete Verwendung der Fondsmittel informieren (§ 44 MAV); die Bekanntgabe der Ausgaben aus dem Fonds als blosser Zahl genügt dabei nicht.

Im Spätsommer 2020 hat der Kanton ein Musterreglement für kommunale Mehrwertausgleichsfonds vorgelegt. Idealerweise erfolgen Erarbeitung und Erlass des kommunalen Fondsreglements gleichzeitig mit der BZO-Anpassung. Das Vorliegen des Reglements ist allerdings für den Kanton kein Genehmigungserfordernis. Das Reglement wird durch das Amt für Raumentwicklung (ARE) nicht geprüft.

### **3. AUSWIRKUNGEN**

#### **3.1 Auswirkungen für die Stadt Opfikon**

##### **Rechtliche Grundlage**

Mit der vorliegenden Teilrevision erhält die Stadt Opfikon die rechtliche Grundlage, bei Um- oder Aufzonungen sowie Gestaltungsplänen entstehende Mehrwerte auszugleichen. Sie kann zudem weiterhin städtebauliche Verträge abschliessen, neu auf der Basis des MAG.

Ohne die vorliegende Teilrevision wäre es der Stadt ab dem Inkrafttreten des MAG verwehrt, Mehrwerte mittels städtebaulicher Verträge auszugleichen.

##### **Erträge**

Die zu erwartenden Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich abzuschätzen, ist generell schwierig. Die Höhe des Mehrwerts ist von vielen Faktoren abhängig. Zudem sind derzeit noch keine konkreten Auf- oder Umzonungen bekannt.

##### **Städtebauliche Verträge**

Städtebauliche Verträge werden zusammen mit der Erarbeitung der Gestaltungspläne aufgestellt und benötigen eine lange Vorlaufzeit. Mit der Rechtskraft des MAG ab 2021 droht eine Lücke bezüglich des Abschlusses von städtebaulichen Verträgen. Dies hat für Bauwillige in Opfikon grosse Planungsverzögerungen und Rechtsunsicherheiten zur Folge. Die Stadt wiederum müsste ohne Umsetzung auf kommunaler Stufe auf jegliche Art von städtebaulichen Verträgen verzichten.

Mit der vorliegenden Teilrevision kann die Lücke bei optimalem Verfahrensablauf so kurz als möglich gehalten werden.

#### **3.2 Auswirkungen für Grundeigentümer**

##### **Vorerst keine Auswirkungen**

Die Inkraftsetzung hat vorerst keine Auswirkungen für die Grundeigentümer. Die Teilrevision definiert lediglich die Rahmenbedingungen, welche beim Ausgleich von künftig entstehenden Mehrwerten gelten. Erst wenn im Rahmen von Auf- oder Umzonungen oder Gestaltungsplänen Mehrwerte entstehen, wird eine Mehrwertabgabe bemessen.

## **4. VERFAHREN**

### **4.1 Kantonale Vorprüfung**

#### **Stellungnahme ARE**

Die Revision, bestehend aus der Bau- und Zonenordnung und dem erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV, wurde dem kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) zur Vorprüfung eingereicht. Das ARE hat mit Vorprüfungsbericht vom 9. April 2021 zur Revision Stellung genommen.

Die vorliegende Teilrevision setzt die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe sachgerecht um und wird als genehmigungsfähig eingestuft.

### **4.2 Öffentliche Auflage und Anhörung**

#### **Öffentliche Auflage**

Die Revisionsvorlage wurde am 15.12.2020 vom Stadtrat zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung verabschiedet. Die öffentliche Auflage gemäss § 7 PBG erfolgte vom 15.1.2021 bis zum 16.3.2021. Während der Auflagefrist konnte sich jedermann zur Planvorlage äussern und schriftliche Einwendungen dagegen vorbringen. Bis zum Ablauf der Auflagefrist gingen keine schriftlichen Einwendungen ein.

#### **Anhörung**

Die Nachbargemeinden Wallisellen, Kloten, Rümlang und Zürich sowie die Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) wurden zur Anhörung eingeladen.

Die ZPG hat sich mit Schreiben vom 27.1.2021 zur Teilrevision geäussert. Die geplante Teilrevision der BZO wird zur Kenntnis genommen.

#### **Bericht zu den Einwendungen**

Gemäss § 7 PBG sind abgelehnte Anliegen in einem Bericht der nicht berücksichtigten Einwendungen zu dokumentieren und die Ablehnung zu begründen. Alle Einwendungen sowie die Anliegen der ZPG sind im "Bericht zu den Einwendungen" aufzuführen. Über diesen Bericht wird als Teil der Revisionsvorlage zusammen mit der Nutzungsplanung vom Gemeinderat entschieden.

Da keine Einwendungen zur Planungsvorlage eingegangen sind, wird kein Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen erstellt.

### **4.3 Festsetzung Gemeinderat**

Die BZO-Teilrevision bedarf der Festsetzung durch den Gemeinderat. Der Gemeinderat hat die Teilrevision am 6.12.2021 festgesetzt.

## **4.4 Genehmigung**

Die BZO-Teilrevision wird mit der Publikation der kantonalen Genehmigung grundeigentümerverbindlich.

**Rubrik:** Raumplanung  
**Unterrubrik:** Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung  
**Publikationsdatum:** KABZH 03.06.2022  
**Voraussichtliches Ablaufdatum:** 03.06.2023  
**Meldungsnummer:** RP-ZH02-0000001408

**Publizierende Stelle**  
Stadt Opfikon, Oberhauserstrasse 27, 8152 Glattbrugg

## **Teilrevision kommunale Nutzungsplanung, Bekanntmachung des Inkrafttretens**

**Betrifft:** 8152 Glattbrugg

**Angaben zur Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung:**

Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung "Kommunaler Mehrwertausgleich" wurde vom Gemeinderat am 6. Dezember 2021 und von der Baudirektion mit Verfügung Nr. 0171/22 vom 22. März 2022 genehmigt. Gemäss Rechtskraftbescheinigung des Baurekursgerichts vom 18. Mai 2022 ist kein Rechtsmittel ergriffen worden. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung "Kommunaler Mehrwertausgleich" tritt am Tag nach der Publikation in Kraft.

**Kontaktstelle:**

Stadt Opfikon  
Oberhauserstrasse 27  
8152 Glattbrugg