Kanton Zürich
Baudirektion
**Verfügung**
Amt für Raumentwicklung
Raumplanung

Nr. KS-0039 / 25

vom 31. März 2025

Referenz-Nr.: KS ARE 25-0039

Kontakt: Annette Spörri, Gebietsbetreuerin Richt-/Nutzungsplanung, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich
Telefon +41 43 259 41 99, www.zh.ch/are



# Teilrevision kommunale Nutzungsplanung «Kommunaler Mehrwertausgleich» – Genehmigung

Gemeinde **Andelfingen**

Massgebende Unterlagen
- Vorschriften der Bau- und Zonenordnungen (BZO) Andelfingen, Adlikon und Humlikon vom 28. Januar 2025
- Bericht nach Art. 47 RPV (inkl. Bericht zu den Einwendungen) vom 28. Januar 2025
- Bericht zu den Einwendungen vom 28. Januar 2025

## Festsetzung

Die Gemeindeversammlung von Andelfingen setzte mit Beschluss vom 26. November 2024 die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich» fest. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats Andelfingen vom 9. Januar 2025 keine Rechtsmittel eingelegt. Die Gemeinde beantragt die Genehmigung der Vorlage.

## Erwägungen

### A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

### B. Materielle Prüfung

#### 1. Zusammenfassung der Vorlage

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. 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 $m^2$ bis 2000 $m^2$ und ein Abgabesatz von höchstens 40% festgelegt werden (§ 19 Abs. 2 und 3 MAG).

Die Gemeinde Andelfingen hat per 1. Januar 2023 mit den Gemeinden Adlikon und Humlikon fusioniert. Eine Gesamtrevision der Nutzungsplanung über alle drei Ortsteile ist in Erarbeitung. Der kommunale Mehrwertausgleich soll jedoch in einer vorgelagerten Teilrevision umgesetzt werden. Da für die drei ehemaligen Gemeinden aktuell die bisherigen Bau- und Zonenordnungen gelten, sind für die einzelnen Ortsteile drei inhaltlich identische BZO-Teilrevision umzusetzen.

Art. 53a BZO Andelfingen legt fest, dass auf Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, keine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 MAG erhoben wird.

Art. 31a BZO Adlikon legt fest, dass auf Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, keine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 MAG erhoben wird.

Art. 8.2 BZO Humlikon legt fest, dass auf Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, keine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 MAG erhoben wird.

### 2. 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 31.Oktober 2023 keine Auflagen gemacht.

## C. Ergebnis

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG).

## D. Rechtsmittel

Die Gemeinde ist durch die Genehmigung nicht beschwert. Gegen die genehmigten Festlegungen steht weiteren betroffenen Privaten und Verbänden der Rekurs offen (§§ 338a f. PBG).

## E. Publikation und Auflage

Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Gemeinde zusammen mit der geprüften Planung samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen und aufzulegen.

**Die Baudirektion verfügt:**

I. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «Kommunaler Mehrwertausgleich», welche die Gemeindeversammlung von Andelfingen mit Beschluss vom 26. November 2024 festgesetzt hat, wird genehmigt.

II. Die Gemeinde Andelfingen 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 (via KatasterprozesseZH) der Publikation mitzuteilen;
- den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) nachführen zu lassen.

III. Mitteilung an

- Gemeinde Andelfingen (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)
- Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossier)
- Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)

VERSENDET AM 31. MRZ. 2025

**Amt für Raumentwicklung**

**Für den Auszug:**

Kanton Zürich

Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich

# ÄNDERUNG BAU- UND ZONENORDNUNG

BZO Gemeinde Adlikon vor Gesamtrevision

Von der Gemeindeversammlung festgesetzt am 26. November 2024

Namens der Gemeindeversammlung

Der Präsident: Der Schreiber:

Von der Baudirektion genehmigt am

Für die Baudirektion: BDV-Nr.

SUTER
VON KÄNEL
WILD
**Planer und Architekten AG**
Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich
+41 44 315 13 90, www.skw.ch

31122 – 28.1.2025

## 4.3 DIVERSES

...

*Art. 31a Mehrwertausgleich*

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

Kanton Zürich

Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich

# ÄNDERUNG BAU- UND ZONENORDNUNG

BZO Gemeinde Andelfingen vor Gesamtrevision

Von der Gemeindeversammlung festgesetzt am 26. November 2024

Namens der Gemeindeversammlung

Der Präsident: Der Schreiber:

Von der Baudirektion genehmigt am

Für die Baudirektion: BDV-Nr.

SUTER
VON KÄNEL
WILD
**Planer und Architekten AG**
Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich
+41 44 315 13 90, www.skw.ch

31122 – 28.1.2025

## 8.3 DIVERSES

...

*Art. 53a Mehrwertausgleich*

Verzicht auf Mehrwertausgleich

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

gemeinde andelfingen
willkommen im zürcher weinland

Kanton Zürich

Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich

# ÄNDERUNG BAU- UND ZONENORDNUNG

BZO Gemeinde Humlikon vor Gesamtrevision

Von der Gemeindeversammlung festgesetzt am 26. November 2024

Namens der Gemeindeversammlung

Der Präsident: Der Schreiber:

Von der Baudirektion genehmigt am

Für die Baudirektion: BDV-Nr.

SUTER
VON KÄNEL
WILD
**Planer und Architekten AG**
Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich
+41 44 315 13 90, www.skw.ch

31122 – 28.1.2025

# 8. BESONDERE INSTITUTE

...

*8.2 Mehrwertausgleich*

*8.2.1 Verzicht auf Mehrwertausgleich*

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

gemeinde andelfingen
willkommen im zürcher weinland

Kanton Zürich

Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich

# BERICHT ZU DEN EINWENDUNGEN

Von der Gemeindeversammlung zugestimmt am 26. November 2024

Namens der Gemeindeversammlung:

Der Präsident: Der Schreiber:

SUTER
VON KÄNEL
WILD
**Planer und Architekten AG**
Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich
+41 44 315 13 90, www.skw.ch

31122 – 28.1.2025

# 1 EINLEITUNG

**Öffentliche Auflage vom 6.3. bis 4.5.2024**

Die Teilrevision der Nutzungsplanung Mehrwertausgleich der drei ehemaligen Gemeinden Andelfingen, Humlikon und Adlikon wurde gestützt auf § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) während 60 Tagen vom 6. März bis 4. Mai 2024 öffentlich aufgelegt. Sie besteht aus folgenden Dokumenten:

- Änderung Bau- und Zonenordnung Gemeinde Andelfingen
- Änderung Bau- und Zonenordnung Gemeinde Humlikon
- Änderung Bau- und Zonenordnung Gemeinde Adlikon
- Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV

Während der Auflagefrist konnte sich jedermann zur Planvorlage äussern und schriftliche Einwendungen dagegen vorbringen.

Über die nicht berücksichtigten Einwendungen entscheidet die Gemeindeversammlung gesamthaft bei der Planfestsetzung (§ 7 Abs. 3 PBG).

Gegen die Teilrevision der Nutzungsplanung Mehrwertausgleich ging eine schriftliche Einwendung mit 2 Anträgen ein. Der vorliegende Bericht gibt Auskunft über die Behandlung dieser Einwendung.

**Anhörung Nachbargemeinden und ZPW**

Die Nachbargemeinden Kleinandelfingen, Ossingen, Thalheim an der Thur, Dinhard, Dägerlen, Henggart, Dorf, Volken und Flaach sowie die Zürcher Planungsgruppe Weinland (ZPW) wurden zur Anhörung eingeladen.

Die Nachbargemeinden verzichteten auf eine Stellungnahme. Die ZPW nimmt mit Schreiben vom 29. April 2024 die Planung zur Kenntnis, ohne eine inhaltliche Stellung abzugeben.

# 2 EINWENDUNG MARTIN SCHAUB

**Antrag 1**

Es seien Art. 31a der BZO-Adlikon , Art. 53 a BZO-Andelfingen und Zif. 8.2 der BZO-Humlikon zu streichen und durch eine Bestimmung zu ersetzen, wonach auf die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe für Auf- oder Umzonungen verzichtet wird;

**Antrag 2**

eventualiter sei die Vorlage bis zum Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG2-Revision) zurückzustellen und die Vorlage sei nach Inkrafttreten der Revision von Art. 5Abs. 1RPG neu zu beurteilen. Dabei seien Art. 31a der BZO-Adlikon, Art. 53a BZO-Andelfingen sowie Ziff. 8.2 der BZO-Humlikon zu streichen durch eine Bestimmung zu ersetzen, wonach auf die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe für Auf- oder Umzonungen verzichtet wird.

**Begründung**

Siehe Schreiben der Huber Rechtsanwälte AG vom 22. April 2024 im Anhang.

**Erwägungen**

*Wie in der Begründung gemäss Schreiben im Anhang richtig ausgeführt wird, besteht seit der Teilrevision des Raumplanungsgesetztes (RPG 2) keine Pflicht mehr, Mehrwerte, welche bei Auf- und Umzonungen entstehen, auszugleichen. Der Gemeinderat möchte aber unabhängig davon eine entsprechende Mehrwertabgabe einführen. Der vorgeschlagene Abgabesatz von 20 Prozent des Mehrwertes ist angemessen. 80 Prozent der entstehenden Mehrwerte verbleiben bei der jeweiligen Grundeigentümerschaft.*

*Bei Verzicht auf eine Mehrwertabgabe würde für die Gemeinde auch die Möglichkeit dahinfallen, städtebauliche Verträge zum Ausgleich des Mehrwertes mit privaten Grundeigentümerschaften auszuhandeln. Dieses Instrument wäre unter anderem bei Gestaltungsplanungen, welche im Zuge der geforderten Innenentwicklung an Bedeutung gewinnen, sehr sinnvoll. Erläuterungen zu städtebaulichen Verträgen finden sich im Bericht nach Art. 47 RPV (Kapitel 1.4).*

*Ausserdem hat die Gemeinde Kleinandelfingen ebenfalls eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent bei Auf- und Umzonungen bereits rechtskräftig eingeführt. Aufgrund der engen Verflechtungen mit der Nachbargemeinde ist es sinnvoll, die Mehrwertabgabe überkommunal aufeinander abzustimmen.*

**Beschluss**

Die Einwendung wird nicht berücksichtigt.

**Festsetzung durch die Gemeindeversammlung am 26. November 2024**

In Abweichung zum Entwurf des Gemeinderates hat die Gemeindeversammlung am 26. November 2024 beschlossen, auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, zu verzichten. Die Einwendung wird daher berücksichtigt.

# ANHANG

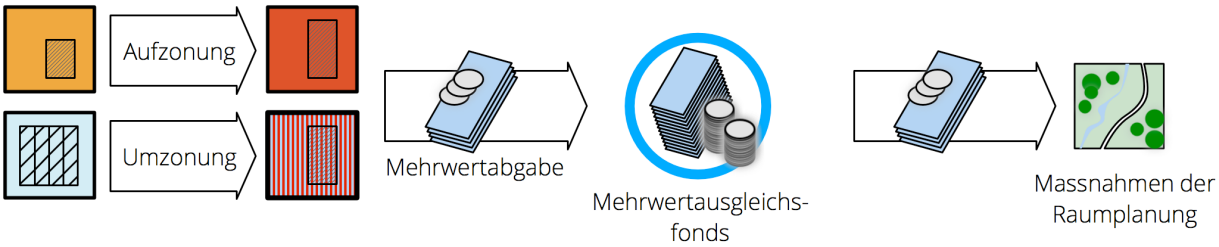
Schreiben Huber Rechtsanwälte AG vom 22. April 2024

gemeinde andelfingen
willkommen im zürcher weinland

Kanton Zürich

Teilrevision Nutzungsplanung: 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

31122 – 28.1.2025

**Inhalt**

**1. AUSGANGSLAGE 3**
1.1 Anlass der Teilrevision 3
1.2 Worum geht es? 3
1.3 Kantonaler Mehrwertausgleich 4
1.4 Kommunaler Mehrwertausgleich 5
1.5 Verfahrensablauf 8
1.6 Ziele der vorliegenden Teilrevision 8

**2 ANPASSUNGEN DER BAU- UND ZONENORDNUNG 9**
2.1 Musterbestimmungen 9
2.2 Freifläche 10
2.3 Höhe des Abgabesatzes 12
2.4 Neue Bauordnungsbestimmungen 12
2.5 Fondsreglement 13

**3. AUSWIRKUNGEN DER TEILREVISION 15**
3.1 Auswirkungen für die Gemeinde 15
3.2 Auswirkungen für Grundeigentümer 15

**4. VERFAHREN 16**
4.1 Kantonale Vorprüfung 16
4.2 Öffentliche Auflage 16
4.3 Anhörung 16
4.4 Festsetzung 16
4.5 Genehmigung und Inkrafttreten 16

**Auftraggeber** Gemeinde Andelfingen

**Bearbeitung** SUTER · VON KÄNEL · WILD
Peter von Känel
David Frey
Cédric Arnold

**Titelbild** Eigene Abbildung in Anlehnung an Mehrwertausgleich Broschüre MAG BD ZH

# 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. 1bis - 1sexies RPG) ergänzt. Damit wurden die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte von mindestens 20 % zu regeln (Art. 5 Abs. $1^{bis}$ 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 Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) erarbeitet. Diese wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 30. September 2020 erlassen.

Das Gesetz und die Verordnung sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Gemäss § 29 Abs. 4 MAG haben die Gemeinden den kommunalen Mehrwertausgleich bis 1. März 2025 umzusetzen.

**Fusion Gemeinde Andelfingen mit Humlikon und Adlikon**

Die Gemeinde Andelfingen hat per 1. Januar 2023 mit den Gemeinden Adlikon und Humlikon fusioniert. Dabei handelte es sich um eine Absorptionsfusion (Eingemeindung). Derzeit ist eine Gesamtrevision der Ortsplanung über alle drei Ortsteile in Erarbeitung. Es ist noch nicht absehbar, ob dabei Auf- oder Umzonungen vorgenommen werden. Im Sinne einer sachlichen Diskussion frei von Partikularinteressen soll die Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs losgelöst von allfälligen Auf- oder Umzonungen, welche von einer kommunalen Mehrwertabgabe betroffen wären, erfolgen. Deshalb wurde entschieden, den kommunalen Mehrwertausgleich im Rahmen einer vorgelagerten Teilrevision umzusetzen.

**3 BZO-Teilrevisionen**

Derzeit gelten für die drei ehemaligen Gemeinden noch die bisherigen Bau- und Zonenordnungen. Für die einzelnen Ortsteile sind daher drei inhaltlich identische BZO-Teilrevision umzusetzen.

## 1.2 Worum geht es?

**Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten**

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
  (-> kantonaler Mehrwertausgleich)
- Umzonungen von ÖB-Zonen in andere Bauzonen
  (-> Kantonaler Mehrwertausgleich)
- Umzonungen
- Aufzonungen

Gestaltungsplanungen fallen gemäss MAG unter den Begriff «Aufzonungen». Gemäss Weisung zum MAG wird als «Aufzonung» jede Planungsmassnahme verstanden, die – unter Beibehaltung der bisherigen Bauzonenart – zu einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks führt. Dies ist in aller Regel bei Gestaltungsplänen der Fall.

## 1.3 Kantonaler Mehrwertausgleich

**Abgabesatz und Freibetrag**

Die Mehrwertabgabe für Einzonungen sowie Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone ist im MAG abschliessend geregelt und erfolgt unabhängig von der Regelung in der Bauordnung. Auf diese Abgaben haben die Gemeinden keinen Einfluss. Die Abgabe wird vom Kanton erhoben.

Der Abgabesatz auf den entstehenden Mehrwert beträgt 20 %. Es gilt ein Freibetrag von Fr. 30'000.-. Der Betrag fliesst in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.

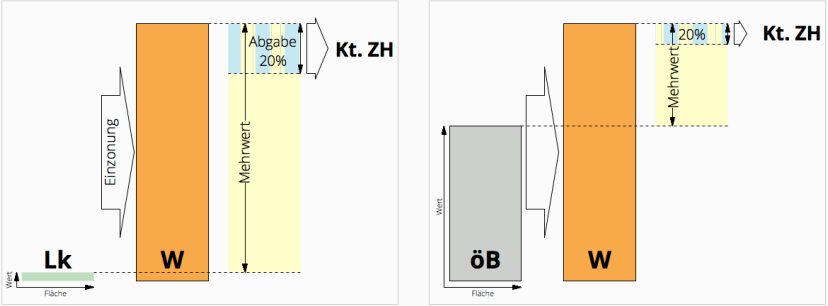
Schema vom Auslöser bis zur Verwendung der Abgabe

**Was wird unter dem Begriff «Einzonung» 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).

Gemäss § 2 lit. b MAG erhebt der Kanton auch eine Mehrwertabgabe auf Umzonungen einer Zone für öffentliche Bauten. Diese Massnahme entfaltet somit die gleiche Wirkung wie eine Einzonung.

Ausgleichschema bei einer Einzonung von Landwirtschaftszone (Lk) in eine Wohnzone (W) (linkes Bild) und einer Umzonung von einer Zone für öffentliche Bauten (öB) in eine Wohnzone (W)

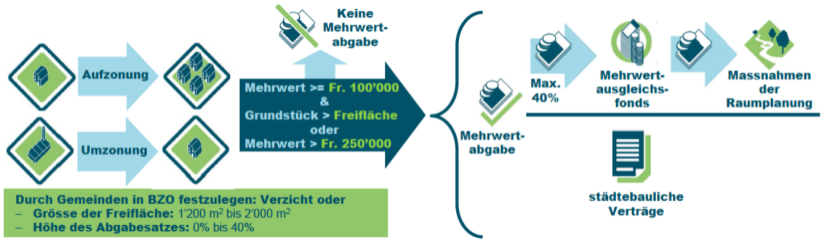



## 1.4 Kommunaler Mehrwertausgleich

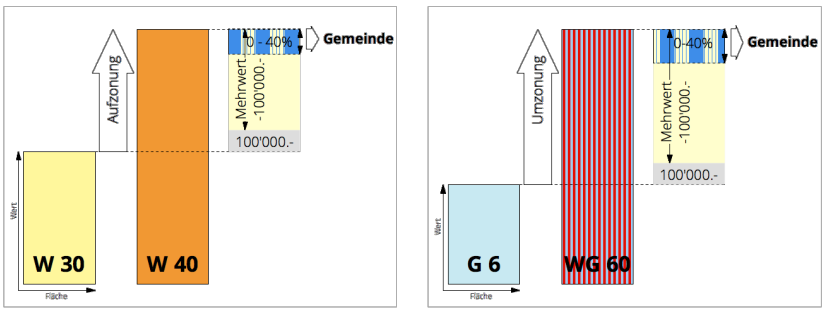
**Abgabesatz und Freibetrag**

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. Der Betrag fliesst in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Verwendung der Gelder ist zweckgebunden.

Schema vom Auslöser bis zur Verwendung der Abgabe




Ausgleichschema bei einer Aufzonung von der W 30 in die W 40 (linkes Bild) und bei einer Umzonung von der Gewerbezone G 6 in die Wohn- und Gewerbezone WG 60 (rechtes Bild)




**Was wird unter dem Begriff «Aufzonung» verstanden?**

Als Aufzonung 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 Ausnützung (§ 251 PBG) und in der Erhöhung der zulässigen Geschosszahl bestehen. Eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten kann auch mit der Festsetzung von Sondernutzungsplanungen (Gestaltungsplänen) erfolgen.

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

**Was wird unter dem Begriff «Umzonung» 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.

**Freifläche bei einem Mehrwert unter Fr. 250'000.-**

Entscheidet sich die Gemeinde für die Erhebung der Mehrwertabgabe, so muss sie ergänzend eine Freifläche bestimmen. Die Freifläche kann zwischen 1'200 $m^2$ und 2'000 $m^2$ betragen. Grundstücke, die kleiner sind als diese Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe unter der Voraussetzung befreit, 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 dem Landpreismodell des Kantons Zürich.

**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 Sondernutzungsplanungen vorzusehen (§ 13 Abs. 2 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. Ohne die Regelung des Mehrwertausgleichs in der Bauordnung ist dies jedoch seit dem 1.1.2021 nicht mehr möglich.

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 monetärer Abgabe zu leisten (§ 30 MAV). Als Rückfallebene gilt dann der Abgabesatz, welcher in der Bau- und Zonenordnung festgelegt wurde.

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. Insbesondere 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 Sondernutzungsplänen überprüft. Die Verträge werden zusammen mit der zugehörigen Planungsmassnahme gemäss obigem Verfahren veröffentlicht und aufgelegt. Rechtsgültige Verträge werden im Grundbuch vermerkt.

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 Mehrwertabgabeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist gemäss § 3 Abs. 2 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).

Fondsreglement

Das Fondsreglement wird parallel zur vorliegenden Vorlage erarbeitet. Das Fondsreglement muss ebenfalls von der Gemeindeversammlung festgesetzt werden.

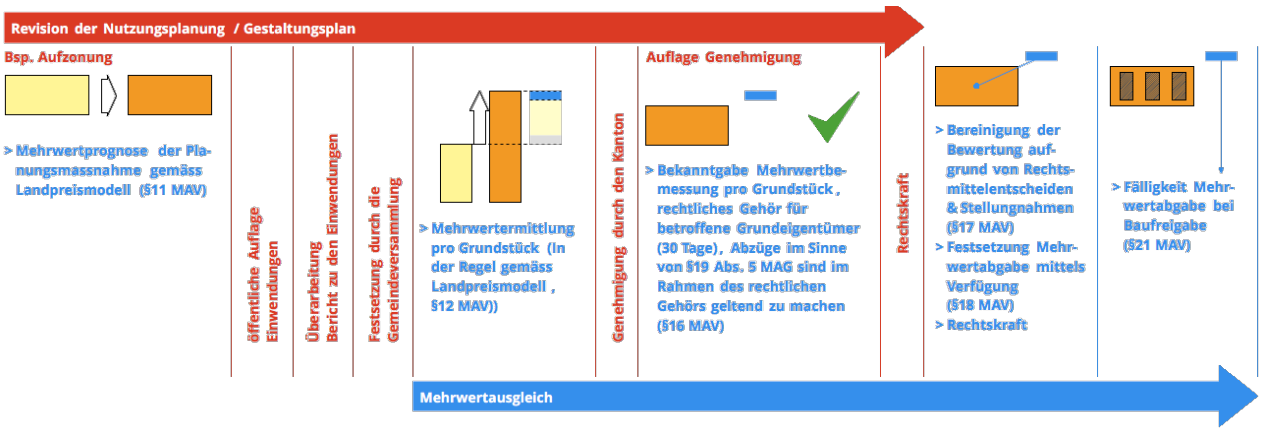
Das Fondsreglement wird zusammen mit der Teilrevision der Nutzungsplanung der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt.

## 1.5 Verfahrensablauf

**Verfahrensübersicht**

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

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




Das Planungsverfahren für eine Auf- oder Umzonung (Nutzungsplanung) und das Verfahren zur Festsetzung des Mehrwertausgleichs überlappen sich teilweise, wobei die Mehrwertabgabe erst festgesetzt werden kann, wenn die auslösende Planungsmassnahme in Rechtkraft erwachsen ist.

## 1.6 Ziele der vorliegenden Teilrevision

**Schaffung der Möglichkeit einen Teil des Mehrwertes abzuschöpfen und weiterhin städtebauliche Verträge abzuschliessen**

Mit der vorliegenden Teilrevision wird das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz kommunal verankert. Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, um künftig einen Ausgleich von Mehrwerten, die bei Um- und Aufzonungen oder bei Gestaltungsplänen entstehen, vorzunehmen oder weiterhin städtebauliche Verträge abschliessen zu können.

Dank des Vorziehens der Regelungen zum Mehrwertausgleich wird für die anstehende Gesamtrevision der Nutzungsplanung eine verlässliche Basis zur Feststellung von Mehrwertabgaben bei allfälligen Auf- oder Umzonungen geschaffen.

# 2 ANPASSUNGEN DER BAU- UND ZONENORDNUNG

## 2.1 Musterbestimmungen

**Vorteil der Musterbestimmungen**

Der Kanton Zürich stellt den Gemeinden Musterbestimmungen zur Verfügung.

Die Übernahme dieser Musterbestimmungen hat den Vorteil, dass verkürzte Bearbeitungsfristen zum Zug kommen. Das Verfahren kann auf diese Weise zügig abgewickelt werden, so dass die Teilrevision möglichst bald in Rechtskraft treten kann.

Kantonale Musterbestimmungen zur Erhebung einer Mehrwertabgabe

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

*[2] Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt **x** m².*

*[3] Die Mehrwertabgabe beträgt **y** % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.*

Fondsreglement

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

Die Musterbestimmungen sind durch die Gemeinde um das Mass der Freifläche und um die Höhe des Abgabesatzes zu ergänzen und ansonsten unverändert zu übernehmen, wenn von einem schnellen Verfahren profitiert werden soll.

## 2.2 Freifläche

**1'200 m² bis 2'000 m²**

Die Freifläche, unter der kein Mehrwertausgleich anfällt sofern der Mehrwert Fr. 250'000.- nicht übersteigt, kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG von 1'200 m² bis 2'000 m² festgelegt werden.

Keine Befreiung, sofern Mehrwert über Fr. 250'000

Die nachfolgenden Tabellen illustrieren anhand des Zusammenhangs zwischen Wertsteigerung und Grundstücksgrösse für Flächen unter halb der Freifläche:

*Lesebeispiel:*
Bei einer massgeblichen Grundstücksgrösse von 1'600 m² muss die Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) Fr. 156.25 pro m² betragen, um einen Mehrwert von gesamthaft Fr. 250'000 zu erreichen.

| Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) in Fr. pro m² | massgebliche Grundstücksgrösse in m² **(fixiert)** | Mehrwert gesamt in Fr. |
|---|---|---|
| 125.00 | **2000** | 250'000 |
| 156.25 | **1600** | 250'000 |
| 208.33 | **1200** | 250'000 |

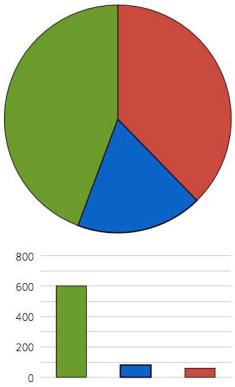
*Lesebeispiel:*
Bei einer Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) von Fr. 300 pro m² sind Grundstücke ab einer Grösse von 833 m² abgabepflichtig, da der Mehrwert in diesem Fall gesamthaft Fr. 250'000 erreicht.

| Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) in Fr. pro m² **(fixiert)** | massgebliche Grundstücksgrösse in m² | Mehrwert gesamt in Fr. |
|---|---|---|
| **300.00** | 833 | 250'000 |
| **350.00** | 714 | 250'000 |
| **400.00** | 625 | 250'000 |

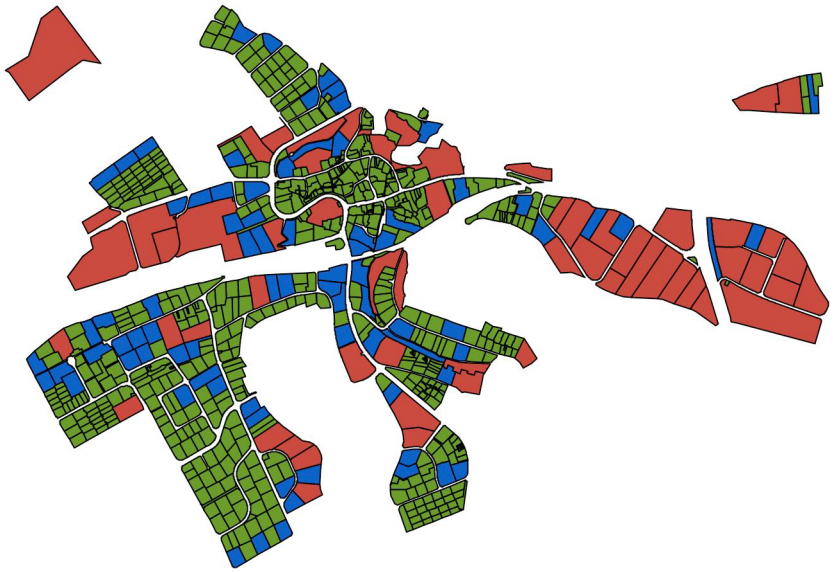
**Grössenverteilung der Baulandgrundstücke in den verschiedenen Ortsteilen**

Für die Festlegung der Freifläche interessiert, wie gross der Anteil der Baulandgrundstücke ist, deren Fläche über bzw. unter der möglichen Freifläche liegt. Die untenstehende Karte zeigt die Grössenverteilung von Baulandgrundstücken in Andelfingen, Adlikon und Humlikon vor der Gemeindefusion:

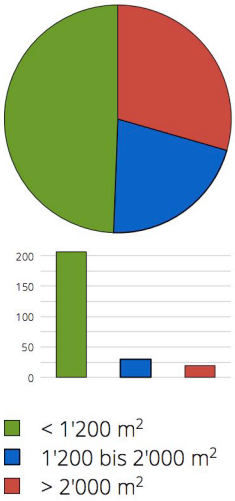
Baulandgrundstücke Andelfingen

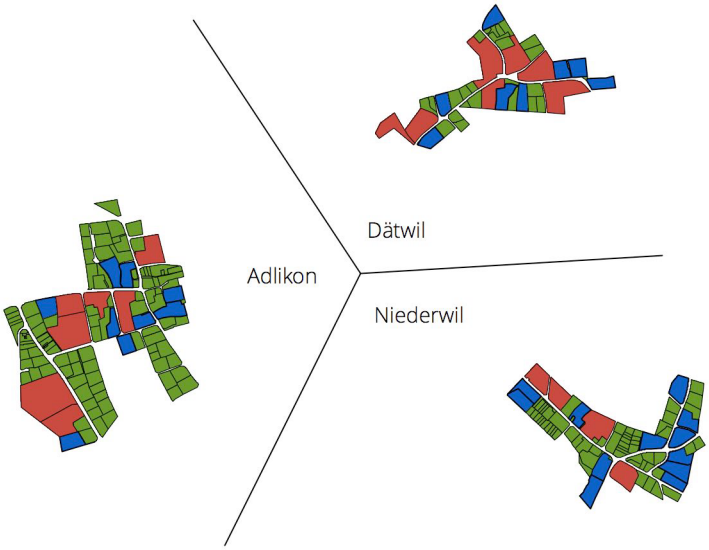



< 1'200 m²
1'200 bis 2'000 m²
> 2'000 m²

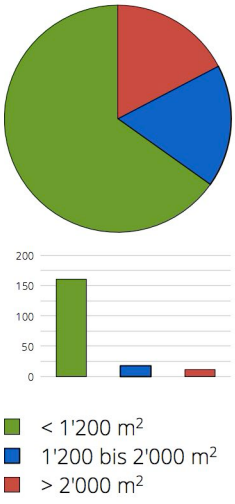


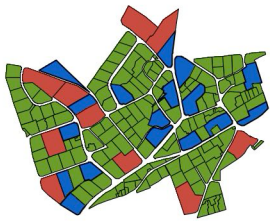
Baulandgrundstücke Adlikon




Baulandgrundstücke Humlikon



**Festlegung der Freifläche auf 1'200 m²**

Im Sinne der Gleichbehandlung sämtlicher Grundeigentümer wird die Freifläche in Andelfingen auf 1'200 m² gelegt.

Es ist zu beachten, dass 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.

Feststellung der Abgabepflicht von Grundstücken unterhalb der Freifläche

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.

Mit welcher Abgabehöhe Eigentümer kleiner Parzellen zu rechnen haben, ist abhängig von den Planungsmassnahmen und dem jeweiligen Landwert. Eine pauschalisierte Aussage ist nicht möglich. Der Kanton hat dazu ein schematisches Landpreismodell zur Ermittlung der Mehrwerte entwickelt. Nur bei konkreten Planungsmassnahmen,

welche im ÖREB, erfasst sind, kann auf das Landpreismodell zugegriffen werden. Eine Abschätzung möglicher Mehrwerte im Moment ist ohne Landpreismodell kaum zielführend.

## 2.3 Höhe des Abgabesatzes

**Durch die Mehrwertabgabe können alle profitieren nicht nur einzelne Grundeigentümer**

Gemäss § 19 Abs. 3 MAG kann die Gemeinde einen Abgabesatz zwischen 0% [1)] bis maximal 40% des Mehrwertes festlegen.

Die Mehrwertabgabe ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern die gesamte Bevölkerung, indem die Gemeinde 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.

*[1)] Wie erwähnt ist gemäss Urteil des Bundesgerichts vom 5. April 2022 (Fall Meikirch, BE) ein Verzicht auf den kommunalen Mehrwertausgleich (0%) bis auf Weiteres nicht möglich (siehe Kreisschreiben vom 23. Juni 2022 der Baudirektion des Kantons Zürich).*

**Abgabesatz von 20 %**

Im Sinne einer massvollen Mehrwertabschöpfung wird der Abgabesatz auf 20 % festgelegt.

Die Öffentlichkeit erhält folglich 20 % des planungsbedingten Mehrwerts, der Grundeigentümer 80 %.

## 2.4 Neue Bauordnungsbestimmungen

In den separaten Bauordnungen von Andelfingen, Adlikon und Humlikon wird jeweils folgender Artikel eingefügt:

**Andelfingen: Art. 53a**
**Adlikon: Art. 31a**
**Humlikon: 8.2**

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

*[2] Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 1'200 m$^2$.*

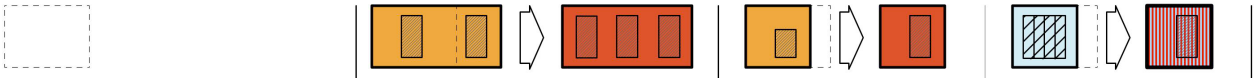
*[3] Die Mehrwertabgabe beträgt 20 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.*

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

**Konkretes Beispiel**

Untenstehend sind konkrete Beispiele für eine Freifläche von 1'200 m$^2$ und 20 % Abgabe anhand realistischer Landpreise zusammengestellt. Beträgt der Mehrwert von Grundstücken, die gemäss Abs. 2 von der Abgabe befreit wären, mehr als Fr. 250'000, wird gestützt auf § 19 Abs. 4 MAG trotzdem eine Abgabe gemäss Abs. 3 erhoben (rechtes Beispiel).

**Festlegung BZO:**
**Abgabesatz: 20%**
**Freifläche: 1'200 m$^2$**



| | Fall 1: Parzelle > Freifläche | Fall 2: Parzelle < Freifläche | |
|---|---|---|---|
| Fläche / Mehrwert pro m$^2$ | 5000 m2 / Fr. 150.- | 1000 m2 / Fr. 150.- | 1000 m2 / Fr. 500.- |
| Mehrwert | Fr. 750'000.- | Fr. 150'000.- | Fr. 500'000.- |
| abgabepflichtiger Mehrwert (Mehrwert - 100'000.-) | Fr. 650'000.- | (Mehrwert < 250'000.-) - | (Mehrwert > 250'000.-) Fr. 400'000.- |
| Abgabe | Fr. 130'000.- | Fr. 0.- | Fr. 80'000.- (obwohl < Freifläche!) |

## 2.5 Fondsreglement

**Einnahmen sind zweckgebunden**

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 zur Verfügung stehen.

Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 42 Mehrwertausgleichsverordnung (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 blosse Zahl genügt dabei nicht.

Erarbeitung und Erlass des kommunalen Fondsreglements sollten spätestens gleichzeitig mit der ersten BZO-Anpassung, welche Auf- oder Umzonungen umfasst, erfolgen. Der Erlass kann aber auch schon früher erfolgen.

Der Kanton stellt einen Verordnungsentwurf mit Musterbestimmungen zur Verfügung. Diese können gekürzt aber auch erweitert werden.

Auszug MAV (§ 42), beitragsberechtige Verwendungszwecke

*[1] Kommunale Planungsmassnahmen gemäss § 23 MAG sind insbesondere*

*a. die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung und ökologisch hochwertige Gestaltung und Ausstattung von Pärken, Plätzen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen,*
*b. die Verbesserung des Lokalklimas und die Verbesserung der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums,*
*c. die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,*
*d. die Erstellung von sozialen Infrastrukturen wie die Erstellung von sozialen Treffpunkten oder ausserschulischen Einrichtungen,*
*e. die Verbesserung der Bau- und Planungskultur,*
*f. die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen.*

*[2] Beitragsberechtigt sind auch Rechtserwerbe.*

*[3] Für Betrieb und Unterhalt werden keine Beiträge ausgerichtet.*

# 3. AUSWIRKUNGEN DER TEILREVISION

## 3.1 Auswirkungen für die Gemeinde

**Rechtliche Grundlage**

Mit der vorliegenden Teilrevision erhält die Gemeinde Andelfingen 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 bliebe es der Gemeinde Andelfingen seit dem Inkrafttreten des MAG weiterhin verwehrt, Mehrwerte mittels städtebaulicher Verträge auszugleichen.

**Städtebauliche Verträge**

Das Instrument des städtebaulichen Vertrags soll bei Gestaltungsplänen auch in Zukunft prioritär zum Einsatz kommen. Der städtebauliche Vertrag ermöglicht in bewährter Weise die direkte Umsetzung vom Massnahmen zu Gunsten der öffentlichen Infrastruktur, ohne das Geld zunächst im Fonds zurückzulegen. Städtebauliche Verträge werden zusammen mit der Erarbeitung der Gestaltungspläne aufgestellt und benötigen eine lange Vorlaufzeit.

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

Mit der Rechtskraft des Mehrwertausgleichgesetzes (MAG) seit 1.1.2021 besteht eine Lücke bezüglich des Abschlusses von städtebaulichen Verträgen. Dies hat für Bauwillige Planungsverzögerungen und Rechtsunsicherheiten zur Folge. Die Gemeinde wiederum müsste ohne Umsetzung auf kommunaler Stufe auf jegliche Art von städtebaulichen Verträgen und somit auf den Ausgleich von Mehrwerten verzichten.

**Erträge**

Die zu erwartenden Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich abzuschätzen, ist generell schwierig. Die Höhe des Mehrwerts ist von vielen Faktoren abhängig. Bei der Veräusserung eines Grundstückes können die Mehrwertbeiträge für die Bemessung der Grundstücksgewinnsteuer von den Grundeigentümern geltend gemacht werden, was zu einer reduzierten Grundstücksgewinnsteuer führt.

## 3.2 Auswirkungen für Grundeigentümer

**Auswirkungen für Grundeigentümer**

Die Inkraftsetzung hat vorerst keine Auswirkungen für die Grundeigentümer. Die Teilrevision definiert jedoch 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

**Vorprüfungsbericht vom 10. November 2023**

Der Entwurf der Teilrevision wurde dem Kanton im Herbst 2023 zur Vorprüfung eingereicht. Im Vorprüfungsbericht vom 10. November 2023 hält das Amt für Raumentwicklung fest, dass der Teilrevision eine Genehmigung in Aussicht gestellt werden kann.

## 4.2 Öffentliche Auflage

**Einwendungen**

Die Teilrevisionsvorlage der Nutzungsplanung «Mehrwertausgleich» wurde gemäss § 7 PBG vom 6. März bis 4 Mai 2024 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Innert der Auflagefrist ist eine Einwendung eingegangen.

Gemäss § 7 PBG sind abgelehnte Anliegen in einem Bericht der nicht berücksichtigten Einwendungen zu dokumentieren und die Ablehnung zu begründen. Dieser Bericht ist als Teil der Revisionsvorlage von der Gemeindeversammlung formell zu beschliessen.

## 4.3 Anhörung

**Anhörung der Planungsregion und Nachbargemeinden**

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden die Nachbargemeinden Kleinandelfingen, Ossingen, Thalheim an der Thur, Dinhard, Dägerlen, Henggart, Dorf, Volken und Flaach sowie die Zürcher Planungsgruppe Weinland (ZPW) zur Anhörung gemäss § 7 PBG eingeladen.

Die Nachbargemeinden verzichteten auf eine Stellungnahme. Die ZPW nimmt mit Schreiben vom 29. April 2024 die Planung zur Kenntnis, ohne eine inhaltliche Stellung abzugeben.

## 4.4 Festsetzung

**Festsetzung durch die Gemeindeversammlung am 26. November 2024**

In Abweichung zum Entwurf des Gemeinderates hat die Gemeindeversammlung am 26. November 2024 beschlossen, auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, zu verzichten.

## 4.5 Genehmigung und Inkrafttreten

**Rechtskraft der Vorlage**

Die Teilrevision wird, nach Ablauf der Rekursfrist gegen die kantonale Genehmigung, mit der Publikation des Inkrafttretens verbindlich.