KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

TEILREVISION DES EINFÜHRUNGSGESETZES ZUM RAUMPLANUNGSGESETZ BETREFFEND MEHRWERTABGABE (MEHRWERTABGABEGESETZ, MWAG)

Bericht an den Landrat

Stans, 10. Februar 2026

Titel:	Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Raumplanungsgesetz betreffend Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabegesetz, MWAG)	Typ:	Bericht Direktion	Version:	1.0
Thema:	Bericht zur externen Vernehmlassung	Klasse:		FreigabeDatum:	06.02.26
Autor:	Sandra Stahnke	Status:		DruckDatum:	06.02.26
Ablage/Name:	Bericht NG 611.3 nach externer Vernehmlassung.docx			Registratur:	2025.NWBD.5

Inhalt

1 Zusammenfassung ... 4

2 Ausgangslage ... 4

2.1 Rechtsgrundlage ... 4
2.1.1 Eidgenössisches Raumplanungsrecht ... 4
2.1.2 Kantonales Mehrwertabgabegesetz ... 5
2.2 Rechtsprechung Bundesgericht ... 5
2.3 Bisherige Praxis bzw. Übergangshandhabung ... 6

3 Grundzüge der Vorlage ... 6

3.1 Freigrenze ... 6
3.2 Fälligkeit ... 7
3.2.1 Aufschub der Fälligkeit ... 7
3.2.2 Teilweise Veräusserung des Grundstücks ... 7
3.2.3 Realisierung von Bauvorhaben untergeordneter Tragweite ... 7
3.2.4 Mehrwertabgabefreie Tatbestände ... 7
3.3 Verzicht auf weitergehende Anpassungen ... 8
3.3.1 Keine Erhöhung des Abgabesatzes ... 8
3.3.2 Keine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen ... 8
3.4 Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten der Teilrevision ... 8

4 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln ... 9

5 Auswirkungen der Vorlage ... 11

5.1 Auf den Kanton ... 11
5.2 Auf die Gemeinden ... 11
5.3 Auf die Privaten ... 12

6 Zeitplan ... 12

1 Zusammenfassung

Am 12. April 2017 hatte der Landrat das kantonale Mehrwertabgabegesetz verabschiedet und dabei beschlossen, dass bei Einzonungen keine Mehrwertabgabe erhoben wird, wenn die einzuzonende Bodenfläche kleiner als 50 m^2 ist.

In der Folge hatte das Bundesamt für Raumentwicklung den Kanton Nidwalden mit Schreiben vom 10. April 2019 aufgefordert, durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass Einzonungswerte von mindestens Fr. 100'000.- in jedem Fall der Mehrwertabgabe unterstellt werden. Zudem sei das Bundesamt spätestens bei Genehmigung der Nutzungsplanung zu informieren, wenn einzonungsbedingte Mehrwerte über Fr. 50'000.- vorliegen könnten. Der Kanton Nidwalden hatte deshalb in der Praxis für die Freigrenze fortan eine doppelte Prüfung vorgenommen (max. 50 m^2 und max. Fr. 50'000.- Mehrwert).

Diese Freigrenze von Fr. 50'000.- wurde vom Bundesgericht u.a. im Kanton Basel-Landschaft als bundesrechtswidrig erklärt (BGer 1C_245/2019), nachdem eine Freigrenze von Fr. 100'000.- im Kanton Tessin bereits früher als bundesrechtswidrig erklärt worden war (BGE 143 II 568). Dagegen hat das Bundesgericht eine Freigrenze von Fr. 30'000.- als rechtmässig taxiert. Demzufolge ist auch das Vorgehen im Kanton Nidwalden nicht mehr zulässig und das kantonale Mehrwertabgabegesetz anzupassen. Im Rahmen dieser Teilrevision sollen überdies weitere Änderungen untergeordneter Art in Zusammenhang mit der Fälligkeit der Abgabe vorgenommen werden. Unklarheiten bzw. unpraktikable Lösungen können so beseitigt werden.

Der Regierungsrat schlägt vor, die Mehrwertabgabe weiterhin ausschliesslich bei Neueinzonungen abzuschöpfen. Auf eine kantonale Mehrwertabgaberegelung bei Um- und Aufzonungen wird verzichtet, diese nutzungsplanerische Massnahme soll die Siedlungsentwicklung nach innen fördern.

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) wird für die Kantone eine neue gesetzliche Aufgabe eingeführt: Eigentümerinnen und Eigentümer von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erhalten gemäss Art. 5a RPG eine Abbruchprämie in der Höhe der Abbruchkosten; die Kantone haben diese Leistung sicherzustellen und zu finanzieren. Die Finanzierung erfolgt primär über die Erträge aus dem Mehrwertausgleich, ergänzt durch allgemeine kantonale Mittel. Die vorgesehene Bundesbeteiligung von 20–30 Prozent ist fakultativ ausgestaltet und hängt von der Verfügbarkeit entsprechender Bundesmittel ab. Damit entstehen zusätzliche finanzielle Forderungen, welche die bestehenden Mittel im Fonds gemäss Art. 10 des Mehrwertabgabegesetzes künftig stärker beanspruchen werden, insbesondere neben den bereits zu finanzierenden Auszonungsentschädigungen und Massnahmen zur Innenentwicklung.
Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Umsetzung von RPG 2 eine Anpassung von Art. 10 des Mehrwertabgabegesetzes erforderlich wird, um die langfristige Finanzierung der neuen bundesrechtlichen Aufgaben sicherzustellen.

2 Ausgangslage

2.1 Rechtsgrundlage

2.1.1 Eidgenössisches Raumplanungsrecht

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den

Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden (Abs. 1bis). Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe dann absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Abs. 1^{quinquies}).

2.1.2 Kantonales Mehrwertabgabegesetz

Der Kanton Nidwalden hat am 12. April 2017 zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben das Einführungsgesetz zum Raumplanungsgesetz betreffend Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabegesetz, MWAG; NG 611.3) erlassen. Dieses Gesetz ist am 1. August 2017 in Kraft getreten.

Abgabepflichtig im Kanton Nidwalden sind ausschliesslich Neueinzonungen (Art. 2 Abs. 1 MWAG). Zudem besteht aktuell keine Abgabepflicht, wenn Bodenflächen bis höchstens 50 m^2 eingezont werden (Art. 2 Abs. 2 Ziff. 2 MWAG). Sobald diese Fläche überschritten wird, gilt die ordentliche Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts (vgl. Art. 3 Abs. 1 MWAG).

Die Mehrwertabgabe wird entweder bei der Überbauung (Abnahme der Bauten oder Anlagen bzw. Inbetriebnahme) oder der Veräusserung fällig (Art. 5 Abs. 1 MWAG). Der Veräusserung des Grundstücks sind Vorgänge gemäss Art. 136 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesetz, StG; NG 521.1) gleichgestellt.

Sie wird gemäss Art. 5 Abs. 2 MWAG gesamthaft fällig, wenn von einem Grundstück nach erfolgter Neueinzonung nur ein Teil überbaut oder veräussert wird; bei einer in einem Sondernutzungsplan vorgesehenen Etappierung wird die Mehrwertabgabe anteilsmässig fällig.

2.2 Rechtsprechung Bundesgericht

Der Bundesgesetzgeber hat den Kantonen bei der Erhebung einer Mehrwertabgabe einen Beurteilungsspielraum für die Definition des Schwellenwerts gelassen. Bei der Festlegung eines Schwellenwertes geht es grundsätzlich darum, dass die administrativen Kosten bei einer Erhebung des Mehrwerts nicht höher als die Erträge aus der Abgabe ausfallen. Gemäss dem Bundesgericht gilt ein Betrag von Fr. 30'000.- als Richtwert.

Für die Revision des Einführungsgesetzes zum Raumplanungsgesetz betreffend Mehrwertabgabe sind der sog. Münchensteiner-Entscheid, Kanton Basel-Landschaft, (Urteil des Bundesgerichts 1C_245/2019 vom 19. November 2020) und der Bundesgerichtsentscheid vom 16. August 2017 betreffend den Kanton Tessin (BGE 143 II 568) zu beachten. Diese werden nachfolgend kurz zusammengefasst:

Münchensteiner Entscheid (BGer 1C_245/2019)
Der Münchensteiner Entscheid hebt hervor, dass die im kantonalen Gesetz von Basel-Landschaft festgesetzte Freigrenze von Fr. 50'000.- bundesrechtswidrig ist. Diese hohe Grenze schränkt den Handlungsspielraum der Gemeinden erheblich ein, was es ihnen erschwert, den Mehrwertausgleich im Einklang mit den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes (RPG) bundesrechtskonform zu gestalten. Der Entscheid kritisiert insbesondere, dass die bestehende Regelung den Gemeinden nur eine vertragliche Lösung anbietet, die nicht ausreicht, um den gesetzlichen Verpflichtungen gerecht zu werden. Statt einer starren Mehrwertabgabe wird betont, dass der Ausgleich auch durch alternative Instrumente erfolgen kann, solange ein angemessener Ausgleich sichergestellt ist. Wichtig ist dabei, dass der Entscheid nicht vorschreibt, dass eine Freigrenze von Fr. 30'000.- per se die richtige ist. Vielmehr hebt er die unzulässige hohe Freigrenze auf und fordert eine bundesrechtskonforme Neuordnung der Regelung, um den Gemeinden ausreichend Spielraum für den Mehrwertausgleich zu lassen und fordert deshalb statt der starren Freigrenze von Fr. 50'000.- eine bundesrechtskonforme Neuregelung mit einer deutlich tiefer angesetzten Freigrenze, die den Mindestanforderungen des Raumplanungsgesetzes (RPG) entspricht.

Kanton Tessin (BGE 143 II 568)
Der Entscheid aus dem Kanton Tessin stellt fest, dass die Festsetzung einer Freigrenze von Fr. 30'000.- grundsätzlich zulässig ist, sofern sie im Einklang mit dem Ziel steht, erhebliche planungsbedingte Vorteile angemessen auszugleichen. Im Gegensatz zu einer zu hohen Freigrenze, wie sie im Fall Münchenstein mit Fr. 50'000.- besteht, wird hier ein Betrag von Fr. 30'000.- als angemessen erachtet, um kleinere Planungsvorteile von der Abgabepflicht auszunehmen, ohne den bundesrechtlichen Ausgleichsanspruch zu unterlaufen. Der Entscheid betont, dass die Freigrenze als Instrument zur Differenzierung dient, um sicherzustellen, dass nur bei Vorteilen über einem bestimmten Schwellenwert eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Dabei ist der konkrete Betrag im Lichte der spezifischen Verhältnisse des Kantons oder der Gemeinde zu beurteilen. Entscheidend ist, dass der gesetzgeberische Ausgleichsanspruch aus Art. 5 RPG eingehalten wird, ohne unverhältnismässige Belastungen zu verursachen. Zusammengefasst bestätigt der Tessiner Entscheid, dass eine Freigrenze von Fr. 30'000.- bundesrechtskonform sein kann, wenn sie dazu beiträgt, den planungsrechtlichen Ausgleich angemessen zu gestalten und nicht durch überhöhte Schwellenwerte unterlaufen wird.

2.3 Bisherige Praxis bzw. Übergangshandhabung

Der Kanton Nidwalden setzt Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG in Form einer flächenmässigen Freigrenze um. Einzonungen bis 50 m^2 sind gemäss Mehrwertabgabegesetz nicht abgabepflichtig. Eine Freigrenze im Sinne eines konkreten Betrags sieht die kantonale Gesetzgebung nicht vor. Das ARE des Bundes hat den Kanton Nidwalden mit Schreiben vom 10. April 2019 jedoch aufgefordert, durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass Einzonungswerte von mindestens Fr. 100'000.- in jedem Fall der Mehrwertabgabe unterstellt werden. Zudem sei das ARE des Bundes spätestens bei Genehmigung der Nutzungsplanung zu informieren, wenn einzonungsbedingte Mehrwerte über Fr. 50'000.- vorliegen könnten. Der Kanton Nidwalden hatte deshalb in der Praxis für die Freigrenze fortan eine doppelte Prüfung vorgenommen. Bislang wird im Kanton Nidwalden die Mehrwertabgabe erhoben, wenn die einzuzonende Bodenfläche nicht unmittelbar öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken oder Kultuszwecken dient und die Fläche ≥ 50 m^2 ist oder die Fläche < 50 m^2 liegt und der Planungsmehrwert > Fr. 50'000.- ist.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Freigrenze

Neu aufgenommen werden soll in Art. 2 MWAG eine monetäre Freigrenze von Fr. 30'000.-, die gemäss Bundesgericht als Richtwert gilt. Diese Freigrenze ersetzt die bisherige Doppelprüfung. Die Flächenbegrenzung von 50 m^2 entfällt.

Damit kommt die kantonale Regelung dem vom Bundesgericht im Urteil 1C_245/2019 entwickelten Richtwert nach und schafft eine einheitliche, leicht anwendbare Schwelle: Bei einer Einzonung in der der Mehrwert Fr. 30'000.- übersteigt, fällt künftig eine Mehrwertabgabe an. Dieses klare Kriterium beseitigt die bisherigen Ungleichheiten, wonach bei hohen Bodenpreisen bereits kleinere Parzellen zu Abgaben führten, und erspart den Verwaltungsaufwand, der durch die Flächenprüfung verursacht wurde.

Die Meldepflicht an das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) entfällt. Durch die alleinige Anwendung der monetären Freigrenze wird die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht sichergestellt und die bestehenden Rechtsunsicherheiten bei der kantonalen Umsetzung der Mehrwertabgabe endgültig beseitigt.

3.2 Fälligkeit

3.2.1 Aufschub der Fälligkeit

Die Mehrwertabgabe wird gemäss Art. 5 Abs. 1 Ziff. 2 MWAG bei Veräusserung des Grundstücks fällig. Das Bundesrecht schreibt dies vor. Der Veräusserung sind Vorgänge gemäss Art. 136 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesetz, StG; NG 521.1) gleichgestellt. In Art. 136 Abs. 2 StG wird für die Handänderungssteuer geregelt, welche Tatbestände einer Veräusserung gleichgestellt sind (z.B. die Übertragung eines Kaufrechts und der Eintritt in einen Kauf- oder Kaufvorvertrag).

Art. 5 Abs. 1 Ziff. 2 MWAG ist aber unklar bzw. unvollständig, da kein Verweis auf Art. 139 StG mit den Tatbeständen zur Steuerbefreiung (z.B. Erbgang etc.) enthalten ist. Ein Grossteil – wohl aber nicht alle – der Tatbestände gemäss Art. 139 StG dürften auch für die Mehrwertabgabe gelten.

Deshalb wird die Bestimmung neu formuliert. Weiterhin wird auf die Veräusserungstatbestände der Handänderungssteuer verwiesen. Neu werden jedoch auch Ausnahmetatbestände aufgeführt. Keine Fälligkeit tritt bei Eigentumswechseln durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), durch Erbvorbezug oder Schenkung sowie unter Ehegatten zur Abgeltung von güter- und scheidungsrechtlichen Ansprüchen ein. Die Fälligkeit wird aufgeschoben und tritt erst ein, wenn eine Überbauung oder Veräusserung stattfindet. Die Abgabepflicht geht somit auf die Rechtsnachfolgenden über.

3.2.2 Teilweise Veräusserung des Grundstücks

Bis anhin wurde die Mehrwertabgabe fällig, sobald ein Teil eines eingezonten Grundstücks veräussert wurde (Art. 5 Abs. 2 MWAG). Neu soll die Abgabe nur noch anteilsmässig fällig werden. Relevant für die Berechnung des fälligen Anteils sind die übertragenen Nutzungsmöglichkeiten. Diese können von der Fläche abweichen, wenn beispielsweise ein Ausnützungstransfer erfolgt.

3.2.3 Realisierung von Bauvorhaben untergeordneter Tragweite

Die Mehrwertabgabe wird gemäss Art. 5 Abs. 2 MWAG überdies gesamthaft fällig, wenn nur ein Teil eines eingezonten Grundstücks überbaut wird. Diese Bestimmung führte in der Vergangenheit zu Unklarheiten bzw. zu stossenden Ergebnissen, wenn nur Kleinstbauten bzw. Abstellplätze realisiert werden sollten.

Neu gelten solche Kleinstvorhaben nicht mehr als Überbauung, welche die Fälligkeit der Abgabe auslösen. Jedoch müssen solche Bauten und Anlagen im Verhältnis zur eingezonten Grundstücksfläche von untergeordneter Tragweite sein. Anderenfalls müsste diese Regelung als rechtswidrig taxiert werden, da das Bundesrecht die Fälligkeit bei Überbauung der Parzelle vorschreibt. Wird beispielsweise der Grossteil eines eingezonten Grundstücks mit Abstellplätzen überbaut, wird die Abgabe von Bundesrechts wegen fällig.

3.2.4 Mehrwertabgabefreie Tatbestände

Arrondierungen von Verkehrszonen im Siedlungsgebiet begründen für sich allein keinen planungsbedingten Mehrwert im Sinne des Mehrwertausgleichs. Häufig handelt es sich um Flächen, die bereits eingezont waren bzw. einer Bauzone zugeordnet waren oder primär Funktionsbereinigungen (Erschliessung, Sicherheit, Lärmtrennung) bezwecken. Eine systematische Abschöpfung wäre hier nicht sachgerecht. Entsprechend werden derartige Anpassungen grundsätzlich nicht der Mehrwertabgabe unterstellt, sofern kein zusätzlicher, nutzbarer Planungsvorteil für die betroffene Parzelle entsteht.

Grünzonen gelten gemäss Planungs- und Baugesetz grundsätzlich als Bauzonen. Das bedeutet aber nicht automatisch, dass stets ein abgaberelevanter Mehrwert entsteht. Ob eine Mehrwertabgabe geschuldet ist, hängt vom konkreten Fall ab, insbesondere davon, ob bedarfsgerechte Nutzungen tatsächlich neu ermöglicht werden und ein planungsbedingter Mehrwert materialisiert wird. Der Bedarfsnachweis für Flächen ist dabei zentral. Diese Differenzierung muss im Rahmen der Vorprüfung im Bericht gemäss Art. 47 RPV erläutert werden, um Fehlinterpretationen („Grünzone = immer abgabepflichtig“) zu vermeiden. Mit dieser Klarstellung wird die Rechts- und Vollzugssicherheit erhöht, Gleichbehandlung gewährleistet und eine verhältnismässige Anwendung des Mehrwertausgleichs sichergestellt. Die Praxis verhindert damit sowohl eine Überabschöpfung bei funktionalen oder rein technischen Arrondierungen als auch Unterabschöpfung dort, wo tatsächlich zusätzliche, marktlich relevante Nutzungsvorteile geschaffen werden.
Mit Urteil vom 2. Februar 2021 (BGer 1C_416/2019) hat das Bundesgericht bereits festgehalten, dass Grünzonen am Siedlungsrand, welche keine bauliche Nutzung zulassen, bundesrechtlich als Nichtbauzonen zu qualifizieren sind – selbst dann, wenn sie von der Gemeinde planerisch anders bezeichnet werden.

Diese Themen sind klassische Grenzfälle. Mit der vorliegenden Klarstellung soll Rechtssicherheit geschaffen und der administrative Aufwand reduziert werden (weniger Gutachten/Einsprachen).

3.3 Verzicht auf weitergehende Anpassungen

3.3.1 Keine Erhöhung des Abgabesatzes

Die Höhe des Ertrages aus der Mehrwertabschöpfung hängt vom angewendeten Prozentsatz (min. 20 %) ab. Dieser soll beim bundesrechtlichen Minimum bestehen bleiben.

3.3.2 Keine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen

Auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen wird weiterhin verzichtet, um die Bestrebungen zur inneren Verdichtung nicht mit finanziellen Hindernissen zu erschweren.

3.4 Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten der Teilrevision

Die Teilrevision des Mehrwertabgabegesetzes tritt voraussichtlich erst am 1. Januar 2027 in Kraft. Es stellt sich die Frage, wie mit der geltenden, bundesrechtswidrigen Regelung im Mehrwertabgabegesetz bis dahin umzugehen ist.

Für die Mehrwertabgabe bildet der Verkehrswert im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Einzonung die Berechnungsgrundlage. Deshalb ist es nicht zielführend, die Mehrwertabgabe für bereits erfolgte Einzonungen erst nach Inkrafttreten der Teilrevision vorzunehmen. Die Teilrevision darf nicht rückwirkend in Kraft gesetzt werden, weshalb die Rechtsgrundlagen im Zeitpunkt der Einzonung (und nicht im Zeitpunkt der Veranlagung) massgebend sind. Zudem würde der Zeitpunkt der Einzonung und der Festsetzung der Mehrwertabgabe stark auseinanderklaffen. In der Zwischenzeit bestünde sowohl für den Kanton als auch für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer grosse Rechtsunsicherheit. Gerade bei Veräusserungen oder Überbauungen könnten sich rechtliche Fragen stellen, wie mit der noch nicht verfügten Mehrwertabgabe umzugehen ist. Schlimmstenfalls könnten sich Rechtsnachfolgerinnen und -nachfolger darauf berufen, dass sie keine Mehrwertabgabe zu entrichten haben, da keine Anmerkung im Grundbuch erfolgt ist und sie keine Kenntnis von der Mehrwertabgabepflicht haben mussten.

Deshalb soll übergangsrechtlich die bisherige Praxis beibehalten werden. Sie gilt somit für:

1. Einzonungen, die aus <u>bereits abgeschlossenen Nutzungsplanungen</u> resultieren, und

2. Einzonungen, die bis zum 1. Januar 2027 in Rechtskraft treten.

4 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Mehrwertabgabe
1. Pflicht, Befreiung

Mit der Neuaufnahme von Abs. 1a in Art. 2 MWAG wird die bisherige Doppelprüfung durch eine einheitliche Freigrenze von Fr. 30 000.- ersetzt, was den vom Bundesgericht im Urteil 1C_245/2019 entwickelten Richtwert für Einzonungsmehrwerte auf kantonaler Ebene verbindlich macht. Die Aufhebung der Flächenbegrenzung von 50 m² beseitigt die früheren Ungleichheiten, wonach hohe Bodenpreise bereits bei kleinen Parzellen zu Abgaben führten, und reduziert zugleich den administrativen Aufwand erheblich. Künftig fällt eine Mehrwertabgabe nur an, wenn der Einzonungsmehrwert die Freigrenze übersteigt. Durch diese klare, allein monetär bemessene Schwelle wird die Praxis vereinfacht, die Rechtssicherheit erhöht und die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht endgültig hergestellt (vgl. auch Kap. 3.1 Freigrenze dieses Berichts).

Abs. 2 entspricht der bisherigen Regelung gemäss Abs. 2 Ziff. 1. Der Kanton, die Gemeinden und die Gemeindeverbände sind von einer Abgabepflicht befreit. Dies allerdings nicht voraussetzungslos, sondern unter der Bedingung, dass der betroffene Boden dieser Gemeinwesen einer Zone zugewiesen wird, die direkt (Grundnutzung) öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken oder Kultuszwecken dient. Zu denken ist dabei vorab an die Zone für öffentliche Zwecke (Art. 57 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1]), die Zone für Sport- und Freizeitanlagen (Art. 58 PBG), die Grünzone (Art. 59 PBG) oder die Verkehrszone (Art. 60 PBG), aber auch an eine entsprechend ausgestaltete Sondernutzungszone (Art. 61 PBG). Bei Einzonung in eine Gewerbe- oder Wohnzone wird das Gemeinwesen hingegen abgabepflichtig, auch wenn es dort beispielsweise ein Verwaltungsgebäude errichten will. Die Zone kann auch anderweitig zonenkonform genutzt werden, weshalb eine spätere Umnutzung in Wohn- oder Gewerberäumlichkeiten denkbar und zulässig wäre.

Art. 5 Mehrwertabgabe
3. Fälligkeit

Bis anhin wurde in Art. 5 Abs. 1 Ziff. 2 auf Art. 136 Abs. 2 des Steuergesetzes und somit auf die Veräusserungstatbestände der Handänderungssteuer verwiesen. Im Bericht an den Landrat vom 29. November 2016 wurde demgegenüber ausgeführt, dass die Bestimmungen zur Grundstückgewinnsteuer massgebend seien. Die Materialien führen zu Unklarheiten; insbesondere ist ungeklärt, ob und inwieweit die Steuerbefreiungstatbestände gemäss Art. 139 StG ebenfalls massgebend sind. Die Befreiungstatbestände bei der Handänderungssteuer und der Grundstückgewinnsteuer (vgl. 146 StG) unterscheiden sich. Zudem ist offensichtlich, dass nicht alle in Art. 139 StG aufgeführten Tatbestände zu einer Entbindung von der Mehrwertabgabe führen dürfen. Namentlich die Ausnahmetatbestände gemäss Ziff. 3, Ziff. 4, Ziff. 6, Ziff. 8 und Ziff. 9 sind mit den bundesrechtlichen Vorgaben zur Mehrwertabgabepflicht nicht oder zumindest nicht vollständig kompatibel.

Die neue Regelung in Abs. 1a schafft Klarheit. Weiterhin sind die Veräusserungstatbestände gemäss Art. 136 Abs. 2 StG (Handänderungssteuer) massgebend. Jedoch wird klar geregelt, dass gewisse Vorgänge von der Mehrwertabgabepflicht befreit sind. Betroffen sind erbrechtliche Vorgänge, unentgeltliche Zuwendungen sowie Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit güter- und scheidungsrechtlichen Ansprüchen. Zu beachten ist, dass eine spätere Veräusserung durch die Erwerberin bzw. den Erwerber selbstredend der Mehrwertabgabepflicht unterstehen muss. Die Erhebung der Mehrwertabgabe wird dementsprechend nur aufgeschoben. Die Fälligkeit kann später eintreten, wenn eine Veräusserung stattfindet. Auch diesbezüglich schafft die neue Regelung Klarheit. Verschiedene Kantone (z.B. Graubünden, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Zug etc.) kennen vergleichbare Regelungen.

Art. 5 Abs. 2 MWAG hat in der Vergangenheit bei Kleinstvorhaben zu Unklarheiten geführt. Mit der neuen Regelung wird klargestellt, dass die Realisierung von Kleinbauten und Abstellplätzen die Fälligkeit ausnahmsweise nicht auslöst. Relevant ist aber, dass das Bauvorhaben in Relation zur Gesamtfläche des Grundstücks von sehr untergeordneter Tragweite ist. Anderenfalls wäre diese Regelung bundesrechtswidrig.

Bis anhin wurde die Mehrwertabgabe vollumfänglich fällig, wenn ein Teil eines eingezonten Grundstücks veräussert wurde. Gerade bei Arrondierungen hat sich diese Regelung nicht bewährt. Neu soll die Mehrwertabgabe bei einer Teilveräusserung deshalb nur anteilsmässig fällig werden. Damit keine Umgehung (insbesondere durch Nutzungsübertragungen) möglich ist, sind die veräusserten (bei der Veräusserung) beziehungsweise die ausgeschöpften (bei einem etappierten Sondernutzungsplan) Nutzungsmöglichkeiten und nicht die Fläche relevant. Erfolgt mit der Veräusserung zusätzlich eine Nutzungsübertragung ist diese somit bei der Berechnung des fälligen Anteils zu berücksichtigen.

Art. 10 Mehrwertabgabe
1. Fonds

In der Vergangenheit hat der Kanton bei der Festlegung der Mehrwertabgabe nur den planungsbedingten Mehrwert, der durch die Einzonung entsteht, berücksichtigt. Dieser Mehrwert wurde unabhängig davon abgeschöpft, ob im gleichen planerischen Zusammenhang an anderer Stelle Auszonungen erfolgten. Ein „Nettoprinzip“ im Sinne einer flächen- oder wertmässigen Verrechnung von Ein- und Auszonungen kannte Nidwalden bisher nicht.

Eine flächenmässige Verrechnung von Ein- und Auszonungen ist denn auch bundesrechtswidrig, da der Mehrwertanteil und die Auszonungsentschädigung separat und nach unterschiedlichen Kriterien zu ermitteln sind. Hingegen soll neu eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die erhobene Mehrwertabgabe direkt zur Finanzierung von Auszonungsentschädigungen einsetzen zu können. Auch künftig würde Nidwalden kein Nettoprinzip im flächenmässigen Sinn einführen. Das heisst:

- Ein- und Auszonungsflächen würden nicht miteinander verrechnet.
- Die Mehrwertabgabe würde weiterhin auf dem vollen Mehrwert der Einzonung erhoben.

Neu wäre jedoch eine Nettobetrachtung angelehnt an das Konzept der kompensatorischen Auszonung:

- wenn im gleichen planerischen Zusammenhang gleichzeitig eingezont und ausgezont wird,
- mit hoher Wahrscheinlichkeit eine entschädigungspflichtige Auszonung vorliegt,
- und sich Kanton, Gemeinde und betroffene Grundeigentümerschaft gütlich einigen,

kann der für die Einzonung geschuldete Mehrwertabgabebetrag ganz oder teilweise zur Finanzierung der Auszonungsentschädigung verwendet werden. Mit dieser neuen Bestimmung lehnt sich die vorliegende Teilrevision an bestehende Regelungen in anderen Kantonen an.
Bei der Ausführung sind die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

- Die Verrechnung ist nur möglich, wenn die betroffenen Grundeigentümerschaft, die Gemeinde sowie der Regierungsrat zustimmen. Wird eine Einigung erzielt, erfolgt keine Zuweisung an den Fonds. Die Verrechnung erfolgt vor der Zuweisung.
- Die Zustimmung der Grundeigentümerschaft zur Verrechnung ist wesentlich, da sie einerseits mit der Höhe der Entschädigung für die Auszonung und andererseits mit der vorgezogenen Fälligkeit der Mehrwertabgabe einverstanden sein muss.
- Entschädigungspflichtig für Auszonungen sind grundsätzlich die Gemeinden; deshalb ist ihre Zustimmung erforderlich. Die Gemeinden können beim Kanton gestützt auf Art. 12 MWAG aber beantragen, dass die Entschädigung aus dem kantonalen Fonds ausgerichtet wird. Bei der vorgängigen Verrechnung infolge kompensatorischen Auszonungen erübrigt sich ein solcher Antrag künftig.

- Die Zustimmung des Regierungsrates zur Verrechnung ist erforderlich, damit kein Widerspruch zu Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2 lit. c MWAG entsteht. Der Regierungsrat stellt mit seiner Zustimmung sicher, dass die Gemeinden die Entschädigungen für Auszonungen nach gleichen Grundsätzen festlegen. Namentlich hat der Regierungsrat zu prüfen, ob ein Entschädigungsanspruch besteht (vgl. Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2 lit. a MWAG) und ob die festgelegte Entschädigungshöhe angemessen ist (vgl. Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2 lit. b MWAG). Aus Sicht des Kantons darf es keine Rolle spielen, ob die Entschädigung vor der Zuweisung an den Fonds (mittels Verrechnung) oder erst später aus dem Fonds ausgerichtet wird.

Der Fokus läge damit nicht auf einer rechnerischen Nettobetrachtung der Flächen, sondern auf einer funktionalen Verrechnung der Geldflüsse. Mit der Formulierung des Art. 10 Abs. 1a MWAG bleibt die Mehrwertabgabe geschuldet, wird aber nicht zwingend ausbezahlt, sondern kann intern zur Abgeltung der Auszonungsfolgen eingesetzt werden. Die kompensatorische Lösung setzt voraus, dass es sich tatsächlich um eine entschädigungspflichtige Auszonung handelt. Reine Nichteinzonungen – etwa im Rahmen der Herstellung der RPG-Konformität – würden hierfür grundsätzlich nicht genügen. Voraussetzung ist eine vertragliche Einigung, in der insbesondere die Entschädigungshöhe festgelegt, auf Rechtsmittel gegen die Auszonung verzichtet wird und keine weitergehenden Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden. Kommt keine Einigung zustande oder wird die Entschädigungspflicht bestritten, bleibt es bei der bisherigen Praxis: getrennte Mehrwertabgabe und separates Entschädigungsverfahren.

5 Auswirkungen der Vorlage

5.1 Auf den Kanton

Durch die Reduktion der Freigrenze dürfte die Anzahl der mehrwertabgabepflichtigen Einzonungen marginal ansteigen. Betroffen sind nur Einzonungen von unter 50 m^2, bei denen ein Mehrwert zwischen Fr. 30'000.- und Fr. 50'000.- resultiert. Die bezahlte Mehrwertabgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG). Insgesamt ist daher damit zu rechnen, dass bei einzelnen Grundstücken künftig die Grundstückgewinnsteuer leicht sinkt, was zu geringeren Steuereinnahmen führt. Da nun mehr Grundstücke der Mehrwertabgabe unterliegen, steigen demgegenüber die Einnahmen der Mehrwertabgabe. Insgesamt sind die finanziellen Auswirkungen der vorliegenden Vorlage jedoch nur sehr gering.

Da der Ertrag aus der Mehrwertabgabe zweckgebunden ist, entstehen dem Kanton mit der Mehrwertabgabe keine frei verwendbaren Einnahmen. Diese sind gemäss Bundesrecht zweckgebunden einzusetzen. Sollten langfristig mehr Mittel im Fonds verbleiben, als für Auszonungsentschädigungen oder Abbruchprämien benötigt werden, können mit dem Erlös der Mehrwertabgabe raumplanerische Massnahmen finanziert werden.

5.2 Auf die Gemeinden

Die Neuregelung hat keinen Einfluss auf Auszonungen, da weiterhin in den meisten Fällen kein Anspruch auf Entschädigung besteht. Unabhängig davon, wie hoch der Fondstand ist, entsteht nur dann eine Zahlungsverpflichtung, wenn ein Entschädigungsanspruch besteht. Durch die Ausdehnung der Mehrwertabgabepflicht auf mehr Grundstücke erhöht sich zwar der Verwaltungsaufwand, dieser fällt jedoch primär beim Kanton an, da er für die Festsetzung und den Einzug der Abgabe verantwortlich ist. Zudem hält sich der Aufwand für die Festlegung von zusätzlichen Mehrwertabgaben bei kleineren Grundstücksflächen in Grenzen und wird teilweise durch den Wegfall der erwähnten Doppelprüfung kompensiert. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung von Art. 10 MWAG wird eine pragmatische, konsensbasierte Verknüpfung von Mehrwertabgabe und Auszonungsentschädigung ermöglicht. Damit liesse sich der administrative Aufwand reduzieren, das Prozessrisiko minimieren und bei einfachen Konstellationen

(insbesondere mit nur einer betroffenen Eigentümerschaft) eine verhältnismässige und effiziente Lösung erreichen.

5.3 Auf die Privaten

Die neue Regelung greift nur in sehr wenigen Fällen. Sie betrifft einzig Grundstücke unter 50 m², bei denen der durch die Einzonung erzielte Mehrwert zwischen Fr. 30'000.- und Fr. 50'000.- liegt.

Vorteile für Eigentümer ergeben sich insbesondere bei der teilweisen Veräusserung von Parzellen oder bei der Überbauung mit Kleinstvorhaben, da die Vorlage klare Rahmenbedingungen und Planungssicherheit schafft. Die Einführung der kompensatorischen Auszonung (Nettobetrachtung) hat für die Grundeigentümerschaft den Vorteil, dass er sich nicht in einem separaten Enteignungsverfahren die Entschädigung erstreiten muss.

6 Zeitplan

Verabschiedung der Vorlage an Landrat	Februar 2026
Kommissionssitzungen BUL und Fiko	März – April 2026
1. Lesung Landrat	2. Quartal 2026
2. Lesung Landrat	2. Quartal 2026
Inkraftsetzung	1. Januar 2027

Regierungsrat

Landammann

Dr. Othmar Filliger

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli