



Stans, 25. Juni 2024  
**Nr. 421**

Finanzdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Matthias Christen, Buochs, sowie Mitunterzeichnenden betreffend Abschaffung des Unternutzungsabzugs infolge nicht genutzten Wohnraums. Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

Mit Schreiben vom 22. Februar 2024 haben Landrat Matthias Christen und Landrat Christof Gerig eine Motion betreffend der Abschaffung des Unternutzungsabzuges infolge nicht genutzten Wohnraums eingereicht. Der Regierungsrat wird darin beauftragt, dem Landrat eine Änderung des Steuergesetzes vorzulegen, wonach der Eigenmietwert nicht reduziert wird, wenn die zur Verfügung stehenden Räumen den Eigengebrauch übersteigen, also eine Streichung von Art. 24 Abs. 5 StG.

Begründet wird die Motion wie folgt: Der Unternutzungsabzug auf nicht genutztem Wohnraum sei erstmals im Jahr 1995 mit dem Bundesgesetz über die direkten Bundessteuern eingeführt worden (Art. 21 Abs. 2 DBG). Obwohl die Kantone vom Bundesgesetzgeber nicht dazu verpflichtet wurden, führten neben dem Kanton Nidwalden auch die Kantone Zürich, Uri, Schwyz, Obwalden, Zug, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Graubünden einen Unternutzungsabzug ein. Die Mehrzahl der Kantone kennen keinen Unternutzungsabzug.

Im Kanton Nidwalden ist der Unternutzungsabzug in Art. 24 Abs. 5 des Steuergesetzes geregelt. Die Beweislast für diesen Abzug liegt vollständig beim Steuerpflichtigen. Da die Daten zur Unternutzung nur in Textform in den einzelnen Veranlagungen vorliegen und nicht strukturiert in einer Datenbank erfasst sind, kann das kantonale Steueramt derzeit keine Angaben zur Anzahl der Fälle machen, in denen ein solcher Abzug gewährt wurde.

Gemäss der Motionären setze die steuerliche Begünstigung von nicht genutztem Wohnraum einen falschen Anreiz. Die bestehende Regelung führe dazu, dass ungenutzter Wohnraum über einen längeren Zeitraum dem Markt entzogen werde. Statt Anreize für die Aufrechterhaltung oder das Horten von ungenutztem Wohnraum zu schaffen, solle der Kanton Nidwalden Bestimmungen erlassen, die sicherstellten, dass ungenutzter Wohnraum, beispielsweise bei Veränderungen in den familiären Verhältnissen, schnellstmöglich wieder verfügbar werde.

Ausserdem würden raumplanerische und soziale Gründe für die Streichung des Unternutzungsabzugs sprechen. Die effizientere Nutzung knapper freistehender Wohnflächen, die Reduzierung der Wohnbauprojekte und eine erhöhte innere Verdichtung ohne bauliche Massnahmen seien weitere Argumente für diese Massnahme. Die Streichung des Unternutzungsabzugs für nicht genutzten Wohnraum stelle eine moderate Massnahme dar, um die Wohnungsnot im Kanton Nidwalden zu entspannen.

## 2 Erwägungen

### 2.1 Aktuelle Praxis

Bei den direkten Bundessteuern (DBG Art. 21 Abs. 2) sowie im Steuergesetz des Kantons Nidwalden (StG NW Ar. 24 Abs. 5, Gesetz über die Steuern des Kantons und der Gemeinden vom 22.03.2000, NGS 521.1) ist gesetzlich geregelt, dass für nicht genutzte Wohnräume eine angemessene Reduktion des Eigenmietwertes zu gewähren ist.

DBG Art. 21 Abs. 2

*Die Festsetzung des Eigenmietwertes erfolgt unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse und der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft.*

StG NW Ar. 24 Abs. 5

*Der gemäss Abs. 4 errechnete Eigenmietwert ist angemessen zu reduzieren, wenn die zur Verfügung stehenden Räume den Eigengebrauch übersteigen.*

Es handelt sich dabei um einen Unternutzungsabzug, welcher der raummässigen Unternutzung Rechnung trägt, z. B., wenn die Kinder aus dem elterlichen Wohnhaus ausgezogen sind. Die Bedingungen sind allerdings sehr restriktiv. So muss z. B. der nicht genutzte Gebäudeteil tatsächlich dauernd unbenutzt sein, darf also auch nicht als Abstellkammer oder Gästezimmer dienen.

Nach der allgemeinen Lebenserfahrung ist das Vorhandensein einer tatsächlichen Unternutzung in der Regel ohne weiteres anzunehmen, wenn ein Einfamilienhaus oder eine Wohnung mit mindestens 5 oder mehr Zimmern nur noch von einer einzigen Person bewohnt wird, nachdem früher mehr Personen in dem Haus oder der Wohnung gewohnt haben und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass überdurchschnittlich hohe Wohnansprüche gestellt werden.

Da dies eine steuermindernde Tatsache ist, obliegt die Beweislast der steuerpflichtigen Person. Diese hat den Antrag zur Unternutzung in jeder Steuerperiode neu zu stellen. Die Unternutzung wird nicht von Amtes wegen berücksichtigt.

Die Unternutzung ist nicht zulässig, wenn die Räume nur gelegentlich benutzt werden, z.B. als Gäste- oder gelegentliches Arbeitszimmer. Ebenfalls wird der Unternutzungsabzug nicht gewährt, wenn die steuerpflichtige Person von Anfang an überdurchschnittlich viel Wohnraum zur Verfügung hat, beispielsweise wenn ein kinderloses Paar ein grosses Haus kauft. Ebenfalls ist die Unternutzung nicht abzugsfähig bei Ferienhäusern und anderen Zweitwohnungen.

Die Festsetzung des Eigenmietwertes bei Unternutzung erfolgt, indem der Gesamtmietwert proportional auf die tatsächlich genutzten Räume verlegt wird und der nicht genutzte Raum abgezogen wird. Dabei sind Küche, Badezimmer, WC und Nebenräume (Entrée, Estrich, Garage usw.) zusammen, in der Regel zwei Räumen gleichzusetzen. Über 30m<sup>2</sup> grosse Räume gelten als zwei Räume. Der Mietwert aufgrund der tatsächlichen Nutzung berechnet sich nach der Formel:  $(\text{Gesamtmietwert} \times (\text{genutzte Räume} + 2 \text{ Räume})) / (\text{Total Räume} + 2 \text{ Räume})$ .

### 2.2 Beurteilung und Fazit

Wie die Motion korrekt feststellt, kann das Kantonale Steueramt mit verhältnismässigem Aufwand keine Auswertung bezüglich der Anzahl Fälle mit Unternutzungsabzug erstellen. Dies liegt darin begründet, dass diese Daten nicht in strukturierter Form vorliegen, sondern nur als PDF der einzelnen Steuererklärungen und dass die gleiche Position auch für andere Korrekturen verwendet wird, etwa bei teilweiser Vermietung oder Geschäftsliegenschaften.

Der Unternutzungsabzug spielt in der Veranlagungspraxis eine sehr untergeordnete Rolle und kommt nur bei wenigen Fällen zur Anwendung. In denjenigen Fällen, in denen er zur Anwendung kommt, reduziert er das steuerbare Einkommen aus Eigenmiete. Der Effekt auf die Gesamtsteuerbelastung einer Person ist in der Regel gering. Es ist deshalb fraglich, ob mit der Streichung des Unternutzungsabzugs bei den Kantons- und Gemeindesteuern ein hinreichender Anreiz für die betroffenen Personen geschaffen würde, umzuziehen und ein zu grosses Eigenheim zu veräussern oder zu vermieten. Die Vermietung der einzelnen, nicht genutzten Zimmer ist in aller Regel unmöglich bzw. wenig wahrscheinlich.

Einen Lenkungseffekt auf dem Wohnungsmarkt wird es durch die Abschaffung des Unternutzungsabzuges nicht geben. Auch wäre der fiskale Mehrertrag für den Kanton vernachlässigbar.

Solange das Bundesgesetz über die Direkten Bundessteuern einen Unternutzungsabzug kennt, muss dieser sowohl in der Steuerdeklaration als auch in der Steuerveranlagung geführt und gepflegt werden. Eine Abschaffung des Unternutzungsabzugs im Steuergesetz des Kantons Nidwalden würde daher keine Erleichterung für die Steuerverwaltung schaffen. Für die betroffenen steuerpflichtigen Personen entsteht mit der Abschaffung des Abzugs vielmehr eine Differenz zwischen dem steuerbaren Einkommen für die Kantons- und Gemeindesteuern und jenem für die Direkte Bundessteuer.

Die Umsetzung der Motion hätte somit zur Folge, dass wenige Personen steuerlich zusätzlich belastet würden, ohne dass daraus für die Allgemeinheit ein spürbarer Nutzen resultiert.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat die von den Motionären geäusserten Absichten (effiziente Nutzung des bestehenden Wohnraumangebotes, raumplanerische und soziale Aspekte) sehr wohl unterstützt und als sinnvoll erachtet. Dabei zu beachten ist, dass die Gemeinden, die gemäss der Kantonsverfassung (Art. 27 Abs. 1) für das Wohnungswesen zuständig sind, hierbei über wirksamere Instrumente (insbesondere die Festlegung von Siedungsleitbildern sowie von Bau- und Zonenreglementen) verfügen als der Kanton. Der Kanton unterstützt die Gemeinden im Rahmen seiner Möglichkeiten; beispielweise mit den vier im Gesetz über die Förderung des preisgünstigen Wohnraumes enthaltenen Instrumenten.

## Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Matthias Christen, Buochs, sowie Mitunterzeichnenden betreffend Abschaffung des Unternutzungsabzugs infolge nicht genutzten Wohnraums abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS)
- Finanzkommission (Fiko)
- Finanzdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

