Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz

Beschluss Nr. 785/2026
Schwyz, 27. Oktober 2026 / jh

Motion M 5/26: Teilzweckbindung der Grundstückgewinnsteuer zugunsten gemeinnütziger Wohnraumschaffung
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 21. Mai 2026 haben Kantonsrat Norbert Knechtle und fünf Mitunterzeichner folgende Motion eingereicht:

«Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum steigt im Kanton Schwyz seit Jahren deutlich an. Besonders in Gemeinden mit starkem Bevölkerungswachstum, hoher Standortattraktivität und begrenztem Baulandangebot verschärft sich die Situation zunehmend. Gleichzeitig generieren Grundstückverkäufe in diesen Gemeinden erhebliche Grundstückgewinnsteuern, die heute vollständig dem Kanton zufliessen.

Mit der vorliegenden Motion wird vorgeschlagen, einen Teil der Grundstückgewinnsteuern in den Gemeinden zugunsten der gemeinnützigen Wohnraumbeschaffung zu verwenden, und zwar in den Gemeinden, in denen die Grundstückgewinnsteuer anfällt. Mit der vorgeschlagenen Teilzweckbindung der Grundstückgewinnsteuern werden jene Gemeinden gestärkt, in denen die Gewinne tatsächlich anfallen und in denen der Druck auf den Wohnungsmarkt besonders hoch ist. Die Gemeinden erhalten damit ein wirksames Instrument, um langfristig und nachhaltig preisgünstigen Wohnraum zu fördern – sei es durch eigene Projekte, durch die Unterstützung gemeinnütziger Bauträger oder durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen.

Eine Rückfallklausel nach zehn Jahren stellt sicher, dass die Mittel nicht ungenutzt bleiben. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass die Gelder kantonsweit dort eingesetzt werden können, wo sie den grössten Nutzen für die Wohnraumversorgung entfalten.

Die Motion stärkt die kommunale Handlungsfähigkeit, erhöht die Transparenz der Mittelverwendung und leistet einen konkreten Beitrag zur sozialen Durchmischung und zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums im Kanton Schwyz.

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Revision des Steuergesetzes des Kantons Schwyz (StG) vorzulegen, mit welcher folgende Änderungen umgesetzt werden:

1. *20 Prozent der im Kanton Schwyz erhobenen Grundstückgewinnsteuer verbleiben künftig bei jener Gemeinde, in deren Gebiet der steuerbare Grundstückgewinn angefallen ist.*
2. *Die den Gemeinden verbleibenden 20 Prozent der Grundstückgewinnsteuer sind zweckgebunden für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum zu verwenden. Als zulässige Verwendungszwecke gelten insbesondere:*

- *Beiträge an gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften oder Stiftungen,*
- *Dotationen an neu zu schaffende oder bestehende gemeinnützige Stiftungen mit dem Zweck der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum,*
- *Erwerb oder Bereitstellung von Land oder Baurechten für gemeinnützige Wohnprojekte,*
- *Massnahmen zur langfristigen Sicherung von bezahlbarem Wohnraum im Gemeindegebiet.*

3. Werden die zweckgebundenen Mittel innerhalb von zehn Jahren nach Zufluss nicht bestimmungsgemäss verwendet, fallen sie an den Kanton zurück.

Wir bedanken uns im Voraus für die Bearbeitung dieser Motion.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat anerkennt, dass die Verfügbarkeit von geeignetem und finanziell tragbarem Wohnraum in verschiedenen Regionen des Kantons eine zunehmende Herausforderung darstellt. Besonders in stark nachgefragten Regionen treffen Bevölkerungs- und Haushaltswachstum, eine hohe Lage- und Standortqualität sowie ein begrenztes und nur langsam erweiterbares Angebot an baureifem Boden und Wohnraum aufeinander. Dies führt zu deutlich steigenden Boden-, Eigentums- und Mietpreisen.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig. Neben der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, der Bautätigkeit, den raumplanerischen Rahmenbedingungen, der Zins- und Kapitalmarktentwicklung sowie der allgemeinen Lagequalität ist auch die fiskalische Standortattraktivität ein Nachfragefaktor. Die vergleichsweise tiefe Steuerbelastung des Kantons erhöht insbesondere für einkommens- und vermögensstarke Haushalte die Attraktivität einer Wohnsitznahme. Bei knappem Bodenangebot kann sich ein Teil dieses Standortvorteils in höheren Wohn- und Immobilienpreisen niederschlagen. Die hohe und stabile Wohnraumnachfrage kann ihrerseits die Attraktivität dieser Standorte für professionelle und institutionelle Anleger erhöhen, was zusätzlich die Wohn- und Standortkosten steigert. Dieser Zusammenhang ist nicht monokausal und stellt die Steuerpolitik des Kantons nicht in Frage. Er verdeutlicht jedoch, dass hohe Wohnkosten Teil eines umfassenderen Angebots- und Nachfragegefüges sind.

Vor diesem Hintergrund ist zwischen dem wohnungspolitischen Ziel und dem von der Motion vorgeschlagenen Finanzierungsinstrument zu unterscheiden. Der Regierungsrat teilt das Anliegen, gute Rahmenbedingungen für ein vielfältiges Wohnungsangebot und für preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Er erachtet es jedoch als nicht sachgerecht, einen festen Anteil einer einzelnen kantonalen Steuer automatisch jener Gemeinde zuzuweisen, in der der steuerbare Grundstückgewinn angefallen ist, und diesen Anteil während Jahren zwingend für eine bestimmte Aufgabe zu binden. Eine öffentliche Aufgabe soll nach ausgewiesenem Bedarf, politischer Priorität und erwarteter Wirkung finanziert werden. Die Herkunft eines Steuerertrags ist für eine bedarfs- und wirkungsorientierte Wohnraumförderung grundsätzlich kein geeigneter Zuteilungsmassstab.

2.2 Rechtliche und finanzpolitische Ausgangslage

Seit dem Inkrafttreten des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs am 1. Januar 2025 fällt der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer vollumfänglich dem Kanton zu. Gleichzeitig wurden der Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden neu geordnet. Der Finanzausgleich verfolgt ausdrücklich das Ziel, Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie übermässige geografisch-topografische und soziodemografische Lasten mit aufeinander abgestimmten Instrumenten auszugleichen.

Die Motion würde bereits kurz nach dem Inkrafttreten des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs einen zusätzlichen Verteilungsmechanismus neben dieser Ordnung schaffen. Sie begründet einen gesetzlichen Anspruch der Grundstücksgemeinden auf 20 % eines kantonalen Steuerertrags und verbindet diesen Anspruch mit einer Sachzweckbindung. Die Mittel würden damit nach dem Ort der realisierten Grundstückgewinne verteilt und somit würde sich die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Bezirke und Gemeinden wieder verstärken. Diese Herkunftslogik widerspricht der ressourcen- und lastenbezogenen Logik des seit 2025 geltenden Finanzausgleichs fundamental. Es entstünde ein paralleler Verteilungskanal, der insbesondere ressourcenstarken Gemeinden überdurchschnittlich hohe kantonale Mittel zuführen würde. Dem kantonalen Haushalt würden im Gegenzug Mittel im Äquivalent von gegenwärtig rund 5 Steuerfussprozenten entzogen.

Finanzhaushaltspolitisch sind Zweckbindungen zurückhaltend einzusetzen. Eine spezialgesetzliche Regelung könnte zwar eine formelle Rechtsgrundlage für die verlangte Zweckbindung schaffen. Daraus folgt jedoch nicht, dass diese finanzhaushaltspolitisch zweckmässig wäre. Die vorgeschlagene Konstruktion entzieht erhebliche Mittel der periodischen Prioritätensetzung im ordentlichen Budgetprozess. Sie vermindert den Handlungsspielraum des Kantons unabhängig davon, ob in einer bestimmten Gemeinde tatsächlich förderungswürdige und realisierbare Projekte vorhanden sind. Die Wohnraumförderung kann demgegenüber, soweit sie politisch gewollt und gesetzlich abgestützt ist, auch über den ordentlichen Haushalt mit klaren Jahres- oder Gesamtlimiten finanziert werden. Damit bleiben Budgethoheit, Transparenz über die Opportunitätskosten und die Möglichkeit einer periodischen Wirkungsprüfung erhalten.

Auch bei den Gemeinden gilt die Schaffung oder Förderung von vergünstigtem Wohnraum als öffentliche Aufgabe und unterliegt den ordentlichen finanzrechtlichen Zuständigkeiten und Ausgabenbewilligungen. Eine besondere Spezialfinanzierung oder ein Fonds ist für die Aufgabenerfüllung nicht erforderlich. Eine kommunale Förderung kann auf einer genügenden sachgesetzlichen Grundlage über den ordentlichen Haushalt erfolgen. Gerade dies vermeidet, dass Mittel unabhängig vom tatsächlichen Projektbedarf über Jahre angesammelt werden.

2.3 Beurteilung des vorgeschlagenen Instruments

2.3.1 Steuerherkunft ist kein hinreichender Wohnraumbedarfsindikator

Die Höhe der in einer Gemeinde anfallenden Grundstückgewinnsteuer hängt von der Anzahl und Art der Grundstücktransaktionen, den realisierten Wertsteigerungen, der Besitzdauer, den anrechenbaren Anlagekosten sowie teilweise von einzelnen grossen Handänderungen ab. Diese Faktoren können mit einem angespannten Immobilienmarkt zusammenfallen, sind aber kein verlässlicher Indikator dafür, wie gross der Bedarf an preisgünstigem Wohnraum ist oder wie viele geeignete Förderprojekte tatsächlich realisiert werden können.

Die von der Steuerverwaltung ausgewiesenen Gemeindedaten für die Jahre 2020 bis 2025 verdeutlichen die Verteilungswirkung. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum Grundstückgewinnsteuern von 653.6 Mio. Franken vereinnahmt. Bei einer statischen Anwendung der verlangten 20-Prozent-Regel wären 130.7 Mio. Franken an die Gemeinden gebunden worden. Davon wären allein

auf Freienbach 22.1 Mio. Franken, auf Wollerau 17.6 Mio. Franken und auf Küssnacht 13.9 Mio. Franken entfallen. Diese drei Gemeinden hätten zusammen rund 41 % der gesamten zweckgebundenen Mittel erhalten. Die zehn Gemeinden mit den höchsten Erträgen hätten rund 81 % der Mittel auf sich vereinigt. Auch wenn ein höherer Förderbedarf in einzelnen Hochpreisgemeinden grundsätzlich plausibel scheint, lässt sich daraus nicht ableiten, dass dieser Bedarf proportional zum örtlichen Grundstückgewinnsteueraufkommen verläuft oder dass 20 % dieses Aufkommens dem bedarfsgerechten Fördervolumen entsprechen.

Auf der anderen Seite wären in einzelnen Gemeinden nur sehr geringe Beträge angefallen. Innerthal hätte über die gesamten sechs Jahre rund Fr. 54 000.--, Illgau rund Fr. 69 000.-- und Steinerberg rund Fr. 175 000.-- erhalten. Die Spannweite zeigt, dass die vorgeschlagene Mittelverteilung wesentlich das lokale Grundstückgewinnsteueraufkommen und damit die Transaktions- und Wertentwicklungsdynamik der jeweiligen Grundstückmärkte abbildet. Sie sagt für sich allein noch nicht aus, wie gross der wohnungspolitische Förderbedarf einer Gemeinde ist und welches Fördervolumen sachlich gerechtfertigt oder erzielbar wäre. Auch nach Normierung auf die Einwohnerzahl bleibt die Streuung ausgeprägt. Bezogen auf den Mittelwert der ständigen Wohnbevölkerung 2020–2025 beträgt der kumulierte Grundstückgewinnsteuerertrag kantonsweit rund Fr. 3963.-- je Einwohner. Wollerau erreicht Fr. 11 765.--, Feusisberg Fr. 7180.-- und Freienbach Fr. 6558.--, Muotathal dagegen Fr. 816.-- und Illgau Fr. 433.--. Die starke räumliche Konzentration bleibt damit auch nach Berücksichtigung der Gemeindegrösse bestehen.

Grundstückgewinnsteuer 2020–2025 im Verhältnis zur durchschnittlichen Wohnbevölkerung

Gemeinde	GGSt 2020–2025 (Mio. Franken)	Ø Einwohner 2020–2025	GGSt je Einwohner in Franken	Gemeinde	GGSt 2020–2025 (Mio. Franken)	Ø Einwohner 2020–2025	GGSt je Einwohner in Franken
Freienbach	110.267	16 814	6 558	Tuggen	8.975	3 350	2 679
Wollerau	88.056	7 484	11 765	Steinen	5.672	3 672	1 545
Küssnacht	69.435	13 862	5 009	Sattel	4.808	2 000	2 405
Altendorf	43.583	7 260	6 003	Morschach	4.470	1 238	3 610
Schwyz	42.456	15 835	2 681	Oberiberg	3.780	879	4 300
Einsiedeln	41.439	16 280	2 545	Muotathal	2.870	3 517	816
Lachen	40.587	9 317	4 356	Rothenthurm	2.739	2 524	1 085
Feusisberg	39.330	5 478	7 180	Unteriberg	2.211	2 435	908
Arth	28.139	12 294	2 289	Lauerz	1.652	1 125	1 469
Ingenbohl	27.076	9 206	2 941	Vorderthal	1.483	997	1 487
Schübelbach	25.556	9 543	2 678	Alpthal	1.340	620	2 160
Wangen	21.617	5 428	3 983	Steinerberg	0.876	948	924
Galgenen	12.517	5 341	2 343	Illgau	0.346	798	433
Gersau	11.961	2 402	4 981	Innerthal	0.271	182	1 484
Reichenburg	10.136	4 032	2 514	Riemenstalden	0.000	86	0

Quelle: Steuerverwaltung Kanton Schwyz, vereinnahmter Ertrag pro Gemeinde 2020–2025; ständige Wohnbevölkerung: Datenportal Kanton Schwyz, Datensatz «Ständige Wohnbevölkerung nach Gemeinden», Bevölkerungsstand jeweils per 31. Dezember der Jahre 2020–2025. Rundungsdifferenzen sind möglich.

2.3.2 Zusammenhang mit Steuerkraft und Preisniveau

Die Zielrichtung der Motion ist in einem Punkt nachvollziehbar. Gerade in Gemeinden mit hoher Standortattraktivität, hoher Steuerkraft und hohen Boden- und Wohnpreisen ist es für Haushalte mit durchschnittlichen oder tieferen Einkommen besonders schwierig, geeigneten Wohnraum zu finden. Der Gedanke, einen Teil der im Zusammenhang mit hohen Immobilienwerten anfallenden

Steuererträge zur Sicherung von preisgünstigem Wohnraum und sozialer Durchmischung am selben Ort einzusetzen, weist deshalb vordergründig eine innere verteilungspolitische Logik auf. Diese Logik macht die Herkunft der Grundstückgewinnsteuer jedoch noch nicht zu einem geeigneten Finanzierungs- und Verteilungsschlüssel. Für die gemeindeweise Zuordnung des in der vorliegenden Auswertung ausgewiesenen Steuerertrags ist der Belegenheitsort des Grundstücks massgebend. Ein in Wollerau gelegenes Grundstück wird dem dortigen Grundstückmarkt zugerechnet, unabhängig davon, wo die veräussernde natürliche oder juristische Person ihren Wohn- oder Sitzort hat. Die in der Gemeindestatistik ausgewiesenen Erträge zeigen deshalb, wo steuerbare Grundstückgewinne auf Liegenschaften realisiert wurden. Sie zeigen nicht, wo die steuerpflichtigen Personen wohnen oder über welche laufenden Einkommens- und Vermögensverhältnisse sie verfügen.

Die Motion verändert die Verwendung eines heute dem Kanton zustehenden Steuerertrags. 20 % dieses Ertrags würden an die Grundstücksgemeinde zurückgeleitet und dort zweckgebunden. Finanzwirtschaftlich handelt es sich damit nicht um eine gezielte zusätzliche Umverteilung von vermögenden Grundstückveräusserern zu einkommensschwächeren Einwohnern derselben Gemeinde, sondern um eine territoriale Rückleitung kantonaler Einnahmen nach dem Standort des veräusserten Grundstücks. Eine allfällige öffentliche Wohnraumförderung sollte deshalb nicht an die Herkunft des Steuerertrags, sondern unmittelbar an den ausgewiesenen Förderbedarf, die Zielgruppen und die erwartete Wirkung anknüpfen. Ob die späteren Fördermittel tatsächlich Haushalten mit ausgewiesenem Unterstützungsbedarf zugutekommen, hängt von separaten Vorgaben wie Anspruch, Belegung und der Definition von «Preisgünstigkeit» ab.

Die verfügbaren Daten zeigen gleichzeitig, dass hohe Grundstückgewinnsteuererträge je Einwohner deutlich mit einer hohen Ressourcenstärke zusammenfallen. Im Ausgleichsjahr 2025 weist Wollerau vor Ressourcenausgleich eine massgebende Steuerkraft von 336 %des kantonalen Durchschnitts auf, Feusisberg 307 % und Freienbach 259 %. Dieselben Gemeinden gehören auch bei der Grundstückgewinnsteuer je Einwohner zur Spitzengruppe. Eine Auswertung über alle 30 Gemeinden zeigt einen ausgeprägten positiven Zusammenhang zwischen dem kumulierten Grundstückgewinnsteuerertrag 2020–2025 je Einwohner und der massgebenden Steuerkraft. Die für ausgewählte Ortschaften beigezogenen steueramtlichen Mietpreisniveaus und Baulandrichtwerte illustrieren ein ähnliches räumliches Muster. Dies spricht dafür, dass die Grundstückgewinnsteuer neben der Transaktionsdynamik auch Standort- und Immobilienwertunterschiede mit abbildet.

Gemeinde	**GGSt je Einwohner kumuliert 2020–2025 (in Franken)**	**Steuerkraft IFA 2025 (in %)**	**Steueramtliches Mietpreisniveau / Baulandrichtwert Wohnzone 2023 (in Franken / in Franken je m²)**
Wollerau	11 765	336	3450 / 1800–8500
Feusisberg	7 180	307	3450 / 1800–6000
Freienbach	6 558	259	3390 / 1800–6000
Küssnacht	5 009	90	3040 / 1200–3600
Schwyz	2 681	62	2750 / 1000–2800
Muotathal	816	28	2070 / 400–800
Illgau	433	23	1810 / 300–700

Quelle: Grundstückgewinnsteuer: Steuerverwaltung Kanton Schwyz, Erträge 2020–2025; massgebende Steuerkraft: RRB Nr. 475/2024, Ausgleichsjahr 2025; örtliches Mietpreisniveau und Baulandrichtwerte Wohnzone: Steuerverwaltung Kanton Schwyz, Wertbasis per 31. Dezember 2023. Das örtliche Mietpreisniveau und die Baulandrichtwerte sind steueramtliche Schätz- bzw. Richtwerte und keine beobachteten Durchschnittsmarktpreise.

Gerade im Verhältnis zum neuen innerkantonalen Finanzausgleich entsteht damit eine gegenläufige Logik. Der Ressourcenausgleich mildert Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit. Wollerau, Freienbach und Feusisberg leisten im Ausgleichsjahr 2025 zusammen rund 51.8 Mio. Franken in den horizontalen Ressourcenausgleich. Bei einer hypothetischen Anwendung der von der Motion verlangten 20-Prozent-Regel auf die effektiven Grundstückgewinnsteuererträge des Jahres 2025 wären Wollerau, Freienbach und Feusisberg zusammen rund 9.3 Mio. Franken als zweckgebundene kantonale Mittel zugewiesen worden. Die Motion würde somit einen parallelen Rückfluss zum Finanzausgleich schaffen, der dessen ressourcenbezogener Verteilungslogik deutlich entgegenwirkt. Diese Verteilungsproblematik ist im Kanton nicht neu. Der Wirksamkeitsbericht zum innerkantonalen Finanzausgleich 2002–2016 hielt zur früheren Regelung fest, dass die Verteilung der Grundstückgewinnsteuer unter anderem an die Lage der gehandelten Grundstücke anknüpfte und tendenziell jene Bezirke und Gemeinden am stärksten begünstigte, die bereits über eine hohe relative Steuerkraft verfügten. Dadurch wurden die innerkantonalen Steuerdisparitäten weiter verschärft. Um diese Entwicklung zu bremsen, wurde die Grundstückgewinnsteuer in der Folge stärker in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen (Wirksamkeitsbericht zum innerkantonalen Finanzausgleich 2002–2016, Ziffer 9.2.2, Seite 42 f.). Die Motion knüpft damit – wenn auch in anderer Ausgestaltung – erneut an den Belegenheitsort als Verteilungsfaktor an, dessen Wirkung im früheren System bereits kritisch beurteilt worden war.

Soll politisch ausdrücklich erreicht werden, dass auch Haushalte mit durchschnittlichen oder tieferen Einkommen in hochpreisigen Gemeinden wohnen können, kann eine gezielte lokale Wohnraumförderung sachlich begründet werden. Dann sollten jedoch Zielgruppe, Dauer der Preisgünstigkeit, Belegungsbedingungen, gegebenenfalls Kostenmiete, Projektqualität und Finanzierungsbedarf unmittelbar definiert werden. Die Höhe der öffentlichen Mittel sollte sich am nachgewiesenen Bedarf und an geeigneten Projekten orientieren. Ein automatischer Anspruch auf 20 % der örtlich anfallenden Grundstückgewinnsteuer ist dafür nicht erforderlich. Gerade ressourcenstarke Gemeinden verfügen zudem über eine überdurchschnittliche eigene Finanzierungsbasis, um kommunal priorisierte wohnungspolitische Massnahmen im ordentlichen Haushalt zu beschliessen.

2.3.3 Steueraufkommen und Förderbedarf sind asynchron

Neben der räumlichen Konzentration ist auch die zeitliche Schwankung erheblich. Der kantonale Ertrag lag im betrachteten Zeitraum zwischen 88.5 Mio. Franken im Jahr 2020 und 123.4 Mio. Franken im Jahr 2025. Der automatisch gebundene 20-Prozent-Anteil hätte somit zwischen rund 17.7 Mio. Franken und 24.7 Mio. Franken pro Jahr geschwankt. Auf Gemeindeebene sind die Ausschläge teilweise noch deutlich grösser. In Freienbach beispielsweise bewegte sich der jährliche Ertrag zwischen rund 8.0 Mio. Franken und 28.3 Mio. Franken.

Wohnraumförderung, Bodenpolitik und Projektentwicklung sind demgegenüber langfristige Aufgaben. Die Zahl geeigneter Projekte, verfügbare Grundstücke, baurechtliche Verfahren und Baukapazitäten entwickeln sich nicht synchron mit dem jährlichen Aufkommen einer transaktionsabhängigen Steuer. Eine automatische Dotation kann deshalb zu Mittelansammlungen in Jahren ohne geeignete Projekte führen oder umgekehrt dazu, dass die in einem bestimmten Zeitraum zufliessenden Mittel nicht dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf geeigneter Projekte entsprechen. Die Möglichkeit, nicht verwendete Mittel über mehrere Jahre vorzutragen, kann diese zeitliche Diskrepanz teilweise glätten, führt jedoch zu Mittelbeständen und – aufgrund der vorgesehenen Zehnjahresfrist – zu den nachfolgend in Ziffer 2.3.6 dargestellten Anreiz- und Vollzugsproblemen.

2.3.4 Zweckbindung schwächt Budgetsteuerung

Die Motion vermittelt den Eindruck, die Wohnraumförderung könne mit einem bestimmten Steuerertrag «selbstfinanziert» werden. Volkswirtschaftlich und finanzhaushaltspolitisch entstehen dadurch jedoch keine zusätzlichen öffentlichen Mittel. Jeder zweckgebundene Franken steht für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung.

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt und die finanzstrategischen Zielbänder 16 und 17 im Aufgaben- und Finanzplan wollen unnötige Zweckbindungen staatlicher Finanzmittel vermeiden sowie Spezialfinanzierungen und vergleichbare Gefässe nur bei einem engen Kausalzusammenhang zwischen Aufgabe und Mittelherkunft vorsehen. Ein unmittelbarer sachlicher Kausalzusammenhang zwischen dem Tatbestand der Grundstückgewinnsteuer und der späteren Förderung von preisgünstigem Wohnraum besteht nicht. Die Steuer wird aufgrund eines realisierten Grundstückgewinns erhoben. Weder die steuerpflichtige Person noch die Höhe des Steuerertrags bestimmen den Kreis der späteren Nutzniessenden oder den Förderbedarf.

Gerade bei einem fiskalisch begründeten Steuerertrag ohne sachlichen Kausalzusammenhang zur Wohnraumförderung stellt sich die Frage, weshalb ausgerechnet 20 % dieses Ertrags dauerhaft einer bestimmten Aufgabe zufliessen sollen. Eine solche Zweckbindung würde zudem einen Präzedenzfall für weitere Begehren schaffen, bestimmte Steuererträge einzelnen politischen Aufgaben vorzubehalten. Die Budgethoheit würde durch vorgelagerte Einnahmenbindungen schrittweise eingeschränkt. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass Aufgaben und Ausgaben periodisch nach ihrer Dringlichkeit, Wirkung und Tragbarkeit priorisiert werden sollen. Die Zweckbindung verschiebt den finanziellen Handlungsspielraum zwischen Kanton und Gemeinden, ohne zusätzliche öffentliche Mittel zu schaffen.

Mit dem neuen innerkantonalen Finanzausgleich wird gleichzeitig der Restbestand der im 2025 abgeschafften Spezialfinanzierungen der Grundstückgewinnsteuer abgebaut. Im Aufgaben- und Finanzplan sind hierfür ab 2026 jährliche Rückzahlungen von rund 6.5 Mio. Franken an Bezirke und Gemeinden vorgesehen. Die Schaffung einer neuen Zweckbindung desselben Steuerertrags würde damit bereits während der Abwicklung des bisherigen Spezialgefässes eine neue gebundene Finanzierungsstruktur schaffen.

2.3.5 Rückfallklausel verschärft Konstruktionsprobleme

Die vorgesehene Rückfallklausel nach zehn Jahren vermag die Nachteile der Zweckbindung nicht zu beheben. Sie erzeugt vielmehr einen zusätzlichen Verwendungsdruck nach dem Muster «verwenden, andernfalls fallen die Mittel zurück». Je näher der Ablauf der Frist rückt, desto stärker wird der politische und finanzielle Anreiz, vorhandene Mittel noch fristgerecht einzusetzen. Damit besteht das Risiko, dass der Zeitpunkt eines Landkaufs, eines Baurechts, eines Investitionsbeitrags oder eines eigenen Wohnbauprojekts zunehmend auch durch den drohenden Rückfall der Mittel beeinflusst wird und nicht ausschliesslich durch Bedarf, Projektqualität und Wirtschaftlichkeit. Dieser Anreiz ist besonders problematisch, weil die Motion den Erwerb oder die Bereitstellung von Land ausdrücklich als zulässigen Verwendungszweck nennt. Eine Gemeinde, die aufgrund des nahenden Fristablaufs zusätzlich als Käuferin auf einem ohnehin knappen Bodenmarkt auftritt, kann zu höheren Preisen beitragen und damit einen Teil der Förderung in den Bodenwert kapitalisieren. Werden Projekte primär zur fristgerechten Mittelverwendung vorgezogen, können damit zudem infrastrukturelle Folgekosten zeitlich ausgelöst werden, die ausserhalb der zweckgebundenen Finanzierung anfallen und den ordentlichen Haushalt belasten.

Hinzu kommt ein grundlegendes Vollzugsproblem. Die Motion lässt offen, auf welcher Stufe die Zehnjahresfrist als erfüllt gilt. Gilt bereits die zulässige Dotation an eine gemeinnützige Stiftung als bestimmungsgemässe Verwendung, kann die Rückfallfrist eingehalten sein, ohne dass innerhalb von zehn Jahren zusätzlicher preisgünstiger Wohnraum geschaffen wurde. Soll demgegen-

über die tatsächliche Endverwendung für ein konkretes Wohnprojekt massgebend sein, wären entsprechende Nachweis-, Kontroll- und Rückforderungsregeln auch nach der Übertragung an Dritte erforderlich.

Da die Frist gemäss Motion mit dem jeweiligen Zufluss beginnt, wäre bei jährlich zufliessenden Mitteln grundsätzlich jede Jahrestranche separat über eine zehnjährige Verwendungsfrist zu überwachen. Für eine rechts- und revisionssichere Umsetzung wären Regeln unter anderem zum Fristbeginn, zur Reihenfolge der Mittelverwendung, zu Zinsen und Anlageerträgen, zu Projektabbrüchen, Rückzahlungen, Verkäufen oder Zweckänderungen geförderter Objekte, zu Rückflüssen aus nicht realisierten Projekten sowie zur Dauer und Kontrolle der Preisgünstigkeit erforderlich. Je nach Ausgestaltung hat die Rückfallklausel damit entweder nur eine begrenzte materielle Steuerungswirkung oder sie erfordert einen erheblichen und langfristigen Nachweis-, Kontroll- und Rückforderungsaufwand.

2.3.6 Steuerbelastung, Standortnachfrage und Grenzen einer nachgelagerten Förderung

Die hohe Nachfrage nach Wohnraum im Kanton ist auch Ausdruck einer erfolgreichen Standortpolitik. Eine tiefe Steuerbelastung erhöht, zusammen mit Lagequalität, Erreichbarkeit, Sicherheit und weiteren Standortfaktoren, die Attraktivität eines Wohnstandorts und die Zahlungsbereitschaft für Wohnraum. Gerade bei einkommens- und vermögensstarken Haushalten kann ein Teil der fiskalischen Entlastung in höheren Boden- und Immobilienpreisen kapitalisiert werden. Daraus folgt weder, dass die Steuerbelastung aus wohnungspolitischen Gründen erhöht werden sollte, noch dass sie die alleinige Ursache hoher Wohnkosten ist. Der Zusammenhang zeigt aber die Grenze des vorgeschlagenen Instruments. Die Motion reagiert auf hohe Wohnkosten mit einer nachgelagerten Förderung aus einer Steuer, deren Aufkommen seinerseits wesentlich durch Grundstücktransaktionen und realisierte Wertsteigerungen geprägt wird. Der vorgeschlagene Finanzierungsmechanismus verändert jedoch weder das physisch knappe Bodenangebot noch die grundlegenden Nachfragefaktoren.

2.3.7 Interkantonaler Vergleich

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass die Ertragszuweisung der Grundstückgewinnsteuer und die Wohnraumförderung flächendeckend getrennt beurteilt werden. In einzelnen Kantonen steht der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer ganz oder teilweise den Gemeinden zu. Aus einer kommunalen Ertragszuweisung folgt jedoch keine automatische Zweckbindung zugunsten der Wohnraumförderung. Im Kanton Zürich steht der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer vollumfänglich den politischen Gemeinden zu. Eine gesetzliche Zweckbindung dieses Steuerertrags zugunsten der Wohnraumförderung besteht nicht. Die Wohnraumförderung wird davon getrennt mit eigenständigen wohnungs-, boden- und planungspolitischen Instrumenten ausgestaltet.

Andere Kantone setzen auf separate Fördergesetze und projektbezogene Instrumente. Der Kanton Zug verfügt über ein eigenständiges Wohnraumförderungsgesetz. Die Förderung knüpft unter anderem an konkret bezeichnete preisgünstige Wohnungen, Einkommens- und Vermögensvoraussetzungen sowie das Kostenmietprinzip an. Gemeinnützige Bauträgerschaften können zusätzlich mit Projekt-/Startdarlehen und weiteren Darlehen unterstützt werden. Genf verfolgt mit den logements d'utilité publique (LUP) eine kantonal ausgerichtete Förderung von Wohnraum von öffentlichem Nutzen und verfügt hierfür über ein eigenes Finanzierungsgefäss. Im Kanton Waadt können Gemeinden gestützt auf die Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) in neuen Nutzungsplänen verbindliche Quoten für logements d'utilité publique vorsehen und damit die Wohnraumförderung unmittelbar mit der räumlichen Entwicklung verknüpfen. Auf Bundesebene wird der gemeinnützige Wohnungsbau insbesondere mit rückzahlbaren und projektbezogenen Darlehen und Bürgschaftsinstrumenten unterstützt.

Die betrachteten Beispiele zeigen erneut, dass die Ertragszuweisung der Grundstückgewinnsteuer und die Ausgestaltung der Wohnraumförderung voneinander zu unterscheiden sind. Soweit Kantone oder der Bund Wohnraum finanziell oder planungsrechtlich fördern, knüpfen die Instrumente an definierte Förderziele, Anspruchsvoraussetzungen, konkrete Projekte oder planungsrechtliche Gegenleistungen an. In den hier betrachteten kantonalen und bundesrechtlichen Fördermodellen wird die Höhe der Wohnraumförderung nirgends anhand des örtlichen Aufkommens der Grundstückgewinnsteuer bestimmt.

2.3.8 Zielgerichtetere Instrumente

Den Gemeinden stehen bereits heute verschiedene Möglichkeiten offen, auf die lokale Wohnraumsituation zu reagieren. Dazu gehören insbesondere die aktive Bodenpolitik, die Abgabe von Grundstücken im Baurecht, eigene Wohnbauprojekte, die Unterstützung gemeinnütziger Bauträger sowie raumplanerische Vorgaben oder Vereinbarungen im Zusammenhang mit Ein-, Um- und Aufzonungen. Planungsrechtliche Instrumente, Nutzungsanreize, Mehrwertausgleich und vertragliche Gegenleistungen können – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – wesentlich unmittelbarer mit der konkreten räumlichen Entwicklung und der Schaffung beziehungsweise Sicherung preisgünstigen Wohnraums verknüpft werden als die Herkunft eines Grundstückgewinnsteuerertrags. Der Regierungsrat hat diese kommunale Instrumenten- und Verantwortungslogik jüngst wiederholt bestätigt (vgl. RRB Nr. 119/2025 zur Motion M 17/24 «Schluss mit der Verdrängung der lokalen Bevölkerung: Grundstückgewinnsteuer für günstigen Wohnraum» und RRB Nr. 430/2026 zum Postulat P 4/26 «Mietenexplosion stoppen»). Der Kantonsrat ist der regierungsrätlichen Argumentation jeweils mit grosser Mehrheit gefolgt.

Soweit zusätzliche finanzielle Förderinstrumente auf kommunaler Ebene eingesetzt oder künftig auf kantonaler Ebene politisch beschlossen und gesetzlich abgestützt würden, wären projektbezogene Beiträge, Darlehen oder Garantien mit klaren Anspruchs-, Wirkungs- und Sicherungsvorgaben einer automatischen Steuerzweckbindung vorzuziehen. Eine Finanzierung über den ordentlichen Haushalt hält Bedarf, Wirkung, Opportunitätskosten und Tragbarkeit im periodischen politischen Priorisierungsprozess sichtbar und demokratisch legitimiert.

Gerade mehrere der besonders hochpreisigen Gemeinden verfügen zugleich über eine deutlich überdurchschnittliche Ressourcenstärke und damit grundsätzlich über erhebliche eigene Finanzierungsmöglichkeiten, um eine politisch gewollte Förderung von preisgünstigem Wohnraum im ordentlichen Budget zu finanzieren. Im ordentlichen kommunalen Budgetprozess wird die wohnungspolitische Priorität damit transparent gegenüber anderen Aufgaben und innerhalb des verfügbaren finanziellen Handlungsspielraums priorisiert. Letztlich bleibt auch die Höhe des kommunalen Steuerfusses Teil dieser politischen Abwägung. Die vorgeschlagene Teilzweckbindung würde diese Verbindung von Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung teilweise lockern, indem ein heute dem Kanton zustehender Steuerertrag der Gemeinde zusätzlich und zweckgebunden zur Verfügung gestellt würde.

Der Regierungsrat verkennt nicht, dass die hohe Standortattraktivität auch dem kantonalen Steuerhaushalt zugutekommt. Selbst wenn politisch eine stärkere kantonale finanzielle Mitwirkung an wohnungspolitischen Massnahmen erwogen würde, wäre hierfür eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Umfang und Verteilung solcher Mittel wären sodann bedarfs- und wirkungsorientiert im ordentlichen politischen und budgetären Entscheidungsprozess festzulegen.

Auch die frühere kantonale Wohnbau- und Eigentumsförderung spricht für eine zurückhaltende Beurteilung dauerhafter monetärer Fördermechanismen. Das frühere System nach dem Bundesgesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (WEG) und dem kantonalen Anschlussgesetz (KWEG) war mit langjährigen Förder- und Bezugsdauern sowie entsprechenden Anspruchs-, Belegungs-, Nachweis- und Kontrollpflichten verbunden. Nach dem Auftrag des Kantonsrates vom 25. Mai 2016 hielt der Regierungsrat in RRB Nr. 189/2017 fest, dass sich der Kanton bei der

Versorgung mit günstigem Wohnraum nicht länger aktiv und monetär engagieren, sondern sich auf raumplanerische Anreize konzentrieren soll. Die Gemeinden verfügen bereits über wirkungsvolle Instrumente.

2.4 Fazit

Der Regierungsrat anerkennt die Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt und die Bedeutung eines vielfältigen und für unterschiedliche Einkommensgruppen zugänglichen Wohnungsangebots. Die vorgeschlagene Teilzweckbindung der Grundstückgewinnsteuer ist jedoch kein geeignetes Instrument, um dieses Ziel wirksam und wirtschaftlich zu erreichen.

Die Motion greift zwar einen nachvollziehbaren Verteilungsaspekt auf, indem hohe Grundstückgewinnsteuererträge häufig gerade dort anfallen, wo Steuerkraft, Bodenpreise und Wohnkosten hoch sind und die soziale Durchmischung besonders unter Druck geraten kann. Aus diesem Zusammenhang folgt jedoch kein sachgerechter automatischer Finanzierungsanspruch. Die Grundstückgewinnsteuer wird neben dem lokalen Preisniveau wesentlich durch Transaktionshäufigkeit, realisierte Wertsteigerungen, Besitzdauer und einzelne grössere Veräusserungen beeinflusst. Sie bestimmt weder den konkreten Förderbedarf noch die Zahl geeigneter Projekte. Auch ein plausibler höherer Förderbedarf in einzelnen Hochpreisgemeinden bedeutet nicht, dass dieser proportional zum örtlichen Grundstückgewinnsteueraufkommen verläuft oder dass 20 % dieses Aufkommens dem bedarfsgerechten Fördervolumen entsprechen.

Gleichzeitig würde ein neuer Verteilungsmechanismus ausserhalb des seit 2025 neu geordneten innerkantonalen Finanzausgleichs geschaffen. Besonders hohe Rückflüsse würden tendenziell Gemeinden mit bereits weit überdurchschnittlicher Ressourcenstärke erhalten. Dies steht in einem Widerspruch zur ressourcenbezogenen Ausgleichslogik. Die automatische Zweckbindung schwächt zudem die Budgethoheit und steht der finanzstrategischen Zielsetzung entgegen, unnötige Zweckbindungen zu vermeiden und Sondergefässe nur bei engem Kausalzusammenhang zwischen Mittelherkunft und Aufgabe vorzusehen.

Die zehnjährige Rückfallklausel schafft einen zunehmenden Verwendungsanreiz bei näher rückendem Fristablauf und kann dadurch den Zeitpunkt von Landkäufen und Projektentscheiden mitbeeinflussen. Je nach Ausgestaltung hat sie nach einer Mittelübertragung an Dritte nur eine begrenzte materielle Steuerungswirkung oder erfordert einen langfristigen Nachweis-, Kontroll- und Rückforderungsaufwand. Auch volkswirtschaftlich setzt die Motion nachgelagert bei einem Teil der Folgen eines angespannten Immobilienmarkts an, ohne die grundlegenden Angebots- und Nachfragefaktoren unmittelbar zu verändern.

Wohnungspolitische Massnahmen sollen dort ansetzen, wo ein konkreter Handlungsbedarf besteht und eine überprüfbare Wirkung erzielt werden kann. Soll namentlich in steuergünstigen, hochpreisigen Gemeinden die soziale Durchmischung erhalten werden, sind Zielgruppen, Belegungsbedingungen und eine dauerhafte Preisgünstigkeit direkt zu regeln. Raumplanerische Instrumente, aktive Bodenpolitik, Baurechte, klar ausgestaltete projektbezogene Fördermodelle und die bestehenden Instrumente des gemeinnützigen Wohnungsbaus können unmittelbar am konkreten Handlungsbedarf ansetzen. Der Regierungsrat verkennt nicht, dass die hohe Standortattraktivität auch dem kantonalen Steuerhaushalt zugutekommt. Selbst wenn deshalb politisch – was in der jüngeren Vergangenheit mehrfach verworfen wurde – eine stärkere kantonale finanzielle Mitwirkung an wohnungspolitischen Massnahmen erwogen würde, müsste hierfür zunächst eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Umfang und Verteilung solcher Mittel wären sodann bedarfs- und wirkungsorientiert im ordentlichen politischen und budgetären Entscheidungsprozess festzulegen. Ein automatischer Anspruch einzelner Gemeinden auf einen Anteil der örtlich anfallenden Grundstückgewinnsteuer wäre hierfür absolut nicht zielführend.

Der Regierungsrat erachtet die Motion als nicht zweckmässig und beantragt dem Kantonsrat, sie nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 5/26 nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

Regierungsrat Kanton Schwyz

Sandro Patierno
Landammann

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber