Beschluss Nr. 551/2025
Schwyz, 19. August 2025 / ju

Motion M 8/25: Vorkaufsrecht zugunsten des bezahlbaren Wohnungsbaus
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 22. April 2025 haben Kantonsrat Martin Raña, Kantonsrätin Bianca Bamert Sopko und Kantonsrat Elias Studer folgende Motion eingereicht:

«An vielen Orten im Kanton Schwyz fehlt erschwinglicher Wohnraum. Der Leerwohnungsbestand ist sehr tief und die Durchschnittsmieten sind sehr hoch. Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone und den Bund, sich dafür einzusetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Art. 41 Abs. 1 lit. e BV) und in § 20 der Kantonsverfassung steht, dass der Kanton günstige Rahmenbedingungen schafft, damit ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht. Für die Gemeinden und für die gemeinnützigen Wohnbauträger, denen bei der Erstellung von bezahlbaren Wohnungen eine entscheidende Rolle zukommt, ist es unter den gegebenen Marktbedingungen äusserst schwierig, geeignetes Bauland oder Gebäude zu diesem Zweck zu erwerben.

Andere Kantone (Genf, Waadt, St. Gallen, Zug, Graubünden, Zürich, Luzern und Obwalden[1]) kennen bei Liegenschaftsverkäufen ein gesetzliches Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinden am Ort der gelegenen Sache und subsidiär zugunsten des Kantons.

Auch im Kanton Schwyz sind Massnahmen zugunsten von bezahlbarem Wohnraum dringend notwendig. Ein Vorkaufsrecht stellt eine geeignete solche Massnahme dar. Auf den gekauften Grundstücken kann das Gemeinwesen entweder eigene Wohnungen zur Kostenmiete vermieten oder es kann die Grundstücke gemeinnützigen Wohnbauträgern im Baurecht vergeben.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss dieses Vorkaufsrecht preislich unlimitiert sein. Das bedeutet, dass die vorkaufsberechtigte Gemeinde ihr Recht nur zu den Bedingungen ausüben kann,

[1] https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/37735.pdf
«Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht zuhanden des Bundesrates», Seite 11

die die Verkäuferin mit dem Käufer vereinbart hat. Das Vorkaufsrecht greift also nicht in die freie Preisbildung ein und die Verkäuferin oder der Verkäufer wird in keiner Weise benachteiligt. Zur Wahrung der Rechtsicherheit sind für die Ausübung kurze Fristen vorzusehen.

Vom Vorkaufsrecht sollen folgende Fälle ausgenommen werden:

- *bebaute Parzellen bis zu einer (im Gesetzesprozess zu definierenden) maximalen Geschossfläche, sofern sie nicht einem besonderen strategischen Interesse für die Schaffung von gemeinnützigem Wohnungsbau unterliegen,*
- *Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt oder verschwägert,*
- *der Verkauf an eine oder mehrere gemeinnützigen Wohnbauträger.*

Ohnehin nicht vom Vorkaufrecht betroffen sind Erbgänge oder Schenkungen (Art. 216c OR). Im Gesetzesprozess können noch andere sinnvolle Ausnahmen ergänzt werden.

Wir fordern den Regierungsrat dazu auf, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, mit der den Gemeinden und eventuell subsidiär dem Kanton ein Vorkaufsrecht bei Grundstückverkäufen eingeräumt wird, zugunsten der Förderung des bezahlbaren Wohnraums.

Wir bedanken uns für das wohlwollende Aufnehmen unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Kanton Schwyz ist ein attraktiver und beliebter Wohnstandort. Die Nachfrage nach Wohnraum ist in den letzten Jahren insbesondere in den wachstumsstarken Gemeinden im Kanton konstant hoch. Die Gründe für die hohe Nachfrage nach Wohnraum sind einerseits im Bevölkerungswachstum aber auch in der Individualisierung der Gesellschaft mit dem Trend zu Ein- und Zweipersonenhaushalten zu finden. Der Kanton Schwyz ist zwischen 2010 und 2024 um 20 800 Personen respektive 14 % gewachsen. Das Bevölkerungswachstum hat sich im betreffenden Zeitraum unterschiedlich auf die Schwyzer Gemeinden verteilt. Tendenziell gab es in den nördlichen und westlichen, urban geprägten Gemeinden die höheren Wachstumsraten als in den eher ländlichen Gemeinden im Süden und Osten des Kantons. Das führt auch dazu, dass der Wohnungsmarkt nicht in allen Gemeinden des Kantons gleich angespannt ist. Die Anzahl der leerstehenden Wohnungen schwankt im Kanton Schwyz in den letzten zehn Jahren zwischen 1.4 % und 0.5 %. Aktuell liegt die Leerwohnungsziffer bei tiefen 0.57 %.

Mit dem Paradigmenwechsel in der Raumplanung von der Aussen- zur Innenentwicklung im Zuge des revidierten Raumplanungsgesetztes (RPG 1, Inkraftsetzung im Jahr 2014) sind zuerst die bestehenden Bauzonenreserven zu nutzen, bevor wieder zusätzliches Bauland eingezont wird. Die Gemeinden sind derzeit daran, ihre Baureglemente und Nutzungspläne an die neuen Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes anzupassen. Mit Auf- und Umzonungen und der damit einhergehenden Erhöhung der Ausnutzung können an raumplanerisch sinnvollen Standorten die Voraussetzungen für mehr Wohnraum geschaffen werden.

Das Planen und Bauen im Bestand ist deutlich anspruchsvoller als auf der grünen Wiese, weil beim Bauen im bestehenden Siedlungsgefüge mehr Rücksicht auf das Ortsbild und die nachbarlichen Interessen notwendig ist. Das führt dazu, dass Bauprojekte bis zur Realisierung längere Zeit in Anspruch nehmen, weil sie oftmals durch Einsprache- und Beschwerdeverfahren blockiert sind oder zumindest verzögert werden. Ungeachtet dessen sind im Kanton Schwyz seit 2015 rund 5000 neue Wohnungen gebaut worden.

Mit der hohen Nachfrage nach Wohnraum und der mancherorts knappen Verfügbarkeit geht auch eine dynamische Preisentwicklung bei den Angebotsmieten und bei den Preisen für Wohneigentum einher. Die Bestandsmieten sind von der Preisentwicklung weniger stark betroffen, was dazu führt, dass es zu weniger Mieterwechseln kommt, da die neuen Wohnungen, die auf dem Mietermarkt angeboten werden, deutlich teurer sind.

Etliche Gemeinden im Kanton begegnen dem knappen Wohnraumangebot und den gestiegenen Preisen aktiv, indem sie beispielsweise bei Überbauungen einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum verlangen oder bereits heute Bauland an Wohnbaugenossenschaften abgeben.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

Mit dem von den Motionären geforderten Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinden gehen Eingriffe in die verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie einher. Die Vereinbarkeit eines Vorkaufsrechts mit dem übergeordneten Recht ist vom Bundesgericht in einem Fall im Kanton Genf zwar als verfassungsmässig erachtet worden (BGE 142 I 76). Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass zwar ein Vorkaufsrecht für Gemeinden zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, aber dennoch einen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellt.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Mit einem Vorkaufsrecht für die Gemeinden ist nicht gesichert, dass im Kanton mehr Wohnraum entsteht. Der Eingriff in die Vertragsfreiheit könnte im Gegenteil zu unerwünschten Auswirkungen führen. Insbesondre private und institutionelle Investoren wären durch ein Vorkaufsrecht für Gemeinden auf dem freien Markt benachteiligt. Daran ändert auch die Vorgabe in der Motion nicht, dass die Gemeinden das Vorkaufsrecht zum Marktpreis ausüben müssen. Mit dem Kauf von Bauland durch die Gemeinden können auch Konkurrenzsituationen mit anderen öffentlichen Aufgaben entstehen, da die finanziellen Mittel andernorts für weitere öffentliche Aufgaben fehlen.

Effektiver erachtet der Regierungsrat das Einfordern eines minimalen Anteils an preisgünstigem Wohnraum bei grösseren Bauprojekten. Dies kann mit Vorgaben im kommunalen Baureglement erfolgen oder im Rahmen eines Gestaltungsplanungs- oder Nutzungsplanungsverfahrens. Mit der Einführung einer Mehrwertabgabe bei Um- oder Aufzonungen können die Gemeinden ferner für Innenentwicklungsprojekte mit Gestaltungsplanpflicht die rechtliche Grundlage für Verträge mit Bauherrschaften schaffen. So kann auf Verhandlungsbasis ein Anteil an preisgünstigem Wohnraum durch die öffentliche Hand eingefordert werden.

Bereits im Zusammenhang mit der Teilrevision des Planungs- und Baugesetztes vom 14. April 1987 (PBG, SRSZ 400.100) hat der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 14. März 2018 einen Minderheitsantrag der Kommission (RUVEKO) zur Einführung eines Kaufrechts für Gemeinden abgelehnt.

Der Regierungsrat erachtet das Vorkaufsrecht für Gemeinden nicht als geeignete Massnahme, um der Wohnungsknappheit adäquat zu begegnen. In Abwägung der Gesamtinteressen wird der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsgarantie und in die Wirtschaftsfreiheit als zu gross und der mögliche Nutzen eines solchen Eingriffs als zu gering beurteilt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 8/25 «Vorkaufsrecht zugunsten des bezahlbaren Wohnraums» nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landammann

Regierungsrat Kanton Schwyz

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber