

Beschluss Nr. 119/2025

Schwyz, 11. Februar 2025 / jh

Motion M 17/24: Schluss mit der Verdrängung der lokalen Bevölkerung: Grundstückgewinnsteuer für günstigen Wohnraum

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 23. Oktober 2024 haben Kantonsrat Martin Raña und 14 Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Der Kanton Schwyz bietet mit seiner zentralen Lage und den tiefen Steuern ein äusserst attraktives Wohnumfeld für Reiche. Als Konsequenz dieser Attraktivität steigen die Preise auf dem Schwyzer Immobilienmarkt immer stärker an. Für Reiche lohnen sich hohe Wohnkosten, da sie mit einem Wohnsitz im Kanton Schwyz noch viel mehr bei den Steuern sparen, als was sie für das Wohnen zusätzlich ausgeben. Durch die steigenden Preise wird es für junge Erwachsene, Familien mit Kindern und ältere Menschen jedoch immer schwieriger, im Kanton Schwyz eine Wohnung zu finden. Immer häufiger müssen Einheimische wegziehen, weil sie sich die hiesigen Mieten nicht mehr leisten können oder gar keine freie Wohnung finden. Dies ist eine untragbare Situation. Sie führt zu einer Verdrängung der ansässigen Bevölkerung und bringt unter anderem eine Verarmung des Dorflebens und der lokalen Vereinskultur mit sich.

2022 haben knapp 60 Prozent der Schwyzer Haushalte in einer Mietwohnung gelebt. In der Schweiz bezahlen Mieterinnen und Mieter im Durchschnitt einen Mietzins von 1412 Franken pro Monat, ohne Neben- und Heizkosten. Den dritthöchsten monatlichen Nettomietpreis (nach Zug und Zürich) bezahlen die Schwyzerinnen und Schwyzer mit 1616 Franken. Die Leerwohnungsziffer im Kanton Schwyz betrug am 1. Juni 2023 0.5 Prozent (2020: 1.3 % / 2021: 0.99 % / 2022: 0.72 %). Es waren nur noch 413 Wohnungen im ganzen Kanton leerstehend (2020: 1042 / 2021: 802 / 2022: 588). Im Allgemeinen wird von Wohnungsmangel gesprochen, wenn die Zahl der leerstehenden Wohnungen unter 1 bis 1.5 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes sinkt, während bei einer Leerwohnungsquote von unter 0.5 Prozent Wohnungsnot herrscht (BBI 1971 I S. 1668). Dieses Problem drängt eine Lösung auf, mit der der Kanton Schwyz gegen die immer höheren Mieten und die Vertreibung der lokal ansässigen Bevölkerung aktiv werden kann. Die Einnahmen der Grundstückgewinnsteuer oder ein Teil davon sollen deshalb für die

Schaffung von preisgünstigem Wohnraum eingesetzt werden. Durch diese Verknüpfung gilt: Je stärker die Immobilien- und Mietpreise steigen, desto mehr Geld fliesst in die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum. Denn: je teurer Immobilien werden, umso mehr Grundstückgewinnsteuern fliessen in die Staatskasse.

Wir bitten die Regierung, dem Kantonsrat ein Gesetz zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu unterbreiten. Dabei soll festgelegt werden, dass ein Teil der jährlich eingenommenen Grundstückgewinnsteuern in einen zweckgebundenen Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Kostenmiete) im Kanton Schwyz fliesst. Die konkrete Verwendung beziehungsweise die zweckmässigen Instrumente für die Verwendung der entstehenden Mittel sollen in diesem neuen Gesetz formuliert werden – beispielsweise wäre denkbar, dass der Kanton selbst Eigentümer der Immobilien wird oder dass er Genossenschaften unter Auflagen Eigenkapital zur Verfügung stellt. Mit diesem neuen Gesetz soll die angespannte Situation auf dem Schwyzer Wohnungsmarkt langfristig verbessert werden und der lokal ansässigen Bevölkerung ermöglicht werden, im Kanton Schwyz wohnhaft zu bleiben.

Wir bedanken uns für das wohlwollende Aufnehmen unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat anerkennt, dass es als Folge der starken Wohnraumnachfrage in den wachstumsstarken Regionen des Kantons selbst für Familien aus der Mittelschicht schwieriger wird, erschwinglichen Wohnraum zu finden. Im Interesse einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur und mit Blick auf eine erhöhte Akzeptanz für weitere Wachstumsschritte misst der Kanton einem Wohnungsangebot in verschiedenen Preissegmenten auch in den wachstumsstärksten Gemeinden eine hohe Bedeutung zu. Im Besonderen bereichert die soziale Durchmischung eine Gemeinde. Alle Einkommensklassen und Berufsgruppen sollen in der Bevölkerung vertreten sein.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

2.2.1 Wohnraumpolitik

Gemäss § 20 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) schafft der Kanton günstige Rahmenbedingungen, damit ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht. Die Rolle des Kantons beschränkt sich auf die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen, damit Gemeinden, welche den heterogenen Wohnungsmarkt besser kennen, zielgerichtete Massnahmen ergreifen und damit die bestmögliche Wirkung erzielen zu können. So stellt der Kanton mit dem geltenden Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) eine Vielzahl an Instrumenten zur Verfügung, um eine nachhaltige Wohnraumversorgung zu gewährleisten.

2.2.2 Grundstückgewinnsteuer

Die Grundstückgewinnsteuer wurde im Kanton Schwyz mit dem Steuergesetz aus dem Jahr 1958 eingeführt. Seither unterliegen Gewinne aus der Veräusserung von im Kanton gelegenen Grundstücken des Privat- und Geschäftsvermögens oder von Anteilen an solchen der Grundstückgewinnsteuer (§ 104 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000 [StG, SRSZ 172.200]). Die Grundstückgewinnsteuer verfolgt wie andere Steuerarten in erster Linie einen fiskalischen Zweck (Erzielung von Steuereinnahmen für das Gemeinwesen). Sie rechtfertigt sich aus steuerpolitischer Sicht, weil Grundstücke in aller Regel unabhängig von Investitionen des Eigentümers eine mehr oder weniger starke Wertsteigerung erfahren. Hauptursache für diese Wertsteigerungen sind die

preisbestimmenden konjunkturellen Faktoren auf dem Immobilienmarkt (Angebot und Nachfrage).

Der Ertrag aus der Grundstückgewinnsteuer belief sich im Jahr 2023 auf 116.5 Mio. Franken.

2.3 Massnahmen zugunsten des preisgünstigen Wohnungsbaus

2.3.1 Schaffung günstiger Rahmenbedingungen in den Gemeinden

Im kantonalen Planungs- und Baurecht gibt es verschiedene Instrumenten für Gemeinden und Eingemeindebezirke, den preisgünstigen Wohnungsbau zu fördern. § 21 Abs. 3 PBG sieht ausdrücklich vor, dass Gemeinden Leistungen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung einführen und insbesondere den Erwerb von Land für den Wohnungsbau verbilligen können. Viele Gemeinden haben erkannt, dass ihnen das geltende PBG entsprechenden Handlungsspielraum und Autonomie einräumt. Dazu gehören folgende Instrumente:

- Umzonungen von Industrieland in eine Wohn- und Gewerbezone unter der Auflage, kostengünstigen Wohnraum nach den Kriterien des Wohnraumförderungsgesetzes des Bundes vom 21. März 2003 (WFG, SR 842) zu erstellen;
- allgemeine Um- und Aufzonungen unter der Auflage, kostengünstigen Wohnraum zu erstellen;
- Leistung von Investitionsbeiträgen an Projekte, welche die Schaffung von kostengünstigem Wohnraum bezwecken;
- Abgabe von Bauland zu günstigen Konditionen an gemeinnützige Wohnbauträger;
- Erwerb von Liegenschaften zur Realisierung von kostengünstigem Wohnraum.

Die Gemeinden können den Grundeigentümern zudem im Rahmen eines Gestaltungsplans (vgl. § 24 Abs. 3 PBG) diverse Nutzungsprivilegien gewähren, wenn kostengünstiger Wohnraum erstellt wird, beispielsweise:

- Erhöhung der Nutzflächenziffer (Ausnützungsbonus);
- Zuschlag bei der Gebäudehöhe oder -länge, zusätzliches Geschoss;
- Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände.

2.3.2 Ausscheiden von Wohnanteilen für kostengünstigen Wohnraum

Eine Gemeinde kann im Nutzungsplan eine Zone vorsehen, in der ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen vorgeschrieben ist. Dies kann im Rahmen von Ein-, Um- oder Aufzonungen erfolgen. Bei der Realisierung eines Bauprojekts in einer solchen Zone muss der Bauherr einen gewissen Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisieren. Als konkretes Beispiel kann das Ausscheiden von Wohnanteilen für kostengünstigen Wohnraum im Rahmen der Nutzungsplanung Brunnen Nord genannt werden (§§ 6 und 20 ff. der Verordnung zur kantonalen Nutzungsplanung Brunnen Nord vom 12. Mai 2016 [SRSZ 400.313]). Um Haushalten mit geringem Einkommen den Zugang zu Wohnraum zu erleichtern, sind in den Bauzonen von Brunnen Nord minimale Anteile an preisgünstigem Wohnen festgelegt worden. Die Festlegung erfolgte anhand der anrechenbaren Bruttogeschossfläche und je Gestaltungsplan. Entweder ist die Bauherrschaft eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder der Gemeinderat bewilligt ein anderes Finanzierungsmodell, sofern dies eine dem WFG mindestens gleichwertige Verbilligung gewährleistet. Der Gemeinderat ist auch ermächtigt, eine Verfügung zu erlassen, wenn keine Einigung mit der Bauherrschaft/Eigentümerschaft erzielt werden kann. Die als preisgünstiger Wohnraum ausgewiesene Bruttogeschossfläche darf nicht zweckentfremdet werden.

2.3.3 Aktive Bodenpolitik durch Gemeinden

Eine aktive Bodenpolitik durch die Gemeinde erweitert den Handlungsspielraum für die kommunale Entwicklung. So können beispielsweise Grundstücke erworben werden, um sie dem gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen, oder aber es können Grundstücke im Baurecht, zu günstigen Baurechtszinsen abgetreten werden. Die Gemeinden können die gemeindeeigenen Grundstücke auch selbst überbauen und zu tragbaren Konditionen an bestimmte Zielgruppen wie Familien oder Senioren abgeben.

Auch die Beratung und finanzielle Unterstützung gemeinnütziger Bauträger (z. B. mittels Darlehen und Beiträgen) bis hin zu gezielten Anreizen zur Schaffung von Wohnraum steht in der Kompetenz der Gemeinden. Sie wissen um die Bedürfnisse ihrer Einwohner, sie kennen den lokalen Wohnungsmarkt und verfügen oftmals über langjährige Beziehungen zu den Grundeigentümern.

Zudem dürfen Gemeinden ausnahmsweise in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) kostengünstigen Wohnraum schaffen. Im Übrigen eröffnen sich den Gemeinden mit den neuen Bestimmungen zur Baulandmobilisierung und Mehrwertabgabe (vgl. §§ 36a ff. PBG) neue Handlungsoptionen. Die bei den Grundeigentümern eingezogenen Mehrwertabgaben können an die Kosten raumplanerischer Massnahmen und namentlich auch zum Erwerb von Grundstücken zur Umsetzung raumplanerischer Ziele verwendet werden (vgl. § 36j PBG). Schliesslich ergeben sich auch mit den Infrastrukturverträgen und dem Kaufrecht gemäss § 26u Abs. 2 Planungs- und Bauverordnung vom 2. Dezember 1997 (PBV, SRSZ 400.111) neue Möglichkeiten für ein zielgerichtetes Eingreifen durch die Gemeinden.

2.3.4 Korporationen und Genossamen

Korporationen und Genossamen sind kantonrechtliche Körperschaften und betreiben oftmals gemeinnützigen Wohnungsbau, indem sie ihren Mitgliedern entweder Bauland (zur Eigenbenützung) zu vergünstigten Konditionen abgeben oder Wohnungen unter dem ortsüblichen Marktpreis vermieten. Weiter gibt es auch Korporationen, die Bauland an private Wohnbaugenossenschaften abgeben und die Wohnraumförderung zu Gunsten ihrer Mitglieder mit speziellen Bestimmungen im Kaufvertrag sicherstellen.

2.3.5 Privater gemeinnütziger Wohnungsbau

Im Übrigen kommt auch den gemeinnützigen Wohnbauträgern auf privatwirtschaftlicher Basis eine besondere Bedeutung zu. Durch Verzicht auf Gewinne, durch moderate Mietpreise sowie durch nachhaltige Bewirtschaftung ihres Bestands leisten gemeinnützige Wohnbauträger einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung im Kanton Schwyz. Wohnbaugenossenschaften benötigen zudem wesentlich geringere Eigenmittel und werden vom Bund finanziell über nachfolgende Instrumente unterstützt:

– *Fonds de Roulement*

In der Schweiz gibt es mehrere Fonds de Roulement, welche aus Wohnbauförderungsmitteln des Bundes gespeist und von Dachverbänden des gemeinnützigen Wohnungsbaus verwaltet werden. Die Verbände verleihen diese Wohnbauförderungsmittel als zinsgünstige Darlehen an die Wohnbaugenossenschaften weiter. Diese Fondsdarlehen dienen zur Restfinanzierung von Neubauten oder für den Kauf bestehender Liegenschaften.

– *Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger*

Die Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) ist eine Genossenschaft mit dem Ziel, den gemeinnützigen Bauträgern durch die Vermittlung von Anleihsquoten zu zinsgünstigen Mitteln zu verhelfen. Mittels durch den Bund verbürgten Anleiheobligationen nimmt die EGW direkt am Kapitalmarkt Mittel auf.

2.4 Fazit

Bereits heute stehen den Gemeinden und Eingemeindebezirken zahlreiche raumplanerische und finanzielle Instrumente zur Verfügung, um vor Ort lenkend auf den Wohnungsmarkt einzuwirken. Viele Gemeinden – vor allem jene mit einem angespannten und hochpreisigen Wohnungsmarkt – nutzen die unter Ziffer 2.3 aufgeführten Instrumente zunehmend. Aufgrund des heterogenen Wohnungsmarktes im Kanton Schwyz sind die jeweiligen Voraussetzungen sehr unterschiedlich. Die Bedürfnisse divergieren von Gemeinde zu Gemeinde in Abhängigkeit von Lage, Grösse, Steuer- und der Raumordnungspolitik erheblich. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat der Ansicht, dass ein kantonales Engagement im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit kostengünstigem Wohnraum nicht monetär erfolgen, sondern sich auf die Möglichkeiten raumplanerischer Anreize beschränken soll. Die Haltung steht denn auch in Übereinstimmung mit dem in § 20 KV formulierten Auftrag an den Kanton, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen.

Die Steuererträge aus der Grundstückgewinnsteuer verfolgen heute einen fiskalischen Zweck und unterliegen bisher keiner Zweckbindung. Der Regierungsrat möchte an dieser Regelung festhalten. Bereits heute können die Gemeinden – welche primär für die Wohnbauförderung zuständig sind – finanzielle Mittel für wohnungspolitische Massnahmen wie die Förderung von preisgünstigem oder gemeinnützigem Wohnungsbau einsetzen. Die Gemeinden verfügen über die Kompetenzen, dies kommunal zu regeln. Kommt hinzu, dass die Grundstückgewinnsteuer heute eine wesentliche Einnahmequelle des Schwyzer Staatshaushaltes darstellt. Wie der Regierungsrat bereits in seiner Antwort zur Interpellation I 1/24 (RRB Nr. 447/2024, Ziff. 2.2.3) ausgeführt hat, wurden insbesondere unter Berücksichtigung der Grundstückgewinnsteuereinnahmen in jüngster Vergangenheit vom Kantonsrat staatspolitisch bedeutende Entscheide zur Entlastung der Gemeinden und Bezirke getroffen (u. a. verstärkte finanzielle Beteiligung des Kantons im innerkantonalen Finanzausgleich). Demgegenüber würde eine Zweckbindung der Grundstückgewinnsteuereinnahmen zu Gunsten einer neuen kantonalen Aufgabe (monetäre Wohnbauförderung) den finanzpolitischen Spielraum des Kantons in unzulässiger Weise und unnötig einschränken. Unzulässig deshalb, weil sich die Rolle des Kantons bei der Wohnbauförderung laut kantonalem Verfassungsverständnis auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen beschränkt und unnötig, weil die Gemeinden und Bezirke durchaus über finanzielle Kapazitäten zur Wohnbauförderung verfügen.

Zudem widerspricht der geforderte Fonds geordneten finanz- und staatspolitischen Grundsätzen und ist transparenten Verfahren abträglich. Der Regierungsrat hat sich in der Beantwortung des Postulats P 16/21 «Bildung eines Zukunftsfonds zwecks generationenübergreifender Nutzung übermässiger Steuererträge» (RRB Nr. 435/2022) bereits dezidiert gegen die Bildung von Fondsgefässen geäussert. Der Kantonsrat teilte die Einschätzung des Regierungsrates und hat das Postulat P 16/21 mit 77 zu 12 Stimmen deutlich nicht erheblich erklärt. Die Herausforderungen des Wohnungsmarktes lassen sich zudem nicht einfach durch die Bildung eines voraussichtlich komplexen Fondsgebildes lösen. Diese Aufgabe soll weiterhin subsidiär, transparent und nahe am Bürger von den Gemeinden wahrgenommen werden.

Zusammenfassend ist auf kantonalen Stufe kein neues Gesetz zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus erforderlich. Die Instrumente und finanziellen Mittel sind vorhanden, um preiswerten Wohnraum für die einheimische Bevölkerung zu schaffen. Diese Aufgabe soll weiterhin subsidiär, transparent und nahe am Bürger von den Gemeinden wahrgenommen werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 17/24 nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Finanzdepartement; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber