

Antrag des Regierungsrates vom 27. November 2024

**5995**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative «Starthilfe für  
Junge und Familien (Starthilfe-Initiative)»**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom  
27. November 2024,

*beschliesst:*

I. Der Volksinitiative «Starthilfe für Junge und Familien (Starthilfe-  
Initiative)» wird zugestimmt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung  
unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

—

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Kantonale Volksinitiative «Starthilfe für Junge und Familien (Starthilfe-  
Initiative)»

Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom  
7. Juni 2004 (LS 841) wird wie folgt geändert:

«§ 2. Eigenleistung

Die staatliche Förderung setzt Eigenleistungen von mindestens 5%  
der gesamten Investitionskosten voraus.

Änderung der § 9 und 10, sowie Einfügen der § 10 a. ff.

III. Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums

§ 9. Bürgschaften

Der Staat fördert den erstmaligen Erwerb von selbst genutztem Wohn-  
eigentum mit einfachen Bürgschaften.

### § 10. Anspruchsberechtigung

<sup>1</sup> Anspruchsberechtigt sind natürliche Personen unter 50 Jahren, welche die übrige Finanzierung des Wohneigentums nachweisen können.

<sup>2</sup> Bei gemeinschaftlichem Eigentum ist das Alter der ältesten Schuldnerin oder des ältesten Schuldners massgebend.

### § 10 a. Dauer

Die Dauer der Bürgschaft beträgt längstens 20 Jahre.

### § 10 b. Höhe

<sup>1</sup> Die Höhe der Bürgschaft beträgt maximal 15% des Erwerbspreises und reduziert sich mit jedem Jahr um mindestens 0.75%.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Höhe betragsmässig begrenzen.

### § 10 c. Anforderungen an die Gläubigerinnen und Gläubiger

Der Regierungsrat kann die Bürgschaften von Anforderungen an die Gläubigerinnen und Gläubiger abhängig machen und insbesondere auf Banken beschränken.»

## **Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Die grosse Mehrheit der Bevölkerung möchte in den eigenen vier Wänden wohnen. Dieser Wunsch bleibt leider allzu oft ein Traum. Besonders im Kanton Zürich ist Wohneigentum nahezu unerschwinglich geworden. Der HEV Kanton Zürich erachtet es als seine Pflicht, jetzt Gegensteuer zu geben. Mit der Volksinitiative soll das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung so angepasst werden, dass der Mittelstand zukünftig wieder aus eigener Kraft selbst bewohntes Wohneigentum erwerben kann.

---

## **Bericht**

### **1. Formelles**

Am 8. März 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 8. September 2023 (ABl 2023-09-08) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Starthilfe für Junge und Familien (Starthilfe-Initiative)» eingereicht. Mit Verfügung vom 16. April 2024 (ABl 2024-04-19) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

### **2. Gültigkeit der Volksinitiative**

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Mit Bezug auf das Erfordernis der Einheit der Materie setzt das Bundesgericht voraus, dass die Vorschriften der Volksinitiative in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und das gleiche Ziel verfolgen, das eine enge sachliche Verbindung zwischen ihnen schafft (BGE 129366 ff., S. 371). Vorausgesetzt ist damit, dass die Bestimmungen mit dem Hauptanliegen sachlich zusammenhängen, sodass der verfassungsmässige Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte Stimmabgabe erfüllt ist (Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N. 13, mit Hinweisen).

Die Volksinitiative verlangt, dass der Staat den erstmaligen Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum mit einfachen Bürgschaften fördert. Dabei soll die Bürgschaft höchstens 15% des Erwerbspreises betragen und sich jedes Jahr um mindestens 0,75% reduzieren, wobei der Regierungsrat die Höhe des Bürgschaftsbetrages begrenzen kann. Damit haben die Erwerbberinnen und Erwerber mindestens 5% Eigenkapital aufzubringen und jährlich Amortisationsleistungen zu tätigen, um so den Erwerb des Wohneigentums finanzieren zu können. Weiter ist festgelegt, dass Bürgschaften an natürliche Personen gewährt werden dürfen, die nicht älter als 50 Jahre sind. Zudem ist die Bürgschaft auf längstens 20 Jahre beschränkt. Schliesslich kann der Regierungsrat die Bürgschaften von Anforderungen an die Gläubigerinnen und Gläubiger abhängig machen und diese insbesondere auf Banken beschränken.

Die Volksinitiative regelt damit eine einzige in sich abgeschlossene Sachfrage, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist. Weiter bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Volksinitiative gegen übergeordnetes Recht verstösst oder offensichtlich undurchführbar wäre. In diesem Sinne ist die Volksinitiative als gültig zu betrachten.

### **3. Überblick über die Wohnraumsituation im Kanton Zürich**

Der Kanton Zürich ist ein attraktiver Wohnort, insbesondere auch für jüngere Bevölkerungsschichten. Die Anzahl Haushalte hat in den letzten zehn Jahren um fast 14% zugenommen und belief sich 2023 auf 723 000. Folglich ist auch die Nachfrage nach Wohnraum in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die Gründe sind im Bevölkerungswachstum, dem Trend zu kleineren Haushalten infolge Alterung und Individualisierung sowie im gestiegenen Wohlstand zu suchen. Auf der Angebotsseite hat die Dynamik hingegen nachgelassen. In den letzten Jahren war die Neubautätigkeit aufgrund vielfältiger Faktoren unterdurchschnittlich – zu erwähnen sind der Paradigmenwechsel hin zur Innenentwicklung mit den damit verbundenen erhöhten baulichen Anforderungen, die gestiegenen Zinsen und Baukosten, die aufwendigeren Baubewilligungsverfahren sowie die Zunahme von Rechtsmittelverfahren und entsprechend längerer Gesamtverfahrensdauer. Insgesamt hat sich die Dauer für die Erlangung einer Baubewilligung für ein Bauprojekt im Kanton Zürich in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt (vgl. Zürcher Wirtschaftsmonitoring 03/2023). Dadurch stieg das Angebot an neuen Wohnungen in den letzten Jahren weniger stark als die Zahl der Haushalte, was sich in einer zunehmenden Verknappung an Wohnraum bemerkbar macht. Ausdruck der Wohnungsknappheit ist auch die stark rückläufige Leerwohnungsziffer, die das Verhältnis der leerstehenden Wohnungen zum gesamten Wohnungsbestand abbildet. Unterschreitet dieser Wert 1%, spricht das Bundesamt für Wohnungswesen von Wohnungsnot. Im Kanton Zürich beträgt die Leerwohnungsziffer 2024 0,6%, 2018 lag sie noch bei 1%. Auch im Wohneigentumsmarkt übersteigt die Nachfrage das Angebot, weshalb die Preise in den letzten fünf Jahren um einen Viertel gestiegen sind (ZKB-Immobilienstudie 2024). Die Verknappung des Angebots hat zu teilweise starken Miet- bzw. Kaufpreisanstiegen bei neu ausgeschriebenen Miet- und Eigentumsobjekten geführt.

Der Wohnungsmarkt ist jedoch nicht in allen Teilen des Kantons gleich angespannt. In über einem Viertel der Zürcher Gemeinden beträgt die Leerwohnungsziffer über 1%. Im historischen Vergleich zeigt sich zudem, dass die gegenwärtige Leerwohnungsziffer im Kanton Zürich nur leicht unter dem langjährigen Mittelwert liegt. 2024 ist sie erstmals seit mehreren Jahren nicht mehr weiter gesunken. Zudem lebt ein Grossteil der

Zürcher Bevölkerung in langjährigen Mietverhältnissen und ist nur am Rande von gestiegenen Mietkosten infolge Wohnungsknappheit betroffen, da die Erhöhung der sogenannten Bestandesmieten mietrechtlich stark eingeschränkt ist. Auch deshalb blieb der Anteil der Mietkosten am Einkommen in der gesamten Schweizer Bevölkerung im letzten Jahrzehnt verhältnismässig stabil. Beim Wohneigentum zeigt sich ebenfalls ein geteiltes Bild: Während die finanziellen Hürden für den Eintritt in den Wohneigentumsmarkt für viele stark gestiegen sind, profitiert potenziell jener Teil der Bevölkerung, der seit Jahren im selbst genutzten Eigentum wohnt oder Liegenschaften privat vermietet, gar von der Preisentwicklung. Ein sehr grosser Teil der Zürcher Bevölkerung ist denn auch mit der aktuellen Wohnsituation zufrieden (Bundesamt für Statistik, subjektive Einschätzung der Wohnsituation, [bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen.assetdetail.30526457.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen.assetdetail.30526457.html)).

Die bestehende Wohnraumknappheit und ihr konzentrierter Niederschlag im Bereich der Angebotsmieten und Immobilienpreise haben das Thema trotz der sehr unterschiedlichen Betroffenheit der Bevölkerung in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt und verschiedene politische Vorstösse und Initiativen ausgelöst. Im Kanton Zürich wurden innert weniger Monate insgesamt fünf Volksinitiativen zum Thema eingereicht. Sie alle haben zum Ziel – mit unterschiedlichen Mitteln –, für mehr bezahlbaren Wohnraum im Kanton zu sorgen.

Bei der Identifikation von Abhilfemassnahmen ist es wichtig, mögliche Massnahmen nicht nur auf ihre kurzfristigen und direkten Auswirkungen hin zu untersuchen, sondern auch mittel- und langfristige sowie indirekte Folgen zu berücksichtigen. Die Problematik der hohen Mietpreisdiskrepanz zeigt, dass mit einer blossen Ausdehnung der Mietpreisregulierung das Grundproblem der Knappheit nicht gelöst werden kann. Der Schutz des einen Teils der Mieterinnen und Mieter kommt den restlichen Teil und die Allgemeinheit teuer zu stehen. Gleiches gilt für die Förderung von erschwinglichem Wohneigentum, wenn dafür weniger Mittel für preisgünstige Mietwohnungen zur Verfügung stehen. Gefragt sind deshalb Lösungen, welche die Bautätigkeit anregen und damit das Angebot an Wohnraum insgesamt ausdehnen, was sich automatisch dämpfend auf die Miet- und Kaufpreise auswirkt. Dadurch entsteht mehr Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten. Zusätzlich ist dafür zu sorgen, dass mehr Wohnraum für Menschen in finanziell bescheidenen Verhältnissen zur Verfügung steht. In diesen beiden Bereichen liegen auch die Steuerungsmöglichkeiten des Kantons. Das Mietrecht ist auf Bundesebene geregelt und schützt Mieterinnen und Mieter vor starken und missbräuchlichen

Mietpreiserhöhungen. Weitergehende Bestimmungen mit Wirkung auf die Entwicklung der Mietpreise hebeln wichtige Markt- und Preissignale aus. Sie dürften eher kontraproduktiv wirken, weil sich private Bauträger zurückziehen. Um die Verhältnisse auf dem Mietwohnungs- und Eigentumsmarkt wieder ausgewogener und erschwinglicher zu gestalten, ist der Staat aber auf die Expertise und die Bautätigkeit von Privaten angewiesen.

Der heutigen Situation und den Anliegen der hängigen fünf Volksinitiativen soll deshalb mit einem koordinierten Ansatz begegnet werden, der einerseits die gezielte Förderung von Wohnraum für einkommensschwache Personen zusätzlich stärkt und andererseits regulatorische Rahmenbedingungen dahingehend anpasst, dass die Erstellung von Wohnraum allgemein erleichtert wird. Mit der Erhöhung der Mittel der kantonalen Wohnbauförderung und der Anpassung einzelner Kriterien soll dafür gesorgt werden, dass rasch mehr Wohnraum für die von der gegenwärtigen Situation am stärksten betroffene Bevölkerungsschicht entsteht. Entsprechend hat der Regierungsrat bei der Beurteilung der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag beantragt, der eine Verdoppelung der Mittel für Darlehen der kantonalen Wohnbauförderung vorsieht (Vorlage 5969). Zusätzlich befindet sich eine Revision der Wohnbauförderungsverordnung (LS 841.1) in der Vernehmlassung, welche die Vergabe der Darlehen der Wohnbauförderung an die veränderten Rahmenbedingungen anpasst und erleichtert. Die vorliegende Initiative bietet eine zusätzliche Möglichkeit, die kantonale Wohnbauförderung zu stärken, indem sie das heute im Gesetz vorgesehene, aber nicht nachgefragte Bürgerschaftsmodell zur Förderung des selbst genutzten Wohneigentums durch ein einfacheres ersetzt. Damit hingegen die Wohnungsknappheit mittel- und langfristig entschärft wird, sind Massnahmen erforderlich, die Anreize zu verstärkter Bautätigkeit setzen und damit den Nachfrageüberhang zu reduzieren vermögen. Der Regierungsrat will deshalb mit seinem Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative») eine entsprechende Grundlage mit einem verbindlichen Handlungsauftrag auf Verfassungsstufe schaffen (Vorlage 5994). Mit dieser Reihe von Vorlagen will der Regierungsrat dafür sorgen, dass Wohnraum im Kanton Zürich für alle wieder erschwinglicher wird – ein Anliegen, das allen fünf hängigen Volksinitiativen zugrunde liegt.

#### **4. Inhalt und Beurteilung der Volksinitiative**

Die Initiative verfolgt das Ziel, mehr Menschen im Kanton Zürich den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen. Um die fehlende Liquidität insbesondere bei jüngeren Generationen zu kompensieren, soll der

Kanton bei der Aufnahme von Hypotheken für den erstmaligen Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum als Bürge auftreten. Dabei soll die Bürgschaft höchstens 15% des Erwerbspreises betragen. Die Käuferschaft müsste somit nur noch mindestens 5% Eigenmittel aufbringen, wobei die Summe, für welche die kantonale Bürgschaft steht, jährlich um mindestens 0,75% amortisiert werden muss. Die Bürgschaft endet nach längstens 20 Jahren.

Die Wohneigentumsquote hat sich im Kanton Zürich über die letzten Jahrzehnte stark erhöht (Bundesamt für Statistik, [atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/17838\\_176\\_175\\_169/27612.html](https://atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/17838_176_175_169/27612.html)). Lebte 1970 noch deutlich weniger als ein Fünftel (18,5%) der Zürcher Bevölkerung in den eigenen vier Wänden, war es 2022 bereits mehr als ein Viertel (26,8%). Allerdings erreichte die Wohneigentumsquote 2016 vorläufig ihren Höchststand (29,4%). Seither ist sie wieder etwas gesunken und liegt zurzeit bei 26,8% (2022). Damit hat sie sich in den letzten zehn Jahren ungefähr parallel zum Schweizer Durchschnitt bewegt, der mit Werten zwischen rund 36% und 38% jedoch insgesamt höher liegt. Zürich liegt am hinteren Ende des Kantonsvergleichs, jedoch deutlich vor den beiden Kantonen Basel-Stadt und Genf, deren Wohneigentumsquoten sich in den letzten Jahren konstant deutlich unterhalb von 20% bewegten. Die Zahlen zeigen somit keinen dramatischen oder im Vergleich zur Gesamtschweiz auffälligen Rückgang des Anteils der Zürcher Wohneigentümerinnen und -eigentümer. Unbestritten ist jedoch, dass sich der Zeitpunkt des erstmaligen Erwerbs von Wohneigentum altersmässig nach hinten verschiebt und der Einstieg in den Immobilienmarkt für junge Menschen zunehmend schwieriger wird.

Gegenüber Instrumenten der staatlichen Wohneigentumsförderung sind aus volkswirtschaftlichen Überlegungen grundsätzlich gewisse Vorbehalte angebracht. Setzen sie ausschliesslich auf der Nachfrageseite an, wirken sie in der Regel preistreibend und befeuern damit die Preisspirale auf dem Immobilienmarkt zusätzlich. Zudem können sich auch mithilfe von staatlichen Zuschüssen nur Personen, die über ein bestimmtes Einkommens- und Vermögensniveau verfügen, Wohneigentum leisten, da sie die Tragbarkeitsanforderungen der Banken erfüllen müssen. Dies stellt die Zielsetzung der staatlichen Subvention infrage und führt in der Umsetzung zu Herausforderungen bei der Selektion der Begünstigten.

Hingegen kann mit dem Instrument der Bürgschaft der Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum vergleichsweise kostengünstig gefördert werden. Tatsächliche Kosten für die Allgemeinheit würden abgesehen von den personellen Mitteln nur im seltenen Fall einer Zahlungsunfähigkeit der oder des Begünstigten anfallen – und auch nur dann, wenn der Erlös aus dem Verkauf des Objekts nicht ausreicht, um die gesamte Hypo-

thek zu tilgen. Zudem kommt die Unterstützung grundsätzlich jenen Personen zugute, die nicht die Möglichkeit haben, fehlende Eigenmittel über Erbschaften oder Erbschaftsvorbezüge innerhalb der Familie zu beschaffen. Dadurch kann ein Beitrag zum Ausgleich von herkunftsbedingten Nachteilen geleistet werden.

Es ist auch nachvollziehbar, dass aus der Perspektive der Gesamtbevölkerung das Anliegen besteht, neben der Zurverfügungstellung von Mietwohnraum auch die Schaffung von Wohneigentum staatlich zu unterstützen. Deshalb hat der Kanton Zürich trotz der aufgeführten Vorbehalten gestützt auf die Kantonsverfassung und das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG, LS 841) den Auftrag, zusätzlich zum gemeinnützigen Wohnungsbau das selbst genutzte Wohneigentum zu fördern. Um diesem Auftrag Folge zu leisten, wurde ein entsprechendes Bürgschaftsmodell geschaffen (vgl. §§ 9 f. WBFG). Demnach kann sich der Kanton am Kapital von Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften beteiligen, die Wohneigentum fördern. Für den erstmaligen Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum kann er die Bürgschaftsgebühren für die Dauer von längstens 15 Jahren und für höchstens 10% des Kaufpreises übernehmen. Der Kanton hatte zu diesem Zweck mit der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft für Wohneigentumsförderung (HBW) eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die Schweizerische Eidgenossenschaft hatte ihrerseits die Rückbürgschaft für die HBW übernommen. An der Wohneigentumsförderung interessierte Personen bekamen damit die Möglichkeit, von der HBW eine Bürgschaft zu erhalten, mit der sie bei einem Finanzinstitut auch Restfinanzierungen (2. Hypothek) zu einem vergünstigten Zinssatz erhielten. Der Kanton Zürich übernahm dabei die Bürgschaftsgebühren. Seit dem Inkrafttreten der entsprechenden Regelung (1. Juli 2005) wurde beim zuständigen Amt in der Volkswirtschaftsdirektion jedoch kein einziges Gesuch um Übernahme einer solchen Bürgschaft eingereicht. Auch der Bund stellte fest, dass die Nachfrage nach diesem Instrument schweizweit sehr gering war. Mangels Interesses der Wohneigentumserwerbenden an einem solchen Instrument und wegen des im Verhältnis zum Aufwand nicht ausreichenden Nutzens kündigte der Bund seine Rückbürgschaft, woraufhin die HBW ihrerseits die Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Zürich auf Ende 2008 kündigte. Eine andere Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft, die an die Stelle der HBW hätte treten können, konnte nicht gefunden werden.

Mit der Starthilfe-Initiative soll das Bürgschaftsmodell im WBFG insoweit angepasst werden, als der Kanton direkt Bürgschaften übernimmt. Grundsätzlich hegt der Regierungsrat gewisse Bedenken, ob damit die Problematik der fehlenden Nachfrage nach dem Instrument beseitigt

würde. Mit der kantonalen Bürgschaft würden zwar die Anforderungen an die Liquidität gesenkt. Gleichzeitig steigen jedoch die Tragbarkeitsanforderungen, da eine Bürgschaft von den Finanzinstituten nicht als Eigenmittel im engeren Sinn betrachtet und somit nicht vom Belehnungswert abgezogen wird. Bei vielen Objekten ist deshalb weiterhin ein mittleres bis relativ hohes Einkommen zur Erfüllung der Voraussetzungen für die Tragbarkeit einer Hypothek notwendig. Hinzu kommt, dass das WBFG vorsieht, dass beim Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum nur Personen mit höchstens mittlerem Einkommen und Vermögen unterstützt werden dürfen. Der entsprechende § 1 Abs. 2 WBFG ist von der Starthilfe-Initiative nicht betroffen und würde deshalb auch im Falle einer Annahme der Initiative weiterhin gelten. Diese Einschränkung verhindert, dass öffentliche Gelder an Haushalte mit sehr hohen Einkommen ausbezahlt werden. Bei den heutigen Verhältnissen auf dem Immobilienmarkt ist jedoch in vielen Fällen ein über dem Mittel liegendes Einkommen notwendig, um die Tragbarkeitsanforderungen der Banken für eine Hypothek zu erfüllen. Eine Bürgschaft würde indessen nur bei fehlender Liquidität helfen; an dem für die Tragbarkeit der Hypothek erforderlichen Einkommen würde sie nichts ändern. Der potenzielle Begünstigtenkreis für Bürgschaften wird entsprechend überschaubar sein (siehe dazu die Ausführungen in Ziff. 5).

Im Wissen um diese eher beschränkte Wirkung wird die Volksinitiative dennoch unterstützt. Die damit einhergehende Anpassung des Bürgschaftsmodells bietet eine alternative Möglichkeit, um dem in der Kantonsverfassung und dem Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung verankerten Auftrag gerecht zu werden, zusätzlich zum gemeinnützigen Wohnungsbau auch das selbst genutzte Wohneigentum zu fördern. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass die Nachfrage nach gefördertem selbst genutztem Wohneigentum heute höher ausfällt als unter dem alten Bürgschaftsmodell, das bis 2008 in Kraft war. Zudem kann eine Bürgschaft den Erwerb von Wohneigentum tatsächlich punktuell ermöglichen, ohne dass dabei nennenswerte Kosten für den Staat und die Allgemeinheit anfallen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der von der Initiative geforderte Mindestbeitrag an Eigenmitteln von 5%, der für eine staatliche Unterstützung notwendig ist, möglicherweise nicht praxistauglich sein dürfte. Aufgrund der Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekendarfinanzierungen der Schweizerischen Bankiervereinigung (Dezember 2023, in Kraft ab 1. Januar 2025) muss ein Mindestanteil von 10% des Belehnungswerts in Eigenmittel vorliegen (Kapitel 2.1 der Richtlinien). Die Richtlinien spezifizieren, was unter den Begriff Eigenmittel fällt. Bürgschaften werden – im Gegensatz zu Darlehen oder Verpfändung

bestimmter Vermögenswerte – in diesem Katalog nicht erwähnt. Dies lässt darauf schliessen, dass auch mit einer kantonalen Bürgschaft mindestens 10% des Belehnungswerts aus Eigenmitteln der Käuferin oder des Käufers stammen müssten. Die Details der Umsetzung des vorgeschlagenen Bürgschaftsmodells müssten mit den Finanzinstituten noch geklärt werden.

Ergänzend zur Anpassung des Bürgschaftsmodells braucht es jedoch Massnahmen auf der Angebotsseite, denn die Grundproblematik der hohen Immobilienpreise liegt in erster Linie an der knappen Verfügbarkeit von Wohnraum. Diese Situation wird am wirksamsten entschärft, wenn Massnahmen zur beschleunigten Ausdehnung des Angebots ergriffen werden. Dazu gehört der Abbau von regulatorischen Hemmnissen sowie die Verkürzung der Verfahrensdauer im Bau- und Planungsrecht. Mit dem Gegenvorschlag zur «Wohnungsinitiative» soll der Regierungsrat deshalb verpflichtet werden, innerhalb einer Frist von drei Jahren geeignete Massnahmen zu prüfen und dem Kantonsrat die erforderlichen Gesetzesänderungen vorzulegen (Vorlage 5994). Damit sollen u. a. die Rahmenbedingungen zur Erstellung von Wohnraum allgemein verbessert und die Bautätigkeit angeregt werden. So entsteht mehr Wohnraum für alle, was mittel- und langfristig auch für eine Entspannung auf dem Wohneigentumsmarkt sorgt.

Vor dem Hintergrund des durchaus berechtigten Anliegens der Initiative und mit Blick auf die vom Regierungsrat verabschiedeten Vorlagen zur Stärkung der Wohnbauförderung und zur Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für weitere Massnahmen zur Entschärfung der Wohnraumknappheit, wird die Volksinitiative befürwortet und auf einen Gegenvorschlag verzichtet.

## **5. Finanzielle Auswirkungen der Volksinitiative**

Die Initiative hätte Auswirkungen auf den kantonalen Haushalt. Gemäss Handbuch für Rechnungslegung sind Bürgschaften als Eventualverbindlichkeiten zu behandeln (vgl. Kapitel 3.6.3.2.3). Sie werden nicht verbucht, sondern im Anhang der Rechnung offengelegt. Der Initiativtext sieht in § 10b vor, dass der Regierungsrat die Höhe der Bürgschaft begrenzen kann. Es ist davon auszugehen, dass der Regierungsrat bei Annahme der Volksinitiative von dieser Kompetenz Gebrauch macht. Zusätzlich wäre je nach Nachfrage mit einer Erhöhung der personellen Mittel bei der kantonalen Wohnbauförderung im Umfang von schätzungsweise einer Vollzeitstelle zu rechnen.

Gestützt auf § 10 des Initiativtextes ist davon auszugehen, dass die Starthilfe-Initiative einen unmittelbaren Anspruch auf eine Bürgschaft vermittelt, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Die

jeweilige Höhe der Bürgschaft ergibt sich aus den Bestimmungen im Initiativtext und den Ausführungsbestimmungen, die der Regierungsrat im Falle der Annahme der Initiative in der Wohnbauförderungsverordnung festzusetzen hat. Damit handelt es sich bei den Bürgschaften um Kostenanteile im Sinne von § 2 des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2). Diese unterstehen nicht dem Finanzreferendum.

Eine fundierte Datengrundlage zur Berechnung der erwarteten Nachfrage nach einer staatlichen Bürgschaft und damit zur näheren Bezifferung der finanziellen Auswirkungen fehlt. Vorabklärungen des Statistischen Amtes erlauben jedoch eine grobe Schätzung der potenziellen Nachfrage und des Angebots an Eigentumsobjekten. Damit Haushalte für eine Bürgschaft in Betracht kommen, müssen sie über das für die Tragbarkeit einer Hypothek erforderliche Einkommen verfügen und gleichzeitig unterhalb der Schwelle eines mittleren Einkommens und Vermögens liegen. Die von den Finanzinstituten angewendeten Tragbarkeitsvoraussetzungen berechnen das erforderliche Mindesteinkommen aufgrund der anfallenden Kosten für Zins, Amortisation und Liegenschaftsunterhalt. Weiter kommen gemäss Initiative als Bürgschaftsnehmende nur Personen unter 50 Jahren und solche, die nicht bereits selbst genutztes Wohneigentum besitzen, infrage.

Berücksichtigt man all diese Einschränkungen, kann grob geschätzt davon ausgegangen werden, dass sich mithilfe einer staatlichen Bürgschaft ungefähr 2000 Haushalte mehr als heute überhaupt Wohneigentum im Kanton Zürich leisten könnten, darunter auch einige, die neu ein teureres Objekt vermögen würden (berücksichtigt wurden Haushalte von Einzelpersonen und Verheirateten, welche die übrigen Kriterien erfüllen). Allerdings verfügen diese Haushalte auch mit der staatlichen Bürgschaft nur über die finanziellen Mittel zum Kauf eines Objekts von höchstens rund 1 Mio. Franken. Im Kanton Zürich sind aber Objekte in diesem Preissegment eher dünn gesät: 2023 wechselten beispielsweise nur ungefähr 1400 Objekte in dieser Preiskategorie die Hand. Gleichzeitig gibt es rund 52 000 Haushalte, die heute zur Miete leben und sich theoretisch finanziell ebenfalls ein Objekt in der Preiskategorie zwischen Fr. 600 000 und 1 Mio. Franken leisten könnten. Selbst wenn nur ein Teil dieses Potenzials auch tatsächlich Wohneigentum erwerben will, wird deutlich, dass aufgrund der grossen Konkurrenz auf dem Markt auch eine staatliche Bürgschaft kein Garant für den Erwerb von Wohneigentum ist. Die von der Initiative vorgesehene Bürgschaft vermag somit punktuell tatsächlich Haushalte finanziell zu Wohneigentum zu verhelfen, die vorher nicht in der Lage waren. Eine Breitenwirkung dürfte sie mindestens heute jedoch nicht entfalten.

Der Umfang der Auswirkungen auf den kantonalen Haushalt würde aufgrund der beschriebenen Einschränkungen und den derzeitigen Marktverhältnissen deshalb selbst unter Berücksichtigung eines bestimmten Ausfallrisikos eher gering ausfallen. Diese Einschätzung kann sich verändern, wenn die Schwellenwerte bezüglich mittleren Einkommens und Vermögens angehoben werden, Unverheiratete in grossem Stil gemeinsam Wohneigentum erwerben wollen oder mithilfe von umfangreichen Schenkungen und Geldern aus der 2. und 3. Säule das Eigenkapital über das steuerbare Vermögen hinaus erhöht wird.

Die Gemeinden wären von der vorliegenden Initiative finanziell nicht betroffen.

## **6. Regulierungsfolgeabschätzung**

Gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung von Unternehmen (LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist nach § 5 Abs. 1 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11) bei neuen und zu ändernden kantonalen Erlassen durchzuführen, die voraussichtlich Unternehmen administrativ belasten werden.

### **6.1 Administrativer Aufwand**

Das mit der Initiative vorgeschlagene staatliche Bürgschaftsmodell würde voraussichtlich bei Finanzinstituten, insbesondere Banken, Anpassungen in ihren Regularien und Prozessen erfordern. Dieser Initialaufwand dürfte sich in überschaubarem Mass halten. Zudem wären Finanzinstitute grundsätzlich nicht verpflichtet, die Bürgschaft des Kantons zu akzeptieren. Sollten die kantonalen Bürgschaften nicht nachgefragt werden, entsteht bei den Banken ausser dem Initialaufwand auch kein zusätzlicher administrativer Aufwand. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass das Instrument bei den Banken positiv aufgenommen würde, da damit die Vergabe von Hypotheken erleichtert wird, ohne dass die Banken nennenswert höhere Risiken eingehen müssten.

### **6.2 Regulierungsbilanz**

Aufgrund des verhältnismässig geringen regulatorischen Aufwands ist von einer eher positiven Regulierungsbilanz auszugehen, auch wenn dereinst nur wenige Begünstigte vom Bürgschaftsmodell profitieren sollten. Falls das Instrument hingegen auf eine grosse Nachfrage stösst, wären auch negative Begleiterscheinungen, wie der preistreibende Effekt, zu berücksichtigen. Zur Entschärfung des Problems der Wohnraumknappheit sind deshalb weitere Massnahmen notwendig, die in erster Linie Anreize zur Ausdehnung des Angebots setzen und damit auch dämpfend auf die Immobilienpreise wirken.

### **6.3 Vollzug**

Bei Annahme der Initiative hätte der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen zu regeln, insbesondere auch den Verkehr zwischen dem Kanton und den betroffenen Finanzinstituten. Es würde auf eine möglichst schlanke Umsetzung geachtet. Die Ausführungsbestimmungen müssten zu gegebener Zeit einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen werden.

### **7. Antrag**

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, der Volksinitiative «Starthilfe für Junge und Familien (Starthilfe-Initiative)» zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatschreiberin:  
Natalie Rickli      Kathrin Arioli