

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. August 2024

898. Kantonale Volksinitiative «Starthilfe für Junge und Familien (Starthilfe-Initiative)» (Gültigkeit, Gegenvorschlag)

1. Zustandekommen

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. Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat sechs Monate nach Einreichen der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigkeitserklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag für deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er dem Kantonsrat Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichen der Initiative vor (Abs. 4).

2. Wortlaut der Initiative

Mit der Volksinitiative wird folgendes Begehren gestellt:

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 § 10a. ff.

III. Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums

§ 9. Bürgschaften

Der Staat fördert den erstmaligen Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum mit einfachen Bürgschaften.

§ 10. Anspruchsberechtigung

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

² Bei gemeinschaftlichem Eigentum ist das Alter der ältesten Schuldnerin oder des ältesten Schuldners massgebend.

§ 10a. Dauer

Die Dauer der Bürgschaft beträgt längstens 20 Jahre.

§ 10b. Höhe

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

² Der Regierungsrat kann die Höhe betragsmässig begrenzen.

§ 10c. 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.»

3. Gültigkeit

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 [LS 101]).

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, welches eine enge sachliche Verbindung zwischen ihnen schafft (BGE I 129 366 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, 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 Erwerberinnen 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 alt 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.

4. 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). Lebten 1970 noch deutlich weniger als ein Fünftel (18,5%) der Zürcher Bevölkerung in den eigenen vier Wänden, war es 2022 bereits über 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, welcher mit Werten zwischen rund 36–38% 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 Wohneigentümerinnen und -eigentümer im Kanton Zürich. 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 für die restliche Finanzierung 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.

Gleichzeitig ist es 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 Vorbehalte gestützt auf die Kantonsverfassung und das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG, LS 841) den Auftrag, zusätzlich zum gemeinnützigen Wohnungsbau auch 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 bekämen 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 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 beseitigt würde. Mit der kantonalen Bürgschaft würden zwar die Anforderungen an die Liquidität gesenkt. Doch ist zur Erfüllung der Voraussetzungen für die Tragbarkeit einer Hypothek mit einem Belehnungswert von 90% weiterhin ein mittleres bis relativ hohes Einkommen notwendig. Das geltende WBFG sieht vor, 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 gegenwärtigen 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 Adressatenkreis für Bürgschaften dürfte entsprechend überschaubar sein.

Im Wissen um diese eher beschränkte Wirkung wird die mit der Volksinitiative geforderte Anpassung des Bürgschaftsmodells unterstützt. Sie bietet eine neue Möglichkeit, um dem in der Kantonsverfassung und im 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 selbstgenutztem Wohneigentum heute höher ausfällt als unter dem alten Bürgschaftsmodell, das bis 2008 in Kraft war.

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 Hypothekarfinanzierungen der Schweizerischen Bankiervereinigung (Dezember 2023, in Kraft ab 1. Januar 2025) muss ein Mindestanteil von 10% des Belehnungswerts in Eigenmitteln vorliegen (Kapitel 2.1 der Richtlinien). Die Richtlinien spezifizieren, was unter den Begriff der 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 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 Hindernissen sowie die Verkürzung der Verfahrensdauer im Bau- und Planungsrecht. Die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion analysieren zusammen Massnahmen, die u. a. die Rahmenbedingungen zur Erstellung von Wohnraum allgemein verbessern und die Bautätigkeit anregen. Damit 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 Strategie des Regierungsrates, geeignete Massnahmen zur Entschärfung der Wohnraumknappheit in einem überdirektionalen und gesamtheitlichen Ansatz zu prüfen, wird die Volksinitiative befürwortet und auf einen Gegenvorschlag verzichtet.

5. Finanzielle Auswirkungen der Volksinitiative auf Kanton und Gemeinden

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 (LS 841.1) zu erlassen hat. Damit handelt es sich bei den Bürgschaften um Kostenanteile im Sinne von § 2 des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2). Diese unterstehen nicht dem Finanzreferendum.

Detaillierte Angaben zum Umfang der finanziellen Auswirkungen sind aufgrund der schwierigen Vorausssehbarkeit der Nachfrage und des Ausfallrisikos sowie der noch fehlenden Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates (u. a. Maximalhöhe der Bürgschaften) derzeit nicht möglich. Mit Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat wird eine Schätzung der potenziellen Anzahl begünstigter Personen vorgelegt. Wie dargelegt (Ziff. 4.), wird von einer eher geringen Nachfrage nach Bürgschaften ausgegangen. 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 Regulierungsfolgeabschätzung 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, zu Anpassungen in ihren Regularien und Prozessen führen. Dieser Initialaufwand dürfte sich in überschaubarem Mass halten. Zudem wären die Banken grundsätzlich nicht verpflichtet, die Bürgschaft des Kantons zu akzeptieren. Sollten die kantonalen Bürgschaften nicht nachgefragt werden, entsteht bei den Banken ausser dem Initialaufwand kein zusätzlicher administrativer Aufwand. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass die Banken das Instrument positiv aufnehmen, 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 hohe Nachfrage stösst, wären auch negative Begleiterscheinungen, wie der preistreibende Effekt, zu berücksichtigen. Zur Entschärfung des Problems der Wohnraumknappheit sind deshalb weitere Massnahmen notwendig, die primär 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 erlassen, insbesondere auch den Verkehr zwischen dem Kanton und den betroffenen Banken zu regeln. Es würde auf eine möglichst schlanke Umsetzung geachtet. Die Ausführungsbestimmungen müssten zu gegebener Zeit einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen werden.

7. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll oder nicht, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 8. März 2024 eingereichte kantonale Volksinitiative «Starthilfe für Junge und Familien (Starthilfe-Initiative)» gültig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat Bericht und Antrag an den Kantonsrat über den Inhalt der Initiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli