

Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen

Kurzbericht

Basel, den 28.02.2012

Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement:
Analyse von Vollzug und Wirkungen

Kurzbericht

zuhanden des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO)

Autoren: Dr. Markus Gmünder, B,S,S. (Projektleitung)
Dr. Hans-Rudolf Schulz, P/S//P/// (Stv. Projektleitung)
Miriam Frey, B,S,S. (Projektbearbeitung)
Peter Würmli, P/S//P/// (Projektbearbeitung)

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel
Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: contact@bss-basel.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Aufgabenstellung und Zielsetzung	1
2. Untersuchungsmethodik	2
3. Ergebnisse.....	3
3.1. Zur Einbettung des Fonds de Roulement in die Wohnraumförderung.....	3
3.2. Zur Funktionsweise und Transparenz des Fonds de Roulement	4
3.3. Zur Analyse der Darlehensempfänger und -objekte.....	6
3.4. Zur Beurteilung des Fonds de Roulement durch die gemeinnützigen Wohnbauträger	7
3.5. Zur Beurteilung des Fonds de Roulement durch Aussenstehende	10
3.6. Gesamtbeurteilung.....	11
4. Handlungsempfehlungen und Verbesserungspotenzial	13

1. Aufgabenstellung und Zielsetzung

Der vorliegende Kurzbericht fasst die Fragestellung, das Vorgehen, die Ergebnisse sowie die Handlungsempfehlungen zusammen, welche im Rahmen der Evaluation des Fonds de Roulement (FdR) zur Gewährung zinsgünstiger Darlehen für gemeinnützige Wohnbauträger erarbeitet worden sind.

Der Fonds de Roulement wird durch drei bzw. seit 2011 zwei Dachorganisationen¹ der gemeinnützigen Wohnbauträger im Auftrag des Bundes treuhänderisch verwaltet. Er hat die Aufgabe, die Finanzierungsbedürfnisse der den Dachorganisationen angeschlossenen gemeinnützigen Wohnbauträger zu bedienen. Aus dem Fonds de Roulement werden zinsgünstige Darlehen für die Erstellung, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigen Wohnobjekten gewährt.

Gestützt auf Art. 48 des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) des Bundes, der eine periodische Überprüfung der Wohnraumfördermassnahmen verlangt, soll einerseits mittels einer Vollzugs- und Wirkungsanalyse Einblick in die Entscheidungsprozesse bei der Darlehensvergabe gewährt werden. Andererseits sollen die Auswirkungen der Förderung untersucht werden – unter anderem auch, um Hinweise für die zukünftige Ausrichtung des Fonds de Roulement zu erhalten. Ebenfalls ist der Frage nachzugehen, inwiefern die 2009 vorgenommene Fondsaufstockung zur angestrebten Stabilisierung der Konjunktur beitragen konnte. Im Rahmen dieser durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) in Auftrag gegebenen Evaluation stehen folgende Aspekte bzw. Fragenkomplexe im Vordergrund:

- (1) Einbettung des Fonds de Roulement in die Wohnraumförderung
- (2) Funktionsweise und Transparenz des Förderinstruments
- (3) Analyse der Darlehensempfänger und -objekte
- (4) Beurteilung des Instruments durch die gemeinnützigen Wohnbauträger
- (5) Beurteilung des Instruments durch Aussenstehende
- (6) Handlungsempfehlungen und Verbesserungspotenzial

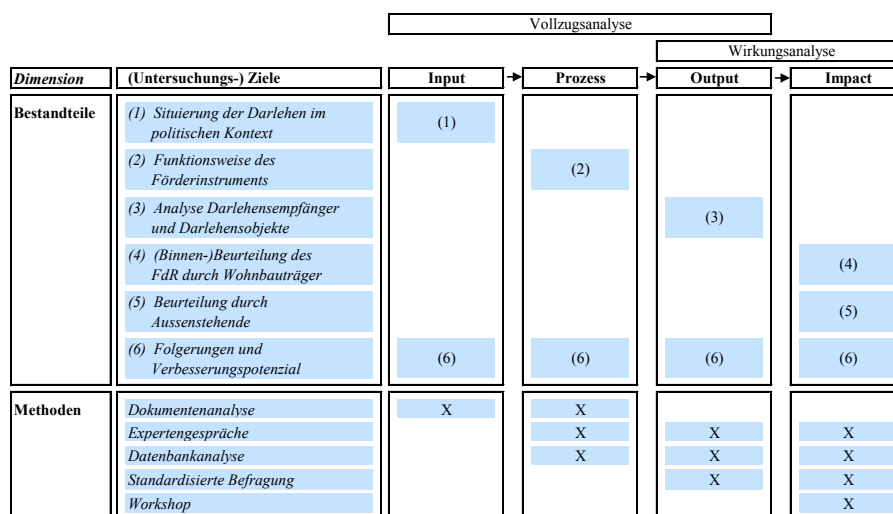
¹ Es handelt sich dabei um den Schweizerischen Verband für Wohnungswesen (SVW) und WOHNEN SCHWEIZ. Letzterer ist aus der Fusion des Schweizerischen Verbands für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE) und des Schweizerischen Verbands Liberaler Baugenossenschaften (VLB) entstanden.

2. Untersuchungsmethodik

Die ex-post Evaluation des Fonds de Roulement deckt den Zeitraum vom Inkrafttreten des WFG per 1. Oktober 2003 bis Juli 2011 ab.

Zur Beurteilung des Vollzugs und der Wirkungen sowie für die Folgerungen und Empfehlungen wird auf ein *Wirkungsmodell* abgestützt, das die oben genannten Fragenkomplexe aufgreift und sie den Dimensionen Input, Prozess, Output und Impact zuordnet (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Evaluationsdesign im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Beantwortung der Fragen wird auf folgende Untersuchungsmethoden zurückgegriffen:

- Dokumentenanalyse zur Klärung technischer Fragen und politischer Aspekte.
- Expertengespräche mit Vertretern der Dachorganisationen, des BWO, kantonalen Stellen und weiteren Akteuren im Immobilienmarkt.
- Auswertung des Datenpools² des BWO.

² Der Datenpool ist eine Datenbank des BWO, in welcher alle Fonds de Roulement-Darlehen der Dachorganisationen zu Monitoringszwecken zusammengeführt sind.

- Standardisierte Online-Befragung der Dachorganisationsmitglieder (Vollerhebung; Rücklauf: 49%).
- Workshop zur Validierung der Befragungsergebnisse sowie der Expertengespräche und zur Entwicklung künftiger Ausgestaltungsansätze des Fonds de Roulement.

3. Ergebnisse

3.1. Zur Einbettung des Fonds de Roulement in die Wohnraumförderung

Zur Unterstützung der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum sieht das Wohnraumförderungsgesetz nebst der Förderung des allgemeinen Mietwohnungs- und Eigentumsmarkts die spezifische Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger vor. Hierfür bestehen mehrere Instrumente mit unterschiedlichen Zielsetzungen:

Tabelle 1: WFG-Instrumente (de jure) nach Marktsegment und Zielsetzung ab 2003

Instrument	Zielsetzung Miet- wohnungsmarkt	Zielsetzung Eigentumsmarkt	Zielsetzung gemein- nütziger Markt
Zinslose/zinsgünstige Bundesdarlehen	Verbilligung Mietzinse	Verbilligung Eigentum	Verbilligung Mietzinse
Bürgschaft nachrangige Hypothesen	Finanzierungshilfe		Finanzierungshilfe
Rückbürgschaften HBW/CRCI ¹		Finanzierungshilfe	
Kapitalbeteiligungen			Finanzierungshilfe
Darlehen FdR			Finanzierungshilfe (Eigenkapitalersatz) <i>Verbillig. Mietzinse</i>
Verbürgung Anleihen EGW²			Finanzierungshilfe
Rückbürgschaften HBG³			Finanzierungshilfe

¹ HBW: Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft für Wohneigentumsförderung

CRCI: Coopérative romande de cautionnement immobilier

² EGW: Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger

³ HBG: Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohngenossenschaften

Die direkte Unterstützung in Form der zinslosen bzw. zinsgünstigen Bundesdarlehen (Direktdarlehen) wurde im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt sogleich nach Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes sistiert. Auch die Förderung in Form von Bundesbürgschaften für nachrangige Hypothesen bzw. in Form von Kapitalbeteiligungen wurde nie bzw. nur sehr zurückhaltend umgesetzt. Ebenso sind die Rückbürgschaften für preisgünstige Eigentumsobjekte seit 2008 sistiert. Faktisch deckt die Wohnraumförderung des

Bundes nur noch den gemeinnützigen Markt in Form der indirekten Unterstützung ab (hervorgehobene Instrumente in Tabelle 1). Damit hat der durch den Bund alimentierte Fonds de Roulement – per Ende 2010 wurden unter dem Wohnraumförderungsgesetz bislang 184 Mio. CHF an Bundesmitteln eingespeist – bezüglich der Ansprüche seitens der gemeinnützigen Wohnbauträger einen höheren Stellenwert erlangt. Nebst der ursprünglichen Zielsetzung als Finanzierungshilfe bzw. Eigenkapitalersatz zu dienen, kommt dem Fonds de Roulement indirekt nun auch die Aufgabe zu, die Mietzinse zu verbilligen. Vor dem Hintergrund eines insgesamt stark wachsenden Gesamtwohnungsmarkts und der verfügbaren Mittel des Fonds de Roulement ist es allerdings fraglich, inwiefern mit diesem Instrument das implizite Ziel „Halten des Anteils gemeinnütziger Wohnbauträger am Gesamtwohnungsmarkt“ erreicht werden kann.

3.2. Zur Funktionsweise und Transparenz des Fonds de Roulement

Der Fonds de Roulement, welcher durch drei bzw. seit 2011 zwei Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger im Auftrag des Bundes treuhänderisch verwaltet wird, unterstützt die Finanzierungsbedürfnisse der den Dachorganisationen angeschlossenen gemeinnützigen Wohnbauträger.³ Per Ende 2010 belief sich der Bestand des Fonds de Roulement auf rund 405 Mio. CHF. Eingeschlossen sind darin die 50 Mio. CHF des Sonderprogramms. Etwas mehr als 268 Mio. CHF waren für 572 laufende Darlehen ausgeliehen, weitere 84 Mio. CHF wurden für Darlehen – vor allem im Rahmen des Sonderprogramms – gesprochen, aber aufgrund des zeitlichen Abstands zwischen Zusicherung der Unterstützung und der Durchführung der baulichen Massnahmen noch nicht ausbezahlt. Im Umfang von knapp 13 Mio. CHF bestanden Rückstellungen, um allfällige Risiken abzufangen. Der Fonds de Roulement verfügte damit per 31. Dezember 2010 über eine effektive Liquidität von 40 Mio. CHF, die für neue Darlehen zur Verfügung standen.

Die Dachorganisationen haben die Aufgabe, Interessenten für Fonds de Roulement-Darlehen zu beraten, Gesuche zu prüfen, Darlehensanträge zu beurteilen, den Zahlungsverkehr abzuwickeln und dem BWO Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen (Statistiken, Rating).

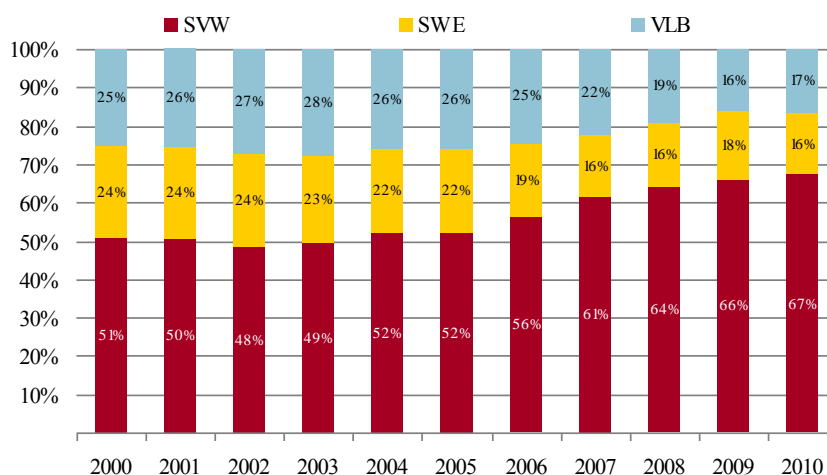
³ Die Dachorganisation Schweizerischer Verband für Wohnungswesen (SVW) umfasst rund 1000 Mitglieder. Die beiden anderen Dachorganisationen Schweizerischer Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE) und Schweizerischer Verband Liberaler Baugenossenschaften (VLB) haben per 2011 zu WOHNEN SCHWEIZ mit rund 440 Mitgliedern fusioniert.

Die Organisationsform dieser indirekten Hilfe für gemeinnützige Wohnbauträger erscheint zweckmässig. Das Instrument wird durch die Dachorganisationen bei deren Mitgliedern gleichermaßen propagiert und angewendet sowie zweckmässig verwaltet. Die Darlehensgewährung erfolgt in Übereinstimmung mit den Vergabekriterien und transparent durch die beiden Fondskommissionen, in welchen auch das BWO vertreten ist.

Eine Auswertung der für die Jahre 2008 bis 2010 vorliegenden Protokolle der Fondskommissionen der beiden Dachverbände zeigt, dass diese in diesem Zeitraum insgesamt 241 Gesuche behandelten. Davon wurden zwei Drittel (162) positiv beurteilt, 39 an den Solidaritätsfonds des SVW überwiesen und 37 negativ beantwortet. Drei Gesuche dienten ausnahmsweise einer zeitlich beschränkten Umfinanzierung bestehender Darlehen.

Die prozentuale Verteilung der Summe aller laufenden bzw. ausstehenden Darlehen zeigt, dass der SVW im Zeitverlauf seinen Anteil gegenüber dem Schweizerischen Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE) und dem Schweizerischen Verband Liberaler Baugenossenschaften (VLB) – welche seit 2011 unter WOHNEN SCHWEIZ auftreten – ausbauen konnte (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Verteilung der Summe laufender Darlehen auf die verschiedenen Verbände seit 2000



Quelle: BWO und eigene Berechnungen

Dieser Unterschied manifestiert sich auch bei der durchschnittlichen Summe laufender Darlehen. Während diese im Jahr 2010 über alle drei Dachorganisationen

CHF 469'000 betrug, waren es beim SVW CHF 613'000, beim SWE CHF 292'000 und beim VLB CHF 344'000. Die durchschnittliche Summe neu gewährter Darlehen ist mit CHF 900'000 rund doppelt so hoch.

Die verfügbaren Mittel aus dem Fonds de Roulement stiessen jederzeit auf eine hinreichend grosse Nachfrage. Zeitweise ging die Nachfrage sogar darüber hinaus, so dass die maximalen Darlehensbeträge pro Wohnung bzw. pro Gesuch und Bauträger nach unten angepasst oder als solche überhaupt erst eingeführt werden mussten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Darlehensvergabe und -verwaltung durch die Dachorganisationen zielorientiert, kompetent und professionell erfolgt. Die Aufgabenteilung zwischen den Dachorganisationen als „Verwalterinnen“ des Fonds de Roulement und dem Bund (BWO) als Steuerungs- und Rekursinstanz hat sich bewährt und wird von den Darlehensempfängern geschätzt. Zudem hat die Verwaltung der Fonds de Roulement-Darlehen auch für die Dachorganisationen selber einen hohen Stellenwert.

3.3. Zur Analyse der Darlehensempfänger und -objekte

Die Analyse der Darlehensempfänger und -objekte basiert auf dem Datenpool des BWO. Dieser war zum Zeitpunkt der Evaluation im Aufbau begriffen, weshalb noch viele Datenlücken bestanden und nur die Angaben zu Darlehen an die Mitglieder des SVW berücksichtigt werden konnten. Damit fehlt in der Auswertung rund die Hälfte aller Darlehensfälle.

Die Grösse der geförderten *Bauträger* variiert stark (Median 90 Wohnungen, Durchschnitt 287 Wohnungen), 4 Bauträger besitzen mehr als 2'000 Wohnungen, ein Drittel weniger als 50. Da praktisch jeder vierte Wohnbauträger in den 1940er Jahren gegründet wurde, besteht in diesem Segment ein hoher Erneuerungsbedarf. Die absolute Mehrheit der Bauträger weist eine sehr gute Bonität aus, Bauträger mit ungenügender Bonität sind die Ausnahme und können heute nicht mehr von neuen Darlehen profitieren.

Auch die geförderten *Objekte* unterscheiden sich bezüglich Grösse, durchschnittlicher Jahresmiete, Darlehenshöhe und Eigenkapital beträchtlich. So schwankt die Grösse der Objekte beispielsweise zwischen 3 und 233 Wohnungen (Median 25 Wohnungen). Die durchschnittliche jährliche Miete liegt bei der Hälfte der Objekte zwischen CHF 9'000-15'000. 40% der Objekte haben ein Darlehen unter einer Viertelmillion Franken erhalten. Weitere 20% lagen im Bereich von CHF 250'000

bis CHF 500'000. Bei einem Drittel der Gesuchsteller übertrifft das Darlehen das vorhandene Eigenkapital. Dies unterstreicht den Restfinanzierungscharakter dieses Instruments.

Im Vergleich zu den Auswertungen der Online-Befragung (vgl. Kap. 3.4.) bestehen bspw. bezüglich der Variable Geschäftstyp (Kauf, Neubau, Kauf/Erneuerung, Erneuerung) Widersprüche, die auf vertauschte Eingaben im Datenpool hindeuten. Der Datenpool ist in der gegenwärtigen Qualität und aufgrund der Unvollständigkeit für ein vertieftes Monitoring und eine Analyse der Fonds de Roulement-Darlehen noch nicht hinreichend.

3.4. Zur Beurteilung des Fonds de Roulement durch die gemeinnützigen Wohnbauträger

Alle Mitglieder von SVW und WOHNEN SCHWEIZ wurden mittels einer Online-Erhebung zur Bekanntheit des Fonds de Roulement, zu Gründen/Hürden der Darlehensanträge, zur Zufriedenheit mit den Darlehen, Alternativen und Verbesserungsvorschlägen befragt, und zwar unabhängig davon, ob sie ein Darlehen beantragt haben oder nicht. Von den 1'339 angeschriebenen gemeinnützigen Bauträgern antworteten 660 (49%). In der Auswertung wird grundsätzlich zwischen Gesuchstellern (n = 196) und Nicht-Gesuchstellern (n = 378), die mit dem Fonds de Roulement jedoch vertraut sind, unterschieden. 86 der antwortenden gemeinnützigen Bauträger gaben an, den Fonds de Roulement nicht zu kennen.

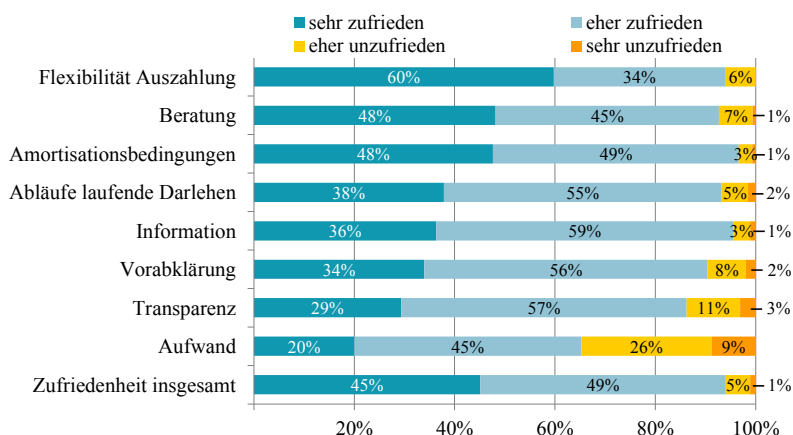
Knapp zwei Drittel der Gesuchsteller haben seit 2004 ein Gesuch eingereicht, ein weiteres Fünftel zwei Gesuche und ein Zehntel vier und mehr. Hauptgründe für die Inanspruchnahme des Fonds de Roulement sind die geringen Kosten und die günstige Amortisationsdauer (lange Laufzeit). Als Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme wurden in erster Linie der fehlende Bedarf für ein Darlehen, aber auch bessere Konditionen bei Finanzierungsalternativen (Anleihequoten der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW, kommunale/kantonale Förderbeiträge) bzw. der zu hohe Aufwand genannt. 53% aller Befragten kennen den Fonds de Roulement gut: Bei Gesuchstellern sind 9 von 10 mit dem Instrument bestens vertraut, bei den Nicht-Gesuchstellern ist es knapp die Hälfte (46%).

Der grösste Teil der in der Befragung erfassten 332 Gesuche für ein Darlehen wurde bewilligt (291 oder 88%). Die geförderten Objekte richten sich mehrheitlich nicht an eine spezifische Zielgruppe. Lediglich bei 29% der Objekte standen Familien und bei 16% ältere Personen als Zielgruppe im Vordergrund.

Die grosse Mehrheit der Gesuchsteller (94%) ist mit dem Fonds de Roulement im Allgemeinen sehr oder eher zufrieden (vgl. Abbildung 3). Bezogen auf einzelne Aspekte des Fonds de Roulement sind die Gesuchsteller mehrheitlich zufrieden (Anteil der Zufriedenen zwischen 65% und 97%). Am grössten ist die Zufriedenheit mit den Amortisationsbedingungen und Informationen, gefolgt von der Flexibilität der Auszahlung und den Abläufen bei laufenden Darlehen. Kritisiert wird vor allem der Aufwand, jeder dritte Befragte ist damit sehr oder eher unzufrieden. Auch die Transparenz der Prozesse lässt für 14% der Befragten zu wünschen übrig.

Zu den grössten Stärken zählen also die flexible Auszahlung und die Amortisationsbedingungen. Der Bereich mit dem grössten Verbesserungspotenzial liegt den Befragten zufolge in der Verringerung des administrativen Aufwands bzw. der Vereinfachung der Formulare.

Abbildung 3: Zufriedenheit von Gesuchstellern mit einzelnen Aspekten des Fonds de Roulement



Quelle: Eigene Befragung.

42% der Gesuchsteller hatten Mühe, alle Kriterien der Darlehensgewährung zu erfüllen. 30 Bauträger empfanden die Anlagekostenlimiten als problematisch, 28 hatten mit den Belehnungsgrenzen bzw. dem Eigenkapital Schwierigkeiten und 22 konnten die geforderten energetischen Standards nur schwer erfüllen. Kleinere Bauträger (≤ 100 Wohnungen) haben tendenziell grössere Mühe mit der Kriterien-erfüllung als grosse (> 100 Wohnungen). Deutlichere Unterschiede sind bei der Betrachtung nach Alter der Bauträger auszumachen: Jüngere (1990 oder später gegründet) haben signifikant häufiger mit den Anlagekostenlimiten, den Mietzinslimiten und dem Gebrauchswert gemäss Wohnungs-Bewertungs-System (WBS)

des BWO Mühe, während bei älteren Bauträgern die Anforderungen bei Erneuerungen als problematisch erachtet werden.

Über zwei Drittel der Gesuchsteller haben zusätzlich zum Darlehen aus dem Fonds de Roulement EGW-Anleihequoten verwendet. Weitere wichtige Finanzierungsquellen waren Subventionen aus dem Gebäudeprogramm bzw. dem Klimarappen oder andere Förderbeiträge der öffentlichen Hand. Nicht-Gesuchsteller scheinen insgesamt weniger auf Fördermittel angewiesen zu sein und können die notwendigen Mittel über Banken, Private oder eigene Reserven aufbringen.

Beim Fonds de Roulement scheinen die Mitnahmeeffekte eine bedeutende Rolle zu spielen: 62% der unterstützten Projekte wären auch ohne Darlehen gleichermaßen realisiert worden. Bei abgelehnten oder zurückgezogenen Gesuchen wurden die Objekte sogar in neun von zehn Fällen zeitgleich und im selben Umfang erstellt:

Tabelle 2: Mitnahmeeffekte

	Darlehens- empfänger	Abgelehnte / zurückgezogene Darlehen
Objekt wurde (wäre) gleich realisiert (worden).	62%	89%
Objekt wurde (wäre) später realisiert (worden).	14%	4%
Objekt wurde (wäre) in geringerem Umfang realisiert (worden).	17%	0%
Objekt wurde (wäre) nicht realisiert (worden).	7%	7%
Total	100%	100%

Quelle: Eigene Befragung, n = 164 (Darlehensempfänger) resp. n = 27 (Nicht-Darlehensempfänger)

Anmerkung: Da einige Bauträger mehrere Objekte haben, waren Mehrfachantworten möglich.

Am stärksten auf den Fonds de Roulement angewiesen sind kleinere und jüngere Bauträger, bei denen wesentlich geringere Mitnahmeeffekte auftreten (vgl. Tabelle 3 und Tabelle 4):

Tabelle 3: Mitnahmeeffekte nach Grösse der Bauträger, Darlehensempfänger

	Alle Bauträger	Kleine Bauträger (max. 100 Whg.)	Grosse Bauträger (über 100 Whg.)
Objekt wäre gleich realisiert worden.	62%	52%	80%
Objekt wäre später realisiert worden.	14%	19%	6%
Objekt wäre in geringerem Umfang realisiert worden.	17%	21%	11%
Objekt wäre nicht realisiert worden.	7%	9%	3%
Total	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Befragung, n = 164 (alle) resp. n = 91 (kleine Bauträger) und n = 64 (grosse Bauträger); Differenz bedingt durch Mehrfachnennungen

Tabelle 4: *Mitnahmeeffekte nach Alter der Bauträger, Darlehensempfänger*

	Alle Bauträger	Junge Bauträger (gegründet 1990 bis heute)	Alte Bau- träger (gegründet vor 1990)
Objekt wäre gleich realisiert worden.	62%	43%	71%
Objekt wäre später realisiert worden.	14%	23%	9%
Objekt wäre in geringerem Umfang realisiert worden.	17%	21%	16%
Objekt wäre nicht realisiert worden.	7%	13%	4%
Total	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Befragung, n = 164 (alle) resp. n = 47 (junge Bauträger) und n = 112 (alte Bauträger); Differenz bedingt durch Mehrfachnennungen

Bei Darlehensempfängern mit weniger als 100 Wohnungen wäre fast die Hälfte der Objekte später, in geringerem Umfang oder gar nicht realisiert worden; bei Bauträgern, die 1990 oder später gegründet wurden, mehr als die Hälfte (57%).

Es ist davon auszugehen, dass im Falle steigender Hypothekarzinsen die Mitnahmeeffekte zurückgehen. Zudem lässt sich festhalten, dass die Darlehen trotz der Mitnahmeeffekte letztlich – sofern weitergegeben – zu tieferen Mietzinsen bei den geförderten Wohnungen führen und somit helfen, das Ziel der Verbilligung von Mietzinsen zu erreichen, welches eigentlich durch die Direktdarlehen des Bundes verfolgt werden sollte.

Der Fonds de Roulement wird auch in Zukunft eine wichtige Rolle in der Objektfinanzierung spielen: 58% der Gesuchsteller und immerhin 23% der Nicht-Gesuchsteller gaben an, dass sie den Fonds de Roulement in Zukunft grundsätzlich nutzen wollen. 11% der Gesuchsteller und 5% der Nicht-Gesuchsteller (insgesamt 40 Bauträger) haben bereits etwas Konkretes in Planung.

Ergäbe sich bei der Darlehensgewährung wegen zu hoher Nachfrage oder geringerer Neualimentierung ein Mittelengpass, stehen als Massnahmen bei den Befragten die Reduktion der Höhe der Darlehen pro Bauträger und pro Gesuch sowie die Kürzung der Laufzeiten hoch im Kurs. Auf wenig Zustimmung stiess hingegen eine Erhöhung der Zinssätze.

3.5. Zur Beurteilung des Fonds de Roulement durch Aussenstehende

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit Experten, die eine Aussensicht einnehmen, dienen zur Beantwortung der Frage hinsichtlich der Wirkung im Vergleich mit dem nicht unterstützten bzw. renditeorientierten Wohnungsmarkt. Aus deren

Sicht handhaben die Dachorganisationen die Vergabe und Verwaltung des Fonds de Roulement sehr professionell.

Für die Banken stellt der Fonds de Roulement ein nützliches, in erster Linie wohnungspolitisches Instrument dar, das vor allem neue und/oder kleine Wohngenossenschaften nutzen, um fehlendes Eigenkapital zu ersetzen oder zu überbrücken. Er stellt in dieser Funktion keine Konkurrenz für die Banken dar. Dies zeigt sich auch anhand des Vergleichs des Bestands des Fonds de Roulement (405 Mio. CHF) mit dem gesamtschweizerischen Hypothekarvolumen der Banken (780 Mia. CHF). Einzig bei den grossen, etablierten Wohngenossenschaften könnten bei gegenüber heute höheren Hypothekarzinsätzen die Darlehen aus dem Fonds de Roulement ein Konkurrenzangebot zu Bankdarlehen darstellen.

Aus Sicht der kantonalen und kommunalen Wohnbauförderung oder der EGW stellt der Fonds de Roulement eine Ergänzung zu ihrem eigenen Förderungsinstrumentarium dar. Zudem wird dem Fonds de Roulement von allen Seiten attestiert, dass er keine direkte Marktverzerrung mit sich bringe, da er sich allein auf Kostenmieten auswirke und höchstens indirekt und vom Volumen her marginal die Marktmieten beeinflusse.

Der wohnungspolitische Stellenwert des Fonds de Roulement wird wichtiger eingeschätzt als dessen finanz- oder konjunkturpolitische Bedeutung (angesichts des Volumens der eingesetzten Mittel). Ein Einfrieren oder gar ein Abbau der Mittel brächte gerade jene Wohnbauträger in Schwierigkeiten, die dieses Instrument am ehesten brauchen. Entsprechend werden solche Massnahmen mehrheitlich negativ beurteilt. Darüber hinaus würde dies als schlechtes Zeichen für die Förderung im Rahmen der Wohnungspolitik bzw. gar als Nichtbeachtung des Verfassungsauftrags gewertet.

3.6. Gesamtbeurteilung

Durch die Sistierung bzw. den bundesrätlichen Entscheid, auf die direkten Bundesdarlehen zu verzichten, hat der Fonds de Roulement als verbleibendes Förderinstrument einen hohen Stellenwert erlangt. Er dient vornehmlich als Finanzierungshilfe, übernimmt jedoch bis zu einem gewissen Grad indirekt auch die Zielsetzung „Verbilligung der Mietzinse“. Zudem ist bei steigenden Zinsen mit einem zusätzlichen Bedeutungsgewinn zu rechnen. Der Fonds de Roulement bietet eine rasche und vergleichsweise unkomplizierte „Starthilfe“ für die Projektrealisierung und deckt bei Kauf/Neubau und/oder Erneuerung die Restfinanzierung ab. Allein mit dem Fonds de Roulement bzw. mit dessen Mitteldotierung kann jedoch das

Ziel „Halten des Anteils von Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger am gesamten Wohnungsmarkt“ kaum erreicht werden.

Der Fonds de Roulement zielt als primär objekt- und angebotsorientiertes Instrument in erster Linie auf die Erhöhung des Angebots an preisgünstigem Wohnraum für alle Bewohnergruppen. Die Darlehensvergabe folgt klaren Abläufen in Übereinstimmung mit den Anforderungskriterien. Insbesondere junge oder kleine gemeinnützige Wohnbauträger werden bei der Gesuchseingabe administrativ unterstützt. Der Solidaritätsfonds des SVW bietet mit seinen etwas flexibleren Anforderungen eine Alternative zum Fonds de Roulement, sollte aber deutlicher als eigenständiges, auf genossenschaftlicher Solidarität beruhendes Instrument deklariert werden.

Die unterschiedliche Struktur der Darlehensempfänger von SVW und WOHNEN SCHWEIZ wird durch deren Anteile an der Gesamtsumme der laufenden, ausgeliehenen Darlehen reflektiert (SVW: zwei Drittel; WOHNEN SCHWEIZ ein Drittel). Die Nachfrage nach den Darlehen aus dem Fonds de Roulement überstieg bisweilen die verfügbaren Mittel, was Anpassungen an den Darlehenslimiten erforderlich machte. Besonders wichtig ist der Fonds de Roulement für junge und/oder kleinere gemeinnützige Wohnbauträger, die vor allem die Beratung/Unterstützung durch die Dachorganisationen schätzen. Auch die Dachorganisationen profitieren durch die Verwaltung des Fonds de Roulement von der verbesserten Kundenbeziehung, erhöhter Beratungskompetenz, mehr Marktnähe und Ressourcen.

Aus Sicht der Wohnbauträger ist eine hohe Zufriedenheit mit dem Fonds de Roulement auszumachen. Der administrative Aufwand hält sich vor allem für professionell organisierte Bauträger in Grenzen, wenngleich kleinere und jüngere Wohnbauträger den Aufwand teilweise beanstanden. Zu den grössten Hürden bei der Gesuchstellung zählen Kostengrenzen und Energiestandards. Mitnahmeeffekte treten eher bei den älteren bzw. grösseren und somit häufig auch solventeren gemeinnützigen Wohnbauträgern auf. Der Beitrag zur Konjunkturförderung ist aufgrund des bescheidenen Volumens als gering zu beurteilen.

Eine allfällige Überführung der Verwaltung an das BWO wird sowohl von den direkt Betroffenen als auch den Aussenstehenden skeptisch beurteilt, da die Vorteile der heutigen Lösung (Kundennähe, geringere Hemmschwelle, Gewaltentrennung im Rekursverfahren) überwiegen. Eine allfällige Senkung oder gar Einstellung der Neualimentierung wird ebenfalls einhellig abgelehnt. Für die Aussenwahrnehmung steht der Symbolcharakter („Zeichen“ für die Förderung des ge-

meinnützigen Wohnungsbaus) im Vergleich zur wirtschaftlichen Bedeutung im Vordergrund und sollte auf politischer Ebene als Bundesinstrument besser hervorgehoben werden („Labelling“).

4. Handlungsempfehlungen und Verbesserungspotenzial

Aufgrund der Gesamtbeurteilung empfiehlt das Evaluationsteam die Weiterführung des Fonds de Roulement. Mängel im Vollzug oder in der Wirkung, aus welchen auf eine Sistierung oder einen Abbruch dieser Fördertätigkeit geschlossen werden müsste, konnten nicht ausgemacht werden.

In den nächsten 1 bis 2 Jahren ist mit neuen Gesuchen und einem Darlehensbedarf von mindestens 36 Mio. CHF zu rechnen. Auf mittlere Frist (2 bis 5 Jahre) dürfte ein Bedarf für zusätzliche Darlehen im Umfang von mindestens 146 Mio. CHF bestehen. Beide Angaben sind als untere Grenze des Mittelbedarfs zu erachten. Nur ein kleiner Teil kann dabei aus dem Rückfluss in den FdR gedeckt werden. Dies ist mit Blick auf eine Entscheidung über die weitere Alimentierung des Fonds de Roulement nach Ausschöpfung des Rahmenkredits zu berücksichtigen.

Als Verbesserungsmassnahmen stehen Anpassungen bei den Anforderungen an die Bauträger bzw. die Projekte sowie Optimierungen des Datenpools zu analytischen Zwecken im Vordergrund. Im Interesse transparenterer Beurteilungskriterien wäre eine noch stärkere Abstimmung der Anforderungen von Fonds de Roulement und Anleihequoten der EGW zielführend. Die Verwaltung des Fonds de Roulement durch die Dachorganisationen sollte beibehalten werden.

Aufgaben für das BWO: Der Fonds de Roulement des Bundes sieht sich aufgrund des Verfassungsartikels zunehmend mit unrealistischen Erwartungen konfrontiert. Dieser Erwartungshaltung gilt es aktiv zu begegnen, indem noch klarer kommuniziert wird, was diese Art der Förderung leisten kann und was nicht. Anpassungsbedarf besteht aus praktischer (Umsetzungs-)Sicht in erster Linie bei den Anlagekostenlimiten⁴ und den technischen Anforderungen (Minergie-Standards): Hier ist eine Flexibilisierung in der Anwendung im Einzelfall in Betracht zu ziehen.

Für eine kontinuierliche Beobachtung der zeitlichen Entwicklung (Monitoring) muss die Qualität des Datenpools verbessert werden. In erster Linie ist auf eine vollständige Erfassung der zentralen Gesuchsvariablen zu achten, damit umfas-

⁴ Für 2012 hat das BWO eine Anpassung der Anlagekostenlimiten wie auch eine Senkung des Mindestzinssatzes für Darlehen aus dem Fonds de Roulement von 2% auf 1.5% vorgenommen.

sende Analysen durchgeführt werden können. Aus den daraus hervorgehenden Erkenntnissen lässt sich der Fonds de Roulement ggf. noch besser auf die Bedürfnisse der gemeinnützigen Wohnbauträger ausrichten.

Aufgaben für die Dachorganisationen: Eine Hauptaufgabe für die Dachorganisationen besteht darin, dafür zu sorgen, dass weiterhin (genossenschaftlich) gebaut wird. Gemeinnützige Bauträger dürfen nicht noch mehr Anteile am Bauvolumen resp. am Wohnungsmarkt verlieren, sonst werden irgendwann die wohnungspolitische Relevanz und somit auch die Vertretbarkeit von Fördermassnahmen zu klein. Die Dachorganisationen müssten daher diese Optik verstärkt in den politischen Prozess hineinbringen.

Die Dachorganisationen, die durch ihre regionalen Vertretungen besonders nah am Markt sind, haben den besten Überblick über die Möglichkeiten einer Kombination des Fonds de Roulement mit weiteren Förderinstrumenten. Dieses Know-how und diese Verzahnung sollten vermehrt nach beiden Seiten (sowohl gegenüber dem Bund als auch gegenüber den kantonalen und kommunalen Instanzen) zur besseren gegenseitigen Information und Abstimmung genutzt werden.

Aufgaben für die Politik: Die Widersprüche zwischen politischem Anspruch (allgemeine Wohnraumförderung) und erfasster Wirklichkeit (Ausdünnung der Instrumente) sind zu thematisieren. Der Fonds de Roulement kann die gesetzlich verankerte direkte Förderung mit dem Ziel Mietzinsverbilligung nicht bzw. nur zu einem geringen Teil ersetzen. Die Erhöhung des diesbezüglichen Erwartungsdrucks an den Fonds de Roulement ist daher problematisch. Grundsätzlich gilt auf Ebene Bund und Kanton/Gemeinde abzuwägen, welche finanziellen Mittel in die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus fliessen sollen. In diesem Kontext ist auch die implizit immer wieder genannte Zielsetzung eines Haltens des Anteils der Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger am Gesamtwohnungsmarkt zu diskutieren. Diese politische Diskussion muss von allen involvierten Akteuren bzw. Kreisen des (gemeinnützigen) Wohnungsmarkts lanciert werden.