



Evaluationsbericht zuhanden des Bundesamtes für Wohnungswesen

Evaluation der Aktivitäten der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE)



Christian Flury, Kathrin Peter, Sibylle Berger
Zürich und Bern, 21. April 2010

IMPRESSUM

Autoren

Christian Flury, Kathrin Peter, Sibylle Berger

Kontakt

Flury&Giuliani GmbH
Sonneggstrasse 30
CH-8006 Zürich
Telefon: +41 (0)44 252 11 33
Fax: +41 (0)44 252 11 36
info@flury-giuliani.ch
www.flury-giuliani.ch

evaluationen
Spitalgasse 14
3011 Bern
Telefon: +41 (0)31 372 20 25
Fax: + 41 (0)31 372 00 24
info@evaluationen.ch
www.evaluationen.ch

Bezugsquelle

Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen

Zitierweise

Flury, C., Peter, K. und Berger S. 2010. Evaluation der Aktivitäten der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE), Flury&Giuliani GmbH gemeinsam mit evaluationen, Zürich und Bern.

Fotonachweis

Titelbild: Jahresbericht 2008 Schweizerische Stiftung zur Förderung von Wohneigentum

Allgemeines

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

Zusammenfassung

Die Schweizerische Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) verwaltet im Auftrag des Bundes einen Fonds de roulement, aus dem seit 1992 zinsgünstige Darlehen zur Förderung von Wohneigentum im ländlichen Raum gewährt werden. Die Aktivitäten der Stiftung basieren auf dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG). Ziel ist die Finanzierung von Erneuerungen, Bau und Erwerb von preisgünstigem Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen im ländlichen Raum. Adressaten sind die Bewirtschafter von landwirtschaftlichen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben im ländlichen Raum.

Die vorliegende Evaluation bewertet, was bisher erreicht wurde und welche Stärken und Schwächen das Instrument zur Förderung von Wohneigentum hat. Darauf aufbauend werden mit Blick auf die Zukunft Grundlagen über die Weiterführung sowie die zukünftige Ausgestaltung des Förderinstrumentes bereitgestellt.

Die Stiftung hat zwischen 1992 und 2008 insgesamt 1264 Darlehen mit einem Gesamtvolumen von 53.4 Mio. Fr. gewährt. Damit wurden der Bau oder die Sanierung von ca. 1540 Wohnungen unterstützt. Allgemein handelt es sich bei den Aktivitäten der Stiftung um ein kleines Förderinstrument; im Jahr 2008 wurden 78 Darlehen in der Höhe von 4.3 Mio. Fr. bewilligt. Über die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen wurden seit 1999 pro Jahr durchschnittlich 430 Investitionskredite für Wohnhäuser mit einem Volumen von 17.1 Mio. Fr. vergeben.

Die Evaluation zeigt wenig überraschend, dass die Wirkung der SFWE-Darlehen auf die Wohnraumsituation im ländlichen Raum und auf die ländliche Entwicklung gering ist. Im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten haben die zur Verfügung stehenden Mittel und die Zahl der gewährten Darlehen einen bescheidenen Umfang. Im Einzelfall unterstützt die Förderung jedoch die Schaffung oder Erhaltung von Wohnraum, unter anderem weil die Darlehen über die Belastungsgrenze hinaus gewährt werden können oder die Eigenmittel zur Finanzierung von Bauvorhaben erhöhen. Generell fördern die Darlehen die Wohn- und Lebensqualität und stärken die finanzielle Tragbarkeit von selbst genutztem Wohnraum, indem sie die finanzielle Belastung von Bauvorhaben und die Wohnkosten für Haushalte mit geringen Einkommen und Vermögen reduzieren. Bei den aktuell tiefen Zinsen für Bankhypotheken ist der Zinsvorteil der Darlehen allerdings geringer als noch in den neunziger Jahren. Langfristig sind die SFWE-Darlehen speziell unter dem Aspekt einer Risikominimierung vorteilhaft, weil die Zinsen über die Laufzeit unverändert bleiben. Mit der Rückzahlungspflicht unterstützen die Darlehen zudem die Entschuldung der Landwirtschaft resp. der Darlehensnehmer.

Die Evaluation zeigt einerseits starke Mitnahmeeffekte der SFWE-Darlehen; die Darlehen sind in den allermeisten Fällen nicht ausschlaggebend für den Investitionsentscheid. Andererseits profitiert ein sehr hoher Anteil der mit SFWE-Darlehen unterstützten Bauvorhaben von weiteren öffentlichen Förderinstrumenten, namentlich den landwirtschaftlichen Investitionskrediten, von kantonalen à fonds perdu Beiträgen oder von kantonalen Agrarkrediten. Wichtige Gründe für die Mitnahmeeff-

fekte und den hohen Anteil an Co-Finanzierungen sind die Festlegung der Zielgruppe für die SFWE-Darlehen und die heutige Vollzugsorganisation; die Stiftung arbeitet im Vollzug eng mit den landwirtschaftlichen Kreditkassen zusammen, welche die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen vollziehen.

Mit Blick auf die sich abzeichnende Mittelknappheit der Stiftung ist zur Erhaltung der heutigen Vergabequote eine Aufstockung des Fonds de roulement oder die Sicherung weiterer Finanzierungsquellen notwendig. Eine Äufnung des Fonds de roulement durch weitere Einlagen des Bundes setzt jedoch voraus, dass die im Jahr 2003 sistierte Eigentumsförderung nach Art. 24 WFG wieder in Kraft gesetzt wird. Ohne zusätzliche Mittel müssen die Gesuche anhand weiterer Kriterien wie z.B. angepassten Einkommens- und Vermögenslimiten priorisiert oder auf Kunden beschränkt werden, welche nicht von anderen öffentlichen Förderungen profitieren. Letzteres führt unmittelbar dazu, dass sich der hohe Anteil der co-finanzierten Projekte und damit die Problematik der Mitnahmeeffekte reduziert.

Die Stiftung kann in der Umsetzung auf ein gut organisiertes Vollzugssystem und Akteurnetzwerk zurückgreifen. Der Vollzug und die Abwicklung der Aufgaben der Geschäftsstelle erfolgen sehr professionell. Der Aufwand liegt bei 0.6% des Saldos aller bewilligten Darlehen. Der effiziente Vollzug erklärt sich unter anderem durch die enge Zusammenarbeit mit den Kreditkassen und der landwirtschaftlichen Beratung. Ansatzpunkte zur Optimierung bestehen beim Bekanntheitsgrad der Aktivitäten der Stiftung, beim Prozess für die Gesuchsbewilligung, bei der Überprüfung der Einkommens- und Vermögenslimiten oder bei der Kommunikation wichtiger Termine. Durch eine Delegation der Gesuchsbehandlung an die Geschäftsstelle könnte die Effizienz gesteigert und die Wartezeit für die Kunden verkürzt werden.

Für die Weiterentwicklung der Wohnbauförderung im ländlichen Raum stehen drei Varianten im Vordergrund, welche näher zu prüfen sind. Ausgangspunkt ist in jedem Fall ein grundsätzlicher politischer Entscheid zur zukünftigen Ausrichtung der Wohnbauförderung im ländlichen Raum. Eine „*ziel- und wirkungsfokussierte Anpassung der Förderung*“ orientiert sich an den bestehenden Zielen. Um diese zu erreichen, müssen das Förderinstrument und der Vollzug umfassender gestaltet und der Fonds de roulement deutlich ausgebaut werden. Zielgruppe sind neu alle Haushalte im ländlichen Raum mit geringem Einkommen. Innerhalb der bestehenden Programmvorgaben und Vollzugsorganisation ist eine „*ressourcenfokussierte Anpassung*“ angezeigt. Ziele und Förderkriterien sollen für die Zielgruppe der Landwirtschaftsbetriebe im ländlichen Raum den zur Verfügung stehenden Mitteln angepasst werden. Ebenfalls mit Blick auf die beschränkten Mittel sieht eine „*kontextfokussierte Anpassung der Förderung*“ vor, dass die Aktivitäten der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum und die landwirtschaftlichen Investitionskredite für Wohnhäuser zusammengeführt oder dass die Aktivitäten der Stiftung in die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen überführt werden. In allen Varianten zur Anpassung der Wohneigentumsförderung ist diese mit den weiteren für den ländlichen Raum wichtigen Politiken abzustimmen und die Zusammenarbeit mit den Kantonen, die eine eigene Wohnbauförderungspolitik im ländlichen Raum haben, ist zu suchen.

Inhalt

1	Ausgangslage und Ziel der Evaluation	1
1.1	Stiftung SFWE und ihre Aktivitäten	1
1.2	Einordnung der SFWE in die Wohnbauförderung in der Schweiz	2
1.3	Wohnbauförderung im ländlichen Raum.....	3
1.4	Evaluationszweck und -nutzen	5
2	Evaluationsfragen und Vorgehen	6
2.1	Evaluationsgegenstand und Wirkungsmodell	6
2.2	Untersuchungsplan und -methoden	8
2.3	Einordnung der Evaluation.....	11
3	Ergebnisse der Evaluation.....	12
3.1	Ergebnisse der Programmanalyse	12
3.2	Ergebnisse der Kontextanalyse	14
3.3	Ergebnisse der Kundenanalyse	17
3.4	Ergebnisse der Vollzugsanalyse	21
3.5	Ergebnisse der Wirkungsanalyse	27
4	Beurteilung der Aktivitäten der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum	36
4.1	Bewertung Wirkungen	36
4.2	Bewertung Outputs	39
4.3	Bewertung Vollzugsaktivitäten	39
4.4	Bewertung Programmvorgaben	39
4.5	Bewertung der Rahmenbedingungen für die Stiftung	40
4.6	Bewertung Kontext und Strukturen der Wohnbauförderung im ländlichen Raum	43
5	Schlussfolgerungen	46
5.1	Vorschläge zur Anpassung des Instrumentariums der Wohnbauförderung im ländlichen Raum	46
5.2	Weiteres Vorgehen	49

Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklung der SFWE-Darlehen von 1992 bis 2008	2
Abbildung 2:	Gemeindetypen nach dem Zentren-Peripherien-Modell	4
Abbildung 3:	Programmbaum der SFWE.....	7
Abbildung 4:	Rücklauf der Kundenumfrage nach Jahr der Darlehensvergabe	9
Abbildung 5:	Informationsquellen zu den Möglichkeiten der Stiftung	17
Abbildung 6:	Kontaktaufnahme mit der Stiftung.....	18
Abbildung 7:	Wirkungseinschätzung der SFWE-Darlehen aus der Sicht der Kunden	19
Abbildung 8:	Bedeutung der Darlehen für Wohn- und Lebensqualität	19
Abbildung 9:	Bedeutung der Darlehen für Wohnsitz- und Investitionsentscheid.....	20
Abbildung 10:	Beurteilung der Darlehensbedingungen aus Kundensicht.....	21
Abbildung 11:	Erträge und Aufwände der Stiftung	23
Abbildung 12:	Entwicklung Fonds de Roulement zwischen 1992 und 2008	24
Abbildung 13:	Beurteilung der Gesuchsunterlagen	25
Abbildung 14:	Beurteilung Gesuchsprozess aus Kundensicht.....	25
Abbildung 15:	Beurteilung der Abklärungen zu den Einkommens- und Vermögenslimiten vor der Darlehensvergabe	26
Abbildung 16:	Beurteilung der periodischen Abklärungen zu den Einkommens- und Vermögenslimiten	27
Abbildung 17:	Art der unterstützten Objekte	28
Abbildung 18:	Verteilung der Darlehen nach Darlehensgrösse von 1992 bis 2008	29
Abbildung 19:	Darlehensverteilung nach Höhe der Investitionen von 2004 bis 2008	30
Abbildung 20:	Anzahl Darlehen nach Gemeinden 1992 bis Juni 2009	34
Abbildung 21:	Einkommensverhältnisse der Darlehensnehmer	34
Abbildung 22:	Verteilung der Darlehen nach Gemeindetypen	38
Abbildung 23:	Erreichbarkeit der Zielgruppe.....	42
Abbildung 24:	Zahl der Landwirtschaftsbetriebe nach Standardarbeitskräften.....	44
Abbildung 25:	Entwicklung Zinssätze für variable Hypotheken 1992 bis 2008.....	45

Tabellen

Tabelle 1:	Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindetypen	4
Tabelle 2:	Übersicht über die Interviews zur Vollzugsanalyse	10
Tabelle 3:	Übersicht über die nach Analysebereichen verwendeten Methoden	11
Tabelle 4:	Vereinfachte Programmanalyse der Aktivitäten der SFWE	13
Tabelle 5:	Übersicht über weitere Instrumente zur Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum	15
Tabelle 6:	Beurteilung Vollzug aus Sicht der interviewten Akteure.....	22
Tabelle 7:	Beurteilung der Wirkung aus Sicht der interviewten Akteure.....	28
Tabelle 8:	Anteil der SFWE-Darlehen mit weiteren öffentlichen Unterstützungen	31
Tabelle 9:	Anteil der über Belastungsgrenze gewährten SFWE-Darlehen	32
Tabelle 10:	Eigenfinanzierungsanteil der mit SFWE-Darlehen unterstützten Bauvorhaben	32
Tabelle 11:	Anzahl Darlehen, Darlehenssumme und Bauvolumen nach Kantonen.....	33
Tabelle 12:	Mittlere Investitionen und Finanzierungsquellen nach Einkommensklassen	35
Tabelle 13:	Varianten zur Anpassung der Wohnbauförderung im ländlichen Raum	47

1 Ausgangslage und Ziel der Evaluation

In diesem Kapitel werden die Ausgangslage der Evaluation kurz dargestellt und die Aktivitäten der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) in die Wohnbauförderung eingebettet. Zudem werden der Zweck und der erwartete Nutzen der Evaluation beschrieben.

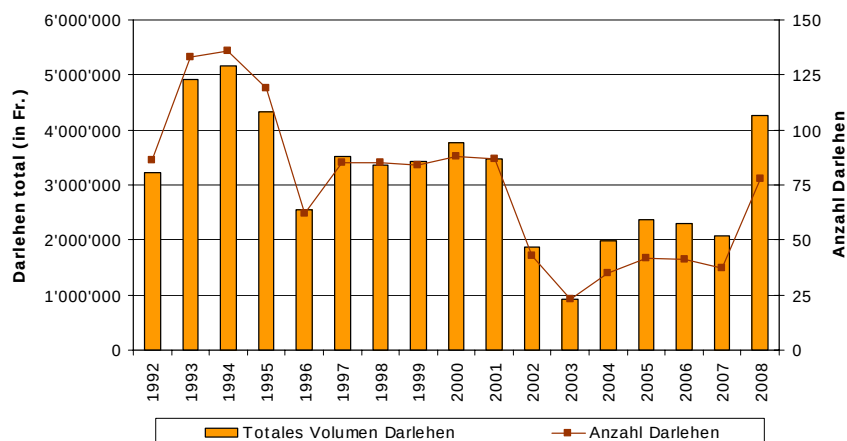
1.1 Stiftung SFWE und ihre Aktivitäten

Die Schweizerische Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) verwaltet im Auftrag des Bundes einen Fonds de roulement, aus dem seit 1992 zinsgünstige Darlehen zur Förderung von Wohneigentum im ländlichen Raum gewährt werden, welche innerhalb von 20 Jahren zurückgezahlt werden müssen. Die Rückzahlungspflicht besteht ab dem 1. Jahr der Laufzeit. Die Aktivitäten der Stiftung basieren auf dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG), auf dessen Grundlage seit dem 1. Januar 1975 der Wohnungsbau und Eigentumserwerb gefördert wurde.

Der von der Stiftung verwaltete Fonds de roulement bezweckt gemäss Stiftungsurkunde und Fondsreglement die Finanzierung von Erneuerungen, Bau und Erwerb von preisgünstigem Wohnraum im ländlichen Raum. Adressaten der Stiftung sind die Bewirtschafter von Landwirtschaftsbetrieben. Ziel der Förderung ist, Einzelpersonen und Familien darin zu unterstützen, ihre Zukunft weiterhin im ländlichen Raum zu suchen, auch wenn gegenüber den Agglomerationsräumen Einkommensnachteile bestehen. Mit der Wohnbauförderung wird die Belastung durch die Wohnkosten reduziert. Die mit den Investitionen einhergehende höhere Lebensqualität kann beim Wohnsitzentscheid ebenfalls eine Rolle spielen.

Die Stiftung hat zwischen 1992 und 2008 insgesamt 1264 Darlehen mit einem Gesamtvolumen von 53.4 Mio. Fr. gewährt. Damit wurden der Bau oder die Sanierung von ca. 1540 Wohnungen unterstützt. Die bewilligten Gesuche lösten ein Bauvolumen von über 400 Mio. Fr. aus. Der mittlere Finanzierungsanteil der Darlehen am Bauvolumen liegt bei 13.5%. Die Zahl der Darlehen schwankt je nach Jahr deutlich. Während in den Jahren 1993 und 1994 mit 133 resp. 139 Darlehen am meisten Gesuche bewilligt wurden, sind es im Jahr 2003 mit 23 Darlehen nur sehr wenige. Von 2004 bis 2007 wurden jeweils rund 50 Gesuche bewilligt, im Jahr 2008 waren es mit 78 Darlehen markant mehr.

Abbildung 1: Entwicklung der SFWE-Darlehen von 1992 bis 2008



Quelle: Jahresbericht SFWE 2008

1.2 Einordnung der SFWE in die Wohnbauförderung in der Schweiz

Wohnbauförderung bezeichnet die finanzielle Unterstützung des Wohnungsbaus durch Bund, Kantone und Gemeinden. Der Bund verpflichtet sich in Artikel 108 BV zur Förderung des Wohnungsbaus und des selbst genutzten Wohneigentums, namentlich für Familien, Betagte, Bedürftige und Behinderte. Im Rahmen der Wohnbauförderung wird einerseits der Mietwohnungsbau gefördert, andererseits werden mit verschiedenen Massnahmen der Neubau und die Sanierung von selbst genutztem Wohneigentum unterstützt. Die SFWE bewegt sich in letzterem Bereich, indem sie zinsgünstige Darlehen zur Schaffung und Erneuerung von Wohnungen im ländlichen Raum unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Bevölkerung vergibt.

Der Bund hat den Wohnungsbau und den Eigentumserwerb seit dem 1. Januar 1975 über das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) unterstützt. Die letzten Gesuche um Bundeshilfe gemäss WEG wurden im Dezember 2001 bewilligt. Die SFWE wurde 1992 unter dem Namen WEG-LA (LA: Landwirtschaft) als Dachorganisation auf Bundesebene mit dem Zweck gegründet, den landwirtschaftlichen Betriebsleitern im ländlichen Raum den Zugang zur Eigentumsförderung zu ermöglichen. Die WEG-LA ergänzte damit die seit 1970 auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS) bestehende Unterstützung zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten räumlich, indem neu auch Landwirtschaftsbetriebe ausserhalb des Berggebietes von der Wohnbauförderung des Bundes profitieren konnten. Während in den urbanen Räumen und in den Agglomerationen die Wohneigentumsquote sehr tief ist, sind im ländlichen Raum weniger Mietwohnungen verfügbar resp. die Eigentumsquote ist überdurchschnittlich hoch. Entsprechend steht im ländlichen Raum als Instrument der Wohnbauförderung nicht der gemeinnützige Wohnungsbau im Vordergrund, sondern die Förderung und insbesondere die Erhaltung von Wohneigentum. Letzte-

res gilt speziell für die Landwirtschaft, welche aufgrund der Lage der Betriebe sowie der betrieblichen Erfordernisse räumlich gebunden ist.

Mit dem Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz WFG), welches am 1. Oktober 2003 in Kraft getreten ist, schienen sich für die Stiftung neue Aufgaben zu eröffnen. Neben dem Fonds de roulement, welcher auf der Grundlage des WEG Darlehen für die landwirtschaftlichen Betriebe vorsieht, sollte der Aufgabenbereich der Stiftung neu die Wohneigentumsförderung für alle Haushalte mit geringem Einkommen im ländlichen Raum umfassen. Entsprechend hatte sich die Stiftung vorbereitet. Neben der Namensänderung von WEG-LA zu Schweizerische Stiftung zur Förderung von Wohneigentum SFWE wurden der Leistungsauftrag und weitere Unterlagen den zu erwartenden neuen Aufgaben angepasst. Die Sparmassnahmen des Bundes führten jedoch dazu, dass im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 die Wohneigentumsförderung sistiert wurde. Solange die Sistierung der Eigentumsförderung nach Art. 24 besteht, können vom Bund keine weiteren Mittel für die Wohneigentumsförderung bereitgestellt werden.

Im Zusammenhang mit der Förderung von Wohneigentum im ländlichen Raum ebenfalls relevant ist die Bundeshilfe über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS). Im Rahmen des Neuen Finanzausgleiches NFA ging die Wohnungserneuerung in Berggebieten per 1. Januar 2008 in die Kompetenz der Kantone über und der Bund leistet seither keine Beiträge mehr für dieses Programm. Während einzelne Kantone die Wohnbauförderung auf kantonaler Ebene weiterführen, haben andere die kantonale Wohnbauförderung ganz abgeschafft. Aus solchen Kantonen treffen vermehrt Gesuche bei der Stiftung SFWE ein.

1.3 Wohnbauförderung im ländlichen Raum

Die Aktivitäten der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum sind mit der Fokussierung auf den ländlichen Raum indirekt mit dem Ziel der dezentralen Besiedlung verbunden. Dieses wird nicht nur in der Agrarpolitik, sondern auch in der Regional-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik anerkannt. Mit den agrar-, regional- und sozialpolitischen Massnahmen wird dem mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel einhergehenden Beschäftigungsrückgang und der Abwanderung aus ländlichen und peripheren Räumen entgegengewirkt. Die Wohnbauförderung ist in diesem Zusammenhang gerade auch mit Blick auf die geringere Wirtschaftskraft der ländlichen Bevölkerung und die damit einhergehende Mittelknappheit für den Erhalt der bestehenden resp. die Schaffung neuer Wohnsubstanz bedeutend.

Für die Einordnung der Wohnbauförderung ist zu beachten, dass die entsprechenden Aktivitäten einen Beitrag zur Besiedlung leisten können, soweit vor Ort oder in Pendlerdistanz ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Ist letzteres nicht gegeben, so geht mit einem Beschäftigungsrückgang im ländlichen Raum auch eine Abwanderung einher. Die Entwicklung der Beschäftigung und Bevölkerung zwischen 1995 und 2005 ist für die Gemeindetypen gemäss der Gemeintypologie des Bundesamtes für Statistik in Tabelle 1 aufgelistet. Die neun Haupttypen

können zusätzlich in urbane und ländliche Gemeinden kategorisiert werden. Die Gliederung zeigt, dass der ländliche Raum und speziell die agrarischen und touristischen Gemeinden seit 1995 von einem Beschäftigungsrückgang betroffen sind. Die agrarischen Gemeinden verzeichnen zudem einen Rückgang der Bevölkerung. Für die Interpretation der Entwicklung ist jedoch zu beachten, dass der ländliche Raum sehr heterogen ist und die Entwicklung von diversen Faktoren, welche sich lokal und regional deutlich unterscheiden und beeinflussen, abhängt.

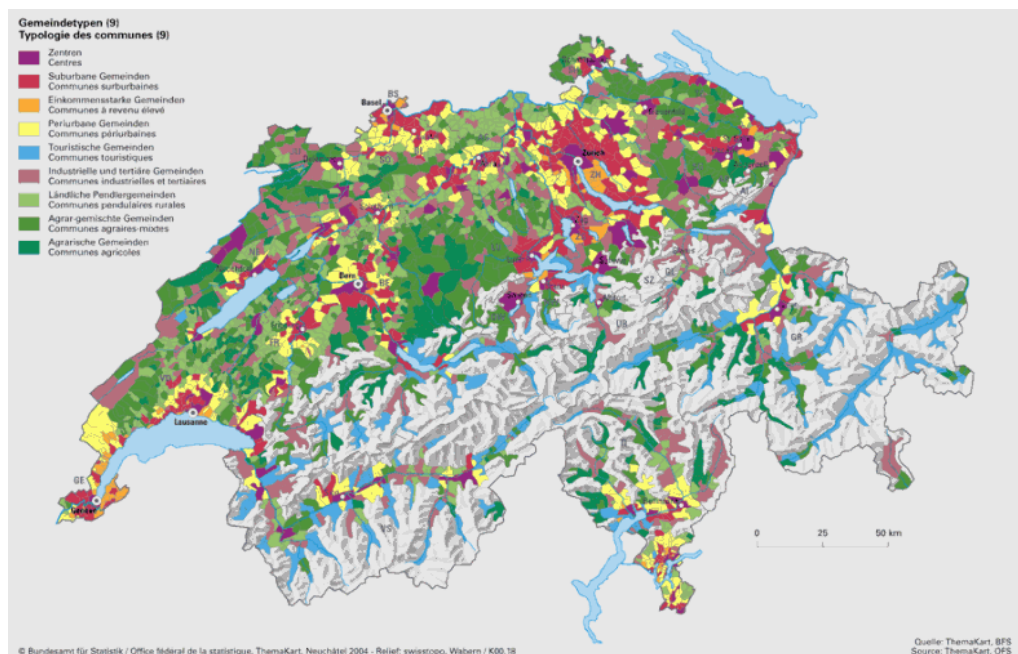
Tabelle 1: Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindetypen

Gemeindetyp	Kategorie	Anzahl Gemeinden 2000	Bevölkerung 2000	Bevölkerungs-entwicklung 1995 bis 2005	Beschäftigungs-entwicklung 1995 bis 2005
Zentren	Urban *	69	2'143'000	2%	-1%
Suburbane Gemeinden	Urban	332	2'126'000	8%	7%
Einkommensstarke Gemeinden	Urban	88	317'000	10%	8%
Periurbane Gemeinden	Urban	464	748'000	14%	-1%
Touristische Gemeinden	Ländlich *	164	241'000	2%	-10%
Industrielle und tertiäre Gemeinden	Ländlich *	349	725'000	4%	-1%
Ländliche Pendlergemeinden	Ländlich	632	469'000	9%	-7%
Agrar-gemischte Gemeinden	Ländlich	494	433'000	5%	-3%
Agrarische Gemeinden	Ländlich	304	86'000	-2%	-17%

Bem.: *Die Gemeindetypologie umfasst drei „gemischte“ Kategorien: Zentren (61 urbane und 8 ländliche Gemeinden), touristische Gemeinden (137 ländliche und 27 urbane Gemeinden) und industriell-tertiäre Gemeinden (342 ländliche und 7 urbane Gemeinden)

Eine geographische Zuordnung der ländlichen Räume ist nicht möglich. Sie finden sich sowohl im Mittelland als auch im Jurabogen, in den Voralpen und im Alpenraum. Allgemein gehört ein grosser Teil der Bergregionen, allerdings nicht das ganze Berggebiet, zum ländlichen Raum.

Abbildung 2: Gemeindetypen nach dem Zentren-Peripherien-Modell



1.4 Evaluationszweck und -nutzen

Die Stiftung zur Förderung von Wohneigentum im ländlichen Raum hat 1992 erstmals Darlehen gewährt; die Laufzeit der ersten Geschäfte endet damit in drei Jahren. Vor diesem Hintergrund werden die Aktivitäten der Stiftung evaluiert.

Die Evaluation bezweckt im Sinne einer Berichterstattung, Informationen über die im Rahmen des Bundesauftrages unternommenen Aktivitäten der Stiftung zu liefern. Der summative Teil der Evaluation bewertet, was bisher erreicht wurde. Der prospektiv ausgerichtete Teil der Evaluation soll mit Blick auf die Zukunft Entscheidungsgrundlagen für den Bund und Handlungsoptionen für die Stiftungsverantwortlichen über die Weiterführung sowie künftige Ausgestaltung der Förderung bieten.

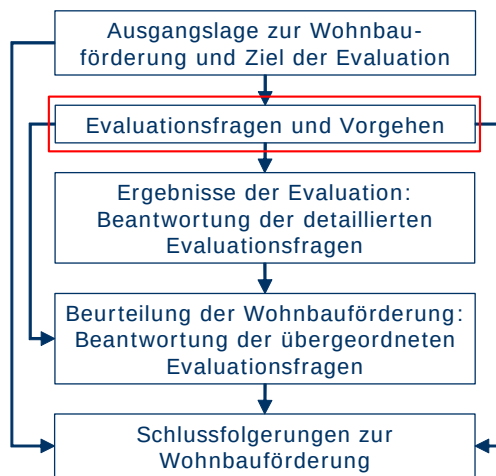
Die aus obigen Zwecken abgeleiteten übergeordneten Fragen der Evaluation lauten:

- Welche Stärken und Schwächen hat das Instrument? Werden die Ziele erreicht?
- Welche Anpassungen können empfohlen werden, um die Wohnbauförderung im ländlichen Raum allenfalls effizienter zu gestalten?

Die Evaluationsergebnisse dienen dem Bundesamt für Wohnungswesen als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage, ob die Förderung im aktuellen Umfang weitergeführt werden soll, ob allenfalls eine Ausweitung zu prüfen ist oder ob das Förderinstrument bzw. der Vollzug anzupassen sind. Gleichzeitig soll die Einbettung des Instrumentes in die weiteren Politikmassnahmen zur Unterstützung und Förderung des ländlichen Raumes und der dezentralen Besiedlung überprüft werden.

Für die Stiftung SFWE liefert die Evaluation mögliche Ansatzpunkte zur Optimierung des Vollzugs und zur Verbesserung der angestrebten Wirkungen, soweit dies innerhalb der bestehenden programmatischen Vorgaben möglich ist.

2 Evaluationsfragen und Vorgehen



Im Zentrum des Kapitels steht die Beschreibung des Untersuchungsplans der Evaluation und der verwendeten Methoden. Als Grundlage dazu werden der Evaluationsgegenstand und das Wirkungsmodell dargestellt. Das Kapitel schliesst mit einer Einordnung der Evaluation und des gewählten Vorgehens.

2.1 Evaluationsgegenstand und Wirkungsmodell

Das Vorgehen für die Evaluation orientiert sich an Methode und Logik der Policyevaluation, da es sich bei den Aktivitäten der Stiftung um die Umsetzung politischer Vorgaben handelt. Um die im Vollzugsgeschehen komplexen Sachverhalte und Abhängigkeiten verständlich darstellen zu können, wird der Programmbaum nach Beywl (2007) herangezogen, einem in der Evaluation üblichen Verfahren zur Visualisierung von Wirkungszusammenhängen. Mit Hilfe des Programmbaumes können die Aktivitäten der Stiftung und ihre Auswirkungen in abhängige und unabhängige Elemente strukturiert werden.

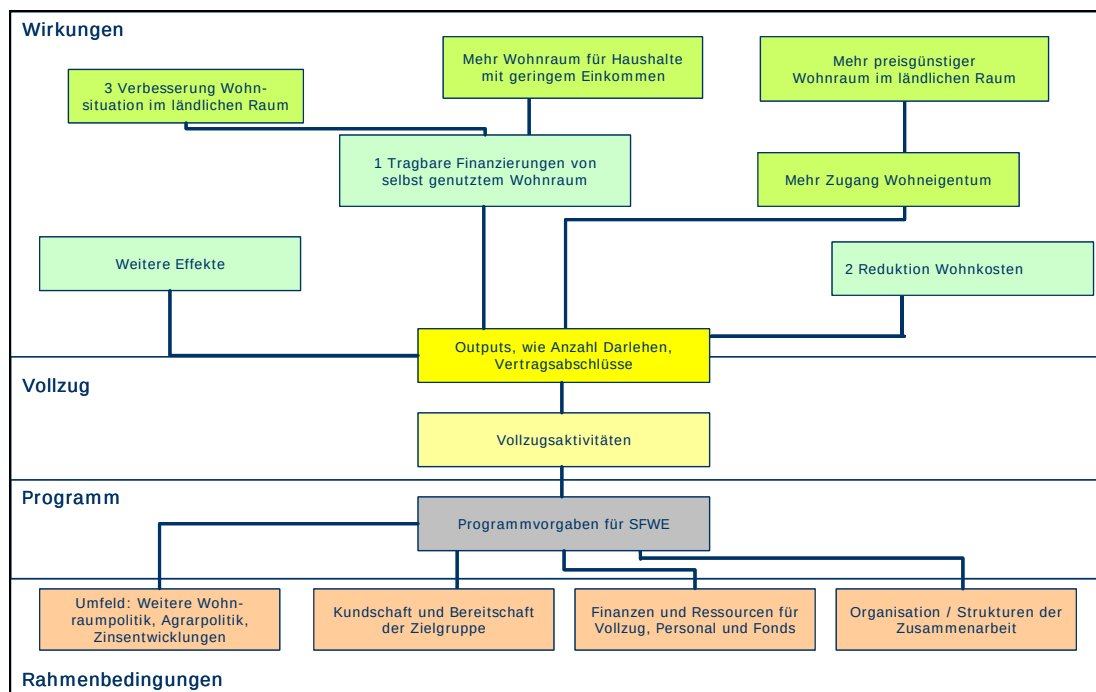
Der Untersuchungsgegenstand der Evaluation umfasst die programmatischen Vorgaben, die Aktivitäten der Stiftung und ihre Organisation, die der Stiftung zur Verfügung stehenden Ressourcen, den Darlehensbedarf der Zielgruppe und die Möglichkeit, potenzielle Darlehensnehmende zu erreichen. Im Fokus stehen die Auswirkungen der Aktivitäten bei der Zielgruppe und auf die Entwicklung im ländlichen Raum. Zudem wird das strukturelle und kontextuelle Umfeld berücksichtigt. Die Zusammenhänge werden in Abbildung 3 im Programmbaum dargestellt:

- Die Wurzeln des Programmbaumes repräsentieren die Rahmenbedingungen: Das strukturelle und kontextuelle Umfeld, den Bedarf und die Verfügbarkeit der Zielgruppe resp. die Erreichbarkeit der Haushalte mit geringem Einkommen im ländlichen Raum, die verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen und die Organisation der Zusammenarbeit.
- Der Programmbaum zeigt an der Stammbasis die programmatischen Vorgaben der Wohnbauförderung, im Stamm die Aktivitäten und an der Kronenbasis den Ausstoss (Outputs) der Stiftung. Diese drei Ebenen sind zusammen mit der Analyse der Rahmenbedingungen Teil der Vollzugsanalyse.
- Auswirkungen und konkrete Ergebnisse der Stiftungsaktivitäten manifestieren sich in der Krone des Baumes: Die erste Ebene umfasst Wirkungen bei der Ziel-

gruppe (Outcomes) z.B. mitfinanziertes Wohneigentum im ländlichen Raum, welches von sozial Schwächeren selbst oder ihren Familienangehörigen genutzt wird. Auf der zweiten Ebene zeigen sich Wirkungen im politisch-gesellschaftlichen Umfeld (Impacts) z.B. in einer verbesserten Wohnsituation im ländlichen Raum und in einer tragbaren Finanzierung von Wohneigentum für einkommensschwache Haushalte.

Der Programmbaum verdeutlicht zudem auf eine vereinfachte Weise Abhängigkeiten, wie sie im Vollzug öffentlicher Programme bestehen: Der Erfolg der Umsetzung ist abhängig von den Rahmenbedingungen und den programmatischen Vorgaben. Ausser beim Umfeld können diese Faktoren beeinflusst und angepasst werden, um die Wirkungen des Instrumentes zu verbessern.

Abbildung 3: Programmbaum der SFWE



Mit dem Programmbaum lässt sich auch das Wirkungsmodell der Wohnungspolitik im ländlichen Raum verstehen. Das Wirkungsmodell verweist auf den dem Instrument zugrunde liegenden Wirkmechanismus, der in der Evaluation zu überprüfen ist: Mittels zinsgünstiger Darlehen, gewährt nach den Vorgaben des Reglementes des Fonds de roulement, wird selbst genutztes Wohneigentum für natürliche Personen (Eigentümer oder Pächter von Landwirtschafts- und Gewerbebetrieben) aus sozial schwächeren Einkommens- und Vermögensverhältnissen finanziell tragfähig (1), werden die Wohnkosten dieser Haushalte reduziert (2) und die Wohnsituation im ländlichen Raum (3) verbessert. Die finanzielle Tragbarkeit und die Reduktion der Wohnkosten sind kausal miteinander verbunden, indem die dank der SFWE-Darlehen eingesparten Fremdkapitalzinsen die Wohnkosten reduzieren und dadurch die Tragbarkeit verbessern.

2.2 Untersuchungsplan und -methoden

Die Evaluation gliedert sich in fünf aufeinander aufbauende Module, wobei die Ergebnisse aus den Modulen 1 bis 4 im Modul 5 in Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stiftung zur Förderung von Wohneigentum im ländlichen Raum überführt werden. Im Modul 5 werden auch die Hauptfragen der Evaluation beantwortet.

2.2.1 Modul 1: Programm- und Kontextanalyse

Die programmatischen Vorgaben werden einer Programmanalyse nach Knoepfel (1997) unterzogen. Die Programmanalyse bildet die Basis für die Vollzugsanalyse im Modul 3. Dem Modul zugeordnet wird ebenfalls die Analyse der Einflussfaktoren im Umfeld des Instrumentes und damit im Kontext der Wohnbauförderung. Dabei werden die weiteren Politiken, welche Wohnraum fördern und andere Politiken im ländlichen Raum wie z.B. die Agrarpolitik und die Regionalpolitik untersucht und auf ihre Kohärenz mit den Aktivitäten der SFWE geprüft.

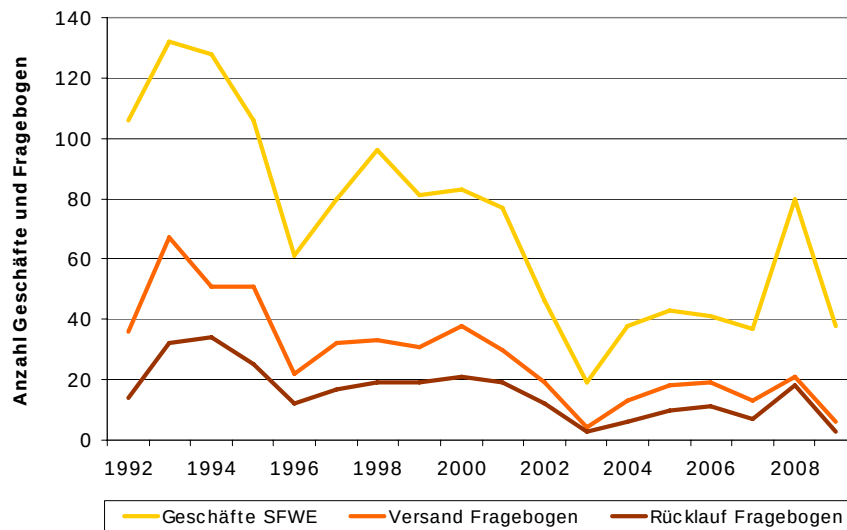
2.2.2 Modul 2: Kundenanalyse

Das Modul befasst sich mit der Zielgruppe des Instrumentes. Es werden folgende Evaluationsfragen beantwortet:

- Werden die Erwartungen der Kunden erfüllt? Gibt es Mitnahmeeffekte?
- Werden die gesetzten Ziele aus der Sicht der Darlehensnehmer erreicht?
- Wie sind die Darlehensnehmer auf die Unterstützung aufmerksam geworden? Werden die Zielgruppen resp. die potenziellen Darlehensnehmer erreicht?
- Wie steht es mit der Kundenfreundlichkeit im Vollzug? Wie beurteilen die Darlehensnehmer/andere die Abwicklung der Hilfe?

Diese Fragen werden auf der Grundlage einer schriftlichen Kundenumfrage beantwortet. Gesamthaft wurden 508 Kunden der Stiftung angeschrieben, wovon 282 Fragebogen oder 57% ausgefüllt retourniert wurden. Die ausgefüllten Fragebogen sind sowohl bzgl. des Jahres der Vergabe (vgl. Abbildung 4) wie auch bzgl. der geographischen Verteilung der Kunden repräsentativ.

Abbildung 4: Rücklauf der Kundenumfrage nach Jahr der Darlehensvergabe



2.2.3 Modul 3: Vollzugsanalyse

Im Fokus des Moduls steht der Vollzug mit einer Bewertung der Aktivitäten, der Organisation und der Vollzugsstrukturen. Wichtige Evaluationsfragen sind:

- Wie funktioniert und arbeitet die Stiftung? Wie sieht die Zusammenarbeit aus?
- Bewähren sich die Abläufe?
- Wie hoch ist der Aufwand?

Die Fragen wurden mit halbstandardisierten Interviews mit den Akteuren der Stiftung, Vertretern der Bundesämter, der Kreditkassen und der landwirtschaftlichen Beratungsdienste sowie einer Dokumentenanalyse beantwortet. Die Stichprobe für die Interviews wurde nach Aussagemöglichkeiten zusammengesetzt. Die Interviews wurden mit wenigen Ausnahmen digital aufgezeichnet und später protokolliert. Insgesamt wurden neun Interviews geführt. Oft waren mehrere Personen anwesend, so dass 14 Personen ihre Meinung einbringen konnten.

Tabelle 2: Übersicht über die Interviews zur Vollzugsanalyse

Struktur / Organ	Charakterisierung		
Programmierung Politik	Wohnbauförderung (2 Personen)	Hochbau in Landwirtschaft (1 Person)	Regierungsstatthalter (1 Person)
Stiftung	Präsident (1 Person)	Ausschussmitglieder / Stifter (4 Personen)	Geschäftsstelle (3 Personen)
Vollzug	Kanton mit kantona- ler Wohnbauförde- rung	Kreditkasse (1 Person)	
	Kantone ohne kanto- nale Wohnbauförde- rung	Kreditkasse (4 Personen)	Landwirtschaftliche Beratung (2 Personen)

Neben den Interviews wurde die Vollzugsanalyse durch weitere Informationsquellen ergänzt:

- In der Kundenbefragung im Modul 2 wurden neben der Wahrnehmung des Vollzugs durch die Kunden auch gezielt Fragen zu Anpassungen im Vollzug sowie zur Ausgestaltung des Instrumentes gestellt.
- Die Vollzugskosten wurden aufgrund der in den Jahresberichten ausgewiesenen Aufwände und Erträge der Stiftung zusammengestellt.

2.2.4 Modul 4: Politik- und Wirkungsanalyse

Das Modul widmet sich den Wirkungen auf der Stufe der Mittelverwendung und der Politikanalyse. Folgende Evaluationsfragen werden behandelt:

- Wie bettet sich die Wohnbauförderung im ländlichen Raum in die übrigen relevanten Politiken ein? Haben die Aktivitäten eine ergänzende, stützende Rolle?
- Wie werden die Mittel eingesetzt (Charakterisierung der Objekte und der Darlehensnehmer, geographische Verteilung etc.)?
- Inwiefern tragen die Aktivitäten der Stiftung zur Erreichung übergeordneter Ziele in anderen Politikbereichen bei?

Die Fragen wurden einerseits mittels Auswertungen des verfügbaren Datenmaterials zu den SFWE-Geschäften (Fälle mit Stammdaten ab 1997 bzw. Fälle ab 2004 mit den detaillierten Angaben aus den Gesuchsformularen) beantwortet. Für die Auswertung der räumlichen Fragestellungen wurden weitere statistische Daten zur Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung sowie zur Typisierung der Gemeinden in der Schweiz herangezogen. Andererseits wurde ein Teil der Fragen durch die Kundenumfrage sowie durch die Interviews zum Vollzug beantwortet.

2.2.5 Übersicht über die verwendeten Methoden

In den vier Modulen resp. Analysebereichen wurden verschiedene Methoden angewendet und soweit möglich miteinander kombiniert (vgl. Tabelle 3). Ein wichtiger Vorteil der Kombination aus Interviews bei den Stakeholdern, Umfrage bei den Kunden und Datenauswertungen bestand darin, dass quantitative Ergebnisse über Interviews eingeordnet resp. dass qualitative Interviewaussagen, welche auf den Erfahrungen und Einschätzungen der im Vollzug beteiligten Personen basieren, über die Kundenumfrage und die Auswertung der verfügbaren Daten zur Stiftung und den bewilligten Gesuchen verifiziert und ergänzt werden können.

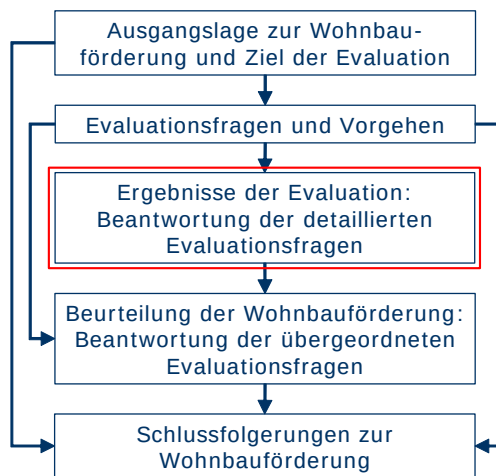
Tabelle 3: Übersicht über die nach Analysebereichen verwendeten Methoden

Analysebereich	Methoden			
	Dokumentenanalyse	Datenauswertung	Kundenumfrage	Interviews
Programmanalyse (Modul 1)	x			
Kundenanalyse (Modul 2)			x	x
Vollzugsanalyse (Modul 3)	x	x	x	x
Politik- und Wirkungsanalyse (Modul 4)		x	x	x

2.3 Einordnung der Evaluation

Die vorliegende Evaluation orientiert sich am Nutzen für die Verantwortlichen des Bundesamtes für Wohnungswesen und der Stiftung. Sie soll mit ihren Ergebnissen einen Beitrag zur Optimierung der Stiftungsaktivitäten leisten. Die Methodentriangulation verdeutlicht den pragmatisch gewählten, wissenschaftlich fundierten Informationszugang. Dieser erlaubt mit wenig Aufwand brauchbare und dank der Umfrage repräsentative Ergebnisse zu erzielen.

3 Ergebnisse der Evaluation



In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der verschiedenen Methoden separat nach den Modulen der Evaluation präsentiert. Ziel des Kapitels ist die Beantwortung der in Kapitel 2.2 vorgestellten Evaluationsfragen der einzelnen Module. Das Kapitel bildet die Grundlage für die Beurteilung der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) in Kapitel 4.

3.1 Ergebnisse der Programmanalyse

Rechtliche und programmatische Vorgaben zur Stiftung sind:

- Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974
- Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (VWEG) 843.1 vom 30. November 1981
- Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum - Wohnraum-förderungsgesetz (WFG) SR 842 vom 21. März 2003
- Wohnraumförderungsverordnung WFV 842.1 vom 26. November 2003
- Leistungsauftrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) und der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE)
- Vertrag Verwaltung Daten
- Reglement für den Fonds de roulement der SFWE vom 19. Mai 2004
- Stiftungsurkunde vom 10. Juni 2008

Die Programmanalyse strukturiert die inhaltlichen Dimensionen der Vorgaben und ordnet sie den Programmelementen in Tabelle 4 zu. Evaluationskriterium für die Programmanalyse ist die Kohärenz sowohl zwischen den Programmelementen als auch innerhalb der einzelnen Programmelemente der verschiedenen Vorgaben:

- Ziele: Die im Leistungsauftrag definierten Ziele sind mit den Zielen gemäss WFG Art. 1 kohärent. Die Ziele sind auf der gesellschaftlich-politischen Wirkungsebene angesiedelt, so dass sie kaum durch die Stiftungsaktivitäten allein erreicht werden können.
- Definitionen und Standards: Die Vorgaben zur Gesuchsbehandlung sind stufengerecht im Fondsreglement definiert und kohärent zu den Bundesgesetzen. Die

Zielgruppe „Haushalte mit geringem Einkommen“ ist im Leistungsauftrag und im Reglement unterschiedlich definiert und im ersten Fall auf landwirtschaftliche Betriebsleiter konzentriert. Nicht klar umrissen ist der Begriff „ländlicher Raum“.

- Instrument: Im Leistungsauftrag ist neben der Möglichkeit zinsgünstiger Darlehen auch diejenige zinsloser Darlehen gegeben.
- Zusammenarbeit: Der im Hinblick auf das WFG im Leistungsauftrag ergänzte Passus der Zusammenarbeit im Vollzug mit den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist aus heutiger Sicht zu hinterfragen, da es bei den Stiftungsaktivitäten um Wohneigentumsförderung geht. Die Vorgabe, dass die Beurteilung der Gesuche zusammen mit den kantonalen landwirtschaftlichen Kreditkassen bzw. mit den Amtsstellen, die für den Vollzug der landw. Strukturverbesserungsmassnahmen zuständig sind, zu geschehen hat, dokumentiert die Verbindung der auf Landwirtschaft fokussierten Zielgruppe mit dem landwirtschaftlichen Vollzugssystem. Dieses Vollzugssystem schliesst potenzielle Adressaten aus, welche nicht von der landwirtschaftlichen Beratung erfasst werden.

Tabelle 4: Vereinfachte Programmanalyse der Aktivitäten der SFWE

Element	Vorgaben	Grundlage
Ziele	Förderung Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie der Zugang zu Wohneigentum	WFG Art. 1
	Förderung von Erneuerung, Bau und Erwerb von preisgünstigem Wohnraum im ländlichen Raum	Leistungsauftrag
	Verbesserung Wohnsituation im ländlichen Raum Reduktion Wohnkosten von selbst genutztem Wohneigentum für sozial Schwächere Tragbare Finanzierung von Erneuerung und Neubau durch Vergünstigung von selbst oder durch Familienangehörige genutztem Wohneigentum mittels zinsloser oder zinsgünstiger Darlehen	Leistungsauftrag
Evaluatorische Elemente, Definitionen, Standards	Schwerpunkte der Unterstützung im ländlichen Raum und bei Bewirtschaftern von landwirtschaftlichen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben	Leistungsauftrag
	Adressaten sind natürliche Personen, Eigentümer oder Pächter (Landwirtschaft und Gewerbe) zum selbst genutzten Wohnen	Reglement Fonds de roulement
	Anwendung Einkommens- und Vermögensgrenzen und Zeitpunkt	Reglement Fonds de roulement
	Wohnraum in erster Linie selbst genutzt	Reglement Fonds de roulement
	Prüfungskriterien Gesuche	Reglement Fonds de roulement
	Vertragsinhalte inkl. Zinsfuss und Amortisation	Reglement Fonds de roulement
	Verwaltung der Fonds de Roulement-Darlehen nach Vorgaben Leistungsnachweis bzw. Qualitätssicherung	Leistungsauftrag

Tabelle 4: Vereinfachte Programmanalyse der Aktivitäten der SFWE (Fortsetzung)

Instrumente	Zinsgünstige Darlehen	
Behörden- arrangement, Netzwerk, Or- ganigramm	Vollzugsaufgaben gestützt auf Wohnraumförderungs- gesetz (WFG) und Wohnbau- und Eigentumsförde- rungsgesetz (WEG)	Leistungsauftrag
	Zusammenarbeit im Vollzug mit den Dachorganisatio- nen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	Leistungsauftrag
	Beurteilung von Darlehensgesuchen zusammen mit den kantonalen landwirtschaftlichen Kreditkassen bzw. mit den Amtsstellen, die für den Vollzug der landw. Strukturverbesserungsmassnahmen zuständig sind	Leistungsauftrag
Prozedurale Vorgaben	Alle drei Jahre periodische Überprüfung der Einkom- mens- und Vermögensverhältnisse der Bewohner der unterstützten Wohnungen	Leistungsauftrag
	Meldung der bewilligten Darlehen jeweils per 31.12. an das BWO, Erstellung einer Liste über allfällige Kreditrisiken.	Reglement Fonds de roulement

3.2 Ergebnisse der Kontextanalyse

Bei den Aktivitäten der Stiftung zur Wohnbauförderung handelt es sich um ein kleines Förderinstrument. Die Bedeutung lässt sich über die Wohnbaustatistik einordnen: Im Jahr 2008 wurden in der Schweiz gut 41'000 Wohnungen gebaut (Bundesamt für Statistik, Vierteljährliche Wohnbaustatistik). Die Stiftung hat im selben Jahr 78 Darlehen für 95 Wohnungen bewilligt.

Im Kontext der Wohnbauförderung sowie ihrer Einbettung in den ländlichen Raum und in die dezentrale Besiedlung sind weitere Einflussfaktoren von Bedeutung:

1. Instrumente zur Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum
2. Instrumente zur Entwicklung des ländlichen Raumes
3. Weitere strukturelle Einflussfaktoren

3.2.1 Instrumente zur Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum

Im Bereich der Wohnbauförderung im ländlichen Raum bestehen neben den Aktivitäten der Stiftung weitere Förderinstrumente. Zusätzlich zu den in Tabelle 5 aufgeführten Programmen des Bundes und der Kantone unterstützen verschiedene Non-Profit-Organisationen Vorhaben zur Sanierung von Wohnhäusern im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet. Die Aktivitäten dieser Organisationen zielen darauf ab, die Existenzgrundlagen und die Lebensbedingungen im ländlichen Raum oder im Berggebiet zu verbessern.

Seit dem Auslaufen der Bundesbeiträge für Wohnbausanierungen im Berggebiet sind die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen das wichtigste Instrument zur Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum; wie die Darlehen der Stiftung SFWE sind auch die Investitionskredite auf die Landwirtschaft be-

schränkt. Gemäss Art. 106 Landwirtschaftsgesetz können für Wohnbauten neben Investitionskrediten auch Finanzhilfen aufgrund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes und des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten eingesetzt werden. Der Vollzug der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen erfolgt über die Kantone, wobei die Vergabe und die Verwaltung der Investitionskredite über die kantonalen Kreditkassen organisiert sind.

Tabelle 5: Übersicht über weitere Instrumente zur Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum

Einflussfaktoren	Wichtige Veränderungen
Bundesbeiträge für Wohnbausanierungen im Berggebiet	Seit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 leistet der Bund keine Beiträge mehr für Wohnungserneuerungen. Die Kantone haben die Wohnbauförderung seither verschieden gelöst: Während einzelne Kantone die Wohnbauförderung auf kantonaler Ebene weiterführen, wurde diese zum Teil ganz abgeschafft.
Landwirtschaftliche Strukturverbesserungsmassnahmen für Wohnhäuser	Seit 1999 können Eigentümerinnen und Eigentümer, welche den Landwirtschaftsbetrieb selbst bewirtschaften, Investitionskredite für Wohnhäuser beanspruchen. Die pauschal gewährten Kredite sind zinsfrei und rückzahlungspflichtig ¹ . Pro Jahr wurden seit 1999 430 Kredite mit einem Volumen von 17.1 Mio. Fr. gewährt.
Kantonale Programme für Wohnbausanierungen	Einzelne Kantone unterstützen Wohnbausanierungen und die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für Personen und Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, indem sie rückzahlungspflichtige, zinslose Darlehen und/oder à fonds perdu Beiträge an entsprechende Projekte gewähren.

3.2.2 Instrumente zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Der ländliche Raum und seine Entwicklung werden von Bund und Kantonen mit Massnahmen aus verschiedenen Politikbereichen beeinflusst. Dabei ist die Politik des ländlichen Raumes als Querschnittsaufgabe zu verstehen. Wichtige Ziele der auf die ländliche Entwicklung ausgerichteten Politikbereiche sind die Förderung von regional abgestimmten standortgerechten Arbeitsstätten und von lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten, die Vernetzung der Tourismuszentren mit den umliegenden kleineren touristischen Orten und der Ausbau als regionale Zentren, die Sicherung der Funktionsfähigkeit der peripheren ländlichen Zentren und der Kleinzentren, das Halten der Bevölkerung in den peripheren Gemeinden oder die Bewahrung intakter traditioneller Kulturlandschaften (ARE 2005a).

¹ Gemäss Art. 5 der Verordnung über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SR 913.211) wird für eine Betriebsleiterwohnung mit Altenteil ein pauschaler Investitionskredit von 200'000 Fr. gewährt, für eine Betriebsleiterwohnung 160'000 Fr. und für ein Altenteil 120'000 Fr. Pro Betrieb ist die Unterstützung auf maximal zwei Wohnungen (Betriebsleiterwohnung und Altenteil) beschränkt. Bei Sanierungen von Wohnungen beträgt die Pauschale maximal 50 Prozent der Baukosten gemäss Offerten, jedoch höchstens die Pauschale für Neubauten.

Wichtigste Politikbereiche mit Bezug zur Zielgruppe der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum sind die Agrarpolitik und untergeordnet die neue Regionalpolitik:

- Agrarpolitik: Seit der Trennung der Preis- und Einkommenspolitik sind die Direktzahlungen zur Abgeltung der multifunktionalen Leistungen das zentrale agrarpolitische Instrument. Wichtige Funktionen der Landwirtschaft sind der Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Neben den Direktzahlungen werden mit den Strukturverbesserungsmassnahmen die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum - insbesondere im Berggebiet und in den Randregionen - verbessert. Im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen werden auch Projekte zur ländlichen Entwicklung unterstützt. Einzelbetriebliche Investitionshilfen werden jedoch nur für Betriebe mit mindestens 1.25 Standardarbeitskräften (SAK) ausgerichtet². In Gebieten des Berg- und Hügellandes, in denen die Bewirtschaftung oder die Besiedlung gefährdet ist, beträgt der notwendige Arbeitsbedarf mindestens 0.75 SAK. Betriebe, welche die Minimalschwelle des erforderlichen Arbeitsbedarfs nicht erfüllen, erhalten im Rahmen der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen keine Unterstützung. Neben der Mindestgrösse müssen die Gesuchsteller den Landwirtschaftsbetrieb selber bewirtschaften und eine abgeschlossene landwirtschaftliche Ausbildung aufweisen.
- Neue Regionalpolitik: Hauptziel der NRP ist die Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen. Dies soll einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten leisten und damit dazu beitragen, die dezentrale Besiedlung zu erhalten und die regionalen Disparitäten abzubauen. Wichtige Grundsätze der neuen Regionalpolitik sind die Konzentration auf die regionalen Zentren als Entwicklungsmotoren und die Eigenverantwortung der Regionen, indem diese eigene Initiativen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhöhung der Wertschöpfung entwickeln müssen.

Die Agrarpolitik und speziell die neue Regionalpolitik sind für die Wohnbauförderung insofern von Bedeutung, als die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen eine wichtige Grundvoraussetzung für die Erhaltung einer dezentralen Besiedlung im ländlichen Raum und speziell in peripheren Gebieten ist. In agrarischen, untergeordnet aber auch in touristischen und industriellen Regionen führt der fortschreitende Strukturwandel zu einem Rückgang der (landwirtschaftlichen) Beschäftigung; soweit vor Ort oder in Pendlerdistanz keine alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten verfügbar sind, führt der Strukturwandel zu einer Abwanderung aus einem Dorf oder einer Talschaft und damit zum Rückgang der Bevölkerung.

3.2.3 Weitere strukturelle Einflussfaktoren

Als weiterer wichtiger struktureller Einflussfaktor ist die Zinsentwicklung für Bankhypotheken aufzuführen. Die Attraktivität der SFWE-Darlehen, welche über die

² Bis Ende 2007 galt noch eine Schwelle von 1.2 SAK.

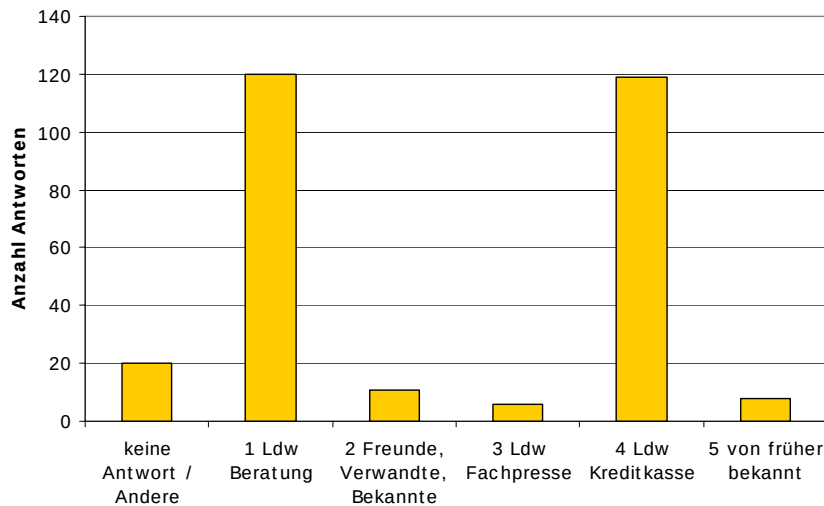
ganze Laufzeit einen fixen Zinssatz von 1.5% aufweisen, hängt direkt von der Zinsdifferenz zu den Bankhypotheken ab (vgl. Abbildung 25). Von 1992 bis 1999 sind die Zinssätze für variable Hypotheken von 7.8% auf weniger als 4% gesunken. Seit 2003 verharret der Zins für variable Hypotheken bei 3.0% bis 3.2%. Damit hat sich der Zinsvorteil der SFWE-Darlehen im Zeitverlauf von mehr als 6% auf rund 1.5% reduziert.

3.3 Ergebnisse der Kundenanalyse

Informationsquellen und Kontakt zur Stiftung

Die Aktivitäten der Stiftung fokussieren gemäss Leistungsauftrag auf die Unterstützung von Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe im ländlichen Raum. Entsprechend sind auch die Informationsquellen, über welche die Kunden von den Möglichkeiten der Stiftung erfahren haben, landwirtschaftlicher Art (vgl. Abbildung 5). Gemäss Umfrage haben je 42% der antwortenden Darlehensnehmer über die landwirtschaftliche Beratung oder die landwirtschaftliche Kreditkasse von der Finanzierungshilfe der SFWE erfahren. Weitere Informationsquellen sind Freunde, Bekannte und Verwandte sowie Artikel in der landwirtschaftlichen Fachpresse (Grüne Presse).

Abbildung 5: Informationsquellen zu den Möglichkeiten der Stiftung

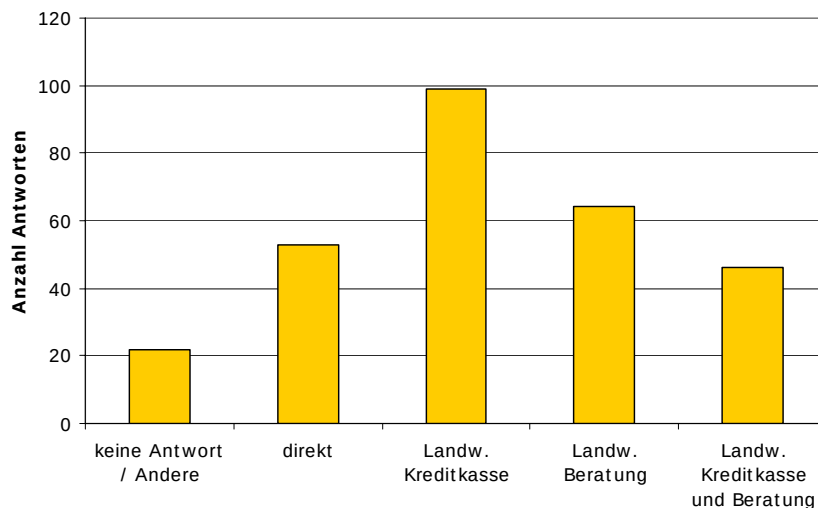


Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

Die Fokussierung auf die Beratungsdienste und Kreditkassen widerspiegelt sich auch bei der Kontaktaufnahme mit der Stiftung. 35% der Darlehensnehmer haben gemäss Umfrage über die landwirtschaftliche Kreditkasse mit der Stiftung Kontakt aufgenommen, 23% über die landwirtschaftliche Beratung. Bei 16% der Darlehensnehmer waren die Beratung und die Kreditkasse im Gesuchsprozess resp. bei der Kontaktaufnahme eingebunden. Nur 20% der Darlehensnehmer haben die Stiftung direkt kontaktiert.

Die Bedeutung der Kreditkassen erklärt sich direkt mit der Vollzugsorganisation: Gemäss Leistungsauftrag arbeitet die Geschäftsstelle für die Gesuchsbeurteilung mit den kantonalen Kreditkassen zusammen, um einen möglichst effizienten Vollzug zu ermöglichen. Die Kreditkassen werden von der Stiftung für die Bereitstellung der Unterlagen finanziell entschädigt.

Abbildung 6: Kontaktaufnahme mit der Stiftung

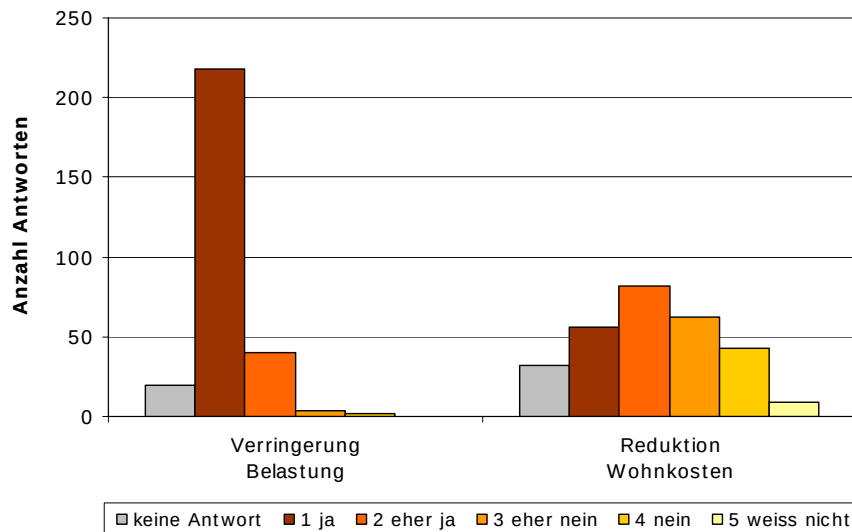


Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

Zielerreichung aus Sicht der Kunden

Aus der Sicht der Kunden werden die Ziele „tragbare Finanzierung von selbst genutztem Wohnraum“ und „Verbesserung der Wohnsituation im ländlichen Raum“ weitgehend erreicht. Bei letzterem Ziel steht der qualitative Aspekt im Vordergrund. Wichtig ist ebenso die Reduktion der finanziellen Belastung durch die Darlehen; für 90% der Kunden waren die Darlehen diesbezüglich eine Hilfe. Dieser Aspekt wird dadurch bestätigt, dass für 30% der Darlehensnehmer die Belastung ohne die Unterstützung gross gewesen wäre, für rund 40% wäre sie eher gross gewesen. Bezüglich der Wohnkosten wird der Einfluss der Darlehen kritischer beurteilt; knapp 50% sind der Meinung, dass das Darlehen zu einer Verringerung beigetragen hat, 15% verneinen eine Reduktion der Kosten.

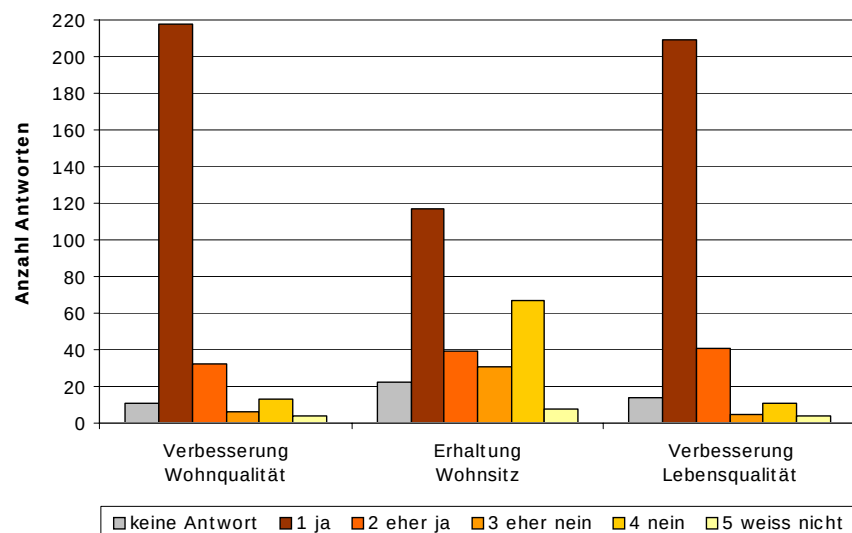
Abbildung 7: Wirkungseinschätzung der SFWE-Darlehen aus der Sicht der Kunden



Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

Sehr positiv wird die Bedeutung der Darlehen für die Wohn- und Lebensqualität eingeschätzt; jeweils knapp 90% der Darlehensnehmer sind überzeugt, dass sich die Wohn- und Lebensqualität verbessert hat. Die Bedeutung der Darlehen für die Erhaltung des Wohnsitzes wird dagegen weniger positiv beurteilt: 40% der Antwortenden sind der Meinung, dass das Darlehen längerfristig zur Erhaltung des Wohnsitzes beigetragen hat, 14% sind eher dieser Meinung. Bei 11% der Darlehensnehmer hat das Darlehen die Erhaltung des Wohnsitzes eher nicht beeinflusst und bei 24% gar nicht. Die kritischere Einschätzung bzgl. der Erhaltung des Wohnsitzes dürfte damit zusammenhängen, dass rund ein Fünftel der Darlehen für die Sanierung oder den Bau einer zweiten Wohnung bewilligt wurden.

Abbildung 8: Bedeutung der Darlehen für Wohn- und Lebensqualität



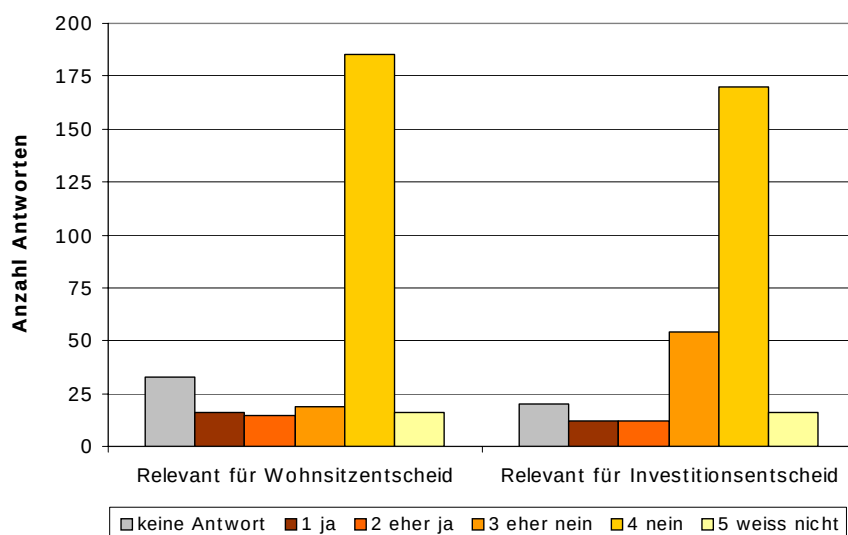
Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

Mitnahmeeffekte der Stiftungsaktivitäten

Die Kundenumfrage zeigt, dass die Darlehen zwar für die Wohnsitzerhaltung, nicht aber für die Wohnsitznahme im ländlichen Raum und für die Investitionsentscheidung relevant sind (vgl. Abbildung 9). Entsprechend weist das Instrument bezüglich des Ziels „Verbesserung der Wohnsituation im ländlichen Raum“ vergleichsweise hohe Mitnahmeeffekte auf. Nur 6% der Befragten beantworten die Frage „War das Darlehen der SFWE relevant bezüglich des Wohnsitzentscheids?“ mit „ja“, weitere 5% antworten mit „eher ja“. Für fast zwei Drittel aller Darlehensnehmer war die Finanzierungshilfe nicht entscheidend für den Wohnsitz. Noch höher ist die verneinende Aussage zur Bedeutung des Darlehens für den Investitionsentscheid; vier Fünftel der Darlehensnehmer hätten nach ihrer eigenen Einschätzung die Investition auch ohne Darlehen der SFWE getätigt. Nur in Einzelfällen haben die Darlehen die Investitionsentscheidung positiv beeinflusst.

Ein wichtiger Grund für den geringen Einfluss auf den Wohnsitz- und den Investitionsentscheid dürfte darin liegen, dass die SFWE-Darlehen in vielen Fällen mit anderen öffentlichen Förderinstrumenten kombiniert werden. Gemäss Umfrage werden die SFWE-Darlehen in neun von zehn Fällen mit einem landwirtschaftlichen Investitionskredit und einer Bankhypothek kombiniert. Der Anteil dieser zusätzlichen Darlehen an der Gesamtinvestition ist in über 90% der Fälle deutlich höher als der Anteil des SFWE-Darlehens (vgl. Abbildung 19 und Tabelle 8). Weitere beanspruchte Finanzierungsquellen sind Privatarlehen, kantonale Agrarkredite, kantonale Wohnbauförderbeiträge und Beiträge von Hilfswerken.

Abbildung 9: Bedeutung der Darlehen für Wohnsitz- und Investitionsentscheid



Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

Erfüllung der Erwartungen der Kunden

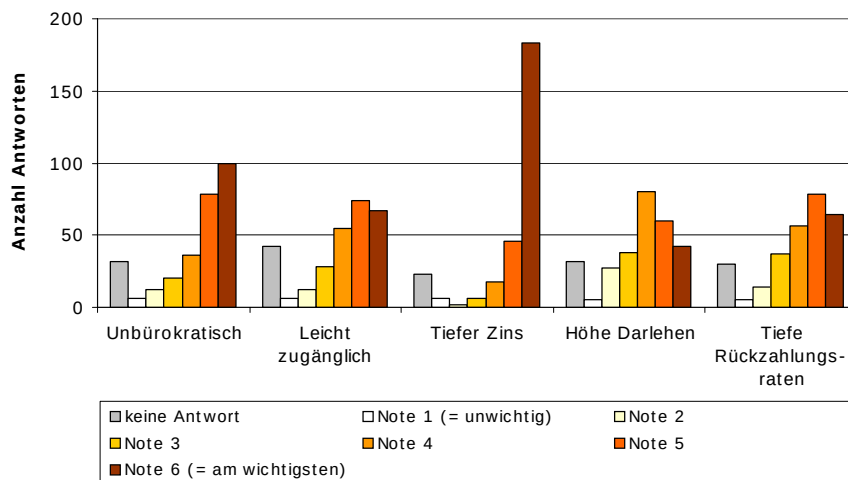
Die Auswertung der Kundenumfrage zu einer neuerlichen Inanspruchnahme der Darlehen liefert indirekt Angaben zur Frage, inwieweit die Erwartungen der bisherigen Darlehensnehmer erfüllt wurden. Gemäss Umfrage sind die Kunden der Stif-

tung mit den Darlehen und mit den Aktivitäten der Stiftung grundsätzlich sehr zufrieden. Vier Fünftel aller Darlehensnehmer würden das Darlehen erneut beanspruchen, weitere 13% tendieren ebenfalls dazu. Das Darlehen nicht mehr in Anspruch nehmen würden nur vereinzelte Kunden.

Die hohe Kundenzufriedenheit widerspiegelt sich ebenfalls bei den Weiterempfehlungen an andere potenzielle Darlehensnehmer. 70% der Darlehensnehmer haben das Förderinstrument ein oder mehrere Male weiterempfohlen. Nur etwas mehr als ein Viertel der Darlehensnehmer hat bisher keine Empfehlung weitergegeben.

Die Erwartungen der Kunden lassen sich indirekt auch über die Beurteilung der Darlehensbedingungen und ihre Vorteilhaftigkeit ableiten (vgl. Abbildung 10): Aus Sicht von knapp zwei Dritteln der Darlehensnehmer ist der tiefe Darlehenszins der wichtigste Vorteil der SFWE-Darlehen. Die nächst wichtigsten Vorteile sind die unbürokratische Darlehensvergabe, die leichte Zugänglichkeit zur Stiftung und zu den Darlehen sowie die tiefen Rückzahlungsraten. Umgekehrt wird die Höhe der Darlehen nicht als Vorteil beurteilt. Letzteres dürfte sich auch damit erklären, dass die Darlehen in den allermeisten Fällen mit einem landwirtschaftlichen Investitionskredit kombiniert werden; die pauschal gewährten Investitionskredite sind wesentlich höher als die SFWE-Darlehen.

Abbildung 10: Beurteilung der Darlehensbedingungen aus Kundensicht



Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

3.4 Ergebnisse der Vollzugsanalyse

3.4.1 Ergebnisse der Interviews zum Vollzug

In den Interviews zum Vollzug wird die Arbeit der Geschäftsstelle generell als professionell und effizient beurteilt. Die Effizienz erklärt sich unter anderem durch die enge Zusammenarbeit mit den landwirtschaftlichen Kreditkassen. Die Zusammenarbeit wird insofern auch kritisch beurteilt, als die Aktivitäten der Stiftung ausserhalb der Landwirtschaft kaum bekannt sind und ein Vollzugssystem für die Zielgruppe ausserhalb Landwirtschaft fehlt.

Tabelle 6: *Beurteilung Vollzug aus Sicht der interviewten Akteure*

Vollzugsaktivitäten	Aussagen und Ergebnisse zu den Vollzugsaktivitäten
Gesuchsbehandlung	Wartefrist lange und ungewiss für Gesuchsteller bei „nur“ 3-4 Sitzungen pro Jahr (Publikation Entscheidrhythmus) 10% der Gesuche benötigen Zusatzabklärungen
Bekanntheitsgrad	SFWE-Darlehen sind zuwenig bekannt
Verwaltungsaufwand	Verhältnis zwischen Zinseinnahmen und Personalaufwand wird ökonomisch als ungünstig eingestuft Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse alle drei Jahre ergibt zuviel Verwaltungsaufwand Annuitätenlösung statt jährliche Neuberechnung der Zinszahlungen und Amortisationen Gesuchsbehandlung vermehrt an Geschäftsstelle abgeben
Einschätzung der Geschäftsstelle	Professionelle und effiziente Abwicklung der Geschäfte
Vollzugsvorgaben	Aussagen und Ergebnisse zu den Vollzugsvorgaben
Zinsfuss	Ohne Zins Erhöhung der Tragbarkeit, echte Verbilligung Zins verstärkt den Rückzahlungsdruck und unterstützt die Entschuldung der Landwirtschaft
Limiten: widersprüchlich beurteilt	Zu tief, um auch Bauten ausserhalb Landwirtschaft zu tragen (nicht genügend EK mit 50'000.- Fr.) Zu tief – gute Steuerplanung ermöglicht viel Bestehende Einkommens- und Vermögenslimiten benachteiligen Junge und bevorteilen Ältere Bei Ausweitung der Zielgruppe sind Limiten anzupassen Finanzplan nach der Realisierung sollte ausschlaggebend sein
Vollzugsorganisation	Aussagen und Ergebnisse zur Vollzugsorganisation
Kaum Gesuche auf direktem Weg	weil landw. Vollzugssystem eingespielt ist (Beratung, technische Abklärungen, Tragbarkeitsrechnung und Risikoabklärungen) weil Vollzugssystem für Zielgruppe ausserhalb Landwirtschaft nicht aufgebaut ist und Stiftung zuwenig bekannt ist
Sehr viele Gesuche auf indirektem Weg: Landw. Beratung zusammen mit Kreditkasse	Wohneigentum im ländlichen Raum meist Landwirtschaft Eingespieltes Vollzugsteam für Investitionskredite SFWE-Darlehen meist in Kombination mit Investitionskrediten Anzahl abhängig von „Politik, Haltung“ Kreditkasse und Beratung

Quelle: Auswertung Interviews

3.4.2 Ergebnisse der Datenauswertung zum Vollzug

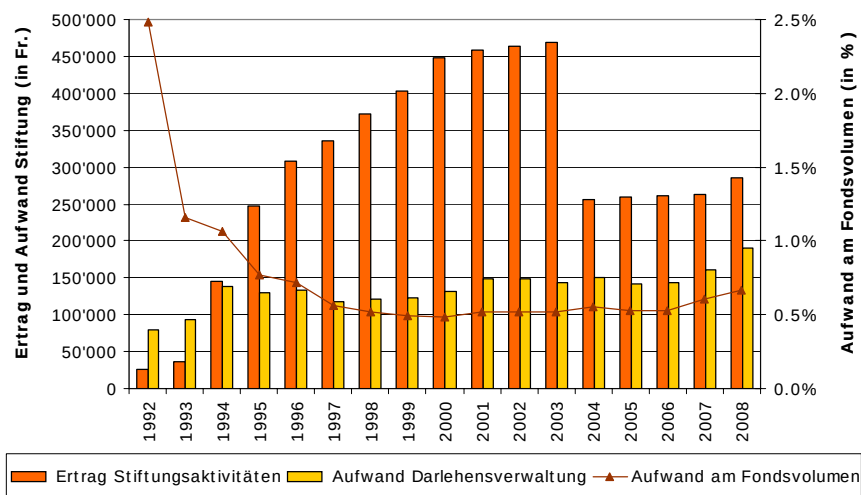
Aufwände und Erträge der Stiftung

Der Aufwand der Stiftung für die Prüfung neuer Darlehensgesuche und für die Verwaltung der bewilligten Darlehen liegt im Mittel der fünf Jahre 2004 bis 2008 bei 157'400 Fr. (ohne Ablieferung von Darlehenszinsen). Pro Darlehen entspricht dies

jährlichen Kosten von 136 Fr. Bei Erträgen von 265'300 Fr. verzeichnet die Stiftung einen jährlichen Ertragsüberschuss von 70'600 Fr.

Gemessen am Saldo der bewilligten Darlehen liegt der Aufwand bei 0.6% des Darlehensvolumens. Im Vergleich dazu werden die Administrationskosten der Banken im Hypothekargeschäft auf 0.15% geschätzt³. Die mittlere Hypothek ist mit 375'000 Fr. jedoch deutlich grösser als das mittlere SFWE-Darlehen von 56'300 Fr.

Abbildung 11: Erträge und Aufwände der Stiftung



Quelle: Jahresrechnungen SFWE

Wichtigste Kostenposition sind die Personalkosten der Geschäftsstelle mit rund drei Viertel des Aufwandes. Weitere wichtige Kostenpositionen sind die Entschädigung der landwirtschaftlichen Kreditkassen (6% des Aufwandes) und der Aufwand für den Stiftungsausschuss und für die Revision (zusammen 6% des Aufwandes).

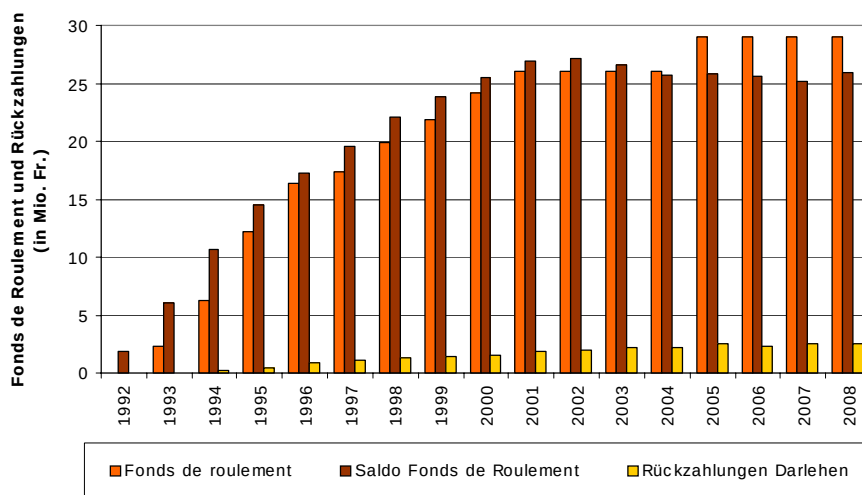
Auf der Ertragsseite der Stiftung zeigt sich die Anpassung im Entschädigungssystem deutlich: Während die Stiftung bis 2003 die Darlehenszinsen als Erträge verbuchte und daraus ihren Aufwand finanzierte, werden die Darlehenszinsen seither von der Stiftung an den Bund abgeführt. Als Folge dieser Anpassung wird der Aufwand der Stiftung für die Bearbeitung der Gesuche und die Darlehensverwaltung seit 2004 durch den Bund direkt entschädigt. Pro geprüftes Gesuch erhält die Stiftung 500 Fr., die Verwaltung der laufenden Darlehen wird pro Jahr mit 200 Fr. pro Darlehen vergütet. Im Mittel der letzten fünf Jahre erhielt die Stiftung für die Gesuchsbearbeitung rund 24'000 Fr. und für die Darlehensverwaltung 195'000 Fr., was einem Anteil an den Erträgen von 9% resp. 73% entspricht. Gemessen am Volumen der neu bewilligten Darlehen liegt die Entschädigung für die Gesuchsbearbeitung bei 0.9%. Gemessen am Saldo des Fonds de Roulement entspricht die Entschädigung für die Verwaltung der Darlehen einem Anteil von 0.7%.

³ NZZ Online „Sinkende Margen im Schweizer Hypothekargeschäft“ vom 11. März 2008 (Zugang: http://www.nzz.ch/finanzen/nachrichten/sinkende_margen_hypothekargeschaeft_1.687316.html; Abruf: 20. Februar 2010).

Mittel des Fonds de roulement

Der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) steht für die Gewährung der Darlehen ein Fonds de roulement zur Verfügung. Gemäss Jahresrechnung 2008 hat der Fonds ein Volumen von 29.1 Mio. Fr. Per Ende 2008 lag der Saldo der Darlehen bei 25.9 Mio. Fr.; im Jahr 2008 wurden 78 Darlehen mit einem Volumen von 4.3 Mio. Fr. bewilligt. Nach Ausschöpfung des maximalen Fondsvolumens von 30 Mio. Fr. können aus den jährlichen Rückzahlungen von rund 1.5 Mio. Fr. nur noch gut 25 Darlehen pro Jahr bewilligt werden.

Abbildung 12: Entwicklung Fonds de Roulement zwischen 1992 und 2008



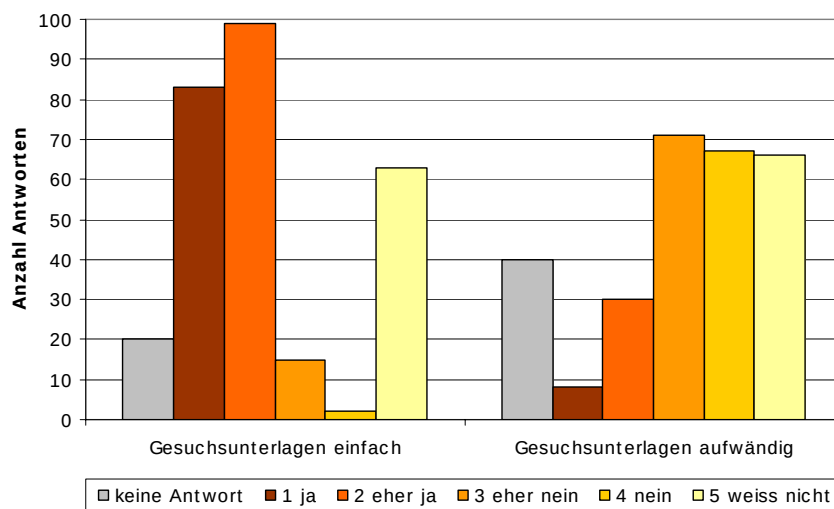
Quelle: Jahresrechnungen SFWE

3.4.3 Ergebnisse der Kundenumfrage zum Vollzug

Beurteilung der Gesuchsunterlagen

Ein wichtiger Aspekt aus Sicht der Kunden sind die Gesuchsunterlagen, welche an die Stiftung eingereicht werden müssen. In der Kundenumfrage beurteilen 65% der Darlehensnehmer die Gesuchsunterlagen als verständlich resp. einfach. Die Hälfte der Darlehensnehmer ist zudem der Meinung, dass das Ausfüllen nicht oder eher nicht zeitaufwändig war. Die positive Beurteilung der Gesuchsunterlagen dürfte damit zusammenhängen, dass ein sehr hoher Anteil der Gesuche via landwirtschaftlicher Beratungsdienste und Kreditkassen eingereicht werden. Entsprechend ist davon auszugehen, dass viele Gesuche im direkten Kontakt mit diesen Organisationen oder direkt durch die landwirtschaftlichen Betriebsberater ausgefüllt werden.

Abbildung 13: Beurteilung der Gesuchsunterlagen

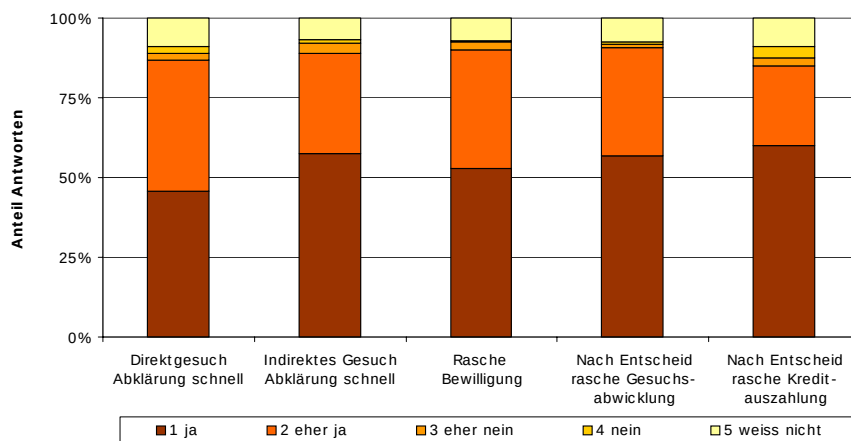


Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

Beurteilung Gesuchsprozess aus Kundensicht

Der Ablauf von der Anfrage bis zur Auszahlung des Darlehens wird mit wenigen Ausnahmen als speditiv beurteilt (Abbildung 14). Dies gilt sowohl für Gesuche, welche direkt bei der Stiftung eingereicht werden wie auch für Gesuche, welche über die landwirtschaftliche Beratung und/oder die landwirtschaftlichen Kreditkassen gestellt werden (indirekte Gesuche).

Abbildung 14: Beurteilung Gesuchsprozess aus Kundensicht



Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

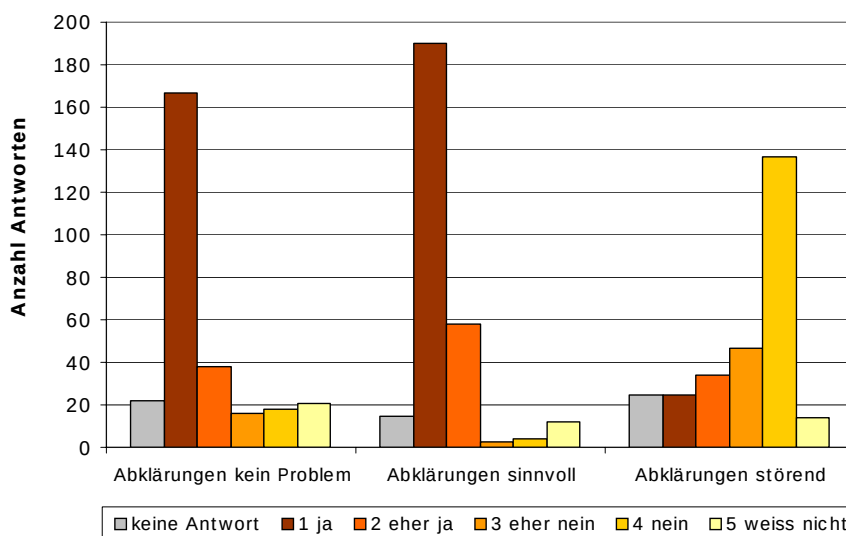
Beurteilung der Abklärungen zu den Einkommens- und Vermögenslimiten

Ziel der Stiftung ist die Förderung von Wohneigentum für Haushalte mit geringem Einkommen. Entsprechend ist die Darlehensvergabe an Einkommens- und Vermögenslimiten geknüpft: Das bundessteuerpflichtige Einkommen des Gesuchstellers darf höchstens 50'000 Fr. betragen, wobei pro minderjährigem Kind und pro Kind in Ausbildung ein Zuschlag von 2500 Fr. gewährt wird. Das Finanzvermögen des Ge-

suchstellers darf höchstens 144'000 Fr. betragen. Beim Vermögen sind für Kinder Zuschläge von 16'900 Fr. pro Kind vorgegeben.

Als Grundlage für die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse müssen die Gesuchsteller mit dem Gesuch eine Steuerbescheinigung an die Stiftung einreichen. Gemäss Kundenumfrage werden diese Abklärungen als unproblematisch eingestuft (vgl. Abbildung 15); für 60% der Darlehensnehmer sind die Abklärungen bei der Darlehensvergabe kein Problem und 70% erachten diese als sinnvoll. Dennoch empfinden 50% der Kunden die Abklärungen als störend.

Abbildung 15: Beurteilung der Abklärungen zu den Einkommens- und Vermögenslimiten vor der Darlehensvergabe



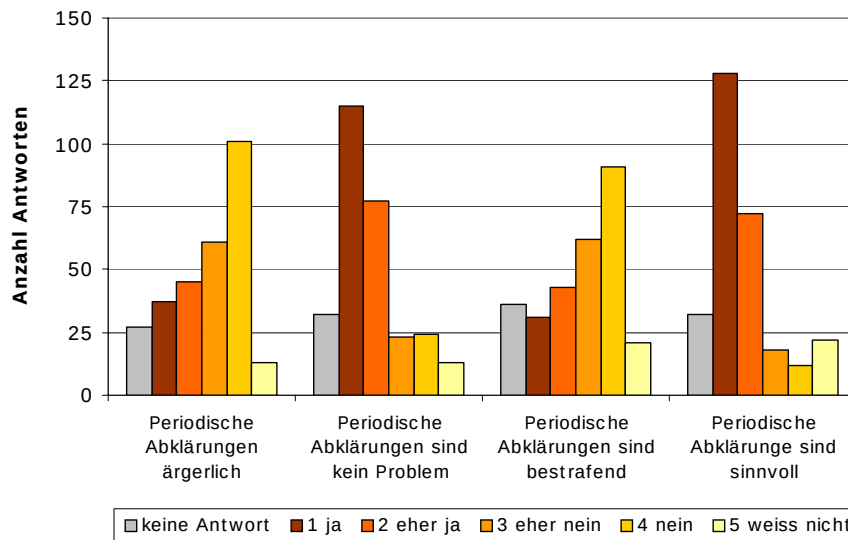
Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Darlehensnehmer werden nach der Gesuchsbewilligung alle drei Jahre überprüft. Übersteigen Einkommen und Vermögen die gültigen Limiten, so werden die Tilgungsleistungen erhöht oder die Darlehen im Extremfall gekündigt. Von 1992 bis Anfang 2005 wurden die Darlehensbedingungen bis zu einer Überschreitung um 20% nicht angepasst, bei einer Überschreitung der Limiten um 20% bis 30% wurde die erforderliche Tilgungsleistung verdoppelt. Noch höhere Überschreitungen hatten die Kündigung des Darlehens zur Folge. Seit Anfang 2005 werden bis zu einer Überschreitung der Einkommens- und Vermögenslimite um 25% keine Sanktionen vollzogen, bei einer Überschreitung um 25% bis 50% werden die Tilgungsleistungen verdoppelt, bei einer Überschreitung um 50% bis 75% werden diese verdreifacht. Erst bei einer Überschreitung der gültigen Limiten um mehr als 75% erfolgt die Kündigung des Darlehens. Die höheren Limiten erlauben es den Kreditnehmern, ihre Einkommens- und Vermögenssituation zu verbessern, ohne dass sich dies negativ auf die Darlehensbedingungen auswirkt oder aus der wirtschaftlichen Entwicklung sogar die Kündigung des Darlehens folgt.

In der Kundenumfrage werden die periodischen Abklärungen zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen als unproblematisch und als sinnvoll erachtet (vgl.

Abbildung 16). Trotz dieser grundsätzlich positiven Beurteilung empfinden 30% der Darlehensnehmer die Abklärungen dennoch als ärgerlich und 26% empfinden sie als bestrafend. Letzteres hängt damit zusammen, dass sich eine positive Einkommensentwicklung unter Umständen negativ auf die Darlehensbedingungen auswirkt. Insbesondere können einmalige Einkommensschwankungen eine Erhöhung der Tilgungsraten oder im Extremfall die Kündigung zur Folge haben.

Abbildung 16: Beurteilung der periodischen Abklärungen zu den Einkommens- und Vermögenslimiten



Quelle: Auswertung Kundenumfrage (n = 282)

3.5 Ergebnisse der Wirkungsanalyse

3.5.1 Wirkung aus Sicht der interviewten Experten

In Tabelle 7 sind die wichtigsten Ergebnisse zur Wirkung des Instrumentes aus der Sicht der interviewten Experten aufgeführt. In Bezug auf die Entwicklung des ländlichen Raumes wie auch der Wohnsituation gehen die Experten von einer minimalen Wirkung aus, weil die Investitionen auch ohne SFWE-Darlehen realisiert würden. Allgemein wird der Bedarf für die Wohnbauförderung nicht nur in der Landwirtschaft, sondern bei allen Haushalten im ländlichen Raum als gegeben beurteilt.

Wichtige Vorteile der Darlehen sind einerseits die verbesserte Tragbarkeit der Investitionen für einkommensschwache Betriebe, wenn SFWE-Darlehen zur Finanzierung eingesetzt werden und die Darlehensnehmer vom Zinsvorteil der Darlehen gegenüber Bankhypotheken profitieren. Andererseits unterstützt die Rückzahlungspflicht der Darlehen die Entschuldung der Landwirtschaft.

Tabelle 7: Beurteilung der Wirkung aus Sicht der interviewten Akteure

Bereich	Aussagen und Ergebnisse zur Wirkung
Entwicklung ländlicher Raum	Minimale Wirkung, weil meist Mitnahmeeffekt der Investitionskredite für Wohnbauten
	Multiplikatorwirkung der Investitionen für lokales Gewerbe, diese hängt meist aber auch mit den Investitionskrediten zusammen
Wohn-situation	SFWE unterstützt „kleinere Bauvorhaben“ - Verbesserung der Wohnqualität
	Mitnahmeeffekt: Bauten würden ohne SFWE-Darlehen realisiert
Tragbarkeit	Vorteil der besseren Tragbarkeit, wenn zusätzlich SFWE-Darlehen zur Finanzierung eingesetzt werden
	Zinsaufwand wird zusätzlich reduziert, auch bei tiefen Zinsen für Hypotheken
Weitere Effekte	Pflicht zur Rückzahlung der Darlehen unterstützt die Entschuldung der Landwirtschaft
	Unterstützt Eigenverantwortung und bringt Kostenwahrheit

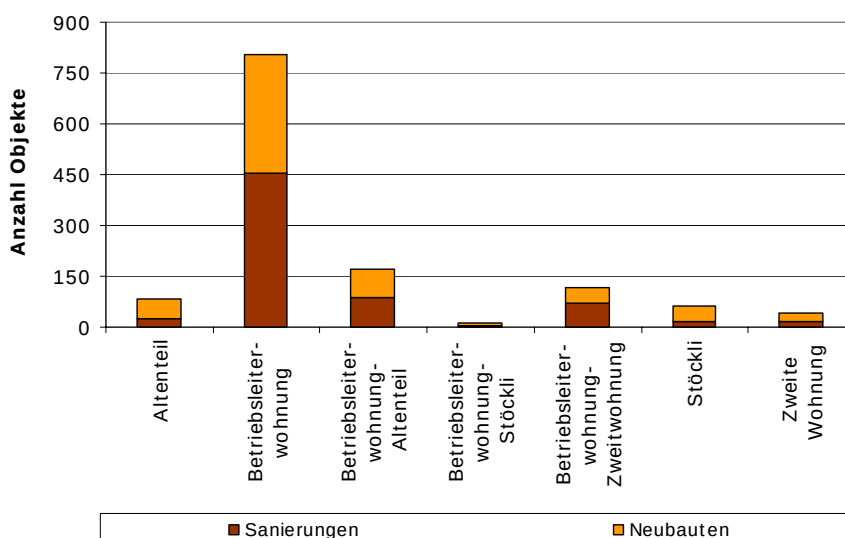
Quelle: Auswertung Interviews

3.5.2 Ergebnisse der Datenauswertung zur Wirkung

Art der unterstützten Objekte und Höhe der Darlehen

Mit den Darlehen der SFWE wurden in der Vergangenheit in erster Linie landwirtschaftliche Betriebsleiterwohnungen unterstützt; rund zwei Drittel aller Darlehen entfallen auf diese Kategorie. Weitere wichtige Objektarten sind Betriebsleiterwohnungen mit Altenteil mit einem Anteil von 12% der gewährten Darlehen und die Sanierung oder der Neubau einer zweiten Wohnung mit einem Anteil von 9%.

Abbildung 17: Art der unterstützten Objekte



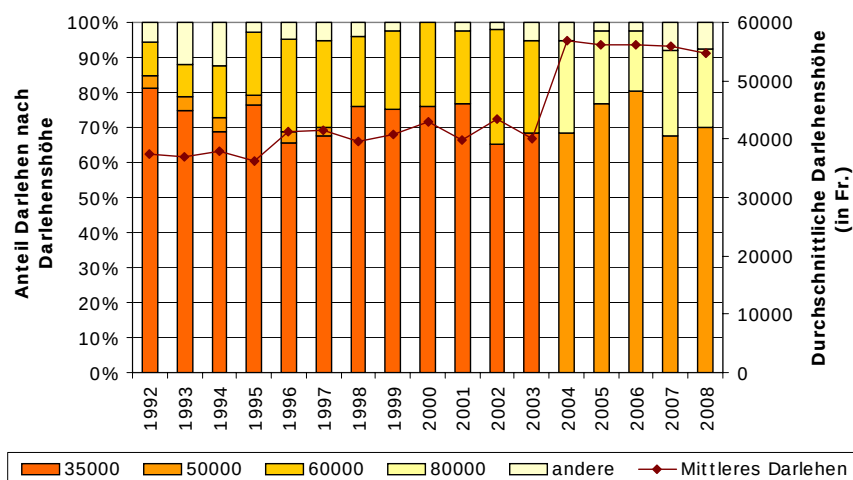
Quelle: Auswertung Stammdaten SFWE und Kundenumfrage

Jeweils rund die Hälfte der getätigten Investitionen entfallen auf Neubauten oder Sanierungen. Bei den Altenteilen, beim Stöckli und bei den Zweitwohnungen ist der Neubauanteil deutlich höher, bei den Betriebsleiterwohnungen und den Betriebslei-

ter-Zweitwohnungen mit 44% resp. 40% dagegen tiefer. Die Unterschiede dürften sich im Wesentlichen dadurch erklären, dass die Betriebsleiterwohnung in der Regel mit den übrigen landwirtschaftlichen Gebäuden resp. mit dem Hofstandort verbunden ist und damit vor allem bestehende Häuser und Wohnungen umgebaut werden. Umgekehrt werden Altenteile oder Stöckli offensichtlich vermehrt neu gebaut, was sich unter anderem mit den steigenden Raumbedürfnissen und mit dem Wunsch, für die verschiedenen Generationen getrennte Wohnungen zu haben, erklärt.

Die durchschnittliche Höhe der Darlehen und ihre Verteilung haben sich zwischen 1992 und 2008 in zwei Schritten verändert. Während von 1992 bis 1995 im Mittel Darlehen von 37'200 Fr. bewilligt wurden, lag die mittlere Darlehenshöhe von 1996 bis 2003 bei 41'100 Fr. Mit der Erhöhung der möglichen Darlehen im Jahr 2004 stieg die durchschnittliche Darlehenshöhe in den letzten fünf Jahren auf 56'000 Fr. Die Anpassung bei der Darlehenshöhe zeigt sich auch bei der Verteilung der Darlehen: Von 1992 bis 2003 entfielen zwei Drittel bis drei Viertel der bewilligten Darlehen auf die Kategorie 35'000 Fr., ab 2005 wurden in 70% bis 80% der Fälle Darlehen von 50'000 Fr. gewährt.

Abbildung 18: Verteilung der Darlehen nach Darlehensgrösse von 1992 bis 2008



Quelle: Auswertung Stammdaten SFWE

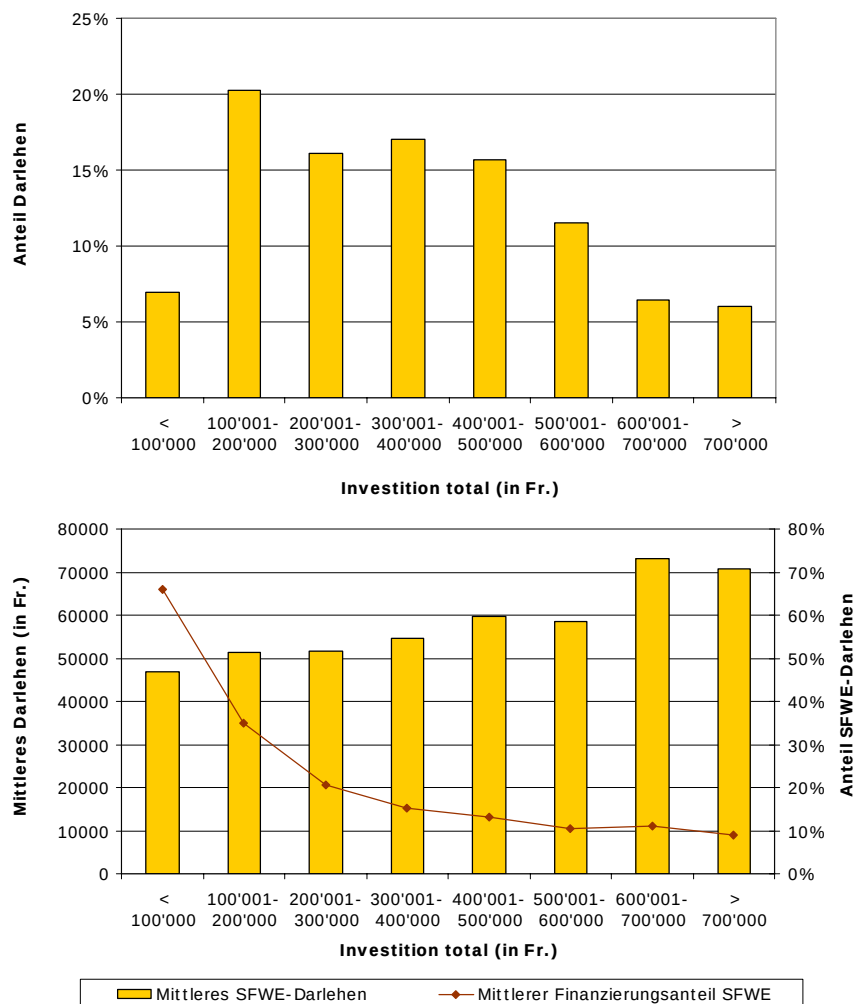
Bedeutung der SFWE-Darlehen für die Finanzierung von Wohneigentum

Anteilmässig am meisten Darlehen werden für Investitionen zwischen 100'000 und 200'000 Fr. gewährt. Jedes fünfte SFWE-Darlehen entfällt auf diese Investitionskategorie. Jeweils rund 16% der Darlehen werden für die drei Kategorien „200'000 bis 300'000“, „300'000 bis 400'000“ und „400'000 bis 500'000“ Franken gewährt. Deutlich weniger Darlehen werden für Investitionen von weniger als 100'000 und mehr als 500'000 Fr. bewilligt; ersteres hängt primär davon ab, dass Investitionen von weniger als 50'000 Fr. nicht darlehensberechtigt sind.

Aufgrund der beschränkten Höhe der SFWE-Darlehen nimmt ihr Finanzierungsanteil mit zunehmender Höhe der Investitionen ab. Während der Anteil bei den Investitio-

nen von weniger als 100'000 Fr. bei 66% liegt, sinkt er mit steigender Investitionshöhe kontinuierlich bis auf 10% ab.

Abbildung 19: Darlehensverteilung nach Höhe der Investitionen von 2004 bis 2008



Quelle: Detailauswertung elektronische Dossiers (ab 2004 verfügbar)

Die Bedeutung der SFWE-Darlehen für die Finanzierung von Investitionen lässt sich auch über die weiteren Förderinstrumente ableiten. Von allen zwischen 2004 und 2008 über SFWE-Darlehen mitfinanzierten Investitionen profitierten etwas mehr als drei Viertel von landwirtschaftlichen Investitionskrediten, 6% von kantonalen Agrarkrediten und 20% von kantonalen à fonds perdu Beiträgen. Einzelne Gesuche wurden neben den SFWE-Darlehen über Investitionskredite und kantonale Agrarkredite oder neben den SFWE-Darlehen über Investitionskredite, kantonale Agrarkredite und kantonale à fonds perdu Beiträge unterstützt, wobei verschiedenste Kombinationen zu beobachten sind.

Die Co-Finanzierung der SFWE-Darlehen mit weiteren öffentlichen Förderprogrammen wird auch in der Detailauswertung der Finanzierung der Bauvorhaben deutlich:

- Von allen mit SFWE-Darlehen unterstützten Bauvorhaben werden nur gerade 17% ohne Unterstützung aus weiteren öffentlichen Förderprogrammen reali-

siert. Bei diesen meist kleineren Vorhaben werden 37% des Bauvolumens über die SFWE-Darlehen finanziert.

- 60% aller SFWE-Darlehen werden für ein Bauvorhaben bewilligt, welches zusätzlich nur über einen landwirtschaftlichen Investitionskredit finanziert wird. Der kumulierte Finanzierungsanteil der beiden öffentlichen Programme liegt bei 59% des Bauvolumens. Bei den Investitionen bis zu 200'000 Fr. werden mehr als vier Fünftel der Baukosten über diese beiden Förderinstrumente finanziert, bei den Investitionen zwischen 200'000 und 400'000 Fr. liegt der kumulierte Finanzierungsanteil bei rund 60%.
- 11% der mit SFWE-Darlehen unterstützten Vorhaben profitieren gleichzeitig von einem landwirtschaftlichen Investitionskredit und von kantonalen à fonds perdu Beiträgen. Bei diesen Bauvorhaben decken die öffentlichen Förderinstrumente 62% der Investitionssumme.
- 3% der Bauvorhaben werden über SFWE-Darlehen, landwirtschaftliche Investitionskredite, kantonale à fonds perdu Beiträge und kantonale Agrarkredite finanziert. Der kumulierte Anteil der öffentlichen Finanzierungsinstrumente liegt bei 71% des Bauvolumens.

Tabelle 8: Anteil der SFWE-Darlehen mit weiteren öffentlichen Unterstützungen

Art der öffentlichen Unterstützung	Anteil der Gesuche	Kumulierter Finanzierungsanteil der öffentlichen Förderprogramme
SFWE-Darlehen + landw. Investitionskredit	60%	59%
SFWE-Darlehen + kantonale Beiträge à fonds perdu	5%	41%
SFWE-Darlehen + landw. Investitionskredit + kantonale Beiträge à fonds perdu	11%	62%
SFWE-Darlehen + landw. Investitionskredit + kantonale Beiträge à fonds perdu + kantonaler Agrarkredit	3%	71%

Quelle: Auswertung Angaben Gesuchsformulare (ab 2004)

Nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) können landwirtschaftliche Grundstücke nur bis zur Belastungsgrenze mit Grundpfandrechten belastet werden⁴. Mit dieser Beschränkung soll eine zu starke Verschuldung der Landwirtschaft verhindert werden. Von der Begrenzung ausgenommen sind landwirtschaftliche Investitionskredite und Darlehen für die Wohnbauförderung (Art. 75 BGBB). Von den SFWE-Darlehen wird rund ein Viertel ausserhalb der Belastungsgrenze bewilligt. Während bei den kleineren Investitionen die Belastungsgrenze in

⁴ Gemäss Art. 73 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) entspricht die Belastungsgrenze der Summe des um 35 Prozent erhöhten landwirtschaftlichen Ertragswerts und des Ertragswerts der nichtlandwirtschaftlichen Teile. Der Ertragswert entspricht nach Art. 10 BGBB dem Kapital, das mit dem Ertrag eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bei landesüblicher Bewirtschaftung zum durchschnittlichen Zinssatz für erste Hypotheken verzinst werden kann. Für die Feststellung des Ertrags und des Zinssatzes ist auf das Mittel mehrerer Jahre abzustellen.

den allermeisten Fällen eingehalten wird, wird für Investitionen zwischen 500'000 und 600'000 Fr. knapp die Hälfte der SFWE-Darlehen ausserhalb der Belastungsgrenze bewilligt. Bei den Investitionen über 600'000 Fr. liegt dieser Anteil bei 70%.

Tabelle 9: Anteil der über Belastungsgrenze gewährten SFWE-Darlehen

Investition	Mittlere Investition	Anteil Darlehen	
		Total	Über Belastungsgrenze
< 100	75'180	7%	0%
100 - 200	152'930	20%	5%
200 - 300	253'200	16%	17%
300 - 400	364'160	17%	16%
400 - 500	457'320	16%	32%
500 - 600	561'390	12%	46%
600 - 700	665'300	6%	68%
> 700	790'610	6%	71%
Alle	363'100	100%	27%

Quelle: Auswertung Angaben Gesuchsformulare (ab 2004)

Die SFWE-Darlehen sind für die Finanzierung von Bauvorhaben auch insofern von Bedeutung, als diese zur Kompensation von fehlendem Eigenkapital eingesetzt werden können. Ohne Berücksichtigung der SFWE-Darlehen liegt der Finanzierungsanteil der Eigenmittel bei 11% der totalen Investitionssumme; vier Fünftel aller Bauvorhaben, welche über ein SFWE-Darlehen mitfinanziert werden, weisen einen Eigenfinanzierungsanteil von weniger als 20% auf. Werden die SFWE-Darlehen ebenfalls als Eigenkapital angerechnet, so steigt der mittlere Finanzierungsanteil der Eigenmittel auf 35%. Zusammen mit den SFWE-Darlehen unterschreiten nur noch rund ein Fünftel der Bauvorhaben die Schwelle von 20% Eigenkapital.

Tabelle 10: Eigenfinanzierungsanteil der mit SFWE-Darlehen unterstützten Bauvorhaben

Investition (in 1000 Fr.)	Eigene Mittel		Eigene Mittel und SFWE-Darlehen	
	Finanzierungsanteil	Anteil Projekte mit < 20 % EK	Finanzierungsanteil	Anteil Projekte mit < 20 % EK
< 100	11%	76%	79%	0%
100 - 200	10%	84%	48%	0%
200 - 300	11%	77%	33%	3%
300 - 400	10%	89%	27%	32%
400 - 500	11%	82%	25%	35%
500 - 600	15%	68%	26%	44%
600 - 700	13%	71%	24%	43%
> 700	10%	85%	19%	54%
Alle	11%	80%	35%	22%

Quelle: Auswertung Angaben Gesuchsformulare (ab 2004)

Einsatz der Mittel nach Kantonen und Gemeinden

Die von der Stiftung gewährten Darlehen konzentrieren sich geographisch stark. Die Kantone Bern und Luzern verzeichnen per Ende 2008 fast 50% aller bewilligten Darlehen, die fünf Kantone Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Luzern und Bern zusammen vier Fünftel aller Darlehen (vgl. Tabelle 11). Keine Darlehen wurden bisher in Nidwalden, Graubünden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Basel-Stadt und Genf gewährt. Die Konzentration auf einzelne Kantone erklärt sich unter anderem durch die Beteiligung der Kreditkassen an der Stiftung. So sind z.B. die mit dem Vollzug der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen beauftragten Organisationen der Kantone Bern, Luzern, Baselland, Obwalden, Solothurn oder Zürich Gründungstifter, diejenigen der Kantone St. Gallen und Thurgau sind Mitstifter.

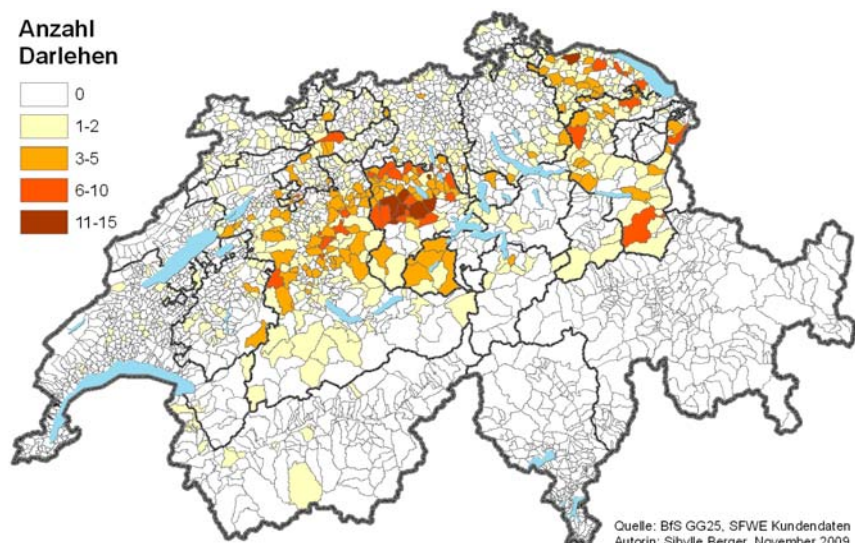
Tabelle 11: Anzahl Darlehen, Darlehenssumme und Bauvolumen nach Kantonen

Kanton	Anzahl Darlehen	Bewilligte Darlehen	Bauvolumen
AR	3	105'000	660'000
GL	4	230'000	1'144'000
NE	5	225'000	1'411'570
ZG	5	225'000	2'552'460
SH	6	225'000	1'856'800
SZ	6	335'000	2'839'000
UR	8	350'000	3'040'000
VS	12	465'000	4'434'350
OW	17	835'000	7'483'400
BL	18	735'000	6'390'200
FR	25	1'185'000	9'099'200
VD	26	938'000	5'173'230
JU	27	1'045'000	7'296'700
ZH	47	2'205'001	14'384'796
AG	66	2'570'000	19'984'050
SO	106	4'645'000	31'320'902
SG	120	4'825'000	38'967'912
TG	135	5'560'000	41'968'745
LU	285	13'393'000	108'040'267
BE	338	13'821'000	92'597'606
Total	1'259	53'917'001	400'645'188

Quelle: Jahresbericht SFWE 2008

Die räumliche Konzentration zeigt sich nicht nur auf Kantonsebene, sondern auch auf der Ebene der Gemeinden (vgl. Abbildung 20). Während aus einer Vielzahl von Gemeinden keine Darlehensgesuche an die SFWE gestellt wurden, verzeichnen einzelne Gemeinden mehr als zehn bewilligte Darlehen. Offensichtlich ist das Instrument der Wohnbauförderung je nach Kanton resp. Gemeinde unterschiedlich gut bekannt. In Gemeinden mit sehr vielen Darlehen dürfte sich dies neben dem Engagement der landwirtschaftlichen Kreditkassen auch durch den hohen Anteil der Darlehensnehmer, welche das Förderinstrument weiterempfohlen haben, erklären.

Abbildung 20: Anzahl Darlehen nach Gemeinden 1992 bis Juni 2009

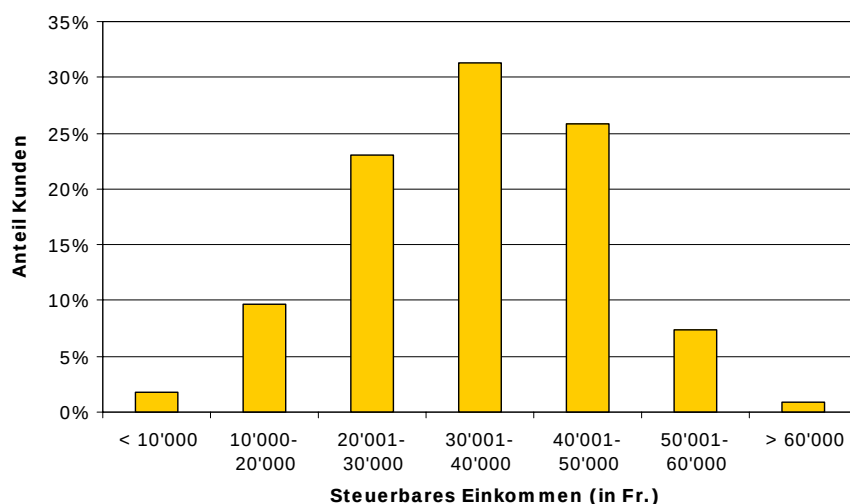


Quelle: Auswertung Stammdaten SFWE

Wirtschaftliche Verhältnisse der Darlehensnehmer

Ziel der Stiftung ist die Förderung von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen. Die Auswertung der Gesuchsformulare für die Jahre 2004 bis 2008 bestätigt, dass von den bewilligten Darlehen 32% auf Darlehensnehmer mit einem steuerpflichtigen Einkommen von 30'000 bis 40'000 Fr. entfallen, 23% resp. 26% der Kunden weisen Einkommen zwischen 20'000 und 30'000 Fr. bzw. zwischen 40'000 und 50'000 Fr. aus. Mehr als 11% aller Darlehen werden Kunden gewährt, welche über steuerpflichtige Einkommen von weniger als 20'000 Fr. verfügen.

Abbildung 21: Einkommensverhältnisse der Darlehensnehmer



Quelle: Auswertung Angaben Gesuchsformulare (ab 2004)

Die Verteilung der Darlehen nach den Einkommensklassen ist insofern von Bedeutung, als es keinen direkten Zusammenhang zwischen den verfügbaren Einkommen und der Höhe der getätigten Investitionen gibt. Auch bezüglich der Art der Finanzie-

rung der Investitionen gibt es nach den Einkommensklassen nur geringfügige Unterschiede (vgl. Tabelle 12). So variiert der mittlere Eigenmittelanteil zwischen 9% und 14% und der Finanzierungsanteil der Hypotheken zwischen 25% und 45%. Für die Finanzierung unbedeutend sind Privatarlehen mit einem Anteil von 2% bis 4%.

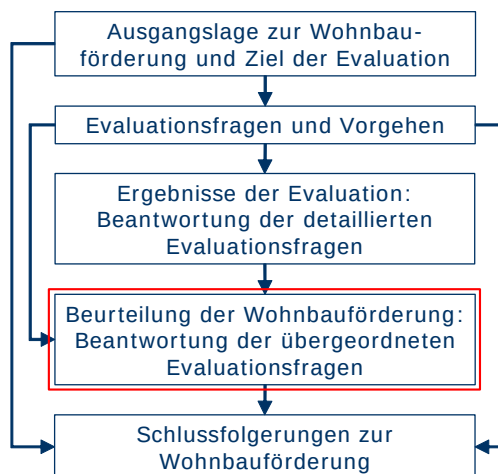
Bei den Förderinstrumenten zeigt sich, dass die kantonalen à fonds perdu Beiträge und die kantonalen Agrarkredite primär einkommensschwachen Darlehensnehmern zukommen; der Anteil an der Finanzierung ist aber gering. Demgegenüber sind die Investitionskredite sehr viel wichtiger; der Finanzierungsanteil variiert zwischen den Einkommensklassen zwischen 22% und 33%. Im Mittel werden 28% der Investitionen über Investitionskredite finanziert. Der mittlere Anteil der SFWE-Darlehen ist mit 15% praktisch halb so gross, wobei sich zwischen den Einkommensklassen praktisch keine Unterschiede zeigen.

Tabelle 12: Mittlere Investitionen und Finanzierungsquellen nach Einkommensklassen

Einkommen	Mittlere Investition	Finanzierungsanteil							
		Eigenmittel	Eigenleistung	Privatarlehen	Hypothek	Kant. Beiträge à fonds perdu	Investitions-kredit	Kant. Agrar-kredite	Darlehen SFWE
< 20'000	390'500	14%	7%	4%	29%	6%	22%	3%	14%
20'000-30'000	315'200	11%	6%	3%	25%	4%	33%	1%	17%
30'000-40'000	394'300	10%	6%	3%	35%	3%	28%	1%	15%
40'000-50'000	347'000	12%	6%	4%	31%	2%	29%	0%	16%
> 50'000	422'900	9%	5%	2%	45%	0%	26%	0%	14%
Alle	365'800	11%	6%	3%	32%	3%	28%	1%	15%

Quelle: Auswertung Angaben Gesuchsformulare (ab 2004)

4 Beurteilung der Aktivitäten der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum



Die Beurteilung der heutigen Aktivitäten der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum fokussiert auf die übergeordneten Fragen der Evaluation: Welche Stärken und Schwächen hat das bestehende Förderinstrument? Werden die Ziele erreicht? Diese Fragen werden auf Basis der in Kapitel 3 dargestellten Ergebnisse der Evaluation beantwortet. Die Beurteilung ist entlang dem Programmbaum von oben, beginnend mit den Auswirkungen, nach unten zu den Rahmenbedingungen gegliedert.

4.1 Bewertung Wirkungen

Die Bewertung der Wirkungen erfolgt einerseits über die dem heutigen Förderinstrument zugrunde liegenden Zielsetzungen (vgl. Tabelle 3: Programmanalyse) und andererseits über die Bedeutung des Instrumentes für die Entwicklung im ländlichen Raum (vgl. Ergebnisse der Kontextanalyse in Kapitel 3.2).

4.1.1 Bewertung der Zielerreichungen bzgl. Wohneigentumsförderung

Ziel „Förderung preisgünstiger Wohnraum im ländlichen Raum“

Die Wirkung der SFWE-Darlehen auf die Wohnraumsituation im ländlichen Raum ist als schwach einzuschätzen. Im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten sind die eingesetzten Mittel gering und die Anzahl der gewährten Darlehen ist klein. Gleichzeitig beschränkt sich das heutige Instrument auf Landwirtschaftsbetriebe; mit Ausnahme von wenigen agrarischen Gemeinden macht die Landwirtschaft selbst im ländlichen Raum nur noch einen geringen Anteil an den Privathaushalten aus. Im Einzelfall unterstützt das Instrument jedoch die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum. Für die Zielgruppe der Landwirtschaftsbetriebe ist jedoch festzuhalten, dass in erster Linie Projekte zur Erhaltung oder Verbesserung der bestehenden Wohnhäuser unterstützt werden. Der Kauf erfolgt dagegen in der Regel im Rahmen der landwirtschaftlichen Betriebsnachfolge.

Ziel „Verbesserung Wohnsituation im ländlichen Raum“

Die Stärke des Instrumentes liegt in der qualitativen Verbesserung der Wohnsituation im ländlichen Raum. Aufgrund der tiefen Eintretenslimite für Bauvorhaben von 50'000 Fr. werden auch kleinere (Sanierungs-) Projekte unterstützt, welche zu einer Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität beitragen. Generell zeigt sich jedoch, dass das Instrument hohe Mitnahmeeffekte aufweist, indem die Darlehen in

den allermeisten Fällen für den Investitions- und den Wohnsitzentscheid nicht ausschlaggebend sind. Entsprechend würden die meisten Vorhaben - allenfalls in angepasster Form - auch ohne die SFWE-Darlehen realisiert. Die hohen Mitnahmeeffekte erklären sich unter anderem auch damit, dass sehr viele, vor allem grössere Bauvorhaben über mehrere öffentliche Förderinstrumente finanziert werden. Im Vordergrund stehen dabei die landwirtschaftlichen Investitionskredite.

Für die Einordnung der Mitnahmeeffekte ist zu beachten, dass die Bedeutung der Darlehen von den Kunden im Einzelfall eher unterschätzt werden dürfte. Einerseits weisen sehr viele der mit SFWE-Darlehen unterstützten Bauvorhaben einen Eigenfinanzierungsanteil von weniger als 20% auf. Entsprechend ist unklar, ob das Projekt auch ohne SFWE-Darlehen überhaupt finanzierbar und aufgrund einer höheren Zinsbelastung tragbar gewesen wäre. Andererseits werden rund ein Viertel der Darlehen über der Belastungsgrenze bewilligt; eine Finanzierung durch eine höhere Bankhypothek anstelle des SFWE-Darlehens ist in diesen Fällen nicht möglich.

Ziele „Reduktion Wohnkosten und tragbare Finanzierung von selbst genutztem Wohneigentum“

Die Evaluation bestätigt, dass sich die finanzielle Belastung und damit die Wohnkosten dank der Darlehen reduzieren. Die Wirkung ist bei der aktuell geringen Zinsdifferenz zwischen Bankhypotheken und den SFWE-Darlehen jedoch deutlich tiefer als noch in den neunziger Jahren. Trotzdem haben die Darlehen eine stabilisierende Wirkung, weil der Zinssatz über die ganze Laufzeit konstant bleibt und die Wohnkosten damit geringeren Schwankungen unterworfen sind.

Die reduzierten Wohnkosten für Haushalte mit geringen Einkommen und Vermögen verbessern gleichzeitig die finanzielle Tragbarkeit von selbst genutztem Wohnraum. Obwohl die Darlehen nicht entscheidend für die Investitionen sind, verbessern sie die finanzielle Ausgangslage, weil weniger Bankkredite aufgenommen werden müssen und die Projekte dank der tieferen Zinsbelastung eher tragbar sind.

Die Bedeutung der SFWE-Darlehen für die Finanzierung von Wohnraum ist neben der verbesserten Tragbarkeit aus drei weiteren Gründen wichtig:

- SFWE-Darlehen können auch an Landwirtschaftsbetriebe ausgerichtet werden, welche die formalen Kriterien der landwirtschaftlichen Investitionskredite nicht erfüllen (z.B. Ausbildung, Betriebsgrösse). Der Anteil der Landwirtschaftsbetriebe, welche über das Kriterium der minimalen Grösse von den Investitionskrediten ausgeschlossen sind, liegt bei mindestens einem Drittel (vgl. Kapitel 4.6.1).
- SFWE-Darlehen können wie die landwirtschaftlichen Investitionskredite über die Belastungsgrenze der Betriebe hinaus gewährt werden (Art. 75 BGG), welche die maximale Verschuldung über Bankkredite limitiert. In den letzten Jahren lag der Anteil der SFWE-Darlehen, welche über die Belastungsgrenze der Betriebe hinaus gewährt wurden, bei einem Viertel.
- Mit der Rückzahlungspflicht unterstützen die Darlehen die Entschuldung der Landwirtschaft resp. der Darlehensnehmer und fördern die Eigenverantwortung.

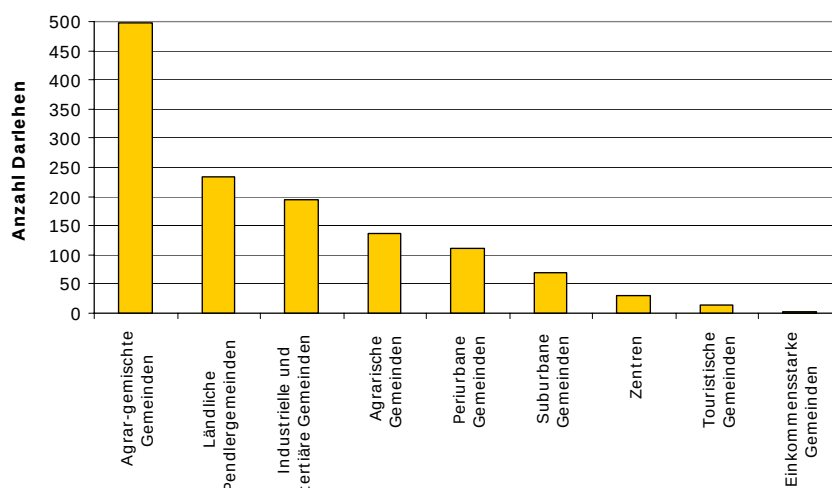
Das Ziel einer erleichterten Finanzierung ist insofern einzuordnen, als die Darlehen nur bewilligt werden, wenn das unterstützte Vorhaben für die Betriebe tragbar ist. Innerhalb der bestehenden Einkommens- und Vermögenslimiten ist davon auszugehen, dass sich nicht-landwirtschaftliche Haushalte kaum Wohneigentum leisten können, auch wenn sie diese Limiten erfüllen, weil sie die finanzielle Belastung bei einem maximalen Einkommen von 50'000 Fr. nicht tragen oder das erforderliche Eigenkapital nicht aufbringen können. Für diese Haushalte stellt sich die Frage, wie sie trotz der geringeren Wirtschaftskraft und der damit fehlenden Eigenmittel bestehendes Wohneigentum sanieren oder allenfalls neue Wohnungen bauen können. Unter Berücksichtigung des Ziels, dass zumindest die bestehende Wohnsubstanz erhalten werden soll, leitet sich neben der Landwirtschaft auch für die nicht-landwirtschaftlichen Haushalte ein Unterstützungsbedarf ab.

4.1.2 Bewertung der Wirkungen im ländlichen Raum

Aufgrund des geringen Mitteleinsatzes ist die Wirkung auf den ländlichen Raum und auf die ländliche Entwicklung allgemein als unbedeutend einzustufen, gerade auch im Vergleich zu den landwirtschaftlichen Investitionskrediten für Wohnhäuser.

Die Darlehen wurden bisher nicht nach regionalen Kriterien vergeben. Gleichzeitig ist der ländliche Raum in den programmatischen Vorgaben nicht klar definiert. So wurden in den letzten Jahren vereinzelt Darlehen auch an Kunden gewährt, die im städtischen Einzugsbereich resp. in Gemeinden mit urbanem Charakter leben (Zentren, sub- oder periurbane und einkommensstarke Gemeinden; vgl. Abbildung 22). Rund die Hälfte der Darlehen entfällt dagegen auf agrar-gemischte und agrarische Gemeinden, wobei vor allem die agrarischen Gemeinden von einem Rückgang der Bevölkerung und der Beschäftigung betroffen sind.

Abbildung 22: Verteilung der Darlehen nach Gemeindetypen



Quelle: Auswertung Angaben Gesuchsformulare (ab 2004)

4.2 Bewertung Outputs

Gesamthaft hat die Stiftung zur Förderung von Wohneigentum zwischen 1992 und 2008 1264 Darlehen mit einem Darlehensvolumen von knapp 53.4 Mio. Fr. gewährt. Gemessen an der mittleren Zahl der Landwirtschaftsbetriebe ergibt sich ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vergabekriterien Einkommen und Vermögen eine Vergabequote von weniger als 2%⁵. Eine Bewertung der Zahl der gewährten Darlehen über alle potenziellen Darlehensnehmer im ländlichen Raum ist auf der Grundlage der verfügbaren Daten nicht möglich.

4.3 Bewertung Vollzugsaktivitäten

Die Aktivitäten der Stiftung erfüllen die Vorgaben des Programms. Die Abwicklung der Aufgaben der Geschäftsstelle ist als sehr professionell zu werten. Die hohe Effizienz erklärt sich unter anderem durch die im Vollzug bestehende enge Zusammenarbeit mit den landwirtschaftlichen Kreditkassen und der landwirtschaftlichen Beratung. Wie bei den Ergebnissen dargestellt, gelangen vier von fünf Gesuchen über diese Organisationen an die Stiftung, gleichzeitig entschädigt die Stiftung die Kreditkassen finanziell für die Bereitstellung der Unterlagen zur Gesuchsbeurteilung.

Der Bekanntheitsgrad der SFWE-Darlehen ist allgemein tief. Aktivitäten in der Kommunikation nach Aussen können verstärkt werden. Die Stiftung ist selbst innerhalb der Landwirtschaft zu wenig bekannt, was sich teilweise mit dem unterschiedlichen Engagement der in die Vollzugsorganisation eingebundenen Kreditkassen und Beratungsdienste erklärt. Während aus einzelnen Kantonen sehr viele Gesuche an die Stiftung eingereicht werden, vereinigen 15 der 20 Kantone mit SFWE-Darlehen nur gerade ein Fünftel aller Darlehen. Neben der unterschiedlichen Zahl der potenziellen Darlehensnehmer erklären sich die Unterschiede bei der kantonalen Durchdringung auch dadurch, dass in einzelnen Kantonen keine kantonale Wohnbauförderung existiert.

Der Sitzungsrhythmus von 3-4 Sitzungen pro Jahr kann bei Gesuchstellern zu einer ungewiss langen Wartezeit führen. Mit dem Ziel, die Effizienz zu steigern und die Wartezeit für die Kunden zu verkürzen, könnten Gesuche, welche alle Bedingungen gemäss Reglement des Fonds de roulement erfüllen, von der Geschäftsstelle und nicht wie bisher vom Stiftungsausschuss bewilligt werden. Gleichzeitig könnten die für die Gesuchseinreichung und -bewilligung wichtigen Termine öffentlich kommuniziert werden.

4.4 Bewertung Programmvorgaben

Die Programmvorgaben sind vollständig und lassen die Ableitung eines „logischen“ Wirkungsmodells zu, d.h. sie ermöglichen grundsätzlich die Umsetzung der politisch

⁵ Im Jahr 1990 wurden in der Schweiz noch 92'815 Landwirtschaftsbetriebe gezählt, im Jahr 2008 waren es 60'894 Betriebe (Landwirtschaftliche Betriebszählung, Bundesamt für Statistik). Auf der Basis der nach Jahren verfügbaren Angaben ergibt sich eine mittlere Betriebszahl von 70'400 Betrieben.

anvisierten Lösung. Es gibt jedoch sehr viele Unterlagen (Gesetz, Reglement etc.) auf den verschiedenen Stufen, welche verschieden alt sind und aufgrund der im Hinblick auf die Einführung des WFG erfolgten Anpassungen teilweise unterschiedliche Inhalte haben. Eine Reduktion auf die nötigsten Unterlagen sowie eine Bereinigung der Doppelspurigkeiten zwischen den verschiedenen Stufen der Vorgaben (Leistungsauftrag, Reglement für den Fonds de roulement) und der sich punktuell widersprechenden Vorgaben bieten sich an.

Die im Leistungsauftrag definierten Ziele sind mit den Zielen gemäss WFG Art. 1 kohärent. Im Vergleich zur Grösse der Investitionskredite wird deutlich, dass der kleine SFWE-Fonds nur wenig zu diesen hochgesteckten Zielen beitragen kann. Vor diesem Hintergrund sind Formulierungen wie „Schwerpunkt der Unterstützung im ländlichen Raum“ zu ungenau und lassen Interpretationsspielräume offen.

Einzelne Vorgaben, wie die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse alle drei Jahre sowie der Zeitpunkt der Anwendung und die Höhe der Einkommens- und Vermögenslimiten werden widersprüchlich beurteilt. Denkbar sind neue Standards bei den Limiten, den Zinsmodi (Annuitätenlösung) und den Kontrollen. Unabhängig von der Höhe der Limiten sind die Einkommen und Vermögen jedoch über drei Jahre zu mitteln, um die Darlehensberechtigung zu prüfen. Letzteres dürfte sich auch für die regelmässige Überprüfung der Darlehen anbieten, wobei die Einkommens- und Vermögensverhältnisse nur noch in grösseren Zeitabständen überprüft werden sollen. Einerseits ist der Aufwand relativ hoch, andererseits wurden von den zwischen 1992 und 2008 bewilligten Darlehen nur in knapp 7% der Fälle die Darlehensbedingungen nach der Überprüfung angepasst (verdoppelte oder verdreifachte Amortisation, in Einzelfällen Kündigung der Darlehen).

Ansatzpunkte zur Optimierung der Vollzugsaktivitäten liegen bei weiteren programmatischen Vorgaben instrumenteller und prozeduraler Art und bei der Aufgabenteilung zwischen Stiftungsausschuss und Geschäftsstelle. Im Vordergrund steht eine Delegation der Gesuchsbehandlung an die Geschäftsstelle, um über eine laufende Bewilligung die Wartefristen der Gesuchsteller zu verkürzen.

Generell ist der Rahmen für die Stiftung und die Geschäftsstelle eng. Mit Blick auf die Zielsetzung des Programms und der auf der gesellschaftlich-politischen Wirkungsebene angesiedelten Ziele sind mehr ziel- resp. wirkungsorientierte statt der bisherigen handlungsanweisenden Programmvorgaben denkbar.

4.5 Bewertung der Rahmenbedingungen für die Stiftung

4.5.1 Verfügbare Ressourcen für die Wohnbauförderung

Der von der Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) verwaltete Fonds de roulement hat ein Volumen von 30 Mio. Fr. Per Ende 2008 lag der Saldo der Darlehen bei 25.9 Mio. Fr.; im Jahr 2008 wurden 78 Darlehen mit einem Volumen von 4.3 Mio. Fr. bewilligt. Unter der Annahme, dass die Zahl der Gesuche auf diesem Niveau bleiben wird, dürfte der Fonds in zwei bis drei Jahren ausgeschöpft sein. Bei einer jährlichen Rückzahlungspflicht von 5% der Darlehen und einer mitt-

leren Darlehenshöhe von 56'000 Fr. können nach der Ausschöpfung des Fondsvolumens aus den jährlichen Rückzahlungen von 1.5 Mio. Fr. jährlich nur noch gut 25 Gesuche pro Jahr und damit deutlich weniger als bisher bewilligt werden.

Mit dem Ziel, die jährlich bewilligten Darlehen auf dem heutigen Niveau zu halten, muss das Problem der sich abzeichnenden Mittelknappheit gelöst werden:

- Der Fonds de roulement wird durch weitere Einlagen des Bundes geäufnet; als grundlegende Voraussetzung müsste dazu die Sistierung der Eigentumsförderung nach Art. 24 WFG aufgehoben werden.
- Die Stiftung finanziert die von ihr gewährten Darlehen auf eigenes Risiko durch Fremdkapitalaufnahme.
- Die bisherigen Darlehensbedingungen – insbesondere die Höhe der Darlehen oder die Rückzahlungsdauer – werden angepasst.

Ohne Aufstockung der verfügbaren Mittel wird die Zahl der eingereichten Gesuche die Möglichkeiten der Stiftung bereits in den nächsten Jahren übersteigen. Entsprechend müssen die Gesuche anhand weiterer Kriterien wie z.B. angepassten Einkommens- und Vermögenslimiten oder eine Beschränkung auf Kunden, welche nicht von anderen öffentlichen Förderinstrumenten profitieren, priorisiert werden. Letzteres führt auch unmittelbar dazu, dass sich der hohe Anteil der co-finanzierten Projekte und damit die Problematik der Mitnahmeeffekte reduziert.

4.5.2 Verfügbare Ressourcen für den Vollzug des Instrumentes

Die für die Stiftungsaktivitäten reservierten Gelder ermöglichen, dank der Nähe der Geschäftsstelle zum solothurnischen Bauernverband und der Kreditkassen, einen professionellen und wirksamen Vollzug des Instrumentes. Der Aufwand für die Administration der Darlehen und für die Gesuchsbeurteilung liegt bei 0.6% des Darlehensvolumens und ist damit im Vergleich zu den Administrationskosten der Banken im Hypothekargeschäft relativ hoch. Ein wesentlicher Unterschied, welcher einen grossen Teil der Kostendifferenz erklärt, liegt in der mittleren Höhe der Hypotheken resp. der Darlehen.

4.5.3 Eignung Vollzugsorganisation und Akteurnetzwerk

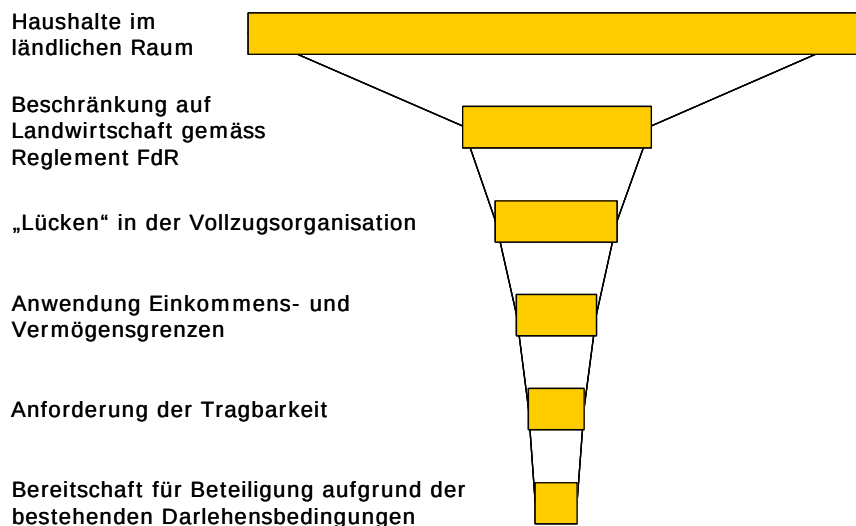
Die Stiftung kann in der Umsetzung auf ein gut organisiertes und eingespieltes Vollzugssystem und Akteurnetzwerk zurückgreifen. Der Fokus liegt bei der Landwirtschaft. Die enge Zusammenarbeit mit den landwirtschaftlichen Kreditkassen und der landwirtschaftlichen Beratung ermöglicht einen professionellen und kundenorientierten Vollzug. Die Vollzugsorganisation führt aber auch dazu, dass nur vereinzelte Gesuche direkt an die Stiftung eingereicht werden und sehr viele der über die landwirtschaftlichen Kreditkassen und die Betriebsberatung eingereichten Gesuche mit einem landwirtschaftlichen Investitionskredit verknüpft sind. Mit der Konzentration der Gesuchseingabe über die landwirtschaftlichen Kreditkassen werden gleichzeitig potenzielle Kunden ausgeschlossen, welche die Förderkriterien für die landwirtschaftlichen Investitionskredite nicht erfüllen und daher vom Vollzugssystem nicht erfasst werden.

Ausserhalb der Landwirtschaft fehlt ein Akteurnetzwerk für den Vollzug. Mit Blick auf die im Leistungsauftrag definierte übergeordnete Zielsetzung des Instrumentes „Förderung von preisgünstigem Wohnraum im ländlichen Raum“ müsste ein Vollzugssystem, welches nicht-landwirtschaftliche Kreise im ländlichen Raum einbezieht, aufgebaut werden. Im Gegensatz zur Landwirtschaft, wo die Stiftung das Vollzugssystem der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen nutzen kann, müsste für die Zielgruppe „Haushalte mit geringem Einkommen im ländlichen Raum“ eine neue Vollzugsorganisation von Grund auf etabliert werden. Aber auch im Bereich der Landwirtschaft kann der Bekanntheitsgrad der Stiftung durch eine Optimierung des Vollzugssystems verbessert werden. Im Vordergrund steht eine gezielte Information der landwirtschaftlichen Beratungsdienste über das Instrument der SFWE-Darlehen, insbesondere in Kantonen, aus denen in der Vergangenheit keine oder nur sehr wenige Gesuche an die Stiftung eingereicht wurden. Der Fokus liegt dabei auf Kunden, welche die Förderkriterien der landwirtschaftlichen Investitionskredite nicht erfüllen.

4.5.4 Erreichbarkeit der Zielgruppe

Die im Wirkungsmodell aufgrund der Programmanalyse festgelegte Zielgruppe ist definiert als natürliche Personen (Eigentümer oder Pächter von Landwirtschafts- und Gewerbebetrieben) aus sozial schwächeren Einkommens- und Vermögensverhältnissen für selbst genutztes Wohneigentum im ländlichen Raum. Abbildung 23 zeigt schematisch, welche Kunden der anvisierten Zielgruppe durch den bestehenden Vollzug effektiv erreicht werden.

Abbildung 23: Erreichbarkeit der Zielgruppe



Von allen Haushalten im ländlichen Raum wird durch die im Leistungsauftrag definierte Einschränkung auf die Landwirtschaft ein hoher Anteil von der Unterstützung ausgeschlossen. Die nicht-landwirtschaftlichen Haushalte können nicht von den Fördermassnahmen profitieren, obwohl sie für die Erhaltung der bestehenden Wohnsubstanz resp. für die Schaffung von neuem Wohnraum aufgrund der beschränkten oder fehlenden Mittel auf eine öffentliche Unterstützung angewiesen

wären. Eine weitere Einschränkung der Erreichbarkeit der Zielgruppe resultiert aus den Lücken in der Vollzugsorganisation. Weiter begrenzt werden die potenziellen Darlehensnehmer über die Anwendung der Einkommens- und Vermögensgrenzen, welche die Zielgruppe „nach oben“ abgrenzt und die Anforderung der Tragbarkeit, welche die potenziellen Darlehensnehmer „nach unten“ limitiert.

Mit dem Ziel eines allfälligen Ausbaus der heutigen Wohnbauförderung könnte die Erreichbarkeit der Kunden durch folgende Anpassungen bei den Programmvorgaben verbessert werden:

- Die Zielgruppe der Wohnbauförderung wird auf alle Haushalte im ländlichen Raum mit geringem Einkommen ausgedehnt.
- Durch eine Erhöhung der Einkommens- und Vermögensgrenzen kann das Instrument auf weitere Haushalte ausgeweitet werden. Eine Erhöhung der Einkommenslimiten ist insbesondere notwendig, wenn die Aktivitäten der Stiftung auf nichtlandwirtschaftliche Darlehensnehmer ausgeweitet werden sollen.
- Über eine Anpassung der Darlehensbedingungen kann die Bereitschaft zur Beteiligung erhöht werden; im Vordergrund steht die Vergabe von zinslosen Darlehen, welche im Leistungsauftrag der Stiftung vorgesehen ist. Dies würde auch die Tragbarkeit der Investitionen verbessern.

Für die Einordnung dieser Anpassungen ist zu beachten, dass das heutige Förderinstrument durch die verfügbaren Ressourcen limitiert ist (vgl. auch Kapitel 4.5.2). Eine Umsetzung der Anpassungsvorschläge würde neben verschiedenen Anpassungen des heutigen Instrumentes vor allem auch eine Aufstockung des Fonds de roulement voraussetzen (vgl. Anpassungsvorschläge in Kapitel 5).

4.6 Bewertung Kontext und Strukturen der Wohnbauförderung im ländlichen Raum

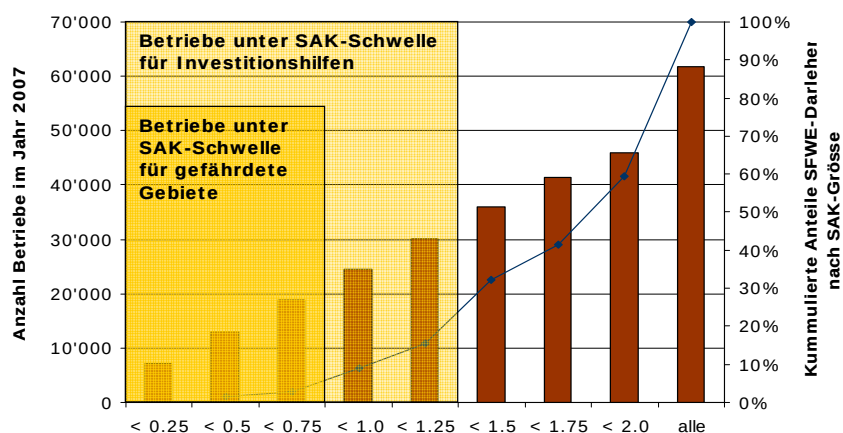
4.6.1 Bedeutung weiterer Instrumente zur Wohnbauförderung

Bei den weiteren Instrumenten zur Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum sind vor allem die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen für Wohnhäuser wichtig. Seit 1999 bieten die Strukturverbesserungsmassnahmen bessere Möglichkeiten, wodurch die SFWE-Darlehen an Bedeutung verloren haben. Die Wohnbauförderung steht jedoch nicht im Fokus der Agrarpolitik.

Für die Einordnung ist zu beachten, dass die Investitionskredite an Kriterien wie Ausbildung oder Betriebsgrösse - gemessen in Standardarbeitskräften SAK - gebunden sind. Grundsätzlich werden Investitionskredite für Wohnhäuser nur für Betriebe mit mindestens 1.25 SAK gewährt, in gefährdeten Gebieten ist eine Unterstützung ab 0.75 SAK möglich. Diese Schwellen orientieren sich am Ziel der Entwicklung und Erhaltung wettbewerbsfähiger Strukturen. Entsprechend sind (kleinere) Betriebe von der Unterstützung ausgeschlossen. Abbildung 24 zeigt, dass bei einer minimalen Limite von 1.25 SAK fast die Hälfte aller Landwirtschaftsbetriebe keine Investitionskredite beanspruchen können, unter Berücksichtigung der tieferen

Schwelle sind es rund ein Drittel der Betriebe. Die Auswertung der zwischen 2004 und 2008 bewilligten SFWE-Darlehen macht deutlich, dass die SFWE-Darlehen zum allergrössten Teil auf Betriebe mit mehr als 1.25 SAK entfallen und damit auf Betriebe, welche ebenfalls Investitionskredite erhalten (können). Umgekehrt wurden nur gerade 3% aller Darlehen an Betriebe mit weniger als 0.75 SAK bewilligt.

Abbildung 24: Zahl der Landwirtschaftsbetriebe nach Standardarbeitskräften



Quelle: Auswertung der AGIS-Daten 2007 (Bundesamt für Landwirtschaft) und Auswertung Angaben Gesuchsformulare SFWE (ab 2004)

Die Überschneidung der SFWE-Darlehen mit den landwirtschaftlichen Investitionskrediten und damit die Co-Finanzierung durch verschiedene öffentliche Förderinstrumente resultieren einerseits aus der Festlegung der Zielgruppen für die SFWE-Darlehen und andererseits aus der Vollzugsorganisation. Der sehr tiefe Anteil der SFWE-Darlehen für kleine (Freizeit- und Hobby-) Landwirtschaftsbetriebe dürfte sich umgekehrt damit erklären, dass diese die SFWE-Darlehen meist nicht kennen, die bestehende Einkommensgrenzen verletzen oder sich selbst genutztes Wohneigentum gar nicht leisten können. Letzteres steht aber im Widerspruch zur Zielsetzung des Förderinstrumentes.

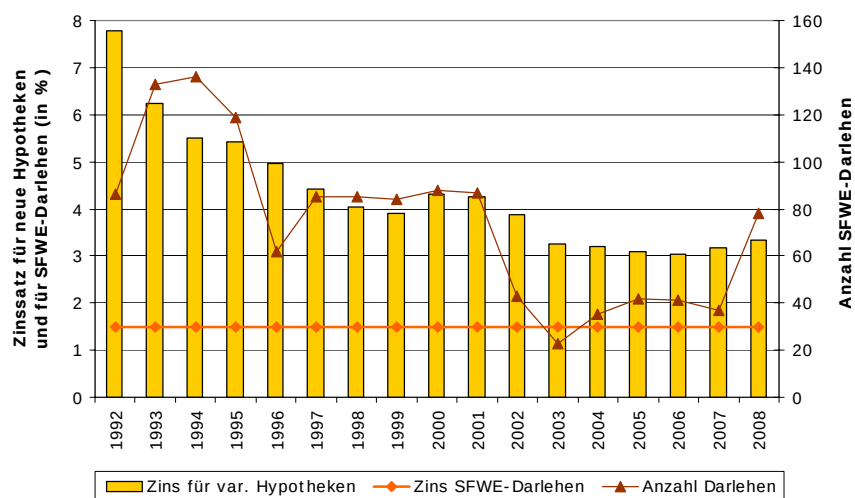
Mit Blick auf die sich abzeichnende Mittelknappheit stellt sich die Frage nach einer Beschränkung der SFWE-Darlehen auf Kunden, welche nicht von landwirtschaftlichen Investitionskrediten profitieren. Die Wohnbauförderung würde damit die auf die wettbewerbsfähigen Betriebe ausgerichteten landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen für die kleineren und mittleren Betriebe ergänzen.

Die Bundesbeiträge für Wohnbausanierung im Berggebiet sind für die Bewertung der SFWE-Wohnbauförderung insofern von Bedeutung, als mit der per 1. Januar 2008 angepassten Aufgabenverteilung neu auch Gesuche aus dem Berggebiet an die Stiftung gelangen. Während sich die Instrumente der Wohnbausanierung im Berggebiet und der Förderung von Wohneigentum geographisch abgrenzten, hat sich der Perimeter neu auch auf das Berggebiet ausgedehnt. Diese Entwicklung erhöht den potenziellen Mittelbedarf der Stiftung entsprechend, speziell auch, weil die Landwirtschaftsbetriebe im Berggebiet im Vergleich zum Tal- und Hügelgebiet deutlich tiefere Einkommen erzielen (Schmid und Hausheer 2009).

4.6.2 Einfluss der weiteren strukturellen Einflussfaktoren

Der Zinsvorteil und damit die Attraktivität der SFWE-Darlehen hängen unter anderem von der Entwicklung der Zinsen für Bankhypotheken ab. Als Folge der seit Anfang der 1990er Jahre laufend sinkenden Zinssätze für Bankhypotheken verringern sich der Zinsvorteil der SFWE-Darlehen und damit deren Attraktivität stetig. Dieser Effekt dürfte massgeblich zum Rückgang der bewilligten Gesuche beitragen, insbesondere in der Zeitperiode von 2001 bis 2003. Der Anstieg der bewilligten Darlehen ab 2004 erklärt sich wiederum durch die angepasste Darlehenshöhe.

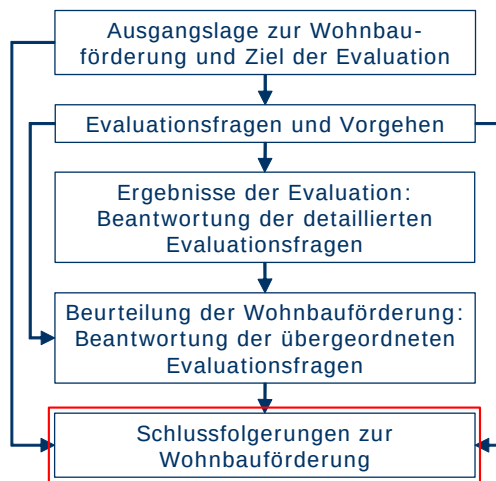
Abbildung 25: Entwicklung Zinssätze für variable Hypotheken 1992 bis 2008



Quelle: Statistische Monatshefte SNB (div. Ausgaben) und Jahresbericht SFWE 2008

Das heute sehr tiefe Zinsniveau für Bankhypotheken dürfte auch in den nächsten Jahren kaum markant ansteigen. Die mittel- und langfristige Zinsentwicklung ist jedoch offen. Dieser Aspekt ist für die Darlehensnehmer und die potenziellen Kunden insofern von Bedeutung, als die Zinsen für die SFWE-Darlehen unabhängig von der Entwicklung im Hypothekenmarkt für die ganze Laufzeit der Darlehen bei 1.5% fixiert sind. Entsprechend wird die kurzfristige Attraktivität der SFWE-Darlehen zwar von der allgemeinen Zinsentwicklung beeinflusst, in einer mittel- und langfristigen Beurteilung sind die SFWE-Darlehen vor allem auch unter dem Aspekten einer Risikominimierung aber vorteilhaft.

5 Schlussfolgerungen



Die Schlussfolgerungen beantworten die Frage: Welche Anpassungen sind zu prüfen, um die Wohnbauförderung im ländlichen Raum allenfalls zielgerichteter und wirkungsvoller zu gestalten? Die Empfehlungen sind nachfolgend in drei Varianten formuliert, welche im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Wohnbauförderung im ländlichen Raum zu prüfen sind.

5.1 Vorschläge zur Anpassung des Instrumentariums der Wohnbauförderung im ländlichen Raum

Anpassungen des Instrumentes lassen sich auf verschiedenen Ebenen des Programmbaumes (vgl. Abbildung 3) anbringen. Als Schlussfolgerungen postulieren wir verschiedene Anpassungsvarianten, abhängig davon, welche Prioritäten politisch gelegt werden können. Die Varianten fokussieren jeweils auf die Beibehaltung der Stärken und zeigen Optimierungsmöglichkeiten bei den Schwächen des Instrumentes auf.

1) Ziel- und wirkungsfokussierte Anpassung der Wohnbauförderung

Diese Option geht davon aus, dass die Ziele „Verbesserung Wohnsituation im ländlichen Raum“ und „Reduktion Wohnkosten und tragbare Finanzierung“ der heutigen Aktivitäten beibehalten, Instrument und Vollzug im heutigen strukturellen und politischen Umfeld aber wirkungsvoller und umfassender gestaltet werden. Die Verpflichtung des Bundes, selbst genutztes Wohneigentum für Familien, Betagte, Bedürftige und Behinderte zu fördern, soll für den ländlichen Raum verstärkt umgesetzt werden. Über die Zielgruppe kann die Wohnbauförderung in Verbindung mit den weiteren für den ländlichen Raum relevanten Politiken fokussiert werden.

2) Ressourcenfokussierte Anpassung der Wohnbauförderung

Diese Option geht davon aus, dass mit den heutigen finanziellen Mitteln der bestehenden Organisation die Wirkungen für die Ziele „Verbesserung Wohnsituation im ländlichen Raum“ und „Reduktion Wohnkosten und tragbare Finanzierung von selbst genutztem Wohneigentum“ verstärkt werden.

3) Kontextfokussierte Anpassung der Wohnbauförderung

Diese Option geht der Frage nach, welche Politiken sich im Kontext der ländlichen Entwicklung zur Zusammenführung resp. Übernahme der SFWE-Aktivitäten eignen könnten.

Tabelle 13: Varianten zur Anpassung der Wohnbauförderung im ländlichen Raum

Element	Ziel- und wirkungsfokussierte Anpassung		Ressourcenfokussierte Anpassung	Kontextfokussierte Anpassung	
Allgemeine Stossrichtung der Anpassung	Aufbau umfassendes Programm zur Wohneigentumsförderung für den ländlichen Raum mit einer einzigen Vollzugsorganisation	Aufbau umfassendes Programm zur Wohneigentumsförderung für den ländlichen Raum mit einer Vollzugsorganisation für die Landwirtschaft und einer für die übrigen Haushalte	Optimierung der heutigen Aktivitäten der Stiftung SFWE im Rahmen des gegebenen Fonds de roulement	Zusammenführen aller Aktivitäten zur Wohneigentumsförderung zugunsten der Landwirtschaft unter dem Dach des Bundesamtes für Wohnungswesen, Übernahme der landwirtschaftlichen Investitionskredite für Wohnhäuser	Integration oder Aufgabe der Aktivitäten der Stiftung SFWE in landwirtschaftliche Strukturverbesserungsmassnahmen, Ausstieg BWO aus Wohneigentumsförderung im ländlichen Raum
Ziele und Wirkungen	Förderung Wohnraum für Haushalte im ländlichen Raum mit geringem Einkommen sowie Zugang zu Wohneigentum Ziele „Verbesserung Wohnsituation im ländlichen Raum“ und „Reduktion Wohnkosten von selbst genutztem Wohneigentum für sozial Schwächere“ sowie „tragbare Finanzierung von Erneuerung und Neubau durch Vergünstigung von selbst oder durch Familienangehörige genutztem Wohneigentum“		Förderung Wohnraum für landwirtschaftliche Haushalte mit geringem Einkommen Ziele „Reduktion Wohnkosten“ sowie „tragbare Finanzierung“ auf heutigem Niveau halten, Ziel „Verbesserung Wohnsituation im ländlichen Raum“ weglassen	Förderung Wohnraum für landwirtschaftliche Haushalte mit geringem Einkommen Ziele „Reduktion Wohnkosten“ sowie „tragbare Finanzierung“ auf heutigem Niveau halten, Ziel „Verbesserung Wohnsituation im ländlichen Raum“ weglassen Ziele der Wohnbauförderung gemäss Art. 22 WFG und Art. 102 LwG vereinheitlichen	
Outputs	Vergabe zinsloser oder zinsgünstiger Darlehen an Haushalte im ländlichen Raum mit geringem Einkommen		Vergabe zinsgünstiger Darlehen an Landwirtschaftsbetriebe im ländlichen Raum mit geringem Einkommen Vergabequote den verfügbaren Mitteln anpassen	Vergabe zinsloser resp. zinsgünstiger Darlehen zusammenführen	Vergabe nach Kriterien SFWE auslaufen lassen und in die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen überführen
Vollzugsaktivitäten	Operationelles Geschäft (Darlehensvergabe, kundenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation nach aussen) durch eine einzige Institution im Auftrag des BWO	Operationelles Geschäft (Darlehensvergabe, kundenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation nach aussen) durch zwei kundenspezifische Institutionen im Auftrag des BWO	Operationelles Geschäft weiterhin durch SFWE sichergestellt	Operationelles Geschäft der Wohneigentumsförderung für Landwirtschaftsbetriebe im ländlichen Raum durch eine einzige Institution im Auftrag des BWO	Operationelles Geschäft der Wohneigentumsförderung für Landwirtschaftsbetriebe im ländlichen Raum im Rahmen der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen abwickeln
Programmvorgaben	Festlegen Vorgaben: - Ziele und Zielgruppe definieren - Unterlagen für neues Instrument erarbeiten - Festlegen räumlicher Perimeter (Definition ländlicher Raum) - Aufbauend auf Wirkungsmodell Instrument und Förderkriterien festlegen - Ressourcen für Instrument und Vollzug bereitstellen - Schnittstellen resp. Abgrenzung zu weiteren Förderprogrammen klären		Anpassen Vorgaben: - Ziele den verfügbaren Mitteln anpassen - Vereinheitlichen der Unterlagen - Räumlichen Perimeter für Unterstützung (Definition ländlicher Raum) inkl. räumliche Prioritäten für Darlehensvergabe festlegen	Zusammenführen Vorgaben: - Ziele und Zielgruppen zusammenführen - Instrument und Förderkriterien vereinheitlichen - Räumlichen Perimeter für Unterstützung vereinheitlichen - Fonds de Roulement zusammenführen	Zusammenführen Vorgaben: - Ziele vereinheitlichen und Zielgruppe definieren - Instrument und Förderkriterien vereinheitlichen - Räumlichen Perimeter für Unterstützung vereinheitlichen - Fonds de Roulement zusammenführen oder Fonds de roulement für SFWE-Darlehen auslaufen lassen

Tabelle 13: Varianten zur Anpassung der Wohnbauförderung im ländlichen Raum (Fortsetzung)

Programm-vorgaben (Fortsetzung)	Festlegen Vorgaben: - Vollzugsorganisation regeln (Leistungs- und Partnervereinbarungen mit Vollzugsinstitutionen, Akteurnetzwerk)			Anpassen Vorgaben: - Verhältnis zu weiteren öffentlichen Förderprogrammen klären - Vermögens- und Einkommenslimiten prüfen - Zins- und Darlehensmodi überprüfen - Kontrollhäufigkeit überprüfen - Schnittstellen resp. Abgrenzung zu weiteren Förderprogrammen sichern	Zusammenführen Vorgaben: - Schnittstellen resp. Abgrenzung zu den übrigen landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen und weiteren Förderprogrammen überprüfen	Zusammenführen Vorgaben: - Schnittstellen resp. Abgrenzung zu den übrigen landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen und weiteren Förderprogrammen überprüfen
Organisation / Zusammenarbeit	Organisations- und Zusammenarbeitsform entsprechend den Programmvorgaben aufbauen Zusammenarbeit mit Gemeinden und Regionen, Banken direkt im Gesuchserstellungsprozess prüfen, Synergien mit weiteren für den ländlichen Raum wichtigen Politiken nutzen	Organisations- und Zusammenarbeitsform entsprechend den Programmvorgaben aufbauen	Organisation und Zusammenarbeit auf heutigem Vollzugssystem Landwirtschaft und/oder SFWE aufbauen (vgl. Kontextfokussierte Anpassung)	Bisherige Organisation und Zusammenarbeit beibehalten, Zusammenarbeit mit landwirtschaftlicher Betriebsberatung stärken	Wohnbauförderung gemäss LwG in Wohnbauförderung gemäss Art. 22 WFG überführen, Vollzugsorganisation national ausrichten, Zusammenarbeit mit landwirtschaftlichen Kreditkassen weiterführen, Zusammenarbeit mit landwirtschaftlicher Betriebsberatung stärken	Aktivitäten der Stiftung SFWE vollständig in das Vollzugssystem der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen überführen
Ressourcen / finanzielle Mittel	Breitere Zielgruppe und entsprechend höhere Vergabequote bedingt Aufstockung des Fonds de roulement	Breitere Zielgruppe und entsprechend höhere Vergabequote bedingt Aufstockung des Fonds de roulement	Heutiger Fonds de roulement für SFWE-Darlehen genügt der Zielgruppe nicht	Heutiger Fonds de roulement für SFWE-Darlehen genügt der Zielgruppe mittelfristig nicht Fonds nach Möglichkeit durch zusätzliche Einlagen öffnen, alternative Finanzierungsquellen prüfen	Fonds de roulement der landwirtschaftlichen Investitionskredite für Wohnhäuser mit dem Fonds de roulement der SFWE-Darlehen zusammenführen	Fonds de roulement der SFWE-Darlehen in Fonds de roulement der landwirtschaftlichen Investitionskredite überführen oder Fonds de roulement der SFWE-Darlehen auslaufen lassen
Zielgruppe / Kunden	Alle Haushalte im ländlichen Raum mit geringen Einkommen	Nicht-bäuerliche Haushalte im ländlichen Raum mit geringen Einkommen	Landwirtschaftsbetriebe im ländlichen Raum mit geringen Einkommen	Landwirtschaftsbetriebe wie bisher	Alle Landwirtschaftsbetriebe; bestehende Vergabekriterien (Betriebsgrösse resp. Einkommenssituation der Betriebe) ev. anpassen	Alle Landwirtschaftsbetriebe; bestehende Vergabekriterien (Betriebsgrösse resp. Einkommenssituation der Betriebe) ev. anpassen
Umfeld / Kontext	Abstimmen der Wohneigentumsförderung mit weiteren für den ländlichen Raum wichtigen Politiken auf Bundes- und auf kantonaler Ebene, Zusammenarbeit mit den Kantonen suchen, die eigene Wohnbauförderungspolitik im ländlichen Raum haben					

5.2 Weiteres Vorgehen

Mit Blick auf eine allfällige Weiterentwicklung der Wohnbauförderung im ländlichen Raum sind die skizzierten Anpassungsvarianten zu prüfen. Ausgangspunkt für die Festlegung der Stossrichtung der Wohnbauförderung ist ein grundsätzlicher politischer Entscheid zur zukünftigen Ausrichtung der Wohnbauförderung auf der Grundlage des bestehenden Wohnbauförderungsgesetzes. Dieser Entscheid ist im Hinblick auf die Festlegung der programmatischen Vorgaben einerseits in den Kontext der übrigen für den ländlichen Raum relevanten Politiken einzubetten resp. im Umfeld dieser Politiken zu treffen. Im Vordergrund stehen dabei mögliche Überschneidungen bei den Zielen, die Frage nach Synergien oder die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit. Andererseits ist der Bedarf für die Wohnbauförderung im ländlichen Raum resp. bei der anvisierten Zielgruppe zu klären.

Im Zusammenhang mit einer Weiterentwicklung der Aktivitäten der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) oder allgemein der Wohnbauförderung im ländlichen Raum ist festzuhalten, dass die dazu notwendigen gesetzlichen Grundlagen mit dem heutigen Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz WFG) bereits bestehen. Gemäss Art. 22 fördert der Bund den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigem Wohneigentum durch zinslose oder zinsgünstige Darlehen und durch Rückbürgschaften.

Literatur und Datenquellen

ARE Bundesamt für Raumentwicklung 2005a. Politik des ländlichen Raumes. Werkstattbericht der Kerngruppe des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Ittigen.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung 2005b. Monitoring ländlicher Raum. Themenkreis U1: Grösse und Entwicklung des ländlichen Raumes. Version 1/05, Bern.

Beywl W., Kehr J., Mäder S., Niestroj M. 2007. Evaluation, Schritt für Schritt, Planung von Evaluationen, Weiterbildung 20/26 Heidelberger Institut Beruf und Arbeit.

Knoepfel P., Varone F., Bussmann W., Mader L. 1997. Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P. (Hrsg.) 1997: Einführung in die Politikevaluation. Verlag Helbling & Lichtenhahn Basel.

Schmid D., Hausheer Schnider J. 2009. Die wirtschaftliche Entwicklung der schweizerischen Landwirtschaft 2008. Hauptbericht Nr. 32 der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten (Zeitreihe 1999-2008). ART-Berichte 714, Tänikon.