

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

Gesamtbericht

Basel, den 28.02.2012

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

Gesamtbericht

zuhanden des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO)

Projektbegleitung BWO: Dr. Ernst Hauri
Felix Walder
ChristophENZler
Lukas Walter

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

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

Vorwort des Auftraggebers zum Gesamtbericht über die Evaluation des Fonds de Roulement

Die Darlehen aus dem Fonds de Roulement bilden heute zusammen mit den verbürgten Anleihequoten der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW die wichtigsten Instrumente der Wohnraumförderung des Bundes. Ihr Stellenwert hat mit dem Entscheid von Bundesrat und Parlament, auf die im Wohnraumförderungsgesetz WFG vorgesehenen direkten Darlehen des Bundes zu verzichten und die dafür vorgesehenen Mittel in den Fonds de Roulement zu leiten, stark zugenommen. Statt einer ergänzenden Finanzierungshilfe kommt den Darlehen nun die Funktion einer zentralen Fördermassnahme zu.

Das WFG sieht in Artikel 48 vor, die Wirkungen der Fördermassnahmen periodisch wissenschaftlich zu überprüfen. Nach der Evaluation der Tätigkeiten der EGW im 2010 war im 2011 der Fonds de Roulement an der Reihe. Speziell im Fokus standen die Darlehen, welche 2009 als Stabilisierungsmassnahme für die Wirtschaft zu speziellen Konditionen für die energetische Gebäudeerneuerung ausgerichtet werden konnten.

Aufgrund der Evaluationsergebnisse haben sich die Darlehen aus dem Fonds de Roulement bewährt. Ein grosser Handlungsbedarf wird nicht ausgemacht. Dennoch hat das Bundesamt für Wohnungswesen BWO reagiert und auf den 1. Januar 2012 die Darlehensbedingungen geringfügig angepasst. Ebenfalls auf Jahresbeginn wurden die zulässigen Anlagekostenlimiten angehoben und die Einteilung der Gemeinden auf die sechs Kostenstufen angepasst.

Nach Auszahlung des restlichen Rahmenkredits bis ca. 2016 wird der Fonds mit CHF 510 Mio. dotiert sein. Mit den aktuellen Förderbedingungen können dann zumal jährlich und gesamtschweizerisch zwischen 800 und 1'000 Wohnungen gefördert werden. Mit einem solchen Volumen allein kann das von den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus anvisierte Ziel „Halten des Anteils an Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger am Gesamtwohnungsmarkt“ nicht erreicht werden. Dafür braucht es ein starkes Engagement der grossen gemeinnützigen Bauträger, die sich auch ohne öffentliche Unterstützung auf dem Markt behaupten können. Für die kleineren und jüngeren Bauträger wird der Fonds de Roulement aber weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Finanzierung von Neubauten, Erneuerungen oder Käufen spielen.

Für die eilige Leserin oder den eiligen Leser, welche/r sich einen raschen Überblick über die zentralen Erkenntnisse der Evaluation des Fonds de Roulement ver-

schaffen möchte, sei die Lektüre der Kapitel 7 „Gesamtbeurteilung“ und Kapitel 8 „Empfehlungen des Evaluationsteams für die künftige Ausgestaltung des FdR“ empfohlen. Für die weitere Vertiefung in komprimierter Form steht zusätzlich ein Kurzbericht dieser Studie auf Deutsch und Französisch zur Verfügung.

Grenchen, März 2012

Bundesamt für Wohnungswesen

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis	VI
1. Ausgangslage und Ziel der Untersuchung.....	1
1.1. Hintergrund der Evaluation	1
1.2. Zielsetzung und Fragestellungen der Evaluation.....	2
2. Evaluationsdesign und -methoden	6
2.1. Evaluationsgegenstand und Wirkungsmodell.....	6
2.2. Untersuchungsmethoden.....	7
3. Einbettung des FdR in die Wohnraumförderung.....	9
4. FdR – Organisation, Abläufe und Darlehensvergabe durch die Dachorganisationen	16
4.1. Organisation der Darlehensvergabe und -verwaltung	16
4.1.1. Schweizerischer Verband für Wohnungswesen SVW	16
4.1.2. WOHNEN SCHWEIZ (SWE/VLB).....	19
4.2. Anforderungen für die Darlehensgewährung	20
4.3. Die Darlehensgewährung durch die Fondskommissionen.....	22
4.4. Analyse der gewährten Darlehen aus dem FdR.....	27
4.5. Beurteilung der Organisation, Abläufe und Darlehensvergabe.....	34
4.6. Stellenwert der FdR-Vergabe für die Dachorganisationen.....	35
5. Der FdR in der Wahrnehmung der Zielgruppe.....	37
5.1. Zur Methodik: Online-Befragung der Bauträger	37
5.2. Ergebnisse der Befragung.....	39
5.2.1. Bekanntheitsgrad	40
5.2.2. Inanspruchnahme.....	40
5.2.3. Gründe für die (Nicht-)Inanspruchnahme	43
5.2.4. Zufriedenheit und Schwierigkeiten	44
5.2.5. Alternativen zum Fonds de Roulement	49
5.2.6. Mitnahmeeffekte.....	50
5.2.7. Zukünftige Entwicklung des Fonds de Roulement.....	53
6. Der FdR in der Wahrnehmung Dritter	57
6.1. Die Beurteilung durch Banken	57

6.2. Weitere Beurteilungen	59
7. Gesamtbeurteilung	61
8. Empfehlungen des Evaluationsteams für die künftige Ausgestaltung des FdR.....	66
Literaturverzeichnis	70
Anhang I: Übersicht Expertengespräche	71
Anhang II: Fragebogen	72
Anhang III: Teilnehmende des Workshops	80
Anhang IV: Variablen Datenpool	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Evaluationsdesign im Überblick	6
Abbildung 2: Alimentierung des FdR durch den Bund von 2003 bis 2012 in Mio. CHF	12
Abbildung 3: Gewährte FdR-Darlehen und ausgelöste Bausummen in Mio. CHF seit 1990	13
Abbildung 4: Anzahl unterstützte Wohnungen seit 1990	14
Abbildung 5: Auswertung der Gesuche gemäss Protokoll Fondskommission SVW seit 2008	22
Abbildung 6: Auswertung der Gesuche gemäss Protokoll Fondskommission SWE/VLB seit 2008.....	23
Abbildung 7: Verteilung der Anzahl gewährter Darlehen auf die einzelnen Verbände seit 2000.....	24
Abbildung 8: Verteilung der Summe laufender Darlehen auf die verschiedenen Verbände seit 2000.....	25
Abbildung 9: Durchschnittlicher Betrag ausstehender FdR-Darlehen seit 2000 (Index 2000=100).....	26
Abbildung 10: Gesamtanzahl Wohnungen von Bauträgern mit einem FdR-Darlehen	28
Abbildung 11: Anzahl Objekte mit FdR-Darlehen nach Jahresmiete in CHF	31
Abbildung 12: Anzahl FdR-Darlehen nach (restlichem) Darlehensbetrag in 1000 CHF	31
Abbildung 13: Anzahl Objekte mit FdR-Darlehen nach Eigenkapital in 1000 CHF	32
Abbildung 14: Verhältnis Eigenkapital zu Höhe des Darlehens von Objekten mit einem FdR-Darlehen	32
Abbildung 15: Zufriedenheit von Gesuchstellern mit einzelnen FdR-Elementen	45
Abbildung 16: Bedeutung einzelner FdR-Elemente für die Gesuchsteller	45
Abbildung 17: Zufriedenheits- und Bedeutungsmatrix nach FdR-Elementen	46
Abbildung 18: Nennungen der FdR-Kriterien, die durch Gesuchsteller nur schwer erfüllbar waren	47
Abbildung 19: Gesuchsteller, welche die Anforderungskriterien nur schwer erfüllen konnten, differenziert nach Grösse	48
Abbildung 20: Gesuchsteller, welche die Anforderungskriterien nur schwer erfüllen konnten, nach Gründungsjahr des gemeinnützigen Bauträgers	48
Abbildung 21: Nicht-Gesuchsteller, welche die Anforderungskriterien nicht erfüllen konnten (nach Anzahl Nennungen)	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	WEG-Instrumente nach Marktsegment und Zielsetzung bis 2001 .	9
Tabelle 2:	WFG-Instrumente (de jure) nach Marktsegment und Zielsetzung ab 2003	10
Tabelle 3:	WFG-Instrumente (de facto) nach Marktsegment und Zielsetzung ab 2003	10
Tabelle 4:	Gründungsjahr von Bauträgern mit einem Darlehen aus dem FdR	29
Tabelle 5:	Rating von Bauträgern mit einem Darlehen aus dem FdR.....	29
Tabelle 6:	Objekte mit einem FdR-Darlehen nach Typ	30
Tabelle 7:	Merkmale der Objekte mit einem laufenden (Rest-)Darlehen aus dem FdR	30
Tabelle 8:	Kombination von FdR-Darlehen und Land im Baurecht / Bürgschaft HBG	33
Tabelle 9:	Regionale Abdeckung der Objekte mit FdR-Darlehen	33
Tabelle 10:	Beantwortung der Online-Befragung.....	39
Tabelle 11:	Anzahl seit 2004 gestellter Gesuche durch die Bauträger	40
Tabelle 12:	Gesuche für ein FdR-Darlehen nach Typ.....	41
Tabelle 13:	Gründe für die Inanspruchnahme (= Gesuchstellung) eines FdR-Darlehens.....	43
Tabelle 14:	Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme eines FdR-Darlehens	44
Tabelle 15:	Ergänzung / Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente	50
Tabelle 16:	Mitnahmeeffekte	51
Tabelle 17:	Mitnahmeeffekte nach Grösse der Bauträger, Darlehensempfänger	51
Tabelle 18:	Mitnahmeeffekte nach Alter der Bauträger, Darlehensempfänger	52
Tabelle 19:	Mitnahmeeffekte nach Region der Bauträger, Darlehensempfänger	52
Tabelle 20:	Werden zukünftig weitere Mittel aus dem FdR beantragt?	53
Tabelle 21:	Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Zielgruppe.....	54
Tabelle 22:	Kürzung der Mittel aus dem Fonds de Roulement: Welche Möglichkeiten sind geeignet?	55
Tabelle 23:	Variablen des Datenpools mit 1. Priorität und nach Vollständigkeit	81
Tabelle 24:	Variablen des Datenpools mit 2. Priorität und nach Vollständigkeit	82

1. Ausgangslage und Ziel der Untersuchung

1.1. Hintergrund der Evaluation

Gemeinnützigen Wohnbauträgern (Mitglieder-/Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen, öffentliche Hand usw.) kommt im Zusammenhang mit der Wohnraumversorgung in der Schweiz eine wichtige Aufgabe zu. Mit rund 260'000 Wohnungen verfügen sie über einen Anteil von rund 9% am gesamten Wohnungsbestand (Stand 2000; Statistisches Amt des Kantons Zürich 2004). Um die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum durch die gemeinnützigen Wohnbauträger zu unterstützen, sieht das Wohnraumförderungsgesetz (WFG) vom 21. März 2003 spezifische Förderinstrumente durch den Bund vor. Allerdings wurden einige dieser Instrumente im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt im Anschluss sogleich wieder sistiert. Nicht davon betroffen war jedoch der sogenannte Fonds de Roulement (FdR), der mit Bundesmitteln alimentiert die Vergabe zinsgünstiger Darlehen für die Finanzierung bei Erstellung, Erneuerung und Erwerb von preisgünstigen Wohnobjekten ermöglicht. Nebst der Verbürgung der Anleihequoten der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) sowie der Gewährleistung von Rückbürgschaften an die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaft (HBG) stellt der FdR aktuell das wichtigste Instrument des Bundes zur Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger dar.¹

Der Fonds de Roulement, welcher durch drei bzw. seit 2011 zwei Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger im Auftrag des Bundes treuhänderisch verwaltet wird, unterstützt die Finanzierungsbedürfnisse der den Dachorganisationen angeschlossenen gemeinnützigen Wohnbauträger.² Per Ende 2010 belief sich der Bestand des FdR auf rund 405 Mio. CHF. Eingeschlossen sind darin die 50 Mio. CHF des Sonderprogramms. Etwas mehr als 268 Mio. CHF waren für 572 laufende Darlehen ausgeliehen, weitere 84 Mio. CHF wurden für Darlehen – vor allem im Rahmen des Sonderprogramms – gesprochen, aber aufgrund des zeitlichen Abstands zwischen Zusicherung der Unterstützung und der Durchführung der

¹ Nebst der Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträger sieht das WFG weitere Instrumente zur Förderung des allgemeinen Wohnungsbaus vor. Diese sind jedoch gegenwärtig ebenfalls sistiert und/oder werden gemäss bundesrätlichem Beschluss nicht mehr angewendet. Für einen Überblick über die verschiedenen Instrumente und die Einbettung des FdR in die Wohnraumförderung vgl. Kap. 3.

² Die Dachorganisation Schweizerischer Verband für Wohnungswesen (SVW) umfasst rund 1000 Mitglieder. Die beiden anderen Dachorganisationen Schweizerischer Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE) und Schweizerischer Verband Liberaler Baugenossenschaften (VLB) haben per 2011 zu WOHNEN SCHWEIZ mit rund 440 Mitgliedern fusioniert.

baulichen Massnahmen noch nicht ausbezahlt. Im Umfang von knapp 13 Mio. CHF bestanden Rückstellungen, um allfällige Risiken abzufangen. Der FdR verfügte damit per 31. Dezember 2010 über eine effektive Liquidität von 40 Mio. CHF, die für neue Darlehen zur Verfügung standen.

Gestützt auf Art. 48 WFG, welcher eine periodische Evaluation der Massnahmen der Wohnraumförderung vorsieht³, und angesichts der 2009 ausserordentlich erfolgten Aufstockung des FdR um 50 Mio. CHF im Rahmen der Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft, wurde vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) die vorliegende Evaluation hinsichtlich Vollzug und Wirkungen des FdR seit Inkrafttreten des WFG in Auftrag gegeben. Die aus dieser Evaluation hervorgehenden Erkenntnisse sollen auch in die Gesamtevaluation zu den Stabilisierungsmassnahmen, welche für Ende 2011 vorgesehen ist, einfließen.

1.2. Zielsetzung und Fragestellungen der Evaluation

Das *übergeordnete Ziel* dieser ex-post Evaluation besteht in der Durchführung einer Vollzugsanalyse sowie einer Wirkungsanalyse des Fonds de Roulement. Die *Vollzugsanalyse* soll Aufschluss über die Entscheide zur Gewährung und über die Abwicklung der Darlehen aus dem FdR an gemeinnützige Wohnbauträger durch die drei Dachorganisationen geben. Bei der *Wirkungsanalyse* stehen die Auswirkungen des Förderinstrumentes im Vordergrund, um Entscheidungsgrundlagen für die zukünftige Ausrichtung des FdR zu erhalten. Gleichzeitig dient die Evaluation der Abklärung, inwiefern die (kurzfristige) Aufstockung des FdR einen *Beitrag zur Konjunkturstabilisierung*⁴ zu leisten vermochte.

Daraus hervorgehend ergeben sich *sechs Fragenkomplexe*, die es im Rahmen der Evaluation zu beantworten gilt.

- (1) *Situierung: In welchem wohnungspolitischen Kontext sind die Darlehen anzusiedeln?*

Relevant ist hier insbesondere die Bedeutungsverschiebung des FdR vom (an sich schon lange bestehenden) ergänzenden Instrument für Bauträger mit knappen Eigenmitteln zum faktisch zentralen Förderinstrument. Wichtige Fragen sind dabei: Inwieweit reflektiert diese Veränderung eine Neuaus-

³ Die Evaluation der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW ist bereits 2010 erfolgt (vgl. Hornung & Röthlisberger 2010).

⁴ Da man als Folge der internationalen Finanzkrise 2008/09 für die Schweiz einen Konjunkturerinbruch befürchtete, sollten Instrumente zu deren Wiederankurbelung bereitgestellt werden.

richtung der Wohnungspolitik in Richtung eines faktischen Verzichts einer allgemeinen Wohnbauförderung? Wie weit wurde sie nur durch politische Rahmenbedingungen resp. Sachzwänge (Sistierung der Direktdarlehen von 2003 bzw. Beschluss des Bundesrates von 2007 darauf zukünftig verzichten zu wollen) diktiert? Wie ist die Rolle des Instruments hinsichtlich seiner Aufgabe zur Konjunkturstabilisierung einzuordnen und zu beurteilen? Des Weiteren soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Veränderungen auf den Finanzmärkten angesichts der seit längerem anhaltenden Phase tiefer Zinsen einen Einfluss auf den Stellenwert dieses Instruments haben.

Die Antworten zu diesem Fragenkomplex finden sich sowohl in Kapitel 3 zur Einbettung des FdR in die generelle Wohnraumförderung des Bundes als auch in Teilkapitel 6.1. mit der Einschätzung des Instruments (auch zur Konjunkturstabilisierung) durch die Banken.

(2) *Funktionsweise: Wie funktioniert das Förderinstrument?*

Nebst der Analyse der Aufgaben und der Arbeitsteilung zwischen Bund und Dachorganisationen im Entscheidungs-, Finanzierungs- und Verwaltungsprozess interessiert hier auch die Frage, ob respektive in welchem Mass es bei den einzelnen Dachorganisationen Unterschiede in der Umsetzung des Förderinstrumentes gibt. Dabei gilt es auch abzuklären, wie es um die Transparenz der Gesuchsbeurteilung und der Darlehensverwaltung bestellt ist und wie die Anforderungen an die Darlehensempfänger zu beurteilen sind. Die Analyseergebnisse zu den Abläufen beim FdR werden in den Teilkapiteln 4.1. bis 4.3. sowie 4.5. und 4.6. vorgestellt.

(3) *Analyse Darlehensempfänger und -objekte: Wer nimmt Darlehen aus dem FdR für welche Objekte in Anspruch?*

Hier soll untersucht werden, welche gemeinnützigen Wohnbauträger Gesuche für zinsgünstige Darlehen aus dem FdR stellen und Projekte welcher Art damit realisiert worden sind. Nebst der Analyse der gesprochenen Darlehensbeträge und deren Verteilung auf die Dachorganisationen soll auch eine Analyse der geförderten Bauträger nach Grösse, Alter, Struktur, regionaler Herkunft sowie der geförderten Objekte nach Projekttyp (z.B. Kauf, Neubau, Erneuerung) sowie weiteren Strukturdaten (Mietzins, Eigenkapital usw.) erfolgen. Die Ergebnisse zu den Darlehen auf aggregierter Ebene bezüglich Gesamtumfang und Verteilung auf die Dachorganisationen finden

sich in Teilkapitel 4.3. Aufschluss über die Ergebnisse zur Darlehensanalyse nach Bauträger und Objekt liefert Teilkapitel 4.4.

- (4) *Binnenbeurteilung: Wie wird der FdR von den gemeinnützigen Wohnbauträgern beurteilt?*

Aus Sicht der (potenziellen) Darlehensempfänger interessiert zunächst einmal, wie bekannt der FdR als Förderinstrument ist und was die Gründe für die Inanspruchnahme bzw. den Verzicht darauf sind. Wichtig ist auch die Beurteilung der Zufriedenheit – beispielsweise hinsichtlich der Abwicklung des Gesuchsprozesses oder der allgemeinen Konditionen. Zentral ist zudem die Frage nach dem Nutzen resp. der Notwendigkeit der zinsgünstigen Darlehen: War deren Verfügbarkeit ausschlaggebend für die Realisierung des geförderten Projekts oder bestehen Mitnahmeeffekte? Dabei interessiert auch die Frage, mit welchen anderen Förderinstrumenten die zinsgünstigen Darlehen aus dem FdR kombiniert wurden. Massgebend für die Einschätzung der zukünftigen Entwicklung sind die Angaben über eine zukünftige Inanspruchnahme sowie allfällige Verbesserungsmöglichkeiten aus Sicht der gemeinnützigen Wohnbauträger. Zudem soll der Einfluss der Aufstockung des FdR im Rahmen der Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft aus Binnensicht beurteilt werden. Die Beantwortung dieses Fragenkomplexes erfolgt in Kapitel 5.

- (5) *Aussenbeurteilung: Wie beurteilen Aussenstehende die Darlehen aus dem Fonds de Roulement?*

Hier ist die Sicht verschiedener mehr oder weniger aussenstehender Akteure (z.B. Banken) relevant. Wichtig ist neben der Frage des Nutzens und der Notwendigkeit zinsgünstiger Darlehen aus dem FdR auch die Wirkung im Vergleich zum nicht unterstützten bzw. renditeorientierten Wohnungsmarkt. Die entsprechenden Antworten aus Sicht der aussenstehenden Akteure werden in Kapitel 6 dargelegt.

- (6) *Folgerungen: Welche Handlungs- und Optimierungsmöglichkeiten bestehen?*

An dieser Stelle gilt es, einerseits zunächst eine Gesamtbeurteilung des FdR in der heutigen Form vorzunehmen und andererseits das Verbesserungspotenzial aufzuzeigen und Handlungsempfehlungen inklusive einer groben Bedarfsabschätzung mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung des Instru-

ments abzugeben. Die Gesamtbeurteilung ist Gegenstand von Kapitel 7, während die Empfehlungen in Kapitel 8 formuliert werden.

Mit Blick auf die sechs Fragenkomplexe lässt sich festhalten, dass die ersten fünf Themen in erster Linie retrospektiven Charakter aufweisen. Demgegenüber ist der Fragenkomplex 6 mit den Folgerungen hauptsächlich prospektiver Art.

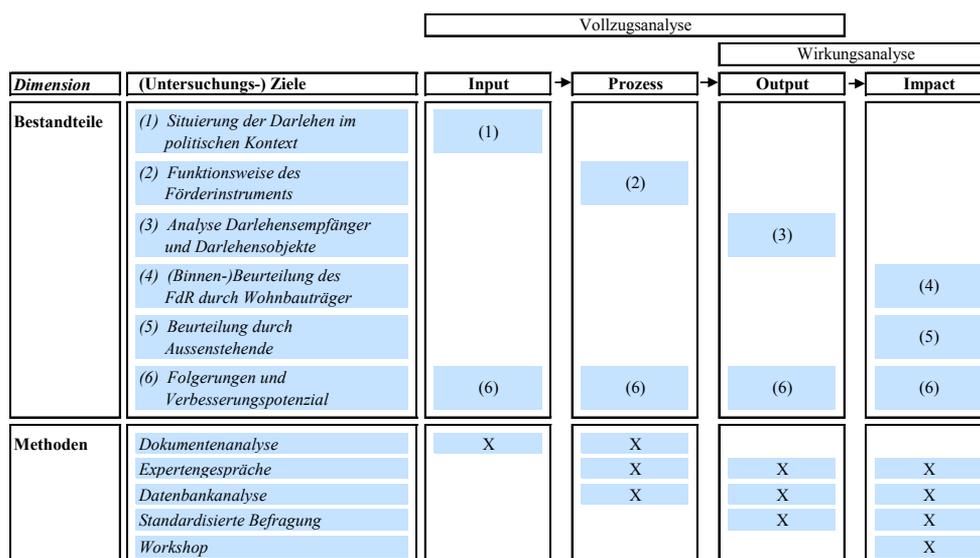
2. Evaluationsdesign und -methoden

2.1. Evaluationsgegenstand und Wirkungsmodell

Die vorliegende ex-post Evaluation hat den Fonds de Roulement zur Gewährung zinsgünstiger Darlehen zum Gegenstand. Sie bezieht sich, wo nicht anders angegeben, auf den Zeitraum zwischen Inkrafttreten des WFG per Oktober 2003 und Juli 2011. Eine Analyse des FdR vor Oktober 2003, das heisst unter dem zum damaligen Zeitpunkt noch geltenden Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG), ist aufgrund der durch das WFG induzierten und sonstigen veränderten Rahmenbedingungen von geringerem Interesse. Wenngleich einige der unter dem WEG gewährten Darlehen noch laufen, so wurden doch viele dieser Darlehen unterdessen auch bereits wieder zurückbezahlt.

Zur Beurteilung der bisherigen Entwicklung des FdR sowie zur Zusammenstellung von Folgerungen und Empfehlungen für die künftige Gestaltung dieses Förderinstruments gelangt das nachfolgende *Wirkungsmodell* zur Anwendung (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Evaluationsdesign im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung

Im Vordergrund des Modells stehen die Dimensionen Input, Prozess, Output und Impact, die in direktem Zusammenhang mit den in Kapitel 1.2. festgehaltenen

Fragenkomplexen stehen.⁵ Die Dimension *Input* greift dabei vor allem die Fragen bezüglich der Situierung des FdR im politischen Kontext auf, während die Dimension *Prozess* in erster Linie den Fragenkomplex nach der Funktionsweise des FdR behandelt. Die Dimension *Output* geht dem Fragenkomplex bezüglich der Darlehensempfänger und der Darlehensobjekte nach. Die Dimension *Impact* analysiert schliesslich über eine Binnen- sowie eine Aussenbeurteilung die direkten Wirkungen des FdR. Das Evaluationsdesign anhand des Wirkungsmodells ist somit einerseits prozessbezogen und andererseits auch inhaltsbezogen.

2.2. Untersuchungsmethoden

Im Kontext des Wirkungsmodells (vgl. Abbildung 1) und zur Beantwortung der Evaluationsfragen bzw. zur Informationsgewinnung und Datenerhebung wurden verschiedene Untersuchungsmethoden eingesetzt:

Dokumentenanalyse: Es wurden die relevanten Grundlagendokumente beim BWO sowie bei den Dachorganisationen analysiert und ausgewertet. Dazu gehören unter anderem die Botschaften zum WEG bzw. WFG, die Merkblätter des BWO zu den Förderinstrumenten, die Jahresberichte der Dachorganisationen bzw. des BWO und insbesondere auch die Sitzungsprotokolle der Fondskommissionen zu Darlehensentscheiden. Im Vordergrund stand dabei nebst der Abklärung technischer Fragen auch der Einbezug politischer Aspekte.

Expertengespräche: Zur Beschaffung weiterer Informationen wurden zwischen Dezember 2010 und Juli 2011 insgesamt 15 leitfadengestützte Expertengespräche (sechs persönlich und neun telefonisch) durchgeführt.⁶ Die befragten Experten sind dabei zwei Gruppen zuzuordnen: 1. Gruppe *Binnensicht* (Vertreter der Dachorganisationen und des BWO): Fragen hinsichtlich Prozess und Output; 2. Gruppe *Aussensicht* (Vertreter von Banken, Verbänden und kantonalen Stellen): Fragen hinsichtlich Output und Impact, insbesondere auch im Vergleich mit dem frei finanzierten allgemeinen Wohnungsmarkt.

Auswertung Datenpool: Hier konnte auf einen Auszug des Datenpools des BWO zurückgegriffen werden, welcher verschiedene Variablen im Zusammenhang mit den gewährten Darlehen aus dem FdR nach Wohnbauträger und Objekt ausweist.

⁵ Mit Blick auf die oben genannten Evaluationsfragen ist die Dimension Outcome, das heisst die indirekten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des FdR beispielsweise im Sinne des Beitrags an die Wertschöpfung (BIP) nicht Bestandteil der Evaluation.

⁶ Die Liste der befragten Experten findet sich in Anhang I.

Die Angaben zu den einzelnen Variablen im Datenpool werden durch die Dachorganisationen gemacht. Dieser Datenpool als Controlling-Instrument seitens des BWO ist noch neu und war zum Zeitpunkt der Evaluation erst im Aufbau begriffen. Zudem mussten als Folge der Fusion des Schweizerischen Verbands für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE) und des Schweizerischen Verbands Liberaler Baugenossenschaften (VLB) zu WOHNEN SCHWEIZ deren Datenbestände abgeglichen werden, was erst nach Ablauf der Evaluation möglich war. Die Evaluation erfolgte in dieser Hinsicht ein Jahr zu früh. Zum Zeitpunkt der Analyse der Variablen aus dem Datenpool im Rahmen dieser Evaluation (März 2011) standen erst die Daten des Schweizerischen Verbands für Wohnungswesen (SVW) in einer Qualität zur Verfügung, die eine Auswertung zuließ. Die Daten des SWE und des VLB konnten aus den erwähnten Gründen nicht berücksichtigt werden.

Standardisierte Online-Befragung: Zwischen dem 29. April und 31. Mai 2011 wurden sämtliche Mitglieder der Dachorganisationen (SVW, SWE, VLB) im Rahmen einer Vollerhebung schriftlich eingeladen (n=1339), an der standardisierten Online-Befragung zum FdR teilzunehmen. Auf diese Weise konnten nebst den gemeinnützigen Wohnbauträgern, welche bereits ein Darlehen aus dem FdR in Anspruch genommen haben (Binnenbeurteilung), auch Wohnbauträger ohne Darlehen, beispielsweise zum Bekanntheitsgrad des FdR, befragt werden (Aussenbeurteilung). Der Rücklauf der auswertbaren Fragebogen beträgt 660, was einer Rücklaufquote von 49% entspricht.⁷

Workshop: Anlässlich eines halbtägigen Workshops am 8. Juli 2011 im BWO in Grenchen wurden die Binnen- und Aussenbeurteilung aufgrund der Erkenntnisse aus den vorgängigen Evaluationsschritten zwecks Validierung anhand verschiedener Thesen diskutiert. Die elf Teilnehmenden des Workshops⁸ setzten sich aus Vertretern der Dachorganisationen, des BWO, der EGW sowie des Evaluationsteams zusammen. Nebst der Interpretation und Validierung der Untersuchungsergebnisse diente der Workshop auch dazu, Folgerungen für die künftige Gestaltung des FdR als Förderinstrument abzuleiten.

⁷ Im Zuge der Konzeption der standardisierten Befragung und aufgrund der Erkenntnisse aus den vorhergehenden Evaluationsschritten gelangte ein umfangreicherer Fragebogen als ursprünglich vorgesehen zum Einsatz (vgl. Anhang II). Damit konnten wesentlich mehr Erkenntnisse gewonnen werden als zu Beginn der Evaluationsarbeiten angenommen wurde. Aus diesem Grunde wurde im Rahmen der weiteren Bearbeitung auf die zunächst vorgesehene Untersuchung mittels zusätzlicher Fallbeispiele verzichtet.

⁸ Die Teilnehmerliste findet sich in Anhang III.

3. Einbettung des FdR in die Wohnraumförderung

Die Wohnraumförderung des Bundes als Daueraufgabe fusst auf dem seit 1973 bestehenden Verfassungsauftrag gemäss Art. 108, wonach der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von selbst genutztem Wohnungs- und Hauseigentum sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern hat. Der Verfassungsartikel umfasst somit die Förderung des (1) Mietwohnungsmarkts, des (2) Eigentumsmarkts und des (3) gemeinnützigen Markts.

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 kam dem oben genannten Verfassungsauftrag nach, indem nebst der allgemeinen Wohnbauförderung auf dem Mietwohnungs- und Eigentumsmarkt gemäss Art. 51 die spezifische Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus enthalten war. Für deren Umsetzung standen mehrere Instrumente zur Verfügung, die je nach Marktsegment unterschiedliche Zielsetzungen verfolgten (vgl. Tabelle 1). Die Bürgschaften wie auch die Grund- und Zusatzverbilligungen gelangten für alle Marktsegmente zum Einsatz und dienten als Finanzierungshilfe sowie zur Verbilligung der Mietzinse bzw. des Eigentums.

Tabelle 1: WEG-Instrumente nach Marktsegment und Zielsetzung bis 2001

Instrument	Zielsetzung Mietwohnungsmarkt	Zielsetzung Eigentumsmarkt	Zielsetzung gemeinnütziger Markt
Bürgschaften	Finanzierungshilfe	Finanzierungshilfe	Finanzierungshilfe
Grundverbilligung	Verbilligung Mietzinse	Verbilligung Eigentum	Verbilligung Mietzinse
Zusatzverbilligung	Verbilligung Mietzinse	Verbilligung Eigentum	Verbilligung Mietzinse
Rückbürgschaften HBW/CRCI ¹		Finanzierungshilfe (Verbilligung Eigentum)	
Verbürgung Landerwerb			Finanzierungshilfe
Kapitalbeteiligungen			Finanzierungshilfe
Darlehen FdR			Finanzierungshilfe
Verbürgung Anleihen EGW			Finanzierungshilfe
Rückbürgschaften HBG ²			Finanzierungshilfe

¹ HBW: Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft für Wohneigentumsförderung
CRCI: Coopérative romande de cautionnement immobilier

² HBG: Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohngenossenschaften

Mit der Einstellung der Förderung gemäss WEG per Ende 2001 entstand bis zum Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetz (WFG; iK 1.10.2003) ein Förderva-

kuum. Das WFG unterscheidet sich dabei vom WEG weniger in den Zielen als vielmehr in den Instrumenten. Tabelle 2 zeigt die Instrumente gemäss WFG.

Tabelle 2: *WFG-Instrumente (de jure) nach Marktsegment und Zielsetzung ab 2003*

Instrument	Zielsetzung Miet- wohnungsmarkt	Zielsetzung Eigentumsmarkt	Zielsetzung gemein- nütziger Markt
Zinslose/zinsgünstige Bundesdarlehen	Verbilligung Mietzinse	Verbilligung Eigentum	Verbilligung Mietzinse
Bürgschaft nachrangige Hypotheke	Finanzierungshilfe		Finanzierungshilfe
Rückbürgschaften HBW/CRCI		Finanzierungshilfe	
Kapitalbeteiligungen			Finanzierungshilfe
Darlehen FdR			Finanzierungshilfe (Eigenkapitalersatz)
Verbürgung Anleihen EGW			Finanzierungshilfe
Rückbürgschaften HBG			Finanzierungshilfe

Die zinslosen bzw. zinsgünstigen Bundesdarlehen (Direktdarlehen) wurden durch das „Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt“ sogleich nach Inkrafttreten des WFG sistiert. Auch die Instrumente in Form von Bundesbürgschaften für nachrangige Hypotheke bzw. in Form von Kapitalbeteiligungen wurden nie bzw. nur sehr zurückhaltend umgesetzt. Ebenso sind die Rückbürgschaften für den Eigentumsbereich seit 2008 sistiert. Faktisch deckt die Wohnraumförderung nur noch den gemeinnützigen Markt in Form der indirekten Unterstützung ab. Wie Tabelle 3 zeigt, wird keine allgemeine Wohnbauförderung mehr betrieben. Der 2003 gesprochene Rahmenkredit für Darlehen im Umfang von 300 Mio. Franken soll für die weitere Äufnung des FdR verwendet werden.

Tabelle 3: *WFG-Instrumente (de facto) nach Marktsegment und Zielsetzung ab 2003*

Instrument	Zielsetzung Miet- wohnungsmarkt	Zielsetzung Eigentumsmarkt	Zielsetzung gemein- nütziger Markt
Rückbürgschaften HBW/CRCI		Finanzierungshilfe (sistiert)	
Kapitalbeteiligungen			Finanzierungshilfe
Darlehen FdR			Finanzierungshilfe (Eigenkapitalersatz), <i>Verbillig. Mietzinse</i>
Verbürgung Anleihen EGW			Finanzierungshilfe
Rückbürgschaften HBG			Finanzierungshilfe

Aber auch die Alimentierung des FdR wurde vorübergehend sistiert. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt wurde beschlossen, die im Finanzplan für 2004 und 2005 vorgesehenen Mittel für die Wohnraumförderung dem FdR zwar noch zukommen zu lassen, ab 2006 jedoch keine weitere Äufnung mehr vorzunehmen. Der Bundesrat prüfte in der Zwischenzeit das weitere Vorgehen und beschloss im Februar 2007, ab 2009 die indirekte Unterstützung und damit die weitere Äufnung des Fonds de Roulement wieder in den Finanzplan aufzunehmen.⁹ Auf die Direktarlehen und damit auch die explizite Verbilligung der Mietzinse und der Eigentümerlasten soll hingegen definitiv verzichtet werden.

Die Gelder aus dem FdR dienen gemäss Merkblatt 2 zum WFG (vgl. BWO 2010) vorab der Rest- und Überbrückungsfinanzierung bei Erstellung, Erneuerung und Erwerb von preisgünstigen Liegenschaften. Der Erwerb von Bauland mit Hilfe von Darlehen aus dem FdR ist hingegen nicht zulässig. Mit dem Verzicht auf die Direktarlehen wird via FdR bis zu einem gewissen Grad implizit auch eine Verbilligung der Mietzinse im gemeinnützigen Marktsegment erreicht. Dies ist dann der Fall, wenn ein gemeinnütziger Bauträger mit dieser Finanzierungshilfe günstigere Mietzinse realisieren kann, als mit herkömmlichen Finanzierungen.

Ende 2008, nach Aufhebung der Sistierung der Alimentierung des FdR, standen vom ursprünglichen Rahmenkredit von 300 Mio. CHF noch 185 Mio. CHF zur weiteren Fondsäufnung zur Verfügung. Zugleich wurde anlässlich der vom Bundesrat im November 2008 beschlossenen Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft der für 2009 vorgesehene Fondsäufnungsbetrag von 5 auf 50 Mio. CHF erhöht. Für 2010 umfasste der Auszahlungskredit 30 Mio. CHF. Wie Abbildung 2 aufzeigt, sind unter dem WFG per Ende 2010 insgesamt knapp 184 Mio. CHF in den FdR eingeflossen.

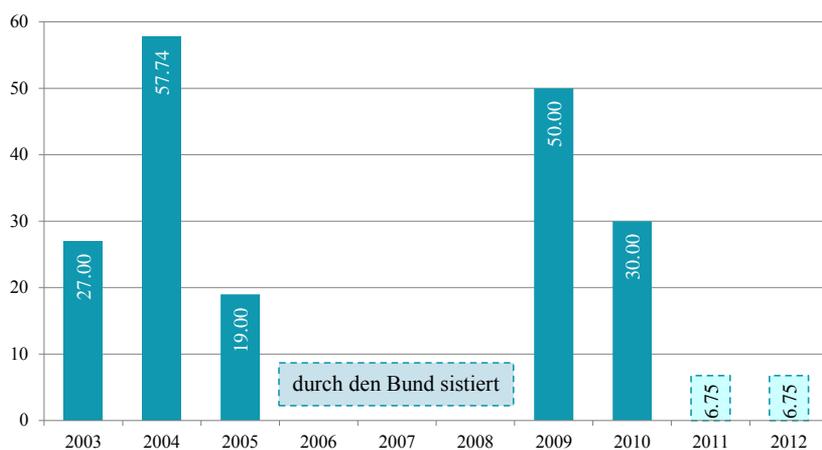
Ab 2011 stehen aus dem Rahmenkredit nun noch 105 Mio. CHF zur Verfügung.¹⁰ In den Jahren 2011 und 2012 müssen die vorbezogenen Auszahlungen von 2009 gemäss dem Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOP 12/13) jedoch kompensiert werden, wodurch teuerungsbereinigt in diesen beiden Jahren je 6.75 Mio. CHF in den FdR fliessen. In den darauffolgenden Jahren soll der Restbetrag des

⁹ Gemeinnützige Wohnbauträger konnten in dieser Zeit auf den Fonds de Roulement zurückgreifen. Es wurde lediglich die weitere Äufnung des Fonds durch den Bund ausgesetzt.

¹⁰ Zusätzlich zu den 184 Mio. CHF wurden 3 Mio. CHF an den Fonds de Roulement der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) und 8 Mio. CHF in Form von Beteiligungen ausbezahlt.

Rahmenkredits (rund 90 Mio. CHF) in weiteren Jahrestanchen zur Alimentierung des FdR beitragen.

Abbildung 2: Alimentierung des FdR durch den Bund von 2003 bis 2012 in Mio. CHF



Quelle: BWO

Die Verwaltung der Mittel erfolgt über die ursprünglich drei Dachorganisationen (SVW, SWE und VLB). Durch die Fusion der zwei letzteren zu WOHNEN SCHWEIZ ab 2011 sind es nun noch zwei Institutionen, welche den Fonds verwalten und über eine Fondskommission¹¹ zur Beurteilung der Gesuche verfügen. In beiden ist das BWO personell vertreten.

Durch den bundesrätlichen Entscheid, auf die direkte Darlehensgewährung zu verzichten, ist der Stellenwert des FdR implizit gewachsen: Was einmal als Ergänzung zu den direkt vergebenen Darlehen und den EGW-Anleihequoten konzipiert war, stellt nun das Fördermittel schlechthin für die gemeinnützigen Wohnbauträger dar. Im Vordergrund steht die Zielsetzung der Finanzierungshilfe, während die Zielsetzung „Verbilligung der Mietzinse“ nur noch indirekt realisiert werden kann. Offen bleibt auch, inwiefern das implizite, in den Expertengesprächen immer wieder genannte politische Ziel des Haltens des Anteils der durch gemeinnützige Wohnbauträger bereitgestellten Wohnungen am gesamten Wohnungsmarkt weiterhin aufrechterhalten werden kann. Der Beschluss des Bundesrates, auf die Direktdarlehen aus finanzpolitischen Sachzwängen zu verzichten, darf nicht darüber

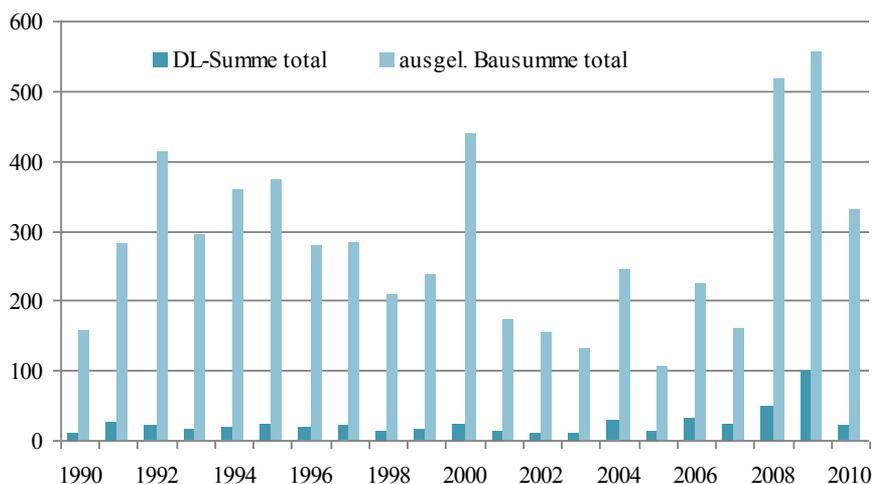
¹¹ Bereits vor der Fusion zu WOHNEN SCHWEIZ verfügten VLB und SWE über eine gemeinsame Fondskommission.

hinwegtäuschen, dass dieser auch bereit war, eine Kursänderung bei der Wohnungspolitik vorzunehmen, indem die Zielsetzung „Verbilligung der Mietzinse“ an Gewicht verlor.

Diese Veränderung der Rahmenbedingungen kommt auch bei der Betrachtung der Entwicklung der FdR-Darlehen über einen längeren Zeitraum zum Ausdruck.¹² Dabei wird die Veränderung des Stellenwerts des FdR im Zeitverlauf deutlich.

So zeigt Abbildung 3 beispielsweise die Entwicklung der jährlich an gemeinnützige Wohnbauträger des SVW gewährten Darlehensbeträge und der dadurch ausgelösten Bausummen. Dabei verdeutlicht sich auch die Hebelwirkung des FdR, wobei die ausgelösten Bausummen jedoch nicht ausschliesslich auf die FdR-Darlehen zurückgeführt werden dürfen. Über die gesamte Betrachtungsperiode von 1990 bis 2010 wurden so rund 25'000 Wohnungen gefördert, die ausgelöste Bausumme betrug rund 6 Mrd. CHF. Zum Vergleich: Die jährlichen Bauausgaben von Bau- und Immobiliengesellschaften beliefen sich zwischen 1994 und 2009 zwischen 5.7 Mrd. CHF und 8.8 Mrd. CHF *pro* Jahr (vgl. BFS 2011a).

Abbildung 3: Gewährte FdR-Darlehen und ausgelöste Bausummen in Mio. CHF seit 1990



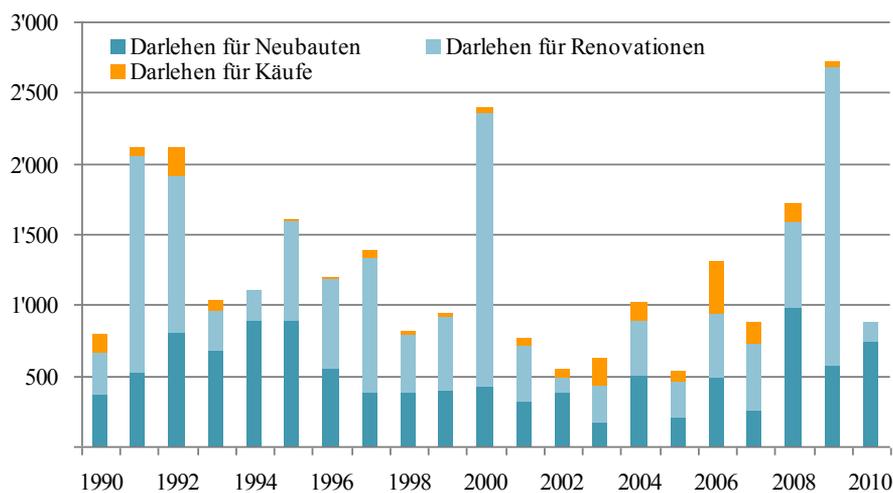
Quelle: SVW

¹² Die nachfolgenden Daten beziehen sich nur auf an SVW-Mitglieder gewährte Darlehen.

Abbildung 4 zeigt die Anzahl der mit FdR-Darlehen unterstützten Wohnungen pro Jahr und Kategorie zwischen 1990 und 2010. In zehn Jahren davon bewegte sich diese Zahl zwischen rund 500 und 1000 Wohnungen; in zwei Jahren lag sie bei rund 1600, in vier Jahren lag sie über 2000 Wohnungen. Im Spitzenjahr 2009 wurden 2720 Wohnungen, davon rund 600 in Neubauten, unterstützt. Als Vergleich mag die Zahl jährlich in der Schweiz neu erstellter Wohnungen dienen, die bei rund 40'000 liegt (Stand 2009; BFS 2011b). Dies weist darauf hin, dass der Anteil Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger am gesamten Wohnungsmarkt tendenziell sinkt, wenngleich natürlich nicht sämtliche gemeinnützigen Wohnbauträger, welche neue Wohnungen erstellen, Darlehen aus dem FdR in Anspruch nehmen.

Ein weiterer Hinweis, dass es mit den verfügbaren Mitteln aus dem FdR allein schwierig werden dürfte, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen am Gesamtwohnungsmarkt zu halten, ergibt sich bei einer Gegenüberstellung des FdR-Bestands mit dem gesamtschweizerischen Hypothekarvolumen der Banken. Dieses beträgt gegenwärtig rund 780 Mia. CHF (Stand September 2011). Im Vergleich dazu beträgt der FdR-Bestand 405 Mio. CHF für die Vergabe von Darlehen, was gemessen am Gesamthypothekarvolumen einem Finanzierungshilfeanteil durch den Bund von gerade einmal 0.05% entspricht.

Abbildung 4: Anzahl unterstützte Wohnungen seit 1990



Quelle: SVW

*Zwischenfazit zur Einbettung und Bedeutung des FdR für die
Wohnraumförderung*

Der FdR sollte im Rahmen der Wohnraumförderung unter dem WFG ursprünglich als spezifische Finanzhilfe für gemeinnützige Wohnbauträger dienen, die über zu wenig Eigenkapital verfügen, und als Ergänzung zu den Direktdarlehen. Durch den Verzicht auf die direkten Darlehen hat der FdR einen höheren Stellenwert erlangt. Nebst seiner Zielsetzung als Finanzierungshilfe bzw. Eigenkapitalersatz ist neu auch die Verbilligung von Mietzinsen ins Blickfeld gerückt. Die heute im Rahmen des WFG faktisch verfügbaren Instrumente machen deutlich, dass mit den bundesrätlichen Beschlüssen auch eine Kursänderung in der Wohnungspolitik einhergegangen ist. Angesichts der zur Verfügung stehenden Mittel ist aber das implizite politische Ziel eines Haltens des Anteils gemeinnütziger Wohnbauträger am Gesamtwohnungsmarkt eher fraglich.

4. FdR – Organisation, Abläufe und Darlehensvergabe durch die Dachorganisationen

4.1. Organisation der Darlehensvergabe und -verwaltung

Anders als die früheren direkten finanziellen Unterstützungen wie Grund- und Zusatzverbilligungen, bei denen eine direkte Beziehung zwischen BWO und Bauträger bestand, wurde die Förderung mit dem Instrument des Fonds de Roulement nach Festlegung der Rahmenbedingungen durch das BWO von Anfang an über die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus abgewickelt. Zwischen den Bauträgern und dem BWO besteht keine direkte Beziehung, ausser dass das BWO gegebenenfalls als Rekursinstanz wirkt. Die vom Bund gesprochenen Mittel für diese indirekten Darlehen fliessen in den FdR, der von den Dachorganisationen im Auftrag des Bundes treuhänderisch bewirtschaftet wird. Unter die Bewirtschaftung fallen die Beratung von Interessenten, die Prüfung der Gesuche, die Entscheidung über Darlehensgesuche, der Zahlungsverkehr (Auszahlung der Darlehen, Entgegennahme und Überwachung der Zinszahlungen, Amortisationen und Rückzahlung nach Ablauf) sowie die Rechenschaftsablage an das BWO.

4.1.1. Schweizerischer Verband für Wohnungswesen SVW

Die Verwaltung der Darlehen beim SVW ist zunächst durch einen alle zwei Jahre verlängerbaren *Vertrag* (erstmalig ab 26.11.2003) geregelt. Der zum Zeitpunkt der Evaluation gültige trat per Anfang 2009 in Kraft und wurde zwischenzeitlich verlängert.

Die in diesem Zusammenhang zu erbringenden Leistungen des Verbands werden in einem gesonderten *Leistungsauftrag* festgelegt, der auch andere Leistungen als jene im Zusammenhang mit dem FdR umfasst. Der zum Zeitpunkt der Evaluation gültige datiert vom 2. Oktober 2007 und dauert zwei Jahre; er wird jeweils automatisch um zwei Jahre verlängert, sofern er von keiner Vertragspartei unter Einhaltung einer einjährigen Frist gekündigt wird. Im Leistungsbeschrieb „Verwaltung der Fonds de Roulement-Darlehen“ werden folgende *Leistungen* aufgeführt: Prüfung der Darlehensgesuche, Entscheide, Bewirtschaftung der Sicherheiten, Inkasso der Zinsen (zuhanden des BWO) und Amortisationen (zuhanden des FdR), Rechnungsführung sowie Statistik.

Weiter fallen FdR-relevante Leistungen an, wie beispielsweise die Jahreskontrolle der Darlehensempfänger zum Zweck des Ratings¹³ (Erstellen des verbandspezifischen Erhebungsbogens, Versand, Vollständigkeitsprüfung der eingetroffenen Unterlagen, Mahnwesen).

Die *Leistungsbemessung* bei der Verwaltung der FdR-Darlehen umfasst eine Pauschale pro vollständig behandeltes Darlehensgesuch von CHF 1600.- sowie eine jährliche Pauschale je laufendes Darlehen von CHF 640.- (alle Ansätze für das Jahr 2010).

Ferner werden im Leistungsauftrag ein *Leistungsnachweis* und eine *Qualitätssicherung* verlangt, die für die Verwaltung der FdR-Darlehen eine Statistik der behandelten Darlehensgesuche sowie eine Statistik der laufenden Darlehen umfasst.

Für die Verwaltung der FdR-Darlehen gelten zunächst die Bestimmungen des oben genannten Vertrags über die Verwaltung von Darlehen zwischen dem BWO und dem SVW. Darüber hinaus gelten auch die Bestimmungen des vom BWO genehmigten Reglements zum Fonds de Roulement vom 23. März 2005, welches folgende Aufgaben vorsieht:

- Die *Geschäftsstelle* des SVW prüft die Darlehensgesuche evtl. unter Beizug von externen Fachstellen und verfasst zuhanden der Fondskommission einen Bericht mit Antrag (Art. 13). Sie führt auch das Rechnungswesen und die Verwaltung der Darlehen (Verträge, Sicherheiten, Abzahlungs- und Zinsrechnungen/-zahlungen) mit gesonderter Rechnung (Art. 18 und 20).
- Die *Fondskommission* beschliesst über die Darlehensgesuche aufgrund des Berichts und Antrags der Geschäftsstelle, ggf. des Referenten und informiert Vorstand und Geschäftsstelle über ihre Beschlüsse (Art. 15). Sie zählt fünf bis sieben stimmberechtigte Mitglieder, worunter der/die Ressortverantwortliche „Finanzen“ als Präsident/in, der/die Vertreter/in des Bundes oder dessen/deren Stellvertretung, die Direktion des Verbandes sowie zwei bis vier von der Generalversammlung gewählte Mitglieder. Weiter nehmen an den Sitzungen der/die Fondsverwalter/in und dessen/deren Mitarbeiter/in teil (Art. 16). Die Organisation ist im Einzelnen in Art. 17 geregelt. Als Re-

¹³ Dieses dient der Einstufung der Bonität der Bauträger und wird für den Bezug von EGW-Anleihequoten sowie FdR-Darlehen durch eine unabhängige Treuhandfirma (Partner Revisions AG, Luzern) vorgenommen.

kursinstanz im Falle der Ablehnung von Gesuchen durch die Fondskommission fungiert das BWO (Art. 14).

- Die Fondsrechnung wird durch eine unabhängige, anerkannte *Revisionsgesellschaft* mit besonderer Befähigung nach Art. 727b Abs. 2 OR geprüft (Art. 21).

Der SVW verfügt ausserdem über einen durch Mitgliederbeiträge geäuften „Solidaritätsfonds“ (kurz als „Solifonds“ bezeichnet). Auf der Website des SVW werden unter dem Titel „Unsere Darlehen“ der FdR und der Solidaritätsfonds synoptisch dargestellt (vgl. SVW 2011). Nach einer allgemeinen Zweckumschreibung heisst es dann: „Die Darlehen werden aus zwei vom Verband verwalteten Fonds entrichtet, dem Fonds de Roulement und dem Solidaritätsfonds. Der Fonds de Roulement wird in erster Linie aus Bundesmitteln gespeist, der Solidaritätsfonds aus freiwilligen Zuwendungen der Verbandsmitglieder.“¹⁴ Dort wird auch auf die Unterschiede hinsichtlich Rechtsform, Kapitalgeber, Mittelherkunft, Kapitalart und Hauptzweck hingewiesen, während Dauer der Darlehen und Zielgruppen identisch sind.

Der Verwalter des Solifonds ist zugleich Mitglied der (FdR-)Fondskommission. Die Gesuche sind nach den gleichen Kriterien wie für den FdR einzureichen. Dann erfolgt eine Triage, welche Gesuche der Fondskommission für den FdR vorgelegt werden und wofür der Solidaritätsfonds geeigneter erscheint. Meist handelt es sich bei letzteren um kleinere Projekte, die Besonderheiten aufweisen. Insgesamt verfügt der Solifonds über eine etwas flexiblere Beurteilung der Anforderungen. Es kann auch vorkommen, dass ein Gesuch aus der Fondskommission heraus an den Solidaritätsfonds weiter geleitet wird.¹⁵

Der Solidaritätsfonds verfügte Ende 2009 über ein Stiftungsvermögen in der Höhe von 34.9 Mio. CHF, von dem rund 70% in knapp 100 Darlehen (an die 80 Empfänger mit einer durchschnittlichen Darlehenssumme von rund CHF 250'000) angelegt war (vgl. SVW 2010). Die Stiftungsmittel für Darlehen entsprachen damit knapp einem Zehntel der FdR-Mittel.¹⁶

¹⁴ Die Erklärung auf der SVW-Website, wonach der FdR „in erster Linie“ aus Bundesmitteln alimentiert wird, ist nicht korrekt, da die Äufnung des FdR ausschliesslich mit Bundesmitteln erfolgt.

¹⁵ Damit ist aber der Wegfall der Rekursmöglichkeit beim BWO verbunden.

¹⁶ Der Solidaritätsfonds wird in diesem Auftrag nicht evaluiert, es wird nur auf ihn Bezug genommen, wenn es die Evaluation des FdR erfordert.

4.1.2. WOHNEN SCHWEIZ (SWE/VLB)

Da mit Inkrafttreten des WFG die beiden Verbände noch getrennt bestanden, gab es zunächst auch getrennte Verträge, die praktisch gleich lauteten wie jener mit dem SVW:

- *Vertrag* über die Verwaltung von Darlehen zwischen dem BWO und dem Schweizerischen Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 26. November 2003 (SWE). Die Bestimmungen sind identisch mit jenen des SVW, ausser dass die Fondskommission nicht erwähnt wird (sie ist enthalten in den „Organen des Verbands“).
- Ein gleich lautender *Vertrag* über die Verwaltung von Darlehen wurde am selben Datum auch mit dem Schweizerischen Verband Liberaler Baugenossenschaften (VLB) abgeschlossen.

Die Laufzeiten beider Verträge werden jeweils alle zwei Jahre automatisch verlängert, wenn sie nicht ein Jahr vor Ablauf von einer der Parteien gekündigt werden.¹⁷

Auch die *Leistungsaufträge* (SWE 17.12.2005, VLB 2.10.2007)¹⁸ sind nahezu identisch mit jenem des SVW. Im Gegensatz zu letzterem findet sich in den Leistungsaufträgen von SWE und VLB kein Hinweis auf den Betrieb einer Geschäftsstelle in der Romandie aufgrund ihrer regionalen Fokussierung auf die Inner-schweiz. Zusätzlich ist jedoch in Abs. 6.4 die Führung einer gemeinsamen Fondskommission von SWE und VLB aufgeführt.

Das *Reglement Fonds de roulement VLB/SWE* trat auf den 1. Januar 2006 in Kraft. Dieses sieht etwas anders aus als jenes für den SVW, namentlich, weil (bislang) zwei Verbände mitwirkten. Die Fondsverwaltungen oblagen dem jeweiligen *Vorstand* von SWE und VLB, der die dafür von ihm ernannten Mitglieder der *Fondskommission* einsetzte. Diese setzte sich zusammen aus je zwei Vertretungen des VLB und des SWE sowie einer des BWO.

¹⁷ Inzwischen sind mit dem ab 1.1.2011 fusionierten Verband WOHNEN SCHWEIZ gleichlautende Verträge und Leistungsaufträge abgeschlossen worden.

¹⁸ Ablauf 31.12.2011, überholt durch den Leistungsauftrag mit WOHNEN SCHWEIZ.

Die *Fondskommission WOHNEN SCHWEIZ* ist dem *Vorstand* resp. dessen *Geschäftsausschuss* unterstellt. Die Verwaltung des Fonds obliegt der *Geschäftsstelle* von WOHNEN SCHWEIZ.

Zwischenfazit zur Organisation der Darlehensvergabe und -verwaltung

Die Organisation der indirekten Hilfe an gemeinnützige Wohnbauträger ist als zweckmässig zu erachten: Die Regelungen mit den für die Vergabe und Verwaltung zuständigen Dachorganisationen SVW und WOHNEN SCHWEIZ (SWE/VLB) sind zwar im Detail unterschiedlich. Doch insgesamt wird der FdR als Förderinstrument durch die Dachorganisationen gleichermassen bei den Mitgliedern propagiert, effektiv angewendet und zweckmässig verwaltet.

4.2. Anforderungen für die Darlehensgewährung

Bezüglich der Anforderungen bei der Darlehensgewährung kann gemäss Merkblatt 2 zum WFG (vgl. BWO 2010) zwischen allgemeinen Bedingungen sowie spezifischen, auf das Darlehen bezogenen Bedingungen unterschieden werden.

Allgemeine Bedingungen:

- Der Gesuchsteller muss Mitglied einer der drei (heute zwei) Dachorganisationen sein, die Gemeinnützigkeit muss statutarisch gesichert sein.
- Das Eigenkapital für ein spezifisches Projekt muss in der Regel mindestens 10% betragen, wovon höchstens die Hälfte, d.h. 5% mit einem FdR-Darlehen abgedeckt werden darf.¹⁹
- Bei Erneuerungen müssen die Investitionskosten mindestens CHF 40'000 pro Wohnung betragen (mindestens die Hälfte davon wertvermehrend).
- Die Anlagekosten dürfen die standortabhängigen, vom BWO vorgegebenen Anlagekostenlimiten (Niveau Gemeinde) nicht überschreiten.

¹⁹ Da FdR-Darlehen amortisiert werden müssen, haben sie den Charakter einer Überbrückungshilfe. Sie stellen keinen dauerhaften Eigenkapitalersatz dar.

- Bei Teilsanierungen der Gebäudehülle müssen die Einzelmassnahmen Minergie zertifiziert sein, neu erstellte Objekte müssen mindestens dem Minergie-Standard entsprechen.
- Die Wohnobjekte müssen gemäss Wohnungs-Bewertungs-System (WBS) einen Gebrauchswert von 1.50 oder besser aufweisen.

Spezifische Darlehensbedingungen:

- Die Höhe des Darlehens ist auf CHF 30'000 je Wohnung beschränkt.
- Der maximale Darlehensbetrag je Gesuch beträgt 1.5 Mio. CHF; einem Bauträger dürfen insgesamt maximal 5 Mio. CHF zugeteilt werden. Diese Einschränkung erfolgte per Mitte 2010, als sich eine Knappheit der verfügbaren FdR-Mittel abzeichnete.²⁰
- Die Laufzeit beträgt maximal 20 Jahre.
- Ab dem vierten Jahr sind lineare Amortisationen in halbjährlichen Raten fällig.
- Der Zinssatz liegt maximal 1.5 Prozentpunkte unter dem jeweils vom BWO veröffentlichten hypothekarischen Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen, er beträgt jedoch mindestens 2%. Dies ist auch der für das Jahr 2011 gültige Satz.²¹
- Die Sicherstellung erfolgt durch Grundpfandtitel im Nachgang zu den Banken.

Die Gesuche sind normalerweise spätestens sechs Wochen vor den Sitzungen der Fondskommissionen einzureichen. Deren Prüfung durch die Fondsverwaltung (SVW) bzw. die Fondskommission inkl. technischer Prüfung durch das BWO gemäss Wohnungs-Bewertungs-System WBS 2000 erfolgt bis zur nächsten Sitzung. Die etwa drei bis vier jährlichen Sitzungen der Fondskommissionen werden im Voraus in den Verbandsorganen und im Internet publiziert.

²⁰ Per Anfang 2012 hat das BWO wieder eine Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags auf 2 Mio. CHF pro Gesuch vorgenommen. Zudem kann sich ein Bauträger in der Regel neu mit maximal 10 Mio. CHF am FdR beteiligen.

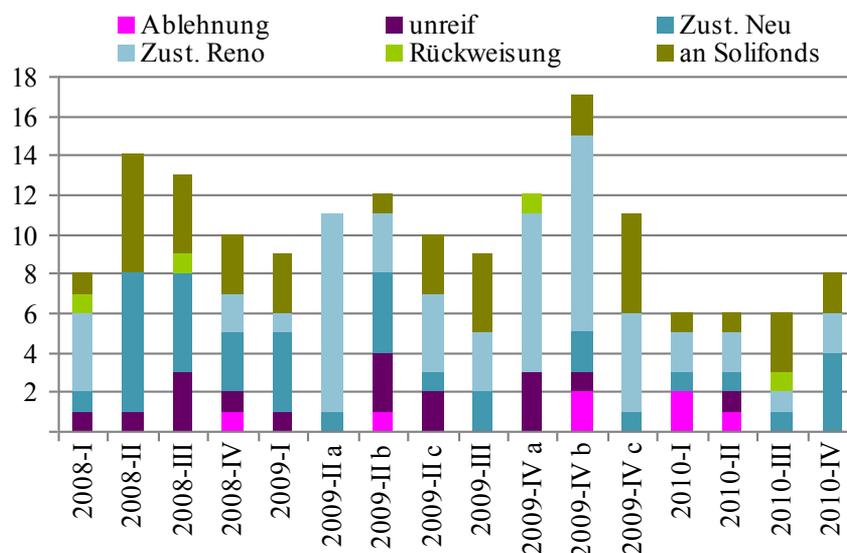
²¹ Für 2012 hat das BWO eine Anpassung des Mindestzinssatzes auf 1.5% vorgenommen.

4.3. Die Darlehensgewährung durch die Fondskommissionen

Zur Analyse der Darlehensgewährung in den beiden Kommissionen SVW und SWE/VLB²² wurden deren Protokolle aus den Jahren 2008 bis 2010 ausgewertet. Im Folgenden sind die zahlenmässigen Ergebnisse für die beiden Fondskommissionen dargestellt. Beim SVW sind zudem teilweise die Projekte aufgeführt, welche aus der Fondskommission an den Solifonds weitergereicht wurden. Das Ergebnis der Gesuchsbehandlung ist im Folgenden nachgezeichnet.

Die Fondskommission SVW tagte 2008 und 2010 viermal, 2009 wegen des Sonderprogramms achtmal. Pro Sitzung wurden zwischen sechs und siebzehn Gesuche behandelt. Gemäss den Protokollen der Fondskommission wurde in diesem Zeitraum über insgesamt 162 Gesuche entschieden (vgl. Abbildung 5):

Abbildung 5: Auswertung der Gesuche gemäss Protokoll Fondskommission SVW seit 2008



Quelle: Eigene Berechnungen

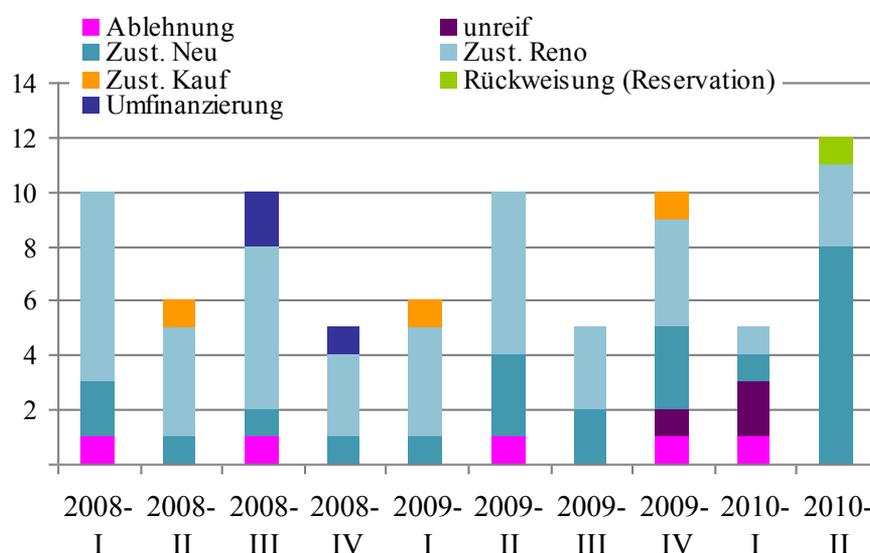
- 95 Gesuchen (knapp 60%) wurde zugestimmt, 57 Erneuerungsprojekten und 38 Neubauprojekten.

²² Für die Auswertung der Tätigkeit der Fondskommission von SWE und VLB galt noch die alte Organisation zur Darlehensvergabe und -verwaltung, welche zwischenzeitlich im Zuge der Fusion zu WOHNEN SCHWEIZ leichte Veränderungen erfahren hat (vgl. Kapitel 4.1.2.).

- 39 Gesuche (24%) wurden an den Solifonds überwiesen.
- Abgelehnt wurden in dieser Periode 7 Gesuche (4.3% aller Gesuche), 17 oder 10.5% wurden als „unreif“ angesehen, weil einzelne Bedingungen unklar waren, 4 (2.5%) wurden (zur Überarbeitung) zurückgewiesen. Zusammen erhielten also 28 Gesuche (17%) einen (vorerst) negativen Bescheid.

Die gemeinsame Fondskommission SWE/VLB tagte 2008 und 2009 viermal, 2010 zweimal. Pro Sitzung wurden zwischen fünf und zwölf Gesuche behandelt. Insgesamt wurde in diesem Zeitraum über insgesamt 79 Gesuche entschieden (vgl. Abbildung 6):

Abbildung 6: Auswertung der Gesuche gemäss Protokoll Fondskommission SWE/VLB seit 2008



Quelle: Eigene Berechnungen

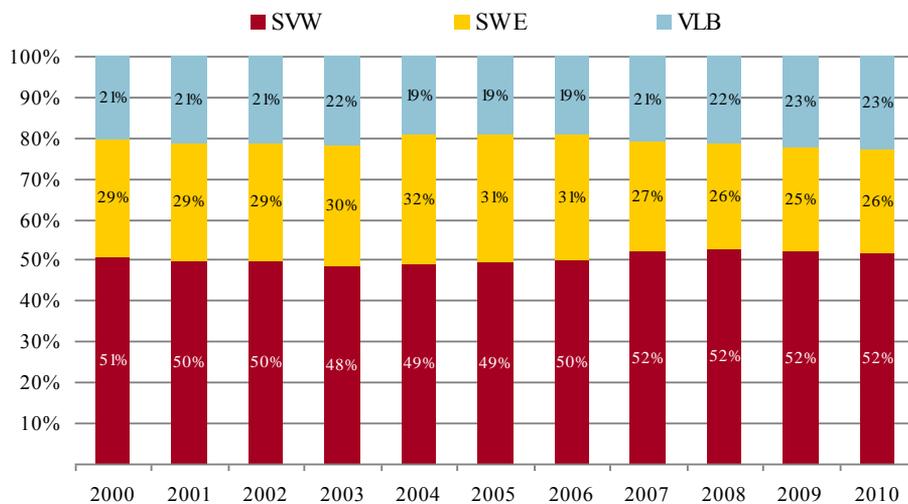
- 67 Gesuchen (84%) wurde zugestimmt, davon 41 für Erneuerung, 23 Neubauprojekte und 3 ausschliesslich Kauf²³.

²³ Beim SVW gab es keine Darlehen ausschliesslich für Kauf (ohne Erneuerung).

- Abgelehnt wurden 5 (6.3%), als unreif beurteilt 3 (3.8%), 1 wurde zurückgewiesen aber „reserviert“, also insgesamt 11.4% mit (vorerst) negativem Bescheid.
- 3 Gesuche dienten im Jahr 2008 ausnahmsweise einer zeitlich beschränkten günstigeren Umfinanzierung bestehender Darlehen.

Interessant ist der Quervergleich bezüglich Anzahl und Wert der von den beiden Fondskommissionen vergebenen FdR-Darlehen über einen längeren Zeitraum. Wie nachfolgende Abbildung 7 zeigt, blieben deren zahlenmässige Anteile über die letzten 11 Jahre weitgehend gleich. Der Anteil der SVW-Darlehen bewegte sich zwischen 48% und 52%, jener der SWE-Darlehen zwischen 25% und 32% und jener der VLB-Darlehen zwischen 19% bis 23%.

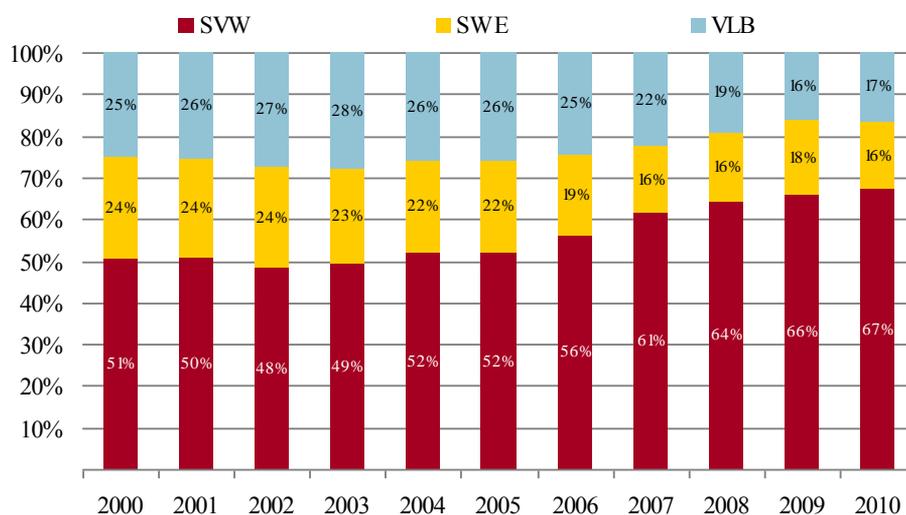
Abbildung 7: Verteilung der Anzahl gewährter Darlehen auf die einzelnen Verbände seit 2000



Quelle: BWO und eigene Berechnungen

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die prozentuale Verteilung wertmässig darstellt (vgl. Abbildung 8): Der SVW steigerte seinen Anteil von 51% im Jahr 2000 nach einem Rückgang auf 48% im Jahr 2002 auf 67% (2010). Der SWE-Anteil nahm von 24% (2000) auf 16% (2010) ab. Ebenso verringerte sich der Anteil des VLB von 25% (2000) nach einem zwischenzeitlichen Anstieg bis 28% (2003) auf 17% am Ende der Betrachtungsperiode.

Abbildung 8: Verteilung der Summe laufender Darlehen auf die verschiedenen Verbände seit 2000

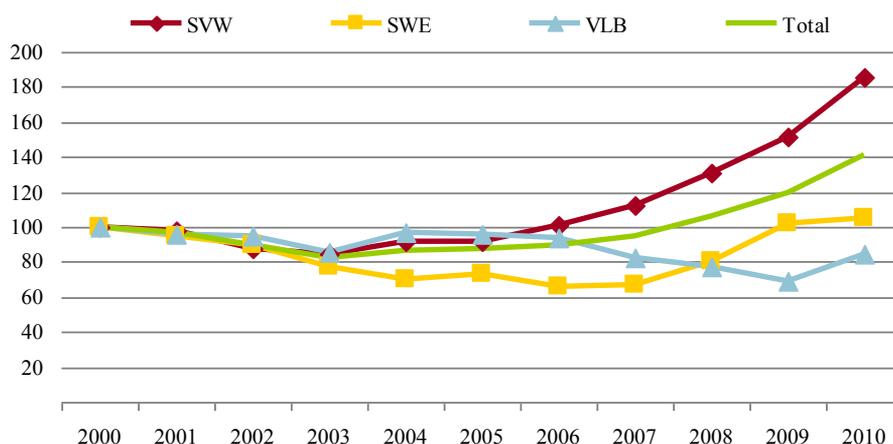


Quelle: BWO und eigene Berechnungen

Die durchschnittliche Summe aller laufenden bzw. ausstehenden Darlehen über die drei Dachorganisationen betrug Ende 2010 CHF 469'000 (SVW: CHF 613'000; SWE: CHF 292'000; VLB: 344'000). Demgegenüber ist die durchschnittliche Summe der neu gewährten Darlehen rund doppelt so hoch. Gemäss Angaben des BWO und der Dachorganisationen bewegten sich diese in den Jahren 2009 und 2010 bei rund CHF 900'000.

Um die Entwicklung der (ausstehenden) Darlehensbeträge der einzelnen Verbände, die sich auf unterschiedlicher Höhe bewegen, deutlich zu machen, wird in Abbildung 9 eine indexierte Darstellung gewählt. Sie zeigt den recht unterschiedlichen Verlauf innert der letzten zehn Jahre.

Abbildung 9: Durchschnittlicher Betrag ausstehender FdR-Darlehen seit 2000 (Index 2000=100)



Quelle: BWO und eigene Berechnungen

- SVW: Nach leichtem Rückgang bis zum Jahr 2003 (Übergang WEG zu WFG per 1. Oktober) stieg der durchschnittliche Darlehensbetrag vom 2006 wiedererreihten Ausgangsniveau bis 2010 um über 80%.²⁴ Dies dürfte nicht zuletzt dadurch bedingt sein, dass im primären Wirkungsraum des SVW, im Grossraum Zürich, bedeutend grössere Wohnbaugenossenschaften bestehen als anderswo.
- SWE: Hier sank der durchschnittliche Darlehensbetrag von 2000 bis 2006 kontinuierlich um rund 34%, um sich dann ab 2007 wieder auf das Ausgangsniveau zu erhöhen.
- VLB: Die Entwicklung des durchschnittlichen Darlehensbetrags bewegte sich bis 2005 weitgehend parallel zu jenem des SVW, sank dann aber bis 2009 um über 30% ab; 2010 stieg er wieder auf 80% des Ausgangsniveaus.

²⁴ Der durchschnittliche Darlehensbetrag ist auch abhängig von Beschränkungen durch die Liquidität der Fondsmittel. So wurde vom BWO 1995 ein Höchstbetrag von CHF 20'000/Wohnung festgelegt, der bei „beispielhaftem sozialen Wohnungsbau“ auf CHF 25'000/Wohnung angehoben werden konnte. Von dieser höheren Limite machte aber der SVW nie Gebrauch, da er sich bereits hart an der Liquiditätslimite befand. Ab 2004 galt der Ansatz von CHF 30'000/Wohnung; die Erhöhung auf CHF 45'000/Wohnung bei Einhaltung besonderer energetischer Standards (Minergie-P) im Rahmen des Sonderprogramms 2009 (insgesamt 49 Gesuche) wurde 2010 wegen Liquiditätsproblemen wieder zurückgenommen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die verfügbaren Mittel aus dem FdR jederzeit auf eine hinreichend grosse Nachfrage stiessen. Teilweise ging die Nachfrage sogar darüber hinaus, so dass die maximalen Darlehensbeträge pro Wohnung bzw. pro Gesuch und Bauträger nach unten angepasst oder als solche überhaupt eingeführt werden mussten.

Zwischenfazit zur Darlehensvergabe durch die Fondskommissionen

Die Darlehensvergabe erfolgt in Übereinstimmung mit den Anforderungen und transparent durch die beiden Fondskommissionen, in welchen auch eine Vertretung des BWO mitwirkt. Die unterschiedlichen Mitgliederstrukturen bzw. -zahlen der beiden Dachorganisationen führen zu einem unterschiedlichen Fördervolumen. Dies zeigt sich darin, dass der Anteil des SVW an der gesamten FdR-Darlehenssumme vor allem in den letzten fünf Jahren von rund der Hälfte auf über zwei Drittel gestiegen ist, während der Anteil von SWE/VLB um rund einen Drittel zurückgegangen ist.

4.4. Analyse der gewährten Darlehen aus dem FdR

Datengrundlage

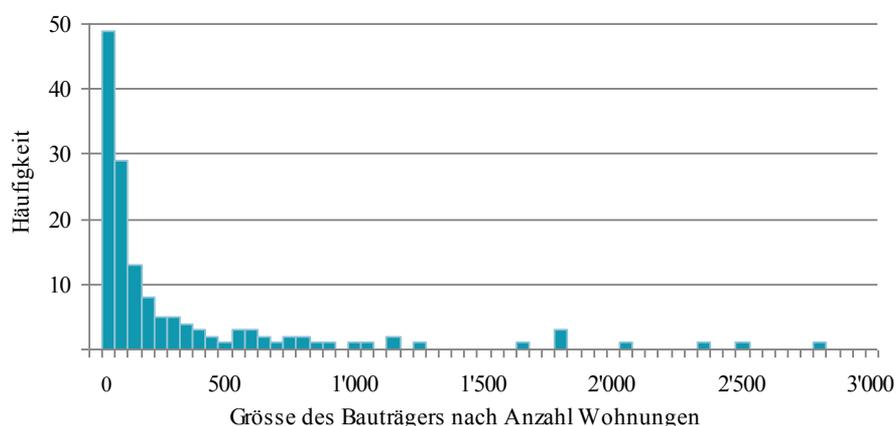
Die Analysen des vorliegenden Kapitels basieren auf dem von den Dachorganisationen gelieferten und vom BWO bereinigten Datenpool. Da die Daten von WOHNEN SCHWEIZ wie in Kapitel 2.2. erwähnt zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht in geeigneter Art vorlagen, können nur die Werte des SVW berücksichtigt werden.

Die Daten enthalten alle laufenden Darlehen (Stand: März 2011). Es werden zunächst die Ergebnisse der Auswertungen nach Bauträgern (n=154) und anschliessend nach Objekten (n=291) vorgestellt. Dabei ist festzuhalten, dass bei vielen der laufenden Darlehen im Datenpool nicht sämtliche Variablen eingetragen sind. Daher kann die Anzahl der Beobachtungen nach Bauträgern und Objekten je nach Auswertungsmerkmal voneinander abweichen.

Auswertungen nach Bauträgern

Grösse der Bauträger: Die Grösse der Bauträger mit FdR-Darlehen, gemessen an der Gesamtzahl Wohnungen, variiert stark (vgl. Abbildung 10). Der Median liegt bei 90 Wohnungen, der Durchschnitt bei 287 Wohnungen. Vier Bauträger weisen über 2'000 Wohnungen auf (Gemeinnützige Wohnbaugesellschaft Logis Suisse AG, FAMBAU, Wohngenossenschaft ASIG, Allgemeine Baugenossenschaft Luzern ABL).²⁵ Ein Drittel der Bauträger hat weniger als 50 Wohnungen.

Abbildung 10: Gesamtanzahl Wohnungen von Bauträgern mit einem FdR-Darlehen



Quelle: Datenpool SVW (2011)

Gründungsjahr der Bauträger: Rund ein Drittel der geförderten Bauträger sind Organisationen, welche seit 1990 neu gegründet wurden (vgl. Tabelle 4). Der Umstand, dass beinahe jeder vierte Wohnbauträger mit FdR-Darlehen zwischen 1940 und 1949 gegründet wurde, deutet auf einen hohen Erneuerungsbedarf dieser Wohnbauträger hin.

²⁵ Der schweizweit grösste gemeinnützige Wohnbauträger, die Allgemeine Baugenossenschaft Zürich (ABZ), ist im Datenpool mit keinen Darlehen vertreten (kein Darlehen beantragt).

Tabelle 4: Gründungsjahr von Bauträgern mit einem Darlehen aus dem FdR

Gründungsjahr	Anzahl	Anteil
vor 1910	1	1%
1910-1919	2	1%
1920-1929	8	5%
1930-1939	3	2%
1940-1949	35	24%
1950-1959	10	7%
1960-1969	16	11%
1970-1979	7	5%
1980-1989	15	10%
1990-1999	30	20%
ab 2000	20	14%

Quelle: Datenpool SVW (2011), n = 147

Rating der Bauträger: Die Mehrheit der Bauträger weist ein Rating von 1 auf (vgl. Tabelle 5). Diese Bewertung erhalten Bauträger mit sehr guter Bonität, die aufgrund ihrer vollständigen Unterlagen keinen separaten Erhebungsbogen ausfüllen müssen. Knapp ein Drittel wird mit der Kategorie 2 eingestuft: Dort ist die Bonität zwar genügend, einzelne Kriterien erfüllen jedoch die geforderten Mindestanforderungen nicht und die Darlehensempfänger müssen zusätzlich zur Jahresrechnung und dem Revisionsbericht einen separaten Erhebungsbogen für die Revisionsstelle ausfüllen. Ratings von 3 und 4 mit ungenügender Bonität sind die Ausnahme.²⁶ Kann in diesen Fällen das FdR-Darlehen durch eine nachhaltige Sanierung nicht sichergestellt werden, muss das Darlehensverhältnis liquidiert werden.

Tabelle 5: Rating von Bauträgern mit einem Darlehen aus dem FdR

Rating	Anzahl	Anteil
1	97	66%
2	46	31%
3	1	1%
4	3	2%

Quelle: Datenpool SVW (2011), n = 147

Auswertungen nach Objekt

Typ der Objekte: Gemäss Angaben des Datenpools gibt es keine Objekte, die ausschliesslich ein Erneuerungsdarlehen beantragt haben (vgl. Tabelle 6). Dies kommt nur in Kombination mit einem Kauf vor, der Anteil liegt dabei deutlich unter demjenigen der reinen Kauf- oder Neubauprojekte. Diese Faktenlage lässt

²⁶ Heute werden Bauträgern mit Ratings von 3 und 4 gar keine Darlehen mehr gewährt.

sich jedoch durch die Ergebnisse der Online-Befragung zu den Objekten nicht bestätigen (vgl. Kapitel 5). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Einträge bezüglich dieser Variable im Datenpool nicht korrekt und entsprechend zu überprüfen sind.

Tabelle 6: Objekte mit einem FdR-Darlehen nach Typ

Darlehen für	Anzahl	Anteil
Kauf	130	46%
Neubau	115	40%
Kauf/Erneuerung	40	14%
Insgesamt	285	100%

Quelle: Datenpool SVW (2011)

Merkmale der Objekte: Tabelle 7 führt die Merkmale der Objekte mit einem FdR-Darlehen auf (Grösse, Miete, Darlehen, Eigenkapital). Das Merkmal „Eigenkapital/Darlehen FdR“ soll eine Vorstellung von der Bedeutung des FdR (für ein Projekt) im Verhältnis zum Eigenkapital (des Bauträgers bezogen auf das Projekt) vermitteln: Im Mittel war das Eigenkapital knapp ein Drittel höher als das Darlehen. Zu beachten ist bei diesen Auswertungen, dass bei einigen Variablen noch grössere Datenlücken vorhanden waren: Bei den Variablen zu Miete und Eigenkapital fehlen die Informationen bei etwa der Hälfte der Fälle.

Tabelle 7: Merkmale der Objekte mit einem laufenden (Rest-)Darlehen aus dem FdR

	Minimum	Maximum	Median	N
Anzahl Wohnungen	3	233	25	262
Miete pro Whg und Jahr CHF	5'550	26'272	14'691	141
Darlehen FdR CHF	4'000	6'990'000	350'000	291
Eigenkapital CHF	24'000	22'019'551	900'000	149
Eigenkapital/Darlehen FdR	0.05	14.88	1.31	149

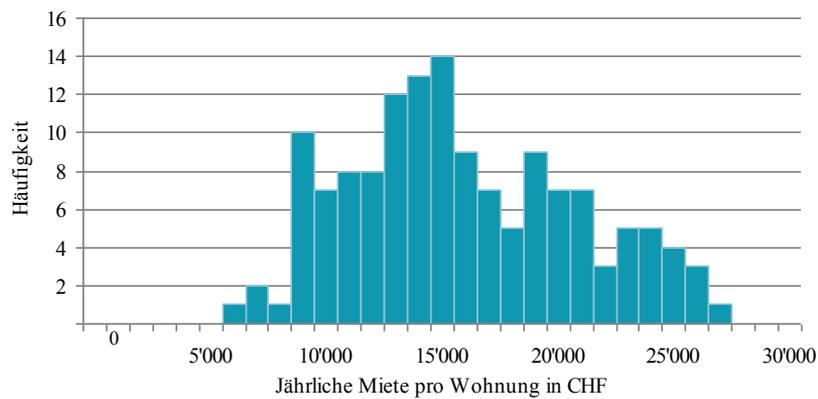
Quelle: Datenpool SVW (2011)

Es zeigt sich, dass sich die Objekte bezüglich Grösse, durchschnittlicher Jahresmiete pro Wohnung, Höhe des FdR-Darlehens und Höhe des Eigenkapitals beträchtlich unterscheiden. So schwankt die Grösse der Objekte beispielsweise zwischen 3 und 233 Wohnungen, wobei der Median bei 25 Wohnungen liegt. 204 der 262 Objekte, bei denen eine Angabe dazu verfügbar ist, haben weniger als 50 Wohnungen.

Die nachfolgenden Abbildungen stellen die Verteilung der Objekte mit einem FdR-Darlehen für die einzelnen Merkmale dar.

Bei der Jahresmiete pro Wohnung fällt auf (vgl. Abbildung 11), dass die Hälfte der Objekte zwischen CHF 9'000 und CHF 15'000 (CHF 750.- bis CHF 1'250.- Monatsmiete) liegen. Wohnungen im Segment ab CHF 2'000.- Monatsmiete machen gut 5% aus.

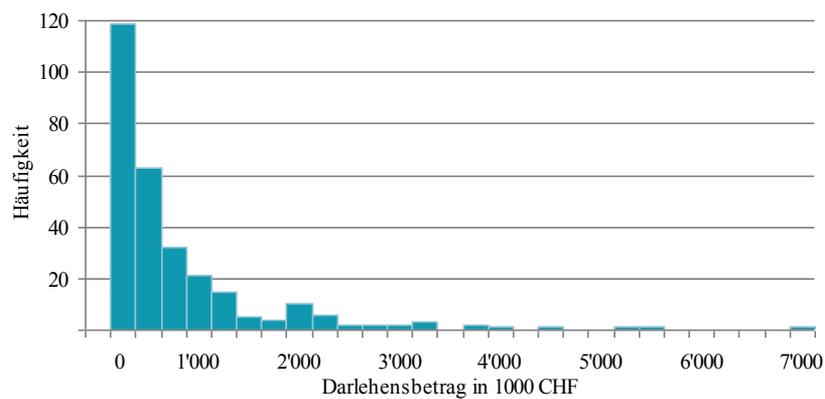
Abbildung 11: Anzahl Objekte mit FdR-Darlehen nach Jahresmiete in CHF



Quelle: Datenpool SVW (2011)

Abbildung 12 verdeutlicht, dass 40% der Objekte einen (noch ausstehenden) Darlehensbetrag unter einer Viertelmillion Franken aufweisen. Weitere 20% lagen im Bereich von CHF 250'000 bis CHF 500'000.

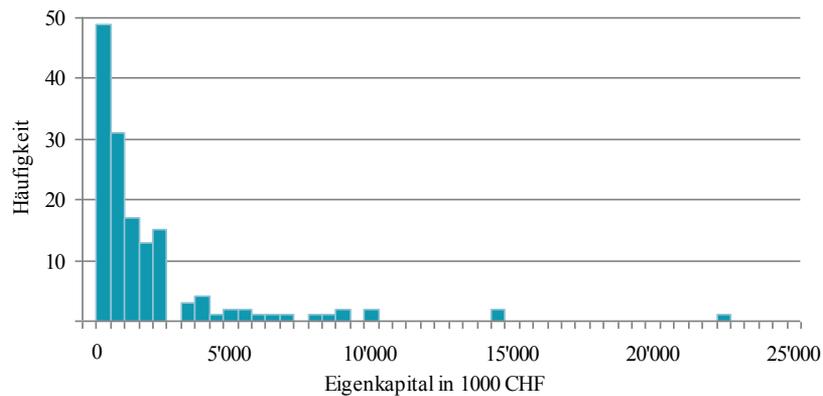
Abbildung 12: Anzahl FdR-Darlehen nach (restlichem) Darlehensbetrag in 1000 CHF



Quelle: Datenpool SVW (2011)

Ein Drittel der Wohnobjekte verfügt über weniger als eine halbe Million CHF an Eigenkapital (vgl. Abbildung 13). Die Hälfte bewegt sich im Bereich zwischen 0.5 und 3 Mio. CHF Eigenkapital.

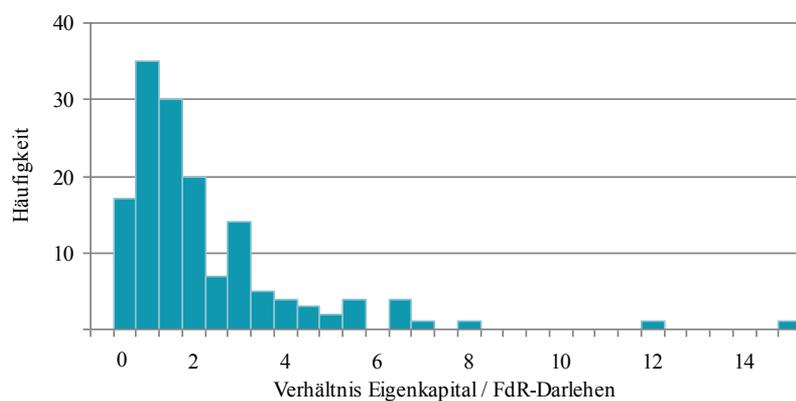
Abbildung 13: Anzahl Objekte mit FdR-Darlehen nach Eigenkapital in 1000 CHF



Quelle: Datenpool SVW (2011)

Abbildung 14 zeigt, dass bei einem Drittel der FdR-Darlehensempfänger das Darlehen das vorhandene Eigenkapital übertrifft, d.h. das Verhältnis Eigenkapital / FdR-Darlehen liegt unter 1; bei 11% ist die Darlehenssumme sogar mindestens doppelt so gross wie das Eigenkapital. Dies verdeutlicht den Restfinanzierungscharakter des FdR und damit auch die Zielsetzung des FdR.

Abbildung 14: Verhältnis Eigenkapital zu Höhe des Darlehens von Objekten mit einem FdR-Darlehen



Quelle: Datenpool SVW (2011)

Land im Baurecht und Bürgschaften: Nur bei wenigen geförderten Objekten findet eine Kombination mit einer Bürgschaft statt. Öfters wird Land im Baurecht genutzt.²⁷

Tabelle 8: *Kombination von FdR-Darlehen und Land im Baurecht / Bürgschaft HBG*

	Ja (%)	Nein (%)	N
Baurecht	36	64	150
Bürgschaft HBG	6	94	143

Quelle: Datenpool SVW (2011)

Regionale Verteilung: Nachfolgende Tabelle 9 führt die Verteilung der Objekte mit einem FdR-Darlehen im Vergleich zur Bevölkerung wie auch zur Anzahl Wohnungen insgesamt auf.

Tabelle 9: *Regionale Abdeckung der Objekte mit FdR-Darlehen*

Kanton	Objekte FdR*	Bevölkerung	Wohnungen
AG	2.4%	7.7%	6.9%
AI	0.3%	0.2%	0.2%
AR	0.0%	0.7%	0.7%
BE	6.9%	12.5%	12.9%
BL	1.0%	3.5%	3.2%
BS	2.4%	2.4%	2.7%
FR	1.7%	3.5%	3.1%
GE	10.0%	5.8%	5.3%
GL	0.7%	0.5%	0.5%
GR	1.7%	2.5%	3.8%
JU	1.7%	0.9%	0.9%
LU	0.7%	4.8%	4.3%
NE	2.8%	2.2%	2.2%
NW	0.0%	0.5%	0.5%
OW	0.0%	0.4%	0.5%
SG	5.2%	6.1%	5.7%
SH	0.0%	1.0%	0.9%
SO	1.4%	3.2%	3.1%
SZ	0.0%	1.9%	1.7%
TG	0.7%	3.1%	2.8%
TI	3.4%	4.3%	5.4%
UR	0.0%	0.5%	0.4%
VD	21.7%	9.0%	8.9%
VS	3.1%	3.9%	5.4%
ZG	1.0%	1.4%	1.3%
ZH	31.3%	17.4%	16.6%

*Anstelle der FdR-Objekte wären eigentlich die unterstützten Wohnungen die bessere Vergleichsgrösse, diese ist im Datenpool jedoch nicht verfügbar.

Quelle: Datenpool SVW (2011), n = 291 und BFS (ESPOP und GWS 2009)

²⁷ Die Datenqualität ermöglichte zum Zeitpunkt der Auswertung keinen Abgleich mit den Anleihequoten der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW). Wenngleich die EGW-Daten im Datenpool grundsätzlich vorhanden sind, so konnte keine eindeutige Zuordnung der einzelnen Objekte bzw. FdR-Darlehen mit den EGW-Anleihequoten vorgenommen werden.

Objekte aus den Kantonen Zürich, Waadt und Genf sind bei der Inanspruchnahme von FdR-Darlehen deutlich übervertreten. Objekte aus den Kantonen Aargau und Bern sind unterdurchschnittlich vertreten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass nur Daten des SVW berücksichtigt wurden. Objekte, welche über WOHNEN SCHWEIZ laufen, sind nicht berücksichtigt. Dies führt dazu, dass v.a. die Inner-schweiz schlechter abgedeckt erscheint als dies wohl tatsächlich der Fall ist.

*Zwischenfazit Analyse der gewährten Darlehen aus dem FdR
anhand des Datenpools*

Die Analyse der Daten aus dem Datenpool zeigt auf, dass viele Datenlücken bestehen. Dadurch, dass nur die SVW-Daten berücksichtigt werden konnten, fehlt in der Auswertung rund die Hälfte aller Darlehensfälle. Im Vergleich zu den Auswertungen der Online-Befragung bestehen beispielsweise bezüglich der Variable FdR nach Typ Widersprüche, die auf vertauscht eingegebene Variablen im Datenpool hindeuten. Die Daten aus dem Datenpool sind in der gegenwärtigen Qualität für ein vertieftes Monitoring und eine Analyse der FdR-Darlehen noch nicht hinreichend.

4.5. Beurteilung der Organisation, Abläufe und Darlehensvergabe

Die durchgeführten Expertengespräche mit den Vertretern der Dachorganisationen und des BWO zwecks Erfassung der Binnensicht zum Prozess und Output²⁸ sowie die Analyse der Protokolle der Fondskommissionen der letzten drei Jahre führen zu folgender Einschätzung:

- Der *Entscheidungsprozess* über die Gewährung der Darlehen ist zweckmässig organisiert: Das Verfahren ist transparent, wird periodisch und zeitgerecht kommuniziert. Die vorgängige Beratung der Wohnbauträger führt in der weit überwiegenden Zahl der Fälle zu beschlussfähigen Unterlagen.
- Über den Verlauf der Beratungen in den Fondskommissionen besteht eine unterschiedliche Dokumentation. Während die Protokolle der Fondskommission des SVW als Votesprotokolle vorliegen, aus denen die gelegentlich recht unterschiedlichen Argumentationen deutlich werden, handelt es sich

²⁸ Eine Übersicht der durchgeführten Expertengespräche findet sich in Anhang I.

bei jenen der Fondskommission SWE/VLB um reine Ergebnisprotokolle ohne Wiedergabe von Argumentationen.

- Auch die Fülle der Unterlagen, die versandt werden oder vor der Sitzung eingesehen werden können, unterscheidet sich zwischen SVW und SWE/VLB beträchtlich, scheint aber auf die Bedürfnisse der jeweiligen Kommissionsmitglieder abgestimmt zu sein.
- Die Ergebnisse werden in beiden Fondskommissionen klar formuliert und dokumentiert.
- Während die einzureichenden Formulare mitunter von den Gesuchstellern kritisch (aufwändig, kompliziert, ...) beurteilt werden, erlauben sie aus Sicht der Dachorganisationen und auch der Mehrzahl der befragten „Vertreter der Aussensicht“ mit angemessenem Aufwand eine doch weitgehend einheitliche und speditive Abwicklung. Dazu tragen auch die beiden Bundesvertreter bei, welche mit der technischen Abklärung betraut sind.

4.6. Stellenwert der FdR-Vergabe für die Dachorganisationen

Die Befragung der „Binnen- und Aussensicht-Vertreter“ ergibt weitgehend übereinstimmend einen recht hohen Stellenwert der FdR-Vergabe für die Dachorganisationen hinsichtlich Kundenbindung (Mitgliedschafts-Obligatorium bei Bezug eines Darlehens, Beratungsangebote), Image (Anlaufstelle für preisgünstige Finanzierung) und personeller wie finanzieller Ausstattung.

Beide Dachorganisationen sagen übereinstimmend aus, dass sie bei einer allfälligen künftigen Einschränkung des FdR-Angebots ihre Beratungstätigkeit reduzieren und Stellenprozentage abbauen oder durch zusätzliche Aufgaben (und Einnahmen) kompensieren müssten. Dies gilt beim SVW zudem in der Hinsicht, dass auch der Solidaritätsfonds von der Kompetenz durch die FdR-Beratung profitiert (und umgekehrt).

In der Aussensicht wird gerade auch von Bankenvertretern die hohe Kompetenz und Professionalität, die sich die Dachorganisationen durch die FdR-Vergabe und -Verwaltung angeeignet haben, hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass dieser Standard gehalten werden müsse, wenn man gemeinnützige Wohnbauträger weiter fördern wolle.

Zwischenfazit zur Beurteilung der Organisation der FdR-Vergabe und zum Stellenwert des FdR für die Dachorganisationen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Organisation der FdR-Vergabe und -Verwaltung durch die Dachorganisationen hinsichtlich Zielorientierung, Kompetenz und Professionalität bewährt hat. Die Aufgabenteilung zwischen den Dachorganisationen als „Verwalterinnen“ des FdR und dem Bund (BWO) als Steuerungsgremium und Rekursinstanz wird von den Darlehensempfängern (gemäss Beurteilung aufgrund der Expertengespräche) geschätzt. Zudem besitzt die FdR-Darlehensverwaltung auch für die Dachorganisationen selber einen hohen Stellenwert. Diese Einschätzung bestätigt sich auch in der Aussen-sicht durch Vertreter von Banken, Verbänden oder kantonalen Wohnbauförderstellen.

5. Der FdR in der Wahrnehmung der Zielgruppe

5.1. Zur Methodik: Online-Befragung der Bauträger

Inhalt der Befragung und Teilnehmende

Mittels einer Online-Befragung wurden die gemeinnützigen Wohnbauträger (nachfolgend Bauträger genannt) als Zielgruppe der Darlehen aus dem Fonds de Roulement im Zuge einer Vollerhebung befragt. Der Fragebogen beinhaltete hauptsächlich Fragen zu folgenden Bereichen.²⁹

- *Bekanntheit* des FdR
- *Inanspruchnahme* von Darlehen aus dem FdR
- *Gründe* für die *Inanspruchnahme* resp. *Nicht-Inanspruchnahme* von Darlehen aus dem FdR
- *Hürden* bei der Inanspruchnahme resp. Nicht-Inanspruchnahme (Anforderungskriterien)
- *Zufriedenheit* mit den Darlehen aus dem FdR
- *Alternativen* zu den Darlehen aus dem FdR
- *Mitnahmeeffekte* (wären die Objekte auch ohne Darlehen aus dem FdR realisiert worden?)
- *Verbesserungsvorschläge* und zukünftige Entwicklung des FdR

Der Fragebogen richtete sich an alle Bauträger bzw. Mitglieder der Dachorganisationen SVW und SWE/VLB bzw. WOHNEN SCHWEIZ. Dabei wurde zwischen zwei Gruppen mit teils unterschiedlichen Fragen differenziert:

- a) Bauträger, welche seit 2004 ein Gesuch für ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement gestellt haben und
- b) Bauträger, welche in diesem Zeitraum keine Mittel beansprucht resp. noch nie einen Antrag gestellt hatten.³⁰

²⁹ Der Fragebogen findet sich in Anhang II.

³⁰ Die Fokussierung der Evaluation auf Darlehen ab dem Jahr 2004 vermeidet Verzerrungen in den Antworten aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (Wechsel vom WEG zum WFG).

Ablauf der Befragung

Die Durchführung der Befragung erfolgte in fünf Schritten:

Schritt 1: Auf Basis der Auswertungen des Datenpools, der geführten Gespräche und der Dokumentenanalyse erstellte das Evaluationsteam einen Fragebogen. Dieser wurde mit dem BWO diskutiert und überarbeitet.

Schritt 2: Vor dem Start der Befragung wurde ein Pretest mit sieben Bauträgern durchgeführt. Deren Antworten wurden in den definitiven Datensatz integriert.

Schritt 3: Es wurden alle Bauträger, welche Mitglied in einer der Dachorganisationen sind, schriftlich zur Teilnahme an der Online-Befragung eingeladen (Brief von B,S,S. und dem BWO mit Link zur Online-Umfrage).³¹ Die Adressdaten wurden dabei durch die Dachorganisationen SVW und WOHNEN SCHWEIZ zur Verfügung gestellt; der Versand erfolgte durch B,S,S. Die Online-Befragung erfolgte zweisprachig (deutsch / französisch).

Schritt 4: Nach Ablauf des Befragungszeitraumes von zwei Wochen wurde ein Reminder versandt: Alle französischsprachigen Bauträger und Bauträger mit einem laufenden Darlehen erhielten ein Erinnerungsschreiben sowie den Fragebogen in Papierversion.³² Der Grund für dieses Vorgehen war, dass nach Ablauf der ersten Frist bei diesen beiden Gruppen ein vergleichsweise etwas niedrigerer Rücklauf vorlag (geringe Fallzahlen). Bei allen übrigen Bauträgern, für welche eine E-Mail-Adresse vorlag, wurde ein Erinnerungsschreiben per E-Mail verschickt. Die Befragung dauerte vom 29. April 2011 bis zum 31. Mai 2011.

Schritt 5: Die Datensätze wurden zusammengeführt, bereinigt und ausgewertet.

Rücklauf

Insgesamt wurden 1'339 Einladungen für die Befragung an sämtliche Mitglieder der Dachorganisationen zugestellt. Davon antworteten 660 gemeinnützige Bauträger, was insgesamt einer Antwortquote von 49% entspricht.³³

³¹ Da die Mitgliedschaft bei einer Dachorganisation Bedingung für ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement ist, entsprechen die befragten Personen vollständig der Zielgruppe.

³² Auf Wunsch konnten die Befragten den Fragebogen auch auf Papier ausfüllen.

³³ Es wurden alle Fragebogen ausgewertet, welche bis zum 31. Mai 2011 eintrafen (nach diesem Termin gingen insgesamt nur noch 4 Fragebogen ein).

Der Rücklauf nach Sprache, Inanspruchnahme eines Darlehens und Dachorganisation ist in Tabelle 10 aufgeführt. Es zeigen sich keine deutlichen Unterschiede nach Sprache und/oder Dachorganisation. Bei der Inanspruchnahme haben hingegen Bauträger mit einem Darlehen seit 2004 deutlich öfters geantwortet als die anderen Bauträger. Dies lässt sich dadurch erklären, dass Bauträger mit laufenden Darlehen zu einer Teilnahme verpflichtet waren und mittels des Erinnerungsschreibens zudem verstärkt dazu aufgefordert wurden.

Tabelle 10: Beantwortung der Online-Befragung

		Grund- gesamtheit	Antworten	Antwort- quote
Sprache	Deutsch	1'164	565	49%
	Französisch	175	95	54%
Darlehen*	Mit Gesuch / Darlehen seit 2004	228	196	86%
	Ohne Gesuch / Darlehen seit 2004	1'111	378	34%
Dachorg.	SVW	1'007	527	52%
	VLB	162	72	44%
	SWE	171	76	44%
	Insgesamt	1'339	660	49%

*Anmerkung: Die *Antwortquote* nach der Kategorie „Darlehen“ ist nicht exakt, sondern als Größenordnung zu verstehen. Denn die *Antworten* beinhalten Bauträger mit Gesuchen um ein Darlehen aus dem FdR seit 2004 (auch abgelehnte und zurückgezogene Gesuche), während in der *Grundgesamtheit* lediglich Bauträger mit laufenden Darlehen (d.h. bewilligten Gesuchen) erfasst sind.

5.2. Ergebnisse der Befragung

Nachfolgend wird der Fonds de Roulement aus Perspektive der gemeinnützigen Wohnbauträger analysiert. Wer nimmt Darlehen aus dem FdR in Anspruch? Wer verzichtet darauf? Wo liegen die Gründe für die (Nicht-)Inanspruchnahme? Welches Optimierungspotenzial sehen die gemeinnützigen Bauträger?

In der Auswertung werden grundsätzlich zwei Gruppen unterschieden:³⁴

- Bauträger, welche seit 2004 *ein oder mehrere Gesuch(e)* für ein FdR-Darlehen gestellt haben (nachfolgend Gesuchsteller genannt, n = 196).
- Bauträger, welche seit 2004 *kein Gesuch* für ein FdR-Darlehen gestellt haben, das Instrument jedoch grundsätzlich kennen (nachfolgend Nicht-Gesuchsteller genannt, n = 378).

³⁴ Weiter gibt es Bauträger, welchen der Fonds de Roulement kein Begriff war (n = 86). Bei diesen entfiel ein grosser Teil der weiteren Fragen; sie machten nur noch Angaben zu ihrem Bauträger (Grösse, regionale Abdeckung usw.).

Die Ergebnisse werden differenziert nach diesen beiden Gruppen ausgewiesen, bei Bedarf werden weitere Differenzierungen vorgenommen (z.B. nur Bauträger mit bewilligten Darlehen).

5.2.1. Bekanntheitsgrad

In der Befragung haben 352 Bauträger (53%) angegeben, dass ihnen der FdR gut vertraut ist, 221 Bauträger (34%) haben von dessen Existenz schon gehört und 86 Antwortende (13%) haben noch nie davon gehört.³⁵

Erwartungsgemäss ist der Anteil derjenigen, denen der FdR gut vertraut ist, bei den Gesuchstellern deutlich höher (91%) als bei den Nicht-Gesuchstellern (46%).

Dieses Ergebnis ist allerdings mit gewisser Vorsicht zu interpretieren, da man davon ausgehen muss, dass Personen, welche den FdR nicht kennen, tendenziell weniger geneigt waren, an einer Befragung zu diesem Instrument teilzunehmen.

5.2.2. Inanspruchnahme

196 Bauträger haben seit 2004 ein oder mehrere Gesuch(e) um ein FdR-Darlehen gestellt. Die meisten Bauträger haben ein einziges Gesuch gestellt, es gibt jedoch auch Bauträger mit mehreren (bis zu acht) Gesuchen im Zeitraum seit 2004 (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Anzahl seit 2004 gestellter Gesuche durch die Bauträger

Anzahl	Häufigkeit	Anteil
1 Gesuch	126	64%
2 Gesuche	38	19%
3 Gesuche	13	7%
4 Gesuche	9	5%
5 Gesuche	4	2%
6 Gesuche	2	1%
7 Gesuche	1	1%
8 Gesuche	2	1%
k.A.	1	1%
Insgesamt	196	100%

Quelle: Eigene Befragung, Frage 3

In der Befragung sind somit 332 Gesuche für ein Darlehen erfasst. 88% davon wurden bewilligt (n=291), 3% waren zum Zeitpunkt der Befragung noch hängig

³⁵ Ein Bauträger beantwortete diese Frage zudem nicht, gab danach jedoch Auskunft zur Inanspruchnahme des FdR.

(n=10), 9% wurden abgelehnt oder zurückgezogen (n=31). Die meisten Gesuche betrafen eine Erneuerung (vgl. Tabelle 12). Dieses Ergebnis aus der Befragung bestätigt die Vermutung der vertauschten Einträge beim Datenpool des SVW (vgl. Kapitel 4.4.), bei welchem 46% der unterstützten Objekte einen Kauf betrafen, 40% einen Neubau und 14% einen Kauf mit Erneuerung.³⁶

Tabelle 12: Gesuche für ein FdR-Darlehen nach Typ

	Häufigkeit	Anteil
Kauf	23	7%
Neubau	121	36%
Erneuerung	169	51%
Kauf mit Erneuerung	14	4%
k.A.	5	2%
Insgesamt	332	100%

Quelle: Eigene Befragung, Frage 4

Bei den 378 Nicht-Gesuchstellern haben 11 Bauträger (= 3%) Vorabklärungen durchführen lassen, dann jedoch kein Gesuch gestellt resp. dieses wieder zurückgezogen. 2 Bauträger haben zudem ein Gesuch beim FdR eingereicht, welches dann aber über den Solidaritätsfonds abgewickelt wurde.

Unterschiede zwischen Gesuchstellern und übrigen Bauträgern

In der Folge wird der Frage nachgegangen, inwiefern sich die Gesuchsteller von den übrigen Bauträgern (Nicht-Gesuchsteller und Bauträger, welche den FdR nicht kennen) unterscheiden.³⁷ Betrachtet werden dabei die Merkmale Zielgruppe, Rechtsform, Gründungsjahr, Grösse und regionale Abdeckung.

In Bezug auf die *Zielgruppe hinsichtlich des Wohnangebots der Bauträger* richtet sich etwa die Hälfte der Gesuchsteller an Familien, ca. 36% an ältere Personen, 16% an eine andere spezifische Zielgruppe (z.B. Studierende, Personen mit einer Behinderung) und 39% haben keine spezifische Zielgruppe.³⁸ Vergleicht man diese Ausrichtung mit derjenigen der übrigen Bauträger, sticht vor allem ein Unter-

³⁶ Der Vergleich ist nicht ganz exakt, da beim Datenpool des SVW a) nur bewilligte Gesuche, b) nur derzeit laufende Geschäfte und c) nur Objekte beim SVW berücksichtigt wurden. Dennoch zeigt diese grobe Abschätzung grosse Unterschiede – insbesondere bezüglich Erneuerungen – auf.

³⁷ Der Zusammenzug in übrige Bauträger als Residualmenge ist mit einer gewissen Unschärfe verbunden. Darunter befinden sich sowohl aktive Bauträger, die Projekte realisiert haben, ohne jedoch ein Darlehensgesuch zu stellen, als auch inaktive Bauträger, die im Zeitraum ab 2004 nicht gebaut haben. Tendenziell ist davon auszugehen, dass der Anteil der inaktiven Bauträger überwiegt.

³⁸ Die Anteile ergeben nicht 100%, da Mehrfachantworten möglich waren.

schied ins Auge: Gesuchsteller richten sich mit ihrem Wohnangebot vermehrt an ältere Personen.

Auf Ebene der Objekte (= Gesuche) wurde ebenfalls nach der Zielgruppe gefragt. Hier nannten die Gesuchsteller tendenziell eine weniger starke Fokussierung. Bei 145 Objekten (= 44% der 332 Gesuche) wurde angegeben, dass diese sich an kein spezifisches Zielpublikum richten würden. Danach folgen Familien (29%), ältere Personen (16%) und andere Zielgruppen (9%). Im Vergleich zu den Antworten auf die Frage nach der Zielgruppe der Bauträger, welche viele Mehrfachantworten aufwies, wurde bei den Objekten meist nur eine Zielgruppe für ein Objekt angegeben.³⁹

Gleiches gilt für die *Rechtsform*: Zwischen Gesuchstellern und übrigen Bauträgern sind keine grossen Unterschiede erkennbar. Die meisten Bauträger sind Wohnbaugenossenschaften (Mieter/innen = Mitglieder), gefolgt von anderen Wohnbaugenossenschaften (insgesamt ca. 90%). Allerdings ist der Anteil „andere Wohnbaugenossenschaften“ bei den Gesuchstellern etwas höher als bei den anderen gemeinnützigen Bauträgern (20% zu 16%). Weiter kommen bei den Bauträgern Stiftungen (Gesuchsteller und Nicht-Gesuchsteller je ca. 6%) sowie andere Rechtsformen (z.B. gemeinnützige Aktiengesellschaften) vor.

Ein weiterer Unterschied zwischen Gesuchstellern und den übrigen befragten Bauträgern ist das *Gründungsjahr* der Bauträger: Bei den Gesuchstellern gibt es vergleichsweise viele junge Bauträger: 18% wurden im Jahr 2000 oder später gegründet. Bei den übrigen Bauträgern wurden nur 8% in den letzten 10 Jahren gegründet.

Weiter sind die Gesuchsteller tendenziell die *grösseren* Bauträger: 40% der Gesuchsteller besitzen über 100 Wohnungen, 13% der Gesuchsteller sogar über 500. Bei den übrigen Bauträgern sind es nur 31% resp. 6%.

In Bezug auf die *regionale Abdeckung* zeigen sich in zwei Kantonen Auffälligkeiten: In Basel-Stadt finden sich vergleichsweise wenig Gesuchsteller (3% der Gesuchsteller haben Liegenschaften im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu 12% bei den Nicht-Gesuchstellern). Im Kanton Luzern ist es gerade umgekehrt (20% der Gesuchsteller haben Liegenschaften im Kanton Luzern im Vergleich zu 10% bei den Nicht-Gesuchstellern). Das heisst, im Kanton Basel-Stadt werden unterdurch-

³⁹ Da einige Gesuchsteller bei den Objekten keine Angaben zur Zielgruppe gemacht haben, ergeben die Anteile trotz der Möglichkeit von Mehrfachantworten insgesamt keine 100%.

schnittlich viele Gesuche und im Kanton Luzern überdurchschnittlich viele Gesuche gestellt.

Insgesamt sind die Gesuchsteller etwas jünger und grösser als die übrigen gemeinnützigen Bauträger und weisen teilweise eine andere regionale Abdeckung auf.

5.2.3. Gründe für die (Nicht-)Inanspruchnahme

Als Gründe für die Inanspruchnahme gab von den 196 dazu antwortenden Bauträgern die grosse Mehrheit die geringen Kosten des Instruments aufgrund des reduzierten Zinssatzes an (vgl. Tabelle 13). Für über die Hälfte war zudem die günstige Amortisationsdauer (lange Laufzeit) ein Grund für die Inanspruchnahme. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen die Empfehlungen der Dachorganisationen, welche bei rund einem Drittel der Befragten ein Grund für die Inanspruchnahme eines Darlehens aus dem Fonds de Roulement waren. Beim Grund „BWO zuständig bei Mietzinseinsparungen“ zeigt sich, dass hier gewisse regionale Unterschiede bestehen. In der Romandie wurde dieser Grund vergleichsweise öfters aufgeführt.⁴⁰

Tabelle 13: Gründe für die Inanspruchnahme (= Gesuchstellung) eines FdR-Darlehens

	Anteil
Geringere Kosten	83%
Amortisationsdauer	59%
Empfehlung durch Dachorganisation	34%
Ersatz von Eigenkapital, das sonst schwierig aufzubringen gewesen wäre	34%
Auszahlung bei Baubeginn	28%
Bessere Bedingungen bei der Bank dank dem Darlehen	26%
Gewährleistung der Betreuung durch die Dachorganisationen	23%
Ersatz von Eigenkapital, das sonst nicht aufgebracht worden wäre	15%
Geringer administrativer Aufwand	12%
BWO bei Mietzinseinsparungen zuständig	11%
Kredit bei der Bank erst möglich durch das Darlehen	10%
Hat sich gerade angeboten	7%
Anderes	6%

Quelle: Eigene Befragung, Frage 4 (Mehrfachantworten möglich), n = 196

⁴⁰ Die Frage, ob die Gründe für die Inanspruchnahme – insbesondere die Zuständigkeit des BWO bei Mietzinseinsparungen – regional unterschiedlich seien, wurde im Rahmen des Workshops vom 8. Juli 2011 aufgeworfen. Zur Beantwortung dieser Frage wurden die Bauträger in drei Gruppen eingeteilt (nach den Orten ihrer Liegenschaften): 1. Bauträger, die Liegenschaften (auch) in der Romandie haben. 2. Bauträger, die Liegenschaften (auch) im Kanton Zürich, aber nicht in der Romandie haben. 3. Bauträger, die keine Liegenschaften in der Romandie oder in Zürich haben. Die höhere Nennung des Grundes „Zuständigkeit des BWO bei Mietzinseinsparungen“ in der Romandie im Vergleich zur sonstigen Schweiz und zum Kanton ZH basiert jedoch auf geringen Fallzahlen, so dass die Ergebnisse nur mit grosser Vorsicht zu interpretieren sind.

Interessant sind die Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme (vgl. Tabelle 14). Von den 378 dazu antwortenden Bauträgern gab rund die Hälfte an, dass es im relevanten Zeitraum keinen Bedarf gab, wobei es sich hierbei vor allem um inaktive Bauträger handeln dürfte. Wichtige Gründe waren zudem: Bessere Konditionen bei alternativen Finanzierungsinstrumenten, ein hoher Aufwand und Anderes (diese Kategorie setzt sich wiederum aus detailliert aufgeführten Beschreibungen zu „kein Bedarf“ und „alternative Finanzierungsinstrumente“ zusammen).

Tabelle 14: Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme eines FdR-Darlehens

	Anteil
Kein Bedarf, da kein Objekt gebaut, gekauft oder erneuert wurde.	51%
Anderes	15%
Anderere Finanzierungsinstrumente boten bessere Konditionen an.	15%
Höherer admin. Aufwand im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten.	14%
Noch laufende Direktarlehen im Rahmen des WEG.	12%
Noch laufende Darlehen aus dem FdR (auf ein zu renovierendes Objekt).	9%
Eine oder mehrere Anforderung(en) konnte(n) nicht erfüllt werden.	8%
Wir wussten damals nicht, dass es diese Möglichkeit gibt.	4%

Quelle: Eigene Befragung, Frage 5.1. (Mehrfachantworten möglich), n = 378

Einfluss des Sonderprogramms

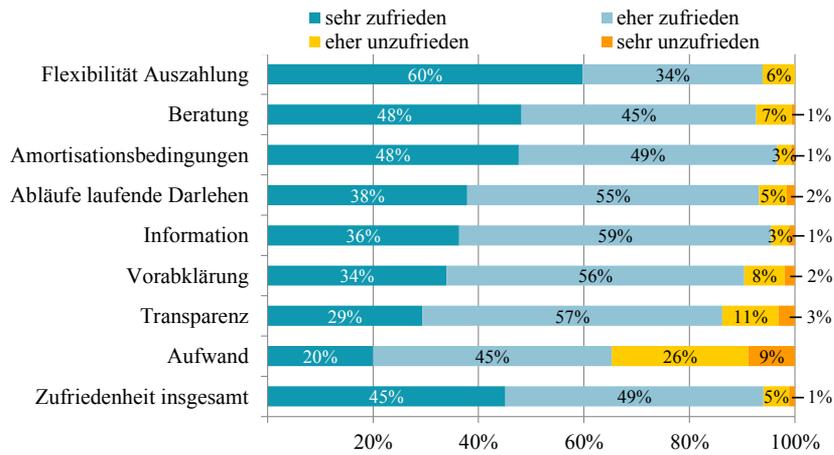
Von den 49 Bauträgern, welche ein Gesuch im Rahmen des Sonderprogramms eingereicht hatten, gaben 31% an, dass das Sonderprogramm keinen Einfluss auf ihre Gesuchseingabe hatte. 27% hätten ohne Programm kein Gesuch eingereicht, 20% hätten eine Sanierung in Etappen durchgeführt, 16% hätten das Gesuch später eingereicht und 6% gaben dazu keine Auskunft.

5.2.4. Zufriedenheit und Schwierigkeiten

Zufriedenheit

Die 196 Bauträger, welche ein Gesuch eingereicht hatten, wurden nach ihrer Zufriedenheit befragt. Die Zufriedenheit ist insgesamt sehr hoch: 94% sind sehr zufrieden oder eher zufrieden (vgl. Abbildung 15). Nur 5% (9 Bauträger) kreuzten an, dass sie eher unzufrieden sind und 1% (2 Bauträger), dass sie sehr unzufrieden sind. Von diesen 11 unzufriedenen Bauträgern wurde bei 6 Bauträgern (darunter die 2 Bauträger, die sehr unzufrieden waren) das Gesuch abgelehnt resp. von ihnen zurückgezogen. Mit Blick auf die einzelnen Elemente ist eigentlich nur beim Aufwand mit 35% eine gewisse Unzufriedenheit auszumachen. Gleichwohl ist auch bei diesem Kriterium eine überwiegende Mehrheit der Gesuchsteller zufrieden.

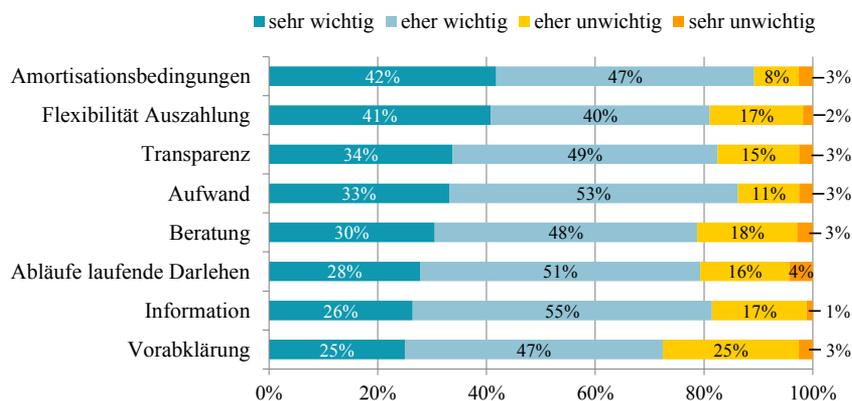
Abbildung 15: Zufriedenheit von Geschstellern mit einzelnen FdR-Elementen



Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.4.

Neben der Zufriedenheit mit einzelnen Elementen (Beratung, Aufwand, Abläufe usw.) wurde auch die Bedeutung (sehr wichtig ... unwichtig) dieser Bereiche befragt (vgl. Abbildung 16). An erster Stelle stehen dabei die Amortisationsbedingungen, die für 89% der Befragten sehr oder eher wichtig sind, gefolgt vom Aufwand (86%) und der Transparenz (83%). Deutlich weniger wichtig sind die Vorabklärungen, die über ein Viertel der Befragten als eher oder sehr unwichtig taxieren.

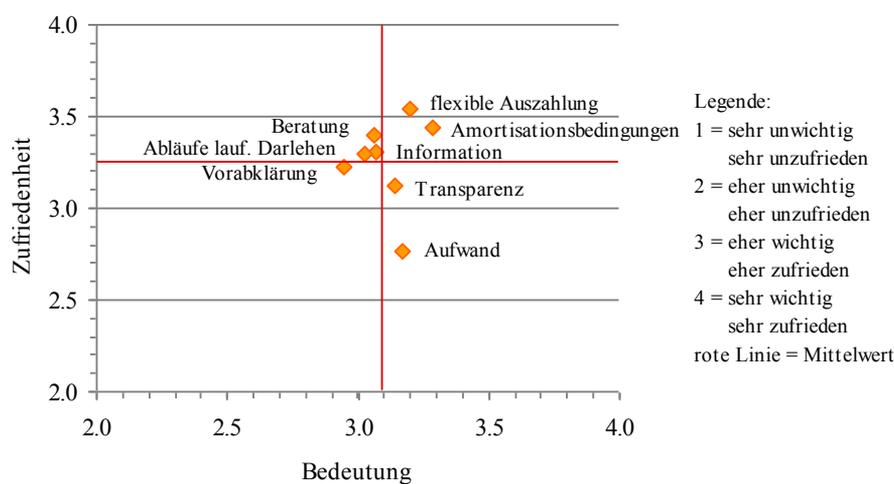
Abbildung 16: Bedeutung einzelner FdR-Elemente für die Geschsteller



Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.4.

Aus den Angaben zur Zufriedenheit einerseits und der Bedeutung der einzelnen Elemente andererseits lässt sich eine Matrix erstellen, welche die Bewertungen einander gegenüberstellt (vgl. Abbildung 17). Auf diese Weise können diejenigen Elemente identifiziert werden, welche mit hoher Priorität verbessert werden sollten (wichtig – unzufrieden), diejenigen Elemente, welche zwar verbessert werden sollten, aber mit geringerer Priorität (unwichtig – unzufrieden) wie auch diejenigen Elemente, welche zu den grössten Stärken des Instruments zählen (wichtig – zufrieden).

Abbildung 17: Zufriedenheits- und Bedeutungsmatrix nach FdR-Elementen



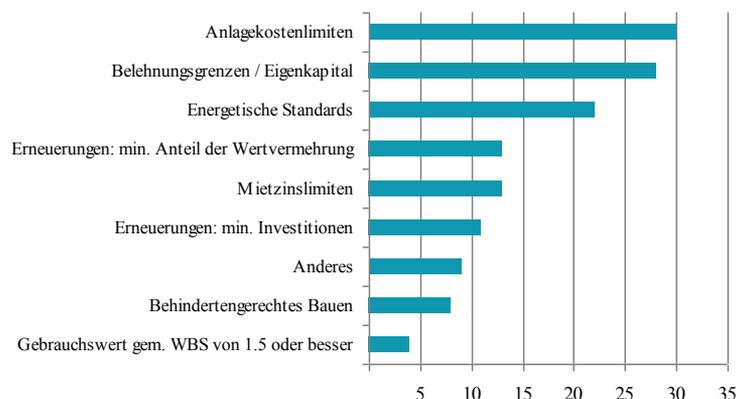
Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.4.

Als wichtigstes Kriterium werden die Amortisationsbedingungen genannt. Damit sind die befragten Bauträger auch sehr zufrieden (die durchschnittliche Zufriedenheit liegt bei 3.44). Die höchste Zufriedenheit erreicht die flexible Auszahlung (durchschnittlicher Wert 3.54). Auch bei den übrigen Elementen – Information, Beratung, Abläufe bei laufenden Darlehen, Transparenz und Vorabklärung – ist die Zufriedenheit hoch, der durchschnittliche Wert lag jeweils über 3 (= eher zufrieden). Anders sieht es mit dem Aufwand aus: Dieser wird als wichtig erachtet (Durchschnittswert: 3.17), allerdings liegt der durchschnittliche Zufriedenheitswert nur bei 2.76. 15 Bauträger (9%) gaben sogar an, dass sie sehr unzufrieden mit dem Aufwand seien. In einer Verringerung des Aufwands scheint somit – zumindest von den befragten Bereichen – das vergleichsweise grösste Verbesserungspotenzial zu liegen.

Anforderungskriterien

Ein spezifischer Punkt bei möglichen Schwierigkeiten in der Inanspruchnahme betrifft die Anforderungskriterien: 83 der 196 dazu befragten Gesuchsteller gaben an, dass sie eines oder mehrere der Anforderungskriterien nur schwer erfüllen konnten (vgl. Abbildung 18). Dabei wurden an erster Stelle die Anlagekostenlimiten genannt, wobei dieser Punkt von Bauträgern des SVW häufiger aufgeführt wurde (18) als von den Bauträgern, welche Mitglied von WOHNEN SCHWEIZ sind (11).⁴¹ Angesichts der geringen Grundgesamtheit, die überhaupt Angaben zu den Schwierigkeiten gemacht hat, darf dieser Unterschied zwischen den Mitgliedern beider Dachorganisationen nicht überbewertet werden. Weitere Probleme bereiteten die Belehnungsgrenzen / Eigenkapital und die energetischen Standards.

Abbildung 18: Nennungen der FdR-Kriterien, die durch Gesuchsteller nur schwer erfüllbar waren



Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.3. (Mehrfachantworten möglich), n = 196

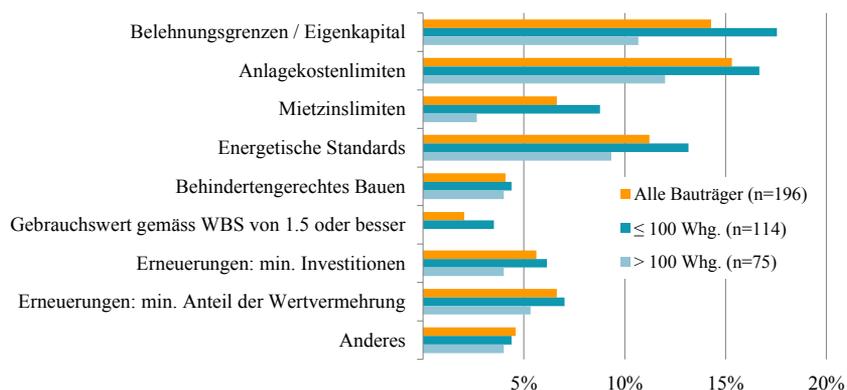
Anmerkung: Unter „Anderes“ wurden mehrmals der administrative Aufwand, komplizierte Formulare sowie erforderliche Statutenänderungen genannt.

Es zeigt sich, dass Grösse und Gründungsjahr der gemeinnützigen Bauträger einen Einfluss auf das Ergebnis bei der Frage nach den Anforderungskriterien haben. Kleinere Bauträger haben tendenziell grössere Mühe mit den Anforderungskriterien als grosse, wobei der Unterschied nicht signifikant ist. Jüngere Bauträger haben jedoch signifikant häufiger mit den Anlagekosten, den Mietzinslimiten und

⁴¹ Der Unterschied zwischen den zusammengezählt 29 Nennungen gegenüber den in Abbildung 18 ausgewiesenen 30 Nennungen ergibt sich aus dem Umstand, dass bei einem Gesuchsteller keine Zuordnung nach Dachorganisation vorgenommen werden konnte.

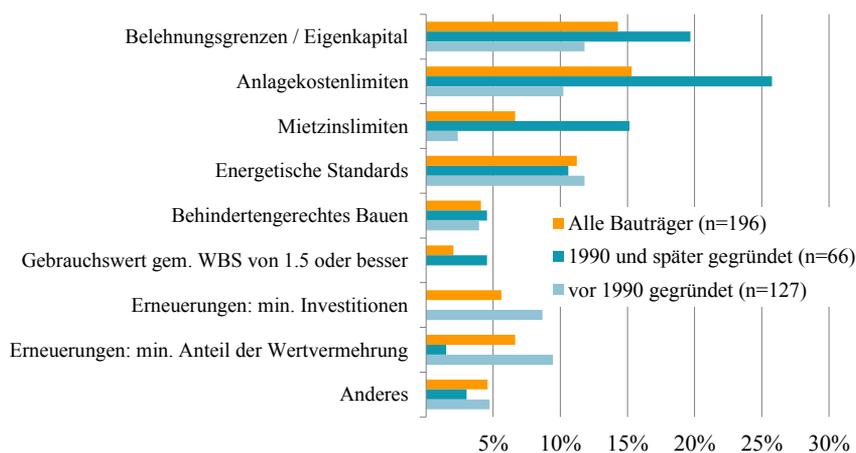
dem Gebrauchswert gemäss WBS Mühe, während bei älteren Bauträgern die minimalen Anforderungen bei Erneuerungen als problematisch erachtet werden (vgl. nachfolgende Abbildung 19 und Abbildung 20).

Abbildung 19: Gesuchsteller, welche die Anforderungskriterien nur schwer erfüllen konnten, differenziert nach Grösse



Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.3. (Mehrfachantworten möglich); die Prozentangaben beziehen sich auf die Grundgesamtheit der jeweiligen Kategorie, wobei nicht alle Bauträger (7) Angaben zur Anzahl Wohnungen gemacht haben. Daher entspricht die Summe der Grundgesamtheiten der Kategorien nach Anzahl Wohnungen nicht der Kategorie „Alle Bauträger“.

Abbildung 20: Gesuchsteller, welche die Anforderungskriterien nur schwer erfüllen konnten, nach Gründungsjahr des gemeinnützigen Bauträgers



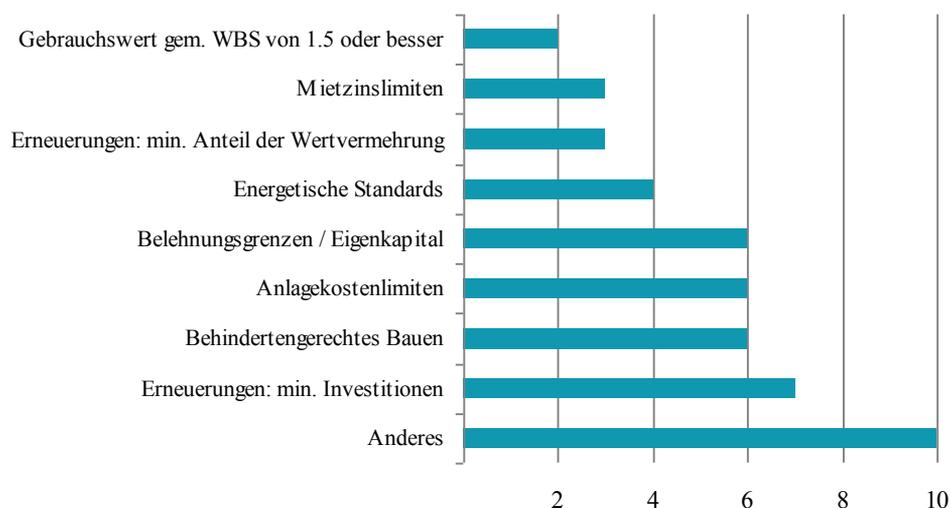
Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.3. (Mehrfachantworten möglich); die Prozentangaben beziehen sich auf die Grundgesamtheit der jeweiligen Kategorie, wobei nicht alle Bauträger (3) Angaben zum Gründungsjahr gemacht haben. Daher entspricht die Summe der Grundgesamtheiten der Kategorien nach Gründungsjahr nicht der Kategorie „Alle Bauträger“.

Das Kriterium „Behindertengerechtes Bauen“ konnte unabhängig von Grösse und Alter des Bauträgers jeweils von 4% nur schwer erfüllt werden. Bei den energetischen Standards spielte offenbar nur die Grösse, nicht aber das Alter des Bauträgers eine Rolle.

Nicht nur Grösse und Gründungsjahr der Bauträger beeinflussen die Bewertung der Anforderungskriterien, sondern auch die Region.⁴² So wurden die Anlagekostenlimiten wie auch die energetischen Standards in der Romandie weniger oft genannt als in der Deutschschweiz.

Auch die Nicht-Gesuchsteller wurden nach den Anforderungskriterien befragt. Wie bereits in Tabelle 14 ersichtlich, wurden die Kriterien nur von 8% (= 29 Bauträger) als Hinderungsgrund für eine Gesuchstellung genannt.

Abbildung 21: Nicht-Gesuchsteller, welche die Anforderungskriterien nicht erfüllen konnten (nach Anzahl Nennungen)



Quelle: Eigene Befragung, Frage 5.1. (Mehrfachantworten möglich), n = 378

5.2.5. Alternativen zum Fonds de Roulement

Die häufigste Ergänzung (Gesuchsteller) resp. Alternative (Nicht-Gesuchsteller) zu einem Darlehen aus dem Fonds de Roulement stellt der Bezug von Anleihequoten der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW dar (vgl. Ta-

⁴² Zur Abgrenzung der Regionen vgl. Fussnote 40.

belle 15). Ebenfalls häufig genutzt werden Förderbeiträge von Gemeinden und Kantonen.

Tabelle 15: *Ergänzung / Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente*

	Gesuchsteller	Nicht-Gesuchsteller
EGW	37%	23%
Klimarappen / Gebäudeprogramm	23%	10%
Förderung Gemeinde	23%	20%
Förderung Kanton	21%	12%
Andere	9%	22%
WEG	7%	n.a.
HBG	6%	3%
Solifonds	2%	3%

Quelle: Eigene Befragung, Fragen 4.5. und 5.2. (Mehrfachantworten möglich), n = 196 (Gesuchsteller) resp. n = 378 (Nicht-Gesuchsteller)

Anmerkung: Bei der Antwortkategorie „Andere“ wurden folgende alternativen Finanzierungsinstrumente mehrmals genannt: Private, Stiftungen, Mieterbeiträge, Bank, spezielle Gemeindebeiträge, Eigenmittel, Bund, Pensionskasse sowie die Antwort, dass keine Mittel nötig waren.

37% der Gesuchsteller gaben an, dass sie für eines oder mehrere ihrer Objekte, für welche sie ein FdR-Darlehen beantragt hatten, ergänzend noch das Instrument EGW verwendet haben.⁴³ Bei den Nicht-Gesuchstellern ist der Anteil deutlich tiefer (23%). Dieser Unterschied zeigt sich auch bei allen anderen Förderinstrumenten und lässt darauf schliessen, dass die Nicht-Gesuchsteller insgesamt weniger auf Fördermittel angewiesen waren und die notwendigen Mittel über Banken, Private oder eigene Reserven aufbringen konnten.

5.2.6. Mitnahmeeffekte

Neben der Inanspruchnahme eines Förderinstrumentes und der Zufriedenheit der Zielgruppe sind aus volkswirtschaftlicher Sicht auch die sog. Mitnahmeeffekte von Bedeutung. Mitnahmeeffekte treten auf, wenn geförderte Objekte auch ohne die Förderung realisiert worden wären.

Im Fall des FdR scheinen die Mitnahmeeffekte eine bedeutende Rolle zu spielen (vgl. Tabelle 16). 62% der Bauträger mit einem Darlehen aus dem FdR kreuzten an, dass eines oder mehrere ihrer Objekte auch ohne Darlehen gleich realisiert worden wäre.⁴³ Bauträger mit abgelehnten oder zurückgezogenen Gesuchen gaben

⁴³ Eine Auswertung nach Anzahl Objekten (anstatt Bauträgern) ist nicht möglich, da bei der Beantwortung fälschlicherweise häufig die Anzahl Wohnungen anstatt die Anzahl Objekte angegeben wurde.

sogar zu 89% an, dass ihr(e) Objekt(e) trotzdem realisiert wurde(n) – zur selben Zeit und im selben Umfang.

7% (Gesuchsteller: n = 12, Nicht-Gesuchsteller: n = 2) sagten demgegenüber aus, dass ihr Objekt / ihre Objekte ohne Darlehen nicht realisiert worden wären resp. wurden.

Tabelle 16: *Mitnahmeeffekte*

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

Quelle: Eigene Befragung, Fragen 4.6. und 4.7., n = 164 (Darlehensempfänger) resp. n = 27 (Nicht-Darlehensempfänger)

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

Alter und Grösse der gemeinnützigen Bauträger beeinflussen die Ergebnisse. Bei den Nicht-Darlehensempfängern entfallen die nicht oder später realisierten Objekte grösstenteils auf kleine Bauträger. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind diese Ergebnisse allerdings mit Vorsicht zu betrachten.

Bei den Darlehensempfängern sind kleinere und jüngere Bauträger signifikant stärker auf den FdR angewiesen, wie nachfolgende Tabelle 17 und Tabelle 18 zeigen.

Tabelle 17: *Mitnahmeeffekte nach Grösse der Bauträger, Darlehensempfänger*

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

Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.6., n = 164 (alle) resp. n = 91 (kleine Bauträger) und n = 64 (grosse Bauträger); Differenz bedingt durch Mehrfachnennungen

Tabelle 18: *Mitnahmeeffekte nach Alter der Bauträger, Darlehensempfänger*

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

Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.6., n = 164 (alle) resp. n = 47 (junge Bauträger) und n = 112 (alte Bauträger); Differenz bedingt durch Mehrfachnennungen

Auch die Region spielt eine Rolle: Die Mitnahmeeffekte sind im Kanton Zürich grösser als in der Romandie und in der sonstigen Schweiz. Im Falle von Zürich könnte dies auch darauf zurückzuführen sein, dass dort weitere kommunale und kantonale Förderinstrumente bestehen, die mit den FdR-Darlehen kombiniert werden.⁴⁴

Tabelle 19: *Mitnahmeeffekte nach Region der Bauträger, Darlehensempfänger*

	Romandie	Zürich	Sonstige Schweiz
Objekt wäre gleich realisiert worden.	50%	85%	56%
Objekt wäre später realisiert worden.	18%	9%	15%
Objekt wäre nicht im selben Umfang realisiert worden.	9%	3%	23%
Objekt wäre nicht realisiert worden.	23%	3%	6%
Total	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Befragung, Frage 4.6., n = 163 (alle) resp. n = 22 (Romandie), n = 33 (Zürich) und n = 108 (sonstige Schweiz)

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

Das Auftreten von Mitnahmeeffekten ist jedoch auch bei anderen Förderinstrumenten wie beispielsweise bei den Darlehen der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) festzustellen (vgl. Flury et al. 2010). Nebst dem Umstand, dass insbesondere bei kleineren und jüngeren Bauträgern deutlich weniger Mitnahmeeffekte auftreten, lässt sich festhalten, dass auch in jenen Fällen, in denen die FdR-Darlehen für den Realisierungsentscheid nicht ausschlaggebend waren, die Darlehen letztlich zu tieferen Mietzinsen bei den un-

⁴⁴ Die Unterschiede sind allerdings nicht signifikant (geringe Fallzahlen, 5%-Signifikanzniveau).

terstützten Projekten führten. Damit sind die Mitnahmeeffekte mit Blick auf die teilweise veränderte Zielsetzung des FdR – welche implizit mit dem Verzicht des Bundesrats auf die Direktdarlehen auch die Verbilligung der Mietzinse umfasst (vgl. Kapitel 3) – zu relativieren.

Zudem dürften die Mitnahmeeffekte auch auf die gegenwärtige Phase tiefer Hypothekarzinsen zurückzuführen sein, so dass alternative Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Im Falle steigender Hypothekarzinsen ist daher von zurückgehenden Mitnahmeeffekten auszugehen. Gleichwohl wäre unter Umständen zu überprüfen, inwiefern der FdR bspw. mittels entsprechender Anforderungen bei der Darlehensvergabe verstärkt auf jüngere oder kleinere Bauträger ausgerichtet werden könnte, da bei diesen geringere Mitnahmeeffekte zu erwarten sind.

5.2.7. Zukünftige Entwicklung des Fonds de Roulement

Zukünftige Inanspruchnahme

Der FdR wird auch in Zukunft für die befragten Bauträger eine wichtige Rolle in der Finanzierung ihrer Objekte spielen (vgl. Tabelle 20): 58% der Gesuchsteller und immerhin 23% der Nicht-Gesuchsteller gaben an, dass sie grundsätzlich in Zukunft den FdR nutzen wollen. 11% der Gesuchsteller und 5% der Nicht-Gesuchsteller haben dabei bereits etwas Konkretes geplant. Dies entspricht insgesamt 40 Bauträgern.

Tabelle 20: *Werden zukünftig weitere Mittel aus dem FdR beantragt?*

	Gesuchsteller	Nicht-Gesuchsteller
Ja, bereits geplant	11%	5%
Ja, aber noch nichts Konkretes geplant	47%	18%
Können wir noch nicht sagen	36%	61%
Nein	5%	15%
k.A.	1%	1%
Insgesamt	100%	100%

Quelle: Eigene Befragung, Frage 6, n = 196 (Gesuchsteller) resp. n = 378 (Nicht-Gesuchsteller)

Verbesserungsmöglichkeiten

Von den 574 dazu antwortenden Bauträgern (Gesuchsteller und Nicht-Gesuchsteller, ohne Bauträger, welche den FdR nicht kannten) bemerkten 121 explizit, dass sie keine Verbesserungsmöglichkeiten nennen können. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass viele Bauträger den FdR nicht genügend gut kennen, bestätigt andererseits aber auch die hohe Zufriedenheit mit dem Instrument.

Aus Sicht der Wohnbauträger bzw. der Zielgruppe gibt es dennoch auch gewisse Optimierungsmöglichkeiten, welche sich in erster Linie auf den Aufwand und die Abläufe beziehen (administrativen Aufwand reduzieren, Formulare vereinfachen usw.). Tabelle 21 führt die Verbesserungsvorschläge und die Anzahl Nennungen in synthetisierter Form auf.

Tabelle 21: *Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Zielgruppe*

	Anzahl
Keine Verbesserungsvorschläge	121
Zufrieden	13
Noch keine Erfahrungen mit Instrument	11
Nicht näher spezifiziert	97
Aufwand und Abläufe	24
Aufwand ist zu hoch	7
Gesuchsformulare sind zu kompliziert	6
Ablauf vereinfachen (nur 1 Phase, nur 1 Ansprechpartner, Bankunterlagen)	4
Prüfverfahren verbessern (wie bei Banken)	3
Fristen unflexibel	1
Rating nicht nachvollziehbar	1
Gewährung Rahmenkreditlimiten pro Bauträger ohne Einzelobjektbetrachtung	1
Regionale Sektionen sollten zuständig sein	1
Anforderungskriterien	10
Anforderungskriterien (grundsätzlich zu hoch, Anlagekosten, Minergie verteuert, WBS intransparent)	5
Limiten zu tief (pro Wohnung, Objekt) / Herabsetzen min. Investitionskosten	3
Bedingungen immer gleich (Sonderprogramm)	1
Bedingungen klar definieren	1
Ausrichtung	4
Gelder für (wertvermehrende) Renovationen am Gebäude allgemein, nicht nur für Erneuerungen von Wohnungen	1
Geld für Sanierungen reservieren, insb. in Kernzonen fördern	1
Nicht geeignet für alternative Wohnformen	1
Zu stark auf grosse Genossenschaften zugeschnitten	1
Bessere Informationen (Vorabklärung über Internet, Handbuch)	3
Abgrenzung zu anderen Instrumenten (EGW) verbessern	2
Anderes	8

Quelle: Eigene Befragung, Frage 8, n = 172

Optionen bei einem Mittelengpass

Schliesslich wurden die Bauträger auch dazu befragt, welche Massnahmen sie für geeignet erachten, sollte sich ein Mittelengpass ergeben. Von den Gesuchstellern wurden, wie Tabelle 22 zeigt, insbesondere die Reduktion der Höhe der Darlehen pro Bauträger und pro Gesuch sowie die Kürzung der Laufzeiten genannt. Wenig Zustimmung fand die Erhöhung der Zinssätze.

Die Nicht-Gesuchsteller beantworteten die Frage etwas seltener. Die höchste Zustimmung fand bei ihnen ebenfalls die Kürzung der Laufzeiten und die Reduktion der Höhe der Darlehen pro Bauträger.

Allerdings ist zu relativieren, dass bei einer Reduktion der Höhe der Darlehen pro Bauträger (gemäss den Limiten für 2011) nur wenige Bauträger davon betroffen wären (bei den laufenden Darlehen des SVW sind es beispielsweise knapp 5%). Dies erklärt einerseits, wieso viele Bauträger diese Möglichkeit wählen würden, begrenzt andererseits aber auch den Effekt dieser Massnahme.

Tabelle 22: *Kürzung der Mittel aus dem Fonds de Roulement: Welche Möglichkeiten sind geeignet?*

	Gesuchsteller	Nicht-Gesuchsteller
Reduktion der Höhe der Darlehen pro Bauträger	42%	30%
Kürzung der Laufzeiten	37%	32%
Reduktion der Höhe der Darlehen pro Gesuch	35%	19%
Reduktion der Höhe der Darlehen pro Wohnung	26%	16%
Verschärfung der Anforderungen	23%	18%
Erhöhung des erforderlichen Eigenkapitals	14%	8%
Tiefere Anlagekostenlimiten	1%	3%
Tiefere Mietzinslimiten	2%	3%
Höhere energetische Standards	9%	9%
Höhere Anforderungen bez. behindertenger. Bauen	4%	4%
Höherer Gebrauchswert gemäss WBS	2%	2%
Erneuerungen: höhere Investitionen pro Wohnung	6%	4%
Erneuerungen: höherer Anteil der Wertvermehrung	4%	4%
Erhöhung der Zinssätze	13%	20%
Anderes	7%	6%

Quelle: Eigene Befragung, Frage 7 (Mehrfachantworten möglich), n = 196 (Gesuchsteller) resp. n = 378 (Nicht-Gesuchsteller)

Anmerkung: Bei der Antwortkategorie „anderes“ wurden mehrmals genannt: ökologische Kriterien, nach Eingang der Anträge und individuelle Laufzeiten. 5 Bauträger gaben zudem explizit an, dass sie eine Kürzung für falsch hielten.

Zwischenfazit zum FdR in der Wahrnehmung der Zielgruppe

Die Mitglieder der Dachorganisationen bzw. die gemeinnützigen Wohnbauträger sind mit dem Instrument insgesamt sehr zufrieden. Am meisten wird der FdR für Erneuerungen eingesetzt, gefolgt von Neubauten. Hauptgrund für die Inanspruchnahme der FdR-Darlehen sind die geringen Finanzierungskosten sowie die lange Amortisationsdauer von bis zu 20 Jahren. Bei den Anforderungskriterien verursachen die Anlagekostenlimiten, die Belehnungsgrenzen bzw. das erforderliche Eigenkapital sowie die energetischen Standards am häufigsten Probleme. Von diesen Problemen sind kleinere und jüngere Bauträger eher betroffen als grosse und ältere. Die Mitnahmeeffekte hinsichtlich Realisierung sind für sich alleine betrachtet mit 62% hoch, jedoch insofern zu relativieren, als bei jüngeren und kleineren Bauträgern (die im Fokus stehen) deutlich geringere Mitnahmeeffekte auftreten. Weiter zu relativieren sind sie zudem, als mit den FdR-Darlehen implizit auch das Ziel der Mietzinsverbilligung verfolgt wird. Die hohe Zufriedenheit mit dem FdR zeigt sich auch darin, dass insgesamt nur wenige Verbesserungsvorschläge durch die Bauträger angegeben werden. Diese beziehen sich vorab auf eine weitere Vereinfachung der Abwicklung sowie eine Lockerung der Anforderungskriterien.

6. Der FdR in der Wahrnehmung Dritter

Zur Beantwortung der Frage hinsichtlich der Wirkung im Vergleich mit dem nicht unterstützten bzw. renditeorientierten Wohnungsmarkt dienen die Erkenntnisse aus den Expertengesprächen mit Vertretern von Banken, Verbänden sowie kantonalen und kommunalen Wohnfachstellen.⁴⁵ Diese 2. Gruppe von Expertengesprächen reflektiert somit die Aussensicht und wird unterteilt nach Banken und anderen dargestellt.

Vorweggenommen sei, dass die Dachorganisationen allen Befragten bekannt sind, wenn auch manchmal nur die grössere (SVW). Über den Vollzug der FdR-Vergabe und -Verwaltung wissen die Befragten nichts Negatives zu berichten. Die Professionalität der Dachorganisationen wird von jenen bestätigt, die enger mit ihnen zu tun haben. Auch eine unterschiedliche Handhabung durch die beiden Dachorganisationen wird von niemandem unterstellt, hingegen wird von einzelnen Befragten darauf hingewiesen, dass tendenziell regional (Schwerpunkte Raum Zürich, Westschweiz oder Zentralschweiz) und von der Grösse her (SVW: grössere, WOHNEN SCHWEIZ: kleinere Genossenschaften) unterschiedliche Zielgruppen im Fokus stünden.

6.1. Die Beurteilung durch Banken

Alle vier Vertreter aus diesem Bereich waren mit dem Instrument FdR vertraut. Sie beurteilten es durchwegs als nützlich und eher notwendig, namentlich als Ersatz oder Überbrückung für fehlendes Eigenkapital für neue und/oder kleine Wohngenossenschaften.

In dieser Funktion stellt es für sie keine Konkurrenz dar, da es sich hier aus reiner Bankensicht um Risikokapital handle, das gemäss eigenen Standards (Belehnung bis max. 80%) mehrheitlich gar nicht belehnt werden dürfte. Zudem zeigt auch der Vergleich des FdR-Bestands mit dem gesamtschweizerischen Hypothekarvolumen der Banken (vgl. Kapitel 3), dass der FdR das Bankenangebot nicht konkurrenziert.

Etwas anders sieht es bei grossen, seit längerem bestehenden und professionellen Wohngenossenschaften aus, bei denen FdR-Darlehen häufiger für Erneuerungen benützt werden: Hier besteht potenziell ein Konkurrenzverhältnis, besonders wenn

⁴⁵ In Anhang I sind die geführten Expertengespräche in einer Übersicht dargestellt.

die Zinsen wieder ansteigen und die volle Differenz (1.5 Prozentpunkte zum hypothekarischen Referenzzinssatz) ausgenutzt werden könnte, was derzeit bekanntlich nicht der Fall ist. Es gibt bei den aktuell tiefen Zinsen grosse Genossenschaften, die namentlich mit Raiffeisen- oder Kantonalbanken Renovationen günstiger finanzieren können (andere benützen „aus Solidarität mit dem Genossenschaftsgedanken“ trotzdem FdR-Darlehen).

Der Stellenwert des FdR wird überwiegend wohnungspolitisch als wichtiger eingeschätzt als rein finanz- oder konjunkturpolitisch (angesichts der eingesetzten Mittel), was auch der Zielsetzung mit Blick auf eine Verbilligung der Mietzinse entspricht. Der Beitrag zur Konjunkturstabilisierung ist als marginal zu erachten, dies auch vor dem Hintergrund des Volumens der eingesetzten Mittel sowie des Umstands, dass der befürchtete Konjunkturinbruch für die Bauwirtschaft ausblieb.

Weniger einheitlich fällt die Beurteilung des FdR als „Label“ (im Sinne eines Bonitäts-Qualitätsmerkmals) aus, die einer Bank die Beurteilung zusätzlicher Kredite erleichtere, wie es die Dachorganisationen vermuten. Einerseits wird hervorgehoben, dass die Bank alle Kunden selber prüfen müsse und sich deshalb nicht auf eine externe Prüfung durch die Dachorganisationen verlassen könne, auch wenn ihnen durchwegs hohe Kompetenz und Professionalität zugebilligt wird. Andererseits wird aber zugestanden, dass es die Geschäftsabwicklung erleichtern könne, wenn ein gemeinnütziger Wohnbauträger die Beratung und Darlehensvergabe durch die Dachorganisationen schon absolviert habe, der Kunde sei dann besser informiert.

Über die Abwicklung der FdR-Darlehen hören die Bankvertreter nichts, mindestens nichts Negatives, was auch als Zeichen für die Professionalität der Verwaltung durch die Dachorganisationen gewertet werden darf. So ist auch die Mehrheit der Meinung, dass die Auslagerung aus der Bundesverwaltung sinnvoll sei, gerade im Hinblick auf die grössere Kundennähe durch andere Aufgaben der Dachorganisationen, selbst wenn auf diese Weise administrativ ein weiterer Akteur auftrete.

Keine einhellige Meinung besteht in dieser Untergruppe darüber, ob das Instrument des FdR als Unterstützung des Bundes oder als Hilfe der Dachorganisationen verstanden werde. Den Bankenvertretern ist die Unterscheidung natürlich klar, sie vermuten aber, dass gewisse Kunden den FdR als Instrument wegen der Beratung und dem Umgang mit Kontaktpersonen spontan eher den Dachorganisationen zu-

ordnen würden, namentlich wenn sie schon einmal mit dem Solidaritätsfonds zu tun gehabt hätten⁴⁶.

Ein „Mitnahmeeffekt“ in dem Sinne, dass die Wohnbauträger ihre Projekte auch ohne FdR hätten realisieren können, wird von den Bankenvertretern im Vergleich zu den Ergebnissen der Online-Befragung deutlich tiefer bei einem Fünftel bis einem Drittel der Darlehensempfänger vermutet. Und dies namentlich bei älteren oder grösseren Wohngenossenschaften. Die mietpreissenkende oder mindestens -stabilisierende Wirkung rechtfertigt aber diesen Mitnahmeeffekt bis zu einem gewissen Grad.

Wenn man den Verfassungsgrundsatz der Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger akzeptiere, wird auch ein steigender oder zumindest nicht sinkender Bedarf für künftige FdR-Mittel bejaht, denn ein Abbau der Mittel brächte gerade jene Wohnbauträger in Schwierigkeiten, die dieses Instrument am ehesten bräuchten.

6.2. Weitere Beurteilungen

Mit einer Ausnahme war der FdR den befragten Vertretern der übrigen Institutionen bekannt, am engsten jenem der EGW, der mit dem FdR bzw. den Dachorganisationen in der Kombination mit der eigenen Hilfe auch administrativ zusammenarbeitet. Da sich diese in letzter Zeit noch verbessert habe, könne auch kaum von Doppelspurigkeiten gesprochen werden. Auch Vertreter der kantonalen oder kommunalen Wohnraumförderung betrachten den FdR als Ergänzung zu ihrem Förderungsinstrumentarium. Bei letzteren wird eine Wirkung des FdR als „Label“ nicht gerade ausgeschlossen, aber auch nicht besonders hervorgehoben.

Das Gewicht, welches man dem Instrument zumisst, fällt in dieser heterogen zusammengesetzten Untergruppe erwartungsgemäss ebenso unterschiedlich aus. Vereinfacht lässt sich festhalten: Je näher die Befragten der Genossenschaftsidee stehen, ein desto höheres Gewicht messen sie dem FdR zu, mindestens auf der symbolischen Ebene.

Von Seiten der Immobilienwirtschaft wurde mit dem Hinweis auf steuerliche Instrumente, wie sie derzeit im Parlament behandelt werden (Bausparen), u.a. bedauert, dass sich die Wohnraumförderung des Bundes nur auf gemeinnützige Bauträger beschränke. Allerdings wurde diesem Argument von Seiten der Wohnraum-

⁴⁶ In der Befragung der Wohnbauträger wurde diese Frage nicht gestellt, weil das Instrument im Fragebogen eindeutig als Bundesinstrument definiert war.

förderung und des Mieterinnen- und Mieterverbands entgegen gehalten, dass gerade für diese Zielgruppe eine Förderung im Sinne des FdR nötig sei. Dass dieser zu einer direkten Marktverzerrung führe, wurde mehrheitlich verneint, da er sich allein auf Kostenmieten auswirke und höchstens indirekt und vom Volumen her marginal die Marktmieten beeinflusse.

Die Frage, ob der FdR als Bundeshilfe erkannt würde, kann von der Hälfte in dieser Untergruppe nicht beantwortet werden. Auch der Mitnahmeeffekt hinsichtlich der Realisierungswahrscheinlichkeit wird unterschiedlich beurteilt: von fast alle bis praktisch keine. Übereinstimmend wird aber wiederum die Wirkung auf günstige (Kosten-)Mieten hervorgehoben, sofern die günstigere Finanzierung an die Mieter weitergegeben (und nicht zur Eigenmittelstärkung verwendet) wird.

Was den Beitrag zur Wohnungsversorgung und den künftigen Bedarf von FdR-Mitteln betrifft, trauen sich drei Vertreter kein Urteil darüber zu, die anderen halten die Mittel bereits gegenwärtig für ungenügend. Die Einstellung der Äufnung des Fonds oder gar dessen Reduktion wird mit Ausnahme eines Vertreters, der sich dazu keine Meinung bilden kann, in unterschiedlich starkem Ausmass als negativ beurteilt, als schlechtes Symbol für die (genossenschaftliche) Förderung im Rahmen der Wohnungspolitik oder gar als Nichtbeachtung des Verfassungsauftrags bezeichnet.

Zwischenfazit zum FdR in der Wahrnehmung Dritter

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aus Aussensicht das Instrument FdR und dessen Handhabung durch die Dachorganisationen weitestgehend positiv beurteilt werden, auch wenn die Einschätzung seines Stellenwerts uneinheitlich ist. Der Konjunkturförderungsaspekt wird als gering beurteilt, nicht zuletzt aufgrund des Volumens der eingesetzten Mittel. Im Vergleich zu den Ergebnissen aus der Online-Befragung werden die Mitnahmeeffekte in der Aussenwahrnehmung durch die befragten Experten geringer eingestuft. Was die zur Verfügung stehenden Mittel betrifft, würde eine weitere Einschränkung des FdR oder dessen Abbau mehrheitlich negativ eingeschätzt. Dies wäre vor allem auch auf symbolischer Ebene als schlechtes Zeichen zu werten.

7. Gesamtbeurteilung

Für die Gesamtbeurteilung werden die in den vorhergehenden Kapiteln erarbeiteten Ergebnisse zum Fonds de Roulement zusammengefasst, indem die in Kapitel 1.2. beschriebenen Fragenkomplexe aufgegriffen und den vier Dimensionen des Wirkungsmodells (vgl. Abbildung 1 in Kapitel 2.1.) zugeordnet werden. Die Bewertungen bzw. Ergebnisse wurden anlässlich des Workshops vom 8. Juli 2011 mit den Vertretern des BWO, der Dachorganisationen und Vertretern der Aussen-sicht in Thesenform diskutiert und validiert. Die dabei erfolgten Rückmeldungen und Präzisierungen sind in die nachfolgende Beurteilung eingeflossen.

Bewertung der Dimension Input

Im Vordergrund steht hier die Beantwortung des Fragenkomplexes 1 nach der Situierung der *FdR-Darlehen im wohnungspolitischen Kontext*.

- Der FdR ist als spezielles finanzielles Instrument im Rahmen der Wohnraumförderung des Bundes für gemeinnützige Wohnbauträger bekannt. Durch die Sistierung bzw. den Verzicht auf die direkten Darlehen hat der FdR als fast einziges bzw. letztes Förderinstrument einen hohen Stellenwert für die Wohnraumförderung durch den Bund erlangt.⁴⁷
- Wenngleich bei der Zielsetzung des FdR vornehmlich die Finanzierungshilfe im Vordergrund steht, so übernimmt der FdR zwischenzeitlich faktisch bis zu einem gewissen Grad indirekt auch die Zielsetzung „Verbilligung der Mietzinse“.
- Der FdR deckt (bei Kauf/Neubau und/oder Erneuerung im Sinne der angestrebten Restfinanzierung) nur einen kleinen Teil der Finanzierung ab (ca. 5%), dies aber rasch und vergleichsweise unkompliziert.
- Der FdR dient in erster Linie als Eigenkapitalüberbrückung und somit faktisch auch als „Starthilfe“ für die Projektrealisierung.
- Soll der FdR dem (in den Gesetzesgrundlagen zwar explizit nirgends erwähnten) Ziel „Halten des Anteils von Wohnungen gemeinnütziger Wohn-

⁴⁷ Die Verbürgung der EGW-Anleihequoten bzw. die EGW-Anleihequoten selbst werden meist nicht als Förderung im Sinne einer Subvention empfunden, sondern vielmehr als eine günstige Finanzierungsform. Gleiches gilt für die Rückbürgschaften der HBG.

bauträger am gesamten Wohnungsmarkt“ genügen, so ist die Wirkung des FdR als vorrangiges Instrument mit Blick auf die Mittelausstattung nicht hinreichend.

- Die Banken sehen den FdR aus Risikogründen (für Kauf/Neubau) nicht als Konkurrenz und schätzen die Nachrangigkeit. Im Erneuerungsbereich besteht – abhängig von der Belehnungspolitik bzw. -höhe – eher ein Ansatz zur Marktverzerrung, wenn die Zinsdifferenz voll ausgeschöpft werden kann.
- Der FdR wird bei steigenden Zinsen zusätzlich an Bedeutung gewinnen, sofern die direkte Förderung in Form von Direktdarlehen weiterhin sistiert ist und der FdR in einem hinreichenden Ausmass dotiert bleibt.
- Der „Label“-Charakter für Projekte mit genehmigten FdR-Gesuchen bei der Kreditvergabe von Banken wird in der Binnensicht (Vertreter der Dachorganisationen) stärker vermutet als in der Aussensicht (Bankenvertreter).

Bewertung der Dimension Prozess

An dieser Stelle geht es um die Beantwortung der im Fragenkomplex 2 aufgeworfenen Fragen zur *Funktionsweise des Förderinstruments* FdR.

- Der FdR ist nebst der generellen Einschränkung auf gemeinnützige Wohnbauträger sowie der Voraussetzung einer Mitgliedschaft bei einer der Dachorganisationen an sich nicht speziell zielgruppenorientiert.
- Der FdR ist weniger ein subjekt- als vielmehr objektbezogenes Instrument, indem in erster Linie Projekte und weniger spezifische Bauträger mit speziellen Zielgruppen (Betagte, Familien usw.) an sich unterstützt werden.
- Die Abläufe sind bei den für die Vergabe und Verwaltung zuständigen Dachorganisationen SVW und SWE/VLB bzw. WOHNEN SCHWEIZ klar. Die Darlehensvergabe erfolgt in Übereinstimmung mit den Anforderungen. Unterschiede bezüglich der Darlehensvergabe zwischen den Dachorganisationen sind höchstens hinsichtlich der Protokollierung (SVW: Votenprotokoll; SWE/VLB: Ergebnisprotokoll) sowie dem Umfang der zur Entscheidungsfindung vorliegenden Unterlagen auszumachen.
- Junge oder kleine gemeinnützige Wohnbauträger haben tendenziell etwas mehr Mühe mit den administrativen Anforderungen im Rahmen der Ge-

suchseingabe. Sie werden aber von den Dachorganisationen dabei unterstützt.

- Das Verhältnis des Solifonds (SVW) zum FdR wird unterschiedlich interpretiert. Er bietet in dem Sinn eine Alternative, dass die Anforderungen, welche zwar grundsätzlich die gleichen wie beim FdR sind, etwas flexibler gehandhabt werden können. Im Übrigen ist er aber ein eigenständiges und auf genossenschaftlicher Solidarität beruhendes Instrument. Dies ist in der Beratung sowie auf der SVW-Website (vgl. Kapitel 4.1.1.) deutlicher hervorzuheben.

Bewertung der Dimension Output

Bei der Dimension Output wird dem Fragenkomplex 3 nachgegangen, *welche gemeinnützigen Wohnbauträger welche Projekte* mit Hilfe der FdR-Darlehen realisieren.

- Die unterschiedliche Mitgliederstruktur von SVW und WOHNEN SCHWEIZ zeigt sich anhand der Verteilung der Anteile der Dachorganisationen an der gesamten FdR-Darlehenssumme (SVW: zwei Drittel; SWE/VLB bzw. WOHNEN SCHWEIZ: ein Drittel). Die durchschnittliche Darlehenssumme über alle drei Dachorganisationen betrug im Jahr 2010 CHF 469'000 (SVW: CHF 613'000; SWE: CHF 292'000; VLB: 344'000).
- Das Angebot stiess jederzeit mindestens auf eine entsprechende Nachfrage; bisweilen überstieg diese sogar die verfügbaren Mittel, was Anpassungen an den Darlehenslimiten erforderlich machte. Das heisst, der FdR entspricht einem tatsächlichen Bedürfnis.
- Grössere, ältere gemeinnützige Wohnbauträger sind routinierter im Umgang mit dem FdR, finanziell aber im gegenwärtigen Zinsumfeld (günstige Finanzierung durch Banken) häufig weniger darauf angewiesen.
- Besonders wichtig ist der FdR aber für junge und/oder kleinere gemeinnützige Wohnbauträger.
- Der zur Zeit der Evaluation verfügbare Datenpool zwecks Analyse der vergebenen FdR-Darlehen weist viele Datenlücken auf. Für vertiefte analytische Zwecke bzw. ein Monitoring ist die Datenqualität noch nicht hinreichend.

- Die Wohnbauträger schätzen die Beratung/Unterstützung durch die Dachorganisationen.
- Die Dachorganisationen schätzen das Instrument auch für sich selbst als sehr bedeutend ein (Kundenbeziehung und -bindung, Beratungskompetenz, Marktnähe, personelle Ausstattung, Finanzierung usw.).

Bewertung der Dimension Impact

Die Bewertung der Wirkungen der FdR-Darlehen ist Gegenstand des Fragenkomplexes 4 zur *Binnenbeurteilung* des FdR durch die gemeinnützigen Wohnbauträger selbst sowie des Fragenkomplexes 5 zur *Aussenbeurteilung* durch Dritte.

Bezüglich der Bewertung im Rahmen der *Binnenbeurteilung* lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

- Die Zufriedenheit mit dem FdR seitens der Wohnbauträger ist hoch. Der FdR ist insgesamt hinsichtlich Anforderungen und Verfahren sowie Entscheidungen transparent und einfach zu erklären.
- Der administrative Aufwand wird von den Wohnbauträgern unterschiedlich beurteilt, hängt aber stark von deren Professionalisierungsgrad ab.
- Bei den Anforderungen stellen Kostengrenzen am ehesten Probleme, vor allem bei speziellen Zwecken (z.B. Alterswohnungen) und wegen der lokal bzw. kommunal unterschiedlichen Anlagekostenlimiten. Ebenfalls teilweise umstritten sind die energetischen Standards.
- Der Mitnahmeeffekt in Bezug auf die Realisierungswahrscheinlichkeit liegt bei rund 60%.⁴⁸ Allerdings sind die Mitnahmeeffekte bei kleineren und jüngeren Bauträgern deutlich geringer als bei den älteren bzw. grösseren und somit häufig auch solventeren gemeinnützigen Wohnbauträgern. Das heisst, kleinere und jüngere Bauträger sind stärker auf den FdR angewiesen. Vor diesem Hintergrund bietet sich ggf. eine vermehrte Ausrichtung des FdR auf diese Bauträger an.

⁴⁸ Im Zuge der Gespräche mit den Fachexperten vermuteten diese teilweise deutlich tiefere Mitnahmeeffekte als sich aufgrund der Ergebnisse der Online-Befragung bei den Wohnbauträgern ergeben haben.

- Der hohe Mitnahmeeffekt bezüglich der Realisierungswahrscheinlichkeit ist aber politisch dann vertretbar, wenn das FdR-Darlehen als Mietzinsverbilligung im Rahmen der Kostenmiete weitergegeben und nicht bloss zur Eigenmittelverstärkung verwendet wird. Denn mit dem Verzicht des Bundesrats auf die Direktdarlehen übernimmt der FdR teilweise auch deren Zielsetzung hinsichtlich einer Verbilligung der Mietzinse.
- Der Konjunkturförderungsaspekt wird mehrheitlich als bescheiden taxiert, was nicht auf dessen Handhabung, sondern vielmehr auf sein Volumen zurückzuführen ist.⁴⁹
- Für die Dachorganisationen wäre eine Verlagerung der Verwaltung an den Bund mit starken negativen Auswirkungen verbunden (finanziell, personell, Image). Ausserdem müssten gesetzliche Grundlagen geändert werden.

Mit Blick auf die Bewertung durch Dritte im Sinne der *Aussenbeurteilung* sind folgende Punkte relevant:

- Der Umfang der nötigen Fördermittel für die weitere Alimentierung des FdR wird unterschiedlich beurteilt, eine allfällige Senkung aber fast einhellig abgelehnt.
- Der Symbolcharakter („Zeichen“ für die Förderung des genossenschaftlichen bzw. gemeinnützigen Wohnungsbaus) wird im Vergleich zur wirtschaftlichen Bedeutung stark hervorgehoben.
- Eine Überführung der Verwaltung des FdR an den Bund wird mehrheitlich skeptisch beurteilt. Die Gründe für die Beibehaltung der heutigen Aufgabenteilung (Kundennähe, geringere Hemmschwelle, Gewaltentrennung im Rekursverfahren) überwiegen dabei.
- Das „Labelling“ bzw. die Wahrnehmung des FdR als Bundesinstrument wäre für die politische Ebene zu verstärken.

⁴⁹ Seitens der Dachorganisationen wird darauf hingewiesen, dass sie in den gemeinnützigen Wohnbauträgern zugleich aber einen für das lokale Baugewerbe wichtigen und nachhaltigen Wirtschaftsfaktor sehen.

8. Empfehlungen des Evaluationsteams für die künftige Ausgestaltung des FdR

Mit Blick auf die Beantwortung des in Kapitel 1.2. aufgeführten Fragenkomplexes 6 werden an dieser Stelle die Handlungs- und Optimierungsmöglichkeiten für die zukünftige Ausgestaltung des Fonds de Roulement abschliessend skizziert.

Aufgrund der Gesamtbeurteilung empfiehlt das Evaluationsteam, den Einsatz von Bundesmitteln für die Vergabe zinsgünstiger Darlehen aus dem Fonds de Roulement *grundsätzlich* weiterzuführen.

Zu einzelnen Aspekten empfiehlt das Evaluationsteam aufgrund seiner Analysen gewisse Verbesserungen bzw. Massnahmen in verschiedenen Bereichen. Sie sind im Folgenden differenziert nach *Trägern* und *Politikbereich* aufgeführt.

Im Vordergrund stehen dabei Anpassungen hinsichtlich der Anforderungen an die Bauträger (flexiblere Handhabung von technischen Limiten bzw. des WBS und Kostenlimiten) sowie Verbesserungen des Datenpools zu analytischen Zwecken.

Zudem wäre darauf zu achten, dass im Interesse einer höheren Transparenz die Beurteilungskriterien der beiden wichtigsten Finanzierungsinstrumente (FdR und EGW) möglichst weit aufeinander abgestimmt werden.

Hinsichtlich des zukünftigen *Mittelbedarfs* für FdR-Darlehen ist aufgrund der Erkenntnisse aus der Online-Befragung davon auszugehen, dass in kurzer Frist (1 bis 2 Jahre) mit neuen Gesuchen mit einem Darlehensvolumen im Bereich von mindestens 36 Mio. CHF zu rechnen ist. Auf mittlere Frist (2 bis 5 Jahre) dürfte ein Bedarf für zusätzliche Darlehen aufgrund neuer Gesuche im Rahmen von mindestens 146 Mio. CHF bestehen.⁵⁰ Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Zahlen die untere Grenze des Mittelbedarfs aufgrund der neu zu erwartenden Darlehensgesuche darstellen. Nur ein kleiner Teil kann dabei aus dem Rückfluss in den FdR gedeckt werden. Dies ist mit Blick auf eine Entscheidung über die weitere Alimentierung des FdR nach Ausschöpfung des Rahmenkredits durch den Bund zu berücksichtigen.

⁵⁰ Die angegebenen Werte sind als untere Grössenordnungen zu verstehen. Gemäss der Online-Befragung haben 40 Wohnbauträger angegeben, für konkrete Projekte in nächster Zeit Darlehen zu beantragen. Insgesamt 162 Wohnbauträger beabsichtigen mittelfristig ein Gesuch für ein FdR-Darlehen zu stellen. Unter der Annahme, dass neu beantragte Darlehen im Durchschnitt CHF 900'000 betragen (vgl. Kapitel 4.3.), ergeben sich die genannten Werte.

Aufgaben für das BWO

Das BWO als Anbieterin des „Produkts“ Fonds de Roulement kann mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen, dass das Instrument auf eine rege, teilweise sogar über die verfügbaren Mittel hinausgehende Nachfrage stösst und dass die auf die Dachorganisationen übertragene Verwaltung im Sinne seiner Vorgaben gut funktioniert.

Die Ergebnisse der Evaluation müssen in den wohnungspolitischen Gesamtkontext eingebettet werden. Durch den finanzpolitisch bedingten Wegfall der direkten Förderung im Rahmen des WFG wird der FdR als fast einziges bzw. letztes Instrument wahrgenommen. Dieses kann aber nicht alles leisten, was der Verfassungsartikel in Aussicht stellt; es darf darum auch nicht mit unerfüllbaren Erwartungen überfrachtet werden.

Als Aufgaben für das BWO erachtet das Evaluationsteam folgende Punkte als wichtig:

- Die gegenwärtigen Anlagekostenlimiten und technischen Anforderungen (Minergie-Standards) sind zu überprüfen und ggf. anzupassen. Insbesondere ist die Anwendung der Anlagekostenlimiten in Einzelfällen auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Wohnbauträger abgestimmt flexibler zu gestalten. So ist es für Wohnbauträger mit Objekten in verschiedenen, womöglich angrenzenden Gemeinden schwer verständlich, warum unterschiedliche Kostenlimiten anzuwenden sind, bloss weil diese gemeindescharf festgelegt sind. Vor diesem Hintergrund hat das BWO per Anfang 2012 eine Anpassung der Anlagekostenlimiten wie auch eine Senkung des Mindestzinssatzes auf 1.5% anstelle von 2% vorgenommen.
- Dem Datenpool kommt als Informationsgrundlage für die zukünftige Ausrichtung des FdR eine wichtige Rolle zu. Wenngleich er noch im Aufbau begriffen ist, muss er auf analytische Zwecke hin ausgerichtet werden. Der Datenpool sollte dazu dienen, dass das BWO ein kontinuierliches Monitoring vornehmen kann. Hierfür kann zwischen zwingend notwendigen (1. Priorität) resp. wünschbaren (2. Priorität) Variablen unterschieden werden. Die Details dazu sind in Anhang IV aufgeführt.

Aufgaben für die Dachorganisationen

Die Dachorganisationen sind einerseits die „fachtechnischen Verwalterinnen“ des Instruments FdR, andererseits verstehen sie sich aus Verbandsoptik verständlicherweise aber auch als Vertreter der *Nachfrager* dieses Instruments. Dabei ist festzuhalten, dass dieses grundsätzlich als Angebotsinstrument (objektbezogen für gemeinnützige Bauträger) konzipiert ist und deshalb nicht direkt auf einzelne Nachfragergruppen (subjektbezogen auf Betagte, kinderreiche Familien, Studierende usw.) abgestimmt sein kann.

Das Evaluationsteam sieht folgende Aufgaben für die Dachorganisationen:

- Eine Hauptaufgabe besteht darin, Anreize zu schaffen, dass weiterhin (genossenschaftlich) gebaut wird. Gemeinnützige Bauträger dürfen nicht noch mehr Anteile am Bauvolumen resp. am Wohnungsmarkt verlieren (Ziel: Halten des Anteils), sonst wird irgendwann die wohnungspolitische Relevanz und somit auch die Vertretbarkeit von Fördermassnahmen zu klein. Es ist durchaus legitim, wenn die Dachorganisationen diese Optik verstärkt in den politischen Prozess hineinragen. Sie stützen damit das BWO in der Erfüllung der in der Bundesverfassung festgelegten Aufgaben.
- Es ist auch Aufgabe der Dachorganisationen weiterhin dafür zu sorgen, dass der FdR als Instrument des Bundes wahrgenommen wird und eine klare Unterscheidung von anderen Instrumenten wie bspw. dem Solifonds erfolgt. Darauf ist insbesondere auf der SVW-Website noch deutlicher hinzuweisen.
- Die Dachorganisationen, die durch ihre regionalen Vertretungen besonders nah am Markt sind, haben den besten Überblick über die Möglichkeiten einer Kombination des FdR mit kantonalen und/oder kommunalen oder anderen Förderinstrumenten (z.B. Stiftungen). Dieses Know-how kann noch vermehrt nach beiden Seiten (sowohl gegenüber dem Bund als auch gegenüber den föderalen Instanzen) zur besseren gegenseitigen Information und Abstimmung der Fördermittel⁵¹ und -verfahren genutzt werden.

⁵¹ Für ein einzelnes Objekt kann allerdings nur entweder der FdR oder der Solifonds beansprucht werden.

Aufgaben für die Politik

Grundsätzlich ist es nicht die Aufgabe des Evaluationsteams, politische Bewertungen abzugeben. Dagegen sind aus der Gegenüberstellung von (politischem) Anspruch und erfasster Wirklichkeit folgende Bemerkungen anzubringen:

- Die Verfassungskonformität des Instruments im Rahmen der Wohnraumförderung muss sichergestellt werden. So ist es nicht konsequent, einerseits den Verfassungsauftrag beizubehalten und andererseits die Instrumente zu dessen Erfüllung auszudünnen.⁵² Der FdR kann die gesetzlich abgesicherte direkte Förderung nicht bzw. nur zu einem geringen Teil hinsichtlich der Mietzinsverbilligung ersetzen. Die Erhöhung des diesbezüglichen Erwartungsdrucks an den FdR ist daher problematisch.
- Es wäre deshalb zweckmässig, wenn die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf Bundesebene grundsätzlich und verbunden mit den dazu erforderlichen finanziellen Mitteln politisch diskutiert und sowohl gegenüber anderen Förderungsbereichen (z.B. Landwirtschaft) als auch anderen Förderungsinstitutionen (z.B. kantonale/kommunale) abgewogen würde. In diesem Kontext ist auch die implizit immer wieder genannte Zielsetzung eines Haltens des Anteils der Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger am Gesamtwohnungsmarkt zu diskutieren. Die Initiative dazu kann aber nicht allein vom BWO her erfolgen, sondern muss von allen involvierten Akteuren bzw. Kreisen des (gemeinnützigen) Wohnungsmarkts eingeleitet werden.

⁵² Man stelle sich vor, die Förderung der Landwirtschaft oder die Exportrisikogarantie würde lediglich aus finanzpolitischen Gründen eingestellt.

Literaturverzeichnis

BFS – Bundesamt für Statistik (2011a): *Statistisches Lexikon der Schweiz, Bauausgaben nach Art und Kategorie der Auftraggeber, Tabelle je-d-09.04.01.03.xls*. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/lexikon/lex/0.topic.1.html> (abgerufen am 15.8. 2011).

BFS – Bundesamt für Statistik (2011b): *Bau- und Leerwohnungsstatistik der Schweiz, 2009/2010*, Neuchâtel.

BWO – Bundesamt für Wohnungswesen (2010): *Wohnraumförderungsgesetz WFG, Merkblatt 2: Bundeshilfe an die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und ihre Einrichtungen* (Fassung Mai 2010), Grenchen.

Flury, C., Peter, K. & Berger, S. (2010): *Evaluation der Aktivitäten der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE)*, Evaluationsbericht zuhanden des Bundesamts für Wohnungswesen, Flury&Giuliani, Zürich.

Hornung, D. & Röthlisberger, T. (2010): *Evaluation Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW*, Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen, Hornung | Wirtschafts- und Sozialstudien, Bern.

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2004): *Genossenschaftlich Wohnen*, statistik.info 2004/20, Zürich.

SVW – Schweizerischer Verband für Wohnungswesen (2011): *Unsere Darlehen*. <http://www.svw.ch/darlehen.html> (abgerufen am 15.8.2011).

SVW – Schweizerischer Verband für Wohnungswesen (2010): *Geschäftsbericht 2009 der Stiftung Solidaritätsfonds des SVW*.

Anhang I: Übersicht Expertengespräche

Gruppe 1: Binnensicht

Name	Institution	Datum
Felix Walder	BWO	10.12.2010
Daniela Weber-Conrad	SVW Fondskommission (SVW Vorstand)	22.12.2010
Rudolf Baranzelli	VLB bzw. WOHNEN SCHWEIZ	06.01.2011
Hugo Odermatt	SWE bzw. WOHNEN SCHWEIZ	06.01.2011
Brigitte Dutli	SVW	18.01.2011
Theo Meyer	SVW Fondskommission (SVW Vorstand)	21.01.2011
Francis-Michel Meyrat	ASH / SVW	26.01.2011

Ausführliche persönliche, leitfadengestützte Gespräche (je 1.5 bis 2 Std.)

Gruppe 2: Aussensicht

Name	Institution	Datum
Richard Schlägel	BKB bzw. WOHNSTADT	27.06.2011
Guido Gervasoni	EGW	28.06.2011
Georges Schriber	ZKB	28.06.2011
Regula Mühlebach	SMV	29.06.2011
Richard Fiereder	WBF Kt. ZH	01.07.2011
Alfons Sonderegger	(ex-) FD Stadt Zürich / FGZ	04.07.2011
Rolf Walther	(ex-) UBS bzw. ZKB	05.07.2011
Roland Brunner	Raiffeisen Bank SG	11.07.2011
Andreas Zappalà	HEV Kt. BS	15.07.2011

Kürzere, leitfadengestützte Telefongespräche (je 15 bis 25 Min.)

Anhang II: Fragebogen

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S//P///

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

Bitte nehmen Sie sich 10-15 Minuten Zeit und nehmen Sie an unserer Befragung zum Fonds de Roulement teil.

Ihr Zugangscode: _____

Die Befragung wird durch B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung und P/S//P/// Plattner Schulz Partner AG im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) durchgeführt und von den Dachorganisationen Schweizerischer Verband für Wohnungswesen (SVW) und WOHNEN SCHWEIZ – Verband der Baugenossenschaften (ehemals: Verband Liberaler Baugenossenschaften VLB / Schweizerischer Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung SWE) unterstützt.



Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens:

- Die Studie evaluiert **Darlehen** aus dem Fonds de Roulement, welche **ab dem Jahr 2004** (Einführung des Wohnraumförderungsgesetzes WFG per 1.10.2003) gesprochen wurden.
- Der Fragebogen richtet sich sowohl an Bauträger, welche seit 2004 von einem zinsgünstigen Darlehen aus dem Fonds de Roulement profitiert haben wie auch an diejenigen, welche in diesem Zeitraum keine Mittel beansprucht resp. überhaupt noch nie einen Antrag gestellt haben. Um die Orientierung zu erleichtern, gelten folgende **Farbhinweise**:
Dunkelgrau = Nur von Bauträgern zu beantworten, welche seit 2004 ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragt haben.
Hellgrau = Nur von Bauträgern zu beantworten, welche seit 2004 *kein* Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragt haben.
Alle anderen Fragen sind sowohl von Bauträgern zu beantworten, welche seit 2004 ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragt haben als auch von Bauträgern, die dies nicht getan haben.
- Ihre Angaben werden vollständig **anonymisiert** und **nicht an Dritte weitergegeben**. Der Datenschutz ist jederzeit gewährleistet. Die ausgefüllten Fragebogen werden nach der Auswertung vernichtet.
- Bei Unklarheiten und Rückfragen oder zur Unterstützung beim Ausfüllen des Fragebogens wenden Sie sich bitte an: **Miriam Frey**, Tel. 061 262 05 51, miriam.frey@bss-basel.ch
- Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis spätestens am **16. Mai 2011** an: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, 4051 Basel.

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S/P///

1 Ist Ihnen der „Fonds de Roulement“ ein Begriff?

- Ja, der Fonds de Roulement ist mir (gut) vertraut. → Bitte fahren Sie bei Frage 2 fort.
- Ja, ich habe vom Fonds de Roulement bereits gehört. → Bitte fahren Sie bei Frage 2 fort.
- Nein, ich habe vom Fonds de Roulement noch nie etwas gehört. → Bitte fahren Sie bei Frage 10 fort.

Fonds de Roulement:

Gemeinnützige Wohnbauträger haben über den Fonds de Roulement die Möglichkeit, für die Finanzierung bei Erstellung, Erneuerung und Erwerb von preisgünstigen Liegenschaften zinsgünstige Darlehen in Anspruch zu nehmen. Der Fonds de Roulement ist mit Mitteln des Bundes dotiert. Die Dachorganisationen SVW und WOHNEN SCHWEIZ (ehemals VLB / SWE) verwalten den Fonds treuhänderisch.

2 Haben Sie seit 2004 ein Gesuch für ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement* gestellt?

- Ja, wir haben seit 2004 ein Gesuch für ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement gestellt. → Bitte beantworten Sie die Fragen 3 und 4 (dunkelgrau markiert).
- Nein, wir haben jedoch vor 2004 ein Gesuch für ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement gestellt. → Bitte beantworten Sie die Frage 5 (hellgrau markiert).
- Nein, wir haben noch nie ein Gesuch für ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement gestellt. → Bitte beantworten Sie die Frage 5 (hellgrau markiert).

* Gemeint sind alle Gesuche, welche:

- a) über den Fonds de Roulement abgewickelt wurden (unabhängig, ob sie an den Fonds de Roulement oder den Solidaritätsfonds des SVW (Solifonds) gestellt wurden).
- b) an den Fonds de Roulement gestellt wurden und nicht bewilligt oder zurückgezogen wurden.
- c) an den Fonds de Roulement gestellt wurden und noch hängig sind.

3 Sie haben seit 2004 eines oder mehrere Gesuche für Darlehen aus dem Fonds de Roulement gestellt. Welchem Status entsprechen Ihre Gesuche?

- ___ (Anzahl) wurden bewilligt und über den Fonds de Roulement abgewickelt.
- ___ (Anzahl) wurden nicht bewilligt oder zurückgezogen.
- ___ (Anzahl) sind hängig.

4 Zu welchem Geschäftstyp gehören Ihre Objekte (= Gesuche), für welche Sie ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragt haben?

- ___ (Anzahl) betreffen einen Kauf.
- ___ (Anzahl) betreffen einen Neubau / Ersatzneubau.
- ___ (Anzahl) betreffen eine Erneuerung.
- ___ (Anzahl) betreffen einen Kauf mit Erneuerung.
-

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S/P///

4.1 An welche Zielgruppe richten sich Ihre Objekte (= Gesuche), für welche Sie ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragt haben?

- ___ (Anzahl) Objekt(e) für keine spezifische Zielgruppe.
___ (Anzahl) Objekt(e) für ältere Personen.
___ (Anzahl) Objekt(e) für Familien.
___ (Anzahl) Objekt(e) für eine andere spezifische Zielgruppe:

4.2 Weshalb haben Sie Mittel aus dem Fonds de Roulement beantragt? (Mehrfachantworten möglich)

- Geringere Kosten als alternative Finanzierungsinstrumente aufgrund des reduzierten Zinssatzes.
 Das Darlehen hat Eigenkapital ersetzt, welches ansonsten *nicht* aufzubringen gewesen wäre.
 Das Darlehen hat Eigenkapital ersetzt, welches ansonsten *schwieriger* aufzubringen gewesen wäre.
 Die Auszahlung erfolgt bei Baubeginn.
 Günstige Amortisationsdauer (lange Laufzeit).
 Geringerer administrativer Aufwand im Vergleich zu anderen Finanzierungsmöglichkeiten.
 Durch das Darlehen hatten wir auch bei der Bank einfachere / bessere Bedingungen.
 Das Darlehen hat uns einen Bankkredit überhaupt erst ermöglicht.
 Mit einem Darlehen aus dem Fonds de Roulement ist das BWO bei Mietzinseinsparungen zuständig und nicht die kantonale Schlichtungsstelle.
 Die Dachorganisationen haben uns das Darlehen empfohlen.
 Die Betreuung durch die Dachorganisationen ist bei einem Darlehen aus dem Fonds de Roulement gewährleistet.
 Hat sich gerade angeboten.
 Anderes: _____

4.3. Welche **Anforderungskriterien** waren für Sie schwierig zu erfüllen? (Mehrfachantworten möglich)

- Keine, alle Anforderungskriterien konnten leicht erfüllt werden.
 Belehnungsgrenzen / Eigenkapital
 Anlagekostenlimiten
 Mietzinslimiten
 Energetische Standards (Minergie)
 Behindertengerechtes Bauen
 Gebrauchswert gemäss Wohnungs-Bewertungs-System WBS von 1.5 oder besser
 Erneuerungen: minimale Investitionen pro Wohnung
 Erneuerungen: minimaler Anteil der Wertvermehrung
 Anderes: _____

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S/P///

4.4. Wie wichtig sind für Sie die einzelnen Elemente im Rahmen des Fonds de Roulement?

	sehr wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	sehr unwichtig	Keine Angabe / Nicht relevant
Allgemeine Informationen über den Fonds de Roulement					
Beratung durch Dachorganisationen					
Flexibilität bezüglich des Auszahlungstermins					
Vorabklärung					
Geringer Aufwand (z.B. Gesuchsformular)					
Transparenz und Ablauf des Entscheidungsverfahrens					
Nur für Darlehensempfänger: Abläufe bei laufenden Darlehen					
Nur für Darlehensempfänger: Amortisationsbedingungen (Stafelung bei der Rückzahlung) und Laufzeit					

Wie zufrieden waren Sie mit den einzelnen Elementen im Rahmen des Fonds de Roulement?

	sehr zufrieden	eher zufrieden	eher unzufrieden	sehr unzufrieden	Keine Angabe / Nicht relevant
Allgemeine Informationen über den Fonds de Roulement					
Beratung durch Dachorganisationen					
Flexibilität bezüglich des Auszahlungstermins					
Vorabklärung					
Aufwand (z.B. Gesuchsformular)					
Transparenz und Ablauf des Entscheidungsverfahrens					
Nur für Darlehensempfänger: Abläufe bei laufenden Darlehen					
Nur für Darlehensempfänger: Amortisationsbedingungen (Stafelung bei der Rückzahlung) und Laufzeit					
Zufriedenheit insgesamt					

4.5 Welche weiteren oder alternativen Förderinstrumente haben Sie bei den Objekten (= Gesuchen), für welche Sie ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragt haben, in Anspruch genommen? (Mehrfachantworten möglich)

- Bei Objekt(en): Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW
- Bei Objekt(en): Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft HBG
- Bei Objekt(en): Förderung durch den Kanton
- Bei Objekt(en): Förderung durch die Gemeinde (inkl. Abgabe von Land im Baurecht)
- Bei Objekt(en): Förderung durch die Stiftung Klimarappen / Gebäudeprogramm
- Bei Objekt(en): Frühere, d.h. vor 2004 gesprochene, aber noch laufende Direktdarlehen im Rahmen des WEG (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes)

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S/P///

Bei ____ Objekt(en): Anderes: _____

4.6 Für Darlehensempfänger: Wäre das Objekt / wären die Objekte auch ohne Darlehen aus dem Fonds de Roulement realisiert worden?

- Objekt(e) hätten wir zum gleichen Zeitpunkt und im selben Umfang realisiert.
 Objekt(e) hätten wir später realisiert.
 Objekt(e) hätten wir nicht im selben Umfang realisiert.
 Objekt(e) hätten wir überhaupt nicht realisiert.

Bei ____ Objekt(en) können wir nicht beurteilen, ob und wie sie realisiert worden wären.

4.7 Für Bauträger mit abgelehnten oder zurückgezogenen Darlehensanträgen: Konnte das Objekt / konnten die Objekte trotz der Ablehnung des Darlehens realisiert werden?

- Objekt(e) haben wir zum gleichen Zeitpunkt und im selben Umfang realisiert.
 Objekt(e) haben wir später realisiert.
 Objekt(e) haben wir nicht im selben Umfang realisiert.
 Objekt(e) haben wir überhaupt nicht realisiert.

4.8 Haben Sie ein oder mehrere Gesuche für Darlehen aus dem Fonds de Roulement im Jahr 2009 anlässlich des Sonderprogramms des Bundes zur energetischen Gebäudeerneuerung eingegeben (bessere Konditionen und Erhöhung der maximalen Darlehen auf 45'000.- CHF pro Wohnung)?

- Nein. → Bitte fahren Sie bei Frage 6 fort.
 Ja.

Falls ja: Welchen Einfluss hatte das Sonderprogramm auf ihre Gesuchseingabe?

- Das Sonderprogramm hatte keinen Einfluss auf die Gesuchseingabe. Wir hätten auch sonst ein Gesuch zu diesem Zeitpunkt eingereicht.
 Ohne Sonderprogramm hätten wir das Gesuch zu einem späteren Zeitpunkt eingereicht.
 Ohne Sonderprogramm hätten wir eine Sanierung in Etappen anstatt einer Gesamtsanierung resp. eine weniger umfangreiche Sanierung durchgeführt.
 Ohne Sonderprogramm hätten wir kein Gesuch eingereicht.

→ Bitte fahren Sie bei Frage 6 fort.

5 Sie haben seit 2004 kein Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragt. Haben Sie in diesem Zeitraum je beabsichtigt, ein Gesuch für ein Darlehen aus dem Fonds de Roulement zu stellen?

- Ja, wir haben seit 2004 ____ Vorabklärung(en) beim Fonds de Roulement durchführen lassen. Wir haben dann jedoch kein Gesuch gestellt resp. dieses wieder zurückgezogen.
 Ja, wir haben seit 2004 ____ Gesuch(e) beim Fonds de Roulement eingereicht, welche dann aber über den Solidaritätsfonds des SVW (Solifonds) abgewickelt wurden.
 Nein, aber wir haben seit 2004 ____ Gesuch(e) für Darlehen aus dem Solidaritätsfonds des SVW (Solifonds) gestellt.
 Nein.

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S/P///

5.1 Weshalb haben Sie seit 2004 keine Mittel aus dem Fonds de Roulement beantragt? (Mehrfachantworten möglich)

Folgende Anforderung(en) konnten nicht erfüllt werden (Mehrfachantworten möglich):

- Belehnungsgrenzen / Eigenkapital
- Anlagekostenlimiten
- Mietzinslimiten
- Energetische Standards (Minergie)
- Behindertengerechtes Bauen
- Gebrauchswert gemäss Wohnungs-Bewertungs-System WBS von 1.5 oder besser
- Erneuerungen: minimale Investitionen pro Wohnung
- Erneuerungen: minimaler Anteil der Wertvermehrung
- Anderes:

Wir wussten damals nicht, dass es diese Möglichkeit gibt.

Andere Finanzierungsinstrumente boten bessere Konditionen an.

Höherer administrativer Aufwand im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten.

Wir hatten oder haben noch laufende Direktdarlehen im Rahmen des WEG (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes).

Wir hatten oder haben noch laufende Darlehen aus dem Fonds de Roulement (auf ein zu renovierendes Objekt).

Kein Bedarf, da im relevanten Zeitraum kein Objekt gebaut, gekauft oder erneuert wurde. → Bitte fahren Sie bei Frage 6 fort.

Anderes:

5.2 Welche alternativen Förderinstrumente haben Sie seit 2004 – abgesehen von einer Bankenfinanzierung – allenfalls in Anspruch genommen? (Mehrfachantworten möglich)

- Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW
- Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft HBG
- Förderung durch den Kanton
- Förderung durch die Gemeinde (inkl. Abgabe von Land im Baurecht)
- Solidaritätsfonds des SVW (Solifonds)
- Förderung durch die Stiftung Klimarappen / Gebäudeprogramm
- Anderes:

6 Werden Sie zukünftig (wieder) Darlehen aus dem Fonds de Roulement beantragen?

- Ja, ist bereits geplant
- Ja, es ist aber noch nichts Konkretes geplant
- Können wir noch nicht sagen
- Nein

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S//P///

7 Falls die Mittel aus dem Fonds de Roulement gekürzt werden müssten: Welche Möglichkeit(en) erachten Sie für geeignet? (Mehrfachantworten möglich)

- Verschärfung der Anforderungen
- Erhöhung des erforderlichen Eigenkapitals
 - Tiefere Anlagekostenlimiten
 - Tiefere Mietzinslimiten
 - Höhere energetische Standards
 - Höhere Anforderungen bezüglich dem behindertengerechten Bauen
 - Höherer Gebrauchswert gemäss Wohnungs-Bewertungs-System WBS
 - Erneuerungen: höhere Investitionen pro Wohnung
 - Erneuerungen: höherer Anteil der Wertvermehrung
- Reduktion der Höhe der Darlehen *pro Wohnung* (heute: 30'000.- CHF)
- Reduktion der Höhe der Darlehen *pro Gesuch* (heute: 1.5 Mio. CHF)
- Reduktion der Höhe der Darlehen *pro Bauträger* (heute: 5 Mio. CHF)
- Kürzung der Laufzeiten (heute: 20 Jahre)
- Erhöhung der Zinssätze (heute: 1.5 Prozentpunkte unter dem Referenzzinssatz, mindestens 2%)
- Anderes: _____

8 Haben Sie Vorschläge, wie die Bedingungen und Abläufe bei der Vergabe von Darlehen aus dem Fonds de Roulement verbessert werden könnten?

9 Haben Sie weitere Bemerkungen zum Fonds de Roulement oder zur Wohnraumförderung insgesamt?

10. Allgemeine Angaben zu Ihrem Bauträger

10.1. Rechtsform:

- Wohnbaugenossenschaft (Mieter/innen = Mitglieder) Andere Wohnbaugenossenschaft
- Stiftung Verein anderes: _____

Befragung gemeinnütziger Bauträger zum Fonds de Roulement

B,S,S. & P/S//P///

10.2. Mitgliedschaft:

- SVW
 ehemals VLB (neu: Wohnen Schweiz)
 ehemals SWE (neu: Wohnen Schweiz)

10.3. Gründungsjahr:

10.4. Anzahl Wohnungen: _____

10.5. In welchen Kantonen befinden sich Ihre Liegenschaften? (Mehrfachantworten möglich)

- AG AI AR BE BL BS FR GE GL GR JU LU NE
 NW OW SG SH SO SZ TG TI UR VD VS ZG ZH

10.6. Welches ist das Zielpublikum Ihrer Liegenschaften? (Mehrfachantworten möglich)

- Kein bestimmtes Zielpublikum
 Ältere Personen
 Familien
 Anderes: _____

Besten Dank für Ihre Teilnahme an der Befragung!

Anhang III: Teilnehmende des Workshops

Name	Institution
Rudolf Baranzelli	VLB bzw. WOHNEN SCHWEIZ
Guido Gervasoni	EGW
Markus Gmünder	B,S,S.
Ernst Hauri	BWO
Pascal Magnin	ASH / SVW
Hans-Rudolf Schulz	P/S//P///
Stefan Schwitter	SVW
Felix Walder	BWO
Daniela Weber-Conrad	SVW Fondskommission (SVW Vorstand)
Stefan Weber	VLB bzw. WOHNEN SCHWEIZ
Peter Würmli	P/S//P///

Ort: Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen

Datum/Zeit: 8. Juli 2011, 9:45 Uhr bis 13:00 Uhr

Anhang IV: Variablen Datenpool

Die mit Priorität 1 versehenen Daten (vgl. Tabelle 23) erlauben eine Analyse bezüglich Anzahl, Art, regionaler Verteilung, Mieterträgen und Grösse der Liegenschaften, führen die abgelehnten und zurückgezogenen Gesuche auf und geben Grösse, Alter und Rating der Bauträger an. Die Daten zeigen zudem die Höhe und Zinssätze der Darlehen aus dem FdR und die Bedeutung des FdR auf (z.B. Anteil der geförderten Wohnungen an allen Wohnungen, Inanspruchnahme weiterer Instrumente). Diese Daten erlauben somit ein Monitoring (Charakterisierung und zeitliche Entwicklung) der Darlehen aus dem FdR.

Tabelle 23: Variablen des Datenpools mit 1. Priorität und nach Vollständigkeit

Variablen mit 1. Priorität	Vollständigkeit der Daten
Datenlieferant	vollständig
ID-Nummer Gesuch	vollständig
Bewilligungsdatum Gesuch	unvollständig
Gesuchstatus	vollständig
Geschäftstyp	(fast) vollständig
ID-Nummer Bauträger	vollständig
Name Bauträger	vollständig
PLZ/Ort Bauträger	(fast) vollständig
Gesamtanzahl Wohnungen Bauträger	(fast) vollständig
Gesamtmietertrag Bauträger	unvollständig
Gründungsjahr Bauträger	(fast) vollständig
Rating Bauträger	(fast) vollständig
PLZ/Ort Liegenschaft	unvollständig
Anzahl Wohnungen Liegenschaft	unvollständig
Mietertrag Liegenschaft	(fast) vollständig bei SVW
Darlehen FdR Betrag	vollständig
Darlehen FdR Zinssatz	unvollständig
Eigenkapital Betrag	unvollständig
Baurecht ja/nein	unvollständig
Bürgschaft HBG ja/nein	unvollständig
WEG-Geschäftsnummer ¹	fehlt
EGW-Geschäftsnummer ¹	fehlt

¹ zusätzliche Variablen, die heute noch nicht im Datenpool vorliegen

Die Daten, welche als wünschbar, aber etwas weniger prioritär bezeichnet werden (vgl. Tabelle 24), erlauben eine noch weitergehende Analyse und Differenzierung. Beispiel: Die geförderten Objekte können detaillierter beschrieben werden (Art des Gebäudes, Anzahl Wohnungen, Baujahr, Gesamtanlagekosten, Zielgruppe).

Die meisten der Variablen liegen im Datenpool bereits vor – jedoch zurzeit zu-
meist noch unvollständig. Ergänzend schlagen wir zudem die Erhebung von sechs
zusätzlichen Variablen vor.⁵³

Tabelle 24: Variablen des Datenpools mit 2. Priorität und nach Vollständigkeit

Variablen mit 2. Priorität	Vollständigkeit der Daten
Bilanzsumme Bauträger	unvollständig
Liegenschaft (Art des Gebäudes)	(fast) vollständig
Anzahl Wohnungen pro Wohnungstyp	unvollständig
(wirtschaftliches) Baujahr Liegenschaft	unvollständig
Gesamtanlagekosten Liegenschaft	unvollständig
Gesamt-Erneuerungskosten Liegenschaft	unvollständig
Total Kosten Kauf und Erneuerung	unvollständig
Darlehen WEG-Betrag (Grundverbilligung) ¹	fehlt
Zielgruppe Bauträger ¹	fehlt
Rechtsform Bauträger ¹	fehlt
Zielgruppe Liegenschaft ¹	fehlt

¹ zusätzliche Variablen, die heute noch nicht im Datenpool vorliegen

⁵³ Diese Variablen sind im Datenpool entweder nicht vorhanden (WEG-Geschäftsnummer, EGW-Geschäftsnummer, Zielgruppe Bauträger, Rechtsform Bauträger, Zielgruppe Liegenschaft) oder es sind keinerlei Werte eingetragen (Darlehen WEG Betrag).