

Wohnraumförderung: neuer Rahmenkredit für den Fonds de Roulement

Braucht es überhaupt eine Wohnraumförderung?

Ja. Unabhängig von der Marktsituation, also selbst in einem entspannten Wohnungsmarkt, bleibt die Wohnungsversorgung der schwächeren Marktteilnehmer eine Herausforderung. Denn laufend geht preisgünstiger Wohnraum verloren, beispielsweise durch Sanierungen und Ersatzneubauten. Weit über eine Milliarde Franken werden jedes Jahr als Wohnkostenbeiträge im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder der Sozialhilfe ausgegeben.¹ Diese Kosten sind in der Vergangenheit immer weiter angestiegen.

Auch sind Haushalte mit geringem bis mittlerem Einkommen zunehmend gezwungen, auf preisgünstigere Wohnungen in der Peripherie auszuweichen. Diese Entwicklung kann zu einer unausgewogenen Bevölkerungsstruktur oder zu einem Mangel an lokal verankerten Menschen führen, die sich etwa in der Politik oder in Vereinen engagieren möchten.

Ist die Wohnraumförderung eine Bundesaufgabe?

Ja. Artikel 108 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund, den preisgünstigen Wohnraum zu fördern. Gestützt auf diesen Artikel erliess die Bundesversammlung das Wohnraumförderungsgesetz vom 21. März 2003 (WFG).

In ihren Sozialzielen fordert die Bundesverfassung zudem von Bund und Kantonen, sich dafür einzusetzen, «dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können» (Art. 41).

Wie fördert der Bund den gemeinnützigen Wohnungsbau?

Das Wohnraumförderungsgesetz sieht direkte Bundesdarlehen für die allgemeine Wohnraumförderung vor. Diese wurden bisher jedoch noch nie bewilligt und mit dem Entlastungsprogramm 2003 sistiert. 2007 entschied der Bundesrat, auf die direkte Darlehensgewährung zu verzichten und die Wohnraumförderung auf den gemeinnützigen Wohnungsbau und einen sogenannten indirekten Förderungsweg zu beschränken.

Dieser **indirekte Förderungsweg** umfasst:

- Die Alimentierung eines Fonds de Roulement, aus dem zinsgünstige Darlehen für die Erstellung, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigen Mietobjekten gemeinnütziger Bauträger sowie für den Landerwerb ausgerichtet werden. Der Fonds wird von den Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger im Auftrag des Bundes treuhänderisch verwaltet.
- Garantieleistungen für Finanzierungsinstrumente, die von den gemeinnützigen Bauträgern in Selbsthilfe betrieben werden – zum Beispiel für die Emissionszentrale EGW, deren Anleihen der Bund verbürgt.

Über welche Mittel verfügt der Fonds de Roulement?

Ende 2017, nach Auszahlung des restlichen Rahmenkredits, wird der Fonds mit 510 Millionen Franken dotiert sein. Der laufende Rahmenkredit von 300 Millionen Franken wurde vom Parlament 2003 gleichzeitig mit dem Wohnraumförderungsgesetz bewilligt.

¹ Dieser Betrag setzt sich aus den Beiträgen an die Wohnkosten im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (rund 500 Millionen Franken gemäss einer Schätzung des Bundesamts für Sozialversicherungen) und Mietzahlungen der Sozialhilfe (rund 820 Millionen Franken im Jahr 2013 gemäss Bundesamt für Statistik) zusammen.

Was kostet der Fonds de Roulement den Bund?

Die Alimentierung des Fonds entspricht keinem A-fonds-perdu-Beitrag. Weil es sich um Darlehen handelt, gehören die eingesetzten Mittel weiterhin dem Bund. Die gemeinnützigen Bauträger verzinsen die Darlehen zu einem Zinssatz von 2,0 Prozentpunkten unter dem Referenzzinssatz, jedoch mindestens zu 1,0 Prozent. Solange sich der Bund selber zu einem tieferen Zinssatz als dem für die Fonds-de-Roulement-Darlehen verlangten Zins refinanzieren kann, entstehen ihm keine Kosten. Im gegenwärtigen Zinsumfeld macht der Bund sogar Gewinne. Im Jahr 2017 betrug der Zinsertrag 3,8 Millionen Franken. Abzüglich der Verwaltungskosten blieben dem Bund 2,4 Millionen Franken Nettoertrag. Dieser fliesst nicht in das Fondsvermögen zurück, sondern geht an den Bund. Die Verwaltung der Mittel erfolgt über die Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger. Diese Public-Cooperative-Partnership hat sich punkto Professionalität und Kostengünstigkeit sehr bewährt, wie eine im Jahr 2012 durchgeführte externe Evaluation des Fonds bestätigt.

Gibt es in anderen Wirtschaftszweigen vergleichbare Fonds de Roulement?

Ja, zum Beispiel in der Landwirtschaft. Der Bund stellt den Bauern finanzielle Mittel für Investitionen zur Verfügung. Der Fonds de Roulement in der Landwirtschaft ist bedeutend höher dotiert als jener in der Wohnraumförderung: Ende 2015 umfasste er 2,53 Milliarden Franken. Die rückzahlbaren Darlehen haben sich auch im Landwirtschaftsbereich bewährt.

Welche Bedeutung hat der Fonds für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus?

Im Wohnraumförderungsgesetz von 2003 war der Fonds de Roulement ursprünglich als ergänzendes Instrument zu den Direktarlehen vorgesehen. Er sollte als spezifische Finanzhilfe für gemeinnützige Wohnbauträger dienen, die über zu wenig Eigenkapital verfügen. Mit dem Entscheid des Bundesrats, auf die direkten Darlehen zu verzichten und die dafür vorgesehenen Mittel in den Fonds de Roulement zu leiten, hat der Stellenwert des Fonds stark zugenommen. Statt einer ergänzenden Finanzierungshilfe kommt den Darlehen nun die Funktion einer zentralen Fördermassnahme zu.²

Reichen die vorhandenen Mittel des Fonds aus, um die Nachfrage zu befriedigen?

Nein. Die 510 Millionen Franken, mit denen der Fonds Ende 2017 dotiert sein wird, reichen bei weitem nicht aus, um die Nachfrage nach den Fonds-Darlehen zu decken. Aus den Amortisationen allein können künftig jährlich durchschnittlich 25 Millionen Franken vergeben werden. Damit könnten ab 2018 nur rund 800 Wohnungen pro Jahr geför-

dert werden. Über die letzten drei Jahre wurden jedoch Darlehen in der Höhe von durchschnittlich 67 Millionen pro Jahr gewährt. Damit wurden jährlich knapp 2000 Wohnungen gefördert.

Die Bautätigkeit der Gemeinnützigen wird künftig steigen müssen. In den letzten Jahren wurden in fast allen grösseren Städten sowie in mehreren Kantonen und Gemeinden Entscheide für mehr gemeinnützigen Wohnungsbau getroffen. Damit sind oft Mindestanteile an gemeinnützigen Wohnungen verknüpft. Mit der wachsenden Dynamik der Branche wird auch die Nachfrage nach Fonds-Darlehen zunehmen. Zudem ist davon auszugehen, dass der Fonds bei steigenden Geldmarktzinsen weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Kann der Fonds ohne eine zusätzliche Aufstockung seine Aufgabe als zentrales Instrument der Wohnraumförderung noch erfüllen?

Nein. Ohne zusätzliche Mittel müssten künftig die Hälfte bis zwei Drittel aller förderungswürdigen Gesuche abgelehnt werden. Ab 2018 könnten jährlich nur noch rund 800 Wohnungen gefördert werden. Bei jährlich ca. 45 000 neu gebauten Wohnungen machen die geförderten Neubauwohnungen nur zwischen einem und zwei Prozent an der Wohnungsproduktion aus.³ Mit einem solch geringen Fördervolumen kommt der Bund seinem Auftrag gemäss Bundesverfassung und WFG nicht mehr nach.

Wie funktioniert das Förderinstrument?

Die Fonds-Darlehen werden als Restfinanzierung für den Neubau, den Erwerb oder die Erneuerung von gemeinnützigen Wohnungen oder für den Landerwerb vergeben. Sie decken folglich nur einen kleinen Teil der Finanzierung ab (ca. fünf bis zehn Prozent). Maximal kann ein Darlehen von 50 000 Franken pro Wohnung gewährt werden. Als Mittel zur Eigenkapitalüberbrückung dient der Fonds faktisch als Starthilfe für die Projektrealisierung und fördert innovative Lösungen im Wohnungsbau.

Ist mit den Fonds-Darlehen auch Eigentumsförderung möglich?

Ja. Darlehen aus dem Fonds de Roulement können auch an Genossenschaften vergeben werden, die preiswerte Eigentumswohnungen erstellen.

Konkurrenziert der Fonds de Roulement die Banken?

Nein. Als Ersatz oder Überbrückung für fehlendes Eigenkapital stellen die Fonds-Darlehen für die Banken keine Konkurrenz, sondern vielmehr eine Ergänzung dar. Denn Banken dürfen gemäss eigenen Standards nur bis ca. 80 Prozent belehnen.

² Vgl. dazu den Evaluationsbericht vom 28.02.2012: Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement. Analyse von Vollzug und Wirkungen, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.

³ Die Fonds-de-Roulement-Darlehen können nicht nur für Neubauprojekte und Käufe, sondern auch für Sanierungen eingesetzt werden. In den letzten Jahren entfielen ca. zwei Drittel der Darlehen auf Neubauvorhaben. Käufe spielten bisher eine marginale Rolle, dürften aber in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Wie beeinflusst der Fonds de Roulement den Markt?

Die zinsgünstigen Darlehen wirken sich allein auf die Kostenmieten der gemeinnützigen Bauträger aus. Der Fonds beeinflusst die Marktmieten höchstens indirekt und vom Volumen her marginal. Dies zeigt ein Vergleich des Bestands des Fonds (510 Millionen Franken) mit der Höhe der Hypothekenschuld für Immobilien in der Schweiz (ca. 950 Milliarden Franken). Der Fonds de Roulement entspricht somit einem Finanzierungshilfeanteil durch den Bund von gerade einmal 0.05 Prozent.

Welche Hebelwirkung wird durch den Fonds de Roulement erzielt?

Zwischen 2004 und 2016 konnte durch die gewährten Darlehen ein Bauvolumen von total 5026 Millionen Franken mitfinanziert werden – im Durchschnitt rund 385 Millionen Franken pro Jahr. Von diesem Bauvolumen profitierten vor allem lokale Baufirmen und Handwerker.

Warum werden nur gemeinnützige Bauträger unterstützt?

Das Wohnraumförderungsgesetz beschränkt seine Hilfen auf gemeinnützige Bauträger. Die Kriterien für die Gemeinnützigkeit sind in Artikel 37 der Wohnraumförderungsverordnung festgehalten. Gemeinnützige Bauträger dürfen keinen Gewinn abschöpfen, und im Fall einer Liquidation muss der Erlös wieder zweckkonform verwendet werden. Somit wird sichergestellt, dass die zinsgünstigen Darlehen auch wirklich zu dauerhaft tieferen Mietzinsen führen.

Nicht nur Genossenschaften, sondern auch gemeinnützige Aktiengesellschaften und Stiftungen können Darlehen aus dem Fonds de Roulement beziehen.

Welche Gegenleistungen werden von den Bauträgern verlangt?

Die wichtigste Gegenleistung ergibt sich aus dem Kriterium der Gemeinnützigkeit. Gemeinnützige Bauträger verpflichten sich, ihre Wohnungen zu den Selbstkosten (sog. Kostenmiete 4) zu vermieten und keinen Gewinn abzuschöpfen. Zudem müssen vom Fonds de Roulement geförderte Bauprojekte preisgünstig erstellt werden. Ihre Anlagekosten dürfen eine gewisse Obergrenze, welche der Bund für jede Gemeinde bestimmt, nicht überschreiten. Damit wird sichergestellt, dass nur preisgünstige Wohnungen mit Fonds-Darlehen unterstützt werden.

Werden bei der Darlehensvergabe auch ökologische und soziale Anliegen berücksichtigt?

Ja. Geförderte Wohnungen müssen hohe Ansprüche an das ökologische und energieeffiziente sowie das hindernisfreie Bauen erfüllen. Je höher der geplante Energiestandard, desto höher sind die möglichen Darlehensbeträge pro Wohnung. Weiter wird auf eine gute Auslastung der Woh-

nungen (durch Belegungsvorschriften oder ähnliche Vermietungsaufgaben) geachtet.

Profitieren auch Dörfer und Randregionen vom Fonds de Roulement?

Ja. In ländlichen Gemeinden sind in den letzten Jahren viele Genossenschaften neu gegründet worden, mehrheitlich im Bereich des Alterswohnens. Gerade für junge Genossenschaften sind die Fonds-Darlehen als ergänzendes Finanzierungsinstrument wichtig.

Von den Fonds-Darlehen profitieren Bauträger in der ganzen Schweiz. Gut ein Drittel aller Darlehen geht an Bauprojekte in der Romandie.

Welche raumplanerischen Überlegungen sprechen für einen starken gemeinnützigen Wohnungsbau?

Ein starker gemeinnütziger Sektor ist auch aus raumplanerischer Sicht erwünscht. Das Raumplanungsgesetz verlangt von den Kantonen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, was zu weiter steigenden Preisen führen wird. Dabei spielt die Sicherstellung eines preisgünstigen Wohnraumangebots eine entscheidende Rolle.

Zudem verbrauchen Bewohner von gemeinnützigen Wohnungen deutlich weniger Wohnfläche als der Schweizer Durchschnitt (35 statt 45 m²). Damit leistet der gemeinnützige Wohnungsbau einen Beitrag zum haushälterischen Umgang mit dem Boden und zu niedrigeren Kosten für die öffentliche Infrastruktur.

Wer wohnt in den gemeinnützigen Wohnungen?

Wohnungen gemeinnütziger Bauträger kommen vorwiegend denjenigen Bevölkerungsgruppen zugute, die darauf angewiesen sind. In den günstigen Wohnungen wohnen überproportional viele Menschen mit einem tiefen Bildungsniveau und folglich mit geringen finanziellen Ressourcen. Menschen mit Migrationshintergrund sind ähnlich stark vertreten wie in anderen Mietwohnungen.⁵

Was nützt der gemeinnützige Wohnungsbau der Gesellschaft?

Investitionen in den gemeinnützigen Wohnungsbau lohnen sich für die öffentliche Hand. Dank tieferen Mieten, ausgeprägter Freiwilligenarbeit und teilweise genossenschaftsinternen Sozialdiensten werden die Kantone und Gemeinden in der Sozialhilfe und der Gemeinwesenarbeit massiv entlastet. Genossenschaftsbewohner brauchen ausserdem weniger Wohnfläche als andere Mieter. Gemeinnützige Bauträger wirken somit der Zersiedelung entgegen.

Weitere Informationen finden Sie auf:

www.wbg-schweiz.ch

Zürich, März 2018

⁴ Die Anwendung der Kostenmiete ist Bestandteil der «Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz», nach deren Grundsätze sich die gemeinnützigen Wohnbauträger richten. www.wbg-schweiz.ch/dienstleistungen/fachpublikationen/171/charta.

⁵ Vgl. dazu die Studie «Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum», sotomo (2017), Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen.