Nationalrat

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N)

Sitzung vom 19./20. August 2021

20.089 Reform BVG 21

Bericht Nr. 14: Eigenmittel aus der beruflichen Vorsorge für den Erwerb von Wohneigentum

1. Auftrag

Der Antrag 19 Nantermod betrifft die Aufnahme einer Bestimmung bezüglich Wohneigentumsförderung ins BVG, um zur Situation zurückzukehren, die vor dem 1. Juli 2012 bestand und es erlaubte, für den Erwerb eines selbstbewohnten Wohneigentums das gesamte Guthaben der beruflichen Vorsorge zu verwenden. An ihrer Sitzung vom 24. und 25. Juni 2021 beschloss die SGK-N, ihren Entscheid zu vertagen, und beauftragte die Verwaltung damit, in Absprache mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) die Machbarkeit des Antrags zu prüfen. Die Analyse soll ausserdem allfällige Auswirkungen eines Vorbezugs auf den Anspruch auf Ergänzungsleistungen aufzeigen.

2. Beschränkung der Eigenmittel aus der 2. Säule für den Erwerb von Wohneigentum

Die am 1. Juli 2012 eingeführte Regel sieht vor, dass bei Hypothekarfinanzierungen für selbstgenutztes Wohneigentum der Anteil an Eigenmitteln, die nicht aus Guthaben der 2. Säule stammen, mindestens 10 Prozent gemessen am Belehnungswert der Liegenschaft betragen muss. Diese Regel wurde als Selbstregulierung durch die Bankbranche eingeführt und als Mindeststandard durch die FINMA anerkannt.

Diese Anerkennung war Teil eines Massnahmenpakets, das der Bundesrat zur Senkung der Risiken im Hypothekarmarkt beschlossen hatte. Das ausserordentlich tiefe Zinsniveau hatte zu einem starken Hypothekarwachstum im Bereich der Wohnliegenschaften in Kombination mit hohen Liegenschaftspreisen geführt, weshalb Massnahmen erforderlich wurden.

Die FINMA hatte im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit festgestellt, dass viele Banken dazu tendierten, die eigenen Kreditvergabekriterien hinsichtlich der Tragbarkeit wie auch der Belehnungshöhe auszureizen und mit Ausnahmen aufzuweichen. Es entstand ein neues Segment von Kreditnehmern, für die der Erwerb einer Wohnliegenschaft unter anderen Marktbedingungen nicht möglich gewesen wäre. Sie riskierten eine Verschuldung, insbesondere bei steigenden Zinsen, und wären finanziell sicherlich nicht in der Lage gewesen, eine höhere Hypothekarbelastung zu bewältigen. Es bestand die Gefahr von Kreditausfällen und stark sinkenden Immobilienpreisen. Ziel war es, das Platzen einer Immobilienblase zu vermeiden, was äusserst gefährliche Auswirkungen auf die Finanzstabilität des Landes gehabt hätte. Man denke an die Immobilienkrise der 1990er-Jahre in der Schweiz oder jene in den USA 2008, die eine globale Finanzkrise verursacht hat.

Die erwähnte 10-Prozent-Regel stärkte die finanzielle Basis und die Widerstandskraft des Kreditnehmers bei fallenden Immobilienpreisen. Sie stärkte auch die Widerstandskraft der Banken im Falle veränderter Marktbedingungen. Ausserdem verringerte sie das Risiko, das Vorsorgekapital und damit die Rente des Kreditnehmers zu gefährden. Ohne Eigenmittel, die

nicht aus der 2. Säule stammen, müssten Preisrückgänge sofort und vollumfänglich durch das Vorsorgekapital gedeckt werden.

3. Beurteilung des Antrags

In formeller Hinsicht sind sowohl das EDI, als auch das EFD und die FINMA der Ansicht, dass eine Aufhebung der 10-Prozent-Regel für die Eigenmittel, die nicht aus der beruflichen Vorsorge stammen, nicht durch eine Anpassung des BVG erfolgen sollte.

Die beantragte Änderung zielt nicht auf den Vorbezug von Kapital aus der 2. Säule als solchen, sondern auf die Kreditvergabekriterien der Banken. Da diese Kriterien nicht durch das Vorsorgerecht, sondern durch das Finanzmarktrecht reglementiert sind (wie erwähnt: Konnex zur Finanzstabilität, aber auch beispielsweise zu den Sorgfaltspflichten der Banken), müsste eine Anpassung der Regel im Finanzmarktrecht erfolgen, um eine echte Wirkung zu erzielen. Bei einer Annahme des Antrags wären somit die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, ihren Versicherten auf Verlangen einen höheren Anteil ihrer Austrittsleistung für die Wohneigentumsförderung auszuzahlen. Den Banken wäre es bei der Hypothekenvergabe hingegen nicht erlaubt, diese Eigenmittel entgegenzunehmen, wenn die versicherte Person nicht über mindestens 10 Prozent Eigenmittel ausserhalb der beruflichen Vorsorge verfügt. Eine solche Situation wäre in der Praxis nicht haltbar.

Die unter Ziffer 2.1 dargelegten Risiken im Immobilien- und Finanzmarkt haben sich seit 2012 nicht verringert. Sie haben sich durch die rekordhohen Immobilienpreise vielmehr weiter akzentuiert. Selbst die Bankbranche stellt Überhitzungssignale fest. Die FINMA erachtet daher jegliche Aufweichung der geltenden Anforderungen zur Immobilienfinanzierung sowie deren Risikounterlegung als nicht angemessen, da dadurch die Risiken für die Finanzstabilität steigen würden. Das gilt auch für die beantragte Abschaffung der Regel für mindestens 10 Prozent Eigenmittel.

Gerade weil die Überwachung des Immobilienmarkts für die Risikovermeidung entscheidend ist, hat das EFD den Auftrag, die Entwicklungen genau zu verfolgen und im Falle einer Verschlechterung der Situation entsprechende Massnahmen in Betracht zu ziehen. Im Rahmen dieses Auftrags hat das EFD Vorschläge erarbeitet, die der Bundesrat bei der Anpassung der Eigenmittelverordnung (ERV) im November 2019 weitgehend übernommen hat.

Der Hypothekarmarkt ist noch immer durch ein Tiefzinsumfeld geprägt. Das Hypothekarwachstum ist im Bereich der Wohnliegenschaften nach wie vor stark. Die Einschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, namentlich das vermehrte Arbeiten im Homeoffice, führten zu einer steigenden Nachfrage nach Wohneigentum. Bei einer Aufweichung der Regeln zum Erwerb von Wohneigentum würden auf dem Markt etliche zusätzliche potenzielle Käuferinnen und Käufer auftauchen. Diese wären bei einem Zinsanstieg allenfalls nicht mehr in der Lage, ihre Hypothekarlast zu tragen, was sich gravierend auf den gesamten Schweizer Immobilienmarkt auswirken könnte.

4. Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen

Eine im Rahmen der EL-Reform durchgeführte Studie des BSV geht davon aus, dass rund 3 Prozent der Eigentümerinnen und Eigentümer von selbstbewohntem Wohneigentum, die ihre Eigenmittel aus der 2. Säule bezogen hatten, später auf Ergänzungsleistungen angewiesen waren.

Diese Zahl dürfte auch wenige Jahre später immer noch zutreffend sein. Grund dafür ist die Tatsache, dass das bezogene Kapital in die erworbene Liegenschaft, die zum Vermögen

gehört, investiert und nicht ausgegeben wird. Deshalb enthielt im Übrigen die EL-Reform in Bezug auf die Eigenmittel, die für den Erwerb von selbstbewohntem Wohneigentum erforderlich sind, keine Beschränkung beim Kapitalbezug aus der 2. Säule. Der Sachverhalt im Rahmen dieses Antrags betrifft die Ergänzungsleistungen somit nicht, sondern bezieht sich lediglich auf die Regulierung des Immobilienmarkts.

5. Schlussfolgerung

Es scheint nicht angemessen, die im Juli 2012 eingeführte Regel infrage zu stellen. Die Risiken auf dem Immobilienmarkt haben sich seit 2012 vor dem Hintergrund eines tiefen Zinsniveaus und rekordhoher Immobilienpreise weiter verstärkt. Eine Aufweichung der 10-Prozent-Regel bei den Eigenmitteln würde die Finanzstabilität der Schweiz gefährden. Ausserdem ist die Einführung einer solchen Bestimmung im BVG nicht gerechtfertigt. Das Anliegen betrifft nicht das Vorsorgerecht, sondern das Banken- und Finanzmarktrecht.

Wenn die SGK-N die Regeln über die Verwendung von Eigenmitteln bei der Hypothekarvergabe für den Erwerb von selbstbewohntem Wohneigentum dennoch ändern möchte, müsste sie folglich eine Änderung der bankenrechtlichen Bestimmungen anregen, namentlich der Eigenmittelverordnung, und nicht eine neue Bestimmung im Vorsorgerecht einführen.