

Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 6

vom 3. Dezember 1987

INHALTSVERZEICHNIS

- 35 Wohneigentumsförderung im Rahmen der Zweiten Säule
(Bericht der Arbeitsgruppe der Eidg. Kommission für die berufliche Vorsorge)

Infolge Neuformatierung können sich bei der Paginierung Abweichungen ergeben zwischen der gedruckten und der elektronischen Fassung.

Die Mitteilungen über die berufliche Vorsorge sind ein Informationsorgan des Bundesamtes für Sozialversicherung. Ihr Inhalt gilt nur dann als Weisung, wenn dies im Einzelfall ausdrücklich gesagt wird.

35 Wohneigentumsförderung im Rahmen der Zweiten Säule

Die Bestrebungen zur Wohneigentumsförderung im Rahmen der Zweiten Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge haben eine bewegte Geschichte. Bereits anlässlich der grundsätzlichen Diskussion über die sogenannte Dreisäulenkonzeption der AHI-Vorsorge wurde dem Gedanken der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen und der gebundenen Selbstvorsorge eine gewisse Beachtung zuteil. In diesem Sinn fand er dann auch Eingang in Artikel 34quater der Bundesverfassung, insbesondere in dessen Absatz 6, wonach der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen durch die Mittel der Fiskal- und Eigentumspolitik die Selbstvorsorge zu fördern hat.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zum BVG wurden noch Bestimmungen in den Gesetzesentwurf aufgenommen, die aufgrund der bisherigen praktischen Erfahrung nicht in allen Teilen zu befriedigen vermögen. Im Gegenteil besteht heute in gewissen Kreisen der erwerbstätigen Bevölkerung ein Gefühl des Malaises, weil die Wohneigentumsförderung im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf der geltenden Rechtsgrundlage nur eine geringe oder gar keine Hilfe bieten kann.

Die Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, die heute bestehende rechtliche Situation im Bereich der Wohneigentumsförderung in der Zweiten Säule zu analysieren und aufzuzeigen, welche Änderungen nötig wären, um die unbefriedigende Regelung wesentlich zu verbessern. In dieser Arbeitsgruppe wirkten neben den Vertretern der Bundesbehörden auch Fachleute aus dem Kreis der Vorsorgeeinrichtungen, der Banken und Versicherungen sowie der Gewerkschaften mit. Ferner waren darin auch Vertreter der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren beteiligt.

Das Sekretariat wurde von der Schweizerischen Bankiervereinigung in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung geführt.

Die Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge hat an ihrer letzten Sitzung vom Bericht der Arbeitsgruppe Kenntnis genommen, ohne sich allerdings für oder gegen irgendwelche darin aufgeführten Massnahmen oder Vorschläge konkret auszusprechen. Die nachfolgende Publikation¹ dieses Berichtes bezweckt, die Öffentlichkeit über die Gründe für die heutige unbefriedigende Situation im Bereich der Wohneigentumsförderung im Rahmen der beruflichen Vorsorge zu orientieren und aufzuzeigen, dass nur mit Änderungen auf Gesetzesstufe eine substantielle Verbesserung möglich ist.

Da aber Gesetzesänderungen erfahrungsgemäss einige Zeit, d.h. unter Umständen Jahre in Anspruch nehmen, hat die Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge im Frühjahr 1987 dem Bundesrat vorgeschlagen, im Bereich der gebundenen Selbstvorsorge die Wohneigentumsförderung zu intensivieren. Einem entsprechenden Verordnungsentwurf wurde in der im Sommer/Herbst 1987 durchgeführten Vernehmlassung allerdings, insbesondere seitens der Kantone und namentlich der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, harter Widerstand

¹ Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde für den vorliegenden Zweck an einigen Stellen in redaktioneller Hinsicht geändert bzw. gekürzt, ohne an seinem Inhalt etwas Wesentliches zu ändern.

entgegengestellt. Da der Bundesrat gemäss Artikel 82 BVG eine Wohneigentumsförderungsverordnung in der sogenannten Säule 3a aber nur in Zusammenarbeit mit den Kantonen erlassen kann, hat dieses Projekt angesichts des kantonalen Widerstandes an Aktualität eingebüsst. Der diesbezügliche Verordnungsentwurf bedarf jedenfalls im Lichte der eingegangenen Stellungnahmen einer eingehenden Analyse.

Selbst wenn in der gebundenen Selbstvorsorge in absehbarer Zeit eine Wohneigentumsförderung realisiert werden könnte, verliert deren Weiterentwicklung im Rahmen der Zweiten Säule keineswegs an Bedeutung. In diesem Sinne sind die nachfolgenden Ausführungen zu verstehen:

Die Möglichkeiten der Verbesserung der Wohneigentumsförderung in der beruflichen Vorsorge

1. VERPFÄNDUNG VON VORSORGEANSPRÜCHEN

1.0 Begrenzte Einsatzmöglichkeiten nach geltendem Recht

Eine Verpfändung von Vorsorgeansprüchen ist in der Praxis in jenen Fällen denkbar, in welchen ein Grundpfandgläubiger

- angesichts des Ausmasses der gewährten Darlehen die belehnte Liegenschaft als Pfandsubstrat nicht als sicher genug beurteilt;
- einem Amortisationsaufschub auf dem gewährten Grundpfanddarlehen nur zustimmen will, wenn er die Fortsetzung der Amortisation nach Ablauf der Aufschubsfrist sichergestellt weiss.

In beiden Fällen ist vorausgesetzt, dass das Pfandsubstrat "Vorsorgeansprüchen", das dem Pfandvertrag zugrunde liegt, für den Grundpfandgläubiger ein hohes Mass an Sicherheit verbürgt. Höchste Sicherheit wäre dann gegeben, wenn das Pfand jederzeit realisiert werden könnte. Als sicher kann aber auch jenes Pfand beurteilt werden, welches zwar erst in einem bestimmten Zeitpunkt (Vorsorgefall) realisiert werden könnte, jedoch niemals vorzeitig erlöschen würde.

Ein sicher ausgestaltetes Pfand „Vorsorgeansprüche“ kann es dem Versicherten z.B. erleichtern, für jenen Teil der sogenannten Restfinanzierung, welchen er im Zeitpunkt des Liegenschaftserwerbs nicht selber aufbringen kann, ein zur übrigen Belehnung zusätzliches Grundpfanddarlehen zu erhalten. Es kann ihm unter Umständen aber auch eine Hilfe sein, die nach dem Erwerb allzu drückenden Finanzierungslasten insofern zu reduzieren, als er für einen Teil seiner Grundpfandschulden während einer bestimmten Dauer einen Amortisationsaufschub zugestanden erhält. Das Interesse an einem Amortisationsaufschub kann auch fiskalisch begründet sein (höhere abzugsfähige Schuldzinsen).

Die dargelegte Wirkung erzielt eine Verpfändung jedoch nur, wenn der

Pfandgegenstand mit einer hinreichenden Sicherheit ausgestattet ist. Die der Verpfändung zugrunde liegende Forderung gegenüber der Vorsorgeeinrichtung vermag nach geltendem Recht diese Sicherheit nicht zu bieten.

Art. 40 BVG hebt zwar das für Leistungsansprüche an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge generell geltende Verpfändungsverbot zum Zwecke des Erwerbs von Wohneigentum für den Eigenbedarf des Versicherten bzw. zum Aufschub der Amortisation von darauf lastenden Grundpfanddarlehen auf. Es gelten jedoch folgende Einschränkungen:

- Nur der Anspruch auf Altersleistungen ist verpfändbar;
- Die durch Verpfändung gesicherte Geldforderung darf das jeweils vorhandene bzw. das bis zum 50. Altersjahr geäußerte Altersguthaben nicht übersteigen.

Mit dieser Bestimmung ist einer recht grossen Gruppe der Eintrittsgeneration, nämlich den älteren Arbeitnehmern, diese Möglichkeit der Wohneigentumsförderung praktisch verwehrt.

Weitergehende Förderungsmassnahmen sind in zwei Richtungen denkbar:

- Verbesserung der Pfandsicherheit für den Darlehensgeber;
- Ausdehnung der Verpfändbarkeit auf den ausserobligatorischen Bereich.

1.1 Verbesserung der Pfandsicherheit für den Darlehensgeber bei Aufgabe des Eigenbedarfs:

Art. 11 der Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Altersvorsorge vom 7. Mai 1986 legt fest, dass das Pfand erlischt, sobald die Voraussetzungen der Verordnung für die Verpfändung nicht mehr erfüllt sind. Im Klartext bedeutet dies, dass z.B. das Dahinfallen des Eigenbedarfs des Versicherten automatisch die Löschung des Pfandes zur Folge hat. Da der Versicherte aber weiterhin Eigentümer des betreffenden Objektes bleiben kann, muss der Pfandgläubiger damit rechnen, dass im Falle einer gewünschten Realisierung das Pfand längst erloschen ist. Eine derartige Wirkung verschlechtert die Position eines potentiellen Pfandgläubigers. Eine Lösungsmöglichkeit könnte darin bestehen, dass das Pfand seine Gültigkeit eine beschränkte Zeit beibehält, auch wenn die Voraussetzung "Eigenbedarf" nicht mehr erfüllt ist. Für diesen Fall müsste festgelegt werden, dass keine zusätzlichen Vorsorgeansprüche für das betreffende Objekt verpfändet werden können.

Um dem gesetzlichen Erfordernis "Eigenbedarf" Rechnung zu tragen, wäre eine Pfandablösung innerhalb von 3 Jahren seit Dahinfallen einer Verordnungs-Voraussetzung vorzusehen, womit auch eine vorübergehende Aufgabe des Eigenbedarfs (z.B. wegen Auslandsaufenthalt) ohne nachteilige Folgen möglich wäre. Die Löschung des Pfandes muss jedoch spätestens im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung erfolgen. Die detaillierte Regelung der Pfandablösung ist Sache des Pfandvertrages.

Die hier beschriebene Regelung könnte innert kürzerer Frist auf Verordnungsstufe erfolgen.

1.2 Verbesserung der Pfandsicherheit für den Darlehensgeber im Todesfall des Versicherten im obligatorischen Bereich

Art. 40 BVG legt ausdrücklich fest, dass nur die Ansprüche des Versicherten auf Altersleistungen verpfändet werden können. Bei dessen vorzeitigem Todesfall hält der Pfandgläubiger ein leeres Pfand in den Händen. In der Fassung der seinerzeitigen nationalrätlichen Kommission war diese Restriktion noch nicht vorgesehen. Die Stellung des Versicherten gegenüber einem potentiellen Pfandgläubiger würde sich natürlich wesentlich verbessern, wenn dieser auch im Todesfall das Pfand verwerten könnte.

In der Praxis wäre damit folgende Konsequenz verbunden. Eine Todesfalleistung (Kapital oder Rente) könnte von der Vorsorgeeinrichtung nur ausgerichtet werden, wenn der Pfandgläubiger hierfür seine Einwilligung gibt (wie im Falle von verpfändeten Altersguthaben bei Pensionierung bzw. vor allfälliger Barauszahlung nach Art. 30 BVG). Diese Einwilligung wird er aber nur geben, wenn er das Pfand nicht realisieren will.

Im Falle der Realisierung des Pfandes wird die Todesfalleistung entsprechend gekürzt. Das Reglement einer Vorsorgeeinrichtung könnte dazu einschränkend festhalten, dass eine Kürzung von Waisenrenten in jedem Fall ausgeschlossen bleibt.

Im Gegensatz zur heutigen Lösung würde damit die Pfandsicherheit zwar deutlich erhöht, jedoch nicht absolut. Voraussetzung für eine Pfandrealisierung bleibt die Existenz von Vorsorgeansprüchen im Todesfall. Ist kein Vorsorgeanspruch vorhanden (z.B. bei Ledigen), so ist auch keine Pfandrealisierung möglich.

Im weiteren ist die fiskalische Seite zu beachten. Wird das Pfand realisiert, so unterliegt die realisierte Summe als Kapitalleistung der Besteuerung. Ist die begünstigte Person auch Erbe des betreffenden Wohneigentums, so erscheint die Besteuerung angemessen, weil der Gegenwert der realisierten Summe zur Schuldinderung auf der Liegenschaft verwendet wird. Sind Begünstigte und Erben des Wohneigentums jedoch nicht identisch, so wird die Besteuerung problematisch.

Die Verpfändbarkeit der Vorsorgeansprüche im Rahmen des Obligatoriums auch im Todesfall des Versicherten hätte selbstverständlich auch eine Änderung von Art. 40 BVG zur Voraussetzung.

1.3 Verbesserung der Pfandsicherheit für den Darlehensgeber im Falle der Vollinvalidität des Versicherten im obligatorischen Bereich

Gemäss Art. 40 BVG wird das Pfand ebenfalls hinfällig bei Vollinvalidität des Versicherten, weil auch in diesem Fall kein Anspruch auf Altersleistungen mehr besteht. Dies trifft zumindest bei autonomen und all jenen Vorsorgeeinrichtungen zu, die die Invalidität nach reiner BVG-Logik versichern, d.h. eine lebenslängliche Invalidenrente gemäss Art. 26 Abs. 3 BVG entrichten.

Kann der Pfandgläubiger im Zeitpunkt der Erbringung von Invaliditätsleistungen das Pfand realisieren, sind für den Versicherten Härtefälle denkbar. Zwar steht der Rentenkürzung eine Verminderung der Schuldzinsen auf der Liegenschaft gegenüber. Gerade zu Beginn einer vollen Invalidität ist aber häufig ein zusätzlicher Kapitalbedarf vorhanden.

Selbstverständlich müsste, wenn die Pfandrealisierung auch bei Vollinvalidität im obligatorischen Bereich möglich sein soll, Art. 40 BVG in diesem Sinne geändert werden.

Die Verbesserung der Pfandsicherheit im Todes- und Invaliditätsfall im obligatorischen Bereich erscheint der Arbeitsgruppe angesichts der Konsequenzen für die Begünstigten bzw. die Invaliden problematisch. Hingegen prüfte sie eingehend die Möglichkeit, die Verpfändbarkeit auf den ausserobligatorischen (vor- und überobligatorischen) Bereich auszudehnen, wobei aber nur in diesem Bereich die Verpfändbarkeit aller Vorsorgeansprüche (= verbesserte Pfandsicherheit) zuzulassen wäre. Damit behielte der Vorsorgezweck im obligatorischen Bereich absolute Priorität.

1.4 Ausdehnung der Verpfändbarkeit auf den ausserobligatorischen Bereich unter Einbezug aller Vorsorgeansprüche

Hierfür sprechen zwei Hauptgründe:

1. Angesichts des vermögensmässig relativ bescheidenen Umfangs, den der obligatorische Teil an der gesamten beruflichen Vorsorge noch über Jahre hinaus aufweisen wird, ist eine wirksame Wohneigentumsförderung während langer Zeit nur im ausserobligatorischen Bereich möglich.
2. Vor allem aber sprechen Überlegungen zum Vorsorgezweck für diese Variante. Man kann sich in der Tat auf den Standpunkt stellen, dass dort, wo nur ein Vorsorgeschutz im Rahmen des Obligatoriums besteht, der primäre Vorsorgezweck, d.h. die Erbringung einer Vorsorgeleistung in Geld zugunsten der Versicherten Priorität behalten müsse. Dies gilt insbesondere für die Eintrittsgeneration. Da die "Verpfändung" der Leistungsansprüche eine Verlagerung von Erwerbs- und/oder Finanzierungskosten auf jenen Zeitpunkt bewirkt, in welchem der Pfandvertrag endet, ist die Einkommens und Vermögenssituation in jenem Zeitpunkt von entscheidender Bedeutung. Dies vor allem dann, wenn es sich um eine grössere Darlehenssumme handelt, welche bis zum

Pensionierungsalter nicht amortisiert wird. Verfügt der Versicherte lediglich über die Leistungen der AHV und des BVG-Obligatoriums, könnten sich für ihn bzw. die Hinterbliebenen ernsthafte Probleme ergeben. Geringer dürften die Probleme sein in Fällen des befristeten Amortisationsaufschubes. Hierfür würden die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen des Obligatoriums eher ausreichen.

Im ausserobligatorischen Bereich hingegen kann es wünschenswert und sinnvoll sein, einen Teil der Vorsorgeansprüche für das Wohneigentum zu binden. Um diese Förderungsmassnahme wirkungsvoll zu gestalten, wäre hier, im Gegensatz zum obligatorischen Bereich, eine Verbesserung der Pfandsicherheit anzustreben.

Ein Lösungsansatz ergäbe sich durch Ergänzung von Art. 331c Abs. 2 OR. Dort wird der Grundsatz der Nichtverpfändbarkeit von Vorsorgeansprüchen festgehalten. Ein ergänzender Absatz könnte dieses Verpfändungsverbot zum Zwecke des Erwerbs von Wohneigentum für den Eigenbedarf des Versicherten bzw. zum Aufschub der Amortisation von darauf lastenden Grundpfanddarlehen aufheben. Dabei müsste wiederum im Hinblick auf den Vorsorgezweck wohl eine Limitierung der zu verpfändenden Ansprüche festgelegt werden. Die Verpfändbarkeit wäre zum Beispiel zu limitieren auf das vorhandene Deckungskapital bzw. Sparguthaben, mindestens aber auf den zum Zeitpunkt der Verpfändung vorhandenen Anspruch auf Freizügigkeitsleistungen.

Diese Lösung hätte den klaren Vorteil, dass der bei dieser Variante unveränderte Art. 40 BVG nicht mehr isoliert im Raume stünde. Er wäre in diesem Konzept eine Einschränkung des allgemein gültigen Grundsatzes gemäss OR, welcher die Verpfändung aller Vorsorgeansprüche für das Wohneigentum des Versicherten zulassen würde. Hinter dieser Lösung stünde auch ein klares Vorsorgekonzept. Sie hätte auch verfahrenstechnische Vorteile. Eine Änderung von Art. 331c Abs. 2 OR würde gezielt nur die Wohneigentumsförderung beinhalten und entsprechend transparent sein. Eine Änderung im BVG nur im Hinblick auf die Wohneigentumsförderung ist politisch hingegen nicht denkbar. Eine solche Änderung könnte allerdings in einem späteren Zeitpunkt z.B. im Rahmen einer allgemeinen BVG-Revision erfolgen, welche auch eine Reihe anderer Themen beinhalten wird. Zu verwerfen ist insbesondere der Gedanke, Art. 49 Abs. 2 BVG mit der Aufzählung von Art. 40 BVG auch für den weitergehenden Bereich zu ergänzen. Mit dieser Änderung würde das Problem des vorzeitigen Todes und Invaliditätsfalles nicht gelöst.

Die Ergänzung des OR im genannten Sinne würde ausserdem entsprechend einem immer wieder vorgebrachten Postulat eine Verbesserung der Verpfändungsvariante im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge bewirken.

2. EINSATZ VON VORSORGE MITTELN

Die Gewährung von Hypothekendarlehen durch Personalvorsorgeeinrichtungen an ihre Versicherten ist eine mittelbare Form des Einsatzes von Vorsorgemitteln im Wohneigentum. Die so eingesetzten Mittel bleiben Vermögen der Vorsorgeeinrichtung. Es besteht dabei zwischen ihr und dem Versicherten ein normales Gläubiger-/Schuldner-Verhältnis. Die Vorsorgeansprüche des Versicherten bleiben unangetastet.

Es muss allerdings unterschieden werden zwischen der freiwilligen Gewährung von Hypothekendarlehen und dem Recht auf Hypothekendarlehen. Ausserdem gibt es zwei grundsätzlich verschiedene Verfahrensvarianten. Die übliche ist die direkte Gewährung von Darlehen bei Wohnwerb bzw. zur Ablösung eines bestehenden Hypothekendarlehens, welches von einem andern Hypothekargläubiger gewährt worden ist. Sodann ist im Zusammenhang mit Konzepten der Wohneigentumsförderung immer auch von der Amortisationsvariante die Rede gewesen. In dieser Variante leistet die Vorsorgeeinrichtung nach Massgabe der laufenden Altersgutschriften Amortisationszahlungen an einen dritten Hypothekargläubiger. Damit rückt sie sukzessive als Gläubigerin in ein bestehendes Grundpfanddarlehensverhältnis ein (Subrogation). Diese Amortisations-Variante ist zwar auch nach geltendem Recht möglich; sie kam bisher aber kaum zum Einsatz.

Daneben sind auch unmittelbare Formen des Einsatzes von Vorsorgemitteln denkbar. Charakteristikum dieser Formen ist die Verminderung der Vorsorgeansprüche des Versicherten gegenüber seiner Vorsorgeeinrichtung im Gegenwert der eingesetzten Mittel.

2.1 Erhöhung der Belehnungsgrenze für Hypothekendarlehen

Man kann heute davon ausgehen, dass die Finanzierung eines Wohnobjektes in der Regel mindestens zu 80 % des Verkehrswertes gesichert ist. Probleme ergeben sich allenfalls mit der Restfinanzierung. Die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge müsste vorab hier einsetzen. Art. 54 Bst. b BVV 2 legt im Rahmen der Anlagerichtlinien aber fest, dass eine Vorsorgeeinrichtung Hypothekendarlehen bis höchstens 80 % des Verkehrswertes eines Objektes gewähren kann. Als Massnahme der Wohneigentumsförderung wäre somit denkbar, diese Belehnungsgrenze bezüglich dem selbstbenutzten Wohneigentum des Versicherten zum Beispiel auf 90 % des Verkehrswertes zu erhöhen. Natürlich bleibt die Vorsorgeeinrichtung Risikoträger dieses Darlehens, wobei im Einzelfall eine Kombination mit der Verpfändung der Vorsorgeansprüche (Pfandgläubiger = Vorsorgeeinrichtung) möglich wäre. Damit könnte das Risiko teilweise auf den Versicherten abgewälzt werden.

Es ist übrigens in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass bereits durch Art. 5 Abs. 3 BVV 3 die Limite gemäss Art. 54 Bst. b BVV 2 ausser Kraft gesetzt werden kann, wenn eine Bankstiftung Hypothekendarlehen für das selbstbenutzte Wohneigentum des Vorsorgenehmers gewährt.

2.2 Vorzugszinssatz auf Hypothekendarlehen

Die Wohneigentumsförderung kann einerseits dort einsetzen, wo die Restfinanzierung nicht gesichert ist. Ihr Ziel kann aber auch die Verbilligung der Finanzierungskosten sein. Damit stellt sich die Frage, ob die Vorsorgeeinrichtung ihren Versicherten auf Hypothekendarlehen für selbstbenutztes Wohneigentum einen Vorzugszinssatz gewähren soll bzw. darf? Gemäss Art. 51 BVV 2 hat die Vorsorgeeinrichtung einen dem Kapitalmarkt entsprechenden Ertrag anzustreben. Die Arbeitsgruppe stellt sich deshalb auf den Standpunkt, dass der festgelegte Hypothekarzinssatz sich grundsätzlich im marktüblichen Rahmen halten muss, wobei der Satz der rangtieferen Hypothek Anwendung finden könnte. Im Hinblick auf die Interessen ihrer übrigen Versicherten, welche davon nicht profitieren können, ist die Gewährung eines eindeutigen, d.h. gänzlich marktunüblichen Vorzugszinssatzes durch die Vorsorgeeinrichtung jedoch abzulehnen. In diesem Sinne haben sich auch schon verschiedentlich Aufsichtsbehörden und Gerichte ausgesprochen. Die Arbeitsgruppe sieht diesen Grundsatz der Gleichbehandlung der Versicherten nicht verletzt, wenn der Zinssatz der rangtieferen Hypothek angewendet wird, zumal dann nicht, wenn das Darlehen durch Verpfändung zusätzlich gesichert wird.

Die Arbeitsgruppe prüfte in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob das sowohl im Stiftungs- als auch im Genossenschafts- und im öffentlichen Recht verankerte Gleichbehandlungsgebot zur Konsequenz habe, dass aufgrund der Gewährung eines Hypothekendarlehens auch alle übrigen Versicherten Anspruch auf ein solches Darlehen zu denselben Bedingungen hätten. Davon könnte nur die Rede sein, wenn dies in Statuten oder Reglementen geregelt wäre.

2.3 Recht auf Hypothekendarlehen

Auffassung der Mehrheit der Arbeitsgruppe

Das Recht auf Hypothekendarlehen wirft eine Reihe grundsätzlicher Probleme auf. Sobald eine Vorsorgeeinrichtung Hypothekendarlehen an ihre Versicherten nicht mehr nur auf freiwilliger Basis gewähren, sondern hierzu gezwungen werden kann, verliert sie insoweit ihre Anlageautonomie. Ein solcher Verlust würde den zentralen Grundsatz der Selbstverantwortung der Vorsorgeeinrichtung tangieren. Auch in praktischer Hinsicht ist zu bedenken, dass die Vorsorgeeinrichtung in ihrer Disponibilität eingeschränkt würde und bei der Bereitstellung der Liquidität auch allenfalls zu gewährende Hypothekendarlehen mitberücksichtigen müsste, ohne auf deren Umfang und Zeitpunkt Einfluss nehmen zu können. Weniger gravierend wären diese Bedenken, wenn das Recht auf Hypothekendarlehen nur auf die Amortisations-Variante beschränkt würde, indem nur laufende Beiträge an die Vorsorgeeinrichtung zu Amortisationszahlungen verwendet werden könnten.

Gegen ein Recht auf Hypothekendarlehen spricht auch der Umstand, dass dies eine Reihe von flankierenden Regeln auf Gesetzes- und

Verordnungsstufe bedingen würde. So wären für den Fall des Austrittes des Versicherten aus der Vorsorgeeinrichtung bestimmte Massnahmen vorzusehen. Soll z.B. die neue Vorsorgeeinrichtung oder der Freizügigkeitsträger zur Hypothekargläubigerstellung gezwungen werden können? Kann die Vorsorgeeinrichtung das der Darlehenssumme entsprechende Vorsorgevermögen zurückbehalten? Müsste ferner die Belehnungsgrenze für "erzwungene" Hypotheken nicht tiefer als üblich angesetzt werden, um eine Belehnung des Solidarvermögens mit allfälligen Risiken zum vorneherein zu minimieren? Damit würde aber gerade die Hauptzielrichtung der Wohneigentumsförderung, nämlich im Bereich der Restfinanzierung zu helfen, verfehlt. Auch wenn die Vorsorgeeinrichtung das Recht hätte, in begründeten Fällen die Gewährung von Darlehen abzulehnen, würde die Praxis anders aussehen.

Aus psychologischen Gründen und auch im Hinblick auf die Interessen des Arbeitnehmers wären die Möglichkeiten zur Ablehnung seines Gesuches um Gewährung eines Hypothekendarlehens eher fraglich. Die ablehnende Haltung der Mehrheit der Arbeitsgruppe gegenüber dem Recht auf Hypothekendarlehen wird auch gestützt mit Blick auf die Marktlage. Der seinerzeitige Vorschlag der nationalrätlichen Kommission sowie der spätere Bericht der Expertenkommission Masset (1979) standen zweifellos unter dem Einfluss der ausserordentlichen Hochzinsphase und der Geldknappheit der Hypothekargläubiger. Heute und in absehbarer Zeit ist eine Belehnung bis zu 80 und mehr Prozent des Verkehrswertes auf dem Markt jederzeit erhältlich, sofern das Objekt den finanziellen Verhältnissen des Eigentümers entspricht. Stimmt die letzte Voraussetzung nicht, kann auch das erzwungene Darlehen von Seiten der Vorsorgeeinrichtung das Grundproblem nicht lösen. Im weiteren ist zu bedenken, dass der Hypothekarmarkt inzwischen weit variantenreicher geworden ist. So vermag z.B. das Modell "Zinsstufenhypothek" das mit der Amortisations-Variante angestrebte Ziel einfacher zu erreichen.

Antrag der Minderheit der Arbeitsgruppe

Eine Minderheit der Arbeitsgruppe ist im Sinne der Vorschläge der Kommission Masset sowie der Motion Aliesch der Ansicht, dass dem Vorsorgenehmer das Recht zustehen soll, von der Vorsorgeeinrichtung Hypothekendarlehen und/oder die Übernahme der Tilgungspflicht bezüglich bestehender Hypothekendarlehen zu verlangen. Bedeutung kommt aus Liquiditätsgründen sowie aufgrund des zur Diskussion stehenden "Förderungspotentials" insbesondere der zweiten Möglichkeit zu.

Die Übernahme der Darlehenstilgungspflicht durch die Vorsorgeeinrichtung entbindet den Wohneigentümer von der Belastung, gleichzeitig bei einem Grundpfandgläubiger (meist eine Bank) und im Rahmen der beruflichen Vorsorge zu sparen. Da sich in den ersten Jahren nach dem Wohneigentumserwerb in der Regel eine finanzielle Durststrecke einstellt, kann die Entbindung von der Pflicht zur Tilgung eines Hypothekendarlehens für den Erwerb eines Wohnobjekts ausschlaggebend sein. Zwar bietet heute auch der Hypothekarmarkt verschiedene Finanzierungsmodelle mit auf-

geschobenem Amortisationsbeginn. Diese sind jedoch eng mit der aktuellen Marktlage verknüpft und deshalb mit der vorgeschlagenen längerfristigen Lösung innerhalb der Zweiten Säule nicht direkt vergleichbar.

Für die Tilgung des Hypothekendarlehens soll nur der jährliche Zuwachs des Altersguthabens verwendet werden. Damit sind Liquiditätsprobleme ausgeschlossen. Die Vorsorgeeinrichtung wird durch die sukzessive Übernahme der bestehenden Hypothek zur Darlehensgläubigerin bezüglich der tilgungspflichtigen Hypothek. Auch für diese Lösung müsste zweckmässigerweise die Aufhebung der Belehnungsgrenze in den Anlagerichtlinien postuliert werden. Zudem wäre ebenfalls das Problem bei Übertritt des Versicherten in eine andere Vorsorgeeinrichtung zu regeln. Hiezu enthielt bereits der Masset-Bericht folgenden Vorschlag:

"Hat der Versicherte von seiner bisherigen Vorsorgeeinrichtung Darlehen erhalten, die von der neuen Kasse nicht übernommen werden, so reduziert sich das zu überweisende Freizügigkeitsguthaben um den Darlehensbetrag. Wird das Darlehen durch einen Dritten abgelöst, muss der Vorsorgeschutz erhalten bleiben."

Risikoträger ist bei dieser Lösung die Vorsorgeeinrichtung. Allerdings ist zu beachten, dass im Falle der Übernahme der Tilgungspflicht ja bereits ein Hypothekendarlehen existiert, das in der Regel nach banküblichen Usancen gewährt worden ist. Zudem sind zur Sicherstellung des Vorsorgezweckes weitere Vorkehren denkbar. So hätte z.B. gemäss Masset-Bericht der periodische Zuwachs des Altersguthabens nur für die Erfüllung der Amortisationsverpflichtungen während 25 Jahren verwendet werden dürfen. Freiwillige Abzahlung wären mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge nicht erlaubt. Schliesslich hätte man durch eine Amortisationsverpflichtung sichergestellt, dass zum Pensionierungszeitpunkt bei einer allfälligen Verrechnung der noch bestehenden Hypothekarschuld mit einer Teilkapitalabfindung die Altersrente um nicht mehr als 25 % gekürzt worden wäre.

Daneben bliebe eine normale Bonitätsprüfung durch die Vorsorgeeinrichtung in jedem Fall vorbehalten. Für hohe Belehnungen könnte insbesondere auch durch Vorsorgeeinrichtungen verlangt werden, dass der Darlehensnehmer z.B. durch öffentliche oder private Bürgschaft zusätzliche Sicherheiten leistet.

Die Minderheit der Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die Anlageautonomie der Vorsorgeeinrichtungen in diesem Fall hinter den Anliegen der Wohneigentumsförderung zurückzustehen hat. Die mit der vorgeschlagenen Regelung verbundenen Risiken erachtet sie als tragbar; für den praktischen Vollzug seien Lösungsvorschläge vorhanden.

2.4 Unmittelbarer Einsatz von Vorsorgemitteln

Es ist unbestritten, dass die wirksamste Wohneigentumsförderung der direkte Einsatz von Vorsorgekapital zur Erhöhung der Eigenkapitalsquote im betreffenden Wohneigentum ist. Denn, wie dargelegt, das Instrument

"Verpfändung" kann grundsätzlich kaum zur Verbilligung der Finanzierungskosten beitragen, sondern allenfalls nur den Zugang zu Fremdkapital erleichtern. Die sogenannten „Einsatzvarianten“ könnte demgegenüber auf einfache Weise zur Lösung des Problems der Restfinanzierung beitragen und insbesondere eine echte Verbilligung der Finanzierungskosten bewirken. Andererseits würde der Einsatz von Vorsorgemitteln grundsätzlich in das bestehende Vorsorgekonzept eingreifen. Dabei sind zwei verschiedene Varianten der Ausgestaltung denkbar:

2.4.1 Investition im selbstbenutzten Wohneigentum als Grund für eine Barauszahlung

Das Kapital verliesse in diesem Moment den Vorsorgekreis und würde sofort der Besteuerung unterliegen. Die Arbeitsgruppe kann diese Variante weder in der generellen Form, noch nur bezogen auf den Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung empfehlen. Die Wohneigentumsförderung erhalte dadurch absolute Priorität vor dem primären Vorsorgeziel (vgl. Ziff. 1.4.2). Ausserdem würden viele Möglichkeiten des Missbrauchs offen stehen.

2.4.2 Einsatz von Vorsorgemitteln unter grundsätzlicher Wahrung des Vorsorgezweckes

Der Entwurf der Eidg. Kommission für die berufliche Vorsorge betreffend die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der gebundenen Selbstvorsorge sieht derartige Einsatzvarianten vor. Der Vorsorgezweck ist durch entsprechende Massnahmen jeweils sichergestellt. Die Applikation dieses Modells auf die Zweite Säule wäre aber mit einigen zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden. Zu nennen ist einerseits das komplexere Leistungskonzept im Rahmen der Zweiten Säule und andererseits die verantwortungsvolle Überwachungsfunktion, für die eine geeignete Institution gefunden werden müsste. Bei den Vorbereitungsarbeiten zur Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der gebundenen Selbstvorsorge wurde klar, dass die Einschaltung einer staatlichen Behörde für diese Aufgabe politisch unerwünscht und insbesondere administrativ schwerfällig wäre.

Die Arbeitsgruppe stellt sich auf den Standpunkt, dass in dieser Einsatzvariante wohl eine wirksame und vielleicht interessante Möglichkeit zur Wohneigentumsförderung im Rahmen der ausserobligatorischen Vorsorge liegt, dass es aber zweckmässig ist, vorerst Erfahrungen mit dieser Variante im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge zu sammeln.

3. ANLAGERICHTLINIEN BVV 2

Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass die Förderung des Wohneigentums mit Mitteln der beruflichen Vorsorge auch flankierender Massnahmen bedarf, um vermehrte Möglichkeiten zum Erwerb von selbstbenutztem Wohneigentum zu schaffen. Sie denkt dabei insbesondere an ein vermehrtes Angebot von Stockwerkeigentum.

Sie erachtet es indessen nicht als ihren Auftrag, zu solch flankierenden

Massnahmen, welche ausserhalb des Bereiches der beruflichen Vorsorge liegen, Stellung zu nehmen. Hingegen befasste sich die Arbeitsgruppe mit den Anlagerichtlinien der BVV 2 im Lichte der vorliegenden Problemstellung. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe vermuten, dass der von den Richtlinien vorgesehene Höchstanteil von 50 % Immobilien am Gesamtvermögen einer Vorsorgeeinrichtung im Hinblick auf die Bereitstellung von Stockwerkeigentum kontraproduktiv sei, da dies eher zu einer Zunahme des Anteils von heute durchschnittlich 22 % des Vermögens einer privatwirtschaftlichen Vorsorgeeinrichtung in Grundstücken führen dürfte.

Bekanntlich wird dieses Problem zur Zeit von verschiedenen Bundesstellen angegangen. Konkrete Ergebnisse von entsprechenden Studien liegen noch nicht vor. Eine sorgfältige und möglichst umfassende Untersuchung, welche insbesondere die Auswirkungen eines allfällig reduzierten Engagements der Vorsorgeeinrichtungen auf den Wohneigentumsmarkt prüft, ist zu begrüssen. Ferner müsste sich die Untersuchung dem Problem der alternativen und äquivalenten Anlagemöglichkeiten aus der Sicht der Vorsorgeeinrichtungen widmen. Eine markante Reduktion des Immobilienanteils würde wohl nicht ohne Folgen auf die höchstzulässigen Anteile anderer Anlagekategorien bleiben können.

ÜBERBLICK

1. Verpfändung von Vorsorgeansprüchen
 - 1.0 Begrenzte Einsatzmöglichkeiten nach geltendem Recht.
 - 1.1 Verbesserung der Pfandsicherheit für den Darlehensgeber bei Aufgabe des Eigenbedarfs des Versicherten.
Lösung via Änderung von Art. 11 der Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Altersvorsorge.
 - 1.2 Verbesserung der Pfandsicherheit für den Darlehensgeber im Todesfall des Versicherten im obligatorischen Bereich.
Lösung via Änderung von Art. 40 BVG.
 - 1.3 Verbesserung der Pfandsicherheit für den Darlehensgeber im Falle der Vollinvalidität des Versicherten im obligatorischen Bereich.
Lösung via Änderung von Art. 40 BVG.
 - 1.4 Ausdehnung der Verpfändbarkeit auf den ausserobligatorischen Bereich unter Einbezug aller Vorsorgeansprüche.
Lösung via Ergänzung von Art. 331c Abs. 2 OR.

Diese Lösung ermöglicht die Verpfändbarkeit der Vorsorgeansprüche bei Tod und Invalidität nur im ausserobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge und in der gebundenen Selbstvorsorge. In diesem Bereich würde damit die Pfandsicherheit für den Pfandgläubiger wesentlich, wenngleich nicht absolut

erhöht. Voraussetzung einer Pfandrealisierung wäre selbstverständlich auch bei dieser Lösung die Existenz von Vorsorgeansprüchen, d.h. das Vorhandensein von Begünstigten gemäss Reglement.

2. Einsatz von Vorsorgemitteln

2.1 Erhöhung der Belehnung für Hypothekendarlehen. Lösung via Ergänzung der Anlagerichtlinien BVV 2.

2.2 Vorzugszinssatz auf Hypothekendarlehen.
Lösung via Ergänzung der Anlagerichtlinien BVV 2.

2.3 Recht auf Hypothekendarlehen

- Mehrheit der Arbeitsgruppe: ablehnend
- Minderheit der Arbeitsgruppe: bejahend

2.4 Unmittelbarer Einsatz von Vorsorgemitteln

2.4.1 Investition im selbstbenutzten Wohneigentum als Grund für eine Barauszahlung.
Lösung via Änderung des BVG und OR.

2.4.2 Unmittelbarer Einsatz von Vorsorgemitteln unter Wahrung des Vorsorgezweckes (im Rahmen der ausserobligatorischen Vorsorge).
Lösung via Ergänzung des OR.

3. Anlagerichtlinien BVV 2

Vermindertes Engagement der Vorsorgeeinrichtungen auf dem Grundstück- bzw. Wohneigentumsmarkt.

Lösung via Änderung der Anlagerichtlinien BVV 2.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt eine Untersuchung über die Auswirkungen des Engagements der Vorsorgeeinrichtungen auf den Wohnungsmarkt, insbesondere auf das Angebot von Stockwerkeigentum.