



Bern, 07.12.2010

Wohneigentumspolitik in der Schweiz

Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung,
des Bundesamtes für Sozialversicherungen und
des Bundesamtes für Wohnungswesen

Martin Baur (ESTV)

François Donini (BSV)

ChristophENZler (BWO)

Mylène Hader (BSV)

Jacques B. Méry (BSV)

Mario Morger (ESTV, Projektleitung)

Bruno Nydegger Lory (BSV)

Jérôme Piegai (BSV)

Lukas M. Schneider (ESTV)

Dieser Bericht widerspiegelt nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen der Ämter, der Departemente oder des Bundesrats.

1	Einleitung	4
2	Wohneigentum in der Schweiz	4
3	Gesellschaftspolitische und volkswirtschaftliche Bewertung von Wohneigentum und von staatlichen Förderinstrumenten	6
3.1	<i>Aktuelle Immobilienmarktsituation und finanzielle Risiken für die privaten Haushalte</i>	6
3.2	<i>Gesellschaftspolitische Bewertung von Wohneigentum und staatlichen Förderinstrumenten</i>	8
3.3	<i>Volkswirtschaftliche Beurteilung der Wohneigentumsförderung</i>	9
4	Instrumente zur Förderung von Wohneigentum	13
4.1	<i>Wohneigentumsförderung mit Mitteln aus der 2. Säule</i>	13
4.1.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i>	13
4.1.1.1	<i>Einführung</i>	13
4.1.1.2	<i>Begrenzung des Vorbezugs</i>	13
4.1.1.3	<i>Verpfändung</i>	14
4.1.1.4	<i>Auswirkungen des Vorbezugs auf Vorsorgeleistung, Rückzahlung und Einkauf</i>	14
4.1.2	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte</i>	14
4.1.3	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand</i>	16
4.2	<i>Wohneigentumsförderung mit Mitteln der Säule 3a</i>	16
4.2.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i>	16
4.2.2	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte</i>	17
4.2.3	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand</i>	19
4.3	<i>Besteuerung des Eigenmietwerts</i>	19
4.3.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i>	19
4.3.2	<i>Finanzielle Auswirkungen des Systemwechsels auf die privaten Haushalte</i>	20
4.3.3	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand</i>	21
4.4	<i>Bausparen</i>	22
4.4.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i>	22
4.4.2	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte</i>	22
4.4.3	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand</i>	24
4.5	<i>Ausserfiskalische Wohneigentumsförderung im WEG und WFG</i>	24
4.5.1	<i>WEG</i>	24
4.5.1.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i>	24
4.5.1.2	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte</i>	25
4.5.1.3	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand</i>	25
4.5.2	<i>WFG</i>	25
4.5.2.1	<i>Ausgestaltung des Instruments</i>	25
4.5.2.2	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte</i>	25
4.5.2.3	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand</i>	26
5	Exkurs: Massnahmen des gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus	26
5.1.1	<i>Ausgestaltung der Instrumente</i>	26
5.1.2	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte</i>	26
5.1.3	<i>Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand</i>	27
6	Fazit	28
7	Literatur	30
	Anhang I: Instrumente der Wohneigentumspolitik	31
	Anhang II: Statistik über die Vorbezüge von Geldern der beruflichen Vorsorge im Rahmen der Wohneigentumsförderung	40

1 Einleitung

Gemäss Art. 108 der Bundesverfassung hat der Bund den Erwerb von privatem Wohneigentum zu fördern. Diesem Auftrag kommt er mithilfe drei verschiedener Instrumente nach: Den steuerlich begünstigten Vorbezugsmöglichkeiten aus den Säulen 2 und 3a sowie der vorteilhaft ausgestalteten Eigenmietwertbesteuerung. Letztere soll nach dem Willen des Bundesrates abgeschafft werden, wobei ein zeitlich befristeter Ersterwerberabzug vorgesehen wäre, welcher ebenfalls eine Wohneigentumsfördermassnahme darstellt. Im Nichteigentumsbereich stellt der Bund Mittel für den gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung.

Trotz den bereits existierenden staatlichen Fördermassnahmen bleibt die Förderung von Wohneigentum ein politisches Dauerthema. So wird von Teilen der Öffentlichkeit die Sichtweise vertreten, dass Art. 108 der Bundesverfassung noch nicht ausreichend nachgekommen wird und der Bund gefordert sei, weitere Mittel einzusetzen, um die Wohneigentumsquote in der Schweiz zu erhöhen. So wird denn das Volk demnächst über zwei Bausparinitiativen zu entscheiden haben, sofern das Parlament diesen Volksinitiativen keinen indirekten Gegenvorschlag – wie er derzeit in den eidgenössischen Räten diskutiert wird – unterbreiten sollte.

Der vorliegende Bericht setzt sich zum Ziel, die derzeit existierenden Instrumente sowie die in Diskussion stehenden Möglichkeiten zur Förderung des Wohneigentums systematisch zu evaluieren. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage, ob und inwiefern Wohneigentum überhaupt staatlich gefördert werden sollte. Relevant sind dabei gesellschaftspolitische und ökonomische Aspekte. In qualitativer Hinsicht sind sämtliche Wohneigentumsfördermassnahmen ähnlich zu beurteilen. Allerdings unterscheiden sie sich in den finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand sowie in Bezug auf die Verteilungswirkungen. Diese werden für die verschiedenen Massnahmen jeweils aufgezeigt und in einer Übersichtstabelle einander gegenübergestellt.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: In Abschnitt 2 wird auf die Entwicklung der Wohneigentumsquote in der Schweiz eingegangen. In Abschnitt 3 erfolgt eine Lageanalyse des schweizerischen Immobilienmarktes; die möglichen Risiken in Bezug auf den Erwerb von Wohneigentum werden herausgestellt. In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, inwiefern der Erwerb von Wohneigentum unter gesellschaftspolitischen und volkswirtschaftlichen Aspekten überhaupt staatlich gefördert werden sollte. In Abschnitt 4 erfolgt eine Evaluation der verschiedenen Wohneigentumsfördermassnahmen in Bezug auf ihre sozialen und finanziellen Auswirkungen. Besprochen werden neben dem Vorbezug von Säule-2- und Säule-3a-Guthaben die geltende Eigenmietwertbesteuerung sowie der vom Bundesrat vorgeschlagene Systemwechsel (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“), das Bausparen (indirekter Gegenvorschlag der WAK-S) sowie die ausserfiskalischen Fördermassnahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) und Wohnraumförderungsgesetzes (WFG). In Abschnitt 5 werden im Rahmen eines Exkurses auch die wohnungspolitischen Instrumente des gemeinnützigen Wohnungsbaus diskutiert. Abschnitt 6 schliesst mit einem Fazit. Die verschiedenen Förderinstrumente werden im Anhang 1 in Form einer Tabelle einander gegenüber gestellt. In Anhang 2 findet sich eine sozioökonomische Analyse über die Vorbezüglerinnen und Vorbezügler der 2. Säule.

2 Wohneigentum in der Schweiz

In der Schweiz wohnten im Jahr 2000 34,6 Prozent der Haushalte in einer Wohnung oder in einem Haus, das ihnen auch gehört. Trotz einem markanten Anstieg seit 1990 (31,3%) ist die Wohneigentumsquote auch im Jahr 2010 mit geschätzten 40-41 Prozent im internationalen Vergleich niedrig, aber beispielsweise nicht weit unterhalb der Quote Deutschlands (43%). Rund die Hälfte der Kantone weist Eigentumsquoten auf, die nahe an den durchschnittlichen Wert benachbarter Länder herankommen. In 19 Kantonen lag sie im Jahr 2000 über dem ge-

samtschweizerischen Durchschnitt, der vor allem durch die tiefen Werte der städtischen Kantone Basel-Stadt, Genf und Zürich nach unten gezogen wird.

Zudem gibt es mehr Eigentümer, als in der Statistik zum Ausdruck kommt. Wenn zum Beispiel zwei bisherige Hauseigentümer aus beruflichen Gründen umziehen und sich gegenseitig ihre Wohnung oder ihr Haus vermieten, entstehen statistisch gesehen zwei Mieterhaushalte, obwohl beide Haushalte Eigentümer ihrer ersten Unterkunft bleiben. Weiter besitzen in einigen Fällen Mieter eine eigene Zweitwohnung. Zählt man diese Eigentümer hinzu, entsteht die sogenannte „erweiterte Eigentumsquote“. Diese lag, wie eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchserhebung im Jahr 1998 ergab, um rund 5 Prozentpunkte höher als die „offizielle“ Wohneigentumsquote. Die Wohneigentumsquote ist je nach Haushaltstyp sehr unterschiedlich. Bei Familien mit Kindern lag sie 2000 im Durchschnitt bei 44 Prozent. Somit dürfte dort die „erweiterte Eigentumsquote“ heute gut 50 Prozent ausmachen. Betrachtet man nicht den Anteil der Haushalte, welcher in Eigentumsobjekten wohnt, sondern den Anteil der Bevölkerung in ebendiesen Wohnungen, so zeigt sich, dass in Folge der deutlich grösseren Eigentümerhaushalte ein entsprechend grösserer Teil der Bevölkerung in Eigentumsobjekten wohnt.

Für die seit 1990 stark angestiegene Eigentumsquote gibt es verschiedene Gründe. Einerseits kennt die Schweiz seit längerer Zeit eine Phase ausserordentlich tiefer Hypothekarzinsätze. Nachfrageseitig spielt die demographische Entwicklung mit. Die geburtenstarken Jahrgänge sind in der Zwischenzeit 40jährig und älter geworden. In diesen Alterskategorien ist der Besitz von Wohneigentum am weitesten verbreitet. Sodann fallen in Folge rückläufiger Familiengrössen bei Erbgängen vermehrt substanzielle Beträge an nachfolgende Generationen, wodurch diese oftmals einen Eigentumserwerb in Betracht ziehen können. Zudem können seit 1990 Gelder der Säule 3a und seit 1995 Mittel der beruflichen Vorsorge für den Eigentumserwerb genutzt werden.

Schliesslich erfolgt eine indirekte Förderung durch das heutige Steuersystem, indem bei hoher Verschuldung, wie sie typischerweise in einer ersten Phase nach einem Eigentumserwerb auftritt, die moderaten Eigenmietwerte durch die abzugsfähigen Schuldzinsen und Unterhaltskosten mehr als wettgemacht werden.

Eine direkte Beziehung zwischen dem Eigentümeranteil und dem gesellschaftlichen Wohlstand besteht nicht. Für die vergleichsweise immer noch geringe Eigentumsquote sind in der Schweiz insbesondere die folgenden Gründe entscheidend (vgl. BWO 2005):

- Relativ späte Einführung des Stockwerkeigentums (1965): In den Städten, wo grosse Wohngebäude dominieren, ist die Quote deshalb tiefer;
- Funktionierender, relativ liberaler Mietwohnungsmarkt: Die Investitionsneigung in Mietwohnungen ist im Allgemeinen hoch;
- Qualitativ gute und preislich tragbare Mietwohnungen: Die durchschnittliche Brutto-Mietbelastung beträgt relativ konstant 20 Prozent des Brutto-Haushaltseinkommens;
- Hoher Anteil der ausländischen Bevölkerung: Ein Fünftel der Bevölkerung ist ausländischer Herkunft. Aufgrund verschiedener Faktoren besitzen nur 13 Prozent der ausländischen Haushalte Wohneigentum. Bei den Schweizer Haushalten sind es 39 Prozent.¹ Länder mit hohem Ausländeranteil weisen tendenziell tiefere Wohneigentumsquoten auf;
- Eigentumspolitisches Dilemma: Um die Eigentumsquote markant zu erhöhen, müsste im Bestand angesetzt werden, doch war beispielsweise ein Vorkaufsrecht für Mieter bisher chancenlos. Ein weiteres Problem ist, dass in bestimmten Regionen zu wenig Bauland zur Verfügung steht.

¹ Diese Zahlen beziehen sich auf die oben genannte Wohneigentumsquote für das Jahr 2000 in Höhe von 34,6%.

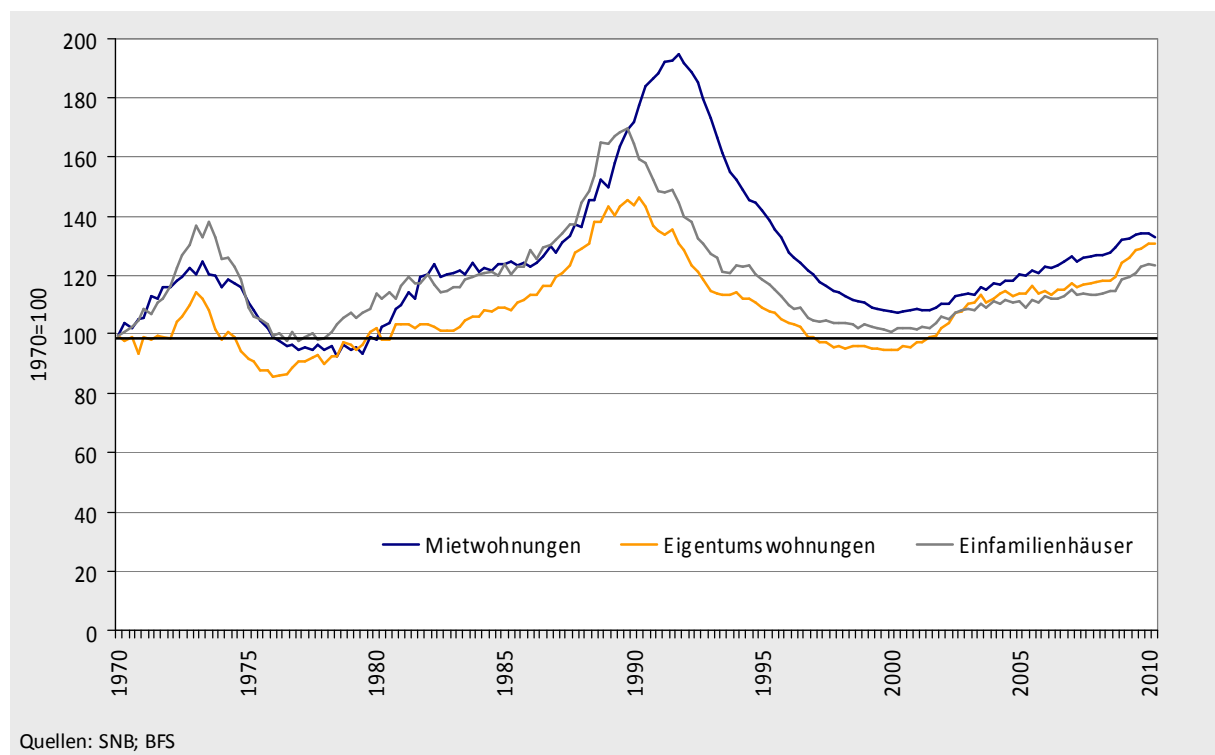
Eine höhere Wohneigentumsquote impliziert zwangsweise, dass weniger Wohnimmobilien vermietet werden und ist damit gleichbedeutend mit einer Schwächung des Mietmarktes. Weltweite Vergleiche lassen den Schluss zu, dass eine hohe Eigentumsquote oft das Ergebnis eines restriktiven Mietrechts ist. Gegenwärtig muss in vielen Ländern, die eine hohe Wohneigentumsquote kennen (bspw. Spanien oder Italien), der Mietsektor noch aufgebaut werden.

3 Gesellschaftspolitische und volkswirtschaftliche Bewertung von Wohneigentum und von staatlichen Förderinstrumenten

3.1 Aktuelle Immobilienmarktsituation und finanzielle Risiken für die privaten Haushalte

Die Hypothekarzinsen in der Schweiz befinden sich auf einem im historischen Vergleich niedrigen Niveau. Dieses niedrige Zinsniveau stärkt die Immobiliennachfrage: Trotz Konjunkturerinbruch wuchs das inländische Hypothekarvolumen 2009 um mehr als 5 Prozent; die realen Wohneigentums- und Einfamilienhäuserpreise stiegen um 5,1 Prozent bzw. 3,8 Prozent. Über einen längerfristigen Zeitraum zeigt sich jedoch, dass die realen Immobilienpreise immer noch deutlich unter dem Niveau der 90er Jahre liegen, als die letzte Immobilienblase in der Schweiz geplatzt ist (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung der realen Immobilienpreise in der Schweiz (1970=100)



Dennoch deuten erste Faktoren auf einen Aufbau von Risiken hin (SNB 2010): Bei einer Normalisierung der Zinsen ist gemäss SNB ein leichter Rückgang der Immobilienpreise wahrscheinlich, verbunden mit einer weiteren Abkühlung der Wirtschaft könne es sogar zu einem stärkeren Einbruch kommen. Bei einer Zinsanpassung sei ausserdem mit steigenden Kreditausfallraten zu rechnen.

Comparis (2010) führte eine Umfrage bei Wohneigentümer/innen durch. 8 Prozent der Befragten gaben an, dass sie bei einem Zinsanstieg von 2 Prozentpunkten ihre Hypothekarzinsen

nicht mehr zahlen könnten. Weitere 20 Prozent würden ihren Konsum (insb. Ferien, Auto, Restaurantbesuche) einschränken, um weiterhin ihren Kreditverpflichtungen nachkommen zu können.

Die Markteinschätzung der SNB wie auch die Befragungsergebnisse von Comparis zeigen die volkswirtschaftlichen Risiken auf, die mit einer Überhitzung der Immobilienpreise und deren anschliessendem Fall verbunden sind. Insofern stellt sich die Frage, inwiefern eine staatliche Förderung von Wohneigentum zu einer Verstärkung der negativen Auswirkungen von Immobilienkrisen führen kann, ob Fördermassnahmen unter diesem Aspekt an sich fragwürdig sind und ob die Fördermassnahmen sogar negative finanzielle Auswirkungen für die Haushalte mit sich bringen könnten. Folgende finanzielle Aspekte können in diesem Zusammenhang relevant sein:

- Für einen Eigentumserwerb ist es notwendig, eine beträchtliche Summe in ein einzelnes Anlageobjekt zu investieren. Das investierte Vermögen stellt ein Klumpenrisiko dar, das im Vergleich zu einer Portfolio-Anlage keine Risikodiversifikation bzw. nur eine solche im Rahmen der Wahl des Finanzierungsmix erlaubt. Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass in Zeiten niedriger Renditen und unsicherer Finanzmärkte eine Immobilieninvestition über einen längerfristigen Zeitraum für manche Haushalte eine inflationssichere Anlage darstellen kann. Allerdings zeigt obige Grafik, dass die realen Renditen selbst über einen langfristigen Horizont sehr niedrig sind (Zeitraum 1970-2009: 0,76% pro Jahr) und je nach Erwerbs- bzw. Veräusserungszeitpunkt durchaus auch deutlich negativ sein können.
- Bei einer Kreditaufnahme in Zeiten niedriger Zinsniveaus können Haushalte versucht sein, die langfristige Tragbarkeit ihrer Hypothekarbelastung zu überschätzen. Darauf deuten auch die Umfrageergebnisse von Comparis (vgl. oben) hin. Die Zahlungsfähigkeit der privaten Haushalte wird dann auf die Probe gestellt, wenn die Zinsen steigen. Mit steigenden Zinsen sinken aber tendenziell auch die Immobilienpreise. Bei einem notwendigen Verkauf zu einem solchen Zeitpunkt besteht die Gefahr, dass das Wohneigentum nur noch mit Verlust veräussert werden kann (Verkaufspreis liegt unter Erwerbspreis).
- Eine staatliche Wohneigentumsförderung erhöht die Vorteilhaftigkeit des Erwerbs von Eigentum gegenüber dem Mieten und erhöht die Zahlungsbereitschaft der potenziellen Käufer. Es besteht damit die Gefahr, dass eine staatliche Wohneigentumsförderung zu einer Verstärkung von Immobilienblasen führt (IWF 2009; OECD 2009).

Der Gefahr einer potentiellen Überschuldung lässt sich entgegenhalten, dass das kreditsprechende Institut die Bonität der angehenden Wohneigentümer/innen zu prüfen hat. Die Kreditinstitute prüfen vor einer Kreditvergabe die Tragbarkeit bei ihren Schuldner/innen. Ausserdem liegt nach marktüblichen Bedingungen die Obergrenze für eine 1. Hypothek bei 65 Prozent des Verkehrswertes einer Liegenschaft, für eine 2. Hypothek werden höchstens weitere 15 Prozent des Verkehrswertes gewährt. Eine Umfrage (Comparis und GfS) des Jahres 2006 zeigt, dass etwa 8 Prozent der Hypothekennehmer eine Belehnung von über 80 Prozent des Liegenschaftswerts haben. Die durchschnittliche Belehnung liegt bei 54 Prozent. Gesamthaft lässt sich insofern keine klare Aussage machen, inwiefern ein Wohneigentumserwerb ein finanzielles Hochrisiko für bestimmte Haushaltsgruppen darstellen kann. Zu erwähnen ist ausserdem, dass ein steigendes Zinsniveau tendenziell auch steigende Mietpreise impliziert. Abbildung 1 zeigt, dass sich die Immobilien- und Mietpreise über einen längerfristigen Horizont in die gleiche Richtung entwickeln.

Die konkreten finanziellen Aspekte, die für die privaten Haushalte mit den jeweiligen Förderinstrumenten verbunden sind, werden in Abschnitt 4 aufgezeigt und sind auch im Anhang in Tabellenform zusammengefasst. Im Folgenden wird eine allgemeine gesellschaftspolitische und volkswirtschaftliche Beurteilung der Wohneigentumsförderung vorgenommen.

3.2 Gesellschaftspolitische Bewertung von Wohneigentum und staatlichen Förderinstrumenten

Von den Befürwortern der staatlichen Wohneigentumsförderung wird neben dem Verfassungsauftrag insbesondere der gesellschaftliche Nutzen, der mit einer hohen Wohneigentumsquote einhergeht, in den Vordergrund gerückt. In diesem Zusammenhang ist zwischen zwei verschiedenen Dimensionen zu unterscheiden:

- **Wohneigentum stiftet dem jeweiligen Eigentümer einen Nutzen auf persönlicher Ebene:** Als persönlicher Nutzen, welcher mit Wohneigentum verbunden ist, wird oft die Wohnsicherheit (Schutz vor Kündigung) und die Wohnzufriedenheit (freie Gestaltungsmöglichkeit des Wohnraums) erwähnt. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass der persönliche Nutzen, welcher Wohneigentum stiftet, keine Rechtfertigung für einen staatlichen Eingriff gibt. Denn jeder Konsum (Reisen, Autokauf etc.) ist mit persönlichem Nutzen verbunden, der je nach Individuum jeweils sehr unterschiedlich ist. Die staatlichen Gelder, welche für die Wohnfinanzierung benötigt werden, stehen den Haushalten über eine höhere Steuerlast nicht mehr für andere Konsumzwecke zur Verfügung. Es muss jedoch angenommen werden, dass private Haushalte besser als der Staat wissen, was sie in welchem Umfang konsumieren möchten. Den Haushalten sollte insofern selber überlassen werden, ob sie ihr Geld für andere Konsumzwecke oder für den Erwerb von Wohneigentum verwenden möchten.
- **Wohneigentum verursacht positive externe Effekte und erhöht die soziale Stabilität der Gesellschaft** (vgl. Voigtländer 2006, S. 31 ff.): Wissenschaftlich ist umstritten, inwiefern mit einer höheren Wohneigentumsquote auch eine Erhöhung der sozialen Stabilität in Quartieren und Stadtvierteln einhergeht und damit ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen (positiver externer Effekt) erzielt wird. Argumentiert wird in diesem Zusammenhang, dass Wohneigentümer/innen nicht nur ihre Immobilie erhalten möchten, sondern auch die Umgebung und die nachbarschaftlichen Kontakte pflegen und sich für die Schul- und Kommunalpolitik einsetzen.

Voigtländer (2006) kommt in Bezug auf Deutschland zum Schluss, dass der gesellschaftliche Nutzen anhand der Wohneigentumsbildung von geringer Bedeutung ist:

„Dass durch einen größeren Kreis von Selbstnutzern ein Viertel oftmals an sozialer Stabilität gewinnt, hängt nicht so sehr mit den Besitzverhältnissen zusammen, sondern vielmehr damit, dass ein anderes Klientel in ein Viertel zieht. So sind die Einkommen, die Bildung und die familiäre Stabilität von Eigentümerhaushalten oftmals höher, was sich stabilisierend auf die Nachbarschaft auswirken kann. Dieser Effekt lässt sich jedoch nicht nur durch eine höhere Wohneigentumsquote, sondern auch über die Bereitstellung qualitativ attraktiverer Mieteinheiten realisieren (Voigtländer 2006, S. 33).“

Ausserdem sei nicht bekannt, wie hoch der eventuell entstandene Nutzen durch das soziale Engagement sei² und damit Steuergelder für Wohneigentumsfördermassnahmen verwendet werden sollten. Bei Stockwerkeigentum besteht ausserdem das Problem, dass sich Eigentümer unter Umständen nicht einig darüber werden, ob, wann und in welchem Ausmass eine Renovation des Objektes vorgenommen werden soll.

Wohneigentum kann aber weitere positive externe Effekte verursachen, wenn es als zukünftige Altersvorsorge dient und damit vermieden wird, dass Personen im Rentenalter zum Sozialfall werden und dann auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Allerdings werden mit der zweiten und dritten Säule diese positiven externen Effekte bereits erzielt, eine weitere Ausweitung von Wohneigentumsmassnahmen dürfte das Armutrisiko im Alter somit nicht weiter reduzieren. Durch den Vorbezug von Guthaben der zweiten Säule und der Säule 3a für Wohneigentumszwecke wird den Vorbezüger/innen ausserdem die Freiheit gelassen, selber zu entscheiden, in

² So stellt sich beispielsweise die Frage, ob sich für alle Quartierbewohner ein Nutzen ergibt, wenn die Gärten der Wohneigentümer gut gepflegt sind.

welcher Form sie für das Alter vorsorgen möchten. Da beim Wohneigentumserwerb lediglich eine Umschichtung der Vorsorgegelder, nicht jedoch ein Vermögensverzehr³ stattfindet, bleibt das Vorsorgeziel und damit die positiven externen Effekte der Alterssicherung für die Gesellschaft erhalten. Unabhängig von dieser Beurteilung ist zu konstatieren, dass die steuerliche Privilegierung des Vorbezugs einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

Gesamthaft lässt sich festhalten, dass unter gesellschaftlichen Aspekten die staatliche Wohneigentumsförderung in Frage gestellt werden muss. Dies gilt jedoch weniger für die Vorbezugsmöglichkeiten von Geldern der 2.Säule und der Säule 3a.

3.3 Volkswirtschaftliche Beurteilung der Wohneigentumsförderung

Aus ökonomischer Sicht können die Vor- und Nachteile der Wohneigentumsförderung unter folgenden Kriterien evaluiert werden: Effizienz, Inzidenz, Wachstum, Mobilität sowie Ressourcenverbrauch.⁴

Für die ökonomische Bewertung ist zwischen einer Subjekt- und einer Objektförderung zu unterscheiden: Die Subjektförderung orientiert sich direkt an den zu fördernden Wohneigentumserwerber/innen, während die Objektförderung am Wohneigentum selber ansetzt. Die Subjektförderung kann entweder über steuerliche Massnahmen erfolgen, indem sie am steuerbaren Einkommen der Haushalte ansetzt, oder über ausserfiskalische Instrumente (Direktförderung) erfolgen. Im Vergleich zu steuerlichen Massnahmen können ausserfiskalische Instrumente besser an bestimmte Kriterien geknüpft werden (z.B. bestimmte Wohnraum- oder Bodenflächenrestriktionen, Haushaltgrösse, Haushaltseinkommen, Bauvorschriften etc.). Mit ausserfiskalischen Massnahmen lassen sich daher die unerwünschten Mitnahmeeffekte und der Ressourcenverbrauch besser kontrollieren als mit steuerlichen Massnahmen.

Im Tabellenanhang werden die einzelnen Förderinstrumente einzeln nach diesen Kriterien evaluiert. Die folgende Betrachtung bezieht sich auf eine generelle Analyse der ökonomischen Auswirkungen, welche auf sämtliche Wohneigentumsfördermassnahmen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – zutreffen:

1. **Ineffizienz der Wohneigentumsförderung aufgrund von Verzerrungen:** Eine staatliche Wohneigentumsförderung verzerrt erstens die Entscheidungen der privaten Haushalte bezüglich der Form des Wohnens. Durch die staatliche Förderung entscheiden sich Haushalte vermehrt dafür, Wohnraum zu erwerben anstatt zu mieten, obwohl sie bei den bestehenden Marktpreisen eigentlich lieber mieten würden. Zweitens haben angehende Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer auch einen Anreiz, eine grössere Liegenschaft zu erwerben als sie es täten, wenn das selbstgenutzte Wohneigentum steuerlich nicht privilegiert würde. Drittens verzichten private Haushalte durch den erhöhten Sparanreiz auf Konsum zugunsten des Erwerbs von Wohneigentum in der Zukunft. Insofern wird die Konsum-Sparenentscheidung der privaten Haushalte verzerrt. Schliesslich wird auch die Entscheidung über die Ausgestaltung des Anlageportfolios durch eine Wohneigentumsförderung beeinflusst: Haushalte verzichten tendenziell auf Anlagen mit höheren Marktrenditen zugunsten von Wohneigentum (Verzerrung zwischen verschiedenen Sparformen) und sind eher bereit, ein höheres Klumpenrisiko einzugehen.

Die Nachfrage wird durch die Wohneigentumsförderung also künstlich verzerrt und es wird damit in ein zuvor effizientes Marktergebnis eingegriffen, weshalb Wohlfahrtsverluste entstehen (Daepf 2006). Hinzu kommt, dass ein Teil der privaten Haushalte finanziel-

³ Die potenziellen Gefahren, die mit einem Vorbezug von Geldern aus der 2. Säule verbunden sind, werden in Abschnitt 4.1 diskutiert.

⁴ Die finanziellen Auswirkungen auf die öffentliche Hand und die privaten Haushalte (Verteilungswirkungen) werden in Abschnitt 4 im Rahmen der jeweiligen Fördermassnahmen diskutiert.

le Zuwendungen des Staates für eine Handlung erhalten, die sie auch ohne staatliche Förderung vorgenommen hätten. Je nach Ausgestaltung sind diese sog. Mitnahmeeffekte unterschiedlich hoch. Dadurch werden zusätzlich die Effektivität und Effizienz von Massnahmen im Zusammenhang mit Wohneigentum beeinträchtigt.

2. **Inzidenz nicht nur bei Erwerber/innen von Wohneigentum:** Selbst wenn die Mitnahmeeffekte gering sind und durch das Förderinstrument die Nachfrage nach Wohneigentum steigt, bedeutet dies noch nicht, dass die Wohneigentumsquote im gleichen Ausmass wie die Nachfrage wächst. Kann das Wohnungsangebot aufgrund räumlich-topografischer Restriktionen nicht oder nur unzureichend ausgeweitet werden (dies gilt insbesondere für Ballungszentren), so steigen mit der Nachfrage auch die Immobilienpreise. Dies bedeutet, dass das staatliche Förderziel nicht oder nur teilweise erreicht wird, weil die Erwerberinnen und Erwerber höhere Kaufpreise für ihr Wohneigentum entrichten müssen. Ein Teil der Wohneigentumsförderung kapitalisiert sich insofern in den Immobilienpreisen. Mit anderen Worten: Die Subventionen gehen teilweise in Form höherer Immobilienpreise verloren, was einer Förderung der bisherigen Wohneigentümer/innen gleichkommt. Empirische Studien finden für die Schweiz statistische Bestätigung für eine Kapitalisierung von Steuerbelastungsunterschieden (Feld und Kirchgässner 1997; Hilber 1998; Salvi et al. 2004).⁵ Allerdings gibt es keine gesicherten Erkenntnisse darüber, wie hoch dieser Kapitalisierungsgrad ist.

Steuerlich gefördertes Ansparen für Wohneigentumszwecke (Säule 3a, Bausparen) bzw. der Anreiz für einen hohen Fremdfinanzierungsanteil (aktuelle Eigenmietwertbesteuerung) steigern die Nachfrage von steuerlich attraktiven Produkten gegenüber anderen Anlageformen. Eine Subventionierung bestimmter Sparformen wirkt als indirekte Begünstigung der Anbieter (Banken und andere Finanzinstitute). Wer rational spart, wird nämlich bei einer staatlichen Förderung bestimmter Sparformen geringere Renditen dieser Sparformen in Kauf nehmen, weil er auf die gesamte Rendite (inkl. Förderung) achtet. Die Anbieter der geförderten Produkte können deshalb je nach Wettbewerbssituation schlechtere als marktübliche Konditionen bieten und stossen trotzdem auf Interesse, wodurch die Anbieter ein sogenanntes Renteneinkommen generieren. Besonders deutlich wird dies bei der aktuellen Eigenmietwertbesteuerung: Haushalte haben einen steuerlichen Anreiz, den Beleihungsgrad ihrer Immobilie hoch zu halten und die nicht zur Tilgung verwendeten Mittel anderweitig anzulegen. Dafür nehmen sie auch höhere Hypothekbelastungen in Kauf. Für die Banken ergeben sich dadurch eine Ausweitung der Bilanzsummen und über die erzielbaren Margen höhere Gewinne.

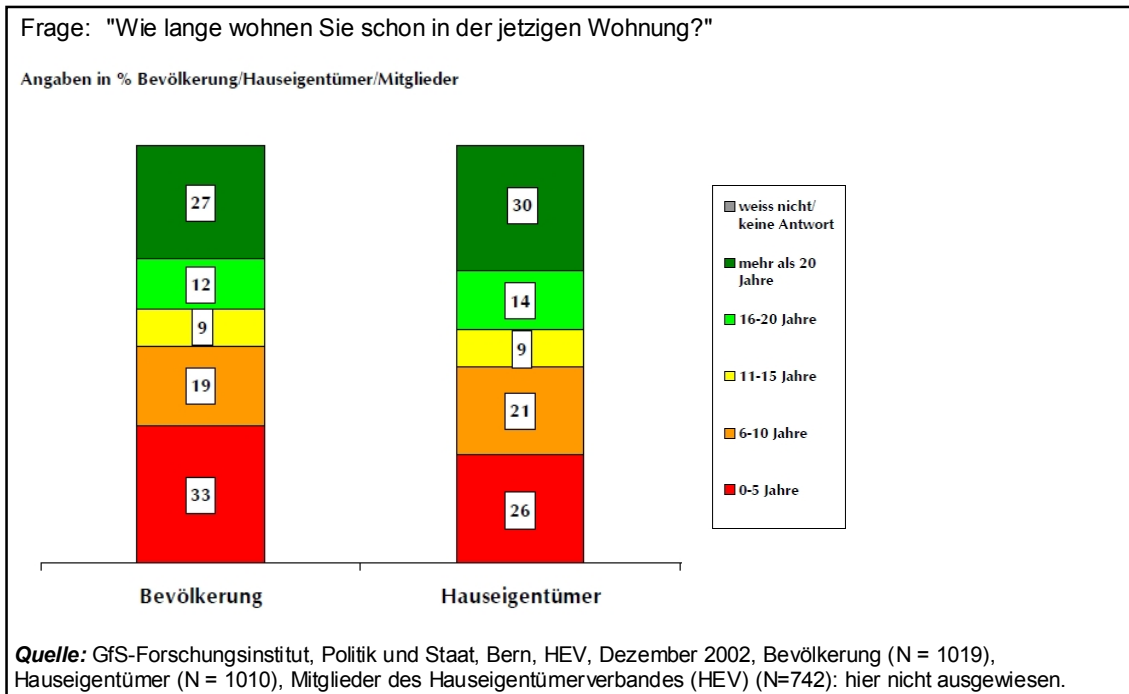
3. **Negative Wachstumswirkungen:** Auf den ersten Blick scheint eine staatliche Wohneigentumpolitik über die Stimulierung der Bauwirtschaft positive Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum auszuüben (Füeg und Studer 2005). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die vom Staat und von den privaten Haushalten eingesetzten Ressourcen für Wohneigentum auch für andere Konsumzwecke und/oder Investitionsprojekte eingesetzt werden könnten (sogenannte Opportunitätskosten). Durch die staatliche Wohnungsbauförderung werden produktivitätserhöhende und damit wachstumswirksame Investitionen im Unternehmenssektor durch Wohnbauinvestitionen im Privatsektor, welche keine direkten Auswirkungen auf die Produktivität haben, verdrängt.
4. **Wohneigentümer/innen sind in der Regel weniger mobil als Mieter:** Darauf deuten auch Umfrageergebnisse des GfS aus dem Jahr 2002 (vgl. Abbildung 2). Insgesamt wohnen immerhin 39 Prozent der befragten Bevölkerung seit mindestens 16 Jahren in derselben Wohnung. Betrachtet man nur die Wohneigentümer/innen, so steigt dieser

⁵ Die zitierten Studien untersuchen jeweils, wie sich regionale Steuerbelastungsunterschiede in den Bodenpreisen kapitalisieren. Sofern Fördermassnahmen gebietsabhängig sind (bspw. sind die Steuereinsparungen bei Abzügen vom steuerbaren Einkommen aufgrund von Steuerbelastungsunterschieden verschieden), so lassen sich die zitierten Ergebnisse auch auf Fördermassnahmen übertragen.

Anteil auf 44 Prozent. 33 Prozent der Bevölkerung wohnt hingegen weniger als sechs Jahre in der gleichen Wohnung, bei den Hauseigentümern sind es 26 Prozent.⁶

Eine Mietwohnung kann in der Regel innerhalb kurzer Zeit gewechselt werden. Demgegenüber kann der Verkauf eines Hauses – sofern erst einmal der Entscheid für einen Verkauf gefällt worden ist – lange dauern. In entlegenen Regionen mit illiquiden Häusermärkten besteht weiterhin das Risiko, dass die Immobilie mit einem erheblichen Abschlag verkauft werden muss (Schellenbauer 2008). Internationale Forschungsergebnisse haben Evidenz dafür gefunden, dass mit einer hohen Wohneigentumsquote auch die Arbeitslosenrate steigt (Oswald 1996; Pehkonen 1999). Es bleibt allerdings fraglich, inwiefern dieses Ergebnis auch für die geografisch kleine Schweiz zutrifft.

Abbildung 2: GfS-Forschungsinstitut: Befragung über die Wohndauer



5. **Höhere Wohneigentumsquote führt zu erhöhtem Ressourcenverbrauch (Boden-nutzung):** Der durchschnittliche Wohnflächenbedarf je Person, die in einem Mieterhaushalt wohnt, beträgt 39 m². Bei den Eigentümerhaushalten ist der Flächenbedarf mit 50m² je Haushaltsmitglied 28 Prozent höher (vgl. Abbildung 3). Am deutlichsten sind die Unterschiede bei den kleineren Haushalten. Alleinstehende beanspruchen durchschnittlich 110 m² Wohnfläche, wenn sie Eigentümer/innen sind, und 67 m² als Mieter/innen. Leben zwei Personen in der Liegenschaft, benötigt jede Wohneigentümerin und jeder Wohneigentümer noch 64 m² gegenüber 43m² bei den Mieterinnen und Mietern.⁷

Auch bei grösseren Haushalten zeigt sich, dass die Unterschiede bestehen bleiben: Der Wohnbedarf je Person ist in einem Eigentümerhaushalt deutlich höher als in einem vergleichbaren, gleich grossen Mieterhaushalt. Die Folge ist, dass bei einer Ausweitung der Wohneigentumsquote erhöhte Anstrengungen in Bezug auf verdichtetes Bauen unternommen werden müssen oder aber neue Bauzonen zu erschliessen sind. Zahlen aus der Volkszählung 2000 (BFS 2004, S. 27) zeigen, dass zwei Drittel der Wohneigentü-

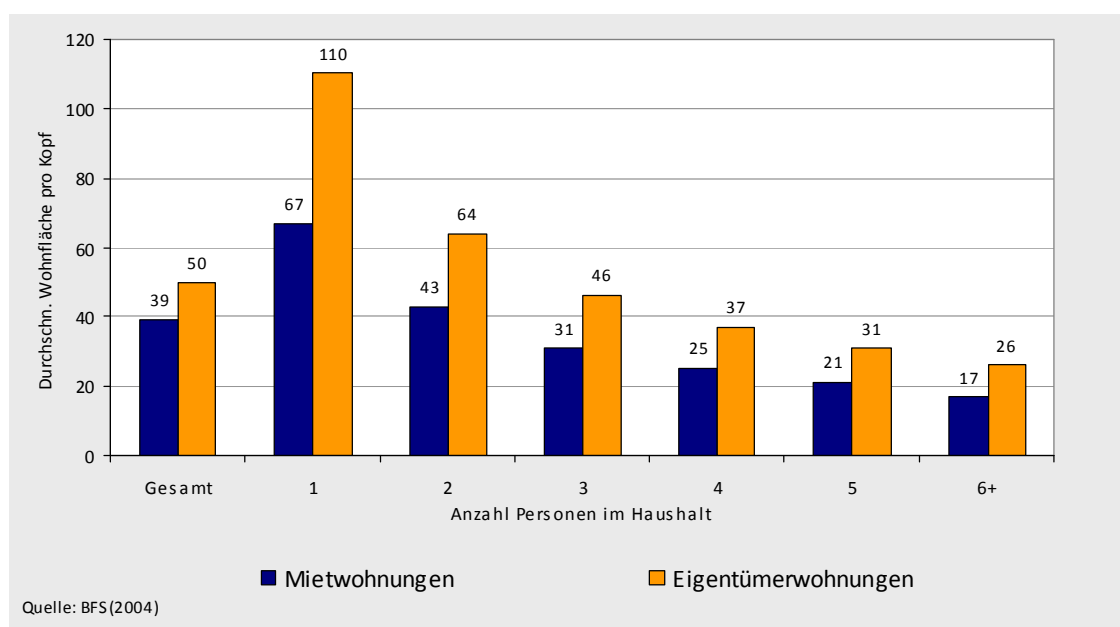
⁶ Auch bezüglich der geografischen Mobilität zeigt die Befragung, dass Wohneigentümer mit 77% der Befragten eher damit rechnen, in den nächsten zehn Jahren immer noch im gleichen Wohnobjekt oder der gleichen Region zu wohnen. Bei der Gesamtpopulation sind es 72%. Nicht ersichtlich aus der Umfrage wird, ob die Sesshaftigkeit der Befragten auch auf andere Faktoren als die Wohneigentumsverhältnisse zurück zu führen ist, wie beispielsweise die zunehmende Immobilität mit steigendem Alter (Wohneigentümer sind tendenziell älter als Mieter).

⁷ Ein Teil des Unterschieds im Wohnflächenbedarf zwischen Eigentümer/innen und Mieter/innen dürfte indes auch auf andere Faktoren, wie Alters- und Einkommensunterschiede zwischen den beiden Gruppen, zurückzuführen sein.

mer/innen Alleineigentümer eines Hauses sind. Damit bewohnt nur ein Drittel der Befragten ein Stockwerkeigentum (22,7%) oder Miteigentum an einem Haus (10,7%). Diese Zahlen zeigen auf, dass eine höhere Wohneigentumsquote ohne Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen (insb. höhere Bodenpreise) unabdingbar zu einer erhöhten Bodennachfrage führt, was die Zersiedelung fördert. Unter dem Aspekt der nachhaltigen Ressourcennutzung sind Wohneigentumsfördermassnahmen daher negativ zu beurteilen.

Besonders augenfällig wird der hohe Wohnflächenbedarf von Eigentümerhaushalten bei den über 65-Jährigen (BFS 2004): 55,8 Prozent belegen eine Liegenschaft mit einer geringen Wohndichte, das heisst, dass einem Haushalt mindestens drei Zimmer mehr zur Verfügung stehen als er Personen hat. Zum Vergleich: Bei den Mieterhaushalten der gleichen Altersgruppe beträgt dieser Anteil lediglich 17,6 Prozent.

Abbildung 3: Durchschnittliche Wohnfläche in m² und pro Kopf nach Haushaltsgrösse, 2000



Wie die obig besprochenen Evaluationskriterien aufzeigen, ist eine Wohneigentumsförderpolitik unter allen fünf ökonomischen Kriterien negativ zu beurteilen. Wohneigentumsförderung lässt sich demnach nicht mit ökonomischen Argumenten⁸ rechtfertigen.

⁸ Der Aspekt der (Um-)Verteilung wird im Rahmen der finanziellen Auswirkungen der Wohneigentumsfördermassnahmen in den jeweiligen Unterabschnitten der Fördermassnahmen diskutiert.

4 Instrumente zur Förderung von Wohneigentum

4.1 Wohneigentumsförderung mit Mitteln aus der 2. Säule

4.1.1 Ausgestaltung des Instruments

4.1.1.1 Einführung

Seit dem 1. Januar 1995 ist gemäss Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) die Verwendung des Vorsorgeguthabens für folgende Zwecke möglich:

- Erwerb, Erstellung, Renovation oder Vergrösserung von Wohneigentum;
- Rückzahlung von Hypothekendarlehen;
- Erwerb von Beteiligungen am Wohneigentum.

Die Guthaben aus der 2. Säule für den Erwerb von Wohneigentum können auf zwei Arten bezogen werden: entweder als Vorbezug des Altersguthabens (Art. 30c BVG und 331e OR) oder in Form einer Verpfändung des Altersguthabens (Art. 30c BVG und 331e OR).

Eine grundlegende Voraussetzung für den Vorbezug wie auch die Verpfändung ist, dass die versicherte Person das Wohneigentum selbst bewohnt, d. h. es muss dem „eigenen Bedarf“ dienen (Art. 30c Abs. 1 BVG und Art. 4 WEFV). Das Vorsorgeguthaben aus der 2. Säule kann somit nicht für die Finanzierung eines weiteren Wohneigentums verwendet werden (Zweitwohnung oder Ferienwohnung). Gemäss Artikel 2 Absatz 1 WEFV sind die Wohnung und das Einfamilienhaus zulässige Objekte des Wohneigentums. Zulässige Formen von Wohneigentum sind gemäss Absatz 2 desselben Artikels:

- a. das Eigentum;
- b. das Miteigentum, namentlich das Stockwerkeigentum;
- c. das Eigentum der versicherten Person mit ihrem Ehegatten oder mit der eingetragenen Partnerin oder dem eingetragenen Partner;
- d. das selbstständige und dauernde Baurecht.

Nach Artikel 30c Absatz 3 BVG und 331e Absatz 3 OR kann der Versicherte auch für den Erwerb von Anteilscheinen einer Wohnbaugenossenschaft oder ähnlicher Beteiligungen einen Vorbezug verlangen, wenn er eine so mitfinanzierte Wohnung selbst benutzt.

4.1.1.2 Begrenzung des Vorbezugs

Es kann nur alle fünf Jahre ein Vorbezug geltend gemacht werden (Art. 5 Abs. 3 WEFV).

Für Versicherte über dem 50. Lebensjahr ist der Betrag gesetzlich begrenzt, damit bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters die Mindestvorsorge gewährleistet ist. Gemäss Artikel 30c Absatz 2 BVG und 331e Absatz 2 OR dürfen Versicherte, die das 50. Lebensjahr überschritten haben, höchstens den grösseren der beiden nachfolgenden Beträge beziehen: Die Freizüigkeitsleistung, auf die sie im Alter von 50 Anspruch gehabt hätten, oder die Hälfte der Freizüigkeitsleistung, die sie im Zeitpunkt des Bezuges beanspruchen können. Beispiel: Eine versicherte Person verfügt mit 50 Jahren über ein Altersguthaben von 300'000 Franken und mit 55 Jahren über eines von 400'000 Franken. Im Alter von 55 kann sie einen Vorbezug von höchstens 300'000 Franken beanspruchen. Ein weiteres Beispiel: Das Altersguthaben einer versicherten Person beträgt mit 50 Jahren 100'000 Franken und mit 60 Jahren 250'000 Franken. Mit 60 Jahren kann sie einen Vorbezug von höchstens 125'000 Franken beanspruchen.

Nach Artikel 30c Absatz 1 BVG ist der Vorbezug nur bis 3 Jahre vor Erreichen des Alters möglich, welches im Vorsorgereglement für den Anspruch auf Altersleistungen festgesetzt ist.

Ausserdem kann die Vorsorgeeinrichtung für den Fall einer Unterdeckung in ihrem Reglement festhalten, dass Vorbezüge für die Rückzahlung von Hypothekendarlehen (und Verpfändung) während der Dauer einer Unterdeckung zeitlich und betragsmässig eingeschränkt oder ganz verweigert werden können (Art. 30f BVG und 6a WEFV).

4.1.1.3 Verpfändung

Gemäss Artikel 30b BVG kann der Versicherte den Anspruch auf Vorsorgeleistungen oder einen Betrag bis zur Höhe seiner Freizügigkeitsleistung nach Artikel 331d OR verpfänden. Eine Verpfändung ist möglich bis drei Jahre vor Entstehung des Anspruchs auf Altersleistungen (Art. 30b BVG und 331d Abs. 1 OR). Auch bei der Verpfändung wird der Betrag ab dem 50. Lebensjahr begrenzt. Der Versicherungsschutz bleibt grundsätzlich bestehen. Er wird nur berührt, wenn es zu einer Pfandverwertung kommt.

4.1.1.4 Auswirkungen des Vorbezugs auf Vorsorgeleistung, Rückzahlung und Einkauf

Mit dem Vorbezug wird auch der Anspruch auf die Vorsorgeleistung in gleichem Umfang gekürzt. Allerdings besteht für die Vorbezüger die Möglichkeit, einerseits über eine Zusatzversicherung etwaige Leistungskürzungen bei Tod oder Invalidität zu verhindern. Andererseits besteht jederzeit die Möglichkeit (bis zu drei Jahren vor Anspruch der Rentenleistung) eine Rückzahlung des Vorsorgeguthabens vorzunehmen.

Möchte die versicherte Person zur Verbesserung ihrer Vorsorge zusätzlich Einkäufe tätigen, muss sie zuerst allfällige frühere Vorbezüge zurückbezahlen (Art. 79b Abs. 3 2. Satz BVG).

4.1.2 *Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte*

Für eine ausführliche sozioökonomische Analyse über die Vorbezüger wird auf die Auswertung im Anhang 2 verwiesen. Die folgende Diskussion orientiert sich an den Ergebnissen einer Studie von Hornung et al. aus dem Jahr 2003, welche eine **Wirkungsanalyse** der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge beinhaltet.

Die Studie kam zu folgendem Schluss (Hornung et al. 2003; S. 34 und 73):

Die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF) ist **insgesamt positiv** zu beurteilen. Sie hat bisher zahlreiche erwünschte Wirkungen gezeigt:

- Bei einem bedeutenden Teil der Nutzniesser und Nutzniesserinnen von WEF handelt es sich um Schwellenhaushalte, die ohne dieses Finanzierungsinstrument kein Wohneigentum hätten erwerben können. Denn das Vorbezugskapital aus der 2. Säule dient als Eigenkapital für den Erwerb von Wohneigentum, womit sich der Fremdkapitalbedarf und dadurch die Zinslast auf dem Wohneigentum verringern.
- Die WEF leistet einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag zur Erhöhung der Wohneigentumsquote.
- Mit WEF werden keine Luxusobjekte finanziert.
- WEF wirkte raumplanerisch in erwünschtem Sinn: WEF-finanziertes neu erstelltes Wohneigentum trägt weniger zur Zersiedelung der Landschaft bei als die Gesamtheit aller seit 1995 neu erstellten Einfamilienhäuser.

Mit der WEF sind allerdings auch einzelne Probleme und unerwünschte Nebenwirkungen verbunden, welche die positive Bilanz jedoch nur wenig schmälern. Zu erwähnen sind die folgenden unerwünschten Effekte:

- Die Zusatzversicherungen zur Schliessung einer durch den Vorbezug oder die Verpfändung entstandenen Versicherungslücke sind relativ teuer.
- Durch den Vorbezug werden die künftigen Vorsorgeleistungen vermindert. Um eine solche Leistungskürzung zu verhindern, können die Versicherten den Vorbezug zurückbezahlen und danach weitere Einkäufe tätigen. Je nach Reglement der Vorsorgeeinrichtung kann der Rückzahlungsbetrag höher ausfallen als der getätigte Vorbezug inklusive Zinsen.

Die Auswirkungen der durch Vorbezüge verminderten Versicherungsleistungen können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden, da die meisten Vorbezüger und Vorbezügerinnen das Pensionsalter noch nicht erreicht haben. Aus der Befragung der Vorbezüger/innen ist aber bekannt, dass bisher Fälle aufgetreten sind, in denen sich Rentenbezüger und -bezügerinnen finanziell in erheblichem Masse einschränken mussten, weil der Vorbezug aus der 2. Säule eine wesentliche Renteneinbusse zur Folge hatte: Betroffen sind gemäss Befragung 12,9 Prozent der über 63-jährigen Frauen bzw. der über 65-jährigen Männern und 24,2 Prozent der Frauen zwischen 60 und 62 Jahren und der Männern zwischen 60 und 64 Jahren (Hornung et al. 2003, S. 46, Tabelle 21). Allerdings sind diese Ergebnisse von beschränkter Aussagekraft, da die Stichprobe der Befragung sehr klein ist.⁹ Auch lässt sich fragen, ob die finanzielle Situation der befragten Personen besser wäre, wenn sie keinen Vorbezug getätigt und dafür im Alter nun Mieten zu bezahlen hätten.

Weniger als zwei Drittel der befragten Vorsorgeeinrichtungen (61,7 %) nehmen bei Vorbezüger/innen im Invaliditätsfall Kürzungen vor. Bei Todesfällen sind es 69,6 Prozent (Witwer- und Witwenrente) bzw. 63 Prozent (Waisenrente). Einige Vorsorgeeinrichtungen gewährleisten für die Risiken Invalidität und Tod auch bei Vorbezug weiterhin die volle Versicherungsdeckung (Hornung et al. 2003, S. 43 ff. Tabelle 19).

Der Rückgriff auf die 2. Säule zur Finanzierung von Wohneigentum kann also nicht nur im Zeitpunkt des Altersrücktritts zu finanziellen Engpässen führen (tiefere Altersleistungen), sondern auch schon im Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Vorbezugs (Kürzungen bei den Invaliditäts- und Todesfalleistungen, sofern sie auf dem angesparten Kapital basieren). Deswegen und aufgrund des Verfassungsauftrags ist nicht auszuschliessen, dass die Ausrichtung einer Kapitalleistung aus der 2. Säule auf längere Sicht eingeschränkt werden könnte, beispielsweise über eine Beschränkung auf den überobligatorischen Teil.

Die Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (Hornung et al., 2003) beinhaltet auch zahlreiche Statistiken zu den **Vorbezügen** und der Verpfändung: Zirka jeder **hundertste** Versicherte verlangt einen Vorbezug (Jahresdurchschnitte). Meist werden Beträge unter 60'000 Franken vorbezogen. **Verpfändungen sind bedeutend weniger häufig** (sie machen etwa 15 Prozent aller Vorbezüge aus). Mehr als die Hälfte der Vorbezüger und Vorbezügerinnen verfügt in der Untersuchungsperiode 1995–2000 über ein Haushaltseinkommen von weniger als 100'000 Franken. Etwas mehr als ein Fünftel aller Vorbezüge werden von Haushalten mit einem Einkommen zwischen 80'000–100'000 getätigt und ein knappes weiteres Fünftel von Haushalten mit einem Einkommen zwischen 60'000–80'000 Franken. Ohne Rückgriffsmöglichkeit auf das Guthaben aus der 2. Säule könnten diese sogenannten Schwellenhaushalte (Haushalte mit einem Einkommen zwischen 60'000 und 100'000 Franken) mangels ausreichendem Eigenkapital möglicherweise kein Wohneigentum erwerben. Die meisten Vorbezüge werden von Personen zwischen 30 und 44 Jahren getätigt, wobei die Gruppe der 35–39-Jährigen besonders stark vertreten ist.

⁹ Von den insgesamt 7'102 versandten Fragebogen konnten 1'939 ausgewertet werden, was einer Rücklaufquote von rund 27 Prozent entspricht. In Relation zur Gesamtzahl aller 175'312 Personen, die gemäss Datenbank der ESTV zwischen 1995 und 2001 einen Vorbezug aus der 2. Säule getätigt hatten, machen die 1'939 auswertbaren Antworten der schriftlichen Befragung einen Anteil von 1,1 Prozent aus (vgl. Hornung et al. 2003, S. 5).

Die Mittel der beruflichen Vorsorge erweisen sich gemäss Wirkungsanalyse als ein geeignetes und zielgerichtetes Mittel, um Schwellenhaushalten zu Wohneigentum zu verhelfen, und sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Wohneigentumsquote.¹⁰

4.1.3 *Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand*

Der Vorbezug aus der 2. Säule wird, wie der Kapitalbezug der 2.Säule und der Säule 3a, steuerlich privilegiert behandelt: Er wird bei der direkten Bundessteuer gesondert vom übrigen Einkommen und lediglich zu einem Fünftel des ordentlichen Tarifs besteuert.

Es existieren keine Zahlen darüber, wie hoch die jährlichen Mindereinnahmen der öffentlichen Hand aufgrund des Vor- bzw. Kapitalbezugs aus der 2. Säule ausfallen. Allerdings lassen sich die folgenden Näherungswerte bestimmen:

1. Gemäss Statistik der direkten Bundessteuer wurden in 2006 Kapitalleistungen (2. Säule und Säule 3a) aus Vorsorge in Höhe von 12,0 Milliarden Franken bezogen. Die Steuereinnahmen des Bundes aus diesen Kapitalleistungen betragen 158,6 Millionen Franken. Gemäss dem Konzept der sparbereinigten Einkommenssteuer (Steuerbefreiung in der Ansparphase, volle Besteuerung zum Zeitpunkt des Kapitalbezugs) müsste der ordentliche Steuertarif zur Anwendung kommen. Unter diesem Aspekt entgehen dem Bund jährlich Steuereinnahmen in Höhe von etwa 634,3 Millionen Franken. Hinzu kommen die Steuerausfälle aufgrund der gesonderten Besteuerung der Kapitalbezüge vom sonstigen Einkommen (niedrigerer Grenzsteuersatz).¹¹
2. Die Vorbezüge aus der 2.Säule für Wohneigentumszwecke betragen im Jahr 2006 2,5 Milliarden Franken und damit 21,2 Prozent (2,5 Mrd. / 12,0 Mrd.) der gesamten Kapitalbezüge. Die Steuerausfälle für den Bund aufgrund des Vorbezugs für Wohneigentumszwecke betragen damit mindestens 134,2 Millionen Franken (634 Mio. x 21,2%).

4.2 **Wohneigentumsförderung mit Mitteln der Säule 3a**

4.2.1 *Ausgestaltung des Instruments*

Die gebundene Selbstvorsorge (nachfolgend Säule 3a) ist seit dem 1. Januar 1986 gesetzlich möglich (Verordnung vom 13. November 1985 über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen, BVV3). Die Gelder der Säule 3a können bei einer Bankstiftung oder einer Versicherungseinrichtung angelegt werden.

Säule 3a sparen kann grundsätzlich jede Person, die erwerbstätig ist: Für Arbeitnehmende bildet die Säule 3a eine Ergänzung zu ihrer Vorsorge aus der 1. und 2. Säule. Bei selbständig erwerbstätigen Personen, für welche die 2. Säule fakultativ ist, hat die Säule 3a eine grössere Bedeutung: Sie dient ihnen als Ersatz der 2. Säule. Auch Personen, die Taggelder der Arbeitslosenversicherung beziehen, können eine Säule 3a bilden. Die Altersleistungen dürfen gemäss Art. 3 BVV3 frühestens fünf Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter der AHV ausgerichtet werden. Sie werden bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV fällig. Weist der Vorsorgenehmer nach, dass er weiterhin erwerbstätig ist, kann der Bezug bis höchstens fünf Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV aufgeschoben werden.

¹⁰ Siehe S. 6987 der Botschaft vom 18. September 2009 zu den Volksinitiativen «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» sowie «Eigene vier Wände dank Bausparen» (BBI 2009 6975 ff.).

¹¹ Nicht berücksichtigt sind ausserdem die Quellensteuererträge. Diese fallen an, falls die Kapitalbezieher im Ausland wohnen. Sofern die Quellensteuer aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen zurückerstattet wird, generiert die öffentliche Hand dadurch kein Steueraufkommen, weshalb die Steuerprivilegierung in diesen Fällen keine Steuerausfälle verursacht.

Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch eine vorzeitige Ausrichtung der Altersleistungen zulässig. Neben anderen Gründen (vgl. BVV3, Art. Abs. 2) ist ein Vorbezug möglich für Wohneigentumszwecke, d.h. für:

- Erwerb und Erstellung von Wohneigentum zum Eigenbedarf;
- Beteiligungen am Wohneigentum zum Eigenbedarf;
- Rückzahlung von Hypothekendarlehen. (BVV3, Art. 3, Abs. 3)

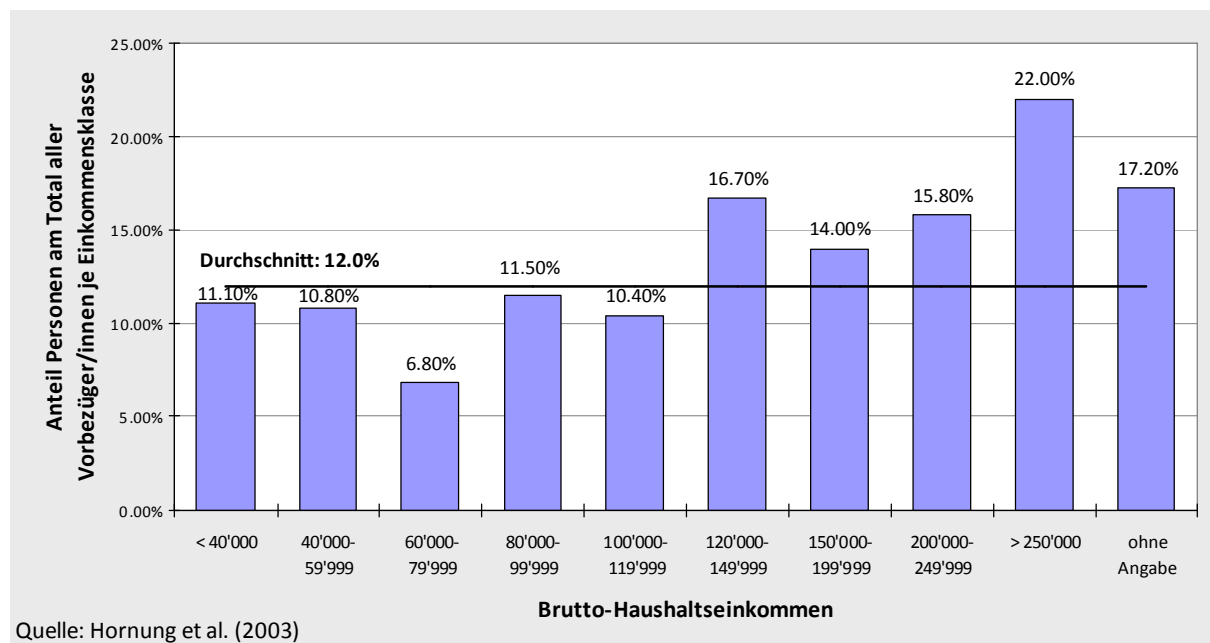
Als Kapitalleistungen aus Vorsorge werden diese Vorbezüge gesondert vom übrigen Einkommen mit einer Jahressteuer erfasst: bei der direkten Bundessteuer zu einem Fünftel der ordentlichen Tarife (Art. 38 DBG), bei den kantonalen Steuergesetzen gilt die verfassungsmässige Tarifhoheit der Kantone. Artikel 11 Absatz 3 StHG sieht als Grundsatz lediglich vor, dass die Vorbezüge getrennt vom übrigen Einkommen zu versteuern sind und einer vollen Jahressteuer unterliegen.

Wie in der 2. Säule ist ein Vorbezug aus der Säule 3a nur alle 5 Jahre möglich. Hingegen ist eine Rückzahlung der im Rahmen der Säule 3a vorzeitig ausgerichteten Vorsorgeleistungen nicht vorgesehen. Die Verordnung BVV 3 sieht auch keine Einschränkung nach dem 50. Altersjahr vor, da es sich um die freiwillige individuelle Vorsorge und nicht um die obligatorische berufliche Vorsorge handelt.

4.2.2 Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Im Zeitraum 1995-2002 haben gemäss Hornung et al. (2003) 12 Prozent aller Vorbezieherinnen und Vorbezieher, welche zu Wohneigentumszwecken Gelder aus der 2. Säule entnommen haben, auch auf Säule-3a-Gelder zurückgegriffen. Wie Abbildung 4 zeigt, nutzen diese Vorbezugsmöglichkeit Haushalte mit einem Einkommen über 120'000 überdurchschnittlich, Haushalte mit einem geringeren Einkommen unterdurchschnittlich.

Abbildung 4: Verwendung von Mitteln der Säule 3a für die Finanzierung von Wohneigentum (Anteil der Personen mit Säule-3a-Vorbezügen, die auch Vorbezüge aus der 2. Säule getätigt haben), 1995-2002



Angaben darüber, wie viel Prozent der Bevölkerung insgesamt Säule-3a-Guthaben für Wohneigentumszwecke vorbezogen haben, gibt es nicht. Die folgenden Aussagen beziehen sich daher auf die Nutzung des Vorsorgesparens im Gesamten: Aus einer Analyse der Steuerdaten des

Jahres 2005 geht hervor, dass rund 40 Prozent der erwerbstätigen Steuerpflichtigen Beiträge in die Säule 3a einzahlen. Dieser Anteil wird wesentlich vom steuerpflichtigen Einkommen bestimmt. Ausserdem leisten die Steuerpflichtigen nicht immer den maximal möglichen Betrag. Beispielsweise zahlen rund die Hälfte der Einverdiener-Haushalte den maximal möglichen Betrag ein. Auch hier hängt der einbezahlte Betrag wesentlich vom steuerbaren Einkommen ab. Die Hälfte der gesamten Beiträge an die Säule 3a entfällt auf die 20 Prozent der einkommensstärksten Steuerpflichtigen (Peters 2009). Diese Zahlen zeigen, dass die Säule 3a insbesondere von den mittleren bis oberen Einkommensschichten genutzt wird.

Die regressive Wirkung des Säule-3a-Abzugs ist somit auf zwei Faktoren zurückzuführen: erstens auf die Steuerprogression und zweitens auf die mit steigendem durchschnittlichem Einkommen wachsenden Vorsorgebeträge (Wahrscheinlichkeit und Betragshöhe eines Säule-3a-Abzugs steigt mit steigendem Einkommen).

In Tabelle 1 finden sich einige Beispielrechnungen, wie sich die Einkommenssteuerbelastung eines Doppelverdienerhaushalts mit zwei Kindern ändert, wenn dieser Säule-3a-Abzüge in Höhe von 13'132 Franken¹² geltend macht. Aufgeführt ist jeweils ein Kantonshauptort mit einer niedrigen (Zug), mittleren (Schaffhausen) und hohen (Neuchâtel) Einkommenssteuerbelastung.

Tabelle 1: Doppelverdiener-Familie mit zwei Kindern, jährliche Steuerersparnis (Bund, Kanton, Gemeinde) aufgrund eines Säule-3a-Abzugs in Höhe von 13'132 Franken

Bruttoeinkommen Haushalt (HH)	Zug				
	Steuer vor Abzug in Fr.	Steuer nach Abzug in Fr.	Steuerersparnis in %	Steuerersparnis in Fr.	Förderung in % von HH 1
HH 1: 80'000 Fr.	717	74	90%	643	100%
HH 2: 120'000 Fr.	4'012	2'369	41%	1'643	256%
HH 3: 200'000 Fr.	17'013	13'874	18%	3'138	488%
HH 4: 500'000 Fr.	87'141	83'831	4%	3'311	515%

Bruttoeinkommen Haushalt (HH)	Schaffhausen				
	Steuer vor Abzug in Fr.	Steuer nach Abzug in Fr.	Steuerersparnis in %	Steuerersparnis in Fr.	Förderung in % von HH 1
HH 1: 80'000 Fr.	4'217	2'413	43%	1'804	100%
HH 2: 120'000 Fr.	10'312	7'666	26%	2'645	147%
HH 3: 200'000 Fr.	30'758	26'102	15%	4'656	258%
HH 4: 500'000 Fr.	132'814	128'183	3%	4'630	257%

Bruttoeinkommen Haushalt (HH)	Neuchâtel				
	Steuer vor Abzug in Fr.	Steuer nach Abzug in Fr.	Steuerersparnis in %	Steuerersparnis in Fr.	Förderung in % von HH 1
HH 1: 80'000 Fr.	5'578	2'446	56%	3'132	100%
HH 2: 120'000 Fr.	15'194	11'302	26%	3'891	124%
HH 3: 200'000 Fr.	40'315	34'834	14%	5'481	175%
HH 4: 500'000 Fr.	156'471	151'080	3%	5'391	172%

Annahme: Auf Erstverdiener entfällt 70 Prozent des Haushaltseinkommens, restliche 30 Prozent entfällt auf Zweitverdiener.

Zwar bedeutet der Säule-3a-Abzug für die niedrigeren Einkommensgruppen eine prozentual stärkere Steuerreduktion. In absoluten Beträgen profitieren allerdings die oberen Einkommensgruppen aufgrund der Steuerprogression deutlich stärker als die unteren Einkommensgruppen. So beträgt beispielsweise die Steuerersparnis für Haushalte mit einem Bruttoeinkommen von 500'000 Franken in Schaffhausen 4'630 Franken, während die Einsparung für Haushaltsein-

¹² 13'132 Franken ist der maximal mögliche Abzug für ein Ehepaar (Steuerjahr 2010), falls beide unselbständig erwerbstätig sind (jeweils 6'566 Fr.).

kommen von 80'000 Franken 1'804 Franken beträgt. Der absolute Förderbeitrag ist also in den oberen Einkommensgruppen um das rund 2,6-fache höher als in den unteren Einkommensgruppen, obwohl beide Haushalte den gleichen Sparbeitrag geleistet haben. Im Kanton Zug beträgt die Förderung bei einem Haushalt mit einem Einkommen von 500'000 Franken sogar das rund 5,2-fache des Haushalts mit einem Einkommen von 80'000 Franken.

Beim Kapitalbezug für Wohneigentumszwecke erfolgt eine Besteuerung, die steuerlich privilegiert ist und unabhängig vom sonstigen steuerbaren Einkommen des jeweiligen Jahres festgesetzt wird. Dies bewirkt, dass alle drei Haushaltsgruppen – sofern sie ein gleich hohes Kapital vorbeziehen – Steuerzahlungen in gleicher Höhe entrichten müssen. Die Steuerentlastung während der Ansparphase hat also eine regressiv Wirkung, während die Besteuerung bei Vorbezug eine einkommensunabhängige Wirkung entfaltet. Je höher diese ausfällt, desto stärker sinkt die relative Vorteilhaftigkeit des Säule-3a-Abzugs der unteren Einkommensschichten gegenüber den oberen Einkommensschichten, womit die regressiv Wirkung des Abzugs weiter verstärkt wird.

Zusätzlich ist zu bemerken, dass die tatsächliche Höhe des Säule-3a-Anlagebetrags nur in wenigen Fällen dem maximal zum Abzug berechtigten Betrag entspricht. Dies führt dazu, dass die Wohneigentumsförderung regressiver ausfällt als in der obigen Tabelle 1 ersichtlich wird.

4.2.3 *Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand*

Die Beiträge an die Säule 3a verringern die Einnahmen der direkten Bundessteuer für natürliche Personen um etwa 6 Prozent (vgl. Peters 2009; für 2005 entsprach dies in etwa 450 Millionen Franken). Diese Mindereinnahmen werden bei der Besteuerung der Kapitalleistungen nur teilweise kompensiert, da diese zu einem niedrigeren Steuersatz erfolgt (siehe dazu auch Abschnitt 4.1.3). Die geschätzten Steuereinnahmen aus dem gesamten Kapitalbezug der dritten Säule betragen 2005 etwa 88 Millionen Franken,¹³ womit sich die Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer auf rund 360 Millionen Franken jährlich beziffern lassen. Der Anteil an den Mindereinnahmen, der auf den Vorbezug zugunsten des Erwerbs von Wohneigentum entfällt, kann mangels Daten nicht quantifiziert werden.

4.3 **Besteuerung des Eigenmietwerts**

4.3.1 *Ausgestaltung des Instruments*

Das heutige System der Eigenmietwertbesteuerung ist überwiegend mit einer steuerlichen Begünstigung von selbstgenutztem Wohneigentum verbunden, womit auch die Eigenmietwertbesteuerung ein Instrument zur Wohneigentumsförderung darstellt und dem gleichlautenden Verfassungsauftrag Rechnung trägt. Der Ansatzpunkt der steuerlichen Förderung liegt bei der milden Festlegung der Eigenmietwerte und einer Reihe vollumfänglich abzugsfähiger Aufwendungen:

- Die Eigenmietwerte liegen in den Kantonen teilweise deutlich unter den Marktmietwerten. Dieser Art der Förderung setzt die bundesgerichtliche Rechtsprechung jedoch Grenzen, um eine rechtsgleiche Besteuerung von Mieterinnen und Mietern einerseits sowie Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern andererseits zu gewährleisten: Der Eigenmietwert darf bei den kantonalen Einkommenssteuern im Einzelfall nicht tiefer als 60 Prozent des Marktwerts zu stehen kommen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat als Aufsichtsbehörde für eine einheitliche Veranlagung der direkten Bundessteuer zu sorgen. Zu diesem Zweck führt sie in den Kantonen periodisch Erhebungen über die

¹³ Gemäss Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik betragen die Vorbezüge aus der 2. Säule im Jahr 2005 4'294 Millionen Franken. Die gesamten Kapitalleistungen aus Vorsorge betragen gemäss Steuerstatistik 10'978 Millionen, die daraus resultierenden Steuereinnahmen 144,8 Millionen Franken. Somit entfallen schätzungsweise 60,9% der Steuereinnahmen $(1 - (4'294/10'978))$ bzw. rund 88 Mio. Franken auf die 3. Säule.

Festsetzung der Eigenmietwerte durch und interveniert, wenn diese ihren Ermessensspielraum überschreiten. Nach gängiger Praxis ist dies dann der Fall, wenn im Kantonsdurchschnitt die ermittelten Eigenmietwerte weniger als 70 Prozent des Marktwerts betragen.

- Dem im Zusammenhang mit der Eigennutzung zu versteuernden, reduzierten Eigenmietwert stehen eine Reihe vollumfänglich abzugsfähiger Aufwendungen gegenüber: angefallene Unterhaltskosten,¹⁴ Versicherungsprämien, Verwaltungskosten Dritter sowie Schuldzinsen. Der Abzug für private Schuldzinsen ist in der Höhe limitiert (max. Abzug im Umfang des steuerbaren Vermögensertrags zuzüglich weiterer 50'000 Franken). Hinzu kommen Abzugsmöglichkeiten mit ausserfiskalischen Zielsetzungen für Massnahmen im Bereich des Energiesparens, des Umweltschutzes und der Denkmalpflege.

Das geltende Steuerrecht erweist sich somit namentlich in jenen Fällen als eigentumsfördernd, bei denen eine negative Liegenschaftsrechnung ausgewiesen wird, das heisst, wenn die mit dem Wohneigentum verbundenen abzugsfähigen Kosten den Eigenmietwert übersteigen.

Der Bundesrat schlägt mit seinem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ (BBl 2010 5303) einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung vor. Die folgende Besprechung orientiert sich an diesem Gegenvorschlag. Für einen Vergleich des aktuellen Eigenmietwerts mit dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats sei auf den Tabellenanhang verwiesen.

Der indirekte Gegenvorschlag umfasst folgende Eckwerte: Mit dem Wegfall des steuerbaren Eigenmietwerts entfällt der Abzug für Unterhaltskosten, Versicherungsprämien und Verwaltungskosten durch Dritte. Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen können abgezogen werden, wenn sie konkrete energetische und ökologische Anforderungen einhalten. Bei denkmalpflegerischen Arbeiten ergibt sich keine Veränderung gegenüber dem geltenden Recht. Die Abzugsmöglichkeit für private Schuldzinsen setzt voraus, dass die aufgenommenen Fremdmittel dazu dienen, steuerbaren Vermögensertrag zu generieren. In diesem Fall sind sie im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge abziehbar. Zudem können Personen, die erstmals selbstbewohntes Wohneigentum in der Schweiz kaufen, zeitlich und betragsmässig begrenzt Schuldzinsen abziehen, die im Zusammenhang mit der Liegenschaft stehen (sog. Ersterwerb- abzug).

4.3.2 *Finanzielle Auswirkungen des Systemwechsels auf die privaten Haushalte*

Der vorgeschlagene Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung hat verschiedene finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte. Durch die neue Regelung des Schuldzinsenabzugs verändert sich die relative Vorteilhaftigkeit von Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung. Von dieser Veränderung sind die Haushalte je nach Einkommen und Vermögen unterschiedlich betroffen:

- **Haushaltsvermögen:** Kurzfristig profitieren durch den Systemwechsel insbesondere die Wohneigentümer/innen, welche einen positiven Netto-Eigenmietwert ausweisen. Für diejenigen Haushalte, die neben dem Wohneigentum noch über andere Vermögensanlagen verfügen, steigt der Anreiz zur Schuldentilgung. Haushaltersparnisse werden also vermehrt in die Tilgung von Hypotheken und weg von anderen Anlagemöglichkeiten gelenkt.

¹⁴ Die Abzugsfähigkeit der Unterhaltskosten ist mit der vom Parlament am 3. Oktober 2008 beschlossenen Abschaffung der Dumont-Praxis zusätzlich erweitert worden. Seit dem 1. Januar 2010 berechtigen bei der direkten Bundessteuer und im kantonalen Steuerrecht spätestens ab 1. Januar 2012 auch die in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb einer vernachlässigten Liegenschaft anfallenden Instandstellungskosten (anschaffungsnaher Aufwand) zum Abzug. Der Wegfall der Dumont-Praxis hat zudem die vollständige Abzugsberechtigung energiesparender und dem Umweltschutz dienender Investitionen in bestehenden Gebäuden ab Erwerb zur Folge.

- **Haushaltseinkommen:** Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (Peters 2009) zeigen, dass die Abzüge für Liegenschaftskosten und für Schuldzinsen vor allem den Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen zugute kommen und dass die Aufhebung dieser Abzüge vor allem die hohen Einkommensklassen stärker belasten würde. Die Steuerpflichtigen der höheren Einkommensklassen sind allerdings auch diejenigen, die sich am besten an die neuen Rahmenbedingungen anpassen können, indem sie ihre Anlagenstruktur verändern.

Mit dem Systemwechsel dürften also in grösserem Umfang Portfolio-Umschichtungen verbunden sein, vor allem für vermögens- und einkommensstarke Haushalte. Aus dem heutigen breiten Angebot von Finanzprodukten zur Steueroptimierung unter Einbezug von Hypothekarkrediten kann geschlossen werden, dass ein nicht zu vernachlässigender Teil der Wohneigentümer-Haushalte über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt.¹⁵ Bei der zweiten und dritten Säule dürften beispielsweise die Möglichkeiten eines Vorbezugs intensiver nachgefragt werden, wenn es steuerlich vorteilhafter wird, ein schuldenfreies Eigenheim zu besitzen.

Bei Haushalten mit tieferen Vermögen, die Eigentum nur mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil halten oder erwerben können, führt ein reiner Systemwechsel zu höheren Kosten, was die Attraktivität des Wohneigentums tendenziell verringern würde. Die Gewährung eines zeitlich und betragsmässig begrenzten Ersterwerberabzugs federt dieses Problem ab und stellt insofern auch ein Wohneigentumsförderinstrument dar.

Insgesamt ist zu erwarten, dass der Systemwechsel längerfristig zu einem niedrigeren Belehnungsgrad bzw. einer höheren Eigenmittelquote bei den selbstgenutzten Wohnimmobilien führt, was die Gefahr überhitzter Immobilienmärkte und die mit einer Immobilieninvestition verbundenen Anlagerisiken (vgl. Abschnitt 3.1) tendenziell senkt.

4.3.3 *Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand*

Auswirkungen auf den Bund: Gemäss Botschaft des Bundesrates (BBI 2010 5303) ist für den Bund durch den Systemwechsel mit Mehreinnahmen von bis zu 85 Millionen Franken zu rechnen – ohne Berücksichtigung der Mehrkosten, die beim Bund aus den Änderungen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung anfallen und sich auf jährlich 4,3 Millionen Franken belaufen. Da der genannte Mehrertrag von bis zu 85 Millionen Franken als Resultat verschiedener Schätzungen berechnet wurde, sollte er gemäss Bundesrat als „Schwarze Null“ interpretiert werden.

Auswirkungen auf die Kantone: Eine Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung betrifft sowohl die selbstbewohnte Liegenschaft am steuerrechtlichen Wohnsitz wie auch die selbstgenutzte Zweitliegenschaft (bzw. weitere selbstgenutzte Liegenschaften). Entfällt künftig die Besteuerung des Eigenmietwerts, so wirkt sich dies finanziell besonders stark in den Kantonen mit einem sehr grossen Bestand an Zweitliegenschaften aus, die von ausserkantonalen oder ausländischen Personen genutzt werden. Grund dafür ist, dass Zweitliegenschaften in der Regel eine positive Liegenschaftenrechnung aufweisen, das heisst, ihr Eigenmietwert übersteigt typischerweise die mit der Liegenschaft verbundenen abziehbaren Kosten. Mangels verfügbaren Daten können zu den finanziellen Auswirkungen des indirekten Gegenvorschlags auf die Kantone keine Angaben gemacht werden.¹⁶ Die Mehrkosten, die sich aus den Änderungen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ergeben, machen bei den Kantonen 3,2 Millionen Franken aus.

¹⁵ Die Portfolioumschichtungen der Haushalte schlagen sich in der Form einer Bruttobilanzverkürzung sowie auf de-saggregierter Stufe in Bilanzstrukturveränderungen bei den Finanzintermediären (Banken, Versicherungen, Vorsorgeeinrichtungen, Finanzberatung) nieder. Dies reduziert die Fähigkeit der Banken zur Kreditschöpfung, was tendenziell einen negativen Wachstumsimpuls verursacht.

¹⁶ Die aus einem Systemwechsel resultierenden Mindereinnahmen bei den Tourismuskantonen wurden im Steuerpaket 2001 auf rund 100 Millionen Franken geschätzt (BBI 2010 5330).

4.4 Bausparen

4.4.1 Ausgestaltung des Instruments

Die am 29. September 2008 eingereichte Volksinitiative „Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)“ der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens (nachfolgend SGFB-Initiative) sieht die fakultative kantonale Einführung von steuerlich abzugsfähigen Bauspareinlagen für den erstmaligen entgeltlichen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum in der Schweiz (maximal 15'000 Franken jährlich, Ehepaare das Doppelte) und zur Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (maximal 5'000 Franken jährlich, Ehepaare das Doppelte) vor. Für beide Zwecke können Einlagen je einmal, aber nicht gleichzeitig, während längstens zehn Jahren geäufnet werden. Darüber hinaus können die Kantone Bausparprämien von der Einkommenssteuer befreien.

Die am 23. Januar 2009 eingereichte Volksinitiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“ des Hauseigentümergebundes Schweiz (nachfolgend HEV-Initiative) beschränkt sich hingegen auf die steuerliche Privilegierung von Bauspareinlagen für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum in der Schweiz (maximal 10'000 Franken jährlich, Ehepaare das Doppelte) während längstens zehn Jahren. Im Gegensatz zur SGFB-Initiative ist sie nicht bloss fakultativ, sondern zwingend auf Stufe Bund und Kantone einzuführen.

Der indirekte Gegenvorschlag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S) soll den beiden eingereichten Volksinitiativen zum Bausparen gegenübergestellt werden. Die Eckwerte des Vorschlags über die steuerliche Förderung des Bausparens lehnen sich stark an der HEV-Initiative an. Konkret soll für den erstmaligen entgeltlichen Erwerb von dauernd und ausschliesslich selbstbewohntem Wohneigentum in der Schweiz jede in der Schweiz wohnhafte steuerpflichtige Person Spargelder in der Höhe von höchstens 10'000 Franken jährlich und während längstens 10 Jahren von den steuerbaren Einkünften abziehen können; Ehepaare können das Doppelte abziehen. Diese Parameter gelten sowohl für die Bundes- wie auch die kantonalen Einkommenssteuern. Analog zum Säule-3a-Konto berechtigt der effektiv einbezahlte Betrag also zum Abzug von den steuerbaren Einkünften. Allerdings erfolgt im Gegensatz zu den Säule-3a-Geldern keine Befreiung des Bausparguthabens (Bauspareinlagen inklusive der Vermögenserträge) von der kantonalen Vermögenssteuer, die Vermögenserträge unterliegen den Einkommenssteuern. Während zum Zeitpunkt des Vorbezugs bei den Säule-3a-Guthaben in jedem Fall eine Besteuerung, wenn auch eine privilegierte, zur Anwendung kommt, fallen die Bauspareinlagen bei zweckkonformem Bezug steuerfrei aus. Bei zweckwidriger Verwendung kommt es zu einer Nachbesteuerung. Dabei ist für die Berechnung des anwendbaren Steuersatzes jener Teil der Bauspareinlagen zu den übrigen Einkünften zu zählen, der sich ergibt, wenn der jährliche Durchschnitt herangezogen wird (Gesamtsumme der Einlagen geteilt durch die Laufzeit des Bausparvertrags). Die WAK-S hat am 21. Oktober 2010 beschlossen, den erarbeiteten Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung zu schicken. Diese dauert bis am 10. Dezember 2010.¹⁷

4.4.2 Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Gemäss Haushaltsbudgeterhebung 2007 des Bundesamts für Statistik (BFS) sparen Haushalte mit einem jährlichen Bruttoeinkommen von ungefähr 93'000 Franken im Durchschnitt 2'000 Franken pro Jahr. Bei einem Bruttoeinkommen von 120'000 sind es etwa 10'000 Franken pro Jahr. Diese Daten zeigen auf, dass es eher den Haushalten der mittleren und oberen Einkommensschichten möglich sein wird, jährlich maximal 20'000 Franken (Ehepaar) für einen Bausparvertrag zu äufnen.

¹⁷ Die Vernehmlassungsvorlage ist abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#EFD>.

Hinzu kommt, dass mit dem Säule-3a-Konto schon eine steuerbegünstigte Anlageform existiert, welche Bausparelemente aufweist. Bereits bei der Säule 3a zeigt sich jedoch, dass dieses Instrument eher die mittleren und oberen Einkommensschichten in Anspruch nehmen und nur 10 Prozent der aktiven Erwerbsbevölkerung den Höchstbetrag ausschöpfen (vgl. Abschnitt 4.2). Da der maximal zum Abzug berechnete Betrag der Säule 3a für die meisten Steuerpflichtigen (für alle unselbständig Erwerbstätigen) niedriger ist als der vorgesehene Abzug beim Bausparmodell, ist die Bausparalternative in Bezug auf Wirksamkeit (Mitnahmeeffekt) und Verteilung negativer zu beurteilen als der Säule-3a-Abzug. Nur wenige Haushalte werden finanziell in der Lage sein, sowohl die maximalen Abzüge für die Säule 3a wie auch die maximalen Bausparabzüge geltend zu machen.

In Tabelle 2 finden sich einige Beispiele, wie sich die Einkommenssteuerbelastung eines Doppelverdienerhaushalts mit zwei Kindern ändert, wenn er einen Bausparabzug in Höhe von 20'000 Franken geltend macht. Aufgeführt ist jeweils ein Kantonshauptort mit einer niedrigen (Zug), mittleren (Schaffhausen) und hohen (Neuchâtel) Einkommenssteuerbelastung.

Tabelle 2: Doppelverdiener-Familie mit zwei Kindern, jährliche Steuerersparnis (Bund, Kanton, Gemeinde) aufgrund eines Bausparabzugs in Höhe von 20'000 Franken

Bruttoeinkommen Haushalt (HH)	Zug			Steuerersparnis in Fr.	Förderung in % von HH 1
	Steuer vor Abzug in Fr.	Steuer nach Abzug in Fr.	Steuerersparnis in %		
HH 1: 80'000 Fr.	717	0	100%	717	100%
HH 2: 120'000 Fr.	4'012	1'668	58%	2'344	327%
HH 3: 200'000 Fr.	17'013	12'429	27%	4'584	639%
HH 4: 500'000 Fr.	87'141	82'125	6%	5'016	700%

Bruttoeinkommen Haushalt (HH)	Schaffhausen			Steuerersparnis in Fr.	Förderung in % von HH 1
	Steuer vor Abzug in Fr.	Steuer nach Abzug in Fr.	Steuerersparnis in %		
HH 1: 80'000 Fr.	4'217	1'645	61%	2'572	100%
HH 2: 120'000 Fr.	10'312	6'467	37%	3'844	149%
HH 3: 200'000 Fr.	30'758	23'813	23%	6'945	270%
HH 4: 500'000 Fr.	132'814	125'798	5%	7'015	273%

Bruttoeinkommen Haushalt (HH)	Neuchâtel			Steuerersparnis in Fr.	Förderung in % von HH 1
	Steuer vor Abzug in Fr.	Steuer nach Abzug in Fr.	Steuerersparnis in %		
HH 1: 80'000 Fr.	5'578	1'385	75%	4'193	100%
HH 2: 120'000 Fr.	15'194	9'415	38%	5'779	138%
HH 3: 200'000 Fr.	40'315	32'154	20%	8'161	195%
HH 4: 500'000 Fr.	156'471	148'303	5%	8'168	195%

Bemerkung: Keine Berücksichtigung der kantonalen Vermögenssteuer, keine Berücksichtigung von eventuell zu versteuernden Bausparerträgen. Annahme: Auf Erstverdiener entfällt 70 Prozent des Haushaltseinkommens, restliche 30 Prozent entfällt auf Zweitverdiener.

Zwar bedeutet der Bausparabzug für die niedrigeren Einkommensgruppen eine prozentual stärkere Steuerreduktion. In absoluten Beträgen profitieren allerdings die oberen Einkommensgruppen aufgrund der Steuerprogression deutlich stärker als die unteren Einkommensgruppen. So beträgt die Wohneigentumsförderung (Steuerersparnis) für Haushalte mit einem Bruttoeinkommen von 500'000 Franken in Schaffhausen 7'015 Franken, während die Einsparung für Haushaltseinkommen von 80'000 Franken lediglich 2'572 Franken beträgt. Der absolute staatliche Förderbeitrag ist also in der ersten Einkommensgruppe um das 2,7-fache höher als in der zweiten, obwohl beide Haushaltsgruppen den gleichen Sparbeitrag geleistet haben. Im Kanton Zug ist der staatliche Förderbeitrag sogar um das rund 7-fache höher. Zusätzlich ist zu bemer-

ken, dass ein Familienhaushalt mit einem Bruttoeinkommen in Höhe von 80'000 Franken kaum in der Lage sein dürfte, regelmässig 20'000 Franken einzubezahlen. Dies führt dazu, dass die Wohneigentumsförderung noch regressiver ausfällt als in der Tabelle 2 ersichtlich wird.

Im Vergleich zu den Steuerersparnissen, die sich aus den Säule-3a-Abzügen ergeben, zeigt sich, dass die Bausparabzüge die oberen Einkommensgruppen noch stärker bevorzugen.¹⁸

Von der Einführung steuerlich abzugsfähiger Bauspareinlagen profitieren also in erster Linie Steuerpflichtige, die über ausreichend Mittel verfügen, jedoch auch ohne Bausparen in der Lage sind, selbstbewohntes Wohneigentum zu erwerben. Entsprechend hoch ist der Mitnahmeeffekt zu veranschlagen. Dieser ist wie auch die Regressivität des Bausparabzugs im Vergleich zum Säule-3a-Abzug aufgrund der höheren Maximalbeiträge grösser. Das Bausparen selbst weist damit eine ungünstige sozial- und einkommenspolitische Wirkung auf.

Ein weiterer Punkt, der bei der Beurteilung der Effektivität des Bausparens berücksichtigt werden muss, ist die Frage, wer letztlich von einer steuerlichen Förderung profitiert (sogenannte Inzidenz; vgl. hierzu Abschnitt 3.2). Eine Subventionierung bestimmter Sparformen wie Bausparen oder Energie-Bausparen wirkt als indirekte Begünstigung der Anbieter (Banken und andere Finanzinstitute) und ihrer Produkte. Ein Teil der durch Bausparen beabsichtigten Sparförderungswirkung kommt also nicht der eigentlichen Zielgruppe, sondern den Anbietern von entsprechenden Sparprodukten zugute.

4.4.3 Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand

Da bei der SGFB-Initiative die kantonale Einführung des Bausparens fakultativ ist und nicht vorausgesehen werden kann, welche Kantone bei einer Annahme der Initiative das Bausparen einführen würden, ist keine verlässliche Schätzung der Steuerausfälle möglich. Für die HEV-Initiative findet sich jedoch in der Botschaft des Bundesrats zu den beiden Bausparinitiativen eine grobe Schätzung (BBI 2009 6975): Die jährlichen Mindereinnahmen werden bei den kantonalen Einkommenssteuern mit insgesamt rund 96 Millionen Franken veranschlagt, bei der direkten Bundessteuer würden sie rund 36 Millionen Franken betragen.

Beim indirekten Gegenvorschlag der WAK-S würden die Steuerausfälle etwas niedriger ausfallen: Zwar sind die maximale Bauspardauer und der jährliche Höchstbetrag mit der HEV-Initiative identisch. Demgegenüber unterliegen beim indirekten Gegenvorschlag die während der Bausparphase anfallenden Vermögenserträge den Einkommenssteuern und das Bausparguthaben der kantonalen Vermögenssteuer, weshalb die Steuerausfälle etwas niedriger anzusetzen sind als bei der HEV-Initiative.

4.5 Ausserfiskalische Wohneigentumsförderung im WEG und WFG

4.5.1 WEG

4.5.1.1 Ausgestaltung des Instruments

Die Eigentumsförderung stützt sich auf Artikel 108 der Bundesverfassung (BV). Zwischen 1975 und 2001 wurde dieser Artikel durch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG) konkretisiert. Neben Massnahmen im Mietwohnungs- und Wohnbaugenossenschaftsbereich wurden im Bereich des Eigentums rückzahlbare Grundverbilligungsvorschüsse gewährt sowie bei Nichtüberschreiten gewisser Einkommens- und Vermögenslimiten

¹⁸ In die andere Richtung wirkt jedoch die Förderdauer der Massnahmen: Während das Bausparmodell eine maximale Förderdauer von 10 Jahren vorsieht, kann der Säule-3a-Abzug solange geltend gemacht werden, wie die steuerpflichtige Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Über einen längerfristigen Zeitraum kann daher je nach Spardauer und Haushalt der Förderbeitrag, welcher für den Säule-3a-Abzug erzielt wird, sogar höher sein als für den Bausparabzug.

nichtrückzahlbare Zusatzverbilligungen (à-fonds-perdu-Beiträge) ausgerichtet. Auch das Instrument der Bürgschaften kam zur Anwendung. Im Jahre 2001 wurden die letzten Zusicherungen gemacht.

4.5.1.2 *Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte*

Durch das Instrument der rückzahlbaren Grundverbilligungsvorschüsse resultierte eine intertemporale Belastungsverschiebung, indem die Eigentümerlasten zuerst tiefer als die Kosten angesetzt wurden, hingegen gemäss Lastenplan alle zwei Jahre um 6 Prozent anstiegen. Die Grundverbilligungsvorschüsse wurden verzinst zurückbezahlt. Die à-fonds-perdu-Beiträge (Zusatzverbilligungen) sind hingegen als Subvention zu betrachten. Diese machen einen bestimmten Prozentsatz der Anlagekosten aus.

4.5.1.3 *Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand*

Heute unterstehen noch gut 70'000 Wohnungen dem WEG, wovon ca. ein Drittel Wohnungen im Eigentum betreffen, die restlichen zwei Drittel sind Mietwohnungen. Aktuell (November 2010) sind im Bereich Eigentum noch rund 30 Millionen Franken Grundverbilligungsvorschüsse inklusive Zinsen ausstehend, im Jahr 2009 wurden rund 11 Millionen Franken an Zusatzverbilligungen im Eigentumsbereich gewährt. Insgesamt wurden seit 1975 im Eigentumsbereich Zusatzverbilligungen im Umfang von rund 650 Millionen Franken ausbezahlt.

4.5.2 *WFG*

4.5.2.1 *Ausgestaltung des Instruments*

Nach einer gründlichen Prüfung der Anforderungen an eine künftige Wohnungspolitik durch die Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen hat der Bundesrat dem Parlament zur Ablösung des WEG ein neues Wohnraumförderungsgesetz (WFG) unterbreitet. Dieses wurde am 21. März 2003 vom Parlament verabschiedet und vom Bundesrat am 1. Oktober 2003 in Kraft gesetzt. Aufgrund der damaligen Problemlage enthält das WFG vier Förderungsbereiche. Es unterstützt – neben Massnahmen im Mietwohnungs- und Wohnbaugenossenschaftsbereich (vgl. hierzu Abschnitt 5) – den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigem Wohneigentum.

Ursprünglich bestand die Absicht, mit den im WFG vorgesehenen Darlehen einen sogenannten **direkten und indirekten Förderungsweg** zu beschreiten. Ersteres bedeutet, dass die zinsvergünstigten oder zinsfreien Darlehen zur generellen Förderung preisgünstiger Eigentumsobjekte direkt vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) an die Wohneigentümer/innen ausgerichtet werden. Im zweiten Fall werden Bürgschaften der im Eigentumsbereich tätigen Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften für Wohneigentumsförderung (HBW und CRCI) rückverbürgt. Mit diesem Instrument ist es möglich, mit weniger Eigenkapital als normalerweise von Banken verlangt, in den Genuss eines Eigenheimes zu gelangen. HBW und CRCI leisten gegenüber den Darlehensgebern eine Solidarbürgschaft bis zu 90 Prozent des Kaufpreises. Sie selber wiederum profitiert von einer Rückbürgschaft des Bundes.

Aufgrund des Entlastungsprogramms 2003 sind direkte Wohneigentumsfördermassnahmen (Darlehen) im Rahmen des WFG nie in Kraft getreten. Die indirekte Wohneigentumsfördermassnahme (Rückbürgschaften an Bürgschaftsgenossenschaften) ist seit 2008 aufgrund des geringen Interesses sistiert.

4.5.2.2 *Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte*

Die **direkten Hilfen** sind nie umgesetzt worden, daher sind keine zahlenmässigen Auswirkungen bekannt. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass aufgrund von Einkommens- und Vermögenslimiten bei den potentiellen Bezüglern die Zielgruppe erreicht werden könnte. Mitnahmeeffekte sind somit gering zu veranschlagen. Auch wären Kostenlimiten sowie Belegungsvorschrif-

ten angewendet worden. Die Direktdarlehen wären vorab in ländlichen Gebieten an finanzschwache Haushalte geflossen, die mangels Alternativen im Mietbereich Zugang zu Wohneigentum haben müssen oder eine Erneuerung des Wohneigentums nicht ohne öffentliche Zuschüsse durchführen können.

Bei der **indirekten Hilfe**, die wie bereits erwähnt seit 2008 sistiert ist, wird die Fremdfinanzierung erleichtert. Das Eigentum muss aber langfristig selber getragen werden können. Gewisse Mitnahmeeffekte können hier nicht ganz ausgeschlossen werden, es ist jedoch zu beachten, dass Vermögenslimiten angewendet werden, was möglichen Mitnahmeeffekten entgegenwirkt.

4.5.2.3 Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand

Da die staatliche Förderung bei der indirekten Hilfe via Garantieleistungen erfolgt, die im Normalfall nicht beansprucht werden müssen, sind die finanziellen Auswirkungen der öffentlichen Hand beschränkt.

Es wurden nur wenige Bürgschaften der im Eigentumsbereich tätigen Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften für Wohneigentumsförderung (HBW und CRCI) rückverbürgt. Mangels Nachfrage wurde diese Förderung im Jahr 2008 bis auf Weiteres sistiert.

5 Exkurs: Massnahmen des gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus

5.1.1 Ausgestaltung der Instrumente

Mit der Förderung gemeinnütziger Bauträger konzentriert sich der Bund auf die Unterstützung des sogenannten „Dritten Wegs“ im Wohnungsbau, den genossenschaftlichen Wohnungsbau. Kurz nach Verabschiedung des WFG wurde die Darlehensgewährung vom Parlament im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 auf die indirekte Förderungsart beschränkt und von 2006 bis Ende 2008 wurden dazu gar keine neuen Mittel zur Verfügung gestellt. Während dieser Zeit prüfte der Bundesrat das weitere Vorgehen und beschloss am 28. Februar 2007, ab 2009 wiederum Darlehen in das Budget und den Finanzplan aufzunehmen. Gleichzeitig entschied er, auf die direkte Förderung zu verzichten und die Wohnbauhilfen auch in Zukunft auf die indirekte Förderung gemeinnütziger Bauträger durch Fonds-de-Roulement-Darlehen und Garantieleistungen zu beschränken und nach Ausschöpfen der vorhandenen Rahmenkredite nur noch solche für Eventualverpflichtungen (Bürgschaften) zu beantragen.

Bei der indirekten Förderung im Mietwohnungsbereich fliessen die Darlehen in einen Fonds-de-Roulement, der von den Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger im Auftrag des Bundes treuhänderisch bewirtschaftet wird. Diese Gelder sollen dazu beitragen, die Finanzierungsbedürfnisse der den Dachorganisationen angeschlossenen gemeinnützigen Bauträger zu befriedigen. Zu diesen gehören die traditionellen Wohnbaugenossenschaften, in kleinerem Umfang auch Stiftungen sowie einzelne Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals.

5.1.2 Finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Zur Finanzierung von Eigentum, aber auch von Genossenschaftsanteilscheinen, können Gelder aus der 2. Säule (vgl. Abschnitt 4.1) sowie der Säule 3a (vgl. Abschnitt 4.2) vorbezogen werden. Diese beiden Säulen sind aber primär der Alterssicherung zgedacht und stützen sich auf Artikel 111 resp. 113 BV. Vorbezüge für Genossenschaftsanteile machen aber einen sehr kleinen Anteil von nur rund einem Prozent aller Vorbezüge aus.

Der genossenschaftliche Wohnungsbau vereinigt die Vorzüge von Eigentum und Miete und zeichnet sich durch weitere Nebenleistungen aus. Beim genossenschaftlichen Wohnungsbau

sind Wohnsicherheit und Gestaltungsfreiheit grösser als in einem normalen Mietverhältnis, ein Wegzug jedoch im Rahmen der Kündigungsfristen möglich, womit die Flexibilität grösser ist als beim Wohneigentum. Da im genossenschaftlichen und gemeinnützigen Wohnungsbau die Kostenmiete zur Anwendung kommt, sind die Mieten generell tiefer als auf dem freien Markt und haben somit allgemein eine stabilisierende Funktion resp. längerfristig einen dämpfenden Einfluss auf den ganzen Wohnungsmarkt. Weiter bieten viele Genossenschaften Zusatzangebote wie Gemeinschaftseinrichtungen und soziale Dienstleistungen an. Auch werden oftmals Betreuungs- und Integrationsaufgaben übernommen, welche sonst beim Gemeinwesen anfallen würden.

5.1.3 Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand

Gleichzeitig mit dem WFG, welches am 1. Oktober 2003 in Kraft gesetzt wurde, bewilligte das Parlament einen Rahmenkredit über einen Gesamtbetrag von 2,075 Milliarden Franken. Davon entfielen 300 Millionen Franken auf Darlehen und 1,775 Milliarden Franken auf Eventualverpflichtungen. Letztere betreffen zur Hauptsache die Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger (EGW) sowie in kleinem Umfang Rückbürgschaften gegenüber der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft gemeinnütziger Bauträger (HBG). Ferner wurden bis 2008 wenige Bürgschaften der im Eigentumsbereich tätigen Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften für Wohneigentumsförderung (HBW und CRCI) rückverbürgt. Mangels Nachfrage wurde dieses letzte Förderinstrument im Jahr 2008 jedoch bis auf Weiteres sistiert (vgl. Abschnitt 4.5.2.3).

Nach der früheren Äufnung unter dem WEG sowie nach vollständiger Ausschöpfung des vorhandenen WFG-Rahmenkredits für Darlehen (300 Millionen Franken) werden den Dachorganisationen der gemeinnützigen Bauträger und ihren Mitgliedern Fondsmittel in der Höhe von rund einer halben Milliarde Franken zur Verfügung stehen, was die Gewährung neuer Darlehen im Umfang von jährlich rund 25 Millionen Franken erlaubt. Die Ausschöpfungsabsicht des noch vorhandenen Rahmenkredits für Darlehen wird im Rahmen der Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2012/13 (BBI 2010 7059) nicht grundsätzlich angetastet, jedoch eine zeitliche Erstreckung bis ins Jahr 2017 statt wie bisher geplant bis in Jahr 2015 vorgeschlagen. Zudem müssen in den Jahren 2011 und 2012 die im Rahmen der 1. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen 2009 für das Sonderprogramm zu Gunsten der energetischen Erneuerung von Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger von 5 auf 50 Millionen aufgestockten Mittel als Kompensationsmassnahme umgehend wieder eingespart werden.

In Übereinstimmung mit dem Entscheid vom 28. Februar 2007, die Wohnbauhilfen auf die indirekte Förderung zu beschränken und nach Ausschöpfen der vorhandenen Rahmenkredite (Darlehen und Eventualverpflichtungen) nur noch solche für Eventualverpflichtungen zu beantragen, hat der Bundesrat dem Parlament am 18. August 2010 eine Botschaft für einen neuen Rahmenkredit für Bürgschaften in der Wohnraumförderung verabschiedet (BBI 2010 5557). Die beantragten 1,4 Milliarden Franken dienen vor allem der Verbürgung von Anleihen der EGW, deren Tätigkeit im Übrigen im Frühjahr 2010 evaluiert wurde. Zudem soll der Bund weiterhin Rückbürgschaften für die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften des gemeinnützigen Wohnungsbaus gewähren können.

6 Fazit

Die Höhe der Wohneigentumsquote in der Schweiz ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Sie schwankt ausserdem je nach Kanton und nach Gemeindegrösse stark. Rund die Hälfte der Kantone weist Eigentumsquoten auf, die nahe an den durchschnittlichen Wert benachbarter Länder herankommen.

Gesellschaftspolitisch sind Massnahmen zur Wohneigentumsförderung kritisch zu beurteilen: Der private Nutzen, welcher dem jeweiligen Haushalt durch Wohneigentum entsteht (z.B. Wohnsicherheit und Wohnzufriedenheit) ist keine Rechtfertigung für eine staatliche Wohneigentumsförderung. Eine staatliche Förderung wäre allenfalls dann in Erwägung zu ziehen, wenn Wohneigentum auch positive externe Effekte verursacht, also mit einer höheren Wohneigentumsquote auch eine Erhöhung der sozialen Stabilität in Quartieren und Stadtvierteln einhergeht. In diesem Fall würden die gesamte Bevölkerung und nicht nur die Wohneigentümer/innen profitieren. Allerdings wird die Existenz dieses Zusammenspiels zwischen Wohneigentumsquote und sozialer Stabilität in der Forschung kontrovers diskutiert.

Allfälligem gesellschaftlichen Nutzen sind die volkswirtschaftlichen Kosten gegenüber zu stellen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist eine Wohneigentumsförderung negativ zu beurteilen: Erstens sind Fördermassnahmen ineffizient, weil sie die Entscheidungen der privaten Haushalte verzerren. Zweitens dürfte ein Teil der Fördermassnahmen in steigenden Immobilienpreisen verpuffen und/oder die Attraktivität bestimmter – ohne Fördermassnahme unvorteilhafterer – Produkte der Finanzinstitute erhöhen. Drittens können die für die Wohneigentumsförderung gebundenen finanziellen Mittel nicht mehr für andere Konsum- oder Investitionsprojekte eingesetzt werden, was tendenziell einen negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum ausübt. Schliesslich führt eine höhere Wohneigentumsquote zu einem Anstieg des Wohnflächenbedarfs und damit zur Zersiedelung der Landschaft, womit unter dem Aspekt einer nachhaltigen Ressourcennutzung Wohneigentumsfördermassnahmen negativ zu beurteilen sind.

Im Vergleich zu steuerlichen Massnahmen können ausserfiskalische Instrumente besser an bestimmte Kriterien geknüpft werden (z.B. bestimmte Wohnraum- oder Bodenflächenrestriktionen, Haushaltsgrösse, Haushaltseinkommen, Bauvorschriften etc.). Mit ausserfiskalischen Massnahmen lassen sich daher die unerwünschten Mitnahmeeffekte und der Ressourcenverbrauch besser kontrollieren als mit steuerlichen Massnahmen (siehe auch Econcept 1997; Interface 2008; Baur et al. 2009).

Weil eine staatliche Wohneigentumsförderung die Vorteilhaftigkeit des Erwerbs von Eigentum gegenüber Mieten erhöht, kann eine staatliche Wohneigentumsförderung zu einer Verstärkung von Immobilienblasen führen. Ob derzeit eine Überhitzungsgefahr existiert, lässt sich jedoch nicht beurteilen. Die Gefahr einer Überschuldung der privaten Haushalte bei steigenden Zinssätzen ist aber nicht von der Hand zu weisen: Etwa 8 Prozent der Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer geben an, dass sie bei einem Zinsanstieg um 2 Prozentpunkte ihre Hypothekarzinsen nicht mehr zahlen könnten (Comparis 2010). Der überwiegende Teil der Wohneigentümer/innen ist für einen Zinsanstieg jedoch gut gewappnet: der durchschnittliche Belehnungsgrad der Wohnimmobilien liegt bei 54 Prozent (Comparis und GfS 2006).

Gesamthaft lässt sich keine klare Aussage machen, inwiefern ein Wohneigentumserwerb – auch mit Mitteln aus der 2. Säule – ein finanzielles Hochrisiko für bestimmte Haushaltsgruppen darstellen kann. Eine Befragung aus dem Jahr 2003 (Hornung et al. 2003) findet Anhaltspunkte dafür, dass sich ein Teil der Rentnerinnen und Rentner, welche Guthaben aus der zweiten Säule für Wohneigentumszwecke verwendet haben, erheblich finanziell einschränken muss. Allerdings sind diese Ergebnisse von beschränkter Aussagekraft, da die Stichprobe der Befragung sehr klein ist. Auch lässt sich fragen, ob die finanzielle Situation der befragten Personen besser wäre, wenn sie keinen Vorbezug getätigt hätten und dafür im Alter nun Mieten zu bezahlen hätten.

Bei einem Vergleich der verschiedenen Förderinstrumente lässt sich bezüglich der Verteilungswirkungen konstatieren, dass der Vorbezug aus der 2. Säule am zielorientiertesten den Schwellenhaushalten zugute kommt.

Die Möglichkeit des steuerprivilegierten Säule-3a-Ansparens für Wohneigentumszwecke entfaltet hingegen deutlich regressivere Wirkungen. Weil für den überwiegenden Teil der Bevölkerung (unselbständig Erwerbstätige) ausserdem die maximalen zum Abzug berechtigten Beträge beim Bausparmodell höher sind als beim Säule-3a-Abzug, bevorzugen die Bausparabzüge tendenziell stärker die oberen Einkommensgruppen.

Von der Einführung steuerlich abzugsfähiger Bauspareinlagen profitieren also in erster Linie Steuerpflichtige, die über ausreichend Mittel verfügen, jedoch auch ohne Bausparen in der Lage sind, selbstbewohntes Wohneigentum zu erwerben. Entsprechend hoch ist der Mitnahmeeffekt. Aufgrund der vorgesehenen zeitlichen Beschränkung des Bausparvertrags kann aber je nach Laufzeit der Ansparphase der Säule-3a-Abzug über einen langfristigen Zeitraum betrachtet regressiver wirken als das Bausparen.

Schliesslich existiert neben dem Vorbezug aus der 2. Säule und der Säule 3a mit der aktuellen Ausgestaltung der Eigenmietwertbesteuerung ein drittes Instrument zur Förderung des Wohneigentums. Der Bundesrat schlägt dem Parlament einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung vor. Dieser würde deutliche Vereinfachungen bei der Steuerveranlagung mit sich bringen und über den zeitlich und betragsmässig beschränkten Ersterwerbberabzug weiterhin eine moderate Wohneigentumsfördermassnahme beinhalten.

Die direkte Bundeshilfe im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG), welche im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (EP03) vorerst sistiert wurde, ist 2007 vom Bundesrat gestoppt worden. Auch die indirekten Hilfen über die Rückbürgschaften an die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften im Eigentumsbereich sind zur Zeit sistiert. Für die WFG-Darlehen standen ebenfalls die Schwellenhaushalte im Vordergrund. Je nachdem, an welche Bedingungen diese Förderinstrumente punkto Vermögen und Einkommen gekoppelt sind, sind die Verteilungswirkungen ähnlich wie beim Vorbezug aus der 2. Säule.

Neben den beiden Alternativen Wohneigentum und Mieten bietet der genossenschaftliche Wohnungsbau eine dritte mögliche Wohnform. Da im genossenschaftlichen Wohnungsbau die Kostenmiete zur Anwendung kommt, sind die Mieten generell tiefer als auf dem freien Markt und haben somit eine allgemein stabilisierende Funktion resp. längerfristig einen dämpfenden Einfluss auf den ganzen Wohnungsmarkt. Der Bund fördert im Rahmen des WFG auch den genossenschaftlichen Wohnungsbau, einen neuen Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Höhe von 1,4 Milliarden Franken hat der Bundesrat im August 2010 im Rahmen einer Botschaft beantragt.

7 Literatur

- Baur, Martin, Lukas Schneider, Margit Himmel, Lukas Gutzwiller, Stefan Wiederkehr und Felix König** (2009), Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden – Studie der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Bern, Ittigen, Grenchen: ESTV, EFV, BFE und BWO.
- BFS** (2004), Eidgenössische Volkszählung 2000 – Wohnversorgung und Wohnverhältnisse. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Wohnungswesen** (2005), Briefing – Wie viele Haushalte haben in der Schweiz Wohneigentum und warum sind es nicht mehr? Grenchen: BWO.
- Comparis & GfS** (2006), Hypotheken-Landschaft Schweiz, Zürich, 14. März 2006.
- Comparis** (2010), Medienmitteilung – comparis.ch zu den Folgen von steigenden Hypothekarzinsen: Die Hälfte der Wohneigentümer verkraftet Zinsanstieg von 3 Prozent nicht. Zürich: comparis.ch.
- Daepf, Martin** (2006), Stellungnahme zur Studie “Bausparen im Kanton Baselland”. Bern: ESTV.
- Delbaggio, K. und G. Wanzenried** (2009), Bausparen: Eine ökonomische Wirkungsanalyse kantonalen Bausparmodelle. Mimeo, Hochschule Luzern.
- econcept** (1997), Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, i.A. BEW. Zürich.
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner** (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz. In Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, Hrsg. H. Schmid und T. Slembeck, 63–92. Bern, Stuttgart: Haupt.
- Füeg, Rainer und Tobias Studer** (2005), Bausparen im Kanton Baselland. Studie im Auftrag der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens SGFB. Liestal: SGFB.
- GfS** (2003), Wohneigentumsförderung erwünscht, konkrete Umsetzung umstritten. Bern und Zürich: GfS-Forschungsinstitut.
- Hilber, Christian** (1998), Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise – Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung. Chur: Rüegger.
- Hornung, Daniel, Thomas Röthlisberger, Rolf Gurtner und Paul Kläger** (2003), Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, Forschungsbericht Nr. 17/03.
- Interface (2008)**, Analyse finanzieller Massnahmen im Energiebereich: Theoretische Reflexion der Wirkungsweise und Auswertung empirischer Studien, i.A. BFE, Bern.
- IWF** (2009), Debt bias and other distortions: Crisis-related issues in tax policy. Washington: International Monetary Fund.
- OECD** (2009), Moving beyond the crisis: Using tax policy to support financial stability. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oswald, A.J.** (1996), A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialised nations: Part I. Mimeo, Warwick University.
- Pehkonen, J.** (1999), Unemployment and homeownership. Applied Economics Letters, 6, 263-265.
- Peters, Rudi** (2009), Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification. Bern : ESTV.
- Salvi, Marco, Patrik Schellenbauer und Hansjörg Schmidt** (2004), Preise, Mieten und Renditen. Der Immobilienmarkt transparent gemacht. Zürich: Zürcher Kantonalbank.
- Schellenbauer, Patrik** (2008), Kaufen oder mieten – was ist günstiger? NZZ vom 31.03.2008.
- SNB** (2010), Bericht zur Finanzmarktstabilität. Zürich: Schweizerische Nationalbank, Juni 2010.
- Voigtländer, Michael** (2006), Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Seiten einer Medaille – Gutachten für den Verband deutscher Pfandbriefbanken. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Anhang I: Instrumente der Wohneigentumspolitik

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
1. Konzept und Ausgestaltung der Massnahme							
Allgemeines Konzept	Personen, welche über Mittel in der beruflichen Vorsorge verfügen, können diese für Wohneigentum zum eigenen Bedarf geltend machen.	Förderung im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge.	Förderung des privaten Wohneigentums (Art. 108 Abs. 1 BV).	Steuervereinfachung: - Wegfall Eigenmietwert - Eliminierung des Unterhaltskostenabzugs bei selbstgenutzten Liegenschaften. Förderelement: Ersterwerberabzug	Förderung des privaten Wohneigentums (Art. 108 Abs. 1 BV).	Gewährung von Finanzierungshilfen (Darlehen).	Erleichterung der Finanzierung von Wohneigentum (Bürgschaften).
Rechtsgrundlagen	- Art. 108 Abs. 1 BV. - Art. 30c BVG und 331e OR. - Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV).	- Art. 111 Abs. 4 BV. - Art. 33 Abs. 1 Bst. e DBG und Art. 9 Abs. 2 Bst. e StHG. - Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV3).	- Art. 108 Abs. 1 BV. - Art. 21 Abs. 1 Bst. b DBG (Eigenmietwert) sowie Art. 32 Abs. 2 und 3 wie auch Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG (wohneigentumsbezogene Abzüge). - Art. 7 Abs. 1 Satz 1 StHG (Eigenmietwert) sowie Art. 9 Abs. 2 Bst. a wie auch Abs. 3 Bst. a und b StHG (wohneigentumsbezogene Abzüge). - Verordnungen zu den Liegenschaftsunterhaltskosten.	- Art. 108 Abs. 1 BV. - Art. 32a Abs. 1 und 2, 32b wie auch Art. 33 Abs. 1 Bst. a sowie Abs. 3-5 E-DBG (wohneigentumsbezogene Abzüge). - Art. 9 Abs. 2 Bst. a wie auch Abs. 3 sowie Abs. 3 ^{ter-quinquies} E-StHG (wohneigentumsbezogene Abzüge). - Revision der bisherigen Verordnungen zu den Liegenschaftsunterhaltskosten vorgesehen.	- Art. 108 Abs. 1 BV. - Art. 33b E-DBG und Art. 9a E-StHG. - Bundesrätliche Verordnung vorgesehen.	- Art. 108 BV. - Art. 23a, 24 WFG.	- Art. 108 BV. - Art. 23b, 26 WFG.
Ansatzpunkt der Massnahme (Förderobjekt,	Vorsorgeguthaben des / der Versicherten.	Steuerbares Einkommen des Haushalts.	Steuerbarer Eigenmietwert der selbstgenutzten Liegenschaft / steuerbares	Steuerbares Einkommen des Haushalts bei den verbleibenden wohneigentumsbezo-	Steuerbares Einkommen des Haushalts.	Haushaltseinkommen und -vermögen; Kopplung an bestimmte objektspezifische Kriterien möglich.	

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
-subjekt bzw. steuerliche Bemes- sungsgrund- lage)			Einkommen des Haushalts.	genen Abzügen.			
Konkrete Ausgestal- tung und Me- chanismus	<ul style="list-style-type: none"> - Die Beiträge der 2. Säule sind von der Steuer abziehbar (gem. Konzept der sparbereinigten Einkommensteuer). - Möglichkeit des Vorbezugs (VZ) oder der Verpfändung der 2. Säule für den Erwerb von Wohneigentum oder für die Rückzahlung von Hypothekendarlehen. - Die vorbezogene Kapitalleistung aus Vorsorge wird gesondert besteuert und unterliegt reduziertem Steuersatz (Bund: 1/5 der ordentlichen Tarife). - Zahlt die versicherte Person den VZ zurück, hat sie Anspruch auf die Rückerstattung der beim Vorbezug bezahlten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abzugsfähigkeit des angesparten Säule-3a-Beitrags vom steuerbaren Einkommen während Ansparphase (gem. Konzept der sparbereinigten Einkommenssteuer). - Steuerliche Privilegierung beim Vorbezug für Wohneigentumszwecke: Die vorbezogene Kapitalleistung aus Vorsorge wird gesondert besteuert und unterliegt einem reduzierten Steuersatz (Bund: 1/5 der ordentlichen Tarife). - Zinserträge von der Einkommenssteuer befreit, ebenso das Säule-3a-Guthaben von der kantonalen Vermögenssteuer. - Die Säule 3a kann zur «indirekten Amortisation» der Hypothek eingesetzt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Festsetzung des Eigenmietwerts deutlich unterhalb der Marktmiete. - Abzugsmöglichkeiten im Bereich des Liegenschaftsunterhalts (Zulässigkeit von Wechselpauschalen) und der Finanzierungskosten (Hypothekarzinsen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung des Eigenmietwerts auf allen selbstgenutzten Liegenschaften erhöht gemäss Reinvermögenszugangsprinzip Vorteilhaftigkeit des Eigentümererwerbs ggü. Mieten. - Private Schuldzinsen im Umfang von 80% der steuerbaren Vermögenserträge abziehbar. - Zeitlich und betragsmässig befristeter Ersterwerberabzug 	<ul style="list-style-type: none"> - Abzugsfähigkeit der angesparten Bauspareinlagen vom steuerbaren Einkommen während der Bausparphase, steuerliche Privilegierung aufgrund des steuerfreien Bezugs bei zweckkonformer Verwendung (erstmaliger entgeltlicher Erwerb eines dauernd und ausschliesslich selbstbewohnten Wohneigentums). → Nachbesteuerung für den Fall der Zweckentfremdung der Bauspareinlagen. - Vermögenserträge nicht von der Einkommenssteuer befreit, ebensowenig das Bausparguthaben von der kantonalen Vermögenssteuer. 	<p>Gewährung von rückzahlbaren zinslosen oder zinsvergünstigten Darlehen direkt an Wohneigentümer/innen zur Förderung preisgünstiger Eigentumsobjekte.</p>	<p>Rückverbürgung von Bürgschaften, welche durch Hypothekar-Bürgschaftsge nossenschaften (HBW, CRCI) ge währt werden; dadurch Schlies sungs einer Eigenkapitallücke und Senkung der An fangsbelastung.</p>

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
Zusätzliche spezielle För- derinstrumen- te (z.B. ener- getische Sa- nierung etc.)			Energiespar- und Umweltschutzmass- nahmen werden Unter- haltskosten gleich- gestellt (vgl. Mass- nahmenkatalog in der EFD-Verordnung über die Massnahmen zur rationellen Energiever- wendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien).	- Investitionskosten für besonders wirkungs- volle Energiespar- und Umweltschutzmass- nahmen bleiben ab- ziehbar, sofern diese konkrete energetische und ökologische An- forderungen erfüllen. - Kosten denkmalpfle- gerischer Arbeiten bleiben wie im gelten- den Recht abziehbar.		Unterstützung könnte an Einhal- tung gewisser E- nergiestandards gebunden sein. à Steuerbarkeit nach diversen Kri- terien möglich (z.B. nur Stock- werkeigentum, bestimmte Haus- haltsgruppen etc.).	
2. Reichweite der Massnahme							
Zielgruppe der Mass- nahme (ge- setzlich in- tendiert oder Ableitung auf- grund der konkreten Ausgestal- tung)	WEF steht allen Ver- sicherten offen, zielt aber im Besonderen auf die „Schwellen- haushalte“, d.h. Haushalte, die ohne 2. Säule kein Wohn- eigentum erwerben könnten.	Sämtliche Arbeitneh- mer/innen sowie selbständig erwerbs- tätige Personen.	Eigentümer/innen von selbstgenutztem Wohnei- gentum in der Schweiz (Alteigentümer/innen und Neuerwerber/innen).	Künftige Wohneigen- tümer/innen von aus- schliesslich und dau- ernd selbstbewohntem Wohneigentum in der Schweiz (bauspa- rende Person darf noch nicht Eigentü- merin einer selbstbe- wohnten Liegenschaft sein).	Wirtschaftlich schwächere Haushalte, die aufgrund eines fehlenden Miet- wohnungsmarktes auf Eigentum an- gewiesen sind oder entspre- chende wirtschaft- lich schwache Ei- gentümer, die ihre Wohnung resp. ihr Haus renovieren.	Schwellenhaus- halte, d.h. Perso- nen mit wenig Vermögen / Ei- genkapital, deren Einkommen aber die Tragbarkeit von Wohneigen- tum gewährleistet (d.h. vor allem jüngere Haushalte mit mittlerem Ein- kommen).	
Zielgruppen- erreichungs- grad	Hornung et al. (2003): - Rund 1/5 aller Käufe von <u>bestehenden</u> Liegenschaften (einschl. Besitzer- wechsel) werden mit WEF-Geldern mitfi- nanziert.	- Zahlen über Vorbe- züge der Säule 3a sind nicht vorhanden - 12% der Vorbezügler der 2. Säule ver- wenden auch Gut- haben der Säule 3a zur Wohneigentums-	Gemäss Bericht der Kommission Eigen- mietwert/System- wechsel aus dem Jahr 2000 deklarieren 42% der betroffenen Steuerpflichtigen ei- nen negativen Netto-	Alle Wohneigentü- mer/innen sind von der Massnahme betroffen.	- Gem. Füg und Stu- der (2005): Anteil der im Bausparpro- gramm involvierten 20-65 Jährigen be- trägt im Kanton BL 1.7%. - Zwischen 1.11.1991	- Unbekannt, da Förderung bisher nicht eingeführt wurde. - Tendenziell ho- her Zielgruppen- erreichungsgrad zu erwarten, da	Instrument 2008 sistiert infolge mangelnden Inte- resses von Kun- den- und/oder Bankenseite.

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
	<ul style="list-style-type: none"> - 1 von 3 Käufen von <u>neu erstellten</u> Liegenschaften wird mit einem VZ oder einer WEF-Verpfändung mitfinanziert. - Geringer Rückgriff auf Verpfändung: nur 14,7% aller VZ resp. 17,3% der gesamten VZ-Summe. - V.a. Personen, die im Jahr des VZ zw. 35 und 44 Jahre alt waren. - Haushalte mit mittleren Einkommen: Haushalte mit einem Jahreseinkommen von 60'000 bis 100'000 Franken. 	<p>finanzierung (vgl. Hornung et al. 2003) Nutzung der Säule 3a im Allgemeinen, Referenzjahr 2005 (Peters 2009):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 40% der Steuerhaushalte mit mindestens einer erwerbstätigen Person zahlen Beiträge in die Säule 3a ein. - 2005 betrug die Beitragssumme nahezu 6 Mia. Fr., also rund ein Viertel der AHV-Beiträge und 16% der Beiträge an die berufliche Vorsorge. 	eigenmietwert (Bruttoeigenmietwert minus Schuldzinsen und Unterhaltskosten).		und 27.1.2005 wurden vom KIGA 668 Bausparprämien ausbezahlt.	von Förderung nur untere Einkommensgruppen profitieren (Einkommens- und Vermögenslimiten).	
Min./Maximaler Förderbeitrag bzw. Steuerabzugsmöglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Begrenzung ab 50 Jahren (Anspruch im Alter von 50 oder die Hälfte des Anspruchs zum Zeitpunkt des VZ). - Mindestvorbezug 20'000 Fr. - Vorbezug höchstens einmal pro 5 Jahre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Höchstabzüge 2010 für Steuerpflichtige mit 2. Säule Fr. 6'566.- bzw. Fr. 32'832.- für Steuerpflichtige ohne 2. Säule. - Vorbezug höchstens einmal pro 5 Jahre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Private Schuldzinsen: im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge zuzüglich weiterer 50'000 Fr. - Unterhaltskosten: effektiv oder pauschal (Möglichkeit der Wechselpauschale). - Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen: analog Unterhaltskosten. - Denkmalpflegerische Arbeiten: effek- 	<ul style="list-style-type: none"> - Private Schuldzinsen: 80% der steuerbaren Vermögenserträge. - Ersterwerberabzug auf Hypothekarzinsen im ersten Jahr nach Erwerb maximal 10'000 Fr. für Ehepaare und 5000 Fr. für übrige Steuerpflichtige. Abzugsmöglichkeit vermindert sich während den folgenden 10 Jahren um jährlich 10% des Höchstbetrags. 	Jährlicher Höchstabzug für bausparende Steuerpflichtige von maximal 10'000 Fr. (Ehepaare: 20'000 Fr.).	<ul style="list-style-type: none"> - Zinsvergünstigung bzw. zinsloses Darlehen - Darlehenspauschalen pro Wohnungsgrösse. 	Abdeckung 2. Hypothek, d.h. zwischen 65 und 90% der Anlagekosten resp. des Kaufpreises, Kostenlimiten.

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
			tiv.	- Besonders wirkungs- volle Energiespar- und Umweltschutz- massnahmen sowie Denkmalpflegerische Arbeiten: effektive Kosten.			
3. Auswirkungen der Massnahme							
Inzidenz (wer profitiert letzt- endlich von der Förder- massnahme)	<p><i>Allgemein (unabhängig von Fördermassnahme):</i> Die Steuervergünstigungen führen zu einer höheren Zahlungsbereitschaft der Käufer, sodass ein Teil der Fördermassnahme in steigenden Immobilienpreisen verpufft. → Inzidenz liegt teilweise bei den Boden- und Immobilienveräusserern</p>						
	Finanzinstitute kön- nen unter Umständen schlechtere als marktübliche Konditi- onen (unvorteilhafte Verzinsung, höhere Verwaltungsgebüh- ren) anbieten und trotzdem auf Nach- frage stossen. → In- zidenz kann je nach Wettbewerbssituation teilweise bei Finanz- instituten liegen.	Finanzinstitute profi- tieren von Schuldzin- senabzug. → Höherer Fremdkapitalanteil der Wohneigentü- mer/innen bei gleich- zeitig höheren Einla- gen und Wertschrif- ten. → Ausweitung der Bankenbilanzen und höhere Gewinne.	Beseitigung von aktuel- len Fehlanreizen zur privaten Verschuldung. → Dies geht zulasten der Anbieter von Hypo- theken (Verkürzung von Bankbilanzen).	Finanzinstitute kön- nen unter Umständen schlechtere als marktübliche Konditi- onen (unvorteilhafte Verzinsung, höhere Verwaltungsgebüh- ren) anbieten und trotzdem auf Nach- frage stossen. → In- zidenz kann je nach Wettbewerbssituation teilweise bei Finanz- instituten liegen.	Mit Kostenlimiten können die oben ge- nannten Auswirkungen beschränkt wer- den.		
Effizienz (Verzer- rungswirkun- gen)	<p><i>Allgemein (unabhängig von Fördermassnahme):</i> - Steigende Immobilienpreise - Verzerrung der Konsumentscheidungen der Haushalte: sowohl bezüglich der Art des Wohnens (Miete / Eigentum) als auch zwischen dem Wohnen und anderen Konsumgütern - Verzerrung der Entscheidung über die Anlage- bzw. Sparform und die Höhe der Ersparnisbildung - Opportunitätskosten: Grundsätzlich werden produktivitätserhöhende und damit wachstumswirksame Investitionen im Unternehmenssektor von Wohnbauinvestitionen im Privatsektor ohne direkte Wirkung auf die Produktivität verdrängt.</p>						
		Steuerliche Anreize zur Erneuerung bestehen- der Wohnbauten	Hoher Fremdfinanzie- rungsanteil ermöglicht	Es werden Ineffizien- zen reduziert, indem	Hohe Mitnahmeeffek- te zu erwarten.	- Anreiz zu Reno- vationen, da ent-	Mitnahmeeffekte aufgrund Vermö-

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
			Steuroptimierung. → Verschuldungs- quote ist unter Effi- zienzaspekten zu hoch (Individuen zah- len mehr Hypothekar- zinsen als im System ohne steuerliche An- reize).	die hohe Verschul- dungsquote (welche bei Haushalten höhere Hy- pothekarbelastungen und beim Staat Steuer- ausfälle verursachen) abgebaut wird.		sprechende Prio- ritäten bei der Darlehensverga- be vorgesehen waren. - Weniger Mit- nahmeeffekte durch Eingren- zen der An- spruchsberechti- gung mit Ein- kommens- und Vermögenslimi- ten.	genslimiten be- schränkt.
Finanzielle Auswirkun- gen für den Bund	Steuer ausfälle auf- grund des Vorbezugs für Wohneigentums- zwecke beträgt min- destens 134.2 Mio.Fr. (Steuer ausfälle auf- grund des reduzierten Steuertarifs; ohne Mindereinnahmen auf- grund gesonderter Besteuerung vom Einkommen. Daten- stand: 2006).	Steuer ausfälle auf- grund <u>aller</u> Kapitalbe- züge in 3. Säule ca. 360 Mio. Fr. pro Jahr (Datenstand: 2005). → Anteil, der auf Vorbezug zugunsten von Wohneigentum entfällt, kann mangels Daten nicht quantifi- ziert werden.	Für eine Berechnung über die Höhe der Steuer ausfälle aus der aktuellen Eigen- mietwertbesteuerung gegenüber einer steuerlich neutralen Wohneigentumsbe- steuerung wären die folgenden – teilweise unvollständig oder nicht vorhandenen – Informationen über al- le Steuerpflichtigen notwendig: - Differenz des aktuel- len Verkehrswerts der Liegenschaft zum Eigenmietwert. - Steuerliche Entlas- tung aufgrund des	Aus Systemwechsel re- sultiert bei der direkten Bundessteuer unter dem Strich eine "Schwarze Null".	- Minderertrag bei der direkten Bundes- steuer wird für HEV- Initiative auf rund 36 Mio. Fr. geschätzt. - Steuer ausfälle bei indirektem Gegen- vorschlag dürften etwas geringer aus- fallen als bei HEV- Initiative.	- Zinsvergünsti- gung bzw. Zins- verzicht sowie Kreditausfallrisiko wird durch die öf- fentliche Hand getragen. - Risiko damit teil- weise über Höhe Rahmenkredit steuerbar, zu- dem Beschrän- kung des Kredit- ausfallrisikos durch Kostenli- miten.	Öffentliche Hand steht nur im Falle einer Honorierung einer Bürgschaft / Rückbürgschaft ein, Risiko durch Kostenlimiten be- schränkt.

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
			zu niedrig angesetzt- ten Eigenmietwerts.				
Finanzielle Auswirkun- gen für Kan- tone und Ge- meinden	Unbekannt; Steuerliche Behandlung von Kapi- talbezügen je nach Kanton unterschiedlich.		Dito finanzielle Aus- wirkungen Bund.	Aufgrund fehlender Da- ten keine Angaben mög- lich.	- Mindereinnahmen bei kantonalen Ein- kommenssteuern werden für HEV- Initiative auf rund 96 Mio. Fr. geschätzt. - Steuerausfälle bei indirektem Gegen- vorschlag dürften etwas geringer aus- fallen als bei HEV- Initiative.		
Finanzielle Auswirkun- gen für priva- te Haushalte (Verteilungs- wirkungen)	Analyse Hornung et al. (2003) : - 71% hätten ohne VZ kein Wohneigentum erwerben können. - Gemäss Befragung muss ein Teil der Bezüger/-innen Ausgaben im Ren- teneintritt infolge VZ aus der 2. Säule einschränken. - Gemäss ESTV wer- den jährlich zwi- schen 35'000 und 40'000 WEF-Bezüge getätigt (2. Säule; pro Jahr über die Zeitperiode 2005– 2009, Pensionskas- sen und Freizügig- keitsstiftungen). Die	- Finanzielle Möglich- keiten zum Erwerb von Wohneigentum steigen. - Abzug hat regressi- ven Charakter: 1. Einkommensstar- ke Haushalte profi- tieren aufgrund der Steuerprogression stärker als einkom- mensschwache; 2. Die Wahrschein- lichkeit und 3. die Höhe eines Beitrags steigt mit steigendem Ein- kommen. <i>Auswertung des BSV:</i> Die Wahrscheinlich- keit von Beitragszah- lungen in die Säule 3a und die Beitrags-	Schuldzinsenabzug bietet denjenigen, die über genügend Mittel verfügen, um auf Schuldentilgung zu verzichten und ihr Geld Gewinn brin- gender anlegen, Mög- lichkeiten einer vor- teilhaften Steuerpla- nung: - Anteil der Steuer- pflichtigen mit einem negativen Nettoei- genmietwert beträgt bei einem steuerba- ren Einkommen un- ter 50'000 Fr. im Schnitt 34%; - Bei Steuerpflichtigen mit Einkommen über 150'000 Fr. steigt Anteil auf 52% (Be-	- Mittlere und obere Einkommensklassen werden durch Ab- schaffung des Eigen- mietwerts tendenziell schlechter gestellt (weniger Steueropti- mierungsspielraum). - Allerdings können sich mittlere und obere Einkommensgruppen besser neuen Rah- menbedingungen an- passen, indem sie ihre Anlagenstruktur ver- ändern. - Zeitlich befristeter und in Höhe limitierter Ersterwerberabzug gewährt, dass insb. untere und mittlere Einkommensschichten kurzfristig nicht	- Finanzielle Möglich- keiten zum erstmaligen Erwerb von dauernd und ausschliesslich selbstbewohntem Wohneigentum stei- gen. - Abzug hat regressi- ven Charakter: 1. Einkommensstar- ke Haushalte profi- tieren aufgrund der Steuerprogression stärker als einkom- mensschwache; 2. Die Wahrschein- lichkeit und 3. die Höhe eines Beitrags steigt mit steigendem Ein- kommen. Steuerbefreiung nur	Zinsvergünstigung für wirtschaftlich schwächere Ei- gentümerhaushal- te, eingegrenzt durch Einkom- mens- und Ver- mögenslimiten wie auch durch die Höhe der Darle- henspauschalen.	- Wohneigentum kann früher im Lebenszyklus erworben wer- den. - Zins für eine 2. Hypothek sinkt auf denjenigen für eine 1. Hypo- thek.

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
	<p>jährlich ausbezahlte Summe beläuft sich jedes Jahr auf rund 2,5 Mia. Franken.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bei den Pensionskassen macht das (jährlich) weniger als 1% der Versicherten und des Vorsorgekapitals aller Erwerbstätigen aus. Der durchschnittlich vorbezogene Betrag liegt bei etwas mehr als 70'000 Fr. → Siehe statistische Tabellen zu den WEF-Bezügern. 	<p>höhe hängen wesentlich vom Einkommen ab. Mehr als 60% der Steuerpflichtigen mit Einkommen von 100'000 Franken und mehr zahlen Beiträge in die Säule 3a ein und in fast 80% der Fälle wird der maximale Betrag eingezahlt.</p>	<p>richt der Kommission Eigenmietwert/ Systemwechsel aus dem Jahr 2000).</p>	<p>schlechter gestellt werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Längerfristig profitieren gegenüber Status Quo Haushalte mit einer niedrigen Verschuldungsquote. 	<p>bei zweckkonformer Verwendung der Einlagen. → Hürde für einkommensschwache Haushalte mit entsprechend bescheidener Sparleistung höher, um im vorgegebenen Zeitraum den intendierten Eigenheimkauf vornehmen zu können.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nachbesteuerung bei zweckwidriger Verwendung (vgl. Vernehmlassungsvorlage: http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#EFD). 		
Erhebungs- und Entrichtungsaufwand (Behörden und Steuerpflichtige)	<p>Hornung et al. (2003, S. 68f): Verwaltungskosten variieren nach Typ und Grösse der Vorsorgeeinrichtung. Ein WEF-Vorbezug verursacht Ø 3.9h, eine Verpfändung 2.3h und eine Rückzahlung 1.5h Arbeitsaufwand.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Behörden: Kosten fallen hauptsächlich auf Versichererebene an. - Steuerpflichtige: geringer Aufwand. 	<ul style="list-style-type: none"> - Behörden: zahlreiche Erhebungsarbeiten notwendig. - Steuerpflichtige: Aufwand bei Ausfüllen der Steuererklärung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Behörden: Mit Wegfall des Eigenmietwerts erübrigen sich Erhebungsarbeiten (Bestimmung Eigenmietwert und Kontrolle der abzugsberechtigten Unterhaltskosten) bei kantonalen Veranlagungsbehörden. Gewisser Schätzapparat bleibt im Zusammenhang mit Vermögenssteuer bestehen. - Steuerpflichtige: Erleichterung bei Ausfüllen der Steuererklärung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Behörden: Für kantonale Veranlagungsbehörden entsteht zusätzlicher Aufwand, der schwierig zu quantifizieren ist. - Steuerpflichtige: geringer Mehraufwand. 	Individuelle Gesuchsprüfungen.	

	Vorbezug 2. Säule	Vorbezug Säule 3a	Besteuerung des Eigenmiet- werts	Abschaffung des Eigenmietwerts (indirekter Gegenvor- schlag des Bundesra- tes)	Bausparen (indi- rekter Gegenvor- schlag der WAK-S)	WFG direkte Förderung (nie in Kraft ge- treten)	WFG indirek- te Förderung (zur Zeit sistiert)
Auswirkun- gen auf Mobi- lität	Je attraktiver die Massnahme ausgestaltet wird, desto grösser der Trend zu Immobilität aufgrund gesteigerter Wohneigentumsquoten.						
Auswirkun- gen auf Raum- und Infrastruktur- entwicklung	Tendenziell erhöhter Wohnraumbedarf aufgrund höherer Zahlungsbereitschaft → Erhöhte Anstrengungen in Bezug auf verdichtetes Bauen bzw. stärkere Bodennutzung Hornung et al. (2003 S. 61f): WEF-finanzierte Neubauten der Jahre 1995-2002 haben weniger zur Zersiedelung beigetragen als der Durchschnitt.					Durch vorgesehene Kostenlimiten und Belegungsvorschriften moderate Auswirkungen auf Zersiedelung. → Anreiz zur Verdichtung.	Durch Kostenlimiten in gewissem Umfang steuerbare Entwicklung.

Anhang 2: Statistik über die Vorbezüge von Geldern der beruflichen Vorsorge im Rahmen der Wohneigentumsförderung

Statistische Auswertung von WEF-Vorbezugsdaten und Daten aus der 1.Säule, 2007-2008

1 Sachverhalt

Das BSV schlug im Rahmen der Arbeiten zum Bericht vor, die Situation von Personen, die im Rahmen der Wohneigentumsförderung der beruflichen Vorsorge einen Vorbezug tätigen, näher zu beleuchten. Grundlage für diese Untersuchung bildeten individuelle Daten über Vorbezüge für Wohneigentumszwecke (WEF-Daten) aus der 2. Säule (verfügbar für die Jahre 2007 und 2008/identifiziert anhand von AHV-Nummern). Diese Statistik wird bei der ESTV geführt. Die Daten wurden an das BSV so übermittelt, dass sie mit gewissen Basisparametern der Sozialversicherungsregister der ersten Säule (Geschlecht, Alter, Nationalität, Erwerbseinkommen) zusammengeführt werden konnten. Das Ergebnis ist eine statistische Darstellung des Profils von Personen, die während eines Jahres die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge genutzt haben.

Von der Statistik nicht abgedeckt ist das zweite Dispositiv der Wohneigentumsförderung, nämlich die Verpfändung. Diese Möglichkeit scheint eine untergeordnete Rolle zu spielen, gingen doch rund 15% der WEF-Vorbezüge zwischen 1995 und 2001¹⁹ auf eine Verpfändung zurück. Ebenfalls nicht einbezogen sind Kapitaleistungen aus der Säule 3a.

¹⁹ Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), Hornung, BSV, 2003, Forschungsbericht Nr. 17/03

2 Gesamtergebnisse

Die Wohneigentumsförderung (WEF) richtet sich an erwerbstätige und nichterwerbstätige Personen (die noch nicht in Rente sind) mit angespartem Alterskapital aus der beruflichen Vorsorge. Das Ziel ist es, den Erwerb von Wohneigentum zu erleichtern, wobei das gebundene Kapital nur unter bestimmten Voraussetzungen genutzt werden kann (Art des Wohneigentums, Mindest- bzw. Höchstbeträge, usw.).

Was den Vorbezug anbelangt, so geht aus den untersuchten Zahlen hervor, dass pro Jahr rund 35'000 Vorbezüge in der Höhe von insgesamt rund 2,6 Milliarden Franken getätigt werden. Der durchschnittliche Vorbezug liegt bei 70'000 bis 75'000 Franken. Jährlich werden rund 4'500 WEF-Rückzahlungen für insgesamt rund 250 Millionen Franken vorgenommen (bei Verkauf des Wohneigentums muss ggf. eine Rückzahlung getätigt werden, sie kann aber auch freiwillig erfolgen). Im Schnitt beläuft sich eine Rückzahlung auf rund 60'000 Franken. Somit machen die rückerstatteten Vorbezüge rund 10% des jährlich bezogenen Kapitals aus.

T2a: Anzahl Meldungen, Summe und Mittelwert der Vorbezüge und Rückzahlungen, 2007 und 2008

	WEF-Vorbezüge			WEF-Rückzahlungen		
	Anzahl	Summe (Mio. Fr.)	Mittelwert (Fr.)	Anzahl	Summe (Mio. Fr.)	Mittelwert (Fr.)
2007	35'779	2'522.8	70'511	4'515	273.1	60'484
2008	34'935	2'604.3	74'548	4'244	246.3	58'032

Da für die Untersuchung nur zwei Jahre zur Verfügung standen und beide Jahre nur geringfügig voneinander abweichen, fokussierten wir uns für das weitere Vorgehen auf das Jahr 2008.

Die Daten erfassen Vorsorgeeinrichtungen und Freizügigkeitseinrichtungen. Die dritte Säule wird nicht berücksichtigt. Aus Tabelle 2b geht hervor, dass rund 80% der WEF-Kapitalzahlungen über Pensionskassen laufen, seien es Vorbezüge oder Rückzahlungen. 20% der WEF-Anträge entfallen auf Freizügigkeitsstiftungen.

T2b: Anzahl Meldungen und Summe der Vorbezüge und Rückzahlungen nach Art der Einrichtung, 2008

	WEF-Vorbezüge		WEF-Rückzahlungen	
	Anzahl Meldungen	Summe (Mio.)	Anzahl Meldungen	Summe (Mio.)
Vorsorgeeinrichtung	25'680	2'095.1	3'436	205.9
Freizügigkeitseinrichtung	8'695	465.6	687	34.3
Unbekannt	560	43.6	121	6.1
Total	34'935	2'604.3	4'244	246.3

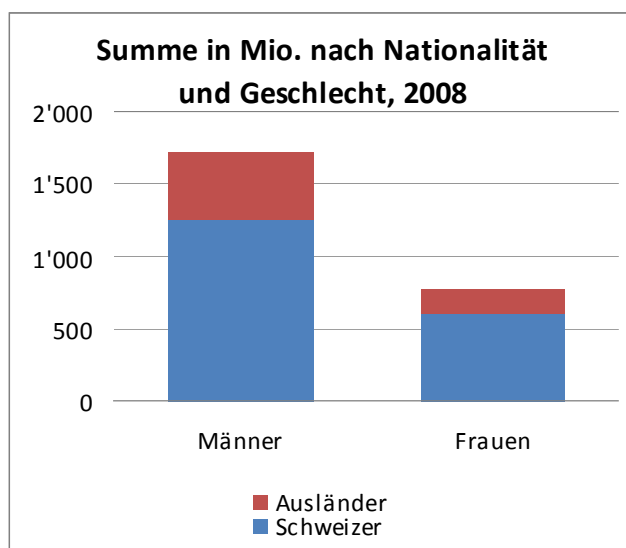
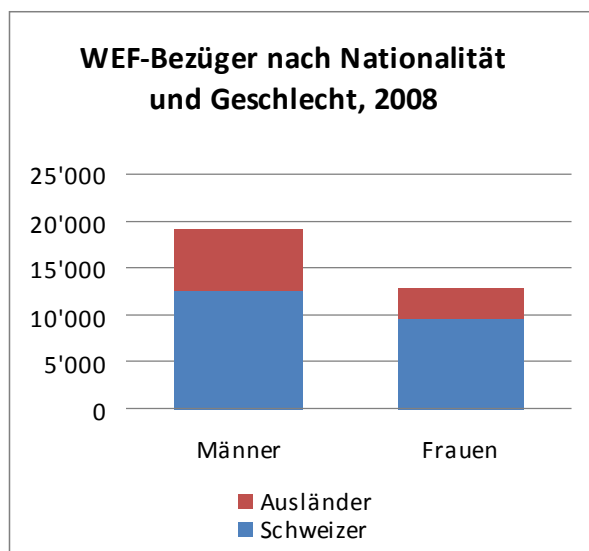
Die Daten der Steuerverwaltung und jene der Sozialversicherungsregister konnten aus bestimmten technischen Gründen nicht vollständig zusammengeführt werden (siehe Anhang). Mit einem Identifikationsgrad von etwas mehr als 95% bezogen auf die Meldungen und 96% bezogen auf das Volumen ist das Ergebnis gleichwohl aussagekräftig.

Beim Zusammenführen von Meldungen und Personen stellt sich natürlich das Problem von Personen mit Mehrfachmeldungen. Eine Analyse hat indes gezeigt, dass diese Fälle sehr selten sind. Betroffen sind lediglich 3% der Personen. Angesichts der bestehenden Rechtsgrundlagen, was die zeitliche Komponente bei aufeinanderfolgenden Vorbezügen anbelangt, erstaunt diese Feststellung nicht.

3 Anzahl, Summe und Mittelwert der Vorbezüge

2008 tätigten rund 32'000 Personen²⁰ einen WEF-Vorbezug. Das Gesamtvolumen der vorbezogenen Mittel belief sich auf 2,5 Milliarden Franken. 60% der Vorbezüge entfallen auf Männer, 40% auf Frauen. Mit etwas mehr als 60'000 Franken liegt der durchschnittliche Vorbezug von Frauen rund ein Drittel tiefer als jener der Männer (rund 90'000 Franken).

Bei den Nationalitäten ergibt sich folgendes Bild: 70% der Vorbezüger/innen sind schweizerischer Nationalität. Sie bezogen 2008 rund drei Viertel der gesamten Mittel. Bei ausländischen Versicherten liegt der durchschnittliche Vorbezug tiefer. Indes sind die nationalitätenspezifischen Unterschiede bei Frauen weniger ausgeprägt als bei Männern.



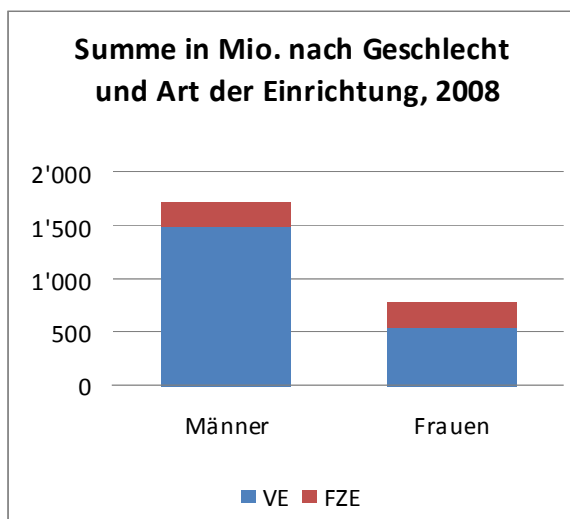
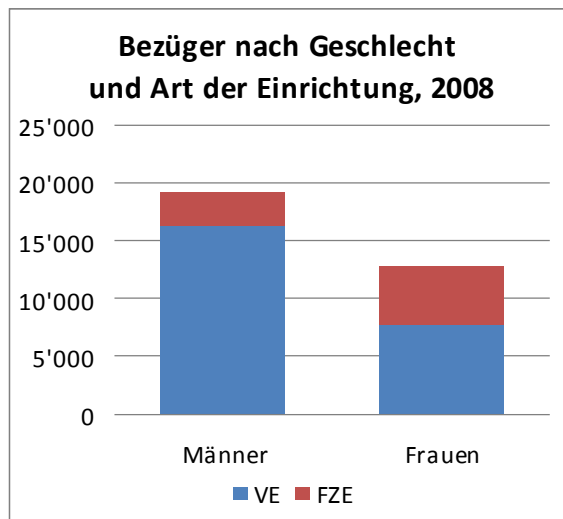
T3: Anzahl und Summe des WEF-Vorbezugs nach Geschlecht und Nationalität, 2008

	Anzahl Bezüger				Summe (in Mio.)				Mittelwert		
	Männer	Frauen	Total	in %	Männer	Frauen	Total	in %	Männer	Frauen	Total
Schweizer	12'785	9'807	22'592	70.0%	1'256	609	1'865	74.7%	98'240	62'099	82'551
Ausländer	6'590	3'087	9'677	30.0%	464	167	631	25.3%	70'410	54'098	65'206
Total	19'375	12'894	32'269	100.0%	1'720	776	2'496	100.0%	88'774	60'183	77'350
In %	60.0%	40.0%	100.0%		68.9%	31.1%	100.0%				

²⁰ Zur Erinnerung: Das sind rund 95% der Meldungen, die identifiziert werden konnten.

4 WEF-Vorbezug und Art der Einrichtung

Vorbezüge können über eine Vorsorgeeinrichtung (VE) oder eine Freizügigkeitseinrichtung (FZE) abgewickelt werden²¹. 75% der Vorbezüge (80% der Gesamtsumme) laufen über Pensionskassen. Bei Freizügigkeitseinrichtungen sind es vor allem Frauen, die Vorbezüge tätigen, was darauf zurückzuführen ist, dass sie im Haushalt häufiger ein Zusatzeinkommen erzielen.



T4: Anzahl und Summe des WEF-Vorbezugs nach Art der Einrichtung und Geschlecht, 2008

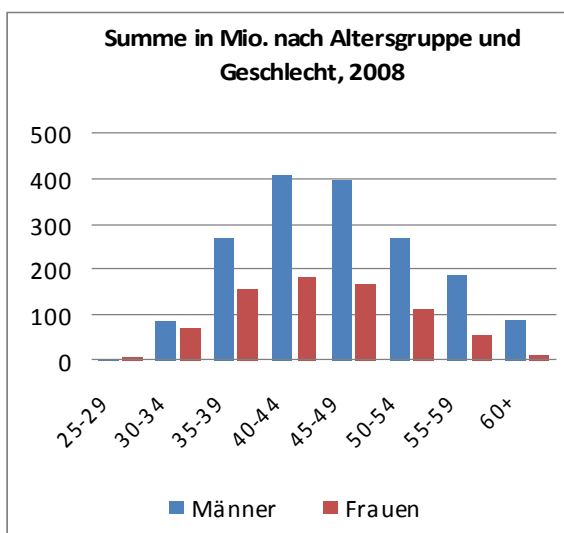
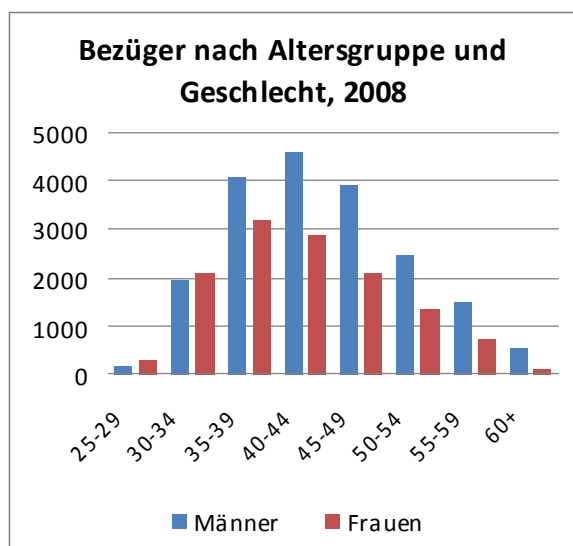
	Anzahl Bezüger				Summe			
	Männer	Frauen	Total	in %	Männer	Frauen	Total	in %
VE	16'454	7'839	24'293	75.3%	1'489	541	2'030	81.4%
FZE	2'921	5'055	7'976	24.7%	230	235	465	18.6%
Total	19'375	12'894	32'269	100.0%	1'719	776	2'495	100.0%
in%	60.0%	40.0%	100.0%		68.9%	31.1%	100.0%	

²¹ Die wenigen Fälle, die keiner Einrichtung zugewiesen werden konnten, wurden den Freizügigkeitseinrichtungen zugeteilt.

5 WEF-Vorbezug nach Altersgruppe

Am häufigsten erwerben Männer der Altersklasse 40–44 und Frauen der Altersklasse 35–39 Wohneigentum mit Mitteln der beruflichen Vorsorge. Die minimale Abweichung ist sicherlich auf den Altersunterschied innerhalb des Paares im Zeitpunkt des Wohneigentumserwerbs zurückzuführen.

Interessant ist festzustellen, dass der WEF-Vorbezug vor dem 30. Altersjahr praktisch keine Rolle spielt. Nach dem Höchststand um das 40. Altersjahr herum nehmen die Vorbezüge wieder rasch ab. Bei der Summe aller Vorbezüge nach Alter ergibt sich ein ähnliches, wenn auch weniger markantes Profil, was darauf zurückzuführen ist, dass die durchschnittlich vorbezogenen Mittel im Alter zunehmen.



T5a: Bezüge nach Nationalität, Geschlecht und Altersgruppe, 2008

	Schweizer			Ausländer			Total		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
25-29	130	247	377	75	54	129	205	301	506
30-34	1'263	1'597	2'860	719	503	1'222	1'982	2'100	4'082
35-39	2'708	2'435	5'143	1'389	808	2'197	4'097	3'243	7'340
40-44	2'859	2'135	4'994	1'760	753	2'513	4'619	2'888	7'507
45-49	2'521	1'576	4'097	1'408	551	1'959	3'929	2'127	6'056
50-54	1'721	1'086	2'807	741	274	1'015	2'462	1'360	3'822
55-59	1'121	624	1'745	391	125	516	1'512	749	2'261
60+	462	107	569	107	19	126	569	126	695
Total	12'785	9'807	22'592	6'590	3'087	9'677	19'375	12'894	32'269

T5b: Summe in Mio. nach Nationalität, Geschlecht und Altersgruppe, 2008

	Schweizer			Ausländer			Total		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
25-29	4	5	9	2	2	4	6	7	13
30-34	60	54	113	27	17	44	87	70	157
35-39	190	122	312	81	36	117	271	158	429
40-44	283	143	427	124	41	166	408	185	592
45-49	281	131	412	118	39	156	399	169	568
50-54	205	94	299	67	22	88	272	115	387
55-59	153	50	203	34	8	43	188	58	246
60+	78	10	89	11	2	13	90	12	102
Total	1'256	609	1'865	464	167	631	1'720	776	2'496

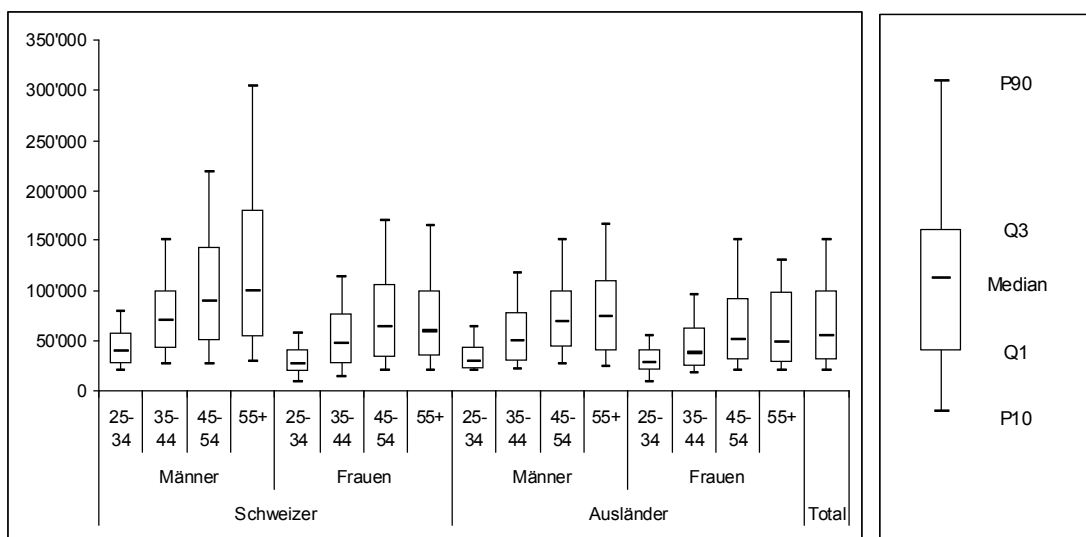
6 Boxplot nach Geschlecht, Altersgruppe und Nationalität, 2008

Die Kastengrafik zur Höhe der Vorbezüge nach Alter zeigt einen Zusammenhang zwischen höheren Vorbezügen und dem Alter, was wiederum das höhere Altersguthaben widerspiegelt (massgebend für die maximale Höhe des Vorbezugs). Nach dem 50. Altersjahr geht der Trend Richtung Stabilisierung der WEF-Vorbezüge. Das könnte eine Folge der gesetzlichen Plafonierung ab dieser Altersgrenze sein (Art 30c BVG). Sollte es sich um eine allgemeine Tendenz handeln, ist sie besonders bei Schweizer Männern ausgeprägt.

Eine zweite Feststellung bezieht sich auf die altersspezifische Streuung der Vorbezüge. Der verfügbare Höchstbetrag nimmt mit dem Alter zu. Diese Entwicklung ist systembedingt. Allerdings steht es den Versicherten frei, immer nur einen Teil des Kapitals zu beziehen, was anscheinend auch gemacht wird: Bei Schweizer Männern zum Beispiel liegen 10% der Vorbezüge unter 30'000 Franken und zwar altersunabhängig.

T6: Betrag des WEF-Vorbezugs nach Nationalität, Geschlecht und Altersgruppe, 2008²²

			p10	Q1	Median	Q3	P90
Schweizer	Männer	25-34	20'000	26'500	39'000	57'900	80'000
		35-44	27'000	42'017	70'000	100'000	150'000
		45-54	27'710	50'000	90'000	143'686	218'500
		55+	30'000	54'000	100'000	180'000	303'580
	Frauen	25-34	9'108	18'384	27'028	41'000	58'105
		35-44	15'490	26'896	47'177	77'400	113'329
		45-54	20'000	34'000	64'053	106'099	170'000
		55+	20'000	35'000	60'150	100'060	165'000
Ausländer	Männer	25-34	20'000	22'262	29'718	42'950	63'600
		35-44	22'200	30'240	50'000	78'800	118'000
		45-54	27'642	43'000	69'309	100'000	150'000
		55+	24'969	40'000	74'826	110'000	167'000
	Frauen	25-34	10'070	20'000	28'181	40'500	56'178
		35-44	17'144	25'000	38'540	62'246	96'279
		45-54	20'000	31'160	51'538	91'950	150'000
		55+	20'445	28'067	49'500	98'884	130'000
Total		20'000	30'564	55'000	100'000	150'000	



22

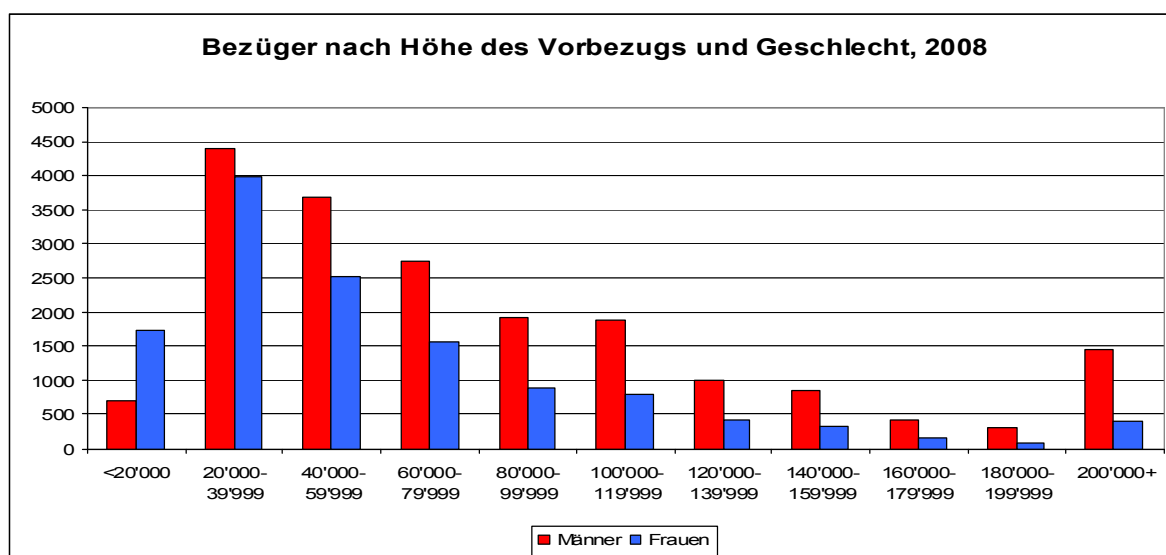
P10: 1. Dezil: 10% der Personen beziehen Vorbezüge unter dieser Limite.
 Q1: 1. Quartil: Ein Viertel der Personen beziehen Vorbezüge unter dieser Limite.
 Median: Die Hälfte der Personen beziehen Vorbezüge unter dieser Limite.
 Q3: 3. Quartil: Drei Viertel der Personen beziehen Vorbezüge unter dieser Limite
 P90: 9. Dezil: 90% der Personen beziehen Vorbezüge unter dieser Limite/10% darüber.

7 Verteilung nach der Höhe der WEF-Vorbezüge

Hervorzuheben ist die Feststellung, dass die vorbezogenen WEF-Gelder bei weitem nicht immer sehr hoch sind. Die WEF-Vorbezüge können einen Teil des Wohneigentumserwerbs finanzieren, aber auch den Aus- oder Umbau von Wohneigentum, wobei hier kleinere Beträge im Spiel sind. Gemäss Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge beträgt der Mindestbetrag für den Vorbezug grundsätzlich 20'000 Franken (Art 5, Al. 1, WEFV), was den Schwelleneffekt bei 20'000 Franken erklärt. Auf Vorbezüge bei Freizügigkeitsstiftungen trifft diese Regel nicht zu, deshalb ist ein höherer Anteil von Frauen in der Kategorie der Bezüge unter 20'000 Franken anzutreffen.

Zur Erinnerung: Der Median der WEF-Vorbezüge liegt bei 55'000 Franken, der durchschnittliche Vorbezug bei etwas mehr als 77'000 Franken. Ein Drittel der Vorbezüge beläuft sich somit auf unter 40'000 Franken.

Diese Feststellung ist indes teilweise zu relativieren, insofern als wir die Gesamthöhe, die eine Person aus dem Vorsorgekapital hätte beziehen können, nicht kennen. Dazu müsste man retrospektive Daten zu Hilfe nehmen, die nicht verfügbar sind.



T7: Bezüger nach WEF-Vorbezug, Nationalität und Geschlecht, 2008

	Schweizer			Ausländer			Total		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
<20'000	497	1'409	1'906	204	338	542	701	1'747	2'448
20'000-39'999	2'278	2'763	5'041	2'103	1'223	3'326	4'381	3'986	8'367
40'000-59'999	2'346	1'891	4'237	1'346	623	1'969	3'692	2'514	6'206
60'000-79'999	1'757	1'221	2'978	992	337	1'329	2'749	1'558	4'307
80'000-99'999	1'279	703	1'982	646	183	829	1'925	886	2'811
100'000-119'999	1'428	664	2'092	462	136	598	1'890	800	2'690
120'000-139'999	750	352	1'102	241	74	315	991	426	1'417
140'000-159'999	645	275	920	202	57	259	847	332	1'179
160'000-179'999	322	130	452	97	30	127	419	160	579
180'000-199'999	242	69	311	66	18	84	308	87	395
200'000+	1'241	330	1'571	231	68	299	1'472	398	1'870
Total	12'785	9'807	22'592	6'590	3'087	9'677	19'375	12'894	32'269

8 WEF-Vorbezüge nach potenziellem Einkommen, 2008

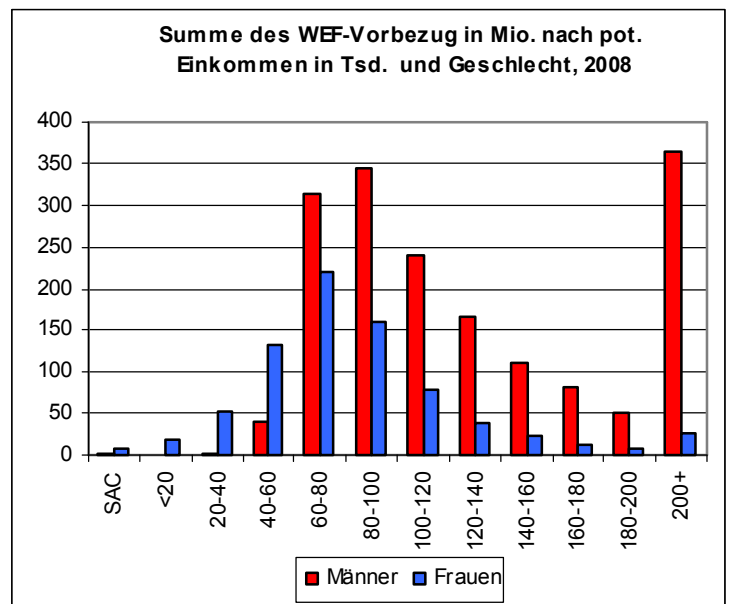
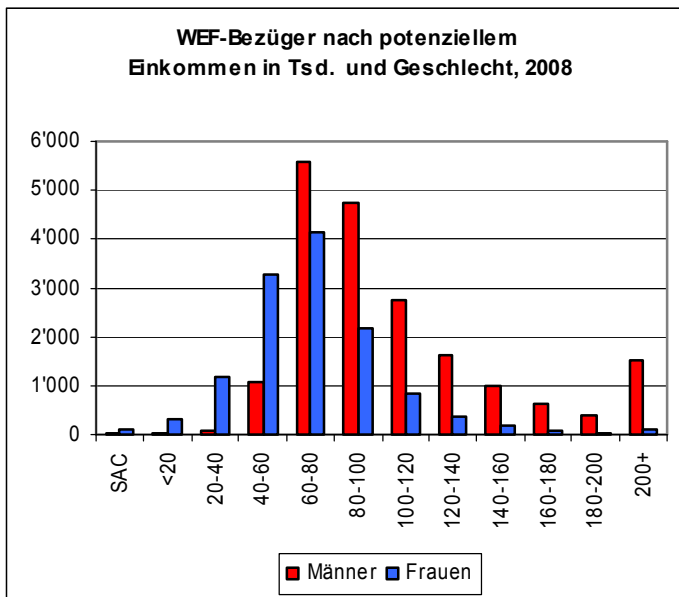
Um eine ungefähre Ahnung von den wirtschaftlichen Verhältnissen der WEF-Vorbezüger/innen zu haben, ermittelten wir das höchste der AHV gemeldete Erwerbseinkommen der letzten zehn Jahre (AHV-pflichtiges Einkommen). Dieses „potenzielle Einkommen“ soll einen ungefähren Hinweis über das «wirtschaftliche Potenzial» der Person auf dem Arbeitsmarkt liefern. Die Datenbank zu den potenziellen Einkommen erlaubt es nicht zwischen Teil- und Vollzeitarbeit zu unterscheiden, so dass vor allem bei der Auslegung der Ergebnisse die Frauen betreffend eine gewisse Vorsicht geboten ist.

Bei Männern lässt sich feststellen, dass ein Vorbezug bei einem «potenziellen Einkommen» von unter 60'000 Franken praktisch ausgeschlossen ist. WEF-Vorbezüge tätigen am häufigsten Personen mit einem potenziellen Einkommen zwischen 60'000–100'000 Franken. Diese Ausgangslage ist wohl für die Schweiz typisch, insofern als der Wohneigentumserwerb tatsächlich nur Personen offensteht, die finanziell eher besser gestellt sind.

Etwas anders sieht die Situation bei den Frauen aus; hier kommen WEF-Vorbezüge bereits bei tieferen Einkommensklassen zum Tragen, was sicherlich auf die Häufigkeit von Teilzeitarbeit bei Paaren zurückzuführen ist, die Wohneigentum erwerben wollen.

Was die WEF-Vorbezüge anbelangt, ist die Verteilung ziemlich gleich, ausser für Männer mit einem potenziellen Einkommen von mehr als 200'000 Franken.

Die Kategorie SAC heisst „keine berufliche Aktivität (sans activité connue)“.



T8a: BezügerInnen nach potenziellem Einkommen, Nationalität und Geschlecht, 2008

	Schweizer			Ausländer			Total		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
SAC	8	85	93	36	16	52	44	101	145
<20'000	13	293	306	8	42	50	21	335	356
20'000-39'999	34	951	985	26	260	286	60	1'211	1'271
40'000-59'999	375	2'305	2'680	682	958	1'640	1'057	3'263	4'320
60'000-79'999	2'937	3'197	6'134	2'639	917	3'556	5'576	4'114	9'690
80'000-99'999	3'299	1'681	4'980	1'435	488	1'923	4'734	2'169	6'903
100'000-119'999	2'109	664	2'773	623	188	811	2'732	852	3'584
120'000-139'999	1'309	266	1'575	322	106	428	1'631	372	2'003
140'000-159'999	778	153	931	202	44	246	980	197	1'177
160'000-179'999	475	77	552	163	19	182	638	96	734
180'000-199'999	302	42	344	98	17	115	400	59	459
200'000+	1'146	93	1'239	356	32	388	1'502	125	1'627
Total	12'785	9'807	22'592	6'590	3'087	9'677	19'375	12'894	32'269

T8b: Summe in Millionen nach potenziellem Einkommen, Nationalität und Geschlecht, 2008

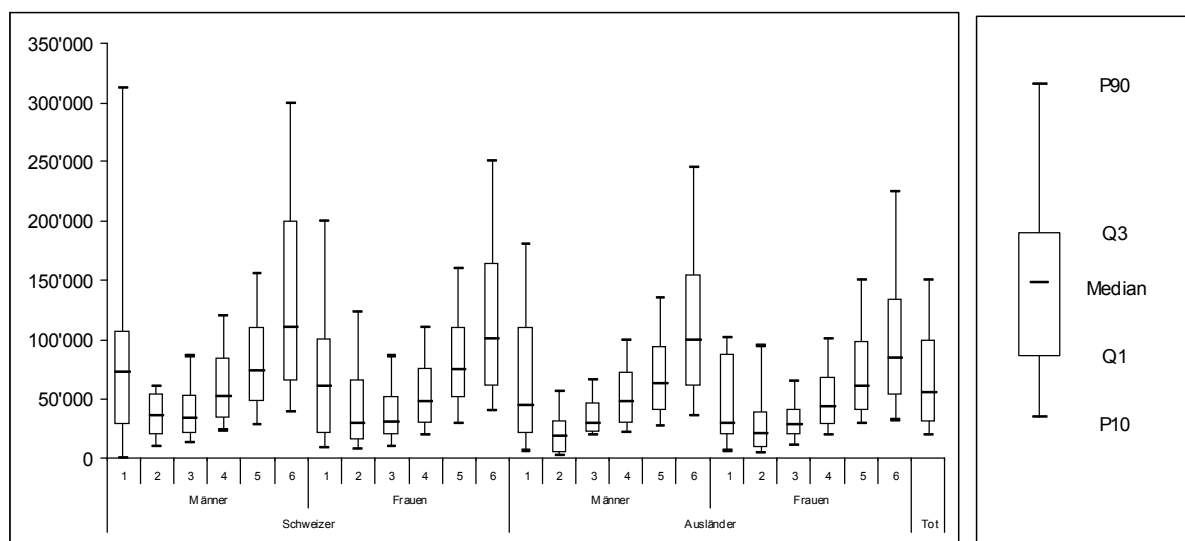
	Schweizer			Ausländer			Total		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
SAC	1	7	8	3	1	3	3	8	12
<20'000	1	18	19	0	2	2	1	20	21
20'000-39'999	1	44	45	1	8	9	2	52	54
40'000-59'999	16	96	112	26	35	61	42	131	172
60'000-79'999	173	172	345	140	48	188	313	220	533
80'000-99'999	248	127	376	96	32	128	345	159	504
100'000-119'999	192	63	255	48	16	63	240	79	319
120'000-139'999	138	29	166	28	9	38	166	38	204
140'000-159'999	92	19	111	20	4	23	111	23	135
160'000-179'999	62	10	72	19	2	21	81	13	93
180'000-199'999	40	5	45	11	2	13	51	7	58
200'000+	292	18	310	73	8	81	365	26	391
Total	1'256	609	1'865	464	167	631	1'720	776	2'496

9 Boxplot der Vorbezügler nach potenziellem Einkommen, 2008

Analysiert man die WEF-Vorbezüge anhand des potenziellen Einkommens der Vorbezügler/innen zeigt sich, dass im Allgemeinen der Medianwert der Auszahlungen im Verhältnis zum Einkommen markant steigt. Diese Tendenz zeigt sich in allen Kategorien. Erklären lässt sich diese Feststellung mit der Tatsache, dass das verfügbare Kapital parallel zum Einkommen ansteigt. Mit zunehmendem Einkommen vergrösserte sich die Streuung. Das bedeutet, dass Gutverdienende auch häufiger kleinere Beträge vorbeziehen.

T9: Potenzielles Einkommen der WEF-Bezügler in 2008 (in Franken)²³

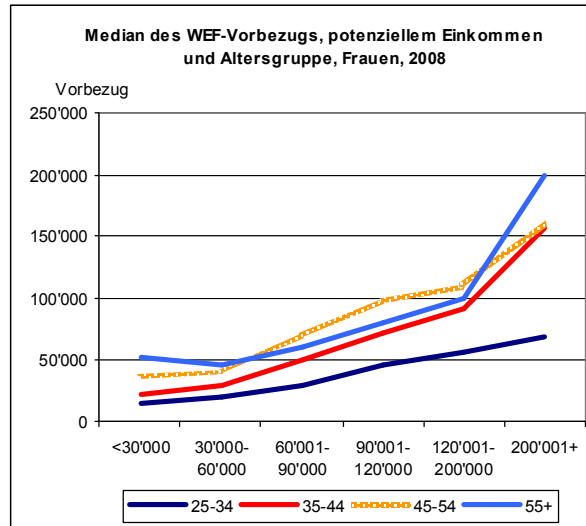
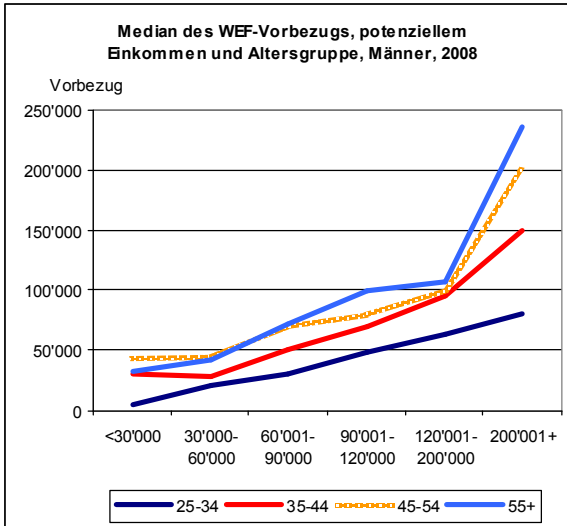
				p10	Q1	Median	Q3	P90
Schweizer	Männer	SAC	1	590	27'672	72'663	107'357	311'348
		<30'000	2	9'800	19'042	35'250	54'500	60'000
		30'000-60'000	3	13'297	20'933	33'439	52'927	86'548
		60'001-90'000	4	23'000	33'600	52'000	85'000	120'000
		90'001-120'000	5	28'000	48'000	74'200	110'000	156'000
		120'001+	6	38'720	65'400	110'000	200'000	300'000
	Frauen	SAC	1	8'322	21'035	60'000	100'400	200'000
		<30'000	2	6'800	14'568	30'000	65'708	122'849
		30'000-60'000	3	9'515	20'000	30'189	51'000	85'642
		60'001-90'000	4	19'570	29'086	48'000	75'608	110'000
		90'001-120'000	5	30'000	50'000	75'000	110'000	160'000
		120'001+	6	40'000	60'000	100'099	165'000	250'000
Ausländer	Männer	SAC	1	5'874	20'300	44'200	110'000	180'000
		<30'000	2	2'647	5'019	17'845	32'499	55'923
		30'000-60'000	3	20'000	22'262	30'000	47'000	66'600
		60'001-90'000	4	22'000	30'000	47'824	73'000	100'000
		90'001-120'000	5	26'600	40'000	62'500	95'000	135'000
		120'001+	6	36'000	60'000	100'000	154'682	245'796
	Frauen	SAC	1	6'116	19'493	29'080	87'649	102'216
		<30'000	2	4'349	8'823	20'560	39'003	95'044
		30'000-60'000	3	10'782	20'152	28'201	42'037	65'000
		60'001-90'000	4	20'097	28'596	43'178	69'170	101'210
		90'001-120'000	5	29'363	40'146	60'000	98'044	150'000
		120'001+	6	31'840	53'000	84'200	133'500	225'300
Total				20'000	30'564	55'000	100'000	150'000



²³ Für eine übersichtliche Darstellung wurde die Anzahl der Einkommensklassen reduziert. Das hat aber keinen Einfluss auf die Schlussfolgerungen.

10 Medianwert nach potenziellem Einkommen, Altersgruppe und Geschlecht, 2008

Die vorangehenden Kapitel verdeutlichten den Einflussfaktor des Alters und dem „potenziellen Einkommen“ auf die Höhe des Vorbezugs. Verknüpft man diese beiden Variablen, illustrieren die unten stehenden Grafiken deutlich, dass der Medianwert der Auszahlungen bei Männern und bei Frauen mit dem «potenziellen Einkommen» stark ansteigt²⁴. Der Übergang von einer Altersklasse zur anderen bewirkt zudem eine Verschiebung der Referenzkurve nach oben, jedoch mit einer tendenziell leichten Plafonierung bei den obersten Altersklassen.



T10: Median des WEF-Vorbezugs nach Geschlecht, potenz. Einkommen und Altersgr., 2008

		25-34	35-44	45-54	55+	Total
Männer	SAC	42'500	44'200	51'756	57'689	49'200
	<30'000	4'754	30'011	44'516	32'786	30'150
	30'000-60'000	21'614	28'612	44'740	42'392	30'720
	60'001-90'000	30'000	50'000	70'000	71'479	50'000
	90'001-120'000	48'529	70'000	80'000	99'683	70'000
	120'001-200'000	63'900	95'000	100'000	107'407	100'000
	200'001+	80'357	150'000	200'000	236'000	178'315
	Total	34'968	60'000	80'000	100'000	64'065
Frauen	SAC	36'310	24'708	73'753	91'527	52'895
	<30'000	15'167	22'536	36'921	51'930	29'083
	30'000-60'000	20'000	29'773	40'100	45'150	30'000
	60'001-90'000	30'000	50'000	70'150	60'150	46'938
	90'001-120'000	45'000	71'000	99'000	80'150	70'000
	120'001-200'000	56'178	90'852	110'000	100'000	95'000
	200'001+	69'300	156'317	160'150	200'000	162'633
	Total	27'220	44'120	60'000	60'000	44'000
Total	SAC	38'060	28'536	69'180	87'864	51'120
	<30'000	10'205	22'971	37'352	43'500	29'303
	30'000-60'000	20'000	29'410	41'274	45'000	30'000
	60'001-90'000	30'000	50'000	70'000	69'089	50'000
	90'001-120'000	47'481	70'078	83'409	92'637	70'000
	120'001-200'000	61'483	95'000	100'000	106'925	99'617
	200'001+	79'678	150'000	200'000	217'000	175'000
	Total	30'000	53'000	72'600	82'149	55'000

²⁴ Die als nichterwerbstätig definierten Personen sind in der Grafik nicht berücksichtigt.

11 Versicherte in der beruflichen Vorsorge mit WEF-Vorbezug

Die Pensionskassenstatistik (PK) liefert Zahlen zum Bestand aller bei den Vorsorgeeinrichtungen versicherten Personen (2005). Sie kann als Referenz dienen, um die Wahrscheinlichkeit eines WEF-Vorbezugs zu evaluieren (die Diskussion zur Validität eines Vergleichs beider Erhebungen findet sich in Abschnitt 13).

Es zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit eines WEF-Vorbezugs – bezogen auf ein Jahr – weniger als 1% der Versicherten betrifft. Somit ist die Wahrscheinlichkeit eines Vorbezugs relativ gering. Fakt ist auch, dass die WEF häufiger von Männern und, geschlechterunabhängig, von der Altersklasse der 35- bis 44-Jährigen genutzt wird. Diese Informationen decken sich mit jenen des Berichts.

T11: Anteil der Personen mit WEF-Vorbezug an den versicherten Personen der VE

	Versicherte Personen in der VE Quelle : PK 2005			WEF-Vorbezug der VE, 2008			Anteil mit WEF-Vorbezug		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
25-34	439'804	341'265	781'069	1'971	1'360	3'331	0.4%	0.4%	0.4%
35-44	585'848	364'577	950'425	7'628	3'638	11'266	1.3%	1.0%	1.2%
45-54	473'540	310'826	784'366	5'304	2'329	7'633	1.1%	0.7%	1.0%
55-63/64	308'540	167'156	475'696	1'551	512	2'063	0.5%	0.3%	0.4%
Total	1'807'732	1'183'824	2'991'556	16'454	7'839	24'293	0.9%	0.7%	0.8%

Laut Pensionskassenstatistik belief sich das in Pensionskassen angesparte Altersguthaben Erwerbstätiger im Jahr 2008 auf 300'000 Millionen Franken. Dieser Betrag muss im Verhältnis zu den 2'095,1 Millionen gesehen werden, die im besagten Jahr für WEF ausbezahlt wurden (unter Anrechnung der Rückzahlungen: 1'889,2 Millionen Franken). Rund 0,7% des verfügbaren Altersguthabens wurde in diesem Jahr demnach von den Versicherten direkt in Wohneigentum investiert.

12 Schlussfolgerung

Die vorliegende Analyse beleuchtet das Profil von Personen, die im Rahmen der Wohneigentumsförderung Mittel der beruflichen Vorsorge beziehen. Ganz allgemein lässt sich feststellen, dass die WEF-Vorbezüge von Personen getätigt werden, die potenziell wirtschaftlich eher besser gestellt sind. Ausserdem sind die vorbezo- genen Beträge bei weitem nicht immer sehr hoch. Am häufigsten werden die Vorbezüge zwischen dem 40. und dem 44. Altersjahr getätigt, was dem Alter entsprechen dürfte, in dem in der Schweiz Wohneigentum er- worben wird. Die Medianwerte der Vorbezüge nehmen mit dem Alter zu und liegen bei Schweizer Männern sehr viel höher als bei ausländischen Männern sowie Schweizer und ausländischen Frauen (in absteigender Reihenfolge). In den Grundzügen hat die anfangs 2000 realisierte Studie zehn Jahre später immer noch Gültigkeit.

Die vorliegende statistische Darstellung darf nicht als WEF-Risikoanalyse verstanden werden. Die wichtigsten Gründe dafür sind:

- fehlende longitudinale Daten: Es ist nicht bekannt, wie viel eine Person im Laufe ihrer Versicherten- laufbahn zur Wohneigentumsförderung aus der beruflichen Vorsorge insgesamt hätte beziehen können (einschliesslich Rückzahlungen)²⁵.
- fehlende statistische Informationen zu Verpfändungen: Eine vollständige Einschätzung der WEF in der beruflichen Vorsorge wäre nur möglich, wenn diesen Daten vorliegen würden.
- Es lässt sich kein Bezug zum individuellen Altersguthaben herstellen. Dieses Verhältnis darzustellen, würde es erlauben, den Anteil des in Wohneigentum investierten Vorsorgekapitals zu ermitteln. Die entsprechenden individuellen Informationen zur beruflichen Vorsorge fehlen leider.
- keine Informationen über die konkreten Umstände der WEF-Rückzahlung und die finanziellen Folgen für die versicherte Person.
- keine Datenzusammenführung mit den Ergänzungsleistungen, da diese Berechnungen nur (lange) nach der Pensionierung sinnvoll sind. Ein solcher Ansatz würde freilich auch konzeptionelle Probleme auslösen, da es schwierig wäre, einen Kausalzusammenhang zwischen WEF/EL wissenschaftlich festzustellen.

Eine Risikoanalyse müsste im Übrigen auch die reale wirtschaftliche Sicherheit von Wohneigentum gegenüber rein finanziellen Anlagen miteinbeziehen.

²⁵ Zur Erinnerung: Ein Vorbezug kann alle fünf Jahre geltend gemacht werden (WEFV, Art. 5 Abs. 3).

13 Methodologische Aspekte

Qualität der gelieferten Daten

Um die Einträge analysieren zu können, musste die Identität der Versicherten eindeutig festgestellt werden. Die WEF-Daten der ESTV enthielten 75'898 Meldungen mit Namen und der ganzen AHV-Nummer (alt oder neu) oder Teile davon. Konkret heisst das:

Records mit 11-stelliger AHV-Nummer: 62'951 Einträge (83%)

Mit der AHV-Nummer konnten 95,1% bzw. 59'897 Einträge einer Person zugewiesen werden. Bei den restlichen Einträgen war die Nummer inkonsistent und wurde im Versichertenregister nicht gefunden.

Records mit 13-stelliger Sozialversicherungsnummer: 979 Einträge (1%)

Mit der Sozialversicherungsnummer konnten 97,7% der Einträge (956) zurückverfolgt werden. Bei den restlichen Einträgen war die Nummer inkonsistent und wurde im Versichertenregister nicht gefunden.

Records mit 8-stelliger AHV-Nummer (unvollständig): 11'880 Einträge (16%)

Die 8-stellige AHV-Nummer erlaubt keine eindeutigen automatischen Rückschlüsse auf eine Person. Alle Optionen wurden anhand einer visuellen Kontrolle unter Einbezug des Namens geprüft. Wahrscheinliche Identifizierung in 94,4% der Fälle (11'295).

Alles in allem konnten 95,1% der Einträge identifiziert werden; das sind 95,6% des Gesamtvolumens der WEF-Vorbezüge. Das Niveau der Datenzusammenführung kann demnach als gut bewertet werden.

Vergleich der WEF-Daten (ESTV) mit der Pensionskassenstatistik

Bei der Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) handelt es sich um eine jährliche Erhebung bei Vorsorgeeinrichtungen mit erwerbstätigen Versicherten. Erhoben werden die Summe der Vorbezüge und der Rückzahlungen sowie die Anzahl der Vorbezüge. Die Zusammenführung beider Erhebungen lässt eine leichte aber konstante Unterschätzung der WEF-Beträge erkennen. Möglicherweise ist dies auf Probleme rechnerischer Natur zurückzuführen. Markanter und tendenziell steigend ist die Differenz bei der Anzahl Bezüge. Dies wiederum könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Vorsorgeeinrichtungen Personen, nicht aber WEF-Bezüge melden.

T13: Vergleich der WEF-Daten (ESTV) mit der Pensionskassenstatistik(PK)

Vorbezug in Millionen Fr.	WEF (ESTV) nach Datum des Bezugs		Pensionskassen- Statistik (BFS, ohne FZE)	Differenz in %
	Total	davon FZE		(WEF ohne FZE)
Jahren	Total	davon FZE		
2004	2'945'876'222	380'713'612	2'607'000'000	-1.6%
2005	2'682'672'609	384'769'065	2'332'000'000	-1.5%
2006	2'546'863'685	409'517'769	2'189'000'000	-2.4%
2007	2'515'143'225	449'211'907	2'133'000'000	-3.1%
2008	2'602'446'604	467'067'032	2'198'000'000	-2.8%

Anzahl Vorbezüge	WEF (ESTV) nach Datum des Bezugs		Pensionskassen- Statistik (BFS, ohne FZE)	Differenz in %
	Total	davon FZE		(WEF ohne FZE)
Jahren	Total	davon FZE		
2004	40'580	8'272	33'495	-3.5%
2005	38'061	8'189	30'974	-3.6%
2006	37'086	8'393	30'076	-4.6%
2007	35'643	8'639	28'861	-6.4%
2008	34'884	8'697	28'581	-8.4%