



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Per Mail: Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Bern, 22. Februar 2024

Änderung der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) zur Einführung von Einkäufen in die Säule 3a Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) zur Einführung von Einkäufen in die Säule 3a Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Die gebundene Vorsorge der Säule 3a sieht als einer der drei Pfeiler der schweizerischen Altersvorsorge die Möglichkeit zur steuerbegünstigten Selbstvorsorge vor (Art. 111 Abs. 1 und 4 BV). Personen, die in der Schweiz ein AHV-pflichtiges Erwerbs- oder Erwerb ersatzeinkommen erzielen, können ihre Vorsorge so durch steuerabzugsfähige Beiträge individuell aufbessern.

Die vorliegende Verordnungsanpassung schafft die mit der Motion 19.3792 Ettlín geforderte Rechtsgrundlage für steuerabzugsberechtigte Einkäufe in die Säule 3a und damit die Möglichkeit, Beitragslücken in der gebundenen Selbstvorsorge nachträglich auszugleichen.

Aus Sicht der Mehrheit unserer Mitglieder dürfte sich mit der Vernehmlassungsvorlage der Grundgedanke der Motion Ettlín, nämlich die Vorsorge derjenigen Personen merklich zu stärken, die in jungen Jahren keine 3a-Konti hatten, kaum verwirklichen lassen. Die Vorlage «Einkauf in die Säule 3a ermöglichen» wurde im Vergleich zur Motion Ettlín zwar massgeblich abgeschwächt. Ungeachtet der erfahrenen Einschränkungen liegt das Problem der Vorlage darin, dass der Nutzen zugunsten bereits privilegierter Steuerpflichtiger die daraus resultierenden Steuereinsparungen und zusätzlichen Verwaltungskosten nicht zu rechtfertigen vermag.

Steuerbegünstigung mit geringem Nutzen

Das Ziel der Motion Ettlín, Anreize zur Verbesserung der persönlichen Vorsorge zu stärken, ist grundsätzlich begrüssenswert. Damit verbunden ist die Hoffnung, dass die dadurch erreichte bessere Vorsorge bzw. eine solidere Kapitaldecke im Alter den Staat entlastet. Es drängt sich indes die Frage auf,

wen die Vorlage tatsächlich begünstigt und ob diese Begünstigung vor dem Hintergrund der beschränkten staatlichen Ressourcen prioritär ist.

Gemäss Stellungnahme des Bundesrats zur Motion Ettlín können heute nur 13 % der Steuerpflichtigen den jährlich zulässigen Maximalabzug für die steuerprivilegierte Selbstvorsorge ausschöpfen. Es ist unwahrscheinlich, dass Steuerpflichtige, welche den jährlichen Maximalbetrag nicht vollständig einzahlen (können), Einkäufe in frühere Jahre ernsthaft in Erwägung ziehen (können). Gemäss dem Entwurf von Art. 7a Abs. 1 lit. c BVV 3 ist jedoch gerade Voraussetzung für einen Einkauf, dass im Einkaufsjahr der zulässige Betrag vollständig einbezahlt wird.

Zudem soll gemäss Vorlage für einen Einkauf im Regelfall vorausgesetzt sein, dass in von den Einkäufen betroffenen Jahren jeweils ein AHV-pflichtiges Erwerbs- oder Erwerbsersatzesinkommen erzielt wurde. Demnach könnten Personen, die früher nicht erwerbstätig waren (und keine Arbeitslosengelder bezogen) oder nur in kleinem Teilzeitpensum gearbeitet haben oder die erst später in die Schweiz immigriert sind, keine 3a-Lücken schliessen. Dies trifft vor allem auf nicht erwerbstätige Studierende oder aus dem Ausland zugezogene Arbeitnehmende zu.

Die vorgeschlagene Einkaufsmöglichkeit in die Säule 3a kommt somit im Ergebnis nur einer kleinen Minderheit effektiv zugute. Gemäss Bundesrat profitieren vor allem Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen von über CHF 100 000 von der Vorlage. Diese tendenziell privilegierte Gesellschaftsschicht hat indes bereits heute die Möglichkeit einer «ausreichenden» Altersvorsorge, wie sie die Bundesverfassung in Art. 111 Abs. 1 anstrebt: Mit Blick auf die Optimierung der eigenen Vorsorge besteht bei einem steuerbaren Einkommen von über CHF 100 000 bereits die attraktive Möglichkeit, steuerbegünstigte Einkäufe in die zweite Säule vorzunehmen. Wird das Einkaufspotenzial bei dieser Einkommenshöhe bis zum Vorsorgefall ausgeschöpft, dürfte die ausreichende Altersvorsorge gewährleistet sein. Eine mehr als ausreichende Altersvorsorge im Sinne der Aufrechterhaltung eines gehobenen bis luxuriösen Lebensstandards ist nicht mittels weiterer steuerlicher Anreize zu fördern. Auch werden die Sozialwerke durch eine Einkaufsmöglichkeit dieser Personengruppe nicht entlastet, da für Personen mit einem steuerbaren Einkommen von über CHF 100 000 in den seltensten Fällen Ergänzungsleistungen zur AHV oder gar Sozialhilfeleistungen erforderlich sein werden.

Schliesslich würde mit der während zehn Jahren flexiblen Einkaufsmöglichkeit ein Instrument zur Steueroptimierung geschaffen, indem die Steuerprogression gezielt abgeschwächt werden könnte. Auch dieses Instrument würde effektiv nur jenen Steuerpflichtigen zugutekommen, welche aufgrund der Höhe des steuerbaren Einkommens in substanziellem Umfang Steuern bezahlen. Insgesamt würde von einer Einkaufsmöglichkeit in die Säule 3a letztlich ganz überwiegend eine Personengruppe effektiv profitieren, welche bereits über eine ausreichende Altersvorsorge verfügt bzw. mittels bestehender Vorsorgeinstrumente eine solche herbeiführen kann. Die Schaffung weiterer steuerlicher Anreize wie die Abzugsmöglichkeit von rückwirkenden Einkaufsbeträgen ist daher nicht angezeigt.

Steuerausfälle und unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand

Die Einführung der Einkaufsmöglichkeit betreffend die Säule 3a hätte erhebliche steuerliche Mindererinnahmen zur Folge. In den Erläuterungen des Bundesrates wird die Höhe der Steuerausfälle auf CHF 100–150 Mio. pro Jahr bei der direkten Bundessteuer und CHF 200–450 Mio. pro Jahr bei den Kantons- und Gemeindesteuern geschätzt. Diese Zahlen sind gemäss Bundesrat mit einer grossen Unsicherheit verbunden. Klar ist zumindest, dass die vorgeschlagene Einkaufsmöglichkeit substanzielle Steuereinnahmen mit sich bringen würde. Neben den Steuerausfällen würde die Einkaufsmöglichkeit den Verwaltungsaufwand der Steuerbehörden spürbar erhöhen. So bringt die Einkaufsmöglichkeit eine im Zusammenhang mit der Säule 3a bisher unbekannt Komplexität mit sich und bewirkt damit einen zusätzlichen Aufwand auf Behördenseite, welcher mit personellen Mehrkosten zulasten der Allgemeinheit verbunden wäre. Während der Kontrollaufwand der Steuerbehörden im Zusammenhang



mit dem Säule 3a-Abzug heute verhältnismässig überschaubar ist, würde sich im Fall der Umsetzung der Einkaufsmöglichkeit der Zeitaufwand deutlich erhöhen. So wären neu zusätzlich diverse Unterlagen bzw. Bescheinigungen zu prüfen und Abgleichungen mit den Angaben aus früheren Steuerperioden vorzunehmen, um zu verifizieren, ob die steuerpflichtige Person im Beitragsjahr, für welches ein Einkauf getätigt wurde, zur ordentlichen Beitragsleistung berechtigt gewesen war und ob die geltend gemachte Beitragslücke korrekt berechnet wurde.

Primat des Einkaufs in die zweite Säule

In konzeptioneller Hinsicht ist zu betonen, dass die dritte Säule die erste und zweite Säule ergänzen und nicht zunehmend ersetzen soll, weil Reformen der beiden ersten Säulen ungenügend vorschreiten. Sollte entgegen der gemachten Ausführungen eine Einkaufsmöglichkeit eingeführt werden, wäre eine Rangfolge zu prüfen. Primär sollten von den Steuerpflichtigen Einkäufe in die zweite Säule getätigt werden. Erst wenn dieses Einkaufspotenzial ausgeschöpft ist, sollten Einkäufe in die Säule 3a ermöglicht werden. Dies hätte zwar einen weiteren Verwaltungsaufwand zur Folge, das Vorliegen keiner Einkaufsmöglichkeit wäre aber mittels eines Auszuges aus der Pensionskasse sehr einfach zu belegen.

Die Vernehmlassungsvorlage dürfte die Vorsorgesituation der Bevölkerung nur sehr eingeschränkt verbessern, erhöht – wie in den Erläuterungen mehrfach erwähnt – den administrativen Aufwand für die Steuerbehörden und die Einrichtungen der gebundenen Selbstvorsorge erheblich, zieht Steuerzufälle nach sich und bietet Raum für steuerplanerische Überlegungen, indem ein Abzug für die Säule 3a während zehn Jahren nachgeholt werden kann. Aus diesem Grund lehnen wir die Vernehmlassungsvorlage ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband
Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren

Eidg. Departement des Innern EDI
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-
Schneider

Per E-Mail (als Word und PDF) an:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Zürich, 1. März 2024

Vernehmlassung der Städtischen Steuerkonferenz zur Umsetzung der Motion 19.3702 «Einkauf in die Säule 3a ermöglichen»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Die Städtische Steuerkonferenz nimmt zum vorgelegten Vorentwurf wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Die Gewährleistung einer *ausreichenden* Altersvorsorge, wie sie die Bundesverfassung in Art. 111 zum Ziel hat, zählt zu den grössten sozialen Aufgaben dieser Zeit. Der Aufbau der vorliegend interessierenden Selbstvorsorge in Form der Säule 3a setzt nicht nur formell ein AHV-pflichtiges Erwerbs- oder Erwerb ersatzeinkommen voraus, sondern auch eine ausreichende Sparfähigkeit. In der Schweiz ist die Sparquote zwar im Durchschnitt hoch, jedoch ungleich verteilt. Steuerpflichtige aus unteren Einkommenschichten haben einerseits nicht ausreichend finanzielle Möglichkeiten, um Einzahlungen in die Säule 3a vorzunehmen. Andererseits wirkt der Steuerabzug nicht relevant, greifen doch Steueranreize erst ab höheren Einkommen. Entsprechend wird mit steigendem Einkommen und damit zunehmender Steuerbelastung vermehrt mit der Säule 3a vorgesorgt. So überrascht es nicht, dass nur gerade 28 % der Steuerpflichtigen in die Säule 3a einzahlen¹ und wiederum bloss 10 % der Steuerpflichtigen den jährlich zulässigen Säule 3a-Maximalabzug beanspruchen.²

Die Vorlage «Einkauf in die Säule 3a ermöglichen» wurde im Vergleich zur Motion Ettlín massgeblich abgeschwächt. Ungeachtet der erfahrenen Einschränkungen liegt das Problem der Vorlage darin, dass der Nutzen zugunsten bereits privilegierter Steuerpflichtiger die daraus

¹ HOFMANN/ZAHND, Steuerliche Förderung des Vorsorgesparens – eine kritische Beurteilung des Säule-3a-Abzugs, IFF 2022 S. 216.

² <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98831.html>>

resultierenden Steuereinbussen und den zusätzlichen Verwaltungsaufwand nicht zu rechtfertigen vermag.

II. Beurteilung der geplanten Umsetzung der Motion 19.3702 «Einkauf in die Säule 3a ermöglichen»

a. Begünstigte bedürfen keiner weiteren steuerlichen Privilegierung

Das Ziel der Motion, Anreize zur Verbesserung der persönlichen Vorsorge zu stärken, ist grundsätzlich begrüssenswert. Damit verbunden ist die Hoffnung, dass die dadurch erreichte bessere Vorsorge bzw. eine solidere Kapitaldecke im Alter den Staat entlastet. Es drängt sich indes die Frage auf, wen die Vorlage tatsächlich begünstigt und ob diese Begünstigung vor dem Hintergrund der beschränkten staatlichen Ressourcen prioritär ist.

Die Säule 3a ausschöpfen kann nur, wer es sich leisten kann. Dies gilt umso mehr für Einkäufe: Wer die Säule 3a nicht vollständig ausschöpfen kann, vermag umso weniger Einkäufe in vergangene Jahre zu tätigen. Zentral in dieser Hinsicht ist, dass heute nur 10 % der Steuerpflichtigen den jährlich zulässigen Maximalabzug für die steuerprivilegierte Selbstvorsorge ausschöpfen. Somit besteht für den überwiegenden Teil der Steuerpflichtigen ein erhebliches brachliegendes Säule 3a-Potenzial. Es ist unwahrscheinlich, dass Steuerpflichtige, welche den jährlichen Maximalbetrag heute nicht vollständig einzahlen (können), Einkäufe in frühere Jahre ernsthaft in Erwägung ziehen (können). Gemäss dem Entwurf von Art. 7a Abs. 1 lit. c BVV 3 ist gerade Voraussetzung für einen Einkauf, dass im Einkaufsjahr der zulässige Betrag *vollständig* einbezahlt wird. Folglich könnten heute nur rund 10 % der Steuerpflichtigen auch von der Einkaufsmöglichkeit Gebrauch machen.

Zudem soll gemäss Vorlage für einen Einkauf im Regelfall vorausgesetzt sein, dass in von den Einkäufen betroffenen Jahren jeweils ein AHV-pflichtiges Erwerbs- oder Erwerb ersatzeinkommen erzielt wurde. Demnach könnten Personen, die früher nicht erwerbstätig waren (und keine Arbeitslosengelder bezogen) oder nur in kleinem Teilzeitpensum gearbeitet haben oder die erst später in die Schweiz immigriert sind, keine 3a-Lücken schliessen. Dies trifft vor allem auf nicht erwerbstätige Studierende oder aus dem Ausland zugezogene Arbeitnehmende zu.

Die vorgeschlagene Einkaufsmöglichkeit in die Säule 3a kommt somit im Ergebnis nur einer kleinen Minderheit effektiv zugute. Gemäss Erläuterndem Bericht profitieren vor allem Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen von über CHF 100 000 von der Vorlage. Diese ten-

denziell privilegierte Gesellschaftsschicht hat bereits heute die Möglichkeit einer «ausreichenden» Altersvorsorge, wie sie die Bundesverfassung in Art. 111 Abs. 1 anstrebt: Mit Blick auf die Optimierung der eigenen Vorsorge besteht bei einem steuerbaren Einkommen von über CHF 100 000 bereits die attraktive Möglichkeit, steuerbegünstigte Einkäufe in die zweite Säule vorzunehmen. Wird das Einkaufspotenzial bei dieser Einkommenshöhe bis zum Vorsorgefall ausgeschöpft, dürfte die ausreichende Altersvorsorge gewährleistet sein. Eine mehr als ausreichende Altersvorsorge im Sinne der Aufrechterhaltung eines gehobenen bis luxuriösen Lebensstandards ist nicht mittels neuer steuerlicher Anreize zu fördern. Auch werden die Sozialwerke durch eine Einkaufsmöglichkeit dieser Personengruppe nicht entlastet, da für Personen mit einem steuerbaren Einkommen von über CHF 100 000 in den seltensten Fällen Ergänzungsleistungen zur AHV oder gar Sozialhilfeleistungen erforderlich sein werden.

Schliesslich würde mit der während zehn Jahren flexiblen Einkaufsmöglichkeit ein (weiteres) Instrument zur Steueroptimierung geschaffen, indem die Steuerprogression gezielt abgeschwächt werden könnte. Auch dieses Instrument würde effektiv nur jenen Steuerpflichtigen zugutekommen, welche aufgrund der Höhe des steuerbaren Einkommens in substantiellem Umfang Steuern bezahlen.

Insgesamt würde von einer Einkaufsmöglichkeit in die Säule 3a letztlich ganz überwiegend eine Personengruppe effektiv profitieren, welche bereits über eine ausreichende Altersvorsorge verfügt bzw. mittels bestehender Vorsorgeinstrumente eine solche herbeiführen kann. Die Schaffung weiterer steuerlicher Anreize wie die Abzugsmöglichkeit von rückwirkenden Einkaufsbeträgen ist daher nicht angezeigt

b. Steuerausfälle und unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand

Die Einführung der Einkaufsmöglichkeit betreffend die Säule 3a hätte erhebliche steuerliche Mindereinnahmen zur Folge. In den Erläuterungen (S. 13) wird die Höhe der Steuerausfälle auf CHF 100–150 Mio./Jahr (Direkte Bundessteuer) und CHF 200–450 Mio./Jahr (Staats- und Gemeindesteuern) geschätzt. Diese Zahlen sind mit einer grossen Unsicherheit verbunden. Klar ist zumindest, dass die vorgeschlagene Einkaufsmöglichkeit substantielle Steuereinbussen mit sich bringen würde.

Neben den Steuerausfällen würde die Einkaufsmöglichkeit den Verwaltungsaufwand der Steuerbehörden deutlich erhöhen. So bringt die Einkaufsmöglichkeit eine im Zusammenhang mit der Säule 3a bisher unbekannt Komplexität mit sich und bewirkt damit einen massgeblichen

zusätzlichen Aufwand auf Behördenseite, welcher mit (personellen) Mehrkosten zulasten der Allgemeinheit verbunden wäre. Während der Kontrollaufwand der Steuerbehörden im Zusammenhang mit dem Säule 3a-Abzug heute verhältnismässig überschaubar ist, würde sich im Fall der Umsetzung der Einkaufsmöglichkeit der Zeitaufwand deutlich erhöhen. So wären neu zusätzlich diverse Unterlagen bzw. Bescheinigungen zu prüfen und Abgleichungen mit den Angaben aus früheren Steuerperioden vorzunehmen, um zu verifizieren, ob die steuerpflichtige Person im Beitragsjahr, für welches ein Einkauf getätigt wurde, zur ordentlichen Beitragsleistung berechtigt gewesen war und ob die geltend gemachte Beitragslücke korrekt berechnet wurde. Denn, so die Erläuterungen (S. 10): «Ob bescheinigte Säule 3a-Beiträge tatsächlich steuerlich zum Abzug gebracht werden können, ist von den kantonalen Steuerbehörden weiterhin gestützt auf die rechtlichen Vorgaben zu prüfen, was – trotz der ergänzten Bescheinigung – mit einem *erhöhten administrativen Aufwand* einhergeht und die *Überprüfung unter Umständen stark erschwert* (z.B. bei einem Kantonswechsel).» Zusätzlich besteht bei Versicherten mit mehreren 3a-Konti/-Policen das erhöhte Risiko, dass sich Einkäufe aufgrund der Unübersichtlichkeit nachträglich als unzulässig erweisen (so auch die Erläuterungen, S. 3).

Die Städtische Steuerkonferenz lehnt daher die Vorlage insbesondere auch mit Blick auf den erheblichen, zusätzlich verursachten Verwaltungsaufwand ab.

c. Förderung der Selbstvorsorge zweifelhaft

Gemäss Art. 111 Abs. 4 BV fördert der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik. Ob durch den vorgeschlagenen Einkauf in die Säule 3a die Selbstvorsorge gefördert wird, muss bezweifelt werden. Zwar würden neue steuerliche Anreize für einen Einkauf eingeführt. Gerade die Möglichkeit eines späteren Einkaufs gäbe den Steuerpflichtigen aber auch die Möglichkeit, heutige Konsumbedürfnisse zu befriedigen statt die reguläre, jährliche Einzahlung in die Säule 3a vorzunehmen. Es ist daher zu befürchten, dass Einkommenschichten, welche sich eine Einzahlung in die Säule 3a immer wieder aus finanziellen Gründen überlegen müssen, häufiger auf eine solche verzichten werden, da später noch ein Einkauf möglich wäre und dannzumal die Mittel aber nicht mehr vorhanden sind.

d. Primat des Einkaufs in die zweite Säule

In konzeptioneller Hinsicht ist zu betonen, dass die dritte Säule die erste und zweite Säule ergänzen und nicht zunehmend ersetzen soll, weil Reformen der beiden ersten Säulen ungenügend voranschreiten.³ Sollte entgegen der gemachten Ausführungen eine Einkaufsmöglichkeit eingeführt werden, wäre zumindest eine Rangfolge zu prüfen. Primär sollten von Steuerpflichtigen Einkäufe in die zweite Säule getätigt werden. Erst wenn dieses Einkaufspotenzial ausgeschöpft ist, sollten Einkäufe in die Säule 3a ermöglicht werden. Dies hätte zwar einen weiteren Verwaltungsaufwand zur Folge, das Vorliegen keiner Einkaufsmöglichkeit in die zweite Säule wäre aber mittels eines Auszuges aus der Pensionskasse einfach zu belegen.

III. Schlussfolgerung

Insgesamt lehnt die städtische Steuerkonferenz die vorgeschlagene Einführung von Einkäufen in die Säule 3a in der vorgeschlagenen Ausgestaltung ab.

Freundliche Grüsse



Dr. Bruno Fässler

Präsident Städtische Steuerkonferenz

³ So auch HOFMANN/ZAHND, Steuerliche Förderung des Vorsorgesparens – eine kritische Beurteilung des Säule-3a-Abzugs, IFF 2022 S. 205 ff.