

Bericht Nr. 17: Erhöhung der steuerlich abzugsberechtigten Beiträge an die Säule 3a und Verschiebung der Bestimmung zur Abzugsberechtigung von der Verordnung ins Gesetz

1. Ausgangssituation

An ihrer Sitzung vom 24. und 25. Juni 2021 beauftragte die SGK-N die Verwaltung damit, in Absprache mit dem EFD die Machbarkeit einer Erhöhung der steuerlich abzugsberechtigten Beiträge an die Säule 3a und die Festlegung der entsprechenden Regeln mit der Einführung eines Artikels 82a BVG auf Gesetzes- statt auf Verordnungsstufe zu prüfen (vgl. Antrag 53 Aeschi, der in erster Lesung mit 12 gegen 10 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen wurde).

2. Artikel 82 BVG: Konkretisierung der Verfassungsgrundlage und Grundlage der BVV 3

Das Dreisäulenprinzip ist in der Verfassung verankert. Die Säule 3a hat folglich eine Verfassungsgrundlage und zwar in Artikel 111 Absatz 4 BV mit folgendem Wortlaut:

⁴ [Der Bund] fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik.

Artikel 82 Absatz 2 BVG konkretisiert die Verfassungsgrundlage wie folgt:

² Der Bundesrat legt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die anerkannten Vorsorgeformen und die Abzugsberechtigung für Beiträge fest.

Mit dieser Bestimmung wird der Bundesrat ermächtigt, die Umsetzung in Zusammenarbeit mit den Kantonen auf dem Verordnungsweg zu regeln. Sämtliche Merkmale der Säule 3a sind in einer Verordnung geregelt (BVV 3). Die Bestimmung über die Abzugsberechtigung für Beiträge befindet sich in Artikel 7 BVV 3:

¹ Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende können bei den direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ihre Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen in folgendem Umfang von ihrem Einkommen abziehen:

- a. jährlich bis 8 Prozent des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 BVG, wenn sie einer Vorsorgeeinrichtung nach Artikel 80 BVG angehören;
- b. jährlich bis 20 Prozent des Erwerbseinkommens, jedoch höchstens bis 40 Prozent des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 BVG, wenn sie keiner Vorsorgeeinrichtung nach Artikel 80 BVG angehören.

² Sind beide Ehegatten oder beide eingetragenen Partnerinnen oder Partner erwerbstätig und leisten sie Beiträge an eine anerkannte Vorsorgeform, so können beide diese Abzüge für sich beanspruchen.

³ Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen können längstens bis fünf Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV (Art. 21 Abs. 1 AHVG) geleistet werden.

⁴ Im Jahr, in dem die Erwerbstätigkeit beendet wird, kann der volle Beitrag geleistet werden.

2.1 Beteiligung der Kantone

Das Dreisäulenprinzip wurde in die Verfassung aufgenommen, damit der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge fördert, namentlich mit steuerlichen Massnahmen. Die explizite Beteiligung der Kantone an den Massnahmen zur Förderung der Selbstvorsorge lässt sich damit erklären, dass die Bestimmung dem Bund eine neue Kompetenz erteilt hat, die einen Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone darstellen könnte. Der Zusatz «in Zusammenarbeit mit den Kantonen» verpflichtet den Bund, von seiner Kompetenz zurückhaltend Gebrauch zu machen.

Artikel 82 Absatz 2 BVG sieht deshalb bei der Festlegung der Vorsorgeformen und der abzugsfähigen Beiträge an die Säule 3a die Beteiligung der Kantone vor. Diese Beteiligung ist das Ergebnis eines vom Bundesrat vorgeschlagenen Kompromisses als Antwort auf diverse Vorbehalte während der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs, insbesondere seitens der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK). Die FDK wollte insbesondere die Höhe der Beiträge an die Säule 3a senken, um die Steuerverluste der Kantone zu beschränken.

Die abzugsfähigen Beiträge an die Säule 3a richten sich nach dem oberen Grenzbetrag im BVG. Wird dieser erhöht, erhöhen sich automatisch auch die zulässigen Maximalbeträge. Gemäss Artikel 9 BVG kann der Bundesrat die Grenzbeträge an die Erhöhungen der einfachen minimalen Altersrente der AHV anpassen. Das war seit Inkrafttreten des BVG im Jahr 1985 immer der Fall. Sollten die abzugsfähigen Maximalbeträge im Rahmen der aktuellen parlamentarischen Behandlung erhöht werden, hätten die Kantone nicht die Möglichkeit, sich zu äussern und Vorschläge einzureichen, obwohl auch der Steuerbereich betroffen ist.

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen wäre also nicht mehr gewährleistet. Der Grundsatz der Abzugsberechtigung wäre im Gesetz geregelt. Eine solche Bestimmung wäre rechtlich problematisch, weil die in der Verfassung ausdrücklich geforderte Zusammenarbeit mit den Kantonen nicht mehr möglich wäre.

2.2 Anpassung von Artikel 82 BVG im Rahmen des revidierten Erbrechts

Artikel 82 BVG wurde im Rahmen der Revision des Erbrechts angepasst. Die Revision tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.

Die anerkannten Vorsorgeformen nach Artikel 82 Absatz 1 BVG, die im geltendem Recht in Artikel 1 Absatz 1 BVV 3 aufgeführt sind, werden als Ergänzung von Artikel 82 Absatz 1 ins Gesetz aufgenommen. Es handelt sich um die gebundene Selbstvorsorge bei Versicherungseinrichtungen und die gebundene Selbstvorsorge bei Bankstiftungen.

Absatz 2 wurde geändert und hat künftig folgenden Wortlaut:

² Der Bundesrat legt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Abzugsberechtigung für Beiträge nach Absatz 1 fest.

Der neue Absatz 3 fügt einen erbrechtlichen Aspekt ins Gesetz ein. Er überträgt dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz, den Kreis und die Reihenfolge der Begünstigten festzulegen und zu bestimmen, inwieweit der Vorsorgenehmer die Reihenfolge der Begünstigten ändern

und deren Ansprüche näher bezeichnen kann. Der Kreis und die Reihenfolge der Begünstigten sind im geltenden Recht bereits in der Verordnung geregelt, aber die entsprechende gesetzliche Kompetenzdelegation fehlt. Es war somit dringend notwendig, diese Gesetzeslücke zu schliessen. Absatz 3 schreibt für Anordnungen zu den Begünstigten ausserdem die Schriftform vor.

Der ebenfalls neue Absatz 4 führt einen rein erbrechtlichen Aspekt ein: Die Begünstigten einer anerkannten Vorsorgeform haben einen persönlichen Anspruch auf die Leistung. Die Versicherungs- oder Bankeinrichtung zahlt ihnen die Leistung somit direkt aus.

3. Erweiterung der Möglichkeiten für Beiträge an die Säule 3a (Motion 19.3702 Ettlin)

Die vom Parlament angenommene Motion Ettlin (19.3702) «Einkauf in die Säule 3a ermöglichen» betrifft die Einführung von Einkaufsmöglichkeiten in die Säule 3a im Falle von Beitragslücken. Eine Lücke entsteht, wenn eine Person nach Erreichen des 25. Altersjahrs nicht jährlich den gesetzlich zulässigen und steuerlich abzugsfähigen Maximalbetrag einbezahlt hat. Die Motion sieht die Möglichkeit vor, alle fünf Jahre einen Einkauf in die Säule 3a tätigen zu können, der auf den Maximalbetrag für Personen ohne Pensionskasse limitiert ist (2021: 34 416 Franken). Die Umsetzung der Motion ist in Vorbereitung.

4. Beurteilung des Beschlusses der SGK-N in erster Lesung

4.1 Steuerliche Auswirkungen

Mit dem Beschluss der Kommission in erster Lesung würde der steuerlich abzugsfähige Maximalbeitrag an die Säule 3a mit Pensionskasse von 6883 auf 10 324 Franken erhöht (Zahlen 2021), ohne Pensionskasse von 34 416 auf 37 857 Franken.

Laut den aktuellsten Statistiken zur direkten Bundessteuer haben 2017 insgesamt 32,2 Prozent der Steuerpflichtigen einen Abzug für die Säule 3a vorgenommen. Ein Drittel davon haben den Maximalbetrag geltend gemacht. Das heisst, dass im genannten Jahr lediglich 10,8 Prozent der Steuerpflichtigen den gesetzlich zulässigen Maximalbetrag in ihre Säule 3a einbezahlt haben (6768 Franken im Jahr 2017, 6883 Franken im Jahr 2021, für Personen, die einer Vorsorgeeinrichtung angehören).

Zur Schätzung der steuerlichen Mindereinnahmen im Falle einer Annahme der geplanten Erhöhung wird davon ausgegangen, dass alle Steuerpflichtigen, die im Steuerjahr 2017 den zulässigen Maximalbetrag einbezahlt hatten, die neuen Obergrenzen ausschöpfen und den neuen steuerlich abzugsfähigen Maximalbetrag in ihre Säule 3a einzahlen. Unter dieser Voraussetzung ergäben sich bei der direkten Bundessteuer für das Steuerjahr 2021 Mindereinnahmen von rund 170 Millionen Franken (Berechnungsgrundlage: Steuerstatistik 2017, Hochrechnung für 2021 anhand geschätzter Einnahmen aus der direkten Bundessteuer 2021 in Höhe von 12,44 Mrd. Franken). Diese Schätzung gilt als Obergrenze.

Die Schätzung berücksichtigt nur die Steuereinnahmen des Bundes. Bei einer Annahme der beantragten höheren Abzüge entstünden natürlich auch bei den Kantonen und Gemeinden entsprechende Mindereinnahmen.

Die in der Motion Ettlin vorgesehenen zusätzlichen Möglichkeiten, in die Säule 3a einzuzahlen, sind für die Steuerpflichtigen bereits ein bedeutender Schritt. Für Bund, Kantone und Gemeinden haben sie beträchtliche Steuerausfälle zur Folge. Wenn zu diesen Möglichkeiten auch noch eine Erhöhung der steuerlich abzugsberechtigten Beiträge käme, ergäbe sich eine unverhältnismässige Erweiterung.

4.2 Verschiebung der Bestimmung von der Verordnung ins Gesetz

Wenn der Beschluss der Kommission in erster Lesung bestätigt wird, würde die Bestimmung über die steuerlich abzugsfähigen Beiträge an die Säule 3a von Verordnungs- auf Gesetzesstufe gehoben.

Nach geltendem Recht ist das Prinzip der Säule 3a im Gesetz verankert, in der Bestimmung über die anderen Vorsorgeformen (Art. 82 BVG). Die Modalitäten und Einzelheiten der Säule 3a sind in der Verordnung geregelt. Die von der Kommission beschlossene Bestimmung befasst sich nur mit der Abzugsberechtigung der Beiträge. Sie gehört somit ohne Frage in die Verordnung. Ansonsten müssten auch andere Bestimmungen von vergleichbarer Bedeutung, wie beispielsweise jene über die Begünstigten oder die Ausrichtung der Leistung, ebenfalls ins Gesetz verschoben werden. Es wäre sogar zu erwägen, die ganze BVV 3 ins Gesetz zu verschieben, was einer tiefgreifenden Veränderung des Vorsorgerechts gleichkäme. Dafür bräuhete es eine separate Vorlage, die nur nach umfassenden Vorarbeiten erstellt werden könnte. Es stimmt zwar, dass im Rahmen der Revision des Erbrechts eine Bestimmung von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe verschoben wurde. Das ist jedoch dadurch gerechtfertigt, dass die zulässigen Formen der gebundenen Vorsorge, die einen wesentlichen Bestandteil der gebundenen Vorsorge darstellen, aus Gründen der Rechtssicherheit ihren Platz auf Gesetzes- und nicht auf Verordnungsstufe haben. Ausserdem wurde im Rahmen der Revision des Erbrechts eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vernehmlassungsteilnehmenden hatten somit die Gelegenheit, zur Verschiebung der Bestimmung von der Verordnung ins Gesetz Stellung zu nehmen. Gewisse Akteure, insbesondere die Kantone, müssen sich zu einer so wichtigen Frage wie der Erhöhung der abzugsberechtigten Maximalbeiträge an die Säule 3a äussern können. Eine solche Änderung kann deshalb unmöglich ohne Vernehmlassungsverfahren vorgenommen werden.

4.3 Verknüpfung mit der Revision des Erbrechts

Die von der Kommission in erster Lesung beschlossene Änderung wäre mit Blick auf den neuen Artikel 82 Absatz 2 BVG, der im Rahmen der Revision des Erbrechts geändert wurde, problematisch. Diese Bestimmung delegiert nämlich die Kompetenz zur Festlegung der steuerlichen Abzugsberechtigung für Beiträge an die Säule 3a an den Bundesrat, wobei diese Delegation hinfällig würde, da die Bestimmung mit der Einführung eines neuen Artikels 82a BVG von der Verordnung ins Gesetz verschoben würde. Sollte dieser Beschluss in zweiter Lesung bestätigt werden, müsste der Wortlaut von Artikel 82 BVG angepasst werden, um der Fassung, die durch die Revision des Erbrechts eingeführt wurde, und den Aspekten im neuen Artikel 82a Rechnung zu tragen. Artikel 82 BVG könnte zum Beispiel folgenden Wortlaut haben, bei dem der beantragte Artikel 82a integriert ist (der durch den Beschluss der Kommission in erster Lesung eingeführte Text ist unterstrichen):

Art. 82 Gleichstellung anderer Vorsorgeformen

¹ Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende können Beiträge für weitere, ausschliesslich und unwiderruflich der beruflichen Vorsorge dienende, anerkannte Vorsorgeformen abziehen. Als solche Vorsorgeformen gelten: a. die gebundene Selbstvorsorge bei Versicherungseinrichtungen; b. die gebundene Selbstvorsorge bei Bankstiftungen.

² Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende können bei den direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ihre Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen in folgendem Umfang von ihrem Einkommen abziehen:

a. jährlich bis 12 Prozent des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 BVG, wenn sie einer Vorsorgeeinrichtung nach Artikel 80 BVG angehören;

b. jährlich bis 24 Prozent des Erwerbseinkommens, jedoch höchstens bis 44 Prozent des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 BVG, wenn sie keiner Vorsorgeeinrichtung nach Artikel 80 BVG angehören.

³ Sind beide Ehegatten oder beide eingetragenen Partnerinnen oder Partner erwerbstätig und leisten sie Beiträge an eine anerkannte Vorsorgeform, so können beide diese Abzüge für sich beanspruchen.

⁴ Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen können längstens bis fünf Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV (Art. 21 Abs. 1 AHVG) geleistet werden.

⁵ Im Jahr, in dem die Erwerbstätigkeit beendet wird, kann der volle Beitrag geleistet werden.

⁶ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der anerkannten Vorsorgeformen, insbesondere bestimmt er den Kreis und die Reihenfolge der Begünstigten. Er legt fest, inwieweit der Vorsorgenehmer die Reihenfolge der Begünstigten ändern und deren Ansprüche näher bezeichnen kann; die vom Vorsorgenehmer getroffenen Anordnungen bedürfen der Schriftform.

⁷ Die aus einer anerkannten Vorsorgeform Begünstigten haben einen eigenen Anspruch auf die ihnen daraus zugewiesene Leistung. Die Versicherungseinrichtung oder die Bankstiftung zahlt diese den Begünstigten aus.

5. Schlussfolgerung

Der Beschluss der Kommission in erster Lesung wirft mehrere Probleme auf und sollte deshalb nicht weiterverfolgt werden.

Aus materieller Sicht käme eine Erhöhung der steuerlich abzugsberechtigten Beiträge bloss einer begrenzten Gruppe von Steuerpflichtigen zugute. Laut den jüngsten verfügbaren Zahlen nutzen heute nur 10,8 Prozent der Steuerpflichtigen den gesetzlich zulässigen Maximalbetrag für ihre Einzahlungen. Somit wäre nur ein kleiner Teil der Steuerzahlenden in der Lage, die finanziellen Mittel aufzubringen, um von der geplanten Erhöhung zu profitieren. Personen, die einer Vorsorgeeinrichtung angehören, können ausserdem bereits nach geltendem Recht ihre Vorsorge verbessern und zusätzliche Steuerabzüge tätigen, indem sie allfällige Vorsorgelücken mit Einkäufen schliessen. Durch die Annahme der Motion Ettlin, die bei Beitragslücken einen nachträglichen Einkauf in die Säule 3a ermöglicht und deren Umsetzung zurzeit in Vorbereitung ist, entsteht schliesslich eine neue Möglichkeit zur Verbesserung der Selbstvorsorge.

Aus formeller Sicht ist die Verschiebung der Bestimmung aus der Verordnung in das Gesetz problematisch. Zum einen wurde die gesetzliche Bestimmung zur Säule 3a im Rahmen der Revision des Erbrechts, das am 1. Januar 2023 in Kraft tritt, eben erst geändert. Der von der SGK-N angenommene Änderungsantrag würde die erwähnte Gesetzesänderung aufheben. Zum andern steht der beantragte Wortlaut, der die Beteiligung der Kantone bei der Festlegung der Maximalabzüge streicht, im Widerspruch zur Verfassungsgrundlage, die eine Zusammenarbeit mit den Kantonen ausdrücklich vorsieht. Und würde schliesslich nur die Bestimmung über die steuerlich abzugsfähigen Beiträge an die Säule 3a von der Verordnung ins neue Ge-

setz verschoben, während andere Bestimmungen gleicher Bedeutung in der Verordnung belassen werden (namentlich jene über die Ausrichtung der Altersleistungen und die Reihenfolge der Begünstigten), entstünde eine unerwünschte Hierarchisierung der Bestimmungen in der Säule 3a, was das Konzept der Selbstvorsorge aus dem Gleichgewicht brächte.