



Berufliche Vorsorge

Evaluation der Besteuerung und Vorsorgewirkung von Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a

Das Wesentliche in Kürze

Während die Zeit seit der Einführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge im Jahr 1985 durch den Vermögensaufbau geprägt war, werden die kommenden Jahre aus demographischen Gründen mehr und mehr im Zeichen des Leistungsbezugs stehen. Damit stellt sich vermehrt die Frage, in welcher Form die Leistungen erbracht werden sollen. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeiten zum Kapitalbezug seit 1995 ausgeweitet. Betrachtet man alle rechtlich anerkannten Gründe für den Bezug des Vorsorgekapitals als Ganzes (Alter, Tod, Invalidität, Wohneigentumsförderung, Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, endgültiges Verlassen der Schweiz, Altersguthaben von weniger als einem Jahresbeitrag), so fließen jährlich je ein Drittel der Leistungen der Zweiten Säule in Kapital- und zwei Drittel in Rentenform. Die Leistungen der Säule 3a werden praktisch ausschliesslich in Kapitalform bezogen. Eine derart hohe Bedeutung haben Kapitalzahlungen aus der Vorsorge nur noch in den USA. Das durchschnittliche Altersguthaben bei Pensionsantritt dürfte mittlerweile zwischen Fr. 400'000.-- bis Fr. 500'000.-- betragen. Eine zunehmende Anzahl von Anspruchsberechtigten verfügt über die Möglichkeit, dieses Guthaben in Kapitalform zu beziehen. Die im Herbst 2003 abgeschlossene erste BVG-Revision hat für alle in der Zweiten Säule Versicherten die Möglichkeit geschaffen, bei der Pensionierung bis zu 25% des Altersguthabens im obligatorischen Teil in Kapitalform zu beziehen, auch wenn das Reglement ihrer Vorsorgeeinrichtung keinen solchen Bezug vorsieht (Art. 37 Abs. 2 BVG neu). Die Senkung des Umwandlungs- und des Mindestzinssatzes macht zudem den Kapitalbezug im Vergleich zur Rente für manche Vorsorgenehmenden attraktiver, so dass Kapitalzahlungen in den kommenden Jahren möglicherweise an Bedeutung gewinnen werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle legte bei der Untersuchung ein Schwergewicht auf die Kapitaleistungen für Alter, Invalidität und Tod, ohne jedoch die weiteren Bezugsgründe aus den Augen zu verlieren. Sie hat insbesondere folgende Aspekte untersucht:

- die Risiken der Steuersparpraktiken und der Besteuerungsverfahren für den Staat,
- die Risiken der Kapitalzahlungen für den Vorsorgeschutz der Anspruchsberechtigten.

Risiken der Steuersparpraktiken für den Staat

Kapitalbezüge werden bei der direkten Bundessteuer getrennt vom übrigen Einkommen zu einem Fünftel des normalen Einkommenssatzes besteuert. Die Jahreseinnahmen des Bundes belaufen sich auf rund 120 Millionen Franken. Materiell wesentlich bedeutungs-

voller ist die Besteuerung der Kapitalzahlungen durch die Kantone, wobei sich die Besteuerung zwischen den Kantonen bis zum Siebenfachen unterscheidet.

Die Evaluation der Eidgenössische Finanzkontrolle in diesem Bereich führt zu folgenden Feststellungen:

- Der Entscheid zwischen Rente und Kapital, der in der Regel drei Jahre vor Pensionsantritt feststehen muss, ist für die Begünstigten schwierig. Er wird durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst (Gesundheitszustand und vermutete Lebenserwartung, Wunsch nach Vererbung des Vorsorgekapitals, vermutete Renditechancen bei der Anlage des bezogenen Kapitals, Besteuerung). Der Informationsstand der Anspruchsberechtigten zu finanziellen Fragen der Pensionierung ist dabei weitgehend proportional zum Altersguthaben: je grösser dieses ist, desto besser sind die Anspruchsberechtigten informiert.
- Die Besteuerung der Vorsorgeleistung spielt für die meisten Begünstigten eine untergeordnete Rolle bei der Wahl zwischen Kapital und Rente. Die Ausnahme von dieser Regel bilden Anspruchsberechtigte mit einem klar überdurchschnittlichen Altersguthaben, bei denen die Kapitalform gegenüber der Rente erhebliche Steuervorteile aufweist, welche bei steuerfreier Anlage des bezogenen Kapitals noch grösser werden. Entsprechend häufiger beziehen die ökonomisch stärksten 20% der Pensionierten das Altersguthaben ganz oder teilweise in Kapitalform.
- Ein Teil der Kapitalzahlungen entgehen jeder Besteuerung, wenn sie an Begünstigte im Ausland überwiesen werden. Diese Anspruchsberechtigten können die Steuer in der Schweiz zurückverlangen, wenn sie belegen, dass sie ihrem Wohnsitzstaat die Kapitalzahlung gemeldet haben. Die Bezahlung einer Steuer im Ausland ist dafür nicht erforderlich. Da Frankreich und Deutschland Kapitalzahlungen aus der beruflichen Vorsorge nicht besteuern, führt dies zu einer ungleichen Behandlung zwischen den Anspruchsberechtigten mit in- bzw. ausländischem Wohnsitz sowie zu entsprechenden Steuereinbussen für Bund und Kantone.
- Es kommt nur selten vor, dass Anspruchsberechtigte aufgrund steuerlicher Vorteile ihren Wohnsitz zwischen verschiedenen Kantonen oder ins Ausland verschieben. Die mit solchen Wohnsitzverlegungen verbundenen Steuervorteile stellen gegenwärtig eher einen Mitnahmeeffekt dar, der bei einem ohnehin geplanten Wohnsitzwechsel mitberücksichtigt wird. Die Eidgenössische Finanzkontrolle schätzt jedoch das zukünftige Steuerausfallrisiko in diesem Kontext als nicht vernachlässigbar ein, weil sowohl Altersguthaben und als auch Mobilität weiterhin steigen werden.
- Die materiell bedeutungsvollste Steuersparpraktik besteht in der Staffelung verschiedener Kapitalbezüge aus der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge über mehrere Jahre, womit die Steuerprogression gebrochen wird. Staffelungsmöglichkeiten ergeben sich dank der Wohneigentumsförderung WEF, der Zugehörigkeit zu einer Basis- und einer Kaderpensionslösung, bei Teilpensionierungen, durch den Abschluss verschiedener Produkte der Säule 3a sowie durch zeitlich abgestimmte Kapitalbezüge von gemeinsam besteuerten Lebenspartnern. Zu all diesen Aspekten findet seit der Ausweitung der Kapitalbezugsmöglichkeiten eine intensive Debatte zwischen Steuerbehörden und Steuerpflichtigen bzw. ihren VertreterInnen statt. Einerseits steht auf der Seite der Steuerpflichtigen der Wunsch nach einer tiefen Steuerrechnung und entsprechend vielen Staffelungsmöglichkeiten im Vordergrund. Andererseits versuchen die Steuerbehörden, die Einnahmeausfälle zu vermin-

dern, indem sie bei der Rechtsanwendung und -auslegung möglichst auf eine einmalige Kapitalauszahlung hinwirken.

In der beruflichen Vorsorge gilt das Prinzip der Steuerfreiheit der Beiträge und der vollen Besteuerung der Leistungen. Die Besteuerung soll die Begünstigten gleich behandeln, Steuerausfälle vermeiden und auf das langfristige Vorsorgeziel ausgerichtet sein.

Risiken bei den Besteuerungsverfahren

Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüfte die verschiedenen Besteuerungsprozesse, welche bei Kapitalzahlungen angewandt werden (Meldeverfahren, Verrechnungssteuerabzug, Quellensteuerabzug). Beim Meldeverfahren werden in diesem Zusammenhang jährlich gut 100'000 Formulare von den Vorsorgeeinrichtungen über die Eidgenössische Steuerverwaltung an die Kantone geleitet. Die Eidgenössische Finanzkontrolle begrüsst die Anstrengungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung, des Bundesamtes für Statistik und verschiedener Vorsorgeeinrichtungen, diesen Meldefluss auf elektronischem Weg abzuwickeln und die Daten auch für die Pensionskassenstatistik nutzbar zu machen (Projekt MELAP).

Das Besteuerungssystem funktioniert gemäss den übereinstimmenden Aussagen der durch die EFK Befragten zufriedenstellend, so dass es unwahrscheinlich ist, dass aus administrativen Gründen ein Kapitalbezug aus der beruflichen Vorsorge oder der Säule 3a unversteuert bleibt. Von dieser Feststellung sind Betrugsfälle ausgenommen. Ein Problem des Meldeverfahrens besteht im langen Zeitraum zwischen der Auszahlung des Kapitals bis zur Besteuerung, da verschiedene Kantone die Meldungen nur einmal jährlich verarbeiten.

Die hauptsächlichen Risiken bestehen bei Kapitaleistungen an Begünstigte mit Wohnsitz im Ausland, falls ihnen die Kapitalzahlung kurz vor der Abreise überwiesen wird oder ihre Vorsorgeeinrichtung mangels Kenntnis des ausländischen Wohnsitzes keine Quellensteuer abzieht. Dieser Punkt wird durch die Revisionsstelle der Vorsorgeeinrichtung nicht immer systematisch überprüft. Es ist schwierig, im Nachhinein die nichtbezahlte Steuer im Ausland zu erheben.

Bei der vorliegenden Evaluation hat sich gezeigt, dass die Datenlage zu den verschiedenen gesetzlichen Kapitalbezugsgründen (Pensionierung, Abreise ins Ausland, Selbständigkeit usw.) ungenügend ist.

Risiken der Kapitalbezüge für den Vorsorgeschutz der Versicherten

Da jeder Kapitalbezug zu einer entsprechenden Rentenkürzung führt und mit dem bezogenen Kapital die finanziellen Risiken der Langlebigkeit, der Geldanlage und der Teuerung von den Vorsorgeeinrichtungen auf die einzelnen Anspruchsberechtigten übergehen, stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf den Vorsorgeschutz. Dies um so mehr, als es vor allem Altersguthaben von weniger als Fr. 200'000.-- sind, welche am häufigsten in Kapitalform bezogen werden. Eine weitere Häufung der Kapitalbezüge zeigt sich auch bei Altersguthaben von über Fr. 700'000.--, während bei den Guthaben mittlerer Grösse der Rentenbezug besonders häufig vorkommt. Die verfügbaren Daten zeigen keinen signifi-

kant nachteiligen Einfluss des Kapitalbezugs auf den Vorsorgeschutz. Bei der Bewertung dieses auf statistischem Wege gewonnenen Resultats sind jedoch die folgenden drei Punkte zu berücksichtigen:

Erstens beruht das Ergebnis auf der Befragung von Pensionierten, deren Eintritt in den Ruhestand bei der Befragung erst drei bis acht Jahren zurücklag. Das Risiko der Langlebigkeit wird sich hingegen erst in der zweiten Hälfte der Pensionierung deutlich auswirken, wenn das bezogene Kapital mehr oder weniger aufgebraucht ist und die Pensionskassenrente fehlt. Eine weiter in die Vergangenheit zurückreichende Datenerhebung würde jedoch kaum sinnvolle Ergebnisse liefern, weil die heutigen Langzeitpensionierten bei ihrem Eintritt in den Ruhestand erst wenige und relativ kleine Beträge in Kapitalform bezogen haben, wovon kein messbar nachteiliger Einfluss auf den Lebensstandard zu erwarten ist. Der durchschnittliche Kapitalbezug stieg erst gegen Ende der 90er Jahre auf über Fr. 100'000.-- an, was die Monatsrente um Fr. 600.-- verkleinert. Kapitalleistungen bei der Pensionierung sind bei der Mehrheit der Versicherten noch zu neu, um die Langzeitfolgen empirisch feststellen zu können.

Zweitens sind die auf statistischem Wege gewonnenen Resultate nur für die Mehrheit aller Pensionierten aussagekräftig. Gemäss den Interviews der EFK bei Stellen, welche mit der Durchführung der Ergänzungsleistungen (EL) befasst sind, ist bei der Minderheit der BezügerInnen von EL ein nachteiliger Effekt der Kapitalbezüge wahrscheinlich, so dass deswegen mehr Ergänzungsleistungen bezogen werden. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Altersguthaben bis zu 160'000 Franken in der Hälfte der Fälle als Kapital ausbezahlt werden, was die monatlichen Pensionskassenrenten um bis 1'000 Franken reduziert und entsprechend höhere Ergänzungsleistungen auslöst, wenn diese Kleinkapitalien innert weniger Jahre aufgebraucht werden. Die Bewertung dieses Phänomens durch die betroffenen Stellen ist unterschiedlich: Während allgemein eher die Einschätzung vorherrscht, dass das Problem materiell zu gering sei, um Gegenmassnahmen zu rechtfertigen, zahlt der Kanton Genf seine kantonalen Ergänzungsleistungen nur aus, wenn die Anspruchsberechtigten keinen Kapitalbezug aus der Zweiten Säule getätigt haben.

Drittens ist zu berücksichtigen, dass nach der Erhebung der statistischen Daten im Frühjahr 2002, die zu den erwähnten Ergebnissen führen, die Krise der Aktienmärkte noch rund ein Jahr fort dauerte. Sie verursachte bei zahlreichen BezügerInnen von Vorsorgekapital Verluste, welche seither erst teilweise wieder aufgeholt wurden.

Das Kapitalmarktrisiko hat sich wahrscheinlich bei der Anlage der bezogenen Vorsorgegelder seit 1995 noch negativer ausgewirkt, als die ohnehin ungünstige Börsenentwicklung vermuten lässt. Während den Boomjahren von 1997 bis 1999 nahmen die Kapitalzahlungen nur unterdurchschnittlich zu, so dass wenig von den damaligen Kurssteigerungen profitiert wurde. Erst im Jahr 2000, als die Aktienmärkte spekulative Höchststände erreicht hatten, stiegen die Kapitalzahlungen um rund 50% an; im Jahr 2001 nahmen sie nochmals zu. Diese Zunahme dürfte auf die als attraktiv wahrgenommenen Anlagemöglichkeiten und die Bemessungslücke aufgrund des Wechsels zur Gegenwartsbesteuerung zurückzuführen sein. Im Jahr 2002 sanken die Kapitalbezüge wieder erheblich. Aufgrund dieser zeitlichen Verteilung kann angenommen werden, dass überdurchschnittlich viele Kapitalbezü-

gerInnen wegen der Börsenbaisse Verluste erlitten, denen keine entsprechenden Kursgewinne gegenüberstehen.

Die Risiken für den Vorsorgeschutz sind besonders bei vollständigen Kapitalbezügen nicht zu vernachlässigen. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass in einzelnen Ländern ein stufenweiser Bezug des Alterskapitals möglich ist. Über mehrere Jahre verteilte Kapitalleistungen weisen geringere Risiken auf als der Einmalbezug; trotzdem können die Anspruchsberechtigten ihre Pensionierung individuell planen. Gemischte Leistungsformen mit einem Renten- und einem Kapitalanteil sind gegenwärtig in der Schweiz selten, sollten in Zukunft aber vermehrt verwirklicht werden, weil sie Flexibilität und Vorsorgesicherheit verbinden und weniger anfällig auf steuerliche Missbräuche sind als der Einmalbezug.

Schlussfolgerung

In den vergangenen zwanzig Jahren wurden erhebliche Anstrengungen für den Ausbau der beruflichen Vorsorge und den Aufbau eines eindrücklichen Kapitalstocks gemacht. Das Problem, in welcher Form die entsprechenden Leistungen erbracht werden sollen, ist jedoch noch zu wenig durchdacht worden. Insbesondere ist die Behandlung von Kapitalbezügen steuer- und sozialrechtlich noch zu wenig kohärent geregelt.

Die Empfehlungen der Eidgenössische Finanzkontrolle sind in Kapitel 6.2 enthalten. Sie betreffen folgende Bereiche:

- Verbesserung der statistischen Informationen,
- Zusammenzählung von gestaffelten Bezügen,
- Informatisierung der Meldeverfahren,
- Verbesserung der Besteuerung von Kapitalzahlungen im Verhältnis mit dem Ausland,
- Auszahlung gewisser Mindestleistungen ausschliesslich in Rentenform,
- Förderung von gemischten Leistungsformen mit Renten- und Kapitalanteil anstelle reiner Kapitalzahlungen.