



Berufliche Vorsorge

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

September 2004

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 (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 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 Vorsorgenehmer attraktiver, so dass Kapitalzahlungen in den kommenden Jahren möglicherweise an Bedeutung gewinnen werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle legte bei der Untersuchung ein Schwergewicht auf die Kapitalleistungen 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 bedeutungsvoller ist die Besteuerung der Kapitalzahlungen durch die Kantone, wobei sich die Besteuerung zwischen den Kantonen bis zum Siebenfachen unterscheidet.

Die Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle führt in diesem Bereich 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 es 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 mit Wohnsitz 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 Eidgenössische Finanzkontrolle schätzt jedoch das zukünftige Steuerausfallrisiko in diesem Kontext als nicht vernachlässigbar ein, weil sowohl Altersguthaben 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, ihre Einnahmeausfälle zu vermindern, 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), denn bei der vorliegenden Evaluation hat sich gezeigt, dass die Datenlage zu den verschiedenen gesetzlichen Kapitalbezugsgründen (Pensionierung, Abreise ins Ausland, Selbständigkeit usw.) ungenügend ist.

Das Besteuerungssystem funktioniert gemäss den übereinstimmenden Aussagen der durch die EFK befragten Experten zufriedenstellend, so dass es unwahrscheinlich ist, dass aus administrativen Gründen ein Kapitalbezug aus der beruflichen Vorsorge oder der Säule 3a un versteuert 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 Kapitalleistungen 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.

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 signifikant 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 Pensionskassen-

rente 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. Kapitaleistungen 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 Pensionierten aussagekräftig, die keine Ergänzungsleistungen (EL) oder KVG-Prämienverbilligungen erhalten. Gemäss den Interviews der EFK bei Stellen, welche mit der Durchführung der Ergänzungsleistungen befasst sind, ist bei BezügerInnen von EL ein nachteiliger Effekt der Kapitalbezüge wahrscheinlich. 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. Dieses Phänomen wird durch die betroffenen Stellen unterschiedlich bewertet: Während allgemein eher die Einschätzung vorherrscht, dass das Problem materiell zu gering sei, um Gegenmassnahmen zu rechtfertigen, zahlt der Kanton Genf seine kantonalen Ergänzungsleistungen (prestations complémentaires cantonales) 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 KapitalbezügerInnen 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 Kapitaleistungen weisen geringere Risiken auf als der Einmalbezug; trotzdem können die An-

spruchsberechtigten 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 Eidgenössischen 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.

Prévoyance professionnelle

Evaluation de l'imposition et des effets de prévoyance des prestations en capital des piliers 2 et 3a

L'essentiel en bref

Tandis que la période ayant suivi l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985 a été marquée par l'accumulation d'avoires, les années à venir seront, pour des raisons démographiques, de plus en plus placées sous le signe du versement des prestations. La question de savoir sous quelle forme ces prestations doivent être fournies se pose donc avec de plus en plus d'acuité. Depuis 1995, le législateur a étendu les possibilités de retrait en capital. Si l'on considère tous les motifs reconnus par la loi pour le versement sous forme de capital (vieillesse, décès, invalidité, encouragement de la propriété du logement, début d'une activité lucrative indépendante, départ définitif de Suisse, avoir de vieillesse inférieur à une contribution annuelle), on constate que chaque année, un tiers des prestations du deuxième pilier est versé sous forme de capital et deux tiers sous forme de rente. Les prestations du pilier 3a sont versées pratiquement exclusivement sous forme de capital. Il n'y a guère qu'aux Etats-Unis où les prestations en capital de la prévoyance revêtent une aussi grande importance. L'avoir de vieillesse moyen au début de la retraite devrait actuellement se situer entre 400'000 francs et 500'000 francs. Un nombre croissant d'ayants droit jouit de la possibilité de percevoir cet avoir sous forme de capital. La première révision de la LPP a créé la possibilité pour tous les assurés du deuxième pilier de percevoir, à la retraite, au plus le quart de l'avoir de vieillesse obligatoire sous forme de capital même si le règlement de l'institution de prévoyance concernée ne prévoit pas un tel versement (art. 37 al. 2 LPP, nouveau). De plus, l'abaissement du taux de conversion et du taux d'intérêt minimal rend pour certains retraités le versement sous forme de capital plus attrayant que la rente. Les prestations en capital vont donc vraisemblablement gagner en importance ces prochaines années.

Dans le cadre de cette évaluation, le Contrôle fédéral des finances a mis l'accent sur les prestations en capital en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, sans toutefois perdre de vue les autres motifs de retrait. Il a en particulier examiné les aspects suivants:

- les risques pour l'État liés aux pratiques d'économies fiscales et au processus d'imposition,
- les risques liés aux paiements de prestations sous forme de capital pour le maintien de la prévoyance des ayants droit.

Risques liés aux pratiques d'économies fiscales pour l'État

Au niveau de l'impôt fédéral direct, les prestations en capital sont imposées séparément du reste du revenu, à raison d'un cinquième du taux normal utilisé pour le revenu. Les recettes annuelles de la Confédération s'élèvent à environ 120 millions de francs. L'imposition des prestations en capital par les cantons est nettement plus significative. Les taux d'imposition entre les cantons varient d'un facteur pouvant aller de 1 à 7.

L'évaluation du Contrôle fédéral des finances débouche sur les constatations suivantes:

- La décision qui doit être prise par les assurés (en général trois ans avant la retraite) entre le versement sous forme de rente ou sous forme de capital est difficile. Elle est influencée par plusieurs facteurs: état de santé et espérance de vie présumée, désir de transmettre le capital de prévoyance aux héritiers, possibilités de rendement présumé en cas de placement du capital et imposition. Le niveau d'information qu'ont les bénéficiaires sur les questions financières relatives à la retraite est dans ce contexte largement proportionnel à l'avoir de vieillesse: plus ce dernier est important, plus les ayants droit sont informés.
- Pour la plupart des bénéficiaires, l'imposition de la prestation de prévoyance joue un rôle secondaire dans le choix entre une prestation en capital et le versement sous forme de rente. Les ayants droit disposant d'un avoir de vieillesse nettement supérieur à la moyenne constituent l'exception à cette règle. Pour ceux-ci, la prestation en capital présente des avantages fiscaux importants par rapport à la rente, avantages qui sont encore plus nets en cas de placement du capital perçu exempt d'impôt. Ainsi, 20 % des retraités économiquement les mieux lotis perçoivent plus fréquemment leur avoir de vieillesse entièrement ou partiellement sous forme de capital.
- Une partie des prestations en capital échappe à toute imposition lorsqu'elles sont versées à des bénéficiaires domiciliés à l'étranger. Ces ayants droit peuvent demander le remboursement de l'impôt à la source prélevé en Suisse lorsqu'ils prouvent qu'ils ont déclaré le capital dans leur pays de domicile. Le paiement d'un impôt à l'étranger n'est pas nécessaire pour autant. Comme la France et l'Allemagne n'imposent pas les prestations en capital issues de la prévoyance professionnelle, cette situation débouche sur une inégalité de traitement entre l'ayant droit domicilié en Suisse et celui qui est domicilié à l'étranger. Cette situation engendre des pertes fiscales pour la Confédération et les cantons.
- Il est rare que des ayants droit élisent domicile dans d'autres cantons ou à l'étranger uniquement pour bénéficier d'avantages fiscaux. Le Contrôle fédéral des finances estime toutefois comme non négligeable le risque de pertes fiscales futures étant donné que les avoirs de vieillesse ainsi que la mobilité des retraités vont continuer à augmenter.
- La pratique d'économie fiscale la plus importante consiste dans l'échelonnement des prestations en capital de la prévoyance professionnelle et personnelle sur plusieurs années. Cela permet de réduire à la progression du barème fiscal. Des possibilités d'échelonnement sont réalisables dans le cadre de l'encouragement de la propriété du logement, en cas d'affiliation à une caisse de prévoyance pour cadres, en cas de retraites partielles, en concluant différents contrats de prévoyance individuelle liée (pilier 3a) et, pour des conjoints, en décidant de prendre la retraite à des moments différents. Des discussions entre les autorités fiscales et les contribuables, respectivement leurs représentants ont lieu sur ces aspects compte tenu de l'augmentation des possibilités de retrait du capital. Du côté des contribuables, le souhait de minimiser la charge fiscale augmente l'intérêt pour les nombreuses possibilités d'échelonnement offertes. Certaines autorités fiscales par contre essaient de réduire le manque à gagner au niveau des recettes fiscales en considérant, lors de l'application et de l'interprétation de la loi, les versements échelonnés comme versement unique du capital.

La prévoyance professionnelle connaît le principe de la déduction fiscale des cotisations de prévoyance et de l'imposition complète des prestations. Les contribuables doivent être traités sur un pied d'égalité. Le système d'imposition doit donc permettre de minimiser la perte fiscale et doit être orienté vers l'objectif de la prévoyance à long terme.

Risques liés aux processus d'imposition

Le Contrôle fédéral des finances a examiné les différents processus d'imposition entrant en ligne de compte lors du versement des prestations sous forme de capital (processus de déclaration, déduction de l'impôt anticipé, déduction de l'impôt à la source). Le processus de déclaration des prestations par les institutions de prévoyance auprès de l'Administration fédérale des contributions génère annuellement un flux de plus de 100'000 formulaires. Le Contrôle fédéral des finances souligne les efforts de l'Administration fédérale des contributions, de l'Office fédéral de la statistique et de diverses institutions de prévoyance, visant à informatiser ce flux d'informations et ainsi permettre d'utiliser les données pour la statistique des caisses de pensions (projet MELAP). La présente évaluation démontre que les données statistiques concernant les différents motifs de retrait du capital prévus par la loi (prendre sa retraite, s'établir définitivement à l'étranger, se mettre à son propre compte, etc.) sont insuffisantes.

Selon les affirmations concordantes des experts interrogés par le CDF, le système de taxation fonctionne de manière satisfaisante, de sorte qu'il est peu probable que le versement des avoirs en capital provenant de la prévoyance professionnelle ou du pilier 3a ne soit pas imposé pour des raisons administratives. Les cas de fraude fiscale demeurent réservés. Un problème rencontré dans le cadre du processus de déclaration réside dans l'intervalle existant entre le moment du versement du capital et celui de son imposition, étant donné que certains cantons ne traitent les déclarations qu'une fois par an.

Les principaux risques surviennent lors de prestations en capital versées à des bénéficiaires ayant élu domicile à l'étranger et dont le capital est versé peu de temps avant leur départ ou au cas où l'institution de prévoyance concernée ne déduit pas l'impôt à la source faute de connaître le lieu de domicile du bénéficiaire à l'étranger. Ce point n'est pas toujours examiné de manière systématique par l'organe de révision de l'institution de prévoyance. Il est difficile de percevoir ensuite l'impôt à l'étranger s'il n'a pas été prélevé à la source auparavant.

Risques des prestations en capital pour le maintien de la prévoyance

La prestation en capital conduit à une réduction des rentes de l'assuré et donc au transfert de l'assureur à l'assuré des risques financiers liés à une longue espérance de vie, et au placement de ce capital ainsi qu'au transfert du risque d'inflation. De ce fait, la question des conséquences de la prestation en capital quant à l'objectif de protection visée par la prévoyance professionnelle se pose, compte tenu que ce sont avant tout les avoirs de vieillesse de moins de 200'000 francs qui sont perçus sous forme de capital. Un recours plus fréquent aux prestations en capital est aussi constaté pour les avoirs de vieillesse de plus de 700'000 francs. Les données disponibles ne démontrent aucune influence significative défavorable de la prestation en capital sur le maintien de la prévoyance. Il faut toutefois

prendre en compte les trois points suivants pour l'appréciation de ce résultat obtenu sur un plan statistique.

Premièrement, le résultat repose sur une enquête menée auprès de personnes arrivées à la retraite il y a seulement trois à huit ans au moment du sondage. Le risque d'une longue espérance de vie n'a un effet marqué uniquement lors de la deuxième moitié de la retraite, lorsque le capital touché est plus ou moins dépensé et que la rente de la caisse de pension fait défaut. Collecter des données antérieures ne livrerait toutefois pas de résultats pertinents. Les assurés retraités il y a une dizaine d'années ou davantage n'ont perçu sous forme de capital que des montants relativement modestes dont l'influence négative sur le niveau de vie n'est pas mesurable. Le montant moyen perçu sous forme de capital a dépassé les 100'000 francs uniquement vers la fin des années 90. Un tel montant correspond à une rente mensuelle de 600 francs. La possibilité de versement des avoirs sous forme de capital est encore trop récente pour la majeure partie des assurés afin de pouvoir en mesurer empiriquement les conséquences à long terme.

Deuxièmement, les résultats obtenus par les analyses statistiques ne sont pertinents que pour les retraités qui ne reçoivent pas de prestations complémentaires ou de subventions pour les primes de l'assurance maladie. Conformément aux interviews réalisées par le Contrôle fédéral des finances auprès d'organes chargés de l'application des prestations complémentaires (PC), un effet défavorable des prestations en capital est vraisemblable auprès des bénéficiaires de PC. Cela proviendrait du fait que les avoirs de vieillesse au-dessous de 160'000 francs sont versés dans la moitié des cas sous forme de prestations en capital, en lieu et place d'une rente pouvant atteindre jusqu'à 1'000 francs par mois. Le besoin des prestations complémentaires s'accroît lorsque ces petits capitaux sont dépensés en l'espace de peu d'années. Les explications de ce phénomène par les organes concernés sont disparates: en général, l'avis prévaut que le problème n'est pas significatif pour justifier de mesures correctives. Le canton de Genève par contre n'octroie des prestations complémentaires cantonales qu'aux requérants touchant des prestations du deuxième pilier sous forme de rentes.

Troisièmement, la collecte des données statistiques relatives aux résultats susmentionnés, a eu lieu au printemps 2002. La crise des marchés boursiers a encore duré près d'un an après cette date et causé des pertes financières pour de nombreux bénéficiaires de capital de prévoyance, pertes qui n'ont été que partiellement comblées depuis lors.

Le risque des marchés des capitaux a vraisemblablement eu des effets négatifs plus significatifs sur les placements des avoirs de prévoyance perçus depuis 1995 que l'évolution boursière, de toute manière défavorable, le laisse présumer. Pendant le boom des années 1997 à 1999, les paiements en capital n'ont augmenté que de manière inférieure à la moyenne, si bien qu'on a peu profité de la hausse des cours à l'époque. Ce n'est qu'en 2000, alors que les marchés des actions avaient atteint des sommets du fait de la spéculation, que les prestations en capital ont progressé de près de 50 %. Les prestations en capital ont à nouveau augmenté en 2001. Cet accroissement devrait être imputable aux possibilités de placements considérées comme attrayantes ainsi qu'à la brèche fiscale liée au

changement du système d'imposition (système postnumerando). En 2002, les prestations en capital ont fortement reculé. Compte tenu de cette évolution, on peut supposer qu'un nombre de bénéficiaires de capitaux supérieur à la moyenne a souffert des pertes induites par la baisse boursière, pertes non compensées par des gains boursiers équivalents.

Il ne faut pas négliger les risques concernant le maintien de la prévoyance, en particulier en cas de versement de la totalité de l'avoir sous forme de capital. Une comparaison internationale démontre qu'un versement échelonné du capital de vieillesse est possible dans certains pays. La répartition du versement des prestations en capital sur plusieurs années implique moins de risques que le versement unique. Les assurés sont mieux en mesure de planifier individuellement leur retraite. Les formes de prestations mixtes consistant dans le retrait d'une partie de l'avoir de vieillesse sous forme de rente et l'autre sous forme de capital sont pour l'heure rares en Suisse, mais devraient s'accroître à l'avenir parce qu'elles associent adéquatement flexibilité et sécurité de la prévoyance et qu'elles sont moins susceptibles de faire l'objet d'abus fiscaux que la perception d'un capital unique.

Conclusion

Les années ayant suivi l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985 ont été marquées par le développement de la prévoyance professionnelle et l'accumulation de capitaux. La question de savoir sous quelle forme les prestations devraient être versées n'a pas encore été suffisamment approfondie. En particulier, le régime fiscal et les conséquences sociales des prestations en capital ne sont pas encore réglés de façon cohérente.

Les recommandations du Contrôle fédéral des finances se trouvent dans le chapitre 6.2.

Elles touchent les domaines suivants:

- amélioration des données statistiques,
- versement échelonné des prestations en capital sur plusieurs années,
- informatisation du processus de déclaration,
- amélioration de l'imposition des prestations en capital relative aux bénéficiaires domiciliés à l'étranger,
- versement de certains avoirs exclusivement sous forme de rentes,
- promotion des prestations mixtes combinant rente et capital à la place de la prestation uniquement sous la forme de capital.

Texte d'origine en allemand

Occupational pension plans

Evaluation of taxation and of risks for pension coverage of lump sum payments from the pillars 2 and 3a

Key facts

Whereas the period since the introduction of mandatory occupational pension plans in 1985 was dominated by asset accumulation, for demographic reasons, the coming years will increasingly be marked by benefit payment. This increasingly poses the question, in what form should the benefits be provided?

Since 1995 legislation has extended the possibilities of capital withdrawal. If one examines all legal capital withdrawal options as a whole (age, death, invalidity, promotion of the ownership of residential property, becoming self-employed, leaving Switzerland for good and holding less than a year's worth of saved pension capital), annually one third of second pillar benefits are claimed as a lump sum and two thirds as a pension annuity. The overwhelming part of the pillar 3a benefits is claimed as lump sums. The only other country where there is such a high occurrence of pension lump sum payments is in the US.

Today, the average amount of saved pension capital is approximately CHF 400,000 – CHF 500,000 at the time of going into retirement. An increasing number of beneficiaries now have the possibility of claiming this as a lump sum. The first revision of the Federal Act on Occupational Old Age Survivors' and Disability Pension Fund (BVG), concluded in Autumn 2003, provided all of those insured in the second pillar with the possibility, upon retirement, of receiving up to 25% of saved pension capital as a lump sum, even if the regulations of their pension welfare institution does not provide such form of distribution (Art. 37 par. 2, new Federal Act on Occupational Old Age Survivors' and Disability Pension Fund [BVG]). For many people, a cut in the conversion rate and in the minimum interest rate renders capital withdrawal compared to a pension more attractive, to an extent that lump sum payments may become more popular in the next few years.

In its evaluation, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) placed the emphasis on lump sums linked to age, disability and death but without being negligent of other legal capital withdrawal options. The SFAO examined the following aspects more closely:

- the risks involved in fiscal saving practices and fiscal rules and processes for the government,
- the risks involved in lump sum payments concerning pension coverage of the beneficiaries.

Risks involved in fiscal saving practices for the state

Under direct federal taxes, capital withdrawals are taxed separately from other income at a fifth of the normal income tax rate. The annual federal revenues amount to approximately CHF 120 million. Of greater financial significance is the taxation of lump sums by the cantons, although the difference in the level of taxation between one canton and the next may be as much as sevenfold.

The evaluation of the SFAO led to the following conclusions:

- The decision to opt for a pension annuity or a lump sum payment, which in general must be taken three years before retirement, is difficult for the beneficiaries. This decision is influenced by a series of factors (state of health and anticipated life expectancy, the desire to bequeath the pension capital, anticipated rate of return should the capital withdrawn be invested and taxation). To a large extent how well informed the claimant is on financial matters relating to pensions is commensurate with the saved pension capital, i.e. the bigger the amount saved is, the better the claimant is informed.
- For the majority of beneficiaries, taxation of the pension fund benefits is of secondary importance in the choice between a lump sum payment and a pension annuity. The exception to this rule is represented by claimants with an amount of saved pension capital well above the average. In this case the lump sum option has considerable tax advantages over the pension option, tax advantages that are even greater if the capital withdrawn is placed in investments exempt from taxation. This is why the top 20% of the most affluent pensioners more often claim the saved pension capital in full or partly as a lump sum.
- Some of the lump sum payments escape taxation when they are made to beneficiaries abroad. These beneficiaries can claim back the tax in Switzerland if they can prove that they have reported the lump sum payment to their country of residence. The payment of a tax abroad is not required. Due to the fact that France and Germany do not tax lump sum payments from occupational pension plans, this is leading to unequal treatment of claimants who are domestic residents and those who are resident abroad, as well as to tax losses for the Confederation and the cantons.
- It only seldom happens that claimants move from one canton to another or move abroad for tax reasons. However, the SFAO considers the future tax loss risk in this context as something that should not be overlooked, as both saved pension capital/lump and mobility will continue to soar.
- The most significant substantive fiscal saving practice is that of staggering diverse capital withdrawals in occupational pension plans and secured funds over several years that break fiscal progression. The opportunity to stagger arises from promoting the ownership of residential property, being affiliated to a basic or executive pension scheme, semi-retirement, taking out diverse (pillar 3a) products and timed capital withdrawals of jointly taxed partners. An intense debate has been ignited between the tax authorities, taxpayers and their representatives covering all of these topics since the possibilities for capital withdrawal were extended. Whereas low tax bills are of prime importance for taxpayers, together with a range of options to spread the burden, some tax authorities try, by applying and interpreting the law, to reduce revenue losses by working towards a single lump sum payment.

In occupational pension plans the principle of tax exemption for contributions and full taxation of benefits reigns. Taxation should treat beneficiaries equally, avoid revenue losses and be geared towards the long-term pension plan goal.

Risks involved in methods of taxation

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the different taxation procedures used in lump sum payments (reporting procedures and withholding tax deductions). In the case of the reporting procedure, annually over 100,000 forms are forwarded from pension institutions by the Federal Tax Administration (FTA) to the cantonal authorities. The SFAO welcomes the efforts of the FTA, the Swiss Federal Statistical Office (SFSO) and different pension institutions to computerise this flow of information and to make the data available for pension fund statistics (MELAP project). In this evaluation it has been shown that the data on the different legal capital withdrawal options (retirement, leaving Switzerland for good, becoming self-employed, etc.) is insufficient.

According to the unanimous response of experts interviewed by the SFAO, the taxation system works satisfactorily, therefore it is unlikely that a capital withdrawal from an occupational pension plan or from pillar 3a would escape taxation for administrative reasons, apart from cases of fraud. A problem in the reporting procedure is posed by the long period of time between the payment of the lump sum and the taxation thereof, due to the fact that numerous cantons only process the applications once on an annual basis.

Lump sum payments to beneficiaries resident abroad constitute the main risk, especially if the lump sum is transferred shortly before they leave or their pension scheme does not deduct withholding tax not being aware of the beneficiary's residency abroad. The auditors of the pension scheme do not always systematically pursue this point. It is difficult to recover the unpaid tax in the foreign country after the event.

Capital withdrawals and their risks for pension coverage

As any capital withdrawal leads to a corresponding reduction in pension benefit and shifts the risks associated with longevity, investment and inflation from the pension institution to the individual claimant, there is still the question of the ramifications involved regarding pension coverage. This all the more so in view of the fact that it is saved pension capital amounting to less than CHF 200,000 that is most often claimed as a lump sum. Yet another surge in capital withdrawals is to be witnessed in saved pension capital amounts exceeding CHF 700,000. The data available shows no significant negative influence on pension coverage when the capital withdrawal option is exercised. In evaluating the results obtained from statistics, however, the following three points should be noted:

Firstly the results of the survey come from pensioners who, at the time they took part in the survey, had only been in retirement for 3 – 8 years. The risks associated with longevity will only begin to be clearly understood in the later stages of retirement when the capital withdrawn has more or less been used up and there is no pension. Retrieving data from further back in the past would, however, not supply viable data because when today's long-term pensioners went into retirement, the capital withdrawal option was little used and involved relatively small amounts and from this no quantifiable negative influences on the standard of living can be expected. The average capital withdrawal only started to rise at the end of the 1990s to just above CHF 100,000, which chopped CHF 600 off the monthly pension.

Retirement lump sums are still too much of a novelty for the vast majority of those insured to be able to empirically establish the long-term effects.

Secondly, the results have only relevance for pensioners who do not receive supplementary benefits or individual premium reductions in sickness insurance. With recipients of supplementary benefits, there is a likelihood of capital withdrawal leading to additional supplementary benefits. This is probably to do with the fact that half of the cases where there is saved pension capital up to the value of CHF 160,000 are withdrawn which reduces the pension by CHF 1,000 per month and results in accordingly higher supplementary benefits when these smaller lump sums are used up in a matter of a few years. The assessment by the offices concerned of this phenomenon varies: whereas in general terms the opinion is that the problem is substantively not significant enough to justify countermeasures, the canton of Geneva only pays supplementary benefits if the claimant has not exercised the right to withdraw the accumulated pension assets in the second pillar.

Thirdly it should also be noted that after collating the statistical data in Spring 2002 that lead to the aforementioned conclusions, the stock market crises continued for nearly a year and countless recipients of accumulated pension assets caused losses which have only partially been recovered.

The capital market risk factor has probably had more of a negative effect since 1995 on investing withdrawn pension capital than the actual adverse trends of the equity markets. During the boom years from 1997 to 1999, there was only a below average increase in lump sum payments so that only a few of the upward movements of that period were put to good use. Only in 2000, when stock markets had scaled speculative heights, lump sum payments increased by approximately 50%. There was a renewed spurt in 2001. This increase was due to investments being looked upon favourably and the assessment gap due to the change to taxation based on present income. In 2002 capital withdrawals fell back to 1997 – 1999 levels. Spanning a period of time, it can be assumed that a higher than average number of people who withdrew capital suffered losses due to the falling stock markets without even having benefited from the upward movements.

The risks associated with full pension capital withdrawal should not be underestimated. An international comparison shows that in some countries a gradual capital withdrawal is possible. Gradual capital withdrawal spread out over a number of years is less risky than one single withdrawal in spite of the fact that claimants can plan their pension individually. Mixed benefit plans with an annuity and lump sum component are rare in Switzerland but should gain in significance in the future because they cleverly combine flexibility and pension security and are less susceptible to fiscal abuse than the one-off lump sums.

Conclusion

In the past twenty years, considerable efforts have been made for the development of occupational pension plans and for the accumulation of pension capital. But in which form the corresponding payments should be made has not been carefully examined yet. In particular, the fiscal treatment of withdrawals and their coordination with supplementary benefits are not coherently regulated.

The recommendations of the SFAO are included in chapter 6.2. They concern the following fields:

- improvement of statistics,
- addition of gradual withdrawals,
- computerization of reporting procedures,
- improved taxation of withdrawals to beneficiaries that reside abroad,
- to do certain minimal payments as pension annuity only,
- promotion and preferential treatment of mixed payments instead of one-off lump sums.

The original text is in German

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	19
1.1	Fragen der Evaluation	20
1.2	Vorgehen	21
2.	Kapitalzahlungen: Begriffe, Umfang und Motive	23
2.1	Gesetzliche Bezugsmöglichkeiten in Zahlen	23
2.2	Motive der Vorsorgeeinrichtungen für die Auszahlung des Kapitals	27
2.3	Motive der Begünstigten beim Bezug von Kapitalleistungen	28
3.	Steuersparpraktiken bei Kapitalzahlungen	32
3.1	Steuerliche Behandlung der Kapitalzahlungen	32
3.2	Gestaffelter Bezug von Kapitalzahlungen zur Durchbrechung der Progression	32
3.3	Einkauf und Kapitalbezug bei Pensionierung	35
3.4	Einkauf in die Zweite Säule und Kapitalbezug via Wohneigentumsförderung WEF	36
3.5	Wohnortsverlegung in der Schweiz	37
3.6	Wohnortsverlegung ins Ausland	38
3.7	Steuervergleich Rentenform – Kapitalform	39
4.	Besteuerungsprozesse bei Kapitalzahlungen	42
4.1	Vier Besteuerungsverfahren im Überblick	42
4.2	Meldeverfahren bei Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a	44
4.2.1	Meldeverfahren bei WEF-Vorbezügen aus der Zweiten Säule	47
4.2.2	Weiterverarbeitung der Meldeformulare F563 und WEF durch die Kantone	48
4.3	Verrechnungssteuer auf Kapitalzahlungen bei inländischem Wohnsitz	48
4.4	Quellensteuerabzug bei Begünstigten mit Wohnsitz im Ausland	51
4.5	Kontrolle der vier Besteuerungsprozesse	52
4.5.1	Kontrolle der Vorsorgeeinrichtungen	52
4.5.2	Kontrolle der Kapitalzahlungen durch die Kantone	53
5.	Kapitalleistungen und Vorsorgeschutz	55
5.1	Die Grösse des Alterskapitals und die beiden Bezugsformen Rente und Kapital	55
5.2	Auswirkungen des Kapitalbezugs auf die Vorsorgesituation	58
5.2.1	Kapitalleistung und Lebensstandard	59
5.2.2	Kapitalleistung und KVG-Prämienverbilligungen	60
5.2.3	Kapitalleistungen und Ergänzungsleistungen an Pensionierte	61
5.2.4	Kapitalzahlungen und Anlagerisiko	66
5.2.5	Flexible Leistungsformen mit vorteilhaftem Risikoprofil	69
6.	Schlussfolgerungen	72
6.1	Die Beantwortung der vier Hauptfragen	72
6.2	Die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle	74

Anhänge

1. Bibliographie
2. Interviewte Personen
3. Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern bei Kapitalzahlungen
4. Anteile der direkten Bundessteuer an den Quellensteuern auf Kapitalzahlungen aus der Vorsorge
5. Beziehung zwischen der Höhe des Alterskapitals und der Leistungsform
6. Fallbeispiel für den planmässigen Kapitalbezug
7. Fallbeispiel Einkauf und Kapitalbezug
8. Stellungnahmen der Ämter zu den Empfehlungen der EFK

Separate Anhänge

Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien: Vorsorgewirkung und Besteuerung von Kapitaleistungen. Ergebnisse von 22 Experteninterviews. www.hornung-studien.ch

Nussbaum, Werner: Kapitaleistungen aus beruflicher Vorsorge in verschiedenen Ländern. Bericht im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle. www.wnussbaum.ch

1. Einführung

Die Zeit seit der Einführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge war durch die Äufnung eines beträchtlichen Kapitalstocks geprägt, welcher im Jahr 2000 den Betrag von 491 Milliarden erreichte.¹ Aufgrund der demographischen Entwicklung ist zu erwarten, dass die kommenden Jahre vermehrt im Zeichen des Leistungsbezugs stehen werden. Die Zweite Säule stellt einen Ersatz für das nach dem Eintritt des Versicherungsfalles (Rücktrittsalter, Invalidenklärung, Tod) ausbleibende Erwerbseinkommen dar. Die Leistungen der Zweiten Säule können gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters- Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) als Rente oder als Kapital bezogen werden, wobei die Rente den Normalfall darstellen sollte.² Ein gesetzlicher Anspruch auf die Erbringung der Leistung in Rentenform ist damit jedoch nicht verbunden. Wenn die Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen analog zum Erwerbseinkommen in periodischen, dem Lebensunterhalt dienenden Zahlungen erfolgen, kommt dies dem verfassungsmässigen Ziel der *Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise* grundsätzlich am nächsten.³

Kapitalleistungen können das Vorsorgeziel gefährden, da sie – anders als Rentenzahlungen – nicht in jedem Fall bis ans Lebensende reichen. Die Zahl der Hochbetagten wird weiter zunehmen.⁴ Neben diesem finanziellen Risiko der Langlebigkeit gehen mit dem Kapitalbezug auch das Kapitalmarkt- und das Preisinflationsrisiko⁵ von der Vorsorgeeinrichtung auf die Versicherten über. Die Bedeutung der Kapitalleistung hängt davon ab, wieviel Risiken die Anspruchsberechtigten selber tragen können bzw. wieviel Verantwortung sie zu übernehmen bereit sind. Der Sinn der Kapitalauszahlung von Vorsorgevermögen hängt wesentlich davon ab, wie das Kapital bis zum Lebensende eingeteilt und investiert wird. Der Kapitalbezug bringt den Pensionierten finanzielle Flexibilität und die Möglichkeit, das Kapital zu vererben.

Aus Sicht des Staates stellt sich das Problem, wie weit er durch die Auszahlung von Vorsorgekapital eine Verschiebung der Altersfinanzierung von der beruflichen Vorsorge auf staatliche Leistungen in Kauf nimmt und Steuereinnahmen verliert. Es besteht ein allgemeines Interesse an der Frage, ob durch die Kapitalabfindung sowie durch die Barauszahlung des Kapitals das Vorsorgeziel der Schweizerischen Bundesverfassung tatsächlich erreicht wird und ob die steuerliche Behandlung der Kapitalleistung aus der beruflichen Vorsorge wirksam und effizient ist. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Problematik der Kapitalauszahlung hat jedoch in der Botschaft zur 1. BVG-Revision nicht stattgefunden.⁶

¹ Pensionskassenstatistik 2000 S. 21, ohne Rückkaufswerte bei den Kollektivversicherungen.

² Art. 37 Abs. 1 BVG.

³ Art. 113 Abs. 2a Bundesverfassung.

⁴ Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Ausgabe 2003, S. 43.

⁵ Dieser Übertrag des Teuerungsrisikos auf die Vorsorgenehrenden ist bei jenen Kapitalbezügen gegeben, wo als Alternative eine inflationsgeschützte Rente möglich wäre. Der Inflationsschutz ist bei Hinterlassenen- und Invalidenrenten aus dem obligatorischen Teil immer gewährleistet, da diese aufgrund der Verordnung über die Anpassung der laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten an die Preisentwicklung der Teuerung angepasst werden; der Zeitpunkt und der Teuerungssatz werden vom Bundesrat festgelegt. Ob die Hinterlassenen- und Invalidenrenten aus dem überobligatorischen Teil sowie die Altersrenten der Teuerung angepasst werden, kann das paritätische Organ der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung jährlich überprüfen und neu festlegen. Invalidenrenten werden nur bis zum Erreichen des Pensionierungsalters an die Inflation angepasst. Gemäss Pensionskassenstatistik 2000 werden insgesamt 52% aller Hinterlassenen- und Invaliditätsrenten vollständig und 46% teilweise der Teuerung angepasst. 34% der Altersrenten sind vollständig inflationsgeschützt, 43% teilweise und 24% sind nicht inflationsgeschützt. In der Mehrheit der Fälle wird deshalb bei einer Kapitalzahlung das Inflationsrisiko von der Vorsorgeeinrichtung auf die Begünstigten übertragen.

⁶ vgl. Ziffer 25 der Botschaft zur BVG-Revision ab S. 29.

Mit der steigenden Lebenserwartung und der wieder stärker ins Bewusstsein gerückten Unsicherheit der Finanzmärkte stellt sich die Frage nach der Substanzerhaltung des Vorsorgevermögens, und dies besonders bei der Fälligkeit der Altersleistung. Die Erfüllung der Leistungspflicht der Vorsorgeeinrichtung als Kapitalzahlung anstelle einer Rente birgt Risiken, die es im Hinblick auf die Erhaltung des Vorsorgeschutzes im Sinne von Artikel 113 der Bundesverfassung einzuschätzen gilt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat deshalb die folgende Evaluation der Besteuerung der Kapitalleistungen und der Erreichung des Vorsorgeziels gewidmet. Dabei werden grundsätzlich alle Kapitalbezüge in die Analyse einbezogen, also sowohl die Kapitalleistungen für Alter, Invalidität oder Tod als auch die Vorbezüge für die Wohneigentumsförderung und die sogenannten Barbezüge, welche für die Aufnahme der selbständigen Erwerbstätigkeit, das endgültige Verlassen der Schweiz oder bei Kleinbeträgen verlangt werden können. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat diese weit gefasste Perspektive gewählt, weil grundsätzlich alle Kapitalbezüge aus der Zweiten Säule dem gleichen Vorsorgeziel dienen. Zudem werden die Kapitalzahlungen - unabhängig vom jeweiligen Bezugsgrund - meist steuerlich gleich behandelt. Schliesslich ist eine Unterscheidung der einzelnen Bezugsgründe mangels Daten häufig unmöglich, so dass auch aus pragmatischen Gründen eine globale Perspektive angezeigt ist.

1.1 Fragen der Evaluation

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie ist in ihrer Prüftätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet und im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig. Sie legt jährlich ihr Revisionsprogramm fest und bringt dieses der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat zur Kenntnis⁷.

Dabei übt sie gemäss Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus. Sie führt Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch, in denen sie abklärt, ob:

- die Mittel sparsam eingesetzt werden;
- Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen;
- finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben.

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2003 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle eine Evaluation der Kapitalzahlungen aus der Zweiten und Dritten Säule vorgenommen. Die EFK hat sich auf die folgenden vier Hauptfragen konzentriert:

1. Wie kommt der Entscheid für oder gegen Kapitalzahlungen zustande?
2. Welche Steuersparpraktiken sind bei Kapitalzahlungen bedeutend?
3. Wie wirksam sind die Besteuerungsverfahren bei Kapitalleistungen?
4. Welche nationalen und internationalen Erfahrungen und Informationen gibt es zu den Auswirkungen von Kapitalzahlungen auf das Vorsorgeziel? Was sagen sie aus?

⁷ SR 614.0 vom 28.6.1967, Bundesgesetz über die EFK (Finanzkontrollgesetz).

1.2 Vorgehen

Die Fragestellung wurde mit Hilfe folgender Module beantwortet:

- Modul 1: Sechs mündliche Interviews von eidgenössischen und kantonalen Steuerbeamten: Damit wurde erhoben, wie wirksam die Besteuerungsprozesse bei Kapitalzahlungen sind und wie die Vorsorgeeinrichtungen dabei ihren Pflichten nachkommen. Zudem wurden Informationen zu den Steuersparmöglichkeiten erhoben. Zum Modul 1 gehören auch zwei Interviews mit Treuhandfirmen, welche regelmässig bei Vorsorgeeinrichtungen Revisionen durchführen. Diese Interviews wurden durch das Projektteam der EFK durchgeführt.
- Modul 2: Sechs mündliche Interviews von VertreterInnen verschiedener Vorsorgeeinrichtungen: Damit wurde erstens erhoben, aus welchen Gründen die Vorsorgeeinrichtungen Kapitalleistungen in ihrem Leistungsreglement vorsehen. Zweitens wurden Informationen zu den Motiven der Anspruchsberechtigten beim Entscheid für oder gegen Kapitalleistungen erhoben. Und schliesslich konnten Informationen über die Erfahrungen der Vorsorgeeinrichtungen mit den verschiedenen Besteuerungsverfahren gewonnen werden.
- Modul 3: Sechzehn mündliche Befragungen von VorsorgeberaterInnen: Damit wird die Frage beantwortet, aufgrund welcher Informationen und Motive sich die Vorsorgeeinrichtungen und Anspruchsberechtigten für Kapitalleistungen entscheiden und welche steuerlichen Überlegungen dabei allenfalls von Bedeutung sind. Die Module 2 und 3 wurden durch das Büro Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien durchgeführt.
- Modul 4: Drei mündliche Interviews von VertreterInnen aus Stellen, welche mit der Durchführung der Ergänzungsleistungen beauftragt sind: Kapitalbezüge reduzieren die Renten aus der Zweiten Säule. Wenn das bezogene Kapital rasch verbraucht wird, kann dies zu vermehrten Bezügen von staatlichen Leistungen führen. Ob dies der Fall ist, wurde mit diesen Interviews abgeklärt, die von Bruno Nideröst durchgeführt wurden.
- Modul 5: Sekundärauswertung des SAKE-Zusatzmoduls "Soziale Sicherheit 2002": Dieses Zusatzmodul der repräsentativen Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) enthält einige Daten zur Vorsorgesituation von Pensionierten und Frühpensionierten zwischen 55 und 70 Jahren (N = 1'131), welche durch das Bundesamt für Statistik für die Evaluation ausgewertet wurden.
- Modul 6: Sekundärauswertung des Datensatzes "Der Übergang in den Ruhestand": Dieser repräsentative Datensatz, der für das gleichnamige Forschungsprojekt des Bundesamtes für Sozialversicherung im Frühjahr 2002 erhoben wurde, enthält eine Reihe von Daten zur Vorsorgesituation von Pensionierten und Frühpensionierten, wobei Frauen im Alter zwischen 59 bis 71 und Männer zwischen 61 und 73 Jahren befragt wurden (N = 1'751). Die Auswertungen wurden durch das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS vorgenommen.
- Modul 7: Internationaler Vergleich der Leistungsformen der Zweiten Säule: In der Schweiz sind kaum Daten zu den Auswirkungen der verschiedenen Leistungsformen auf den Vorsorgeschutz bekannt. Mit diesem Modul wurden Informationen aus Ländern verglichen, in denen diese Problematik besser untersucht wurde. Die Vor- und Nachteile verschiedener Besteuerungssysteme von Kapitalzahlungen konnten allerdings nicht im geplanten Rahmen verglichen werden, da sich eine erwartete OECD-Studie zu diesem

Thema verzögerte. Dieses Modul wurde durch Dr. Werner Nussbaum, Rechtsexperte für Soziale Sicherheit, insbesondere für berufliche Vorsorge, durchgeführt.

Das Projekt wurde von Bruno Nideröst (Projektleiter) und Marcel Cornuz (Projektmitarbeiter) unter der Supervision von Emmanuel Sangra (Fachbereichsleiter) durchgeführt. Der Auftrag für einen internationalen Vergleich der Kapitalzahlungen wurde extern an Dr. Werner Nussbaum, Rechtsexperte für Soziale Sicherheit, insbesondere für berufliche Vorsorge, vergeben. Die EFK beauftragte zudem das Büro Hornung, Wirtschafts- und Sozialstudien mit der Durchführung von 22 Interviews bei Vorsorgeeinrichtungen und Vorsorgeberatungsinstitutionen. Die Datenbankauswertungen wurden durch das Bundesamt für Statistik (SAKE Vorsorgemodul) sowie durch BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien durchgeführt (Datenbank Übergang in den Ruhestand). Die Eidgenössische Steuerverwaltung, das Bundesamt für Sozialversicherung und das Bundesamt für Statistik haben mit zahlreichen Informationen zum Bericht beigetragen. Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Beteiligten zuvorkommend erteilt. Die EFK dankt ihnen und allen interviewten Personen⁸ für die angenehme Zusammenarbeit und die gewährte Unterstützung. Die Eidgenössische Finanzkontrolle dankt zudem Frau Annamarie James von globaltax.ch für die Durchsicht der Berichtsentwürfe und wünscht ihr viel Erfolg beim Abschluss der Doktorarbeit über Kapitalzahlungen in der beruflichen Vorsorge.

Die Eidg. Finanzdelegation hat den Bericht an ihrer ordentlichen Sitzung vom 2./3. September 2004 in Bern behandelt. Der Bericht wird auf der homepage der EFK veröffentlicht.

⁸ Eine Liste der interviewten Personen befindet sich im Anhang 2.

2. Kapitalzahlungen: Begriffe, Umfang und Motive

2.1 Gesetzliche Bezugsmöglichkeiten in Zahlen

Art. 3 der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV3), Artikel 5 des Freizügigkeitsgesetzes (FZG) sowie Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) enthalten die rechtlich anerkannten Gründe für das Ausrichten von Kapitalzahlungen:

- Pensionierungsalter, Invalidität oder Tod,
- Erwerb, Erstellung oder Beteiligung am Wohneigentum zum Eigenbedarf,
- die Rückzahlung von Hypothekendarlehen,
- das dauernde Verlassen der Schweiz,
- die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit,
- eine Reglementsbestimmung der Vorsorgeeinrichtung für eine Kapitalabfindung anstelle einer Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente,
- eine Austrittsleistung von weniger als einem Jahresbeitrag,
- eine BVG-Rente von weniger als 10% der Alters- oder Invalidenrente, eine Witwen- oder Witwerrente von weniger als 6% oder eine Waisenrente von weniger als 2% der Mindestaltersrente der AHV.

Der Begriff der *Kapitalleistung* wird nicht einheitlich verwendet. Die Steuerverwaltungen bezeichnen alle Kapitalzahlungen als Kapitalleistung, ohne dabei die verschiedenen Bezugsgründe zu unterscheiden, weil diese für die Besteuerung unerheblich sind.⁹ Die Pensionskassenstatistik und die Sozialversicherungsstatistik hingegen beruhen nicht auf einer steuerlichen Optik, sondern auf der Perspektive der beruflichen Vorsorge, so dass sie teilweise andere Abgrenzungskriterien aufweisen. Die beiden Statistiken fassen ausschliesslich Kapitalzahlungen für Pensionierung, Invalidität und Tod unter dem Begriff *Kapitalleistungen* zusammen. Unter den Begriff der *Barauszahlungen* subsumieren sie im weiteren Kapitalbezüge für die Aufnahme der beruflichen Selbständigkeit, das dauernde Verlassen der Schweiz sowie von Vorsorgeguthaben von weniger als einem Jahresbeitrag. Die Wohneigentumsvorbezüge schliesslich werden in der Pensionskassenstatistik - gemeinsam mit Freizügigkeitsleistungen und Überweisungen infolge Scheidungen - unter der Position *Austrittsleistungen* zusammengefasst.¹⁰ Die Daten des BSV basieren auf der Pensionskassenstatistik.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle verwendet in diesem Bericht den Begriff *Kapitalzahlungen*, wenn von der Gesamtheit der oben aufgelisteten gesetzlichen Auszahlungsgründe die Rede ist. Bei der Diskussion einzelner Bezugsgründe wird auf die erwähnte Unterscheidung von Kapitalleistungen, Barauszahlungen und Vorbezügen für Wohneigentum zurückgegriffen. Die Auszahlungen infolge Scheidung oder Arbeitsplatzwechsel (Freizügigkeitsleistungen) bilden hingegen nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, da das Alterskapital dabei von einem Vorsorgeträger auf einen anderen transferiert wird und in der gebundenen Vorsorge verbleibt; damit stellen sich weder Fragen nach dem Vorsorgeschutz noch nach der Besteuerung.

⁹ Informationsstelle für Steuerfragen (2003): Die Einkommenssteuer natürlicher Personen, S. 23.

¹⁰ Pensionskassenstatistik 2000, Anhang S. 15.

Betrachtet man die Entwicklung der durchschnittlichen Kapitalleistungen für Alter, Tod und Invalidität pro Person, so fällt die steigende Bedeutung des Kapitalbezugs seit 1987 auf:

Jahr	durchschnittliche Kapitalleistung pro Kopf ¹¹	durchschnittlicher Rentenbetrag pro Kopf
1987	Fr. 32'200	Fr. 13'100
1988		Fr. 13'600
1989		Fr. 13'600
1990		Fr. 14'300
1991		Fr. 15'500
1992	Fr. 68'000	Fr. 16'800
1993		Fr. 17'200
1994	Fr. 78'000	Fr. 17'628
1995		Fr. 18'500
1996	Fr. 95'500	Fr. 19'368
1997		Fr. 19'700
1998	Fr. 102'515	Fr. 20'854
1999		Fr. 21'356
2000	Fr. 125'465	Fr. 21'777
2002	Fr. 124'300	Fr. 22'600

Die Eidgenössische Finanzkontrolle vermutet, dass in den ersten Jahren nach der Einführung des BVG-Obligatoriums von 1985 zahlreiche, sehr kleine Vorsorgeguthaben in Kapitalform ausbezahlt wurden, um Bagatellrenten zu vermeiden. Die Vorsorgeeinrichtungen dürfen von sich aus geringe Altersguthaben auszahlen, wenn daraus nur eine BVG-Rente von weniger als 10% der Alters- oder Invalidenrente, eine Witwen- oder Witwerrente von weniger als 6% oder eine Waisenrente von weniger als 2% der Mindestaltersrente der AHV resultieren würde. Mit der Äufnung zunehmend grösserer Vorsorgeguthaben in den Jahren nach 1985 sank wahrscheinlich die Bedeutung von solchen Bagatellbeträgen, so dass immer häufiger auch namhafte Kapitalleistungen ausbezahlt wurden. Der Anstieg der Kapitalleistung pro Kopf ist darauf zurückzuführen, dass die Leistungsbezüger je länger je mehr Beitragsjahre aufweisen und deshalb höhere Beträge beziehen.

Der heutige Stellenwert der Kapitalleistungen für Alter, Invalidität und Tod zeigte sich auch in einer Vollerhebung bei neun grossen Pensionskassen, welche 1999 durchgeführt wurde. Ausschliess-

¹¹ Die Zahlen beruhen auf den Kapitalleistungen für Alter, Invalidität und Tod gemäss Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik, welche seit 1992 jedes zweite Jahr erstellt wird. Bedauerlicherweise klafft zwischen der ersten Vollerhebung 1987 und der zweiten im Jahr 1992 eine Lücke, welche für die Rentenbeträge durch Schätzungen des Bundesamtes für Sozialversicherung geschlossen wurde. Ebenfalls auf einer Schätzung beruhen die Rentenbeträge in den Jahren zwischen der Erhebung der Pensionskassenstatistik, wobei für das Zwischenjahr 2001 keine solche Schätzung erhältlich ist.

lich für eine Rente entschlossen sich gemäss dieser Untersuchung 64% der Anspruchsberechtigten, 13% wählten eine Mischung von Rente und Kapital, und die verbleibenden 23% bezogen ihr gesamtes Altersguthaben in Kapitalform.¹² Zwischen den einzelnen Pensionskassen zeigten sich dabei grosse Unterschiede: die Vorsorgeeinrichtung der SBB erbrachte in 98% der Fälle die Leistung ausschliesslich in Rentenform, die Pensionskasse der Unilever hingegen in lediglich 9% der Fälle.¹³

Diese Unterschiede hängen mit den Reglementen der Vorsorgeeinrichtungen zusammen, denn die Vorsorgeeinrichtungen konnten bis zur ersten BVG-Revision allein bestimmen, ob und bis zu welchem Ausmass sie den Bezug des Kapitals bei Alter, Tod und Invalidität ermöglichen wollten. Gemäss Pensionskassenstatistik 1987 hatten 72% der Vorsorgeeinrichtungen und 63% der Versicherten die Wahl zwischen Rente und Kapital. Die reglementarischen Leistungsformen sind seither nicht mehr erhoben worden. Im Jahr 1998 ergab eine Umfrage bei den 200 grössten Arbeitgebern in der Schweiz, dass 42% der Vorsorgeeinrichtungen ihren Versicherten erlaubten, das volle Alterskapital zu beziehen. Insbesondere die überobligatorischen Vorsorgepläne für Kadermitarbeitende und Direktionsmitglieder, welche meist ausschliesslich durch Arbeitgeberbeiträge finanziert werden, sehen häufig Kapitalzahlungen als einzige Leistungsform vor. 16% der Vorsorgeeinrichtungen ermöglichten höchstens den Bezug der Hälfte des Alterskapitals, und weitere 16% der Vorsorgeeinrichtungen höchstens ein Drittel. Die verbleibenden 26% sahen in ihrem Reglement ausschliesslich den Rentenbezug vor.¹⁴ Aufgrund dieser Zahlen lässt sich allerdings nicht sagen, wie viele Vorsorgenehmende die Wahl zwischen Rente und Kapital haben, da sich die Vorsorgeeinrichtungen bezüglich der Zahl ihrer Versicherten sehr stark voneinander unterscheiden.

Nebst dem Kapitalbezug beim Erreichen der Altersgrenzen, bei Invalidität oder Tod gibt es eine Reihe weiterer gesetzlich anerkannter Bezugsgründe. Die Schweizerische Sozialversicherungsstatistik gibt dazu folgenden Überblick:¹⁵

¹² Bütler, Monika und Teppa, Federica (2003): The Personal Discount Rate: Evidence from Swiss Pension Funds, Lausanne, S. 15.

¹³ Bei öffentlichen Vorsorgeeinrichtungen spielt die Rentenform traditionellerweise eine wichtigere Rolle als bei privaten Vorsorgeeinrichtungen.

¹⁴ K-Dossier Steuern sparen. Die Steuerabzüge für Angestellte und Selbständige, Zürich, S. 46.

¹⁵ Sozialversicherungsstatistik 2003 S. 129 sowie - für das Jahr 2002 - Auskunft des Bundesamtes für Statistik. Die Anzahl der Bezüger von Kapitalleistungen entwickelt sich mehr oder weniger parallel zur ausbezahlten Gesamtsumme, was darauf schliessen lässt, dass die Zahlen nicht durch einzelne Ausreisser mit sehr grossen Bezügen verzerrt sind (Jahr 1996: 30'342, Jahr 1998: 29'145, Jahr 2000: 31'164, Jahr 2002: 28'370).

Leistungsformen der 2. Säule 1995 bis 2002 (in Mio.)¹⁶												
Leistungsform	1995		1998		1999		2000		2001		2002	
Renten	11'571	68%	14'450	71%	15'300	71%	16'326	66%	17'500	64%	18'173	68%
Kapitalleistungen¹⁷	2'568	15%	2'993	15%	3'200	15%	3'910	16%	4'700	17%	3'525	13%
WEF	1'350	8%	1'668	8%	1'925	9%	2'013	8%	2'546	9%	2'311	9%
Barauszahlungen¹⁸	1'501	9%	1'124	6%	1'200	5%	2'567	10%	2'800	10%	2'629	10%
Total Leistungen	16'990		20'235		21'625		24'816		27'546		26'638	

An diesen Zahlen fällt auf, dass der Anteil der Renten an allen Leistungen der Zweiten Säule von 1995 bis 2002 jeweils gut zwei Drittel ausmacht (siehe Prozentanteile in der obersten Zeile). Entsprechend floss in diesem Zeitraum knapp ein Drittel aller Leistungen in Kapitalform. Eine derart hohe Bedeutung haben Kapitalzahlungen sonst nur noch in den USA.¹⁹ Die Kapitalleistungen für Alter, Tod oder Invalidität lassen sich bis zu Beginn der 90er-Jahre zurückverfolgen; sie betragen sowohl 1992 als auch 1994 je 17% der jährlichen Gesamtleistungen. Der Anteil der Kapitalleistungen am Total der Leistungen der Zweiten Säule ist also langfristig erstaunlich stabil, auch wenn es in den Jahren 2000 und 2001 vorübergehend zu einer starken Zunahme kam. Diese Zunahme ist bei den absoluten Beträgen besser sichtbar als bei den Prozenten, weil diese auf das Total aller Leistungen bezogen sind.

Der Split von rund 2/3 als Rente und 1/3 als Kapital ist ein Durchschnittswert, von dem die individuellen Vorsorgenehmenden vermutlich mehr oder weniger stark abweichen: auf der einen Seite gibt es Begünstigte mit ausschliesslichem Rentenbezug, denen auch Versicherte gegenüberstehen, welche wesentlich mehr als einen Drittel ihrer Vorsorgeleistung in Kapitalform beziehen, indem sie beispielweise Vorbezüge für das selbstgenutzte Wohneigentum tätigen und bei der Pensionierung das verbliebene Alterskapital beziehen. Aus dieser Annahme folgt, dass auch die Rentenausfälle aufgrund von Kapitalbezügen nicht gleichmässig über die Bevölkerung verteilt sind. Die Beanspruchung der verschiedenen gesetzlichen Bezugsmöglichkeiten durch die Vorsorgenehmenden bestimmt zu einem beträchtlichen Teil die Vorsorgesituation im Alter. Die heute ver-

¹⁶ Die direkte Gegenüberstellung von Renten- und Kapitalzahlungen ist insofern aussagekräftig, weil deren Verhältnis über einen langen Zeitraum hinweg stabil bleibt, doch bleiben bei diesem Vergleich verschiedene Grössen unberücksichtigt (unterschiedliche Barwerte der Zahlungen, Übertragung der Vorsorgerisiken Langlebigkeit, Kapitalmarkt und Teuerung auf die Kapitalbezüger, höherer Anteil von Neupensionierten bei den Kapitalleistungen für Alter, Tod und Invalidität als bei den Renten). Das Verhältnis von 2/3 Rente und 1/3 Kapital ist deshalb als grober Näherungswert zu verstehen. Siehe dazu auch die Abbildung in Kapitel 5.1 "Anteile der Leistungsformen der 2. Säule und Einkommen (Pensionierte bis 70 Jahre)".

¹⁷ Kapitalleistungen umfassen die Auszahlungsgründe Alter, Invalidität und Tod.

¹⁸ Barauszahlungen können verlangt werden für die Aufnahme der selbständigen Erwerbstätigkeit, beim endgültigen Verlassen der Schweiz und bei Vorsorgeguthaben, die kleiner sind als ein Jahresbeitrag.

¹⁹ Sabelhaus, John / Weiner, David, in: National Tax Journal, September 1999, Vol. 52 Issue 3, S. 593.

fügbaren amtlichen Statistiken enthalten leider keine entsprechenden Angaben. Im Rahmen der Pensionskassenstatistik des BFS sind die gemäss den Reglementen der Vorsorgeeinrichtungen möglichen Leistungsformen und das Wahlverhalten der Vorsorgenehmenden nicht erhoben worden.²⁰

Empfehlung 1: Verbesserung der statistischen Informationen

Das Bundesamt für Statistik soll im Rahmen der Neurentnerstatistik die Kapitalzahlungen getrennt nach den einzelnen gesetzlichen Bezugsgründen ausweisen. Es wäre zudem wichtig zu wissen, welche Leistungsformen die Vorsorgeeinrichtungen anbieten und wie die Versicherten die verschiedenen Möglichkeiten des Leistungsbezugs nutzen.

In den bisher vorgestellten Zahlen ist die Säule 3a nicht enthalten. Sie wird zur gebundenen Selbstvorsorge gerechnet und nicht zur beruflichen Vorsorge. Sie steht der Zweiten Säule insofern nahe, als sie nur den Erwerbstätigen offensteht und steuerlich ähnlich behandelt wird wie die Zweite Säule. Da die Leistungen der Säule 3a fast ausschliesslich in Kapitalform erbracht werden, bezieht die Eidgenössische Finanzkontrolle sie in die Analyse ein, sofern entsprechende Daten verfügbar sind.²¹ Einen Überblick über die Kapitaleistungen aus den Säulen 2 und 3a erlaubt die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), bei welcher im Jahr 2002 Pensionierte zu ihrer Vorsorgesituation befragt wurden. Insgesamt 39% der Befragten gaben an, Kapitaleistungen erhalten zu haben: 17% aus der Zweiten Säule, 13% aus der Säule 3a, und 9% hatten aus beiden Säulen Kapital bezogen.

Die Kapitaleistungen werden möglicherweise in Zukunft an Bedeutung gewinnen, da der ab 2005 schrittweise reduzierte Umwandlungssatz zu kleineren Renten führen wird, was insbesondere für das Überobligatorium gilt und die Attraktivität der Rentenform optisch verringert. Zudem hat die im Herbst 2003 abgeschlossene BVG-Revision neu für alle Anspruchsberechtigten die gesetzliche Möglichkeit geschaffen, bei der Pensionierung bis zu 25% der Altersleistung in Kapitalform zu beziehen, auch wenn das Reglement ihrer Vorsorgeeinrichtung keinen solchen Bezug vorsieht.²²

2.2 Motive der Vorsorgeeinrichtungen für die Auszahlung des Kapitals

Ob Kapitaleistungen bei Pensionierung, Invalidität oder Tod möglich sind, hing bis zur ersten BVG-Revision ausschliesslich vom Reglement der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen ab. Bütler und Teppa bestätigen in ihrer Untersuchung, dass die Leistungsform stark von der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung vorbestimmt wird.

²⁰ Erhoben werden Reglementsbestimmungen über das Leistungs- bzw. Beitragsprimat, das Rücktrittsalter und den Teuerungsausgleich bei Renten.

²¹ Die Kapitalauszahlung kommt bei den 3a-Produkten der Bankstiftungen ausnahmslos und bei den 3a-Produkten der Lebensversicherungen in der Mehrheit der Fälle zum Tragen. Rund 90% der 3a-Gelder sind dabei bei den Bankstiftungen angelegt: Ende 1999 wiesen sie einen Vermögensbestand von 19.9 Mia. Franken auf, die 3a-Bestandsprämien der privaten Versicherungsgesellschaften betragen lediglich 2.1 Mia. Franken (Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung). Eine Auswertung von Steuerdaten durch das Bundesamt für Statistik bestätigt, dass die Leistungen der Säule 3a fast ausschliesslich als Kapitalzahlung erfolgen. Nur gut 2% der Pensionierten erhalten eine Rente aus der Säule 3a [Bundesamt für Sozialversicherung (2003): Der Übergang in den Ruhestand – Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen, S. 172-173].

²² Art. 37 Abs. 2 BVG neu.

Es stellt sich die Frage nach den Gründen der Vorsorgeeinrichtungen, Kapitalleistungen in ihr Reglement aufzunehmen. Sie reagierten damit häufig auf das entsprechende Bedürfnis ihrer Versicherten. Der Konkurrenzdruck zwischen den Vorsorgeeinrichtungen beschleunigte dies, denn insbesondere von Sammeleinrichtungen erwarten die Anspruchsberechtigten flexible Lösungen. Ein gewisser Impuls ging auch von der Wohneigentumsförderung aus, weil manche Vorsorgeeinrichtungen die dafür nötigen Reglementsänderungen zum Anlass nahmen, bei dieser Gelegenheit auch Kapitalabfindungen bei Alter, Tod und Invalidität zu ermöglichen. Die Vorsorgeeinrichtungen sparen sich zudem damit die Renten- und Vermögensverwaltungskosten²³ und können ihre Anlagepolitik stärker auf die verbleibenden Anspruchsberechtigten ausrichten.

Mit der Auszahlung des Kapitals können die Vorsorgeeinrichtungen auch die gegenwärtig als zu hoch beurteilten Umwandlungs- und Mindestzinssätze umgehen. Dies entspricht nicht allein der Ansicht von AHV-Ausgleichsstellen und zahlreichen Vorsorgeberatern in der Schweiz, sondern zeigt sich auch in allen Ländern, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle bezüglich ihrer Leistungsformen verglichen hat. Führende schweizerische Versicherungsvertreter haben sich dazu öffentlich und eindeutig geäußert.²⁴

Die Kapitalbezüge haben aus Sicht der Vorsorgeeinrichtungen jedoch auch Nachteile. Aus versicherungstechnischer Sicht verstärkt sich mit der Kapitalabfindung das Antiselektionsproblem, da die Anspruchsberechtigten ihre individuelle Lebenserwartung möglicherweise besser schätzen können als die Vorsorgeeinrichtungen, so dass Vorsorgenehmende mit angeschlagener Gesundheit für sich bzw. ihre Erben mit dem Kapitalbezug eine günstigere Wahl treffen können. In der Vorsorgeeinrichtung würden damit tendenziell die langlebenden Versicherten verbleiben. Aus diesem Grund müssen die Anspruchsberechtigten eine Frist für die Geltendmachung der Kapitalabfindung einhalten, welche vor der ersten BVG-Revision drei Jahre betrug und neu von den Vorsorgeeinrichtungen selber festgelegt werden kann.

2.3 Motive der Begünstigten beim Bezug von Kapitalleistungen

Will man die Gründe für die Wahl zwischen Kapital und Rente verstehen, so unterscheidet man sinnvollerweise zwischen ökonomisch starken und schwachen Pensionierten. Bei den gutsituierten Kapitalbeziehenden stehen die fiskalischen Vorteile des Kapitalbezugs bei Altersguthaben über Fr. 800'000.-- aufgrund der getrennten Besteuerung im Vordergrund (siehe dazu das Kapitel Steuervergleich Rentenform – Kapitalform). Bei einer grösseren Kapitalleistung eröffnen sich zudem vielfältigere Anlagemöglichkeiten. In der Regel verfügen gutgestellte Pensionierte über bessere Kenntnisse der Vermögensverwaltung und haben Zugang zu kompetenter Beratung, welche für eine individuelle Vorsorgeplanung häufig beansprucht wird. Vorsorgenehmende mit hohem Alterskapital sind überdurchschnittlich gut über die finanziellen Aspekte der Pensionierung informiert (siehe nachstehende Abbildung). Beim Kapitalbezug steht häufig auch das Motiv im Vordergrund, die Nachkommen zu begünstigen, was bei einem hohen Altersguthaben eine entsprechend grössere Rolle spielt.

²³ Die Tafeln der Lebensversicherer gehen von Renten- und Vermögensverwaltungskosten von jährlich 2% der Rente aus. Bei einem Alterskapital von Fr. 100'000.-- entspricht dies Fr. 116.70 (NZZ vom 30.9.2003 "Die Entzauberung des Umwandlungssatzes").

²⁴ So der Mediensprecher der "Zürich" Versicherung: "Wir sind froh über jeden, der sich vor seiner Pensionierung anstatt für die lebenslange Rente für eine einmalige Kapitalauszahlung entscheidet." Tages-Anzeiger vom Freitag, 27. Juni 2003, S. 65.

Bei den Anspruchsberechtigten mit kleinen Altersguthaben gibt es besondere Ursachen für die häufigen Kapitalleistungen. Eine Sondersituation ist bei sehr kleinen Vorsorgeguthaben gegeben: Artikel 37 Absatz 3 BVG neu gibt den Vorsorgeeinrichtungen das Recht zur Kapitalauszahlung, wenn die Pensionskassenrente weniger als 10% der AHV-Mindestaltersrente betragen würde. Diese Schwelle entspricht gegenwärtig einer monatlichen BVG-Rente von Fr. 110.-- bzw. einem Alterskapital von Fr. 17'600.--. Mit dieser Regelung soll die Auszahlung von Bagatellrenten vermieden werden, welche aus Sicht der Vorsorgeeinrichtungen ein ungünstiges Verhältnis zwischen dem verwalteten Altersguthaben und den Fixkosten der Rentenadministration aufweisen würden.

Bei Vorsorgeguthaben oberhalb dieser Schwelle ist jedoch der Entscheid zwischen Rente und Kapital von den Begünstigten selber gefällt worden. Die wichtigste Ursache dürfte der sogenannte Grösseneffekt sein, der insbesondere kleinere Rentenbeträge optisch unattraktiver wirken lässt als das Kapital. Es handelt sich dabei um einen rechnerisch nicht begründbaren Diskontierungsfehler, der zur Unterschätzung des Wertes der lebenslangen Rentenzahlung führt.²⁵ Eine einmalige Kapitalzahlung bedeutet vielen mehr als eine gleichwertige Rente auf Lebenszeit.²⁶ Für Vorsorgenehmende mit kleinem Guthaben steht manchmal der Wunsch im Vordergrund, sofort über einen eindrücklichen Geldbetrag anstelle einer unscheinbaren Rente zu verfügen. Der Grösseneffekt schlägt sich auch im Sprachgebrauch in Vorsorgekreisen nieder, wo man den Begriff der Bagatellrente kennt, jedoch nicht die logische Entsprechung des "Bagatellkapitals". Für den Grösseneffekt als Hauptursache der häufigen Kapitalleistungen bei kleinen Altersguthaben spricht auch die Tatsache, dass das Phänomen in anderen Ländern ebenfalls beobachtet wird.²⁷ Es ist demnach kaum auf rechtliche oder institutionelle Besonderheiten in der Schweiz zurückzuführen.

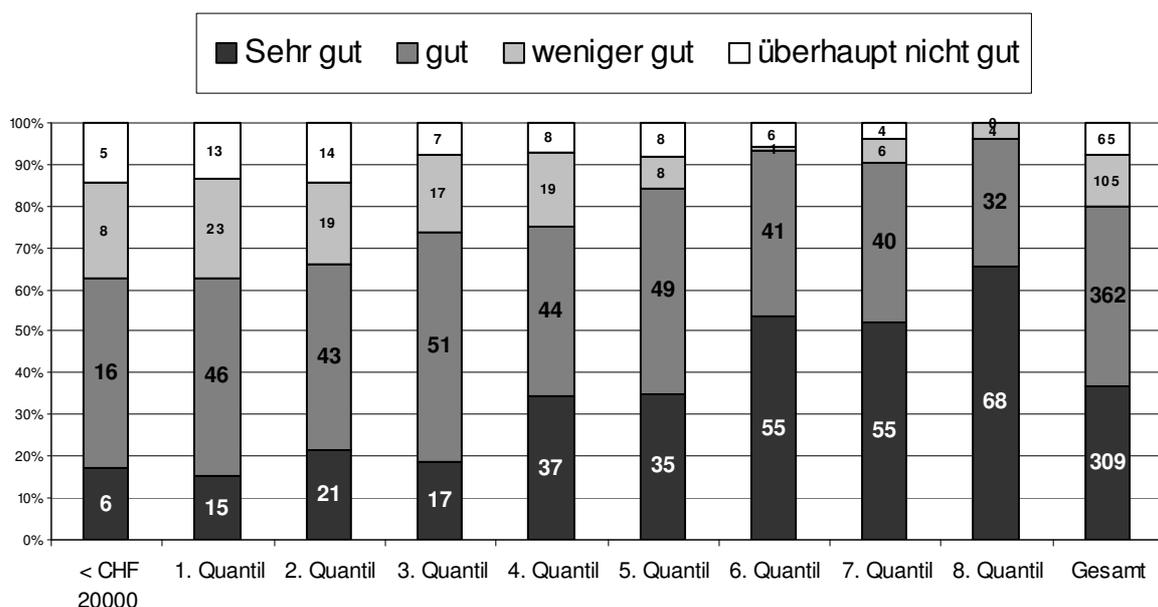
Eine weitere Erklärung für dieses Verhalten liegt möglicherweise beim mangelnden Informationsstand der Betroffenen. Ökonomisch schwächere Pensionierte betrachten sich als schlecht über die finanziellen Aspekte der Pensionierung informiert. Der Wissensstand hängt stark von der Höhe des Altersguthabens ab, wie die nachstehende Grafik zeigt:

²⁵ Bütler und Teppa, S. 4. Ein rational nicht begründbares Verhalten mag als theoretisch schwaches Argument erscheinen, kann aber gleichwohl in der Praxis höchst bedeutungsvoll sein. Die EFK erinnert an das bekannte Beispiel der freien Wahl der Krankenkasse, mit der sehr viele Prämienzahler nachweislich viele Gesundheitsausgaben sparen könnten. Trotzdem wechselt nur eine verschwindend kleine Minderheit die Krankenkasse – mit dem gesundheitspolitisch relevanten Ergebnis, dass von den meisten Prämienzahlern wenig Kostendruck auf die Krankenkassen ausgeübt wird.

²⁶ Helbling S. 210.

²⁷ Die bezogenen Kleinbeträge werden mehr oder weniger rasch aufgebraucht und stehen langfristig nicht für die Vorsorge zur Verfügung. Dies trifft – nebst den in den internationalen Vergleich einbezogenen Ländern – auch für Australien zu; siehe dazu: David Ingles, Department of Family and Community Services (2000): structural aging, labour market adjustment and the tax/transfer system, S. 45.

Altersguthaben und Informationsstand zu finanziellen Fragen der Pensionierung²⁸



kleinstes und grösstes Altersguthaben pro Quantil									N
bis 20'000	1. Quantil	2. Quantil	3. Quantil	4. Quantil	5. Quantil	6. Quantil	7. Quantil	8. Quantil	Gesamt
1'000	20'000	74'000	159'000	248'000	344'000	462'000	622'000	851'000	841
18'000	72'000	159'000	246'000	342'000	458'000	614'000	835'000	11'788'000	

Je kleiner das Altersguthaben, desto geringer schätzen die Pensionierten ihren Informationsstand ein. Beispielsweise betrachten sich bei den kleinen Altersguthaben 37% als *weniger gut* oder *überhaupt nicht gut* über die finanziellen Aspekte der Pensionierung informiert (1. Quantil), während dies bei den höchsten Altersguthaben nur 7% sind (7. und 8. Quantil). Dieser Sachverhalt ist erklärbar. Es ist zeitraubend, sich das Wissen über die verschiedenen Geld- und Versicherungsfragen bei der Pensionierung anzueignen; dieser Aufwand rechnet sich bei einem kleinen Altersguthaben weniger als bei einem grossen. Unabhängige Beratung in Pensionierungsfragen ist zudem in der Regel kostenpflichtig, die Gratisberatung von Bank- und Versicherungsvertretern häufig interessengebunden. Bei einem kleineren Altersguthaben ist der Kapitalbezug eine einfache und transparente Reaktion auf diese Hindernisse bei der Informationsbeschaffung. Geldmangel kann ein weiterer Grund sein für die zahlreichen Kapitalbezüge durch ökonomisch schwächere Versicherte. Schliesslich ist auch denkbar, dass die häufig geringere Lebenserwartung bei tiefen Einkommen eine Rolle spielt.

Neben den vom ökonomischen Status abhängigen Motiven gibt es eine Reihe von weiteren Beweggründen für die Wahl der Leistungsform. Häufig steht das Anliegen im Vordergrund, die Angehörigen besser zu stellen. Eine wichtige Rolle kann die Gesundheit der Eheleute spielen. Bei kurzer Lebenserwartung wird eher das Kapital gewählt. Konkubinatspaare entscheiden sich meist für das Kapital, da die Lebenspartnerin bzw. der Lebenspartner bei zahlreichen Pensionskassen nach dem Ableben des Partners keinen Rentenanspruch hat. Ähnliche Gründe gelten auch für Alleinstehende und Geschiedene, wenn nach ihrem Tod für niemanden mit einer Hinterbliebenen- oder Waisenrente vorzusorgen ist.

²⁸ Datensatz "Übergang in den Ruhestand"; Berechnungen durch Büro BASS.

Eine sehr wichtige Rolle spielen Erbschaftsfragen, denn mit der Wahl des Kapitals können die Begünstigten ihre Nachkommen besser stellen. In Kulturen mit starker Familientradition achten die Pensionierten sehr auf diesen Aspekt. Hausbesitzende entscheiden sich häufig für das Kapital, um die Hypothek zu amortisieren. Ausländische Pensionierte wählen zudem die Kapitaloption, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehren.

Im weiteren hängt die Wahl der Leistungsform vom Vertrauen in die Vorsorgeeinrichtung ab.

Der Entscheid für das Kapital ist auch von der persönlichen Risikoneigung abhängig. Manche Anspruchsberechtigte wählten in der Vergangenheit das Kapital, um vom jahrelangen Boom am Aktienmarkt zu profitieren. Auf die möglichen Konsequenzen der Börsenkrise wird später im Kapitel *5.2 Auswirkungen des Kapitalbezugs auf den Vorsorgeschutz* noch genauer eingegangen.

Beurteilung

Der Entscheid zwischen Kapital und Rente hängt von einer grossen Zahl von Motiven ab. Zahlreiche dieser Beweggründe sind durch die individuellen und familiären Verhältnisse bedingt, so dass es Sinn macht, den Entscheid soweit dem einzelnen Pensionierten zu überlassen, wie dadurch nicht dessen eigene Vorsorgesicherheit tangiert wird. Der häufige Kapitalbezug bei Altersguthaben von weniger als 200'000 Franken ist rechnerisch nicht erklärbar und wirft die Frage nach dessen Auswirkungen auf den langfristigen Vorsorgeschutz auf.

3. Steuersparpraktiken bei Kapitalzahlungen

3.1 Steuerliche Behandlung der Kapitalzahlungen

Die Besteuerung der Kapitalzahlungen erfolgt gemäss dem Prinzip der vollen Abzugsfähigkeit der Beiträge in die berufliche Vorsorge, dem die volle Besteuerung der Leistungen gegenübersteht.²⁹ Kapitalzahlungen werden bei Bund, Kantonen und Gemeinden im vollen Umfang als Einkommen besteuert.³⁰ Die Besteuerung geschieht getrennt vom übrigen Einkommen.³¹ Die verschiedenen Bezugsgründe für Kapitalzahlungen werden steuerlich gleich behandelt.³² Beim Bund beträgt der Steuersatz ein Fünftel des normalen Einkommenssteuersatzes für die direkte Bundessteuer, wobei für Alleinstehende die ersten Fr. 11'600 und für Verheiratete die ersten Fr. 22'600 steuerbefreit sind.³³ Je nach Höhe der Kapitaleistung und entsprechender Progressionsstufe ergibt sich damit eine steuerliche Belastung durch den Bund von 0% bis 2.3% des ausbezahlten Kapitals, wobei der Höchstsatz von 2.3% ab einem Kapitalbetrag von Fr. 715'000 erreicht wird. Die entsprechenden Jahreseinnahmen des Bundes betragen rund 120 Mio. Franken.³⁴

Die Kantone wenden aufgrund ihrer Steuerhoheit eigene Tarife für die Kapitaleistungen an, wobei die Belastung durch die Kantone wesentlich höher ist als jene durch den Bund. Die Tarifunterschiede zwischen den verschiedenen Kantonen können bei Kapitalbezügen von 2 Millionen Franken den Faktor 7 erreichen (siehe Beilage "Kapitaleistung aus beruflicher Vorsorge: Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern").

Die Besteuerung der Kapitalbezüge kann durch die Vorsorgenehmenden mit verschiedenen Vorgehensweisen verringert werden, was bei Bund und Kantonen entsprechende Steuerausfälle verursacht. Damit sind häufig auch Ungleichheiten zwischen den Anspruchsberechtigten verbunden, da nicht alle im selben Ausmass Kapitalbezüge vornehmen können.

3.2 Gestaffelter Bezug von Kapitalzahlungen zur Durchbrechung der Progression

Wenn im selben Jahr mehrere Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a anfallen, werden sie bei der direkten Bundessteuer und in den meisten Kantonen zu einer einzigen Zahlung zusammengezählt, was eine höhere Progression ergibt als die Besteuerung der Einzelbeträge.³⁵ Die Kapitalzahlungen werden hingegen getrennt besteuert, wenn sie in unterschiedlichen Steuerperioden anfallen. Bei der direkten Bundessteuer gilt ein Tarifansatz von 0% bis 2.3%, wobei die höchste Progressionsstufe für einen verheirateten Empfänger ab einer Auszahlung von 715'000 Franken erreicht wird. Auf eine Kapitalzahlung von 1 Million Franken wird demnach eine einmalige, direkte Bundessteuer von 23'000 Franken erhoben. Materiell bedeutsamer ist die Besteuerung

²⁹ Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 1975 zum BVG, Abschnitt 436 (75.099).

³⁰ Art. 83 BVG, Art. 22 DBG.

³¹ Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung sowie Art. 38 Abs. 1 und 2 DBG.

³² Helbling 2000 S. 323.

³³ Art. 36 und 38 DBG.

³⁴ 97.2 Mio. Franken aufgrund von Meldungen gemäss Verrechnungssteuergesetz, 12.9 Mio. Franken aufgrund von WEF-Vorbezügen aus der Zweiten Säule, sowie 11.1 Mio. Franken aus der Quellensteuer gemäss den aktuellsten Zahlen der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

³⁵ Eine Ausnahme bildet der Kanton St. Gallen, der Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a auch dann getrennt besteuert, wenn sie im gleichen Jahr anfallen (Helbling S. 317).

durch die Kantone. Deren Tarifansätze unterscheiden sich stark voneinander (zwischen 0% bis 3.11% in Graubünden bis zu 0% bis 22.89% im Wallis).³⁶

Die Steuerpflichtigen haben wegen dem Progressionsbruch ein Interesse, ihr Kapital in unterschiedlichen Steuerperioden zu beziehen. Entsprechende Staffelungsmöglichkeiten können über die Berufliche Vorsorge und insbesondere über die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) verwirklicht werden. Die damit realisierbaren Steuereinsparungen bzw. die entsprechenden Steuerausfälle sind je nach Kanton beträchtlich:

	Wallis		Graubünden	
	einmalige Kapitalzahlung Fr. 1'000'000	zweimalige Kapitalzahlung je Fr. 500'000	einmalige Kapitalzahlung Fr. 1'000'000	zweimalige Kapitalzahlung je Fr. 500'000
Direkte Bundessteuer	23'000	10'853	23'000	10'853
Besteuerung im Kanton	158'170	50'213	31'050	15'525
Zwischentotal Steuerperiode 1	181'170	61'066	54'050	26'378
Zwischentotal Steuerperiode 2	-	61'066	-	26'378
Gesamtsteuer	181'170	122'322	54'050	52'756
Unterschied Staffelung		59'038		1'294

Die Vorsorgenehmenden können mit der Absicht der Staffelung bei verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen Beiträge in die Säule 3a entrichten, die sie dann zwischen dem 60igsten und 65igsten Lebensjahr beziehen.³⁷ Theoretisch können so Gelder aus der gebundenen Selbstvorsorge in sechs unterschiedlichen Steuerperioden abgerufen werden. Weitere Staffelungsmöglichkeiten ergeben sich aufgrund der Wohneigentumsförderung (WEF): Für selbstgenutztes Wohneigentum kann das Guthaben der Säule 3a seit dem 1. Januar 1995 nicht nur einmalig, sondern mehrmals unter Beachtung eines Mindestintervalls von fünf Jahren bezogen werden.³⁸ Vorzeitige Auszahlungen aus der gebundenen Selbstvorsorge sind auch möglich beim Vorliegen von Barauszahlungsgründen (Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, endgültiges Verlassen der Schweiz, Kapital von weniger als einem Jahresbeitrag).³⁹

Weitere Staffelungsmöglichkeiten ergeben sich für Anspruchsberechtigte mit mehreren Vorsorgeplänen bzw. -einrichtungen, beispielsweise einer Basis- und einer Kadervorsorge. Die Fälligkeit des Altersguthabens in der Zweiten Säule beginnt zwar grundsätzlich beim gesetzlichen Pensionierungsalter.⁴⁰ Doch können die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen vorsehen, dass der Anspruch auf die Altersleistung beim Ende der Erwerbstätigkeit entsteht.⁴¹ Ein vor oder nach dem

³⁶ Fallannahmen: verheiratete Pensionierte, 65jährig, wohnhaft im jeweiligen Kantonshauptort. Siehe dazu im Anhang 3 die tabellarische Übersicht zur Besteuerung von Kapitalzahlungen in den verschiedenen Kantonen.

³⁷ Art. 3 Abs. 1 BVV3.

³⁸ Art. 3 Abs. 3 und 4 BVV3, Art. 4 Abs. 1 und 2 BVV3, Art. 5 BVV3.

³⁹ Art. 331c Abs. 4 OR, Art. 3 BVV3.

⁴⁰ Art. 13 Abs. 1 BVG alt.

⁴¹ Art. 13 Abs. 2 BVG alt.

gesetzlichen AHV-Alter liegender Auszahlungstermin darf deshalb in der Zweiten Säule vereinbart werden.⁴² Zudem ergeben sich dank Teilpensionierungen sowie durch zeitlich abgestimmte Kapitalbezüge von gemeinsam besteuerten Lebenspartnern weitere Staffelloptionen.

Jeder Kanton hat eigene Regeln der Staffelloproblematik für die Säulen 2 und 3a, und dementsprechend gross ist die Rechtsunsicherheit in diesem Bereich, insbesondere bei den Kapitalbezügen aus der Säule 3a.⁴³ Der Kanton Waadt beispielsweise besteuert gestaffelte Kapitalleistungen aus der Zweiten Säule gleich wie ein einziger Kapitalbezug im Jahr der ersten Zahlung. Der Kanton Thurgau fasst alle im Verlauf von fünf Jahren bezogenen Kapitalleistungen aus der gebundenen Selbstvorsorge zusammen, so dass der gestaffelte Bezug die Progression nicht durchbricht.⁴⁴ Für die steuerliche Anerkennung von Kapitalleistungen aus der Säule 3a, welche in unterschiedlichen Steuerperioden erfolgt sind, wird von den Kantonen häufig die Verbundenheit solcher Bezüge mit einem Vorsorgezweck verlangt.⁴⁵ Als zulässiger Grund für den gestaffelten Bezug gilt vielfach die Überbrückung finanzieller Engpässe bei der vorzeitigen Pensionierung. Wenn ein Anspruchsberechtigter eine vorzeitige Pensionierung plant, so ist es aus seiner Sicht ideal, mehrere Säulen 3a aufzubauen und gegebenenfalls in jedem Jahr der Frühpensionierung eine dieser Säulen zu beziehen. Ob diese steuerbegünstigte Frühpensionierung einen vorsorge- und sozialpolitisch sinnvollen Anreiz darstellt, ist jedoch fraglich. Die Regulierung der Staffellomöglichkeiten beeinflusst die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen. Da der Bund keine eigene Regelung erlassen hat und die Kantone die Einschätzung vornehmen, werden auch für die Bundessteuer die jeweiligen kantonalen Staffelloregelungen angewendet.

Beurteilung

Wo über mehrere Jahre verteilte Kapitalbezüge dank Steuerplanung möglich sind, führt dies bei hohen Beträgen wegen der Durchbrechung der Progression zu erheblichen Steuervorteilen gegenüber der Rente und dem einmaligen Kapitalbezug, ohne dass dies vom Vorsorgeschutz oder im Vergleich zu Anspruchsberechtigten ohne Staffellomöglichkeit gerechtfertigt wäre. Je höher der versicherbare Verdienst gemäss Art. 79c BVG festgelegt ist, desto bedeutungsvoller werden die Fragen zur Besteuerung der Vorsorgeleistungen. Das geltende Recht schränkt stufenweise Bezüge des Vorsorgekapitals ein, und die Steuerbehörden sind mehr oder weniger gezwungen, wegen den Einnahmeausfällen gestaffelte Kapitalbezüge einzudämmen. Steuerrecht und –praxis wirken damit faktisch auf den Einmalbezug hin. Dies stellt einen Widerspruch zum Vorsorgeziel dar, welches auf eine Zeitdauer von rund 25 Pensionsjahren angelegt ist, weshalb das Zufließen der Vorsorgeleistung über mehrere Jahre hinweg grundsätzlich zu begrüssen wäre. Besonders augenfällig wird dieser Widerspruch bei Barbezügen für die Aufnahme der beruflichen Selbständigkeit: In diesem Falle wird immer das gesamte Vorsorgeguthaben besteuert, selbst wenn nur ein Teil davon für den Geschäftsaufbau erforderlich ist. Dies stellt einen verkehrten Anreiz dar, das gesamte Vorsorgekapital auf Vorrat zu beziehen, selbst wenn ein Teil davon erst später oder nie für den Geschäftsaufbau benötigt wird. Es kommt hinzu, dass insbesondere die unterschiedlichen kantonalen Staffelloregelungen bei der Säule 3a zu einer beträchtlichen Rechtsunsicherheit führen und auch die Einnahmen des Bundes tangieren. Es leuchtet nicht ein, warum der gleiche Sachverhalt – der zeitlich verschobene Kapitalbezug aus der Säule 3a – von Kanton zu Kan-

⁴² Kreisschreiben Nr. 2 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 31. Januar 1986.

⁴³ Jaquet, Olivier (1997): Steuerrechtliche Aspekte der Vorsorgeplanung in der beruflichen und gebundenen Vorsorge, dargestellt anhand der Steuergesetze des Bundes und der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, S. 225 - 227.

⁴⁴ Coopzeitung Nr. 49 vom 3.12.2003 S. 27.

⁴⁵ Jaquet, Olivier (1997): Steuerrechtliche Aspekte der Vorsorgeplanung in der beruflichen und gebundenen Vorsorge, dargestellt anhand der Steuergesetze des Bundes und der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, S. 227.

ton unterschiedlich betrachtet werden soll und wieso die unterschiedliche Behandlung stark davon abhängig gemacht wird, ob die Steuerpflichtigen ihre gebundene Vorsorge bei einer oder mehreren Vorsorgeeinrichtungen aufgebaut haben oder nicht. Die Steueroptimierung wird damit nur bei jenen Steuerpflichtigen verhindert, welche die unterschiedliche kantonale Praxis nicht im Einzelnen kennen. Mit einer einheitlichen und einfachen Regelung durch den Bund soll es allen Vorsorgenehmenden möglich sein, sich ohne Wenn und Aber über die geschuldete Steuer zu orientieren. Gemäss Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung fällt die zeitliche Bemessung der direkten Steuern unter die Harmonisierung.

Empfehlung 2: Zusammenzählen von gestaffelten Bezügen

Bei der direkten Bundessteuer sollen alle Vorsorgegelder aus den Säulen 2 und 3a, welche frühestens fünf Jahre vor dem Erreichen des AHV-Alters in Kapitalform bezogen werden, zusammengezählt und gemeinsam besteuert werden. Die erforderlichen Gesetzesänderungen (Verrechnungssteuergesetz, Steuerharmonisierungsgesetz) sind durch die Eidgenössische Steuerverwaltung in die Wege zu leiten.

3.3 Einkauf und Kapitalbezug bei Pensionierung

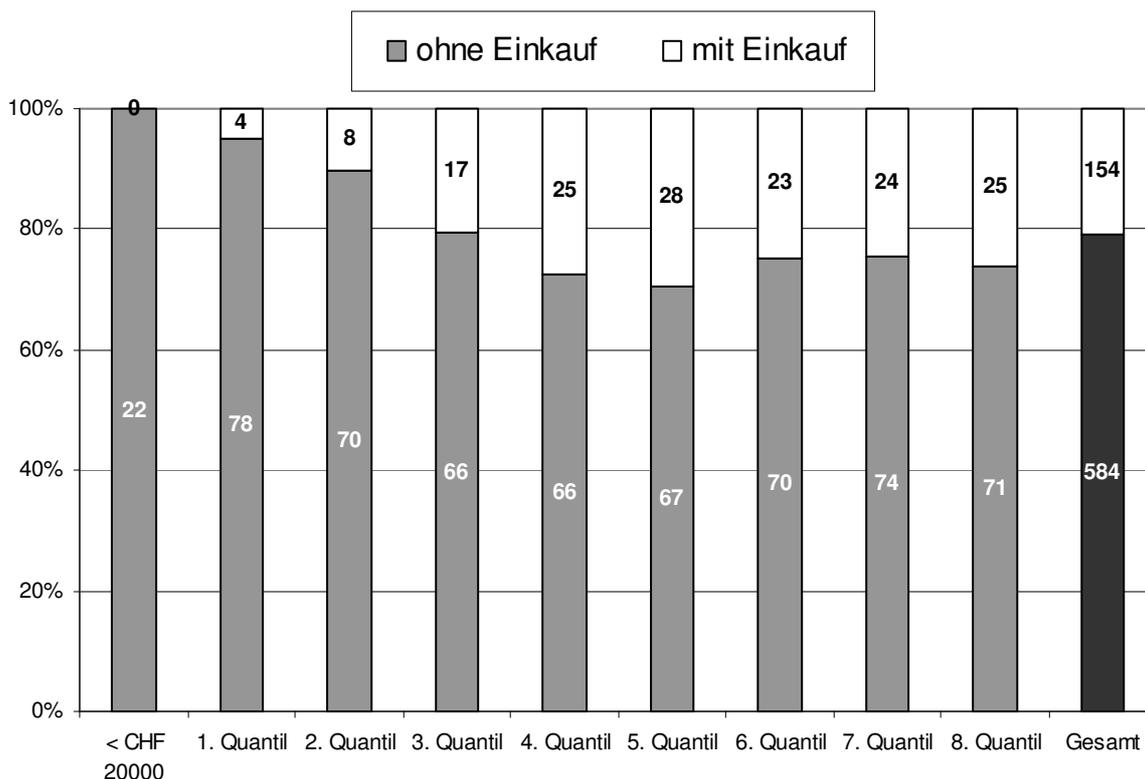
Gemäss Art. 9 des Freizügigkeitsgesetzes muss jede Vorsorgeeinrichtung mit einem Leistungsplan ihren Versicherten ermöglichen, sich bis zu ihren vollen reglementarischen Leistungen einzukaufen. Wo das Altersguthaben ganz oder teilweise in Kapitalform bezogen werden kann, besteht die Gefahr, dass die Zweite Säule lediglich zur Vermögensumschichtung missbraucht wird. Dabei kann die Einkaufssumme vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden, wonach bis zur Fälligkeit der Vorsorgeleistung weder das Vermögen noch dessen Erträge besteuert werden.⁴⁶ Bei der Kapitalauszahlung schliesslich kommen die reduzierten Steuersätze zur Anwendung. Die Differenz zwischen der eingesparten Einkommenssteuer beim Einkauf und der wesentlich geringeren Besteuerung der Kapitaleistung bei der Auszahlung stellt den hauptsächlichen Gewinn aus einer solchen Transaktion dar, der um den Steueraufschubeffekt sowie um die Steuerfreiheit von Vermögen und Vermögenserträgen in der Zweiten Säule vergrössert wird. Wenn der Einkauf mit Fremdmitteln finanziert wird, können zusätzlich die Schuldzinsen vom steuerbaren Einkommen abgesetzt werden (siehe Fallbeispiel Anhang 7). Es ist fraglich, wie weit bei solchen Konstruktionen noch von Vorsorge gesprochen werden kann. Welcher Zeitraum zwischen Einkauf und Kapitaleistung liegen muss, wird grundsätzlich durch die Kantone geregelt. Teils bestehen feste Limiten von drei bis fünf Jahren, teils behalten sich die kantonalen Steuerverwaltungen die Einzelfallbetrachtung vor.

Die nachstehende Grafik zeigt, dass Einkäufe in die Pensionskasse vor allem bei mittleren und grösseren Altersguthaben häufig vorkommen:

⁴⁶ Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken), S. 87- 88.

Altersguthaben nach Grösseklassen und Einkäufe⁴⁷

(N=738)



kleinstes und grösstes Altersguthaben pro Quantil									N Gesamt
bis 20'000	1. Quantil	2. Quantil	3. Quantil	4. Quantil	5. Quantil	6. Quantil	7. Quantil	8. Quantil	
1'000	20'000	74'000	159'000	248'000	344'000	462'000	622'000	851'000	738
18'000	72'000	159'000	246'000	342'000	458'000	614'000	835'000	11'788'000	

Kapitalleistungen sind jedoch nach Einkäufen nicht signifikant häufiger als bei Renten. Einkäufe mit der Absicht des späteren Kapitalbezugs kommen demzufolge selten vor. Bei der Interpretation dieses Resultats ist jedoch zu beachten, dass die damit verbundenen Vorteile v.a. bei sehr hohen Beträgen ins Gewicht fallen, über die nur wenige Steuerpflichtige verfügen.

3.4 Einkauf in die Zweite Säule und Kapitalbezug via Wohneigentumsförderung WEF

Im Zusammenhang mit Einkäufen in die Pensionskasse und späteren Bezügen für die Wohneigentumsförderung kann ebenfalls von der steuerlichen Abzugsmöglichkeit der Einkäufe profitiert werden, wobei die einbezahlten Beträge drei Jahre in der Zweiten Säule verbleiben müssen. Anlässlich einer Wirkungsanalyse zur Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge⁴⁸ zeigte sich, dass sich der Grad und Umfang solcher nichtintendierter Verwendung von WEF-Geldern kaum verlässlich schätzen lassen, dass sie aber vermutlich nur von einer Minderheit von

⁴⁷ Quelle: Datensatz "Übergang in den Ruhestand", Berechnungen Büro BASS.

⁴⁸ Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien (2003): Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), Forschungsbericht Nr. 17/03 des Bundesamtes für Sozialversicherung, S. 49-50.

wohlhabenden Anspruchsberechtigten praktiziert wird, die diese Möglichkeit nicht gezielt suchen, sondern im Sinne der "Nutzung einer Gelegenheit" wahrnehmen.

Die erste BVG-Revision wirkt missbräuchlichen Einkäufen mit dem neuen Artikel 79b Abs. 3 entgegen. Dieser bestimmt, dass Leistungen aus Einkäufen frühestens nach drei Jahre in Kapitalform bezogen werden können. Falls Vorbezüge für die Wohneigentumsförderung getätigt wurden, so können Einkäufe erst vorgenommen werden, wenn die Vorbezüge zurückbezahlt sind. Mit dieser letzten Regelung soll verhindert werden, dass in einem ersten Schritt ein WEF-Kapitalbezug erfolgt, der bereits einige Monate später durch einen Einkauf wieder kompensiert wird, weil durch diese umgekehrte Reihenfolge von Kapitalbezug und Einkauf ähnliche Steuervorteile erzielt werden könnten wie durch einen Einkauf mit späterem WEF-Bezug.⁴⁹

3.5 Wohnortsverlegung in der Schweiz

Da die Kantone Kapitaleinkünfte unterschiedlich hoch besteuern, kann beim Wohnortwechsel Steuerplanung betrieben werden. Der billigste Kanton verlangt dabei bis zu siebenmal weniger Steuern als der teuerste (siehe Anhang 3). Die Steuerhoheit hat jeweils derjenige Kanton bzw. diejenige Gemeinde, wo die Anspruchsberechtigten ihren Wohnsitz haben, und zwar ungeachtet davon, wie lange dies schon der Fall ist.⁵⁰ Ist der alte Wohnort steuergünstiger, so erfolgt der Umzug mit Vorteil erst nach der Kapitaleinkünfte. Im umgekehrten Fall muss der Umzug vor der Auflösung des Arbeitsverhältnisses erfolgen. Man kann vermuten, dass Wohnortwechsel im Zusammenhang mit der Pensionierung häufiger bei Kapitalbezüglern vorkommen als beim Rentenbezug, da sich die steuerlichen Unterschiede bei dieser Leistungsform für Vermögende am stärksten auswirken. Für wirtschaftlich Schlechtgestellte stehen weniger die Steuerunterschiede als die unterschiedlichen Leistungen im Vordergrund, welche Kantone und Gemeinden erbringen. Grundsätzlich bieten deshalb sowohl Steuern als auch öffentliche Leistungen einen Anreiz, im Zusammenhang mit der Pensionierung den Wohnort zu wechseln, und zwar insbesondere für jene Pensionierten, welche ihr Altersguthaben in Kapitalform beziehen. In diesem Zusammenhang interessiert, ob diese Anreize auch zu einem entsprechenden Verhalten führen:

Wohnortwechsel im Pensionierungsjahr sowie ein Jahr vor- und nachher					
Bezugsform Zweite Säule	Wohnortwechsel				Total
	kein Wechsel		Wechsel		Stichprobe
1. nur Kapitalbezug	710	98.6%	10	1.4%	720
2. Kapital und Rente	339	98.5%	5	1.5%	344
3. nur Rentenbezug	1'641	98.7%	21	1.3%	1'662
4. kein Bezug aus der 2. Säule	6'994	98.7%	91	1.3%	7'085
Total	9'684	98.7%	127	1.3%	9'811

(Quelle: SAKE Vorsorgemodul 2002)

⁴⁹ Präsentationspapier für die Konferenz Bundessteuern vom 8. und 9. Mai 2003: Aktuelles aus der Gesetzgebung. Revision BVG, S. 4-5.

⁵⁰ Jaquet S. 239-240.

Dies ist nicht der Fall. Der Wohnort wird gemäss obenstehender Tabelle nur von 1.3% aller Pensionierten im Zusammenhang mit der Pensionierung gewechselt. Zwischen den verschiedenen Leistungsformen gibt es dabei kaum Unterschiede.

Die unterschiedliche Besteuerung von Kapitalleistungen in den Kantonen ist wahrscheinlich nur in Einzelfällen von Bedeutung, indem etwa das Datum eines ohnehin geplanten Umzugs so gewählt wird, dass die Kapitalleistung im fiskalisch günstigeren Ort besteuert wird. Insgesamt aber ist der Wohnortwechsel innerhalb der Schweiz anlässlich der Pensionierung zu selten, um von einer materiell bedeutsamen Steuersparpraxis zu sprechen.

3.6 Wohnortsverlegung ins Ausland

Die Leistungen aus privatwirtschaftlichen Vorsorgeeinrichtungen werden am Wohnsitz der Begünstigten besteuert. Der Wohnsitzstaat der Anspruchsberechtigten hat grundsätzlich das Recht auf die Besteuerung der Vorsorgeleistung.

Der Empfänger einer Kapitalzahlung hat deshalb die Möglichkeit, vor der Fälligkeit seinen Wohnsitz ins Ausland zu verschieben, womit der Ansatzpunkt für eine Besteuerung in der Schweiz entfällt. Dieser sogenannte Pilotentrick bildete den Grund für die Einführung des Quellensteuerabzuges auf Kapitalzahlungen aus Vorsorge im Jahre 1995.⁵¹

Die Anspruchsberechtigten können die Quellensteuer vom Sitzkanton ihrer Vorsorgeeinrichtung zurückverlangen, wenn sie nachweisen, dass sie die Steuerbehörden des ausländischen Staates über die Kapitalzahlung informiert haben. Entsprechende Doppelbesteuerungsabkommen bestehen mit den meisten für die Schweiz bedeutsamen Staaten; lediglich beim Fehlen eines solchen Abkommens belastet die Quellensteuer die Kapitalzahlung definitiv.⁵² Mit der Quellensteuer wird deshalb vor allem ein Anreiz geschaffen, dass die Begünstigten ihren Wohnsitzstaat über die Kapitalzahlung informieren. Es ist anzunehmen, dass die meisten Begünstigten zwischen Deklaration und Rückvergütung der Quellensteuer bzw. dem Verschweigen der Kapitalleistung abwägen und sich dann für das Vorgehen entscheiden, das aus ihrer Sicht günstiger ist. Die Sitzkantone der Vorsorgeeinrichtungen verlangen für die Rückvergütung weder eine bezahlte Steuerrechnung noch eine Bestätigung des Wohnsitzstaates, dass die Kapitalzahlung besteuert wurde, sondern lediglich den Nachweis, dass der ausländische Staat Kenntnis von der Kapitalzahlung hat. Da insbesondere Frankreich und Deutschland die Kapitalzahlungen aus Vorsorgeeinrichtungen von privaten Unternehmen nicht besteuern, bleiben die entsprechenden Kapitalzahlungen nach der Rückvergütung unversteuert. Die Wohnsitzverlegung in entsprechende Staaten bleibt deshalb trotz Quellensteuer attraktiv. Dies stellt eine ungleiche Behandlung der Anspruchsberechtigten mit in- bzw. ausländischem Wohnsitz dar. Sie kann zu Steuereinbussen für Bund und Kantone führen, wenn Steuerpflichtige aus diesem Grund ihren Wohnsitz verlegen.

Die Wohnsitzverlegung ins Ausland zwecks steuerfreiem Bezug des Vorsorgekapitals wird in den von der Eidgenössischen Finanzkontrolle befragten Kantonen unterschiedlich eingeschätzt: Wäh-

⁵¹ Kapitalauszahlungen an Begünstigte mit Wohnsitz im Ausland werden an der Quelle besteuert. Das entsprechende Verfahren wird im Kapitel 4. *Besteuerungsprozesse* beschrieben.

⁵² Schweizerische Steuerkonferenz (2002): Die Besteuerung an der Quelle, S. 21. Länder ohne Rückforderungsmöglichkeit sind Indien, Kanada, Pakistan, Singapur, Ukraine und Trinidad/Tobago.

rend man im Kanton Waadt von einer zunehmenden Zahl solcher Fälle ausgeht, beobachtet man in Freiburg und Obwalden keine Veränderung, wobei der Wegzug ins Ausland aus Sicht dieser Kantone selten ist und kaum je aus steuerlichen Gründen erfolgt. Die Besteuerung von Kapitalzahlungen aus der beruflichen Vorsorge an Begünstigte mit Wohnsitz im Ausland ist v.a. für Kantone von Bedeutung, in denen viele Grenzgänger arbeiten. Deshalb kann die Rückzahlung der Quellensteuer generell nicht vom Nachweis abhängig gemacht werden, dass im Ausland die Kapitalzahlung tatsächlich besteuert wurde, weil Grenzgänger aus Ländern ohne Besteuerung diesen Nachweis nicht erbringen könnten.

Die Rückforderungen - insbesondere der französischen Grenzgänger - können die Quellensteuererträge erheblich reduzieren; so musste beispielsweise der Kanton Waadt im Jahr 1999 45% der Einnahmen rückvergüten.⁵³ Ähnliches lässt sich für Neuenburg sagen: Entsprechende Rückforderungsbegehren von Anspruchsberechtigten mit französischem Wohnsitz treffen täglich bei der kantonalen Steuerverwaltung ein. Mittelfristig wird die Problematik der Kapitalauszahlungen an Erwerbstätige mit Wohnsitz im Ausland durch das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU teilweise entschärft. Dieses sieht vor, dass ab Juni 2007 der obligatorische Teil des Vorsorgekapitals beim Verlassen der Schweiz nicht mehr bezogen werden kann, wenn der Anspruchsberechtigte Wohnsitz in einem EU-Land nimmt und dort einem obligatorischen Sozialversicherungssystem untersteht.⁵⁴ Deshalb dürfte gemäss einer Erhebung im Auftrag des BSV die Zahl der Barauszahlungen wegen Auswanderung von Erwerbstätigen in ein EU-Land um rund 30% abnehmen, was rund 900 Fällen pro Jahr entspricht.⁵⁵ Der überobligatorische Teil sowie eine allfällige Säule 3a können hingegen auch nach dem Jahr 2007 bei der Wohnsitznahme in einem EU-Land unverändert bezogen werden.

3.7 Steuervergleich Rentenform – Kapitalform

Die Renten- und Kapitalzahlungen sollen steuerlich gleichwertig behandelt werden.⁵⁶ Während Kapitalzahlungen durch den Bund zu einem Fünftel des normalen Einkommenssatzes besteuert werden, unterliegen die Renten der vollen Einkommenssteuer. Die Frage nach der gleichwertigen Behandlung bei der direkten Bundessteuer wurde anlässlich des Stabilisierungsprogramms 1998⁵⁷ und später aufgrund der Motion 99.3116 wiederholt durch die Eidgenössische Steuerverwaltung untersucht sowie der politischen Bewertung unterzogen.⁵⁸ Dabei zeigte sich, dass eine betragsmässige Beantwortung der Frage, welche der beiden Leistungsformen vorteilhafter sei, auf ausschliesslich formeller Ebene nicht möglich ist, da zu viele fallabhängige Variablen die Besteuerung beeinflussen (Höhe des Kapitalbezugs, Wiederanlageform des ausbezahlten Kapitals, dessen Rendite, die Geschwindigkeit des Kapitalverzehr sowie die Lebensdauer der Anspruchsberechtigten). Die EStV ermittelte deshalb die jeweilige Bundessteuer der beiden Leistungsformen anhand des Fallbeispiels eines 65jährigen verheirateten Mannes mit einer Lebenserwartung von

⁵³ Auskunft der Steuerverwaltung des Kantons Waadt.

⁵⁴ Art. 5a Freizügigkeitsgesetz (FZG).

⁵⁵ Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien (2003): Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), Forschungsbericht Nr. 17/03 des Bundesamtes für Sozialversicherung, S. 52. Rund 10% aller Barauszahlungen werden demnach wegen Wohnsitz im Ausland vorgenommen. 41% der Auswanderer nehmen in einem EU-Land Wohnsitz, rund 70% davon dürften einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Im Jahre 2000 wurden insgesamt 29'908 Barauszahlungen getätigt (Pensionskassenstatistik 2000, S. 69).

⁵⁶ Eidg. Finanzdepartement (1998): Bericht Expertenkommission Steuerlücken S. 86 f., sowie Motion 99.3116 "Besteuerung der Leistungen von Pensionskassen" vom 19.3.1999.

⁵⁷ Bericht der Expertenkommission Steuerlücken vom Juli 1998, S. 86-91.

⁵⁸ Motion 99.3116: Besteuerung der Leistungen von Pensionskassen, vom 19.03.1999, sowie Botschaft vom 28. September 1998 zum Stabilisierungsprogramm 1998; BBl 1999 4.

zwanzig Jahren, einem übrigen Einkommen von Fr. 36'000.-- und einem Altersguthaben von Fr. 800'000.--. Dabei zeigte sich, dass

- nach 20 Jahren bei gleichem Verbrauch kein nennenswerter Unterschied zwischen Kapital- und Rentenbezug gegeben ist,⁵⁹
- bei einem tieferen Einkommen als Fr. 36'000.-- ein geringer steuerlicher Vorteil des Rentenbezugs resultiert,
- bei einem kleineren Altersguthaben von Fr. 240'000 in allen Varianten ein Steuervorteil für den Rentenbezug gegeben ist,⁶⁰
- im Falle eines höheren steuerbaren Einkommens von Fr. 150'000.-- der Kapitalbezug hingegen eindeutig zu einem Steuervorteil gegenüber der Rente führt,⁶¹
- ein Steuervorteil auch bei einem Alterskapital von mehr als Fr. 800'000.-- resultiert,
- der Kapitalbezug unabhängig vom Einkommen immer steuerlich vorteilhaft ist, wenn das Kapital in eine einkommenssteuerfreie Kapitalversicherung mit Einmalprämie angelegt wird.

Bezieht man die Besteuerung auf kantonaler Ebene ein, so können sich die Aussagen je nach Kanton mitunter ändern: So resultiert bei einem übrigen Einkommen von Fr. 150'000 und einem Altersguthaben von Fr. 800'000 im Kanton Zürich praktisch kein Unterschied bei der Gesamtbelastung durch Bund und Kanton.⁶² Hingegen wird bei einem kleineren übrigen Einkommen von Fr. 36'000 und einem kleineren Alterskapital von Fr. 240'000 ein falscher Anreiz für den Kapitalbezug generiert (Gesamtbelastung Rente Fr. 43'231, Kapitalbezug hingegen lediglich Fr. 34'819).

Für den Abschluss steuerlich privilegierter Kapitalversicherungen mit Einmalprämie hat das Parlament anlässlich des Stabilisierungsprogramms 1998 die Altersgrenze von 66 Jahren eingeführt, den steuerlichen Vorteil der Kapitaleistung für höhere Einkommen hingegen unverändert belassen. Die Motion 99.3116, welche die steuerliche Gleichbehandlung von Kapital und Rente auf Bundesebene anstrebte, wurde am 13. Dezember 2000 durch den Nationalrat abgelehnt.

Beurteilung

Die steuerlich gleichwertige Behandlung von Rente und Kapital durch den Bund ist bei überdurchschnittlichen Einkommen und Altersguthaben nicht verwirklicht. Der Bundesgesetzgeber hat bei dieser Versichertengruppe bisher bewusst in Kauf genommen, die Kapitalform mit dem Höchstsatz von lediglich 2.3% und der getrennten Besteuerung vom übrigen Einkommen gegenüber der Rentenform zu privilegieren. Die Kantone besteuern Kapitaleistungen und Renten ebenfalls unterschiedlich. Da die Besteuerung in den Kantonen materiell wesentlich bedeutungsvoller ist als jene durch den Bund, wäre insbesondere auf kantonaler Ebene eine steuerliche Gleichbehandlung der beiden Leistungsformen wünschenswert. Aufgrund der verfassungsmässigen Tarifhoheit der Kantone verbieten sich zwar entsprechende Bundesvorschriften. Eine konsequent gleichwertige Besteuerung von Kapital und Rente durch den Bund könnte aber ein Zeichen setzen, das in den Kantonen beachtet würde.

Gesamtbeurteilung der Steuersparpraktiken: Die Besteuerung der Kapitalzahlungen hängt stark davon ab, ob die Anspruchsberechtigten über Möglichkeiten der Staffelung, des Einkaufs

⁵⁹ Der Barwert der Bundessteuer beträgt beim Rentenbezug Fr. 26'510 und beim Kapitalbezug Fr. 27'308.

⁶⁰ Bei einem übrigen Einkommen von Fr. 36'000 beträgt der Barwert der Bundessteuer Fr. 5'149 (Rente) bzw. Fr. 6'673 (Kapitalbezug).

⁶¹ Der Barwert der Bundessteuer beträgt beim Rentenbezug Fr. 220'985 und beim Kapitalbezug Fr. 182'530.

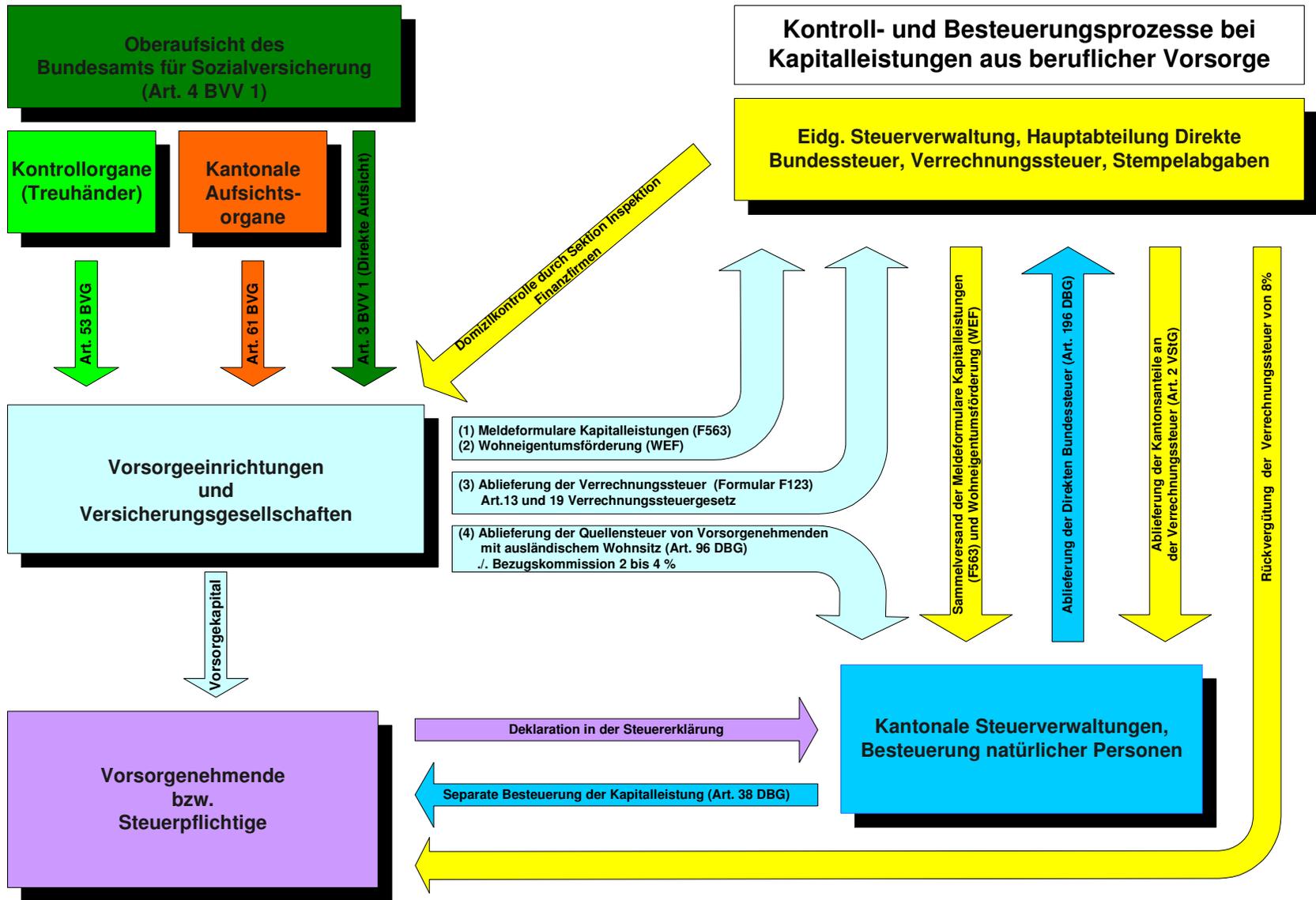
⁶² Der Barwert der Gesamtbelastung durch Zürich und Bund beträgt bei der Rente Fr. 503'624 und beim Kapitalbezug Fr. 491'677.

und des Wohnortwechsels verfügen, diese kennen und nutzen. Die Staffelung ist in der Praxis am bedeutsamsten, während die anderen Steueroptimierungsmöglichkeiten selten vorkommen. Die Steuersparpraktiken sind v.a. bei sehr hohen Beträgen materiell bedeutsam. Das grosszügig bemessene versicherbare Verdienst gemäss Art. 79c BVG spielt deshalb in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Stossend sind in jedem Fall sowohl die Steuerausfälle für Bund und Kantone als auch die damit zusammenhängende Ungleichheit zwischen den Anspruchsberechtigten, da nicht alle Vorsorgenehmenden über dieselben Steuersparmöglichkeiten verfügen.

4. Besteuerungsprozesse bei Kapitalzahlungen

4.1 Vier Besteuerungsverfahren im Überblick

Es gibt verschiedene Prozesse für die Besteuerung von Kapitalleistungen: Zwei Meldeverfahren sowie die Verrechnungs- und die Quellensteuer. Die Wahl des Verfahrens hängt vom Auszahlungsgrund, dem Willen des Anspruchsberechtigten sowie seinem Wohnsitz ab. Bei allen vier Abläufen bilden die Vorsorgeeinrichtungen den Ausgangspunkt. Einen ersten Überblick verschafft das folgende Schema:



Am Häufigsten ist die Besteuerung aufgrund einer schriftlichen Meldung der Kapitalzahlung, welche die Vorsorgeeinrichtungen an die EStV senden (Pfeil 1). Ein ähnliches Meldeverfahren wird bei der Besteuerung von WEF-Vorbezügen aus der Zweiten Säule angewandt (2). Falls ein Versicherter seiner Vorsorgeeinrichtung die Meldung der Kapitalzahlung an die Steuerbehörden untersagt, zieht die Vorsorgeeinrichtung die Verrechnungssteuer vom Kapitalbetrag ab (3). Die Quellensteuer kommt schliesslich zum Tragen, wenn der Versicherte seinen Wohnsitz im Ausland hat (4).

Die vier verschiedenen Besteuerungsverfahren werden im folgenden genauer beschrieben. Weil für die Besteuerung der Kapitalleistungen aus den Säulen 2 und 3a vielfach dieselben Verfahren gelten, werden diese gemeinsam behandelt.

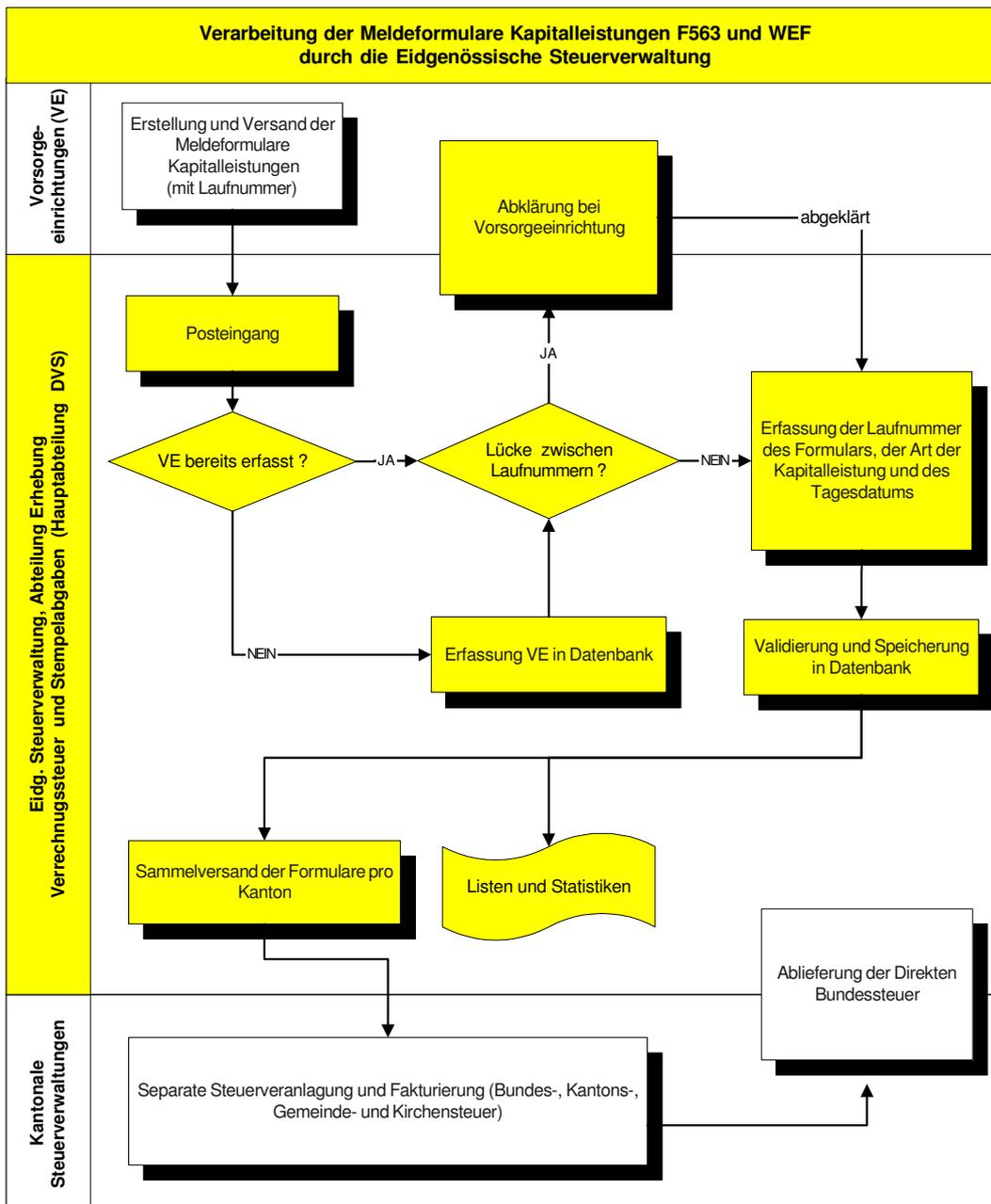
4.2 Meldeverfahren bei Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a

Dieses Meldeverfahren ist im Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG) geregelt. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen Kapitalleistungen innert 30 Tagen an die Eidgenössische Steuerverwaltung melden.⁶³ Zu diesem Zweck haben sie das Meldeformular F563 auszufüllen, mit einer fortlaufenden Nummer zu versehen und an die EStV zu senden.

Bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung ist die Abteilung *Erhebung Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (V+S)* für die Verarbeitung der Meldungen zuständig. Nebst den Meldeformularen 563 und WEF ist die Abteilung auch zuständig für eine Reihe weiterer Meldungen im Zusammenhang mit der beruflichen und der freien Vorsorge. Dazu gehören die Formulare 562 und 564 (Kapitalleistungen bzw. Renten aus der Säule 3b), Formular 565 (Renten aus der 2. Säule), Formular 123 (Verrechnungssteuer auf nicht gemeldeten Versicherungsleistungen), Formular 566/23 (Steuerabzugsbescheinigung und Meldung über Kapitalleistungen / Antrag auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf obgenannter Kapitalleistung) und das Formular 567/24 (Steuerabzugsbescheinigung und Rentenmeldung / Antrag auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf der (den) obgenannten Rente(n)). Der Abteilung stehen dafür 4.5 Etatstellen zur Verfügung.

Sie ist der Hauptabteilung *Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben DVS* unterstellt. Die Abteilung V+S kontrolliert, ob die Vorsorgeeinrichtungen ihrer Meldepflicht nachkommen, die Formulare vollständig ausfüllen und dabei die richtigen Meldeformulare verwenden (siehe nächstes Schema). Es kommt verschiedentlich vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen einzelne Angaben – wie etwa die AHV-Nummer – weglassen oder die verschiedenen Meldeformulare (für WEF-Vorbezüge, Kapitalauszahlungen oder die Säule 3b) verwechseln. Bei Bedarf werden mangelhafte Angaben – wie beispielsweise eine Lücke zwischen den Laufnummern - mittels Telefonauskünften eingeholt.

⁶³ Art. 19 Abs. 3 VStG.



Die Laufnummer dient zur Überprüfung der lückenlosen Meldetätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen. Neben der Laufnummer erfasst die Abteilung aus jedem Meldeformular das Datum und die Herkunft der Kapitalzahlung aus den Säulen 2 oder 3a. Seit 2003 werden diese Informationen in elektronischer Form gespeichert; vorher bestand für jede Vorsorgeeinrichtung ein manuelles Dossier. Der Betrag der Kapitalzahlung wird hingegen nicht gespeichert. Aufgrund der registrierten Daten kann die Abteilung verschiedene Auswertungen erstellen, welche u.a. über die Anzahl der Meldungen der Säule 2 bzw. 3a pro Jahr und Kanton Auskunft geben. Pro Arbeitstag werden durchschnittlich 400 bis 500 Meldefomulare für Kapitaleleistungen aus den Säulen 2 und 3a verarbeitet.⁶⁴

⁶⁴ Statistik der Abteilung Erhebung Verrechnungssteuer und Stempelabgabe V+S für die Jahre 2000 bis 2002. Neben den Meldungen zu den Kapitaleleistungen der Säulen 2 und 3a sowie den Vorbezügen im Zusammenhang mit der Wohneigentumsförderung WEF verarbeitet die Abteilung Erhebung der Verrechnungs-

Nach dem Abschluss dieser Verifikations- und Erfassungsarbeiten werden die Formulare mit einem Ausgangsstempel versehen und an den jeweiligen Wohnsitzkanton der Anspruchsberechtigten versandt. Es bleibt keine Kopie des Meldeformulars bei der EStV. Ein entsprechender Sammelversand wird - je nach Menge der verarbeiteten Formulare – ca. alle vier Wochen durchgeführt.

Die Interviews mit VertreterInnen der Vorsorgeeinrichtungen ergaben, dass ihnen die Meldepflicht keine nennenswerten Probleme bereitet und der administrative Aufwand als vertretbar eingestuft wird. Die auf dem Internet verfügbaren Formulare der Eidgenössischen Steuerverwaltung erleichtern die Arbeit der Vorsorgeeinrichtungen. Von den meisten Vorsorgeeinrichtungen werden die Formulare unmittelbar nach der Auszahlung oder dann jeweils per Ende Monat an die Eidgenössische Steuerverwaltung gesandt.

Der Informationsfluss von den Vorsorgeeinrichtungen zur EStV und die Weiterleitung der Daten an die Kantone geschieht bisher auf dem Postweg. Da die Daten bei allen Beteiligten in elektronischer Form verarbeitet werden, bringt ein Datenaustausch auf elektronischem Weg allen Beteiligten Effizienzgewinne, welche entsprechende Investitionen rechtfertigen. Zudem liessen sich dann die Daten auch für die Pensionskassen- und die Neurentnerstatistik verwenden. Schliesslich lässt sich dank einer Datenplausibilisierung bei der Erfassung die formale und inhaltliche Datenqualität verbessern und die Weiterleitung von unvollständigen Datensätzen vermeiden. Gegenwärtig läuft deshalb ein gemeinsames IT-Projekt des Bundesamtes für Statistik, der Eidgenössischen Steuerverwaltung und einiger grosser Vorsorgeeinrichtungen mit dem Ziel, die Meldeflüsse zu automatisieren (Projekt MELAP). Damit wird es auch möglich, die Beträge der Kapitalzahlungen effizient zu erfassen, was den heutigen Informationsstand verbessert. Das mit einer Informatisierung verbundene Rationalisierungspotential bei den Meldeformularen über Kapitalzahlungen der Säulen 2 und 3a ist auch mit Blick auf die Meldungen über Kapitalzahlungen der Säule 3b sowie von Leibrenten und Pensionen der Säulen 2, 3a und 3b zu sehen, wo jährlich weitere 260'000 Formulare anfallen. Hingegen werden die Kapitalbezüge auch weiterhin nicht auf die einzelnen gesetzlichen Bezugsgründe aufgeschlüsselt werden können, da die Vorsorgeeinrichtungen diese Information in den Meldeformularen nicht im erforderlichen Detaillierungsgrad angeben. Die Statistik erfasst die Gründe für Kapitalbezüge deshalb lediglich in Form von Sammelkategorien: unter dem Begriff *Kapitalleistungen* sind alle Kapitalzahlungen für Alter, Invalidität und Tod zusammengefasst. Die Sammelkategorie *Barauszahlungen* enthält alle Bezüge für die Aufnahme der beruflichen Selbständigkeit, das endgültige Verlassen der Schweiz und bei Kleinbeträgen. Dank der Erfassung auch der einzelnen Bezugsgründe würde klarer werden, für welche Zwecke die Zweite Säule ihre Leistungen erbringt. Damit liessen sich beispielsweise das Risikopotential von Kapitalbezügen für die Aufnahme der beruflichen Selbständigkeit oder das Zusammenwirken von IV-Renten und BVG-Kapitalzahlungen für Invalidität besser abschätzen.

steuer und Stempelabgaben auch jene der Säule 3b sowie Meldungen über Leibrenten aus den Säulen 2, 3a und 3b.

Empfehlung 3: Informatisierung der Meldeverfahren

Die EFK empfiehlt der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die mit den Meldeverfahren bei Kapitalzahlungen verbundenen Datenflüsse stärker zu informatisieren. Sie begrüsst die entsprechenden Anstrengungen der EStV, des Bundesamtes für Statistik und verschiedener Vorsorgeeinrichtungen, mit denen die Daten der Meldeformulare auch für statistische Zwecke nutzbar gemacht werden sollen (Pilotprojekt MELAP). Die Eidgenössische Steuerverwaltung sollte anstelle der postalischen Weiterleitung der jährlich rund 100'000 Meldeformulare an die kantonalen Steuerverwaltungen mittelfristig ebenfalls eine elektronische Form der Datenübermittlung anstreben.

4.2.1 Meldeverfahren bei WEF-Vorbezügen aus der Zweiten Säule

Falls ein mit WEF-Vorbezügen aus der Zweiten Säule erworbenes Wohneigentum veräussert wird, ist der bezogene Betrag wieder in eine Vorsorgeeinrichtung einzubringen. Diese Pflicht zur Rückzahlung bildet einen wichtigen Unterschied zu den anderen Auszahlungsgründen der beruflichen Vorsorge. In diesem Zusammenhang ist eine Anmerkung des WEF-Bezuges im Grundbuch erforderlich, damit das Wohneigentum nicht ohne Rückzahlung der Vorsorgegelder verkauft werden kann.⁶⁵ Die Eidgenössische Steuerverwaltung führt deshalb bei WEF-Bezügen aus der Zweiten Säule Buch über die gemeldeten Vorbezüge und Rückzahlungen. Die Abteilung V+S erfasst zu diesem Zweck alle Informationen der Meldeformulare WEF in das sogenannte WEF-Register, so dass dort die Bezüge und Rückzahlungen sowie der Saldo für jeden Steuerpflichtigen ähnlich wie bei einem Bankkonto nachgeführt werden. Im Falle von WEF-Rückzahlungen wird kontrolliert, dass der rückbezahlte Betrag den Vorbezug nicht übersteigt, was manchmal aufgrund des aufgelaufenen Zinses vorkommt. Auch die Einhaltung des 5jährigen Mindestabstandes zwischen zwei WEF-Vorbezügen kann anhand des Registers verifiziert werden. Bei Unstimmigkeiten nimmt die Abteilung Kontakt mit den Vorsorgeeinrichtungen auf.

Das Besteuerungsverfahren bei WEF-Vorbezügen aus der Zweiten Säule ist ansonsten - insbesondere bezüglich der Überprüfung der Meldeformulare - mit dem bereits geschilderten Meldeverfahren identisch. Pro Arbeitstag werden durchschnittlich 100 bis 140 Meldungen für WEF-Vorbezüge aus der Zweiten Säule verarbeitet.

Nach abgeschlossener Überprüfung und Erfassung werden die Meldeformulare an die kantonalen Steuerverwaltungen weitergeleitet. Es verbleibt keine Kopie des Meldeformulars bei der EStV.

⁶⁵ Bei WEF-Kapitalleistungen aus der Säule 3a gibt es hingegen keinen Mindestbetrag, keinen Grundbucheintrag und keine Rückzahlungsverpflichtung für den Fall, dass das Wohneigentum verkauft wird. Entsprechend führt die Eidgenössische Steuerverwaltung über WEF-Vorbezüge aus der Säule 3a kein separates Register.

4.2.2 Weiterverarbeitung der Meldeformulare F563 und WEF durch die Kantone

Die Meldeformulare werden bei den von der Eidgenössischen Finanzkontrolle befragten Kantonen nach der Eingangsregistrierung auf die zuständigen Dienststellen verteilt, welche die Veranlagung und Fakturierung der Steuer vornehmen. Die Kantone stellen dem Steuerpflichtigen aufgrund des eingegangenen Meldeformulars eine Rechnung aus, ohne dessen Steuererklärung abzuwarten, da die Besteuerung der Kapitaleistung unabhängig vom übrigen Einkommen erfolgt. Nach der Veranlagung wird die Steuer fakturiert und die Meldeformulare werden im Dossier des betreffenden Steuerpflichtigen abgelegt.

Die Gesamtdauer der Meldeverfahren von der Überweisung der Kapitaleistung bis zur Besteuerung hängt v.a. von den Kantonen ab, weil sie die Meldungen in unterschiedlichen Intervallen verarbeiten. Der Kanton Zürich beispielsweise verschickt die Rechnungen für die Besteuerung der Kapitaleistung einmal jährlich jeweils im Februar/März. Der Kanton Bern verarbeitet die Meldungen im Rahmen eines sogenannten Jahressteuerfalles. Der Kanton Schwyz stellt seit gut einem Jahr die Rechnungen alle drei Monate aus, um rasch zu seinen Einnahmen zu kommen und das Verlustrisiko zu senken. Er nimmt dabei allfälligen Zusatzaufwand für Korrekturen bei Wohnortswechseln in Kauf. Zudem sind alle Kapitalzahlungen pro Steuerperiode aufzuaddieren und die Progression entsprechend zu erhöhen.

Die Gesamtdauer von der Kapitalauszahlung bis zur Besteuerung beträgt aufgrund der unterschiedlichen Verarbeitungsintervalle der Kantone in der Regel zwischen zwei bis fünfzehn Monate. Die unterschiedlich lange Dauer bis zur Zustellung der Steuerrechnung kann die Finanzplanung der Anspruchsberechtigten erschweren.

Von der eingenommenen Bundessteuer gehen 70% an die Eidgenossenschaft; 30% bleiben beim Kanton.⁶⁶ Die Einnahmen des Bundes aus der Besteuerung von Kapitaleistungen mit den beiden Meldeverfahren erreichten im Jahr 2000 97.2 Mio. Franken. Die Inspektoren der Eidgenössischen Steuerverwaltung kontrollieren regelmässig die Abrechnung der direkten Bundessteuer durch die Kantone.

4.3 Verrechnungssteuer auf Kapitalzahlungen bei inländischem Wohnsitz

Mit dem Verrechnungssteuerabzug besteht eine dritte Art der Besteuerung von Kapitalleistungen. Ein in der Schweiz wohnender Vorsorgenehmer hat das Recht, seiner Vorsorgeeinrichtung die Meldung der Kapitalzahlung an die Steuerbehörden zu verbieten.⁶⁷ Die Vorsorgeeinrichtung muss in diesem Fall den auszahlenden Kapitalbetrag um 8% kürzen und den Verrechnungssteuerbetrag an die Eidgenössische Steuerverwaltung ablie-

⁶⁶ Art. 196 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer.

⁶⁷ Wenn eine Quellensteuer geschuldet wird, entfällt die Verrechnungssteuer auf Versicherungs- und Vorsorgeleistungen (Helbling 2000 S. 342). Der Verrechnungssteuerabzug ist auch bei einem WEF-Vorbezug aus der Zweiten Säule nicht möglich (Art. 83a 4 BVG, Kreisschreiben Nr. 23 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 5.5.1995, S. 4).

fern⁶⁸. Die Verrechnungssteuererträge des Bundes aus nicht gemeldeten Versicherungsleistungen betragen im Jahre 2002 Fr. 12.9 Mio. (2001: 12.8 Mio., Jahr 2000: 11,2 Mio.). Bei Kapitalleistungen aus der Zweiten Säule für die Wohneigentumsförderung können die Steuerpflichtigen ihrer Vorsorgeeinrichtung die Meldung an die Steuerbehörden nicht verbieten, weil der WEF-Bezug ins Grundbuch eingetragen wird und deshalb ohnehin keine Anonymität gegeben ist. Die Steuerpflichtigen haben Anspruch auf die Rückerstattung des Verrechnungssteuerabzugs, der durch Nachmeldung der Kapitalzahlung in den drei Kalenderjahren nach der Auszahlung geltend gemacht werden kann.⁶⁹

Die Möglichkeit des Verrechnungssteuerabzugs geht auf den Steuersicherungsbeschluss von 1945 zurück. Der Gesetzgeber wollte damit die Besteuerung der Leistungen aus Lebensversicherungen und Pensionskassen sicherstellen, ohne die Steuerpflichtigen in jedem Falle auch zur Aufgabe der Anonymität zu zwingen. Die Regelungen des Steuersicherungsbeschlusses wurden 1965 in das neugeschaffene Verrechnungssteuergesetz übernommen. Der Ansatz von 8% ist seit 1945 unverändert geblieben. Die Möglichkeit des Verrechnungssteuerabzugs ist heute v.a. noch für die Besteuerung von Lebensversicherungsleistungen von Bedeutung, wenn die Begünstigten schlecht informiert sind und fälschlicherweise den Verrechnungssteuerabzug als ordentliche Steuer begreifen, mit der eine korrekt versteuerte Police belegt wird. Nach dem Bemerkten dieses Irrtums wird deshalb die Verrechnungssteuer zurückverlangt und die Leistung nachträglich gemeldet. Daneben gibt es auch Fälle, wo eine Police nicht deklariert wurde und die Begünstigten auch nach der Fälligkeit anonym bleiben wollen. Dann belastet die Verrechnungssteuer die Versicherungsleistung definitiv. Bei Kapitalzahlungen aus der Zweiten und Dritten Säule entscheiden sich die Steuerpflichtigen sehr selten für den Verrechnungssteuerabzug, obwohl die steuerliche Gesamtbelastung durch Bund, Kanton, Gemeinde und Kirche bei den anderen Steuerverfahren z.T. höher sein kann als der 8%-Ansatz der Verrechnungssteuer. Der Grund dafür liegt darin, dass die Anspruchsberechtigten eine ungemeldete Kapitalzahlung vor den Steuerbehörden verbergen müssten. Die Interviews mit Steuerberatern und kantonalen Steuerbehörden durch die Eidgenössische Finanzkontrolle zeigten übereinstimmend, dass die Nicht-Deklaration einer Kapitalzahlung und die Bezahlung des Verrechnungssteuerabzuges keine vorteilhafte Steueroptimierung darstellt und der Verrechnungssteuerabzug sehr selten vorkommt.

Bevor mit dem Quellensteuerabzug das vierte und letzte Besteuerungsverfahren dargestellt wird, soll die nachfolgende Tabelle einen Überblick über die verschiedenen Prozesse vermitteln:

⁶⁸ Art. 13 Abs. 1 lit. c Verrechnungssteuergesetz, Helbling 2000 S. 337, Expertenkommission Steuerlücken 1998 S. 89.

⁶⁹ Art. 33 Abs. 2 Verrechnungssteuergesetz.

Merkmale Prozess	gesetzliche Grundlagen	Steuersatz + Freibeträge	Steuerbezug	Aufteilung der Bundeseinnahmen	Einnahmen Bund netto
Meldung mit Formular Nr. 563 Meldung mit Formular WEF	Art. 1, 19 und 48 des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer, Art. 22 BVG Art. 22 und Art. 83 a BVG, Art. 13 und 14 der Verordnung über die WEF	Bund: 0% – 2.3%, steuerfrei bis Fr. 9'600.-- Kantone: 0% – 22%	Kanton → 70% an Bund	70% Bund 30% Kantone Art. 196 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer	97.2 Mio. (Steuerperiode 2000)
Verrechnungs- steuer	Art. 22 BVG, Verrechnungssteuergesetz Art. 1, 7, 8, 13.1c, 33 und 72	Bund: 8% Kantone: 0%	Vorsorgeeinrichtung → 100% an Bund, → 12% weiter an Kanton	88% Bund 12% Kantone Art. 2 Verrechnungssteuergesetz	12.9 Mio. (Steuerperiode 2002)
Quellensteuer	Art. 22 BVG, Art. 5 Abs. 1 Bst. d und e DBG, Art. 38, Art. 89, Art. 95, Art. 96, Art. 196 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer Art. 13, Art. 15, Art. 17 der Verordnung über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer	Bund: 0.25% – 2.6%, steuerfrei bis Fr. 25'000.-- Kantone: 0.1% – 25%, meist steuerfrei bis Fr. 1'000.--	Vorsorgeeinrichtung → 96% – 98% an Kanton, → 70% weiter an Bund	70% Bund 30% Kantone Art. 196 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer	11.1 Mio. (Steuerperiode 2002)

4.4 Quellensteuerabzug bei Begünstigten mit Wohnsitz im Ausland

Bei im Ausland wohnhaften Begünstigten⁷⁰ ziehen die Vorsorgeeinrichtungen eine Quellensteuer von der Kapitalzahlung ab.⁷¹ Sie überweisen die Quellensteuer an ihren jeweiligen Sitzkanton. Die Vorsorgeeinrichtungen haben für die Mitwirkung beim Steuerbezug gemäss Art. 13 der Quellensteuerverordnung einen Anspruch auf eine Bezugsprovision zwischen zwei bis vier Prozent des Quellensteuerbetrages, wobei die Kantone ihren jeweiligen Ansatz innerhalb dieses vom Bund vorgegebenen Rahmens festlegen. Sie können den Ansatz insbesondere nach Art und Höhe der steuerbaren Einkünfte festlegen.

Die kantonalen Ansätze der Quellensteuer unterscheiden sich erheblich voneinander. Zwölf Kantone wenden dabei einen fixen Steuersatz ohne Progression an.⁷² Fast alle Kantone erheben keine Quellensteuer bei Kapitalzahlungen von weniger als Fr. 1'000.--. Luzern erhebt die Quellensteuer erst ab einer Kapitalzahlung von Fr. 5'000.--, der Kanton Genf ab Fr. 8'500.--.

Der Quellensteuerabzug beinhaltet immer auch die direkte Bundessteuer. Der Quellensteuersatz des Bundes ist progressiv und variiert zwischen 0.25 und 2.60%. Auf Kapitaleistungen über Fr. 725'000.-- beträgt die Quellensteuer einheitlich 2.3% des Bruttoertrages. Dies entspricht einem Fünftel des Verheiratetentarifs bei der ordentlichen Einkommenssteuer.⁷³ Bei der direkten Bundessteuer sind die ersten Fr. 25'000.-- steuerbefreit. Die Einnahmen des Bundes aus der Quellensteuer für Kapitalzahlungen betragen im Jahr 2002 11.1 Mio. Franken. Die Kantone rechnen die Quellensteuer anhand eines Standardformulars gegenüber dem Bund ab.⁷⁴ Die Ablieferung an den Bund wird durch die kantonalen Finanzkontrollen geprüft.

Die Vorsorgeeinrichtung zieht jedoch die Quellensteuer nicht ab, wenn sie keine Kenntnis vom ausländischen Wohnsitz der Begünstigten hat oder wenn die Kapitalzahlung kurz vor dem endgültigen Verlassen der Schweiz überwiesen wird und noch der schweizerische Wohnsitz gilt. Die Frage des Wohnsitzes und die davon abhängige Quellenbesteuerung wird durch die Revisionsstelle der Vorsorgeeinrichtung nicht immer systematisch überprüft. Es ist für die kantonalen Steuerverwaltungen schwierig, im Nachhinein die nichtbezahlte Steuer im Ausland zu erheben.

Die Quellensteuer wird gemäss den meisten Doppelbesteuerungsabkommen zurückerstattet, wenn die Steuerpflichtigen ihren Wohnsitzstaat über die Kapitalzahlung informiert haben. Falls nun der ausländische Staat die Kapitalzahlung nicht besteuert, so geht die Vorsorgeleistung im Ergebnis als steuerfreies Einkommen an die Versicherten über.

⁷⁰ Siehe zur Quellenbesteuerung auch das Kapitel 3.6.

⁷¹ Art. 95 und 96 sowie Art. 5 Abs. 1 Bst. d und e DBG.

⁷² Schweizerische Steuerkonferenz (2002): Die Besteuerung an der Quelle, S. 27. Siehe dazu die Tabelle im Anhang 4.

⁷³ Art. 11 Quellensteuerverordnung. Siehe auch: Schweizerische Steuerkonferenz (2002): Die Besteuerung an der Quelle, S. 26.

⁷⁴ Art. 17 Verordnung über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer.

Empfehlung 4: Verbesserung der Besteuerung von Kapitalzahlungen an Begünstigte mit Wohnsitz im Ausland

Die Eidgenössische Steuerverwaltung ergreift die notwendigen Massnahmen, um die Risiken der Nichtbesteuerung zu minimieren, wenn Vorsorgenehmende einen ausländischen Wohnsitz haben oder ihren Wohnsitz kurz nach der Auszahlung der Kapitalzahlung ins Ausland verlegen (Besteuerungsprozess, entsprechende Empfehlungen an die Kantone). Wenn ausländische Staaten Kapitalzahlungen nicht besteuern, so lässt sich gemäss den heutigen Doppelbesteuerungsabkommen nicht vermeiden, dass diese Leistungen nach der Rückerstattung der Quellensteuer letztlich unversteuert bleiben. Bei Revisionen oder Teilrevisionen der entsprechenden Doppelbesteuerungsabkommen sollte deshalb diese Problematik mit einbezogen werden.

4.5 Kontrolle der vier Besteuerungsprozesse

Die Besteuerung der Kapitalzahlungen wird auf der Ebene der Vorsorgeeinrichtungen und der Kantone kontrolliert.

4.5.1 Kontrolle der Vorsorgeeinrichtungen

Alle Besteuerungsprozesse haben bei den Vorsorgeeinrichtungen ihren Ausgangspunkt. Diese werden durch ihre jeweiligen Kontrollorgane (Treuhand, Revisionsstelle) sowie durch die kantonale bzw. eidgenössische Aufsicht überwacht. Die Revisionsstellen kontrollieren insbesondere auch die Berechnung der ausbezahlten Leistungen, das Erstellen der Meldeformulare und die Ablieferung von Verrechnungs- und Quellensteuer. Die Intensität dieser Kontrollen hängt davon ab, wie der zuständige Revisor das interne Kontrollsystem der Vorsorgeeinrichtung beurteilt und welche Prüfprioritäten er setzt. Die Revisionsstellen können den steuerlichen Aspekten im Rahmen ihrer Prüfung naturgemäss nur einen Teil ihrer Aufmerksamkeit widmen; entsprechend wenig Angaben enthalten ihre Revisionsberichte in der Regel zu diesen Prüfpunkten, so dass die BVG-Aufsichtsbehörden von allfälligen Problemen kaum etwas erfahren.

Die Abteilung Erhebung Verrechnungssteuer und Stempelabgaben V+S der Eidgenössischen Steuerverwaltung führt sogenannte Domizilkontrollen bei den Vorsorgeeinrichtungen durch, wobei nebst deren Meldetätigkeit bezüglich Kapitalleistungen und WEF-Vorbezügen auch die Ablieferung der Verrechnungssteuer und der Stempelabgabe geprüft werden. Für jede geprüfte Vorsorgeeinrichtung verfassen die Inspektoren einen Revisionsbericht. Im Jahre 2002 hat die Abteilung bei 97 Vorsorgeeinrichtungen solche Domizilkontrollen durchgeführt. Aus Ressourcengründen werden die Kontrollen auf grössere Vorsorgeeinrichtungen konzentriert.

Die Befragung von VertreterInnen der Vorsorgeeinrichtungen ergab, dass sie die Domizilkontrollen der Eidgenössischen Steuerverwaltung als sinnvoll und in ihrer Form als angemessen beurteilen. Der dadurch verursachte Aufwand wird als vertretbar betrach-

tet. Die Domizilkontrollen können die Vorsorgeeinrichtungen zudem bei der Fehlersuche und –behebung unterstützen.

Bei der Befolgung der Meldepflicht unterscheiden sich die Vorsorgeeinrichtungen recht stark voneinander. Die Verspätungen gegenüber der gesetzlichen Meldefrist von 30 Tagen sind selten gravierend; bei grossen Sammelstiftungen erfolgt die Meldung gelegentlich erst innert 60 bis 90 Tagen. In sehr seltenen Fällen melden Vorsorgeeinrichtungen erst mit ein bis drei Jahren Verspätung.

Wenn die Eidgenössische Steuerverwaltung von einer Vorsorgeeinrichtung über längere Zeit keine Meldungen erhält, erkundigt sie sich schriftlich. Falls die Vorsorgeeinrichtung darauf nicht reagiert, wird ihr eine Mahnung zugestellt. Der Anteil solcher Fälle am Gesamtvolumen der Meldungen ist jedoch sehr klein, denn bereits auf das erste Schreiben reagieren rund drei Viertel der Vorsorgeeinrichtungen.⁷⁵ Beim verbleibenden Viertel handelt es sich meist um kleine und ältere Vorsorgeeinrichtungen, die nicht professionell verwaltet werden. Die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen nimmt seit der Einführung des BVG-Obligatoriums ab: Im Jahr 2000 gab es noch rund 9'000.⁷⁶

Wenn die Eidgenössische Steuerverwaltung bei Domizilkontrollen Meldungen feststellt, welche ihr nicht zugesandt wurden, beanstandet sie dies, woraufhin die Vorsorgeeinrichtung die betreffenden Kapitalleistungen nachmeldet. Solche Beanstandungen sind ebenfalls selten. Wird die Meldepflicht trotz allem nicht erfüllt, so drohen Sanktionen gemäss Art. 61 des Verrechnungssteuergesetzes. Da die Verjährungsfrist für die Besteuerung von Kapitalleistungen fünf Jahre beträgt, bleibt den Steuerbehörden genügend Zeit, um ihre Forderung auch bei Verzögerungen einzubringen.

4.5.2 Kontrolle der Kapitalzahlungen durch die Kantone

Das Taxationspersonal muss bei der Prüfung der Steuererklärung das Meldeformular mit der Deklaration des Steuerpflichtigen vergleichen. Es ist bei diesem Vergleich jedoch darauf angewiesen, dass die Steuerpflichtigen die Kapitalleistung in ihren Steuererklärungen auch tatsächlich aufführen. Dies geschieht nicht in allen Fällen, weil viele Steuerzahlende sich dieser Pflicht nicht bewusst sind, da sie beim Ausfüllen der Steuererklärung den Kapitalbezug in vielen Fällen bereits versteuert haben und der Sinn der nachträglichen Deklaration für sie nicht nachvollziehbar ist. Die kantonalen Steuerverwaltungen tolerieren in der Regel diese Unterlassung, da das Meldeformular bereits für die Besteuerung ausreicht.

Es kommt gelegentlich vor, dass ein Steuerpflichtiger eine Kapitalzahlung in seiner Steuererklärung deklariert, ohne dass ein Meldeformular bei der zuständigen kantonalen Steuerverwaltung eingetroffen ist. Der Kanton orientiert in solchen Fällen die Eidgenössische Steuerverwaltung, damit diese den Verbleib des Meldeformulars abklärt. In

⁷⁵ Interviews bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

⁷⁶ Pensionskassenstatistik 2002, S. 25-27.

der Regel liegt eine Unterlassung der Meldung durch die Vorsorgeeinrichtung vor; dass Meldeformulare auf dem Postweg verloren gehen, geschieht sehr selten.⁷⁷

Sehr unwahrscheinlich sind Fälle, wo sowohl die Deklaration unterbleibt als auch kein Meldeformular bei der kantonalen Steuerverwaltung eintrifft. In diesem Fall kann das Taxationspersonal aufgrund der Vermögenszunahme beim Steuerpflichtigen indirekt feststellen, dass eine Kapitalzahlung erfolgt sein muss, und zwar insbesondere dann, wenn bei einem neupensionierten Steuerpflichtigen keinerlei Vorsorgeleistungen festgestellt werden, obwohl in früheren Steuererklärungen Abzüge gemacht wurden.

Einzelne öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen von Kantonen und Gemeinden, welche Kapitalzahlungen in ihren Reglementen vorgesehen haben, senden die Meldungen nicht an die Eidgenössische Steuerverwaltung, sondern direkt an die kantonale Steuerverwaltung, sofern der Empfänger innerhalb des betreffenden Kantons wohnt. Bei den kantonalen Vorsorgeeinrichtungen handelt es sich um das Wallis und Schwyz. Diese Direktzustellung der Meldeformulare an die kantonalen Steuerverwaltungen beruht auf Vereinbarungen, welche vor mehreren Jahrzehnten zwischen den kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden getroffen wurden. Damit wird vermieden, dass Meldeformulare von den Kantonen an die Eidgenössische Steuerverwaltung und anschliessend wieder zurückgesandt werden. Da es sich dabei um die Vorsorgeeinrichtungen der Kantone selber handelt, besteht ein geringes Risiko, dass die Meldeformulare nicht an die kantonalen Steuerbehörden weitergeleitet werden, da diese ein Interesse an der korrekten Besteuerung haben. Die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung ausgewiesenen Zahlen über Kapitalbezüge gemäss den Meldeformularen F563 und WEF weisen diese direkt zugestellten Meldungen nicht aus. Aufgrund der kleinen Fallzahlen ist der statistische Fehler jedoch gering.

Gesamtbeurteilung der Besteuerungsprozesse

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat insgesamt einen positiven Eindruck von den verschiedenen Besteuerungsprozessen gewonnen. Sie hält es für unwahrscheinlich, dass bei der Verrechnungssteuer und den Meldeverfahren eine Besteuerung von Kapitaleistungen aus administrativen Gründen unterbleibt. Von dieser Feststellung sind vorsätzliche Betrugsfälle ausgenommen.

⁷⁷ Gemäss Brieflaufzeitenmessung 2002 erreichen 97.3% der A-Post-Briefe den Adressaten am folgenden Werktag, und 98.1% der B-Post innert drei Werktagen. 99.8% aller Briefe werden schliesslich zugestellt (NZZ Nr. 171 vom 26./27.7.2003 S. 13: "Rauchzeichen aus der Mail-Blackbox").

5. Kapitaleleistungen und Vorsorgeschutz

Die Bundesverfassung definiert im Art. 113 Absatz 2a das Ziel, dass die berufliche Vorsorge zusammen mit der Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die "Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise" ermöglichen soll. Die Zweite Säule soll einen Ersatz für das nach dem Eintritt des Versicherungsfalles ausbleibende Erwerbseinkommen darstellen. Artikel 37 Abs. 1 BVG hält deshalb am Grundsatz fest, dass Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen in der Regel als Rente ausgerichtet werden. Dieser Artikel ist jedoch nur eine indikative und nicht um eine imperative Norm, die ein bestimmtes Verhalten verbindlich erzwingen würde.

Kapitalzahlungen können das Vorsorgeziel gefährden, weil sie nicht in jedem Fall bis ans Lebensende reichen. Neben dem finanziellen Risiko der Langlebigkeit gehen beim Kapitalbezug auch das Kapitalmarkt- und das Inflationsrisiko⁷⁸ von der Vorsorgeeinrichtung auf die einzelnen Versicherten über. Eine unzweckmässige Vorsorgesituation ist auch gegeben, wenn die Anspruchsberechtigten das bezogene Alterskapital nicht für die eigene Lebensführung einsetzen, so dass es schliesslich an die Erben fällt.⁷⁹

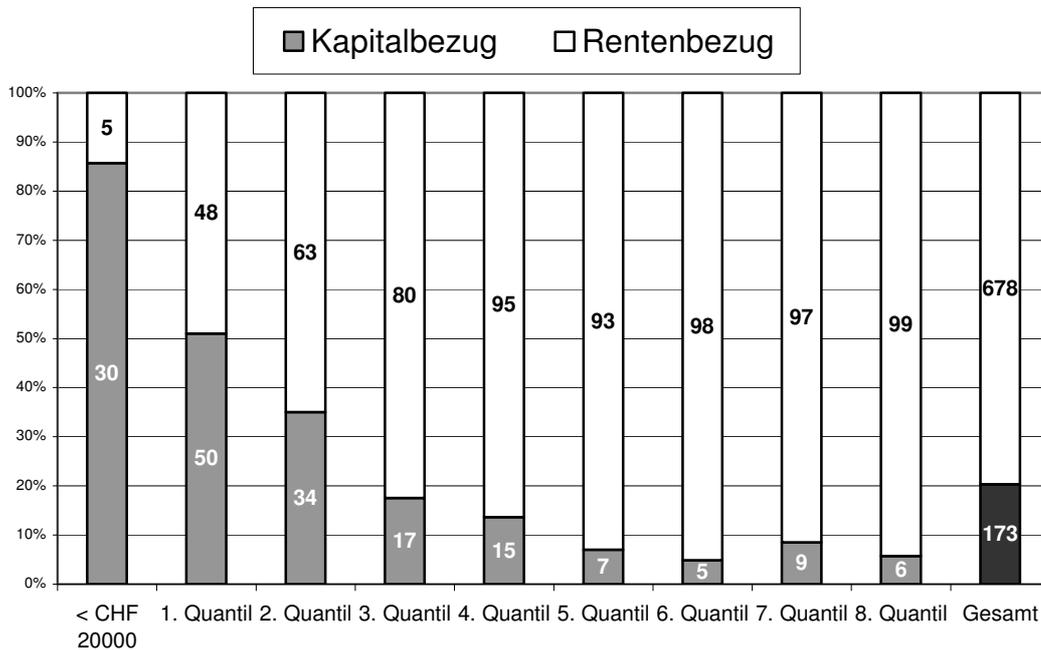
Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschliesslich auf den Bezug des Alterskapitals bei der Pensionierung oder Frühpensionierung.

5.1 Die Grösse des Alterskapitals und die beiden Bezugsformen Rente und Kapital

Um die Wirkungen des Kapitalbezugs auf den Vorsorgeschutz zu beurteilen, ist zunächst zu klären, welche Gruppen häufig ihr Kapital beziehen. Die nachstehende Abbildung zeigt, dass dies vor allem Pensionierte mit kleinen Altersguthaben sind. Dies ist überraschend, denn allgemein wird davon ausgegangen, dass der Kapitalbezug v.a. bei grösseren Altersguthaben aus steuerlichen Gründen geschieht:

⁷⁸ Dieser Übertrag des Teuerungsrisikos auf die Vorsorgenehrenden ist bei allen Kapitalbezügen gegeben, wo als Alternative eine inflationsgeschützte Rente möglich wäre. Der Teuerungsschutz ist bei Renten der Normalfall, da 46% der Renten der Zweiten Säule vollständig der Preisentwicklung angepasst werden und 45% teilweise bzw. in unregelmässigen Abständen. Lediglich 9% der Renten werden nicht der Teuerung angepasst (Pensionskassenstatistik 2000 S. 35). Wie weit bei Altersrenten die gesamte Inflation ausgeglichen wird, kann das paritätische Organ der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung jährlich überprüfen und festlegen, wobei gemäss Art. 36 Abs. 2 BVG die Vorsorgeeinrichtungen die Teuerung im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten auszugleichen haben. Der Nichtausgleich der Teuerung ist eine typische Sanierungsmassnahme, die in Zukunft infolge der Unterdeckungsproblematik möglicherweise häufiger vorkommen wird. Hinterlassenen- und Invalidenrenten müssen aufgrund der Verordnung über die Anpassung der laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten immer an die Preisentwicklung angepasst werden, sofern sie nicht bereits über dem Niveau der entsprechenden BVG-Minimalrenten liegen; Zeitpunkt und Satz der Anpassung werden vom Bundesrat festgelegt.

⁷⁹ Helbling 2000 S. 210.



kleinstes und grösstes Altersguthaben pro Quantil									Gesamt
bis 20'000	1. Quantil	2. Quantil	3. Quantil	4. Quantil	5. Quantil	6. Quantil	7. Quantil	8. Quantil	
1'000	20'000	74'000	159'000	248'000	344'000	462'000	622'000	851'000	N
18'000	72'000	159'000	246'000	342'000	458'000	614'000	835'000	11'788'000	
gleichwertige Monatsrente									851
6	120	440	950	1'490	2'060	2'770	3'730	5'110	
110	430	950	1'480	2'050	2'750	3'680	5'010	72'000	

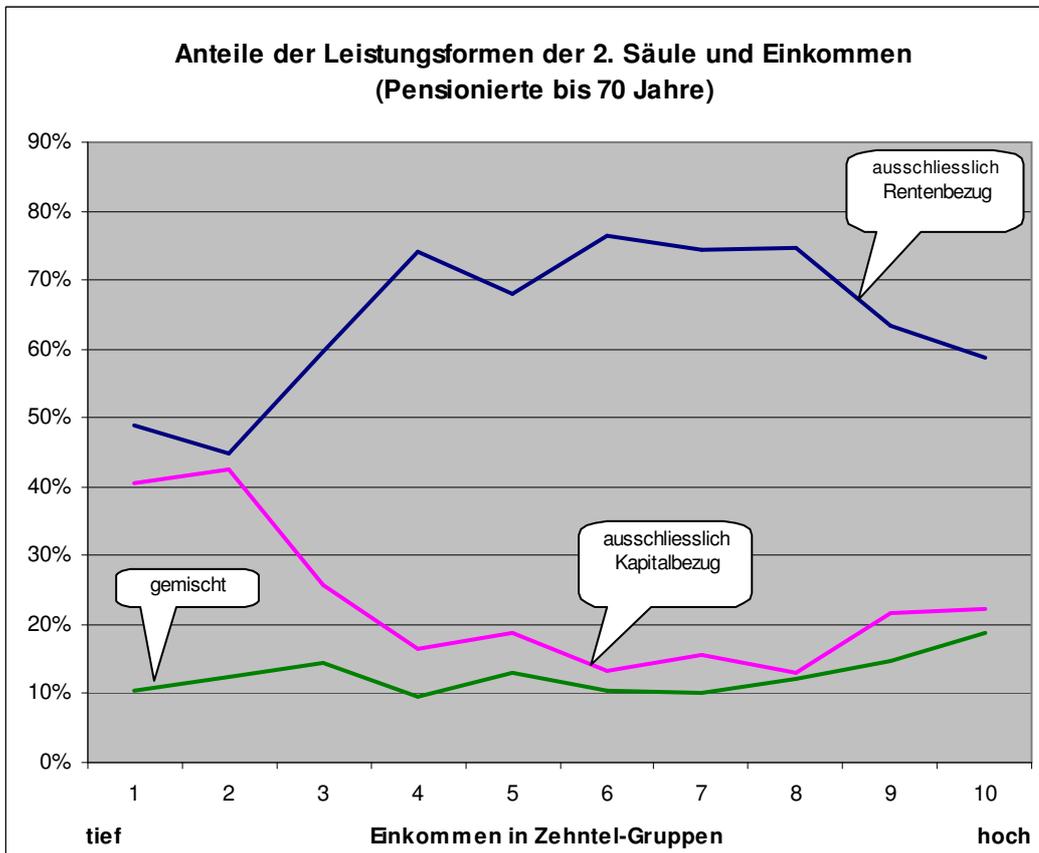
Die Grafik veranschaulicht die prozentuale Häufigkeit des Kapitalbezugs in Abhängigkeit der Altersguthaben, die in acht Klassen (Quantile) gruppiert wurden. Wegen der besseren Übersichtlichkeit wurden dabei Pensionierte weggelassen, welche sich für einen Mix aus Kapital und Rente entschieden haben; wie wir später sehen werden, ist dies eine kleine Gruppe von lediglich 13%. In der Tabelle unter der Grafik sind die kleinsten und grössten Kapitalleistungen pro Quantil angegeben sowie die versicherungstechnisch gleichwertige Monatsrente, auf die dabei verzichtet wurde.⁸¹

Gemäss Artikel 37 Absatz 1 BVG sollte im Normalfall die BVG-Leistung als Rente ausbezahlt werden, doch bei den Pensionierten bis zu einem Altersguthaben von rund 160'000 Franken (Fr. 159'000.-- im 2. Quantil) wird in der Hälfte der Fälle das Kapital ausbezahlt, so dass man für diese Bevölkerungsgruppe nicht von der Rente als Regel sprechen kann.

⁸⁰ Quelle: Datensatz "Übergang in den Ruhestand", SIDOS (2003AD); Berechnungen Büro BASS.

⁸¹ Der für die Rentenberechnung angewandte Umwandlungssatz von 7.2% stützt sich auf die Grundlagen EVK 1980 für Männer im Alter 65 mit einem technischen Zinssatz von 3.5% (Helbling 2000 S. 211). Alle Berechnungsbeispiele in diesem Bericht werden mit diesem Satz vorgenommen, da auch alles verfügbare Zahlenmaterial aus der Zeit vor der Anpassung des Umwandlungssatzes stammt.

Überdurchschnittlich häufig werden Kapitaleistungen auch durch Begünstigte mit den höchsten Altersguthaben bezogen. Dies zeigt sich in der vorherigen Darstellung allerdings kaum, weil möglicherweise einzelne Pensionierte mit hohem Altersguthaben die Befragung verweigert haben. Dass es sich so verhält, bestätigt sich in einer Untersuchung von Bütler und Teppa⁸² sowie anhand des SAKE Vorsorgemoduls 2002, auf dem die nachstehende Darstellung beruht:



Einkommensstärke der Pensionierten gemäss SAKE Vorsorgemodul 2002 ⁸³										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rente	49%	45%	60%	74%	68%	76%	74%	75%	64%	59%
Kapital	41%	43%	26%	17%	19%	13%	16%	13%	22%	22%
gemischt	11%	13%	15%	9%	13%	10%	10%	12%	15%	19%

Bei den besonders einkommensstarken Pensionierten ist neben der Kapitaleistung auch der gemischte Leistungsbezug am häufigsten verbreitet. Mit Anteilen von nur 9%

⁸² Bütler, Monika und Teppa, Federica (2003): The Personal Discount Rate: Evidence from Swiss Pension Funds, Lausanne. Die Daten dieser Untersuchung beruhen auf einer Vollerhebung bei neun grossen schweizerischen Pensionskassen.

⁸³ Im Vorsorgemodul 2002 der SAKE wird das Einkommen als Äquivalenz-Haushalteinkommen definiert. Diese statistisch allgemein anerkannten Grösse erfasst das Haushalteinkommen pro Kopf, wobei Kinder ab 14 Jahren mit 0.5 Erwachsenenäquivalenten und Kinder unter 14 Jahren mit 0.3 Erwachsenenäquivalenten gewichtet werden. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE wird jedes Jahr im 2. Quartal durch das Bundesamt für Statistik durchgeführt. Sie beruht auf einer repräsentativen Stichprobe, welche telefonisch befragt wird. Im Jahr 2002 wurden erstmals im Rahmen eines Zusatzmoduls "Soziale Sicherheit" auch Pensionierte und Frühpensionierte zwischen dem fünfundfünfzigsten und siebzigsten Lebensjahr zu ihrer Altersvorsorge befragt.

bis 19% spielt diese Leistungsform aber bei allen Pensioniertenklassen eine geringere Rolle als der vollständige Kapitalbezug. Dies ist überraschend, liesse sich doch gerade durch die Kombination von Rente und Kapital eine Vorsorge gemäss den individuellen Bedürfnissen verwirklichen, indem beispielsweise die laufenden Lebenshaltungskosten durch die Rente gedeckt werden, so dass der übrige Teil des Altersguthabens frei verwendet werden kann. Doch zeigen auch die Erfahrungen in den USA, dass sich lediglich 9% der Vorsorgenehmenden für einen gemischten Bezug entscheiden.

Aus der überdurchschnittlichen Häufung der Kapitaleistungen bei den sehr kleinen sowie bei den sehr grossen Einkommen und Altersguthaben ergibt sich eine u-förmige Verteilung. Diese lässt sich in der vorangehenden Abbildung am einfachsten an der Komplementärkurve der Rentenbezüge ablesen, die bei mittleren Einkommen deutlich nach oben gewölbt ist.

Es macht im übrigen keinen grossen Unterschied, ob man die Verteilung der Kapitaleistungen im Zusammenhang mit dem Einkommen (wie in der vorangehenden Auswertung der SAKE) oder im Zusammenhang mit dem Alterskapital untersucht, denn das Altersguthaben in der Zweiten Säule darf als zuverlässiger Schätzwert für das Einkommen während der gesamten Lebensarbeitszeit gelten. Es zeigt sich bei beiden Grössen eine u-förmige Verteilung.⁸⁴

5.2 Auswirkungen des Kapitalbezugs auf die Vorsorgesituation

Gemäss Bundesverfassung Art. 113 Absatz 2a soll die berufliche Vorsorge zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die "Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise" ermöglichen. Es stellt sich nun die Frage, ob die Erreichung dieses Ziels auch von der Wahl zwischen Kapital und Rente abhängt. Wenn die Pensionierten sich für das Kapital entscheiden, übernehmen sie die finanziellen Risiken der Langlebigkeit, der Kapitalmärkte und der Preisinflation. Es handelt sich dabei nicht nur um einen Risikotransfer von der Vorsorgeeinrichtung auf die Versicherten, sondern auch um eine Konzentration der Risiken auf den Schultern der einzelnen Vorsorgenehmenden. Bei der Rente werden die Risiken durch die Versicherungsgemeinschaft der Vorsorgeeinrichtung kollektiv getragen. Welche Konsequenzen hat diese Risikoverschiebung?

Zunächst einmal ist zu bemerken, dass die Teuerung in den vergangenen Jahren vernachlässigbar klein blieb. Sie betrug zwischen 1995 bis 2001 durchschnittlich nur 0.8% pro Jahr und hat das bezogene Kapital nicht gefährdet.⁸⁵

Zudem ist davon auszugehen, dass der Kapitalbezug im allgemeinen zu einer kurz- und mittelfristig problemlosen Vorsorgesituation führt. Allfällige ungünstige Auswirkungen sind erst mehrere Jahre nach dem Bezug zu erwarten, wenn das Kapital zur Neige geht. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat deshalb bei der Auswertung der Daten-

⁸⁴ Siehe dazu im Anhang 5 die Auswertung von Bütler und Teppa 2003.

⁸⁵ Landesindex der Konsumentenpreise.

bank "Übergang in den Ruhestand" nur Pensionierte und Frühpensionierte mit einer Zweiten Säule in die Analyse einbezogen, die ihren Ruhestand im Zeitraum zwischen 1994 bis 1999 antraten. Bis zur Datenerhebung im Jahr 2002 ergibt dies zwar eine kurze Zeitspanne für die Evaluierung eines möglicherweise negativen Einflusses der Kapitalzahlungen, doch insbesondere kleinere Altersguthaben können in diesem Zeitraum durchaus aufgebraucht worden sein. Es stehen gegenwärtig keine weiter zurückreichenden Daten zur Verfügung. Zudem sind vor 1992 erst Durchschnittsbeträge zwischen Fr. 32'000.-- bis Fr. 68'000.-- als Kapital ausbezahlt worden, welche die monatliche BVG-Renten um Fr. 190.-- bis Fr. 400.-- schmälerten. Von diesem Rentenausfall ist kaum ein messbar negativer Einfluss auf die Vorsorgesituation zu erwarten.

Im weiteren wurden nur Pensionierte in die Auswertung einbezogen, für welche das Guthaben in der Zweiten Säule eine wichtige Rolle bei der Vorsorge spielt. Deshalb wurden Fälle mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von mehr als Fr. 4'000.-- aus der Datenbank entfernt, wenn gleichzeitig ein Altersguthaben von weniger als Fr. 160'000.-- vorlag. Dabei kann es sich beispielsweise um Selbständigerwerbende handeln, welche ihre Vorsorge vor allem ausserhalb der Zweiten Säule aufgebaut haben. Auch Teilzeitarbeitende können diese Bedingungen erfüllen, wenn ihre materielle Lage wesentlich von der Vorsorgesituation des Lebenspartners bestimmt wird. Aufgrund dieser Kriterien wurden 32 Fälle aus der Datenbank ausgeschlossen, was rund 3% aller Antwortenden entspricht. Bei den verbleibenden 97% der Fälle gehen wir davon aus, dass die Altersvorsorge zu einem wesentlichen Teil von der Zweiten Säule mitbestimmt wird (N = 918).

Zudem werden Altersguthaben von weniger als Fr. 20'000.-- separat betrachtet, weil hier die Vorsorgeeinrichtungen von sich aus das Kapital auszahlen können und Teilzeitarbeitende überdurchschnittlich hoch vertreten sein dürften.

5.2.1 Kapitaleistung und Lebensstandard

Bei der Erhebung der Datenbank "Übergang in den Ruhestand" wurde nach der Entwicklung der Einkommen und dem Zurechtkommen mit dem Haushalteinkommen nach der Pensionierung gefragt. Die Antworten zeigen vor allem Unterschiede zwischen den verschiedenen Altersguthaben: Das Viertel der Pensionierten mit den höchsten Guthaben berichtet nur in rund 52% der Fälle von einer Verschlechterung der Einkommenssituation, während dies beim Viertel mit den kleinsten Altersguthaben rund 66% sind.

Deutlicher sind die Unterschiede zwischen dem ökonomisch stärksten bzw. schwächsten Viertel der Pensionierten in bezug auf das Zurechtkommen mit dem Haushalteinkommen nach der Pensionierung, da rund 61% aus dem Viertel mit den höchsten Altersguthaben mit "keinerlei Probleme" geantwortet haben, während dies beim Viertel mit den kleinsten Altersguthaben lediglich 15% sind. Die Antwortverteilung ist in beiden Fällen linear: je grösser also das Altersguthaben ist, desto günstiger sieht die Vorsorgesituation aus. Die einzige Ausnahme davon bildet die Gruppe mit einem Altersguthaben von weniger als Fr. 20'000.--: Diese Begünstigten haben eine mindestens so gute oder gar bessere Vorsorgesituation wie jene im ökonomisch schwächsten Viertel. Ver-

mutlich ist dies auf eine Überrepräsentation von Teilzeitarbeitenden innerhalb dieser Gruppe zurückzuführen, womit das hier erzielte Einkommen in vielen Fällen einen Nebenverdienst darstellt und die Vorsorge hauptsächlich aus anderen Quellen bestritten wird.

Sowohl bei der Entwicklung der Einkommen und dem Zurechtkommen mit dem Haushalteinkommen nach der Pensionierung zeigten sich für die Gesamtheit aller Antwortenden keine signifikanten Unterschiede zwischen Renten- und KapitalbezügerInnen. Die Vorsorgesituation wird insofern nicht von der Bezugsform, sondern hauptsächlich von der Höhe des Alterskapitals bestimmt. Ob Kapitalbezüge auch für Pensionierte mit kleinem Alterskapital keine Nachteile bringen, ist nicht auszuschliessen. Dieser Vorbehalt bei wirtschaftlich Schwächeren ist mit Blick auf eine Evaluation der WEF-Vorbezüge notwendig: Sie zeigte, dass 13% der WEF-Vorbezüger mit einem Haushaltseinkommen von weniger als Fr. 60'000.-- sich wegen dem Vorbezug finanziell erheblich einschränken mussten. Bei Haushaltseinkommen über Fr. 60'000.-- waren dies nur 2%.⁸⁶

5.2.2 Kapitaleistung und KVG-Prämienverbilligungen

Als nächstes überprüfte die EFK, ob die Leistungsform der Zweiten Säule mit der Beanspruchung von verschiedenen öffentlichen Leistungen durch die Pensionierten zusammenhängt. Bei der Anwendung dieser Vergleichsgrösse gehen wir von der Annahme aus, dass die Vorsorgesituation um so besser ist, je weniger die Pensionierten auf staatliche Leistungen angewiesen sind. Der Vorteil dieses Massstabs besteht darin, dass das Vorsorgeziel anhand konkreter Tatbestände überprüft wird, während es sich bei den zwei vorher betrachteten Grössen – insbesondere beim Zurechtkommen mit dem Haushaltseinkommen – um subjektiv interpretierbare Variablen handelt. Allerdings werden so auch Unterschiede bei der Zielerreichung erst ab jenem Punkt sichtbar, wo eine öffentliche Leistung beansprucht wird; bei den sensibleren Grössen der Entwicklung der Einkommen und dem Zurechtkommen mit dem Haushaltseinkommen nach der Pensionierung konnten sich hingegen schon vorher Unterschiede der Vorsorgesituation in den Antworten der Befragten niederschlagen.

Als erstes betrachten wir den Zusammenhang zwischen den Beiträgen zur Verbilligung der KVG-Prämien und der Bezugsform des Altersguthabens der Zweiten Säule. Damit sollen Anspruchsberechtigte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen entlastet werden. Zu diesem Zweck gewährt der Bund den Kantonen jährliche Beiträge, welche diese aus eigenen Mitteln aufzustocken haben. Die Berechnung der Beiträge regeln die Kantone, weshalb die Bemessungsgrundlagen - die Grenzen für das massgebende Einkommen und Vermögen - von Kanton zu Kanton erheblich variieren.⁸⁷

⁸⁶ Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien (2003): Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), Forschungsbericht Nr. 17/03 des Bundesamtes für Sozialversicherung, S. 46.

⁸⁷ Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2002, S. 13.

Die Kapitalbezüge aus der Zweiten Säule haben gemäss der Datenbank "Übergang in den Ruhestand" keinen signifikanten Einfluss auf die Prämienverbilligungen. Lediglich bei den Pensionierten mit einem kleinen Altersguthaben von Fr. 1'000.-- bis zu Fr. 159'000.-- zeigt sich ein nennenswerter Unterschied, wo 26% der KapitalbezügerInnen KVG-Prämienverbilligungen erhalten, versus nur 15% bei den RentenbezügerInnen:

Auszahlung kleiner Altersguthaben und KVG-Prämienverbilligungen

Subgruppe Altersguthaben von Fr. 1'000.-- bis Fr. 159'000.-- (alle Pensionierten bis und mit zweitem Quantil)		Bezugsart	
		Kapital	Rente
Bezug von Krankenkassen- Prämienverbilligungen im Haushalt	Nein, keine Prämienverbilligungen	74%	85%
	Ja, Haushalt bezieht Prämienverbilligung	26%	15%
Gesamt		100%	100%

(Quelle: Datenbank "Übergang in den Ruhestand", Auswertungen Büro BASS)

Der Unterschied zwischen Kapital- und Rentenform zeigt die erwartete Richtung, doch ist er statistisch nicht signifikant.⁸⁸ Ein kleiner Teil der Differenz dürfte zudem auf das etwas höhere Altersguthaben der RentenbezügerInnen in dieser Subgruppe zurückzuführen sein; der Mittelwert liegt bei den RentenbezügerInnen bei Fr. 57'800.-- versus Fr. 52'400.-- bei den KapitalbezügerInnen, was Monatsrenten von Fr. 350.-- bzw. Fr. 315.-- entspricht.

Bei der Interpretation ist jedoch v.a. zu beachten, dass die Datenbank "Übergang in den Ruhestand" auf der Befragung von Pensionierten beruht, deren Eintritt in den Ruhestand zum Zeitpunkt der Datenerhebung erst drei bis acht Jahre zurücklag. Das Risiko der Langlebigkeit wirkt sich hingegen erst in der zweiten Hälfte der Pensionierung deutlich aus, falls das bezogene Kapital mehr oder weniger aufgebraucht wurde und die Pensionskassenrente fehlt. Wie sich der nicht signifikante Unterschied zwischen Renten- und KapitalbezügerInnen in Zukunft entwickeln wird, ist eine offene Frage. Zu beachten ist zudem, dass die Befragten oft ungenaue Angaben machten bzw. sich nicht mehr erinnern konnten, ob sie eine KVG-Prämienverbilligung erhalten hatten oder nicht.

5.2.3 Kapitaleistungen und Ergänzungsleistungen an Pensionierte

Ergänzungsleistungen (EL) werden an Personen mit einer AHV- oder IV-Rente ausgerichtet, wenn sie in der Schweiz wohnen und ihr Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht deckt. Sie sind ein rechtlicher Anspruch und keine Fürsorge oder Sozialhilfe. Ergänzungsleistungen bestehen aus zwei Kategorien: den jährlichen Leistungen und der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Im weiteren wird unterschieden zwischen Personen, die zu Hause bzw. in einem Heim leben. Alle Ergänzungsleis-

⁸⁸ Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson erreicht lediglich den Wert von 11%. Um von einem statistisch signifikanten Unterschied sprechen zu können, wird allgemein ein Wert von 5% vorausgesetzt.

tungen werden durch die Kantone ausgerichtet. Anders als die KVG-Prämienverbilligungen werden die Ergänzungsleistungen dabei landesweit grundsätzlich einheitlich berechnet.⁸⁹ Der individuelle Anspruch auf EL entspricht der Differenz zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen pro Jahr. Dazu ein Beispiel:

Alleinstehende Rentnerin, zu Hause lebend:

anrechenbare Einnahmen pro Jahr:		anerkannte Ausgaben pro Jahr:	
AHV-Rente	Fr. 19'346.--		
Pensionskassenrente	Fr. 3'600.--	allg. Lebensbedarf	Fr. 17'300.--
Vermögensverzehr ⁹⁰	Fr. 1'500.--	Brutto-Mietzins	Fr. 11'830.--
<u>Vermögensertrag</u>	<u>Fr. 2'000.--</u>	<u>Krankenkassenprämien</u>	<u>Fr. 2'568.--</u>
	Fr. 26'446.--		
<u>Ergänzungsleistung</u>	<u>Fr. 5'252.--</u>		
TOTAL	Fr. 31'698.--	TOTAL	Fr. 31'698.--
=====		=====	

Rund 11% der Altersrentner erhalten Ergänzungsleistungen. Ende 2001 bezogen 137'700 Personen Ergänzungsleistungen zur AHV.⁹¹ Sie gehen damit an eine wesentlich kleinere Gruppe als die Verbilligungsbeiträge an die Krankenkassenprämien. Nur 9% der BezügerInnen einer KVG-Prämienverbilligung erhalten auch Ergänzungsleistungen. Die EmpfängerInnen von EL erhalten jedoch 23% aller Prämienverbilligungsgelder, weil ihnen immer die gesamte Prämie vergütet wird, andern BezügerInnengruppen hingegen meistens nur ein Teilbetrag.⁹²

In der Datenbank "Übergang in den Ruhestand" beziehen 14% aller Pensionierten eine Verbilligung der KVG-Prämien, jedoch erhalten nur gut 3% Ergänzungsleistungen. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Datenbank ausschliesslich Pensionierte enthält, welche zum Zeitpunkt der Befragung erst seit drei bis acht Jahren im Ruhestand waren; Langzeitpensionierte und HeimbewohnerInnen sind darin nicht enthalten bzw. unterrepräsentiert. Die EL-Bezugsquote der 65- bis 70jährigen beträgt im Durchschnitt 6%. Erwartungsgemäss gehen die Ergänzungsleistungen insbesondere an jenes Achtel der Pensionierten mit den kleinsten Altersguthaben; innerhalb dieser Gruppe sind dies rund 14%. Auch die Pensionierten mit einem Altersguthaben von weniger als Fr. 20'000.-- erhalten in rund 11% der Fälle eine Ergänzungsleistung. Dass die Bezugsquote dieser Gruppe kleiner ist als bei den Pensionierten mit einem Altersguthaben zwischen Fr. 20'000.-- bis Fr. 72'000.-- ist wieder ein Hinweis darauf, dass manche Pensionierten mit weniger als Fr. 20'000.-- Altersguthaben noch über andere

⁸⁹ Die Ausnahmen von dieser Regel bilden die Pauschalbeträge für die obligatorische Krankenversicherung, die durch den Bund für jeden Kanton einzeln festgelegt werden, sowie die Sonderregelungen von Art. 5 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG).
⁹⁰ Als Vermögensverzehr werden in der Regel 10% des anrechenbaren Vermögens betrachtet. Die ersten Fr. 25'000.-- bei Alleinstehenden bzw. Fr. 40'000.-- bei Verheirateten gelten als Freibetrag. Die Kantone können gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b ELG den Vermögensverzehr bei Altersrentnerinnen und -rentnern in Heimen und Spitälern auf höchstens 20% erhöhen.
⁹¹ Bundesamt für Sozialversicherung (2002): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, S. 1-2.
⁹² Ebenda S. 13.

Quellen für die Finanzierung des Lebensabends verfügen. Die Pensionierten mit einem Altersguthaben von über Fr. 72'000.-- erhalten noch in rund 1% der Fälle Ergänzungsleistungen.

Vergleicht man die EL-BezügerInnen bezüglich der gewählten Leistungsform der Zweiten Säule, so ergeben sich für die Gesamtheit aller Pensionierten erwartungsgemäss keine signifikanten Unterschiede zwischen Renten- und Kapitalbezug, da die Ergänzungsleistungen ausschliesslich an wirtschaftlich schwache Pensionierte gehen. Lediglich bei den Pensionierten mit einem kleinen Altersguthaben von Fr. 1'000.-- bis zu Fr. 159'000.-- zeigt sich ein nennenswerter Unterschied, wo 13% der KapitalbezügerInnen Ergänzungsleistungen erhalten, versus nur 7% bei den RentenbezügerInnen:

Auszahlung kleiner Altersguthaben und Ergänzungsleistungen

Subgruppe Altersguthaben von Fr. 1'000.-- bis Fr. 159'000.-- (alle Pensionierten bis und mit zweitem Quantil)		Bezugsart	
		Kapital	Rente
Bezug von Ergänzungsleistungen	Ja, bezieht Ergänzungsleistungen	15 13%	8 7%
	Nein, bezieht keine Ergänzungsleistungen	99 87%	108 93%
Gesamt		114 100%	116 100%

(Quelle: Datenbank "Übergang in den Ruhestand", Auswertungen Büro BASS)

Der Unterschied zwischen Renten- und Kapitalbezug geht in die erwartete Richtung, jedoch ist er statistisch nicht signifikant.⁹³ Ein kleiner Teil der Differenz dürfte zudem – wie schon bei den KVG-Prämienverbilligungen – auf das etwas höhere Altersguthaben der RentenbezügerInnen zurückzuführen sein; der Mittelwert liegt bei den RentenbezügerInnen bei Fr. 57'800.-- versus Fr. 52'400.-- bei den KapitalbezügerInnen; dies entspricht Monatsrenten von Fr. 350.-- bzw. Fr. 315.--.

Ein weiterer Grund für den Unterschied zwischen Renten- und Kapitalbeziehenden dürfte die Berechnungsweise der Ergänzungsleistungen sein. Beim EL-Anspruch werden persönliche Einnahmen und Lebenshaltungskosten so berücksichtigt, dass mit der Ergänzungsleistung ein bestimmtes Mindesteinkommen erreicht wird (siehe das Berechnungsbeispiel auf der vorherigen Seite). Bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistung erhöht jeder BVG-Rentenfranken das persönliche Einkommen, und entsprechend reduziert sich der EL-Anspruch um einen Franken. Beim Vermögen hingegen gibt es Freibeträge von Fr. 25'000.-- für Alleinstehende bzw. Fr. 40'000.-- für Ehepaare. Erst ein Vermögen oberhalb dieser Grenzen senkt den Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Diese Freibeträge entsprechen monatlichen BVG-Renten von Fr. 150.-- bzw. Fr. 240.--, welche durch höhere Ergänzungsleistungen ausgeglichen werden.⁹⁴ Ein kleiner Teil des Unterschieds zwischen Kapital und Rente dürfte auf diesen Berechnungseffekt zurückzuführen sein.

⁹³ Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson erreicht lediglich Wert von 11%. Um von einem statistisch signifikanten Unterschied sprechen zu können, wird allgemein ein Wert von 5% vorausgesetzt.

⁹⁴ Gerechnet mit einem Umwandlungssatz von 7.2% für Kapitalbezüge von Fr. 25'000.-- bzw. Fr. 40'000.--.

Bei der Interpretation der Zahlen ist aber v.a zu beachten, dass die Datenbank "Übergang in den Ruhestand" auf der Befragung von Pensionierten beruht, deren Eintritt in den Ruhestand zum Zeitpunkt der Datenerhebung erst drei bis acht Jahre zurücklag. Die Ergebnisse reflektieren deshalb erst knapp die erste Hälfte der durchschnittlichen Pensionierungsdauer. Das Risiko der Langlebigkeit wird sich voraussichtlich erst in der zweiten Hälfte der Pensionierung deutlicher auswirken, falls das bezogene Kapital mehr oder weniger aufgebraucht wurde und die entsprechende Pensionskassenrente fehlt.

Welche Konsequenzen der Kapitalbezug nach mehr als acht Pensionierungsjahren haben wird, lässt sich gegenwärtig anhand repräsentativer Stichproben noch nicht beantworten, denn der durchschnittliche Kapitalbezug bei Pensionierung stieg erst gegen Ende der 1990er Jahre auf über Fr. 100'000.-- an, was einem Rentenausfall von monatlich Fr. 600.-- entspricht.⁹⁵ Eine repräsentative Datenerhebung bei Langzeitpensionierten würde deshalb im gegenwärtigen Zeitpunkt kaum eine aussagekräftige Zahl von Fällen mit nennenswerten Rentenausfällen enthalten. Kapitalleistungen von bedeutsamer Anzahl und Grösse sind noch zu neu, um die Langzeitfolgen empirisch abschätzen zu können.

Für einen nachteiligen Einfluss des Kapitalbezugs sprechen deshalb weniger die heute verfügbaren Zahlen als vielmehr die Erfahrungen der mit Ergänzungsleistungen befassten Stellen. Ein Kapitalbezug von Fr. 100'000.-- wird gemäss den Beobachtungen der durch die EFK interviewten EL-Fachleute häufig innert wenigen Jahren konsumiert. Sofern die betreffende Person das Kapital dabei für sich selber einsetzt und nicht z.B. an die Kinder verschenkt, reduziert der rasche Vermögensabbau den EL-Anspruch nicht. So kann der Kapitalbezug wegen der fehlenden Pensionskassenrente nach einigen Jahren zu höheren Ergänzungsleistungen führen. Einschränkend ist zu sagen, dass dies ausschliesslich für Vermögen von weniger als Fr. 200'000.-- zutrifft. Höhere Vermögensbeträge haben einen gegenteiligen Effekt, da ein Vermögen über Fr. 25'000.-- bei Alleinstehenden (bzw. über Fr. 40'000.-- bei Paaren) bei der Berechnung des EL-Anspruchs zu 10% als Einkommen angerechnet werden (siehe dazu wiederum das vorherige EL-Berechnungsbeispiel). Deshalb sind Ergänzungsleistungen unwahrscheinlich, solange ein Vermögen von deutlich über Fr. 100'000.-- vorhanden ist. In den ersten Pensionsjahren kann deshalb ein entsprechender Kapitalbezug den EL-Anspruch vorübergehend reduzieren.

Aus der Sicht der Anspruchsberechtigten mit kleinem Altersguthaben kann die Kapitalleistung vorteilhafter sein, weil diese Bezugsform den Anspruch auf staatliche Leistungen weniger schmälert als der Rentenbezug, der das anrechenbare Einkommen erhöht und deshalb immer eine entsprechend kleinere EL bewirkt. Angesichts der besonders zahlreichen Kapitalbezüge bei Pensionierten mit kleinem Altersguthaben kann man sich fragen, ob nicht das Vorsorgekapital absichtlich bezogen wird, um sich damit in den frühen Pensionsjahren einen höheren Lebensstandard als mit der Rente zu leisten und sich nach dem Konsum des Vorsorgevermögens das fehlende Einkommen vom Staat ersetzen zu lassen. Dieses aus Sicht der Allgemeinheit unerwünschte Verhalten

⁹⁵ Pensionskassenstatistiken bis ins Jahr 2000.

ist wahrscheinlich selten ein bewusst kalkuliertes Motiv zum Kapitalbezug, weil dafür ein guter Informationsstand bei den Pensionierten erforderlich wäre. Gerade die Pensionierten mit kleinem Altersguthaben sind jedoch generell schlecht über die finanziellen Aspekte der Pensionierung informiert.⁹⁶ Viele Anspruchsberechtigte wissen insbesondere über die Berechnungsweise der EL kaum Bescheid.⁹⁷ Zudem ist bekannt, dass viele Pensionierte ihren berechtigten Anspruch auf Ergänzungsleistungen nicht geltend machen.⁹⁸ Kritisch mag man dagegen einwenden, dass Detailkenntnisse über staatliche Leistungen für ein allfälliges Trittbrettfahren nicht unbedingt erforderlich sind; es genügt die Gewissheit, dass die Allgemeinheit einen minimalen Lebensstandard garantiert, auch nachdem das persönliche Alterskapital allenfalls konsumiert wurde.

Letztlich stehen für die EFK aber nicht die bewussten und unbewussten Gründe für den häufigen Bezug von Kapitalleistungen bei kleinen Altersguthaben im Vordergrund, sondern deren Auswirkungen auf die Vorsorgesituation. Die mit Ergänzungsleistungen befassten Stellen stimmten bei den Interviews der EFK darin überein, dass Kapitalleistungen aufgrund des raschen Vermögensverbrauchs zu mehr Ergänzungsleistungen führen. Das BSV hat im Jahr 2001 eine schriftliche Umfrage bei EL-Stellen durchgeführt, bei der diese u.a. vorschlugen, Kapitalzahlungen der Zweiten Säule zu beschränken.⁹⁹ Das BSV hat diesen Verbesserungsvorschlag jedoch nicht in die erste BVG-Revision eingebracht, weil das Problem als materiell zu gering eingeschätzt wurde. Der Kanton Genf hingegen zahlt seine kantonalen Ergänzungsleistungen nur aus, wenn die Anspruchsberechtigten entweder keinen Kapitalbezug aus der Zweiten Säule getätigt haben oder allenfalls bezogenes Kapital wieder in eine Vorsorgeeinrichtung des Kantons einbringen und als Rente beziehen.

Beurteilung

Kapitalleistungen führen bei Altersguthaben von weniger als Fr. 100'000.-- wahrscheinlich bereits heute zu etwas höheren staatlichen Leistungen, weil kleine Kapitalbeträge relativ rasch aufgebraucht werden und die fehlende Pensionskassenrente mehr staatliche Zahlungen auslöst. Vorsorgeguthaben bis zu 160'000 Franken werden in der Hälfte der Fälle ausschliesslich in Kapitalform bezogen. Bei Ergänzungsleistungen lässt sich aufgrund der landesweit einheitlichen Berechnungsweise der Unterschied zwischen Kapital und Rente besser nachvollziehen als bei KVG-Prämienverbilligungen, die kantonal unterschiedlich berechnet werden. Von den staatlichen Leistungen geht ein unerwünschter Anreiz für die Wahl des Kapitals aus. Der bisher feststellbare Unterschied zwischen Kapital- und Rentenbezug ist vermutlich deshalb schwach, weil er auf der Befragung von Kurzzeitpensionierten beruht, die erst im Zeitraum zwischen 1994 bis 1999 in den Ruhestand traten. Wie sich die Vorsorgesituation in der zweiten Hälfte des Ruhestandes insbesondere bei den zahlreichen BezügerInnen von kleinen Vorsorgeguthaben entwickeln wird, ist eine offene Frage.

⁹⁶ Siehe das Kapitel "Die Motive der Begünstigten beim Bezug von Vorsorgeleistungen".

⁹⁷ Interviews der EFK bei Stellen, die mit der Durchführung der Ergänzungsleistungen befasst sind.

⁹⁸ Villard, Isabelle: Warum werden Ergänzungsleistungen nicht beansprucht? In: Soziale Sicherheit 1/2003, S. 30 – 32.

⁹⁹ Huber, François: Ergänzungsleistungen zur AHV und IV: Umfrage bei den kantonalen EL-Stellen. In: Soziale Sicherheit 3/2001, S. 139.

Finanzielle Flexibilität hängt in erster Linie von der Frage ab, ob nach der Deckung der Lebenshaltungskosten noch Gelder frei verfügbar sind; ob diese freien Mittel aus Kapital oder Rente stammen, ist sekundär. Der Kapitalbezug bringt den Versicherten erst mehr persönlichen Gestaltungsspielraum, wenn dieses Kapital nicht vollständig für die laufenden Kosten aufzuwenden ist. Erst nach der Deckung der Lebenshaltungskosten eröffnet ein Kapitalbezug mehr individuellen Gestaltungsspielraum als die Rente. Der teilweise Kapitalbezug in Höhe der frei verfügbaren Mittel hat den Vorteil, dass ein beträchtlicher Teil der Vorsorgerisiken Langlebigkeit, Kapitalmarkt und Inflation nicht auf die einzelnen Begünstigten transferiert wird, sondern bei der risikofähigeren Vorsorgeeinrichtung verbleibt.

Empfehlung 5: Auszahlung gewisser Mindestleistungen ausschliesslich in Rentenform

Dass gemäss Art. 37 Abs. 1 BVG die Leistungen der Zweiten Säule grundsätzlich in Rentenform zu erbringen sind, ist angesichts der häufigen Kapitalbezüge bei kleinen Altersguthaben zu konkretisieren. Der Bundesrat soll eine Arbeitsgruppe beauftragen, die Möglichkeit und die Konsequenzen zu studieren, einen Teil oder die Gesamtheit der Leistungen des BVG-Obligatoriums bei der Pensionierung ausschliesslich in Rentenform auszuzahlen.

5.2.4 Kapitalzahlungen und Anlagerisiko

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Anspruchsberechtigte Kapitalbezüge getätigt, um vom jahrelangen Boom am Aktienmarkt zu profitieren. Angesichts der Kurseinbrüche in den Jahren 2000 bis 2002 stellt sich die Frage, wie sich dies ausgewirkt hat. Die Eidgenössische Finanzkontrolle vergleicht deshalb die Entwicklung der Kapital- und Rentenzahlungen der Zweiten Säule mit jener des Aktienmarktes in den Jahren von 1997 bis 2002:

Entwicklung der Leistungsformen der Zweiten Säule und des Aktienmarktes¹⁰⁰

Jahr	Kapitalleistungen ¹⁰¹		Barauszahlungen ¹⁰²		Wohn-eigentums-förderung		TOTAL aller Kapitalbezüge		Renten Zweite Säule		Aktienmarkt ¹⁰³
1997	3'000		1'700		1'562		6'262		13'200		40.7%
1998	2'988	-0.4%	1'124	-33.9%	1'668	6.8%	5'780	-7.7%	14'450	9.5%	16.4%
1999	3'200	7.1%	1'200	6.8%	1'925	15.4%	6'325	9.4.2%	15'300	5.9%	28.9%
2000	3'910	22.2%	2'567	113.9%	2'013	4.6%	8'490	34.2%	16'326	6.7%	0.0%
2001	4'700	20.2%	2'800	9.1%	2'546	26.5%	10'046	18.3%	17'500	7.2%	-18.2%
2002	3'525	-25.0%	2'629	-6.1%	2'311	-9.2%	8'465	-15.7%	18'173	3.8%	-25.2%

Wie die Sozialversicherungsstatistik bereits seit 1992 zeigt, entwickeln sich die Renten- und Kapitalzahlungen langfristig weitgehend linear.¹⁰⁴ Während jedoch die Renten von Jahr zu Jahr kontinuierlich zunahmen, kam es bei den Kapitalzahlungen zu starken Schwankungen (siehe fünfte Spalte "TOTAL aller Kapitalbezüge"). Die Kapitalleistungen (siehe zweite Spalte) sind in den Jahren von 1997 bis 1999 etwas weniger stark gewachsen als die Renten der Zweiten Säule. Die Barauszahlungen gingen 1998 stark zurück und verharrten 1999 auf tiefem Niveau. Die Entwicklung der WEF-Bezüge war in diesem Zeitraum vor allem durch eine Zunahme von 15.4% im Jahre 1999 geprägt. An der Totalspalte lässt sich schliesslich ablesen, dass die Kapitalbezüge als ganzes zwischen 1997 bis 1999 sogar etwas weniger zunahmen als die Renten der Zweiten Säule. Der Aktienmarkt hingegen stieg in diesen Jahren stark an und erreichte im Jahr 2000 spekulative Höchststände.

Bei den Kapitalbezugsgründen kam es erst im Jahr 2000 zu ausserordentlichen Zunahmen. Das dabei erreichte Niveau wurde im Jahr 2001 insgesamt noch überboten. Total wurden in den Jahren 2000 und 2001 jeweils rund 3 Milliarden bzw. rund 50% mehr Kapitalbezüge aus der Zweiten Säule getätigt als im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 1999.¹⁰⁵ Der Aktienmarkt hingegen setzte im Jahr 2000 zum grössten Kursrückgang seit der Weltwirtschaftskrise an. Die Kapitalzahlungen nahmen jedoch erst im Jahr 2002 ab und näherten sich wieder den Verhältnissen der Jahre 1997 bis 1999 an. Auch die Anzahl der gemeldeten Bezüge ging zurück; die Schwankungen bei den Zahlungen wird deshalb kaum durch einzelne Ausreisser mit sehr hohen Beträgen verursacht: Im Jahr 2000 verarbeitete die Eidgenössische Steuerverwaltung noch 126'373 Meldefomulare für Kapitalleistungen aus den Säulen 2 und 3a. Im Jahr 2001 waren es noch 110'066 Formulare (- 13%), 2002 noch 101'633 (-8%). Erst im Jahr 2003 kam es

¹⁰⁰ Leistungen in Millionen Franken.

¹⁰¹ Unter dem Begriff Kapitalleistungen werden Kapitalbezüge für Alter, Invalidität oder Tod zusammengefasst.

¹⁰² Unter dem Begriff Barauszahlung werden Kapitalbezüge für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, beim endgültigen Verlassen der Schweiz oder bei Guthaben von weniger als einem Jahresbeitrag zusammengefasst.

¹⁰³ Die hier angegebene Aktienmarktentwicklung beruht je hälftig auf dem *Swiss Performance Index (SPI)* und dem *MSCI Worldindex* in Schweizer Franken, welcher die Entwicklung der weltweiten Aktienmärkte widerspiegelt. Beide Aktienindizes beinhalten auch die Dividenden. Die Gewichtung soll den Aktienmix eines durchschnittlichen schweizerischen Anlegers wiedergeben. Die besonders spekulativen Technologie- und Telecomaktien sind in diesem Mischindex nur schwach vertreten.

¹⁰⁴ Pensionskassenstatistik 2000, S. 15.

¹⁰⁵ Durchschnitt der Jahre 1997 bis 1999 6'122 Mio., Durchschnitt der Jahre 2000 und 2001 9'268 Mio..

auf tiefem Niveau wieder zu einer leichten Zunahme (104'256 Meldeformulare, +3%). Die Aktienkurse stiegen in diesem Jahr hingegen zwischen 15 bis 30%.

Aufgrund der verfügbaren Statistiken lässt sich nur die zeitliche Abfolge von Kapitalbezügen und Aktienmarktentwicklung mit Sicherheit feststellen; über die Ursache sagen die Zahlen nichts aus. Klar ist, dass in Jahren mit hohen Aktienkursen rund 50% mehr Kapitalzahlungen erfolgt sind als in Jahren mit tiefen Aktienkursen. Ob die bezogenen Mittel tatsächlich auch in die Aktienmarktblase geflossen sind, lässt sich den Statistiken jedoch nicht entnehmen. Am wenigsten sollte die spekulative Verwendung bei den WEF-Bezügen gegeben sein, da sie in den kritischen Jahren die geringsten Schwankungen aufwiesen. Zudem kann dieser Bezugsgrund nicht ohne weiteres geltend gemacht werden. Es ist jedoch möglich, eine mit WEF-Geldern amortisierte Hypothek wieder aufzustocken und das Geld beliebig zu verwenden. Bei den Barauszahlungen für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit besteht ein bedeutendes Problem darin, dass Unselbständigerwerbende das Vorsorgegeld für andere Zwecke anfordern wollen.¹⁰⁶ Es wäre jedenfalls eine Illusion zu glauben, dass die Motive der Kapitalbeziehenden immer mit den gesetzlich anerkannten Bezugsgründen übereinstimmen. Dies liesse sich auch durch striktere Kontrollen kaum erreichen, denn in der Praxis gibt es viele Möglichkeiten, um einen Bezugsgrund geltend zu machen.¹⁰⁷

Als Grund für die auffallende Zunahme der Kapitalbezüge in den Jahren 2000 und 2001 und den anschliessenden starken Rückgang müssen auch Ursachen jenseits der Spekulationsblase in Betracht gezogen werden. Beim Bund und bei den meisten Kantonen wurden Vorsorgeleistungen bis Ende 2001 lediglich zu 80% besteuert, erst seit 2002 geschieht die Besteuerung zu 100%. Dieser Anreiz zum Bezug vor 2002 kann allerdings die Zunahme der Kapitalbezüge nur teilweise erklären, weil die steuerliche Mehrbelastung ab 2002 auch für Renten galt, die sich jedoch in den Jahren 2000 und 2001 nicht übermässig entwickelten. Zudem geschah die Zunahme der Kapitalbezüge schon im Jahr 2000. Einen Einfluss kann allenfalls die Bemessungslücke aufgrund des Wechsels zur Gegenwartsbesteuerung gehabt haben.

Besonders für die Zunahme im Jahr 2000 ist deshalb wahrscheinlich das mangelnde Risikobewusstsein mancher Begünstigten und ihrer Berater der Hauptgrund. Beides dürfte durch die starke Hausse der 90er-Jahre verursacht worden sein. Der Kommentar zur Pensionskassenstatistik 2000 vermutet die Börsenentwicklung als wahrscheinlichsten Grund für den starken Anstieg der Kapitaleistungen für Alter, Tod und Invalidität.¹⁰⁸ Die vermuteten Gewinnchancen bei der Geldanlage spielen beim Entscheid zwischen Kapital und Rente nach Aussage vieler Berater eine Rolle. Manche ökonomisch schwächeren Vorsorgenehmenden haben dank einem Kapitalbezug zum ersten Mal in ihrem Leben Aktien gekauft. Die Medien berichteten während der Börsenkrise über Pensionierte, die grosse Teile des bezogenen Geldes verloren hatten. Bei verschiede-

¹⁰⁶ Gygax, Robert: Startkapital für KMU: Lösungsansatz zwischen Risiko und Vorsorgeschutz. In: Soziale Sicherheit 6/2003 S. 351.

¹⁰⁷ Dazu nur das Beispiel des Journalismus: in diesem Berufsfeld kann man leicht von der Festanstellung zur freien Tätigkeit wechseln. Je nach Fachgebiet kann man die Tätigkeit zudem auch aus dem Ausland ausüben bzw. ist dies sogar unumgänglich. Die gesetzlich anerkannten Bezugsgründe der Selbständigkeit oder der Abmeldung ins Ausland sind deshalb relativ leicht geltend zu machen.

¹⁰⁸ Pensionskassenstatistik 2000 S. 19 - 20.

nen Interviews mit Beratern wurde ebenfalls von entsprechenden Einzelschicksalen berichtet.

Beurteilung

Das Kapitalmarktrisiko hat sich sehr wahrscheinlich bei der Anlage der bezogenen Gelder in den vergangenen Jahren noch negativer ausgewirkt, als die ungünstige Aktienmarktentwicklung seit 2000 vermuten lässt, da in den Jahren 2000 und 2001 je rund 3 Milliarden mehr Kapital aus der Zweiten Säule bezogen wurde als in normalen Jahren.

5.2.5 Flexible Leistungsformen mit vorteilhaftem Risikoprofil

Die einmalige Kapitalzahlung stellt in ihrer Risikostruktur eine Wette auf die individuelle Lebenserwartung sowie die Entwicklung von Kapitalmarkt und Teuerung in den Jahrzehnten nach der Pensionierung dar. Der Risikoverlauf lässt sich bei keiner dieser drei Grössen für den Zeitraum von über zwanzig Pensionsjahren prognostizieren. Die Risiken zulasten der Versicherten lassen sich vermindern, wenn die Auszahlung des Vorsorgekapitals über mehrere Jahre verteilt wird und/oder wenn Rente und Kapital aufgrund eines Planes kombiniert werden. Mit gemischten Leistungsformen lässt sich die Verteilung der Vorsorgerisiken zwischen Pensionskasse und Anspruchsberechtigten steuern.

Der gemischte Bezug ist bisher jedoch nur bei 13% der Pensionierten zu beobachten; 87% erhalten entweder ausschliesslich die Rente (64%) bzw. ausschliesslich das Kapital (23%).¹⁰⁹ Das geringe Gewicht des gemischten Leistungsbezugs ist angesichts der materiellen Bedeutung der beruflichen Vorsorge zu bedauern. Dieser kleine Anteil von BezügerInnen gemischter Leistungsformen wird in Zukunft wahrscheinlich auch nicht schneller wachsen als jener der vollständigen Kapitalbezüge, selbst wenn sie ein günstiges Verhältnis zwischen individueller Verfügbarkeit des Altersguthabens und Absicherung der Vorsorgerisiken erlauben. In den USA jedenfalls nahm der Anteil der Vorsorgegenehmenden mit gemischten Bezügen zwischen 1989 bis 1994 nur von 8% auf 10% zu, während der Anteil der Versicherten mit ausschliesslichem Kapitalbezug von 40% auf 51% stieg.¹¹⁰ Mit der ersten BVG-Revision wurde für die Versicherten ein gesetzlicher Anspruch eingeführt, bis zu 25% des obligatorischen Altersguthabens in Kapitalform zu beziehen, selbst wenn das Reglement der betreffenden Vorsorgeeinrichtung nichts Derartiges vorsieht. Ob und wie diese Option genutzt werden wird, ist schwer abzuschätzen.

Es gibt zahlreiche andere Möglichkeiten, die jeweiligen Eigenschaften von Rente und Kapital miteinander zu verbinden. So besteht die Möglichkeit, dass die Anspruchsberechtigten den Gegenwert einer selbstgewählten Anzahl von Pensionsjahren in Kapitalform beziehen. Nach Ablauf dieser Jahre wandelt die Vorsorgeeinrichtung das Restka-

¹⁰⁹ Siehe Kapitel 5.1 *Die Grösse des Alterskapitals und die beiden Bezugsformen Rente und Kapital*, Abbildung *Anteile der Leistungsformen der Zweiten Säule und Einkommen*.

¹¹⁰ Forschungsbericht der *Pension and Welfare Administration (PWBA)*, der Bundesaufsicht über die betriebliche Altersvorsorge in den Vereinigten Staaten von Amerika.

pital in eine lebenslange Rente um. Damit ist in der ersten Pensionierungshälfte eine individuelle Finanzplanung möglich, während später die Vorsorgerisiken dank der Rente vom jeweiligen Vorsorgeträger abgesichert werden.

Eine andere flexible Leistungsform mit günstigem Risikoprofil besteht in der planmässigen Kapitalauszahlung, die in Chile praktiziert wird. Der planmässige Kapitalbezug ist eine während 20 Jahren erfolgende ratenweise Auszahlung von Alterskapital, wonach das verbliebene Restkapital in eine lebenslange Rente umgewandelt wird. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, dass mit Beginn der Pensionierung das Eigentum am Vorsorgekapital an die Begünstigten übergeht, das Kapital selber jedoch im Besitz der Vorsorgeeinrichtung bleibt und weiterhin durch sie treuhänderisch verwaltet wird. Beim Tod der versicherten Person haben die Erben Anspruch auf das nicht ausbezahlte Kapital. Einmal jährlich werden die Kapitalauszahlungen, welche periodisch erfolgen, an den Konsumentenpreisindex angepasst. Ein Fallbeispiel für einen planmässigen Kapitalbezug befindet sich im Anhang 6.

Die Begünstigten übernehmen das Anlage- und das Teuerungsrisiko. Insofern ähnelt der planmässige Kapitalbezug der einmaligen Kapitalzahlung, während der periodische Leistungsfluss eher der Rente nahekommmt. Der planmässige Kapitalbezug ist insgesamt für die Begünstigten eine weniger risikobehaftete Leistungsform als der Einmalbezug, da regelmässig Leistungen ausgerichtet werden. Trotzdem können sie ihren Angehörigen einen erbrechtlichen Anspruch auf das Vorsorgevermögen ermöglichen. Ein weiterer Vorteil des planmässigen Kapitalbezugs ist dessen Flexibilität nach der Pensionierung. Die Vorsorgenehmenden können nämlich auch jederzeit vor Ablauf der 20 Jahre verlangen, dass das noch nicht bezogene Alterskapital in eine lebenslange Rente umgewandelt wird. Diese Wahlmöglichkeit macht den planmässigen Kapitalbezug zu einer wesentlich flexibleren Leistungsform als jeder vollständige oder teilweise Einmalbezug, wo der Entscheid zwischen Kapital und Rente meist mehrere Jahre vor der Pensionierung unwiderruflich zu treffen ist.¹¹¹ Aus Sicht der Vorsorgeeinrichtung verursacht der planmässige Kapitalbezug zudem keine Probleme bezüglich Liquiditätsschwankungen, wie sie bei vollständigen Bezügen vorkommen können.

Beurteilung

Es existieren gemischte Leistungsformen zwischen Rente und Kapital, welche ein günstigeres Verhältnis von Flexibilität und Risiko bieten als die einmalige Kapitalzahlung. Wenn zudem Teile des Vorsorgeguthabens während der gesamten Pensionierungszeit ausgezahlt werden, reduziert dies die Problematik der rein steuerlich motivierten Vermögensumschichtung im Zusammenhang mit Einkäufen und einmaligen Kapitalzahlungen. Gemischte Leistungsformen sind mit dem verfassungsmässigen Vorsorgeziel besser zu vereinbaren als Beschränkungen der Einkaufsmöglichkeiten.

¹¹¹ Das BVG sah vor der ersten Revision vor, dass die Begünstigten den Entscheid zwischen Kapital und Rente spätestens drei Jahre vor der Pensionierung ihrer Vorsorgeeinrichtung mitgeteilt haben mussten. Damit sollte verhindert werden, dass v.a. Versicherte mit geringer Lebenserwartung das Kapital beziehen und überwiegend langlebende Versicherte bei der Vorsorgeeinrichtung bleiben. Das revidierte BVG überlässt es auch im obligatorischen Teil den Vorsorgeeinrichtungen, ob und welche Karenzfrist sie vorsehen wollen.

Empfehlung 6: Förderung von gemischten Leistungsformen

Der Bundesrat soll eine Arbeitsgruppe einsetzen, welche einen Bericht über die Förderung gemischter Leistungsformen in der beruflichen Vorsorge ausarbeitet. In diesem Bericht ist zu erläutern, wie diese Leistungsformen die Vorsorgerisiken zwischen Vorsorgeeinrichtung und Versicherten verteilen, welche Entscheidungsmöglichkeiten den Vorsorgenehmenden dabei offenstehen, wie diese Leistungsformen steuerlich behandelt werden sollen, und wie weit gemischte Leistungsformen an die Stelle des Einmalbezugs treten können.

6. Schlussfolgerungen

6.1 Die Beantwortung der vier Hauptfragen

Die Evaluation der Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a führt zu folgenden Antworten auf die vier Hauptfragen:

Wie kommt der Entscheid für oder gegen Kapitalzahlungen beim Erreichen des Pensionierungsalters, bei Invalidität und Tod zustande?

Ob Kapitalleistungen bei diesen Bezugsgründen möglich sind, hing bis zur ersten BVG-Revision ausschliesslich vom Reglement der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung ab. Diese reagierten mit der Einführung von Kapitalbezügen häufig auf ein Bedürfnis ihrer Versicherten. Ein Impuls ging auch von der Wohneigentumsförderung WEF aus, die verschiedene Vorsorgeeinrichtungen zum Anlass nahmen, bei dieser Gelegenheit auch Kapitalleistungen bei Alter, Tod und Invalidität in ihr Reglement aufzunehmen. Aus Sicht der Vorsorgeträger sind Kapitalzahlungen attraktiv, weil sie damit die als zu hoch beurteilten Umwandlungs- und Mindestzinssätze nicht länger zu zahlen brauchen bzw. das Langlebe- und das Anlagerisiko nicht mehr tragen müssen. Schliesslich können sich Vorsorgeeinrichtungen bei Kapitalzahlungen die Kosten der Rentenadministration sparen und ihre Anlagepolitik stärker auf die verbleibenden Versicherten ausrichten.

Unabhängig vom wirtschaftlichen Status der Pensionierten spielen die persönliche Lebenserwartung und die finanzielle Sicherung der Angehörigen eine wichtige Rolle beim Entscheid zwischen Kapital und Rente. Bei wirtschaftlich starken Pensionierten mit einem Altersguthaben von über Fr. 800'000.-- stehen fiskalische Vorteile der Kapitalzahlung gegenüber der Rente im Vordergrund.

Bei den deutlich häufigeren Kapitalleistungen bei kleinen Altersguthaben steht vor allem der Wunsch der Anspruchsberechtigten im Vordergrund, anstelle einer unscheinbaren Rente sofort über einen eindrücklichen Geldbetrag zu verfügen. Der häufige Entscheid von wirtschaftlich schwachen Pensionierten für den Bezug des Alterskapitals lässt sich rechnerisch nicht begründen; er muss im Zusammenhang mit ihrem schlechten Informationsstand zu finanziellen Fragen der Pensionierung gesehen werden. Der Kapitalbezug mit der bewussten Absicht, später wegen der fehlenden Pensionskassenrente mehr staatliche Zahlungen zu erhalten, dürfte lediglich in Einzelfällen eine Rolle spielen.

Welche Steuersparpraktiken sind bei Kapitalzahlungen bedeutend?

Der gestaffelte Bezug von Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a ist die in der Praxis wichtigste Steuersparmöglichkeit, während andere Optimierungsmöglichkeiten weniger häufig sind. Stossend sind in jedem Falle die Steuerausfälle für Bund und Kantone sowie die Ungleichheit zwischen den Anspruchsberechtigten, da nicht alle Vorsorgeberechtigten dieselben Möglichkeiten zum Kapitalbezug haben. Zudem führt die ge-

genwärtige Besteuerung durch den Bund bei Kapitalleistungen von über Fr. 800'000.-- zu einem Vorteil des Kapitalbezugs gegenüber der lebenslangen Rente, was mit Blick auf das auf rund 25 Jahre angelegte Vorsorgeziel einen falschen Anreiz darstellt. Die Quellensteuer wird gemäss den meisten Doppelbesteuerungsabkommen zurückerstattet, wenn die Steuerpflichtigen ihren Wohnsitzstaat über die Kapitalzahlung informiert haben. Falls der ausländische Staat die Kapitalzahlung nicht besteuert, so geht die Vorsorgeleistung im Ergebnis unbesteuert an die Versicherten über.

Wie wirksam sind die Besteuerungsverfahren bei Kapitalzahlungen?

Die EFK hat einen positiven Eindruck von den Besteuerungsverfahren gewonnen. Die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle befragten Steuerfachleute erachten es übereinstimmend als unwahrscheinlich, dass beim Verrechnungssteuer- und beim Meldeverfahren eine Besteuerung von Kapitalzahlungen unterbleibt. Von dieser Beurteilung sind vorsätzliche Betrugsfälle ausgenommen.

Kapitalzahlungen an Anspruchsberechtigte mit Wohnsitz im Ausland werden an der Quelle besteuert. Hier kann eine Besteuerung unterbleiben, wenn die Vorsorgeeinrichtung keine Kenntnis hat vom ausländischen Wohnsitz der Begünstigten oder wenn die Auszahlung unmittelbar vor der Wohnsitzverlegung geschieht.

Welche nationalen und internationalen Informationen gibt es zu den Auswirkungen von Kapitalzahlungen auf das Vorsorgeziel? Was sagen sie aus?

In der Schweiz gibt es generell wenig Informationen über Kapitalzahlungen. Sie können aufgrund der verfügbaren Statistiken gar nicht oder nur summarisch den verschiedenen gesetzlichen Bezugsgründen zugeordnet werden. Es besteht zudem keine Übersicht darüber, welche Kapitalbezugsmöglichkeiten die verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen vorsehen und wie weit diese Optionen von den Anspruchsberechtigten genutzt werden. Die schlechte Datenlage ist ein Indiz für die allgemeine Unterschätzung der Risiken der Kapitalzahlungen für die Vorsorgenehmenden. Die erste BVG-Revision hat weitere Schritte in Richtung vermehrter Kapitalzahlungen gebracht, ohne dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit den dadurch individualisierten Vorsorgerisiken oder dem bereits bestehenden Volumen der Kapitalzahlungen stattgefunden hätte.

Rund ein Drittel aller Leistungen aus der zweiten Säule fliessen in Kapitalform. Überraschenderweise sind Kapitalzahlungen vor allem bei Altersguthaben von weniger als Fr. 200'000.-- am häufigsten. Aufgrund der verfügbaren Informationen ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Renteneinbussen höhere staatliche Leistungen an wirtschaftlich schwache KapitalbezügerInnen auslösen, sobald das bezogene Kapital aufgebraucht ist. Ähnlich wie bei der Besteuerung von sehr hohen Kapitalbeträgen stellt dies einen falschen staatlichen Anreiz zum Bezug des Kapitals dar. Bei Altersguthaben von über Fr. 200'000.--, wo die Rentenform die Regel darstellt, gibt es keine Hinweise auf vermehrte staatliche Leistungen aufgrund von Kapitalbezügen.

Das Kapitalmarktrisiko hat sich bei der Anlage der bezogenen Gelder wahrscheinlich noch negativer ausgewirkt als die ungünstige Börsenentwicklung seit dem Jahr 2000 vermuten lässt, da in Jahren mit hohen Aktienkursen rund 50% mehr Kapitalbezüge gemacht wurden als in Jahren mit tiefen Kursen. Insbesondere wurden in den Jahren 2000 und 2001 für je rund 3 Milliarden Franken mehr Kapital aus der Zweiten Säule bezogen als in einem Durchschnittsjahr. Aufgrund dieser zeitlichen Verteilung ist anzunehmen, dass zahlreiche Begünstigte bei der Anlage des bezogenen Kapitals Verluste erlitten, denen keine entsprechenden Kursgewinne gegenüberstehen.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass nur noch in den USA Vorsorgeleistungen in vergleichbarem Umfang wie in der Schweiz in Kapitalform ausgerichtet werden. Auch dort entscheiden sich nur knapp 10% der Pensionierten für den gemischten Bezug der Vorsorgeleistung in Renten- und Kapitalform. Der häufige Bezug von kleinen Altersguthaben wird nicht allein in der Schweiz und den USA beobachtet, sondern in verschiedenen Ländern mit ausgebauter beruflicher Vorsorge.

In einzelnen Ländern wird der planmässige Kapitalbezug ermöglicht (planned withdrawal), wo die Versicherten über rund zwanzig Jahre hinweg ratenweise Kapitalbezüge vornehmen und dabei das jeweilige Restkapital jederzeit in eine Rente umwandeln können. Diese Leistungsform überträgt weniger Risiken auf die Schultern der einzelnen Pensionierten als der einmalige Kapitalbezug. Zudem gibt ihnen der planmässige Kapitalbezug mehr Flexibilität, weil der Entscheid zwischen Rente und Kapital nicht unwiderruflich und mehrere Jahre vor der Pensionierung zu fällen ist, sondern im Verlauf der Pensionierung revidiert und an gewandelte persönliche Bedürfnisse angepasst werden kann.

6.2 Die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die einzelnen Empfehlungen sind in den Kapiteln 2 bis 5 enthalten; sie werden der Übersichtlichkeit halber nachstehend nochmals aufgeführt. Die Stellungnahmen der Ämter zu den Empfehlungen befinden sich am Schluss des Berichts (Anhang 8).

Empfehlung 1: Verbesserung der statistischen Informationen

Das Bundesamt für Statistik soll im Rahmen der Neurentnerstatistik die Kapitalzahlungen getrennt nach den einzelnen gesetzlichen Bezugsgründen ausweisen. Es wäre zudem wichtig zu wissen, welche reglementarischen Leistungsformen die Vorsorgeeinrichtungen anbieten und wie die Versicherten die verschiedenen Möglichkeiten des Leistungsbezugs nutzen.

Die bisherige Pensionskassenstatistik weist die Kapitalbezüge in Sammelkategorien aus: unter dem Begriff Kapitalleistungen sind alle Kapitalzahlungen beim Erreichen des Pensionsalters sowie bei Invalidität und Tod zusammengefasst. Die Sammelkategorie Barauszahlungen enthält alle Kapitalzahlungen für die Aufnahme der beruflichen Selbständigkeit, wegen dem endgültigen Verlassen der Schweiz sowie alle Auszahlungen von Kleinguthaben. Dank der Unterscheidung der einzelnen Bezugsgründe in der Neu-

rentnerstatistik würde klarer werden, für welche Zwecke die Zweite Säule ihre Leistungen erbringt. Damit liesse sich beispielsweise das Risikopotential von Kapitalbezügen für die Aufnahme der beruflichen Selbständigkeit besser abschätzen.

Aufgrund der Pensionskassenstatistiken ist erkennbar, dass im Zeitraum zwischen 1995 bis 2002 insgesamt rund ein Drittel der Leistungen der Zweiten Säule in Kapital- und zwei Drittel in Rentenform erbracht worden sind. Diese Verteilung stellt einen Durchschnittswert dar, von dem die individuellen Vorsorgenehmenden mehr oder weniger stark abweichen: Einerseits dürfte es zahlreiche Begünstigte geben, die ausschliesslich Renten beziehen, denen andererseits Versicherte gegenüberstehen, welche durch Barbezüge, Kapitalleistungen und Bezüge für die Wohneigentumsförderung wesentlich mehr als ein Drittel ihres Vorsorgeguthabens in Kapitalform beziehen. Die entsprechenden Rentenausfälle bestimmen zu einem beträchtlichen Teil die finanzielle Situation der Vorsorgenehmenden nach der Pensionierung. Aufgrund der bisher verfügbaren amtlichen Statistiken lässt sich nicht ermitteln, welche Leistungsformen den Versicherten offenstehen und wie sie diese kombinieren (siehe dazu das Kapitel 2.1).

Empfehlung 2: Zusammenzählung von gestaffelten Bezügen

Bei der direkten Bundessteuer sollen alle Vorsorgegelder aus den Säulen 2 und 3a, welche frühestens fünf Jahre vor dem Erreichen des AHV-Alters in Kapitalform bezogen werden, zusammengezählt und gemeinsam besteuert werden. Die erforderlichen Gesetzesänderungen (Verrechnungssteuergesetz, Steuerharmonisierungsgesetz) sind durch die Eidgenössische Steuerverwaltung in die Wege zu leiten.

Der gestaffelte Bezug zur Durchbrechung der Progression stellt im Zusammenhang mit Kapitalzahlungen die bedeutsamste Steuersparpraxis dar. Die unterschiedlichen kantonalen Staffelungsregelungen bei der Säule 3a führen zu einer beträchtlichen Rechtsunsicherheit in diesem Bereich, da häufig eine Einzelfallbetrachtung vorgenommen wird. Da die Kantone die Steuereinschätzung durchführen und der Bund bisher keine eigene Regelung in diesem Bereich erlassen hat, tangiert die jeweilige kantonale Praxis auch die Einnahmen des Bundes. Es leuchtet zudem nicht ein, warum der gleiche Sachverhalt – der zeitlich verschobene Kapitalbezug aus der Säule 3a – von Kanton zu Kanton unterschiedlich beurteilt werden soll und wieso die unterschiedliche Behandlung davon abhängig gemacht wird, dass die Steuerpflichtigen ihre gebundene Vorsorge bei einer oder mehreren Vorsorgeeinrichtungen aufgebaut haben und gestaffelt beziehen. Die Steueroptimierung wird damit ohnehin nur bei jenen Steuerpflichtigen verhindert, welche die unterschiedliche kantonale Praxis nicht im Einzelnen kennen. Mit einer einheitlichen und einfachen Regelung durch den Bund soll es allen Versicherten möglich sein, sich ohne Wenn und Aber über die geschuldete Steuer zu orientieren und ihre Vorsorge zu planen. Gemäss Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung fällt die zeitliche Bemessung der direkten Steuern unter die Harmonisierung (siehe dazu das Kapitel 3.2).

Empfehlung 3: Informatisierung der Meldeverfahren

Die EFK empfiehlt der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die mit den Meldeverfahren bei Kapitalzahlungen verbundenen Datenflüsse stärker zu informatisieren. Sie begrüsst die entsprechenden Anstrengungen der EStV, des Bundesamtes für Statistik und verschiedener Vorsorgeeinrichtungen, mit denen die Daten der Meldeformulare auch für statistische Zwecke nutzbar gemacht werden sollen (Pilotprojekt MELAP). Die Eidgenössische Steuerverwaltung sollte anstelle der postalischen Weiterleitung der jährlich rund 100'000 Meldeformulare an die kantonalen Steuerverwaltungen mittelfristig ebenfalls eine elektronische Form der Datenübermittlung anstreben.

Da die Meldedaten bei den Vorsorgeeinrichtungen in elektronischer Form vorliegen, dürfte die elektronische Datenübermittlung sowohl den Vorsorgeeinrichtungen als auch der Eidgenössischen Steuerverwaltung und dem Bundesamt für Statistik einen geringeren Aufwand bringen. Zudem lässt sich dank der Datenplausibilisierung bei der Erfassung die formale und inhaltliche Datenqualität verbessern und die Weiterleitung von unvollständigen Datensätzen vermeiden. Das mit einer Informatisierung verbundene Rationalisierungspotential bei den Meldeformularen über Kapitalzahlungen der Säulen 2 und 3a ist auch mit Blick auf die Meldungen über Kapitalzahlungen der Säule 3b sowie von Leibrenten und Pensionen der Säulen 2, 3a und 3b zu sehen, wo jährlich weitere 260'000 Formulare anfallen (siehe dazu das Kapitel 4.2).

Empfehlung 4: Verbesserung der Besteuerung von Kapitalzahlungen an Begünstigte mit Wohnsitz im Ausland

Die Eidgenössische Steuerverwaltung ergreift die notwendigen Massnahmen, um die Risiken der Nichtbesteuerung zu minimieren, wenn Vorsorgenehmende einen ausländischen Wohnsitz haben oder ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen (Besteuerungsprozess, entsprechende Empfehlungen an die Kantone). Wenn ausländische Staaten Kapitalzahlungen nicht besteuern, so lässt sich gemäss den heutigen Doppelbesteuerungsabkommen nicht vermeiden, dass diese Leistungen nach der Rückerstattung der Quellensteuer letztlich unbesteuert bleiben. Bei Revisionen oder Teilrevisionen der entsprechenden Doppelbesteuerungsabkommen sollte deshalb diese Problematik mit einbezogen werden.

Die Vorsorgeeinrichtungen ziehen bei Kapitalzahlungen an im Ausland wohnhafte Begünstigte die Quellensteuer ab. Dies unterbleibt jedoch, wenn die Vorsorgeeinrichtung keine Kenntnis über den ausländischen Wohnsitz der Begünstigten hat.

Die Anspruchsberechtigten können zudem die Quellensteuer zurückverlangen, wenn sie nachweisen, dass sie die Steuerbehörden in ihrem Wohnsitzstaat über die Kapitalzahlung informiert haben. Entsprechende Regelungen sind mit praktisch allen Staaten im Zusammenhang mit den Doppelbesteuerungsabkommen vereinbart worden. Da verschiedene Staaten keine Besteuerung von Kapitalzahlungen kennen, bleibt in solchen Fällen die Vorsorgeleistung letztlich unbesteuert. Dies stellt eine ungleiche Behandlung der Anspruchsberechtigten mit in- bzw. ausländischem Wohnsitz dar. Sie kann zu Steuereinbussen für Bund und Kantone führen, wenn Steuerpflichtige aus diesem Grund ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen (siehe dazu das Kapitel 4.4).

Empfehlung 5: Auszahlung gewisser Mindestleistungen ausschliesslich in Rentenform

Dass gemäss Art. 37 Abs. 1 BVG¹¹² die Leistungen der Zweiten Säule grundsätzlich in Rentenform zu erbringen sind, ist angesichts der häufigen Kapitalbezüge bei kleinen Altersguthaben zu konkretisieren. Der Bundesrat soll eine Arbeitsgruppe beauftragen, die Möglichkeit und die Konsequenzen zu studieren, einen Teil oder die Gesamtheit der Leistungen des BVG-Obligatoriums bei der Pensionierung ausschliesslich in Rentenform auszuzahlen.

Der Grund für die Empfehlung 5 liegt in der Zielsetzung von Art. 113 Abs. 2a der Bundesverfassung, wonach die berufliche Vorsorge zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglicht. Mit der Empfehlung 5 will die Eidgenössische Finanzkontrolle sicherstellen, dass beim Erreichen des Pensionsalters ein Sockelanteil der Pensionskassenleistungen in Rentenform erfolgt. Die heutigen Regelungen ermöglichen bei der Pensionierung problematischerweise auch dann den Bezug von Vorsorgekapital, wenn nicht einmal die laufenden Kosten durch Renten der beruflichen Vorsorge und der AHV gedeckt sind. Insbesondere durch die weit verbreiteten Kapitalbezüge bei Altersguthaben von weniger als Fr. 160'000.-- entsteht das Risiko, dass nach dem Verbrauch des Kapitals schliesslich der Staat für die ausgefallenen Pensionskassenrenten aufkommen muss. Motive und Verwendung der Kapitalleistungen sollten quantitativ weiter erforscht werden. Die Empfehlung 5 betrifft die gesetzlichen Kapitalbezugsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Wohneigentumsförderung WEF, der Aufnahme der Selbständigkeit und dem Verlassen der Schweiz nicht (siehe dazu das Kapitel 5.2.3).

Empfehlung 6: Förderung von gemischten Leistungsformen

Der Bundesrat soll eine Arbeitsgruppe beauftragen, einen Bericht über die Förderung gemischter Leistungsformen in der beruflichen Vorsorge auszuarbeiten. In diesem Bericht ist zu erläutern, wie diese Leistungsformen die Vorsorgerisiken zwischen Vorsorgeeinrichtung und Versicherten verteilen, welche Entscheidungsmöglichkeiten den Vorsorgenehmenden dabei offenstehen, wie diese Leistungsformen steuerlich behandelt werden sollen, und wie weit gemischte Leistungsformen an die Stelle des Einmalbezugs treten können.

Beim Rentenbezug verbleiben die drei Vorsorgerisiken Langlebigkeit, Kapitalmarktentwicklung und Teuerung bei der Pensionskasse, während diese Risiken beim Kapitalbezug auf die Vorsorgenehmenden übergehen. Mit der Wahl der Leistungsform werden zudem auch die Ansprüche der Angehörigen tangiert, da beim Kapitalbezug das Vorsorgekapital vererbt werden kann, jedoch auch die Ansprüche auf Witwen- und Kinderrenten geschmälert werden. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die jeweiligen Eigenschaften von Renten- und Kapitalbezug zu kombinieren und die Risiken für die Vorsorgenehmenden zu senken, ohne deren Verfügungsmöglichkeiten im gleichen Mass zu

¹¹² Artikel 37 Absatz 1 BVG ist eine indikative und nicht eine imperative Norm, die ein bestimmtes Verhalten verbindlich erzwingen oder einen Rechtsanspruch schaffen würde.

verringern. Dies ist dann gegeben, wenn im Sinne von Empfehlung 5 die Lebenshaltungskosten durch Renten gedeckt werden und ausschliesslich jener Teil des Alterskapitals bezogen wird, der wirklich frei verwendet werden kann. Insbesondere der planmässige Kapitalbezug verbindet eine Reihe interessanter Eigenschaften und sollte deshalb gefördert werden. Es ist wichtig, dass bei allen Leistungsformen das Ziel der beruflichen Vorsorge (= Zweck) und die steuerliche Behandlung (= Mittel) widerspruchsfrei aufeinander abgestimmt werden. Die Empfehlungen 5 und 6 können durch dieselbe Arbeitsgruppe umgesetzt werden (siehe dazu das Kapitel 5.2.5).

Grundlagen und Forschungsberichte

Bundesamt für Privatversicherungswesen: Die privaten Versicherungseinrichtungen in der Schweiz, Bern (jährlich).

Bundesamt für Sozialversicherung (1994): Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/94: Wohneigentumsförderung. Bericht über die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge.

Bundesamt für Statistik (2001): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Ein Überblick über die wichtigsten Fakten zur Pensionskassenstatistik, Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2002): Pensionskassenstatistik des BFS, Stand 2000.

Eidgenössische Steuerverwaltung, Sektion Versicherung und Vorsorge: Statistik Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (2. Säule).

Eidgenössische Steuerverwaltung, Sektion Versicherung und Vorsorge: Zahlen zum Jahresbericht 2001.

Eidgenössische Steuerverwaltung, Sektion Versicherungen und Vorsorge: Statistik betreffend Vorbezüge über die Wohneigentumsförderung.

Eidgenössische Steuerverwaltung, Sektion Versicherungen und Vorsorge: Volumen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a).

Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien (2004): Vorsorgewirkung und Besteuerung von Kapitaleistungen. Ergebnisse von 22 Experteninterviews. www.hornung-studien.ch

Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien (2003): Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), Forschungsbericht Nr. 17/03 des Bundesamtes für Sozialversicherung.

Metron AG und ATAG Ernst & Young (1997): Wirkungsanalysen Freizügigkeitsregelungen und Wohneigentumsförderung – Phase 1: Vollzug.

Nussbaum, Werner (2004): Kapitaleistungen aus beruflicher Vorsorge in verschiedenen Ländern. Bericht im Auftrag der Eidgenössische Finanzkontrolle. www.wnussbaum.ch

Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

Widmer, Mühleisen, Falta und Schmid (2002): Bestandesaufnahme und Interaktionen institutioneller Regelungen beim Rentenantritt. Eine Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung. Provisorischer Zwischenbericht.

Wüest Hannes, Martin Hofer, Markus Schweizer (1994): Wohneigentumsförderung. Bericht über die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge. Forschungsbericht Nr. 3/94 des Bundesamtes für Sozialversicherung.

Rechtliche Grundlagen und Gesetzgebung

Botschaft des Bundesrates zum Stabilisierungsprogramm 1998 vom 28.9.98, BBl 1999 4.

Botschaft des Bundesrates vom 19. August 1992 über die Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge, BBl VI 1992, 92.006.

Botschaft des Bundesrates zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (1. BVG-Revision) vom 1. März 2000.

Bundesamt für Sozialversicherung: Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 64, vom 28. Oktober 2002.

Bundesamt für Sozialversicherung: Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 56 vom 29. Dezember 2000.

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), SR 831.40 (Fassung gemäss Beschluss vom 3.10.2003).

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11.

Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG), SR 831.42.

Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG), SR 642.21.

Eidgenössische Steuerverwaltung: Kreisschreiben Nr. 19 vom 7. März 1995.

Schweizerische Steuerkonferenz (2002): Die Besteuerung an der Quelle, S. 21.

Eidgenössische Finanzkontrolle (1997): Dienststellenrevision der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (HA DVS) sowie Personal und Wehrpflichtersatz.

Eidgenössisches Finanzdepartement (1998): Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken), Bern.

Interpellation 02.3022: Besteuerung von Abgangsentschädigungen und Vorsorgeleistungen von Managern, vom 5. März 2002.

Motion 99.3116: Besteuerung der Leistungen von Pensionskassen, vom 19. März 1999.

Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.425.

Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV3), SR 831.61.3.

Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV), SR 831.411.

Verordnung über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer (Quellensteuerverordnung QStV), SR 642.118.2.

Verordnung über die Anpassung der laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten an die Preisentwicklung, SR 831.426.3.

Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer, SR 642.211.

Bücher, Zeitschriften, Medien

Archiv für Schweizerisches Abgaberecht / Archives de droit fiscal suisse.

AWP Soziale Sicherheit, AG für Wirtschafts-Publikationen, Zürich.

Beobachter 16/2001: Pensionskasse: Rente oder Kapital – die Qual der Wahl.

Berra, Jacques: Wohneigentum und Sicherung des Vorsorgezwecks: variables Rücktrittsalter. In: Schweizer Personalvorsorge 2002 Nr. 7, 563-565.

Bundesamt für Sozialversicherung: Soziale Sicherheit, Zeitschrift des Bundesamtes für Sozialversicherung, Bern.

Bundesamt für Statistik: Info:social, Fakten zur sozialen Sicherheit, Neuenburg.

Tagesanzeiger vom 11. November 2002, S. 25: Entscheidung fürs Leben: Rente oder Kapital.

Favre, Pascal: Prévoyance professionnelle et fiscalité. In : Employeur suisse 8, 12. April 2001, 358-361.

Graf, Lucas: Rente oder Kapital? Steuerliche Aspekte. In: Schweizer Personalvorsorge 2001 Nr. 9 669-773.

Helbling, Carl (2000): Personalvorsorge und BVG. 7., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Bern (Haupt).

Jaquet, Olivier (1999): Steuerrechtliche Aspekte der Vorsorgeplanung in der beruflichen und gebundenen Vorsorge. Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Band 2564, Verlag Peter Lang.

Kappeler, Beat: Barockschloss berufliche Vorsorge. In: NZZ am Sonntag, 22. September 2002, S. 61.

Konsumenteninfo AG (1998): K-Dossier Steuern sparen. Die Steuerabzüge für Angestellte und Selbständige, Zürich.

Neue Zürcher Zeitung Nr. 171 vom 26. / 27. Juni 2003 S. 13: "Rauchzeichen aus der Mail-Blackbox".

Peter, Erich und Walser, Hermann: Der Einkauf von Beitragsjahren in der Zweiten Säule. Gedanken zum Kreisschreiben Nr. 3 der EStV vom 22. Dezember 2000. In: Steuer Revue 7-8 / 2001 482-491.

Petermann, Judith: Aufsicht und Oberaufsicht des Bundes. In: Schweizer Personalvorsorge 1997, Nr. 10 115-121.

Die Post: Seit Jahren an der Spitze. Pressemitteilung vom 17.03.2003 über die Laufzeitmessung 2002.

Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle.

Schnyder, Erika: Wo steht die 1. BVG-Revision nach der Verabschiedung im Nationalrat? In: Soziale Sicherheit 3/2002 157-161.

Schweizer Personalvorsorge, VPS Verlag Personalvorsorge und Sozialversicherung AG, Luzern.

Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, Publikationsorgan der Konferenz der kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden, Bern.

Anhang 2 **Interviewte Personen**

Institution	Ort	Person
Vorsorgeeinrichtungen		
Bâloise Sammelstiftung für obligatorische und ausserobligatorische berufliche Vorsorge	Basel	F. Schmidt
Caisse de pensions Philip Morris en Suisse	Neuchâtel	T. Küffer
Caisse de Retraite de Publigroupe	Lausanne	F. Maury
Gemeinschaftsstiftung für berufliche Vorsorge im Schweizer Gewerbe	Bern	E. Bösch K. Märten
Pensionskasse des thurgauischen Staatspersonals	Kreuzlingen	P. Hugentobler
Sulzer Vorsorgeeinrichtung	Winterthur	L. Savary
Beratungsstellen für Vorsorgeeinrichtungen		
Aon Chuard Consulting AG	Bern	E. Rätzer
Banque Cantonale Vaudoise	Lausanne	G. Zucchinetti H. Muetzenberg
Beratungsgesellschaft für die Zweite Säule AG	Basel	E. Sutter
Divor AG	Küsnacht	W. Halter
PRASA Hewitt AG	Zürich	W. Koradi
Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen		
KPMG Fides Peat, Révision	Fribourg	A. Dürig
Fiduciaire Michel Favre SA	Echallens	P. Favre
Beratungsstellen für Vorsorgenehmende		
Credit Suisse	Zürich	S. Lapsanidis
Dr. Thomas Fischer & Partner AG	Baar	A. Hausheer
Neutrale Beratung AG	Solothurn	T. Hodel
Prevista Vorsorge AG	Zürich	U. Schläpfer
Redaktion CASH	Zürich	M. Fassbind
Rentenanstalt / Swiss Life	Zürich	L. Graf
Schweizerischer Verband der Raiffeisenbanken	St. Gallen	T. Koller
Spar- und Leihkasse Frutigen	Frutigen	B. Schmid
Vermögenszentrum	Lausanne	R. Bron

SMUV Beratungsstelle	Bern	H. Nydegger
Pro Senectute	Bolligen	P. Schütz
Bundesamt für Sozialversicherungen		
Bereich Oberaufsicht und Finanzierung BV	Bern	M. Meile
Steuerverwaltungen		
Eidgenössische Steuerverwaltung	Bern	A. Frischkopf H. Neuhaus U. Jendly H. Fehr M. Roubatty H. Schneider
Administration cantonale des impôts	Lausanne	G. Laffely-Maillard J. Parisod C. Loche
Service cantonal des contributions	Fribourg	I. Hayoz R. Tinguely
Kantonale Steuerverwaltung	Sarnen	H. Nufer A. Gerber H. Vonwyl
Service cantonal des contributions	La-Chaux-de-Fonds	H. Gigon R. Zahner
Mit Ergänzungsleistungen befasste Stellen		
Amt für Zusatzleistungen zur AHV / IV der Stadt Zürich (AZL)	Zürich	E. Reimann
Office cantonale des personnes âgées (OCPA) de Genève	Genf	S. Bono F. Amos
Kantonale Ausgleichskasse Luzern	Luzern	R. Tuor

Anhang 3

Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern bei Kapitalzahlungen

Verheirateter Pensionierter, 65jährig / Rentier marié, 65 ans

im Haupt ort von	Kapitalzahlung in Franken / Prestation en capital en francs											
	50'000		100'000		200'000		500'000		1'000'000		2'000'000	
	Steuerbelastung / Charge Fiscale											
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
ZH	2'370	4.74	4'740	4.74	9'480	4.74	39'366	7.87	126'250	12.62	350'665	17.53
BE	2'392	4.78	5'693	5.69	14'209	7.10	52'289	10.46	140'650	14.06	362'843	18.14
LU	1'890	3.78	5'576	5.58	13'676	6.84	39'825	7.96	79'650	7.96	159'300	7.96
UR	2'361	4.72	6'659	6.66	16'486	8.24	46'300	9.26	92'600	9.26	185'200	9.26
SZ	459	0.92	1'311	1.31	4'632	2.32	25'996	5.20	73'400	7.34	146'800	7.34
OW	2'766	5.53	6'504	6.50	13'872	6.94	35'976	7.20	72'816	7.28	146'496	7.32
NW	2'140	4.28	4'845	4.84	11'866	5.93	32'014	6.40	64'200	6.42	128'400	6.42
GL	3'175	6.35	6'350	6.35	12'700	6.35	31'750	6.35	92'710	9.27	305'435	15.27
ZG	956	1.91	2'741	2.74	6'983	3.49	22'793	4.56	47'913	4.79	98'153	4.91
FR	2'304	4.61	5'952	5.95	16'512	8.26	51'072	10.21	108'672	10.87	223'872	11.19
SO	1'087	2.17	3'582	3.58	9'624	4.81	29'895	5.98	61'360	6.14	122'720	6.14
BS	1'750	3.50	4'750	4.75	12'750	6.38	36'750	7.35	76'750	7.68	156'750	7.84
BL	1'945	3.89	3'890	3.89	7'780	3.89	30'410	6.08	119'509	11.95	353'809	17.69
SH	1'301	2.60	3'543	3.54	8'788	4.39	26'928	5.39	57'738	5.77	115'656	5.78
AI	3'280	7.00	6'560	6.56	13'120	6.56	40'548	8.11	114'036	11.40	278'786	13.94
AH	3'075	6.15	6'150	6.15	12'300	6.15	42'824	8.56	128'038	12.80	309'982	15.50
SG	3'024	6.05	6'048	6.05	12'095	6.05	43'681	8.74	133'953	13.40	351'949	17.60
GR	1'553	3.11	3'105	3.11	6'210	3.11	15'525	3.11	31'050	3.11	62'100	3.11
AG	1'309	2.62	4'946	4.95	14'765	7.38	47'282	9.46	102'702	10.27	214'062	10.70
TG	3'040	6.08	6'080	6.08	12'160	6.08	51'077	10.22	141'819	14.18	376'656	18.83
TI	2'000	4.00	4'000	4.00	8'000	4.00	21'498	4.30	109'305	10.93	367'294	18.36
VD	2'789	5.58	7'181	7.18	17'685	8.84	51'615	10.32	108'165	10.82	221'265	11.06
VS	2'185	4.37	4'369	4.37	10'903	5.45	50'213	10.04	158'170	15.82	457'898	22.89
NE	1'440	2.88	2'332	2.33	6'318	3.16	18'125	3.63	36'250	3.63	72'500	3.63
GE	1'975	3.95	4'588	4.59	10'352	5.18	29'531	5.91	62'865	6.29	129'851	6.49
JU	2'492	5.00	4'984	4.98	9'968	4.98	46'740	9.35	155'754	15.58	415'238	20.76
BUND	80	0.16	569	0.57	3'053	1.53	10'853	2.17	23'000	2.30	46'000	2.30

(Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung)

Anhang 4
Anteile der direkten Bundessteuer an den Quellensteuern
auf Kapitalzahlungen aus Vorsorge

Kanton	2001	Steuerpflichtige	2002	Steuerpflichtige
Aargau	4'043'761.50	k.A.	n.E.	n.E.
Appenzell- Ausserrhoden	2'119.85	11	11'586.50	13
Appenzell- Innerrhoden	-		-	
Basel-Land	169'527.20	687	295'408.05	798
Basel-Stadt	1'607'991.15	3'237	2'949'595.40	2'805
Bern	803'143.30	3'971	634'537.65	4'111
Fribourg	21'337.05	170	52'846.80	199
Genf	806'826.50	k.A.	1'872'903.00	k.A.
Glarus	16'994.50	15	95'027.15	15
Graubünden	3'462.20	k.A.	1'396.00	k.A.
Jura	7'246.30	172	1'889.60	k.A.
Luzern	169'467.45	275	2'581.30	90
Neuenburg	156'878.67	389	138'729.44	389
Nidwalden	32'234.35	k.A.	n.E.	n.E.
Obwalden	289.00	1	255.35	7
Schaffhausen	2'978.95	19	24'950.95	41
Schwyz	276'877.00	114	803'948.00	205
Solothurn 1)	1'056'080.91	60	745'072.00	124
St. Gallen	234'472.65	537	386'883.45	391
Tessin	60'440.00	k.A.	132'182.00	k.A.
Thurgau	-14'429.05	198	17'408.60	196
Uri	-		-	
Waadt 2)	-		-	
Wallis	16'718.17	k.A.	19'566.34	k.A.
Zug	73'847.10	k.A.	90'062.65	k.A.
Zürich	4'048'764.80	14'672	2'817'371.50	16'093
TOTAL	13'596'451.55	24'528	11'094'201.73	25'477

Legende: k.A. = keine Angaben gemacht
n.E. = keine Daten erhalten
1) = 2001 als Hochrechnung (nur 7 Monate erhalten)
2) = keine detaillierten Angaben zu den Kapitaleistungen erhalten

(Quelle: Eidg. Steuerverwaltung)

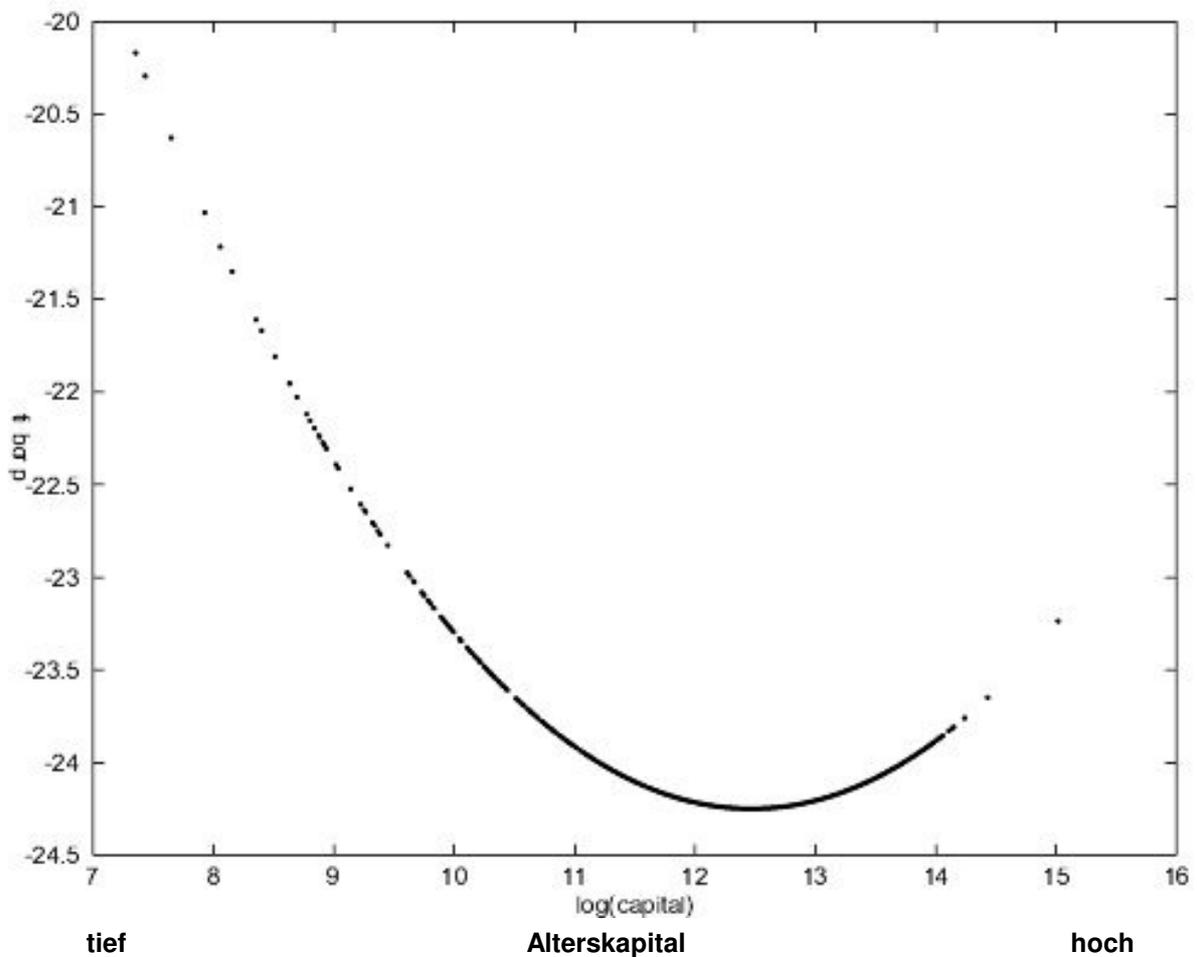
Anhang 5

Beziehung zwischen der Höhe des Alterskapitals und der Leistungsform

Quelle: Bütler, Monika und Teppa, Federica (2003): The Personal Discount Rate: Evidence from Swiss Pension Funds, Lausanne.

Die Daten dieser Untersuchung beruhen auf einer Vollerhebung bei neun grossen schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen. Es handelt sich dabei um die Pensionskassen SBB, Thurgauer Staatspersonal, SIG, Kambly, Alusuisse, Unilever, PK-Manor, NCR und ABB. Untersucht wurde dabei vor allem, für welche Leistungsform sich die Versicherten im Pensionierungsfall entscheiden und worauf dieser Entscheid zurückzuführen ist. Die Grundlage der Untersuchung sind 1'449 Versicherte, die im Jahr 2000 entweder schon in Pension gegangen waren oder ihrer Pensionskasse zumindest mitgeteilt hatten, in welcher Form sie ihre Vorsorgeleistung beziehen wollten.

Dabei zeigte sich die u-förmige Beziehung zwischen der Grösse des Altersguthabens und der Wahrscheinlichkeit des Kapitalbezugs auf ähnliche Weise wie im SAKE Vorsorgemodul 2002 und der Datenbank Übergang in den Ruhestand (siehe Kapitel 5.1: Die Grösse des Altersguthabens und die beiden Bezugsformen Kapital und Rente):



Das Alterskapital am tiefsten Punkt der u-förmigen Funktion beträgt rund Fr. 291'000.--. In der Darstellung sind auch gemischte Bezüge in Kapital- und Rentenform berücksichtigt.

Anhang 6

Fallbeispiel für den planmässigen Kapitalbezug

1. Das Vorsorgekapital von Peter Muster wird im Alter von 65 Jahren Fr. 1'000'000 betragen. Er vereinbart mit seiner Vorsorgeeinrichtung drei Jahre vor seinem Altersrücktritt den ratenweisen Kapitalbezug zwischen Alter 65 und 85. Diese Vereinbarung gilt unwiderruflich bis zum Zeitpunkt des Altersrücktritts.
2. Für den ratenweisen Kapitalbezug 65 – 85 werden Fr. 800'000 vereinbart. Für eine allfällige Restlebensdauerannuität ab Alter 85 werden Fr. 200'000 reserviert.
3. Als Periode der Rate wird ein Jahr vereinbart.
4. Am Anfang jedes Jahres bezieht Peter Muster somit eine Rate von Fr. 40'000 plus dem aufgelaufenen Zins vom Restkapital (im ersten Jahr also z.B. 4% von Fr. 760'000 = Fr. 30'400, im 2. Jahr 4% von Fr. 720'000 = Fr. 28'800 usw.). Er erhält also bis 85 eine konstante Jahresrate von Fr. 40'000 und den mit dem Alter abnehmenden Zinsertrag vom Restkapital der ursprünglichen Fr. 800'000.
5. Die für den planmässigen Kapitalbezug vereinbarten Fr. 800'000 sowie die entsprechenden Kapitalerträge sind vererbbar.
6. Die Verzinsung der Fr. 200'000 für die Restlebensannuität wird zu diesem Teil des Kapitals geschlagen. Bei einem Zinssatz von 4% ergibt dies mit Zins und Zinseszins nach 20 Jahren ein Kapital von Fr. 438'200, mit welchem nach dem 85igsten Lebensjahr eine Leibrente finanziert wird. Der für die Leibrente reservierte Teil des Kapitals ist nicht vererbbar.

Das Fallbeispiel kann in verschiedener Hinsicht modifiziert werden (Aufteilung des Kapitals zwischen Auszahlungs- und Leibrententeil, Auszahlungsperiode). Zudem kann Peter Muster auch zwischen dem 65igsten und dem 85igsten Lebensjahr verlangen, dass sein noch nicht aufgebrauchter Teil des Auszahlungskapitals zum Leibrententeil geschlagen wird und daraus anstelle der Raten eine lebenslange Rente bezahlt wird.

Anhang 7 Fallbeispiel Einkauf und Kapitalbezug

Ein Angestellter mit einem Erwerbseinkommen von Fr. 140'000.-- wird in fünf Jahren sein ordentliches Pensionierungsalter erreichen. Das Reglement seiner Pensionskasse sieht vor, dass er sich für Fr. 200'000.-- einmalig oder in Tranchen einkaufen kann. Der Angestellte hat kein Vermögen und finanziert den Einkauf mit Fremdkapital. Das Guthaben in der Pensionskasse wird zu 4% verzinst. Das Endaltersguthaben beläuft sich ohne Einkauf auf Fr. 552'000.-- bzw. mit Einkauf auf Fr. 800'000.--. Ein vollständiger Bezug in Kapitalform ist möglich.

	ohne Einkauf	einmaliger Einkauf		gestaffelter Einkauf	
		Einkaufsjahr	Folgejahre	Einkaufsjahre 1, 2	Folgejahre
	ab Jahr 1 bis Jahr 5	fremdfinanziert Jahr 1	ab Jahr 2 bis Jahr 5	fremdfinanziert Jahr 1 Jahr 2	ab Jahr 3 bis Jahr 5
Einkommen	140'000	140'000	140'000	140'000	140'000
./. Schuldzinsen 5%	0	10'000	10'000	10'000	10'000
./. PK-Einkauf	0	200'000	0	100'000	0
steuerbares Einkommen	140'000	-70'000	130'000	30'000	130'000
./. Einkommenssteuer	38'191	0	34'083	2'902	34'083
Einkommen nach Steuern	101'809	-70'000	95'917	27'098	95'917
Kapitalleistung brutto	552'000		800'000		800'000
einmalige Kapitalsteuer	41'194		62'225		62'225
Kapitalleistung netto	510'806		737'775		737'775
Rekapitulation Steuern:					
Einkommenssteuern Jahr 1	38'191		0		2'902
" Jahr 2	38'191		34'083		2'902
" Jahr 3	38'191		34'083		34'083
" Jahr 4	38'191		34'083		34'083
" Jahr 5	38'191		34'083		34'083
einmalige Kapitalsteuer	41'194		34'083		62'225
Steuern total:	232'149		198'557		170'278
Steuerreduktion	0		33'592		61'871

Anhang 8

Stellungnahmen der Ämter zu den Empfehlungen der EFK

Empfehlung 1 - Verbesserung der statistischen Informationen

Stellungnahme BFS: Im statistischen Mehrjahresprogramm des Bundes ist unter der Ziffer 13-61 die Neurentnerstatistik als Vorhaben für die Jahre 2004-2007 verzeichnet. Zur Zeit läuft in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (EStV) und fünf Pensionskasseneinrichtungen ein Pilot-Versuch, der die Automatisierung des Meldeflusses über die Kapital- und Rentenbezüge zum Ziel hat (Projekt MELAP). Der Versuch verläuft zufrieden stellend, und die EStV sieht vor, den automatisierten Prozess in den kommenden Jahren auf möglichst viele Vorsorgeeinrichtungen auszudehnen. Ein elektronischer Meldefluss ist die Voraussetzung dafür, dass unser Amt die vorgesehenen Auswertungen für die Neurentnerstatistik auf einer ausreichend breiten Basis vornehmen kann.

Stellungnahme BSV: Entsprechende Erhebungen dürfen für die Vorsorgeeinrichtungen keinen wesentlichen zusätzlichen Aufwand bedeuten.

Empfehlung 2 - Zusammenzählen von gestaffelten Bezügen

Stellungnahme BSV: Grundsätzlich ist zu bedenken, dass Teilpensionierungen sowohl für die Versicherten wie auch für die Wirtschaft von Bedeutung sein können und daher der gestaffelte Rückzug aus dem Erwerbsleben gefördert werden sollte. Dasselbe gilt auch beim Kapitalbezug zum Zwecke der Aufnahme der Selbstständigkeit. Hingegen wären geeignete Massnahmen zu begrüßen, um eine steuerliche Begünstigung des Kapitalbezugs gegenüber dem Rentenbezug zu vermeiden. Im Falle einer solchen Gleichbehandlung könnte die ganze Zeitspanne ab einem möglichen Vorbezug der Altersleistung eingeschlossen werden.

Stellungnahme EStV: Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 schlug der Bundesrat vor, die Kapitaleinkünfte aus den Säulen 2 und 3a mittels Änderung des DBG und StHG sachgerechter zu besteuern. Das Parlament lehnte diesen Vorschlag ab. Die EStV ist bereit, die Umsetzung der Empfehlung gemeinsam mit den Kantonen im Rahmen der Schweizerischen Steuerkonferenz zu prüfen.

Empfehlung 3 - Informatisierung der Meldeverfahren

Stellungnahme BSV: Dem Datenschutz ist die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen.

Stellungnahme EStV: Die EStV ist bereit, die Machbarkeit dieser Änderungen unter Berücksichtigung ihres Informatik-Budgets gemeinsam mit den Kantonen im Rahmen der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) zu prüfen. Bevor die EStV dies in die Wege leitet, muss das Pilotprojekt mit dem BFS analysiert werden, müssen zusätzlich zu den fünf Pilot-PK noch andere Pensionskassen gewonnen werden (inkl. Publica). Als früheste Inbetriebnahme einer elektronischen Meldung mit den Kantonen ist der 1.1.2007 realistisch. Erste Gespräche in dieser Sache haben mit der SSK bereits stattgefunden.

Empfehlung 4 - Verbesserung der Besteuerung von Kapitalzahlungen an Begünstigte mit Wohnsitz im Ausland

Stellungnahme EStV: Die EStV orientiert sowohl Vorsorgeeinrichtungen als auch Kantone periodisch über die anzuwendenden steuerlichen Regeln in internationalen Verhältnissen und wird dies auch in Zukunft tun. Die EStV ist bereit, das Anliegen aufzunehmen. Sie weist jedoch darauf hin, dass der Vorbehalt eines subsidiären Besteuerungsrechts eines Staates für den Fall, dass der andere Staat eine Besteuerungsbefugnis nicht ausnützt, die ihm aufgrund einer Zuteilungsnorm in einem Doppelbesteuerungsabkommen zusteht, dem Verbot der virtuellen Doppelbesteuerung widerspricht. Ein solches Ansinnen könnte Gegenforderungen des anderen Vertragsstaates nach sich ziehen, z.B. in Bezug auf die in der Schweiz steuerfreien Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen (Art. 16 Abs. 3 DBG).

Empfehlung 5: - Auszahlung gewisser Mindestleistungen ausschliesslich in Rentenform

Stellungnahme BSV: Die Gleichsetzung von Rentenform und Vorsorgesicherheit ist fragwürdig. Die Bildung der Arbeitsgruppe wird als nicht dringlich erachtet, da die Auswirkungen der 1. BVG-Revision auf die Kapitalbezüge abgewartet werden sollten. Das Parlament hat am 3.10.03 die Einführung des Anspruchs auf 1/4 Kapitalleistung in das BVG beschlossen. Die Bestimmung tritt am 01.01.05 in Kraft.

Empfehlung 6 - Förderung von gemischten Leistungsformen

Stellungnahme BSV: Die Förderung gemischter Bezugsformen ist prüfenswert. Sie sollte sich jedoch im Rahmen des bisherigen Systems der beruflichen Vorsorge bewegen. Gefördert werden soll nur die Ersetzung des Total-Kapitalbezuges durch gemischte Formen und keinesfalls ein zusätzlicher Kapitalbezug. Auch hier erachten wir die Einsetzung einer Arbeitsgruppe als nicht dringlich.

Stellungnahme EStV: Sollte der Bundesrat eine solche Arbeitsgruppe beauftragen, würde die EStV mitmachen. Aus Sicht der EStV wäre wünschenswert, wenn sich das Steuerrecht bezüglich der beiden Leistungsformen neutral verhielte, was aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen heute nicht der Fall ist.