



Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Elektronisch an: ep27@efv.admin.ch

Zürich, 30. April 2025

Vernehmlassungsantwort SVV zum Entlastungspaket 27

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Am 29. Januar 2025 wurde die Vernehmlassung zum «Entlastungspaket 27» (nachfolgend «EP27») eröffnet. Gerne nimmt der Schweizerische Versicherungsverband SVV dazu wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Der SVV hat Verständnis, dass gemäss den aktuellen Finanzprognosen des Bundeshaushaltes Entlastungsmassnahmen notwendig sind und unterstützt die ausgabenseitigen Massnahmen.

Er ist jedoch entschieden der Auffassung, dass der Bundeshaushalt ein Ausgaben- und kein Einnahmenproblem hat. Die Erhebung zusätzlicher Steuern zulasten weiter Kreise der Bevölkerung inklusive Mittelstand sowie Personen in schwierigen persönlichen Verhältnissen setzt finanz- und sozialpolitisch falsche Signale. Der SVV lehnt deshalb die vorgeschlagenen Massnahmen betreffend das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; nachfolgend «DBG») mit Nachdruck ab. Diese Massnahmen würden zu einer unnötigen und deutlichen Schwächung des Dreisäulensystems führen, das eine wichtige Errungenschaft der Schweiz darstellt.

Der SVV stützt seine ablehnende Haltung gegenüber den vorgeschlagenen Änderungen des DBG auf die folgenden Gründe:

1 Verstoss gegen den Verfassungsauftrag des Bundes

Gemäss Art. 111 Abs. 2 Bundesverfassung hat der Bund dafür zu sorgen, dass AHV und berufliche Vorsorge ihren Zweck dauernd erfüllen können. Während er die AHV mit finanziellen Mitteln kräftig unterstützt, finanziert sich die berufliche Vorsorge ausschliesslich mit Beiträgen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern sowie aus Kapitalerträgen. Damit ist es folgerichtig, dass der Bund deutliche steuerliche Anreize setzt, um seinem verfassungsmässigen Auftrag in Bezug auf die 2. Säule gerecht zu werden. Die vorgeschlagene Massnahme im Bereich der direkten Bundessteuer würde diese Förderung in der beruflichen Vorsorge massgeblich reduzieren und das Ungleichgewicht zur Förderung der AHV deutlich verstärken.

In der privaten Vorsorge greift Art. 111 Abs. 4 Bundesverfassung, wonach der Bund die private Vorsorge durch steuerliche Massnahmen fördert. Die vorgeschlagene Massnahme stellt in der 3. Säule für viele Betroffene eine schmerzhafteste Steuererhöhung dar, würde die Attraktivität der freiwilligen Vorsorge empfindlich schwächen und damit gegen den Verfassungsauftrag zur Förderung der Selbstvorsorge verstossen.

2 Gefährdung der Rechtssicherheit und Schwächung des Dreisäulensystems

Vorsorgeprozesse sind langfristig angelegt, beispielsweise im Bereich der beruflichen Vorsorge in der Regel auf 40 Jahre und mehr. In der Vergangenheit wurden die Bürgerinnen und Bürger stets in Übereinstimmung mit dem Verfassungsauftrag zu eigenverantwortlicher Vorsorge angehalten. Die Versicherten haben im Vertrauen auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen – u.a. auch auf die Besteuerungsmethodik und Belastung – finanzielle Dispositionen getroffen. Die Vorschläge zur Änderung des DBG haben das Vertrauen in das Handeln des Bundesrates bereits beschädigt. Es stellt einen offensichtlichen Verstoss gegen Treu und Glauben dar, wenn Versicherte sich nach einem jahrzehntelangen Vorsorgeprozess mit unangemessenen Änderungen des DBG konfrontiert sehen.

Umso stossender erscheint dies mit Blick auf die Tatsache, dass die Guthaben der Säulen 2 und 3a nicht jederzeit bezogen werden können, sondern grundsätzlich erst mit Eintritt eines Vorsorgefalls (insbesondere Alter). Die massive Höherbesteuerung von Risikoleistungen der Säule 3b beeinträchtigt die individuelle Vorsorgeplanung der Betroffenen. Zu denken ist beispielsweise an die Absicherung einer Hypothek auf dem Familienwohnsitz durch eine Todesfallrisikoversicherung der Säule 3b, deren Deckung nicht mehr genügt oder erhöht werden muss, um die zusätzlichen Steuern abzudecken.

Der Konsumverzicht zugunsten einer finanziell sicheren Zukunft soll im Vergleich zur heutigen Situation steuerlich schlechter gestellt werden. Die Massnahmen dürften damit das gesellschaftliche Verständnis von Vorsorge, auch bezüglich der Gewichtung der einzelnen Säulen, verändern. Das beschädigte Vertrauen der Bürger in die Regierung und die höheren Steuern könnten dazu verleiten, die Beiträge an die persönliche Vorsorge

einzuschränken und stattdessen vermehrt zu konsumieren. Die unangebrachten Steuererhöhungen würden dadurch zu Konsequenzen in Gesellschaft und Wirtschaft führen.

3 Finanzieller Nutzen fraglich

Der SVV vertritt die Auffassung, dass es fraglich ist, ob der prognostizierte finanzielle Nutzen überhaupt eintreten wird. Im Gegenteil stellt sich die Frage, ob mittelfristig das Gemeinwesen (insbesondere die Gemeinden und Kantone) nicht sogar stärker belastet würde. Dies aus den folgenden Gründen:

- Die angestrebten steuerlichen Mehrbelastungen betreffen neben dem Erlebensfall (Alterskapitalien) ebenso Leistungen bei den versicherten Ereignissen Tod, Invalidität oder Erwerbsunfähigkeit. Insbesondere bei Risikoleistungen können hohe Beträge anfallen (als Beispiel weisen wir auf Invaliditätskapitalien und Haftpflichtleistungen bei Personenschäden hin). Fehlen die entsprechenden Mittel bei den Versicherten, werden die entsprechenden staatlichen Auffangnetze stärker belastet.
- Die in der 2. Säule versicherten Personen werden zukünftig tendenziell weniger gut ausgebaute Vorsorgeverträge antreffen, da der steuerliche Anreiz, über das gesetzliche Obligatorium hinaus zusätzliche berufliche Vorsorge zu betreiben, sinken wird. Auch die einzelnen Versicherten werden auf freiwillige Einkäufe weitgehend verzichten. Es ist damit zu rechnen, dass die eingesparten Beiträge im Wesentlichen verkonsumiert statt in der freien Vorsorge investiert werden.
- Die Massnahmen würden vor ihrem Inkrafttreten zu einer Frühpensionierungswelle führen. Damit werden dem Gemeinwesen einerseits die angestrebten höheren Steuern auf den Alterskapitalien und andererseits die laufenden Einkommenssteuern auf den periodischen Erwerbseinkünften dieser Personen entgehen. Zudem würde der Fachkräftemangel noch weiter verschärft, was wiederum Auswirkungen auf die Steuererträge der davon betroffenen Unternehmen haben dürfte.
- Soweit ersichtlich, berücksichtigen die Schätzungen des Bundes diese dynamischen Effekte in keiner Art und Weise. Dies ist nach Auffassung des SVV erstaunlich, hat die Vergangenheit doch gezeigt, dass dynamische Effekte bei Steuergesetzänderungen wesentlich sind.

4 Breite Betroffenheit der Bevölkerung

Die Kommunikation des Bundesrats legt den Fokus auf die Höherbesteuerung von Leistungen aus der 2. Säule (berufliche Vorsorge) und der Säule 3a (gebundene Selbstvorsorge). Es ist jedoch zu beachten, dass die vorgeschlagene Neuregelung von Art. 38 DBG neben der 2. Säule und der Säule 3a auch in umfassender Weise in die Besteuerung von Leistungen der Säule 3b (freie Selbstvorsorge) eingreift. Damit sind breite Kreise der Bevölkerung und damit auch des schon stark belasteten Mittelstandes von der Höherbelastung betroffen. Dies zeigt die untenstehende Aufzählung der Leistungsarten, die vom Vorschlag des Bundesrats betroffen wären:

- Altersleistungen aus den Säulen 2 und 3a in Kapitalform (in der Säule 3a die nahezu ausschliessliche Bezugsform)
- Invaliditätskapitalien aus den Säulen 2, 3a und Kapitalleistungen aus Risikoversicherungen der Säule 3b
- Todesfallkapitalien aus den Säulen 2, 3a und Kapitalleistungen aus Risikoversicherungen der Säule 3b
- Barauszahlungen bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit aus den Säulen 2 und 3a
- Barauszahlungen zwecks Wohneigentumsförderung aus den Säulen 2 und 3a
- Haftpflichtleistungen («Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile»)
- Kapitalabfindungen des Arbeitgebers mit Vorsorgecharakter (bspw. aus Sozialplänen)

Dass der Bund in einer Situation, in der kein Einnahmenproblem besteht, sogar Risikoleistungen wie Todesfall- oder Invaliditätskapitalien teilweise massiv höher besteuern und sich damit an der Unbill seiner Bürger bereichern will, ist staatspolitisch nicht nachvollziehbar und entschieden abzulehnen.

Betreffend den Wohneigentümern ist darauf hinzuweisen, dass Kapitalleistungen aus Vorsorge im Zusammenhang mit Hypothekaramortisationen häufig anzutreffen sind (beispielsweise bei indirekter Amortisation; Zwangsamortisationen bei Eintritt ins Rentenalter). Im Weiteren ist eine Amortisationswelle aufgrund der weit vorangeschrittenen Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung wahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund ist die Anhebung der entsprechenden Steuerbelastungen entschieden abzulehnen.

Nicht bedacht wurde offenbar auch die Situation der Selbständigerwerbenden. Mangels geeigneter Optionen bleibt vielen von ihnen einzig die Absicherung über die sogenannte «grosse» Säule 3a. In diesen Fällen hängt die Altersvorsorge wesentlich vom angesparten verfügbaren Kapital nach Steuern ab. Guthaben von mehreren Hunderttausend Franken sind dabei keine Seltenheit. Die geplante Steuererhöhung würde die Altersvorsorge dieser Gruppe erheblich treffen.

5 Widerspruch zur bisherigen bundesrätlichen Politik

Der Bundesrat hat bis anhin richtigerweise die Politik verfolgt, die Rahmenbedingungen dahingehend auszugestalten, dass die Bevölkerung möglichst lange im Erwerbsprozess verbleibt. Entsprechend wurden im Bereich der Sozialversicherungen der Altersrücktritt flexibilisiert und vorsorgerechtliche Massnahmen getroffen, um missbräuchliche Steueroptimierungen auszuschliessen (siehe beispielsweise Art. 13a BVG, in Kraft seit dem 01.01.2024).

Die vorgeschlagenen Massnahmen dürften jedoch im Übergang wie erwähnt zu einer Welle von Frühpensionierungen führen, die volkswirtschaftlich schädlich sind und der bundesrätlichen Politik offensichtlich entgegenstehen. Die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich des DBG sind nicht kohärent mit der bisherigen Politik.

6 Senkung des Vorsorgeniveaus als Konsequenz

Die vorgeschlagenen Massnahmen dürften zu einer Senkung des Vorsorgeniveaus führen. Das Alterssparen im Bereich der beruflichen Vorsorge, insbesondere im Bereich der Säule 2b (überobligatorische berufliche Vorsorge), würde weiter an Attraktivität einbüßen. Das Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern am personalpolitischen Instrument «berufliche Vorsorge» würde reduziert, was zu einer generellen Senkung des Vorsorgeniveaus führen dürfte. Dass der Bundesrat eine Verminderung der Vorsorgeabdeckung anstrebt oder zumindest in Kauf nimmt, ist insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung unverständlich. Angesichts dieser braucht es eine Stärkung und keine Schwächung der zweiten und dritten Säule. Als Konsequenz würde die vorgeschlagene Massnahme zu einer höheren Belastung des Gemeinwesens führen, was nach dem Verständnis des SVV nicht das Ziel des Bundesrats sein kann.

Der Bundesrat sieht im selbstverantwortlichen Anlegen der Vorsorgeguthaben durch die 2. Säule-Bezüger offenbar ausschliesslich Risiken, namentlich, dass das Guthaben vor dem Lebensende aufgebraucht sein könnte. In den vergangenen politischen Diskussionen zur Reform der Kapitalbezugsmöglichkeiten im Rahmen der 2. Säule hat sich gezeigt, dass der Bundesrat bis heute diese Aussage nicht wissenschaftlich statistisch unterlegen kann. Die Anlage durch den Versicherten selbst anstelle des Rentenbezugs bietet vielmehr auch die Chance auf höhere Leistungen. Diese sind im Interesse des Gemeinwesens, können aber nur erzielt werden, wenn nicht vorab ein massgeblicher Teil der Kapitaleistung wegbesteuert wird.

Die bundesrätliche Argumentation, dass auch mit der höheren Besteuerung immer noch eine Förderung der Selbstvorsorge durch die Steuerpolitik vorliegt (Art. 111 Abs. 4 BV) und dass «starke Anreize zum Vorsorgesparen erhalten bleiben» (Erläuterungen EP27, S. 66) ist fragwürdig. Falls sich Vorsorgepläne nach Steuern für eine breitere Versichertengruppe nicht mehr rechnen, stellt dies aus Sicht der Personalpolitik der Unternehmen ein Problem dar.

Die Sichtweise des Bundesrats, wonach die nachgelagerte Besteuerung Privilegierung genug sei, unterschätzt den fiskalischen Anreiz, der dem freiwilligen Sparen in der 2. Säule (Vorsorgepläne über das BVG-Minimum hinaus, Einkauf von Beitragsjahren) sowie der Säule 3a zugrunde liegt. Es ist wenig plausibel, dass bei einer verminderten fiskalischen Attraktivität der 2. Säule und der Säule 3a die Bürger ihre Sparbemühungen in die Säule 3b verschieben. Wahrscheinlicher ist eine Zunahme des Konsums mit entsprechend tieferen Vorsorgeguthaben im Alter, was nicht im Sinne der Allgemeinheit sein kann.

7 Konzeptionelle Widersprüchlichkeiten

Die heutige Steuerordnung für Kapitaleistungen aus den Säulen 2 und 3a ist angemessen und breit abgestützt. Entgegen dem Expertenbericht «Aufgaben- und Subventionsüberprüfung 2024» will der Bundesrat keine

«Gleichstellung mit der Rentenbelastung» mehr anstreben. Die vorgelegten Massnahmen des DBG stellen deshalb im Ergebnis eine schlichte Steuererhöhung dar. Im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag der Expertenkommission führt die vorgeschlagene Lösung des Bundesrats in vielen Fällen sogar zu einer steuerlichen Benachteiligung des Kapitalbezugs gegenüber dem Rentenbezug.

Durch den Vorschlag des Bundesrats steigt die Höchstbelastung bei der direkten Bundessteuer von 2.3% auf bis zu 11.5%. Dabei wird ignoriert, dass Vorsorgenehmer, welche eine Kapitaleistung beziehen, in der Folge eine Vielzahl von weiteren Steuern für den Rest ihres Lebens bezahlen, welche insbesondere bei Empfängern von Rentenleistungen nicht anfallen:

- Einkommenssteuern auf den Vermögenserträgen
- Verrechnungssteuer auf den Vermögenserträgen (Sicherungssteuer im Inland, bei ausländischem Wohnsitz mit Einkommenssteuercharakter)
- Vermögenssteuern
- Transaktionssteuern (insbesondere Umsatzabgabe)

Der Bundesrat strebt die singuläre, stärkere Belastung von Kapitaleistungen aus ausschliesslich fiskalischen Gründen an. Die Belastung von Liquidationsgewinnen bei definitiver Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit gemäss Art. 37b DBG will der Bundesrat hingegen nicht ändern, obwohl diese Besteuerung systematisch damit begründet wird, dass es sich um Realisierung von Vorsorgekapital (gebunden in der Unternehmung) handelt. Dies ist konzeptionell widersprüchlich.

Der Quellensteuertarif auf Vorsorgeleistungen der Säulen 2 (und 3a) weist bereits in der heutigen Fassung Ungereimtheiten auf. So liegt der Steuersatz für Kapitaleistungen zwischen 0% und 2.3%, während Renten zu einem fixen Satz von 1% besteuert werden. Bei ordentlich besteuerten Personen ist der Steuersatz auf Renten hingegen in aller Regel höher als derjenige auf Kapitaleistungen. Es kann die Frage aufgeworfen werden, ob die heutige Ordnung nicht eine übermässige Bevorteilung von Ausländerinnen und Ausländern beinhaltet. Diese systematischen Ungereimtheiten würden durch die vorgeschlagene Änderung von Art. 38 DBG noch erhöht, indem Renten weiterhin zu 1%, Kapitaleistungen jedoch bis zu 11.5% besteuert würden. Diese Widersprüchlichkeit zeigt auf, dass die vorgeschlagenen Änderungen des DBG nicht auf einer steuersystematisch sauberen Grundlagenarbeit basieren.

Zudem führt die Einführung eines Sondertarifs für die Besteuerung von Kapitaleistungen dazu, dass der in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 QStV enthaltene Verweis auf den Tarif in Ziffer 3 des Anhangs zur QStV obsolet wird und zu streichen ist, ebenso Ziffer 3 des Anhangs zur QStV. Dieser Anpassungsbedarf der QStV ist in den Erläuterungen EP27 nicht enthalten. Es ist unklar, wie der Bundesrat beabsichtigt, damit umzugehen, da die Erläuterungen sich dazu nicht äussern.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'U. Arbter', written in a cursive style.

Urs Arbter

Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Parison', written in a cursive style.

Andreas Parison

Leiter Bereich Regulierung