



Säule 3c

Evaluation der möglichen Wirkungen
Bericht der Arbeitsgruppe der GDK, FDK, SODK und des Gemeindeverbandes

Inhalt

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | Gegenstand und Aufbau des Berichts | 2 |
| 2 | Schätzung des notwendigen Anlageziels | 3 |
| 3 | Ergänzungsleistungen zur AHV bei Heimaufenthalten | 5 |
| 4 | Annahmen über die Nutzung einer Säule 3c | 7 |
| 4.1 | Benützung nach Altersstruktur | 7 |
| 4.2 | Benützung nach Haushaltstruktur | 8 |
| 4.3 | Benützung nach Vermögensstruktur | 9 |
| 4.4 | Benützung nach Einkommensstruktur | 11 |
| 5 | Finanzielle Auswirkungen | 11 |
| 5.1 | Annahmen über die Benützung einer Säule 3c | 11 |
| 5.2 | Fiskalische Mindereinnahmen des Bundes | 12 |
| 5.3 | Potenzielle Einsparungen der öffentlichen Hand | 12 |
| 5.4 | Fiskalische Mindereinnahmen und Einsparungen für Bund, Kantone und Gemeinden | 13 |
| 5.5 | Einfluss der demographischen Entwicklung | 15 |
| 5.6 | Berücksichtigung der fiskalischen Einnahmen aus der Besteuerung der Auszahlung und Gesamtbilanz | 17 |
| 6 | Offene Umsetzungs- und Regulierungsfragen | 18 |
| 6.1 | Verwendung der Mittel | 18 |
| 6.2 | Erbrechtliche Überlegungen | 19 |
| 7 | Fiskalpolitische Überlegungen | 20 |
| 7.1 | Steuergerechtigkeit | 20 |
| 7.2 | Fiskalpolitik im Dienste von Nebenzielen? | 20 |
| 7.3 | Ungenügende Zielgruppenkonformität | 20 |
| 7.4 | Steuerrechtliche Einbindung der Kantone | 21 |
| 8 | Dynamische Betrachtung | 21 |
| 8.1 | Auswirkungen auf die Sparneigung? | 21 |
| 8.2 | Auswirkungen auf den Kapitalmarkt | 21 |
| 9 | Potenzielle Alternativen zu einer Säule 3c im Vergleich | 22 |
| 9.1 | Kapitalbildung oder Versicherung? | 22 |
| 9.2 | Vergleich mit einer sozialen Pflegeversicherung | 22 |
| 9.3 | Prämienabstufung in der Krankenpflegeversicherung als Alternative zur Pflegeversicherung | 23 |
| 9.4 | Private Versicherung | 23 |
| 9.5 | Synthese | 23 |
| 10 | Gesamtbeurteilung | 24 |



1 Gegenstand und Aufbau des Berichts

Die Motion Forster (06.3274) wurde vom Ständerat am 19.9.2006 als Erstrat überwiesen. Sie lautet wie folgt:

"Der Bundesrat wird aufgefordert, die Einführung einer Säule 3c zur freiwilligen und steuerbegünstigten Generierung eines Guthabens für die Finanzierung der individuellen (Langzeit-) Pflege im Alter zu prüfen und dem Parlament einen entsprechenden Umsetzungsvorschlag zu unterbreiten. Die Modalitäten einer Säule 3c haben sich an den Vorgaben der bereits bestehenden Säule 3a auszurichten. Die während einer limitierten Periode angesparten zweckgebundenen Guthaben sollen sowohl für die Finanzierung der im eigenen Haushalt erbrachten Pflegeleistungen als auch für die Bezahlung von Pflegeheimkosten verwendet werden können."

In diesem Bericht werden gemäss Auftrag des Vorstandes der GDK vom 23.11.06 sowie der FDK die möglichen Wirkungen, die Wirksamkeit des Instruments, die fiskalpolitischen Auswirkungen sowie der notwendige Regulierungsbedarf dargestellt.

Dabei werden annahmengestützt zunächst das Anlageziel (Punkt 2) und die möglichen Einsparungen bei der EL (Punkt 3) hergeleitet. Anhand der Einkommensverteilung wird unter Punkt 4 abgeschätzt, in welcher Altersgruppe die Sparneigung am höchsten ist. Auf der Basis der Vermögensverteilung werden Annahmen entwickelt, welcher Personenkreis als potenzielle Anleger in Fragen kommt. Diese Personengruppe wird letztlich anhand der Einkommensstruktur identifiziert.

Um die finanziellen Auswirkungen abschätzen zu können, werden unter Punkt 5 die fiskalischen Mindereinnahmen und die Einsparungen des Bundes sowie der Kantone und der Gemeinden abgeschätzt. Diese Analyse basiert auf den im zweiten Teil getroffenen Annahmen. Anschliessend wird unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung eine Prognose der finanziellen Bruttoauswirkungen für das Jahr 2030 erstellt.

Mit Hilfe weiterer Annahmen zur Kapitalbesteuerung bei Auszahlung werden abschliessend die Nettoauswirkungen berechnet. Die weiteren Punkte behandeln Fragen zur Umsetzung, fiskalpolitische Überlegungen, dynamische Betrachtungen sowie potenzielle Alternativen. Der Bericht endet mit einer Gesamtbeurteilung.



2 Schätzung des notwendigen Anlageziels

Gemäss Motionärin sollen ca. 200'000 CHF über 23 Jahre¹ angespart werden können. Aufgrund der Heimtaxen in einigen Kantonen lässt sich die Zweckmässigkeit dieser Annahme überprüfen.

Abbildung 1: Geschätzter Finanzbedarf bei einem Pflegeheimaufenthalt

Im Zuge der Neuregelung der Pflegefinanzierung werden sich die OKP-Tarife angleichen. Die Tagestaxen sollten sich aber aus diesem Grund im gesamtschweizerischen Durchschnitt nicht verändern.

| Zürich | Tagestaxe (inkl. OKP-Beitrag) | OKP-Tarife (abzuziehen) | Annahme Verlauf (= aktuelle Struktur) | Netto-Finanzbedarf für 3 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 4 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 5 Jahre |
|---------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Taxe BESA 0-1 | 148.7 | 10 | 15% | 23 279 | 31 039 | 38 799 |
| Taxe BESA 1-2 | 177.9 | 30 | 21% | 34 671 | 46 229 | 57 786 |
| Taxe BESA 2-3 | 224.6 | 53 | 25% | 47 982 | 63 977 | 79 971 |
| Taxe BESA 3-4 | 316.8 | 73 | 38% | 101 123 | 134 831 | 168 539 |
| Total | | | 100% | 207 056 | 276 075 | 345 094 |

| BERN | Tagestaxe (inkl. OKP-Beitrag) | OKP-Tarife (abzuziehen) | Annahme Verlauf (= aktuelle Struktur) | Netto-Finanzbedarf für 3 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 4 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 5 Jahre |
|--------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Taxe BESA 1 | 178 | 23 | 15% | 26 015 | 34 687 | 43 358 |
| Taxe BESA 2 | 201 | 46 | 21% | 36 336 | 48 448 | 60 560 |
| Taxe BESA 3 | 235 | 80 | 25% | 43 215 | 57 620 | 72 025 |
| Taxe BESA 4 | 291 | 136 | 38% | 64 159 | 85 546 | 106 932 |
| Total | | | 100% | 169 725 | 226 300 | 282 875 |

| LUZERN | Tagestaxe (inkl. OKP-Beitrag) | OKP-Tarife (abzuziehen) | Annahme Verlauf (= aktuelle Struktur) | Netto-Finanzbedarf für 3 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 4 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 5 Jahre |
|--------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Taxe BESA 0 | 107 | 0 | 9% | 10 651 | 14 202 | 17 752 |
| Taxe BESA 1 | 142 | 20 | 14% | 18 615 | 24 820 | 31 025 |
| Taxe BESA 2 | 181 | 40 | 19% | 30 049 | 40 065 | 50 082 |
| Taxe BESA 3 | 229 | 65 | 23% | 41 567 | 55 423 | 69 279 |
| Taxe BESA 4 | 268 | 80 | 34% | 70 744 | 94 326 | 117 907 |
| Total | | | 100% | 171 627 | 228 836 | 286 045 |

| Genf | Tagestaxen exkl. OKP | | | Netto-Finanzbedarf für 3 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 4 Jahre | Netto-Finanzbedarf für 5 Jahre |
|------|----------------------|--|--|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | 220 | | | 240 900 | 321 200 | 401 500 |

Die durchschnittliche Dauer eines Pflegeheimaufenthalts beträgt 3 Jahre. Das Anlageziel von 200'000 CHF stellt dafür mehrheitlich eine realistische Annahme dar. Für einen Aufenthalt von 5 Jahren ist hingegen mit einem Finanzbedarf von 280'000 bis zu 400'000 CHF zu rechnen.

Der Vermögensbedarf ist dann deutlich geringer, wenn im Eintretensfall das Einkommen zur Finanzierung ebenfalls eingesetzt werden kann. Dies ist Alleinstehenden möglich. Erfolgt jedoch der Heimeintritt aus einem Paarhaushalt heraus, wird das Einkommen zum grössten Teil für den zu Hause verbleibenden Partner benötigt. Im Zeitpunkt des Anlageentscheides müssen die Paarhaushalte davon ausgehen, dass ein Heimeintritt eines Partners aus der Gemeinschaft heraus erfolgt und damit die nicht gedeckten Kosten des Heimaufenthalts (nahezu) vollständig aus dem Vermögen finanziert werden müssen. Beim Sparentscheid und der Definition des Anlageziels im Zeitpunkt der Vermögensbildung werden die Individuen somit nicht einen Teil des Einkommens bei Heimeintritt als Finanzierungsquelle einrechnen können. Das Anlageziel kann somit aus persönlichen Überlegungen der Anleger sinnvollerweise nicht um eine Einkommenskomponente während des effektiven Heimaufenthalts reduziert werden, obwohl die Wahrscheinlichkeit eines Pflegeheimeintritts aus einem Paar-

¹ Weil das Kapital erst nach einem Jahr den Jahreszins trägt, wird nachfolgend ein Anlagehorizont von 24 Jahren unterstellt.



haushalt heraus relativ gering ist. Diese empirische Beobachtung lässt sich daher erklären, dass die Hilfe des Partners einen Heimeintritt verzögern oder verhindern kann. Da im Zeitpunkt des Anlageentscheidendes der gegenseitige Schutz des Partners vor einem substanziellen Vermögensverlust über das im Rahmen einer Säule 3c geäußnete Einkommen hinaus im Vordergrund steht, werden Paare daher vorwiegend in eine Säule 3c investieren, um sich gegenseitig vor einem solchen Vermögensverlust zu schützen². Dabei muss man sich gegenwärtigen, dass eine Investition in eine Säule 3c einem vollständigen Verzicht auf die gebundenen Gelder für andere Zwecke als für die Pflege im Alter entspricht. In einer Säule 3c gebundene Gelder können also ausschliesslich entweder zweckgerichtet verwendet oder vererbt werden. Gemessen an der Eintrittswahrscheinlichkeit des Heimeintritts aus einem Paarhaushalt heraus, ist somit die "Versicherungsprämie" in Form eines Konsumverzichts als hoch zu werten. Wer in jüngeren Jahren jedoch den Anlageentscheid fällt, muss sinnvollerweise mit einem hohen Finanzbedarf rechnen, d.h. ohne Einbezug von Einkommenskomponenten, welche der Partner zu Hause braucht. Der empirisch häufigere Fall, dass Personen zum Zeitpunkt eines Heimeintritts alleinstehend sind, ist aus finanzieller Sicht deutlich weniger problematisch, kann doch der Heimaufenthalt zu einem grossen Teil aus dem laufenden Einkommen finanziert und selbst ein vollständiger Vermögensverzehr hingenommen werden.

Viele Trägerschaften von Pflegeheimen leisten heute noch Objektbeiträge in Form von Investitionskosten- und/oder Betriebskostenbeiträgen. Dadurch werden die Heimtaxen zu einem tieferen Tarif als dem Vollkostensatz festgelegt. Es ist aber davon auszugehen, dass die Trägerschaften vermehrt von dieser Teilkosten- zu einer Vollkostenrechnung übergehen werden. Ausgehend von einem Kostendeckungsgrad zwischen 80 und 90% hätte dies höhere Taxen zwischen 11 und 25% zur Folge. Bei Vollkosten-Heimtaxen steigt der Finanzierungsbedarf für die Heimbewohner an. Dies wird einen zusätzlichen Aufwand für Ergänzungsleistungen (EL) auslösen. Aus Sicht der künftigen potenziellen Heimbewohner lassen die steigenden Tagestaxen auf künftig höhere notwendige Rückstellungen im Rahmen einer Säule 3c schliessen, so dass ein Finanzbedarf von 400'000 CHF nicht unrealistisch ist.

Um das Anlageziel zwischen 200'000 und 400'000 CHF zu erreichen, sind bei unterschiedlichen Verzinsungen zwischen 1 bis 5% p.a. über einen Anlagehorizont von 24 Jahren Einzahlungen (Rückstellungen) zwischen 4600 und 15'400 CHF pro Jahr nötig (Abbildung 2).

Bezüglich Anlagerendite für die Säule 3a bestehen gegenwärtig je nach Aktienanteil grosse Unterschiede. Der Performance-Vergleich³ von KGAST vom September 2006 weist eine Bandbreite bei der durchschnittlichen 1-Jahres-Rendite von 1.2% (bei 0% Aktienanteil) bis 7.4% (bei 50% Aktienanteil) aus. Dabei hat das gute Börsenjahr 2006 wesentlich zur guten Performance von Anlagen mit Aktienanteil beigetragen. Langfristig ist von einer geringeren Rendite von Anlagen mit Aktienanteil auszugehen. Wenn im folgenden eine (reale) Durchschnittsrendite von 3% unterstellt wird⁴, dann entspricht dies noch immer dem Doppelten bis Dreifachen einer herkömmlichen Anlage ohne Aktienanteil⁵ und ist als optimistisch zu werten. Bei einer geringeren Verzinsung müsste von einem höheren Rückstellungsbedarf ausgegangen werden, was grössere Steuerausfälle nach sich ziehen würde.

² An dieser Stelle ist zu präzisieren, dass die im Rahmen einer Säule 3c geäußneten Vermögen per definitionem entweder für die Pflege aufgewendet oder an die Erben ausbezahlt werden, jedoch für keinen weiteren Zweck verwendbar sind. Es geht also nicht um einen Schutz des Vermögens, sondern letztlich um eine Motivation, mehr Vermögen zu bilden, damit selbst bei Pflegebedürftigkeit noch etwas davon übrig bleibt (z.B. für den Partner zu Hause). Diese Überlegung aufnehmend sollen unter Punkt 9.2 Möglichkeiten und Grenzen einer Säule 3c im Vergleich zu alternativen Anlageformen beurteilt werden.

³ <http://www.kgast.ch/de/performance.cfm?sprache=1>

⁴ An dieser Stelle ist festzuhalten, dass bei der Extrapolationen in die Zukunft die Teuerung nicht berücksichtigt wird. Es wird also immer von realen Werten (an dieser Stelle also auch von einer realen Verzinsung von 3%) ausgegangen. Das nach 24 Jahren geäußnete Kapital wird somit dem Wert zu heutigen Preisen, d.h. um die Teuerung bereinigt, entsprechen.

⁵ Anleger nehmen vermutlich eine trotz langfristigem Anlagehorizont relativ schlechte Rendite in Kauf, weil sie die – einmalige – Steuerersparnis relativ hoch bewerten. Die Risikobereitschaft dürfte hingegen nicht geringer sein als im Durchschnitt aller langfristigen Anlagen, d.h. wer konservativ anlegt, wählt vermutlich auch in der 3. Säule ein geringes Risiko und umgekehrt.



Abbildung 2: Notwendige Rückstellungen p.a. zur Erreichung des Anlageziels über 24 Jahre

Werte in CHF. Gelb unterlegte Felder werden in der Folge als Szenarien für den Finanzbedarf weiterverfolgt.

| Annahme Zins p.a. | Anlageziel | | | |
|----------------------|------------|---------|---------|---------|
| | 200 000 | 250 000 | 300 000 | 400 000 |
| 5% | 4 600 | 5 750 | 6 900 | 9 200 |
| 4% | 5 250 | 6 560 | 7 880 | 10 500 |
| 3% | 5 980 | 7 480 | 8 970 | 11 960 |
| 2% | 6 800 | 8 500 | 10 200 | 13 600 |
| 1.5% | 7 250 | 9 060 | 10 880 | 14 500 |
| 1% | 7 700 | 9 630 | 11 550 | 15 400 |

Quelle: Eigene Berechnungen

Annahme 1: In der Folge sollen drei Szenarien für einen Finanzbedarf von 200'000, 300'000 und 400'000 CHF, jeweils zu 3% verzinst, weiterverfolgt werden, d.h. für Rückstellungen von 5980, 8970 und 11'960 CHF p.a..

3 Ergänzungsleistungen zur AHV bei Heimaufenthalten

2004 wurden an 41'990 Personen im Heim Ergänzungsleistungen zur AHV ausgerichtet. Diese beliefen sich im Durchschnitt auf 24'756 CHF pro Jahr, was einen Finanzbedarf von 1.04 Mrd. CHF ergibt.

Abbildung 3: Ergänzungsleistungen zur AHV für Personen im Heim, 2004

| | |
|-----------------------------------|--------|
| Anzahl EL zur AHV im Heim | 41 990 |
| EL-Betrag (CHF pro Monat, Mittel) | 2 063 |
| EL-Betrag (CHF pro Jahr, Mittel) | 24 756 |
| Finanzbedarf EL 2004 (Mio. CHF) | 1 040 |

Quelle: BSV: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2004; eigene Berechnungen

Personen, welche zur AHV Ergänzungsleistungen erhalten haben, verfügen im Durchschnitt über ein Nettovermögen von 38'629 CHF (Median: 22'408 CHF). Das 3. Quartil liegt bei knapp 49'000 CHF, d.h. lediglich ein Viertel der EL-Bezüger weist ein Vermögen von 49'000 CHF und mehr auf. Lediglich 13% der EL-Bezüger verfügen über ein Nettovermögen von mehr als 80'000 CHF.

Annahme 2: Wir gehen in der Folge davon aus, dass lediglich die 13% der EL-Bezüger, welche über ein Vermögen von 80'000 und mehr verfügen, vorher überhaupt die Möglichkeit zur Vermögensbildung im Rahmen einer Säule 3c gehabt hätten.

Annahme 3: Des Weiteren gehen wir davon aus, dass es diese 13% EL-Bezüger sind, welche die geringsten Ergänzungsleistungen erhalten.

Aus der Vermögensbetrachtung zum Zeitpunkt eines Bezugs von Ergänzungsleistungen können nur schwache Annahmen abgeleitet werden, ist doch nicht klar, wann das Vermögen geäußert wurde und ob bereits ein substanzieller Vermögensverzehr im Zuge eines EL-Bezugs erfolgt ist. Annahmen 2 und 3 sind deshalb nur als Plausibilitätsüberlegungen zu betrachten, wenn im folgenden der Bedarf an EL in Betracht gezogen wird:

Gemäss BSV-Statistik über die EL beziehen 13.8% der Berechtigten Ergänzungsleistungen bis zu einem Maximalbetrag von 1000 CHF pro Monat (Abbildung 4). Ein geringer Bezug von EL deutet darauf hin, dass weitere Einkommens- und Vermögensquellen vorhanden sind. Diese Personen waren somit im Erwerbsleben in relativ guter wirtschaftlicher Lage und hätten Rückstellungen in eine Säule 3c tätigen können. In Kombination mit Annahme 2 wären also diese Personen als potenzieller Anlegerkreis in Frage gekommen.



Abbildung 4: Anteile der Auszahlungen von EL zur AHV an Personen im Heim pro Monat

| EL pro Monat bis x CHF | Anteil | kumuliert |
|------------------------|--------|-----------|
| 10–250 | 0.9% | 0.9% |
| 500 | 4.2% | 5.1% |
| 750 | 3.8% | 8.9% |
| 1000 | 4.9% | 13.8% |
| 1250 | 6.1% | 19.9% |
| 1500 | 6.7% | 26.6% |
| mehr als 1500 | 73.4% | 100.0% |

Quelle: BSV: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2004 (A 4.8); eigene Berechnungen

Die 13% EL-Bezüger, von denen wir oben annahmen, dass sie es sind, die über ein Vermögen von 80'000 CHF und mehr verfügen, beziehen nach unseren Schätzungen im Durchschnitt Ergänzungsleistungen im Umfang von je 589 CHF pro Monat. Dabei wurde jeweils der Durchschnitt der jeweiligen Bandbreite und nicht das Maximum unterstellt. Dies ergibt heute für die EL einen Gesamtaufwand von **38.6 Mio. CHF, der als kurzfristiges Sparpotenzial betrachtet werden kann** (Abbildung 5).

Abbildung 5 Ergänzungsleistungen für die ersten 13% EL-Bezüger im Heim

| Durchschnittl. EL pro Monat | Anzahl Pers. | Auszahlung pro Jahr |
|-----------------------------|--------------|---------------------|
| 130 | 378 | 589 540 |
| 375 | 1 764 | 7 936 110 |
| 625 | 1 596 | 11 967 150 |
| 875 | 1 722 | 18 076 695 |
| Total (erste 13%) | 5 459 | 38 569 495 |

Quelle: BSV: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2004 (A 4.8); eigene Berechnungen

Annahme 4: Mit der laufenden Zunahme der Rentnergenerationen, welche über die 2. Säule Vorsorgekapital geüffnet haben, dürfte tendenziell der Anteil der betagten Personen, die mehr als 80'000 CHF Vermögen haben, zunehmen. Wir gehen in einer grosszügigen Annahme davon aus, dass sich deren Anteil mittelfristig von 13% auf 26% verdoppeln wird. Entsprechend höher schätzen wir die Fähigkeit zur vorgängigen Bildung des zweckgebundenen Vorsorgekapitals im Rahmen einer Säule 3c ein. **Daraus verdoppelt sich auch das geschätzte Sparpotenzial für die EL auf 77.2 Mio. CHF.**

Annahme 5: Des Weiteren gehen wir davon aus, dass das Sparpotenzial zu 100% realisiert wird. Wir unterstellen also, dass von den 26% der künftigen Heimbewohner mit dem geringsten EL-Bedarf künftig **alle** dank der Rückstellungen im Rahmen der Säule 3c auf EL werden verzichten können.

Dabei handelt es sich um eine äusserst grosszügige Annahme. Realistischer wäre die Hypothese, dass das Sparpotenzial im Umfang der Nutzung einer Säule 3c realisiert wird, d.h. gemäss Annahme 9 zu 35% innerhalb der für Rückstellungen in Frage kommenden Einkommensklassen.

Ein Drittel der EL-Bezüger erhält heute den EL-Maximalbetrag. Der darüber liegende Restbetrag beläuft sich im Mittel auf 346 CHF pro Monat. Es ist davon auszugehen, dass Personen, welche einen finanziellen Bedarf über den EL-Maximalbetrag hinaus haben, ebenso wenig wie die Personen mit mehr als 1000 CHF EL pro Monat als Anleger für eine Säule 3c in Betracht kommen. Auch diesbezüglich liegt also kein Sparpotenzial für die öffentliche Hand (vorwiegend Gemeinden) vor.



4 Annahmen über die Nutzung einer Säule 3c

4.1 Benützung nach Altersstruktur

Die Einkommens- und Verbrauchserhebung des BFS gibt nur wenig Aufschluss über die Einkommensverteilung nach Altersklassen. Eine detaillierte und nach eigenen Angaben für die Schweiz einzigartige Auswertung nimmt diesbezüglich der Kanton Zürich im Rahmen seiner Steuerstatistik vor. Bei der Auswertung der Staatssteuerdaten von 1991–2003 kommt das Statistische Amt gemäss Medienmitteilung vom 4.4.2006⁶ zu folgenden Erkenntnissen:

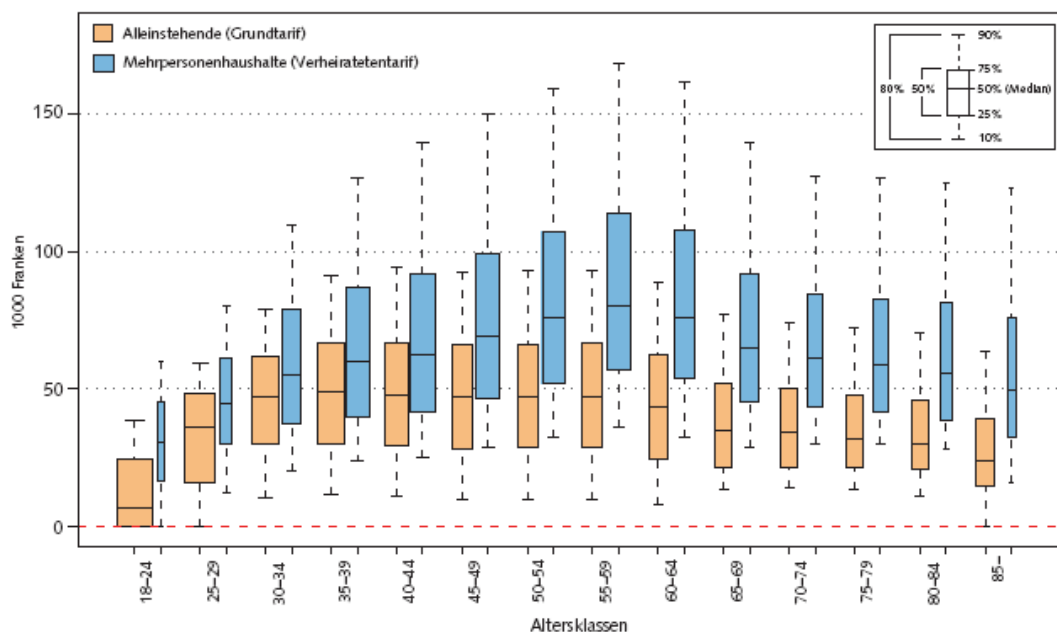
"Mehrpersonenhaushalte liegen auch bei der Vermögensbildung vorn

Wie steht es mit der Vermögenslage der Zürcher Haushalte? Junge, das heisst unter 50-Jährige, bilden in der Regel kaum Vermögen. Erst ab dem 50. bis etwa zum 70. Lebensjahr häuft sich steuerbares Vermögen stetig an – besonders rasant bei den Ehepaaren. So hat sich zwischen 1991 und 2003 das mittlere Vermögen eines entsprechenden Mehrpersonenhaushalts (Haushaltsvorstand zwischen 1932 und 1936 geboren) von 108'000 auf 383'000 Franken fast vervierfacht – was einer durchschnittlichen Zunahme um etwa 23'000 Franken pro Jahr entspricht. In diesem Lebensabschnitt sind die verfügbaren Erwerbseinkommen am höchsten. Zugleich nehmen die finanziellen Belastungen ab, da die Kinder nach und nach das Elternhaus verlassen. Zudem fallen in dieser Phase auch gehäuft Erbschaften aus der Elterngeneration an, die wahrscheinlich etwa zur Hälfte zur «Vermögensexplosion» im Vorrentenalter beitragen. (...)

Statistisch nicht nachweisbar ist ein genereller Vermögensverzehr im Rentenalter. Die Pensionierten müssen in der Regel nicht ans «Eingemachte», sondern können es sogar noch vermehren – wozu allerdings auch der Börsenboom der 1990er Jahre seinen Beitrag leistete."

Die Einkommens- und Vermögenssituation im Kanton Zürich ist sicher vom Niveau her nicht für die gesamte Schweiz repräsentativ. Hingegen dürften der Verlauf der Vermögensbildung und der Einkommensentwicklung für die Schweiz typisch sein.

Abbildung 6: Einkommensverteilung nach Altersklassen und Haushaltstyp im Kanton Zürich
Steuerbares Einkommen 2003



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Steuerstatistik 2003

Einzig in Bezug auf das Potenzial zur Vermögensbildung ergibt sich für die gesamte Schweiz eine etwas konservativere Einschätzung, wenn gesamtschweizerische Daten hinterlegt werden (Abbildung 7).

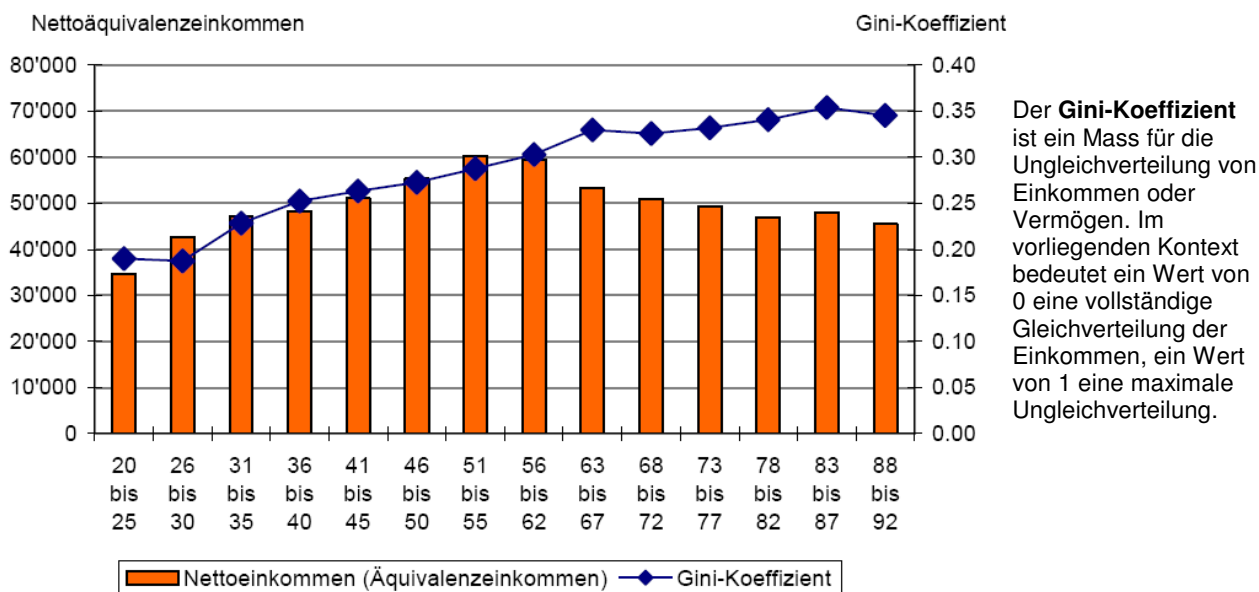
6

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/einkommen_und_lebensqualitaet/einkommen_verbrauch/blank/medien_mitteilungen.Document.69347.pdf



Abbildung 7: Nettoäquivalenzeinkommen und Gini-Koeffizient nach Altergruppen

Bemessungsjahre 1995/96 zur Preisen von 2001



Quelle: Statistik der direkten Bundessteuern, Auswertung Eidg. Steuerverwaltung

Gemäss Ecoplan⁷, welche die Verteilung von Einkommen und Vermögen anhand der Statistik der direkten Bundessteuer von 1995/96 aufzeigte, steigen die aus dem steuerbaren Einkommen abgeleiteten Nettoäquivalenzeinkommen⁸ bis zur Altersklasse der 51–55-Jährigen (Abbildung 7). Nach dem Übertritt ins Rentenalter sinkt das Äquivalenzeinkommen wieder. Gleichzeitig nimmt aber auch die Ungleichverteilung der Einkommen zu (ausgedrückt in einem höheren Gini-Koeffizienten). Das heisst, dass unter den Rentnerinnen und Rentnern zwar das Einkommen im Durchschnitt nicht stark sinkt, dass hingegen die Streuung der Einkommen innerhalb dieser Altersklassen deutlich zunimmt.

Annahme 6: Aus diesen empirischen Beobachtungen schliessen wir, dass das höchste Potenzial für die Vermögensbildung im Rahmen einer Säule 3c im Alter von 50–65 Jahren liegt. Hingegen dürften die Sparneigung und die Fähigkeit, Rückstellungen im Rahmen einer Säule 3c zu bilden, nach dem Rentenalter abnehmen. Dieser Rückgang erklärt sich daher, dass ein Teil der potenziellen Nutzer einer Säule 3c im Rentenalter nicht mehr die vollen Rückstellungen vornehmen kann.

Die generell hohe Sparneigung dürfte durch das erhöhte Risiko eines substanziellen Vermögensverzehr (aufgrund der effektiv vorhandenen Vermögen) sowie aufgrund der zunehmenden Wahrnehmung des persönlichen Risikos, in ein Pflegeheim übertreten zu müssen, begünstigt werden. Die Wahl des Anlagevehikels dürfte allerdings von der Netto-Performance (Rendite + Steuererleichterung) abhängen.

Annahme 6 kann in der Folge mangels geeigneter Grundlagen über die Sparneigung nicht explizit modelliert werden. Sie ist jedoch als Teil der Annahme über die generelle Nutzung einer Säule 3c, welche in Annahme 9 unterstellt wird, zu betrachten.

4.2 Benützung nach Haushaltstruktur

Die Haushaltsstruktur dürfte einen entscheidenden Einfluss sowohl auf die Sparfähigkeit als auch auf den Sparwillen im Rahmen einer Säule 3c haben. Einerseits verfügen Mehrperso-

⁷ Ecoplan: Verteilung des Wohlstands in der Schweiz, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung, 2004 http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/gutachten/wel_studie.pdf

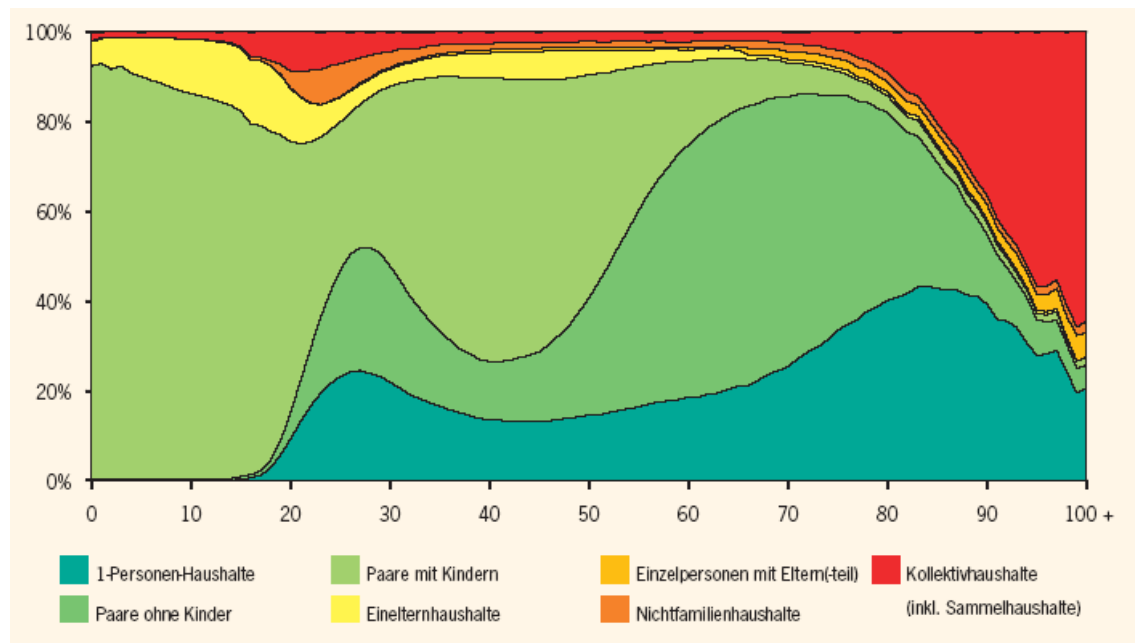
⁸ Das Äquivalenzeinkommen ist das um die unterschiedliche Haushaltstruktur bereinigte und für einen Ein-Personen-Haushalt umgerechnete Einkommen. Die Umrechnung geschieht mithilfe einer Äquivalenzskala, welche die Tatsache berücksichtigt, dass jede zusätzliche Person in einem gemeinsamen Haushalt nicht dieselben Zusatzkosten verursacht wie die erste Person.



nenhaushalte über ein höheres Einkommen (s. Abbildung 6) und damit über eine höhere Sparfähigkeit. Andererseits sind auch die Partner einer Person, welche in ein Pflegeheim übertritt, von einem (vorzeitigen) Vermögensverzehr betroffen, was den Sparwillen im Rahmen einer Säule 3c begünstigen dürfte.

Abbildung 8: Schweizer Wohnbevölkerung nach Altersjahr und Haushaltstyp

2000



Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkszählung 2000

Gemäss Volkszählung 2000 nimmt der Anteil der Paar-Haushalte ab einem Alter von 60 Jahren langsam und ab einem Alter von 70 Jahren rasch ab. Die starke Zunahme des Anteils von Personen in Kollektivhaushalten, darunter auch oder vorwiegend Pflegeheimen, setzt in einem Alter von 80 Jahren ein.

Annahme 7: Wir gehen davon aus, dass sich Ehe- bzw. Lebenspartner gegenseitig vor einem Vermögensverlust aufgrund eines Heimübertritts schützen möchten. Umgekehrt dürfte eine Säule 3c von Alleinstehenden tendenziell weniger genutzt werden.

Die Haushaltstruktur ist im Lebensverlauf Änderungen unterworfen. So nimmt im Alter der Anteil der Paarhaushalte ab dem 70. Lebensjahr markant ab. Dies dürfte die altruistisch motivierte Sparneigung dämpfen.

Auch diese Annahme kann in der Folge mangels geeigneter Grundlagen über die Sparneigung nicht explizit modelliert werden. Sie ist jedoch wie auch die Altersstruktur als Teil der Annahme über die generelle Nutzung einer Säule 3c, welche in Annahme 9 unterstellt wird, zu betrachten.

4.3 Benützung nach Vermögensstruktur

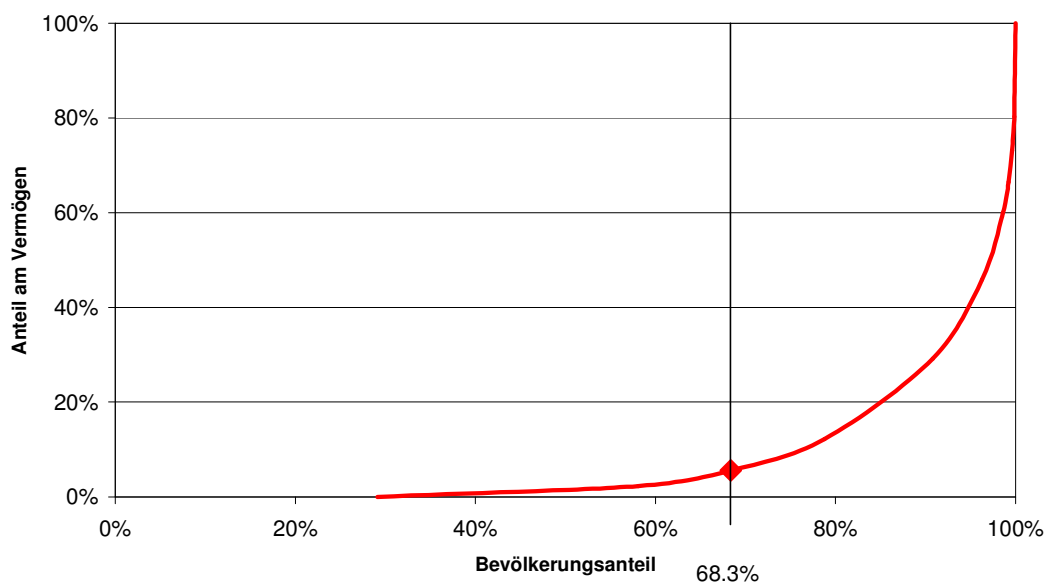
An dieser Stelle sollen Annahmen getroffen werden, welche Personen mit welchem Einkommen und Vermögen als potenzielle Anleger in Betracht kommen. Dabei wäre sinnvollerweise nach Alter und allenfalls nach Haushaltstruktur zu unterscheiden. Die letzte Vermögensstatistik der ESTV mit den Vermögenswerten per 31.12.2003 differenziert jedoch nicht nach Haushaltsstruktur und Altersklassen.



Abbildung 9: Vermögensverteilung

Ohne (anwartschaftliche) Ansprüche aus Säule 2, Säule 3 und rückkaufbaren Lebensversicherungen; Grundstücke und Immobilien zu kantonalen Steuerwerten bewertet.

| Stufen des Reinvermögens in 1000 CHF | Anzahl Steuerpflichtige | kumulierter Anteil Steuerpflichtiger | Reinvermögen in Mio. CHF | kumulierter Vermögensanteil | Durchschnittliches Reinvermögen pro Person (CHF) |
|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--|
| 0 | 1 277 671 | 29.1% | 0 | 0.0% | 0 |
| 1-50 | 1 271 595 | 58.1% | 22 805 | 2.3% | 17 934 |
| 51 - 100 | 449 744 | 68.3% | 32 681 | 5.6% | 72 667 |
| 101 - 200 | 458 747 | 78.8% | 66 189 | 12.2% | 144 282 |
| 201 - 500 | 526 058 | 90.8% | 168 428 | 29.1% | 320 169 |
| 501 - 1'000 | 240 747 | 96.3% | 166 805 | 45.9% | 692 863 |
| 1'001 - 2'000 | 102 539 | 98.6% | 139 862 | 59.9% | 1 363 990 |
| 2'001 - 3'000 | 26 777 | 99.2% | 64 821 | 66.5% | 2 420 775 |
| 3'001 - 5'000 | 17 666 | 99.6% | 67 142 | 73.2% | 3 800 645 |
| 5'001 - 10'000 | 10 314 | 99.9% | 70 473 | 80.3% | 6 832 713 |
| 10'001 u.m. | 6 173 | 100.0% | 196 397 | 100.0% | 31 815 454 |
| Total | 4 388 031 | | 995 602 | | 226 890 |



Quelle: ESTV: Vermögensstatistik per 31.12.2003, eigene Berechnungen

Annahme 8: Wir gehen davon aus, dass Personen, welche über ein Reinvermögen bis 100'000 CHF verfügen, nicht in eine Säule 3c investieren werden. Zwei Drittel (68.3%) der Steuerpflichtigen wird somit die Säule 3c nicht nutzen. Als potenzielle Anleger kommen somit die 31.7% Personen mit mehr als 100'000 CHF Reinvermögen in Betracht.

Ideal wäre eine simultane Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Dazu bräuchte es eine Einkommens- / Vermögensmatrix, die jedoch für die Bundessteuer nicht vorliegt. Deshalb kann für die weiteren Schätzungen nur entweder die Einkommens- oder Vermögensstruktur berücksichtigt werden. Da für die Vermögensbildung das Einkommen ausschlaggebend ist, verzichten wir in der Folge auf eine direkte Modellierung der Vermögensstruktur. Wenn jedoch eine Korrelation zwischen Einkommen und Vermögen unterstellt wird, kann zumindest aus Annahme 9 (38.5% der höchsten Einkommen bilden Rückstellungen in einer Säule 3c) gefolgert werden, dass sie mit Annahme 8 kompatibel ist.



4.4 Benützung nach Einkommensstruktur

Gemäss Einkommensverteilung aus der direkten Bundessteuer weisen 38.5% der Steuerpflichtigen ein steuerbares Einkommen ab 60'000 CHF und 32.8% der Steuerpflichtigen ein solches ab 65'000 CHF auf. Ab diesen Einkommensklassen wird in der Folge ein Potenzial zur Nutzung einer Säule 3c vermutet (s. 5.1) – wobei anzufügen ist, dass das entsprechende Bruttoeinkommen gegen 20% höher ist.

Abbildung 10: Einkommensverteilung, Basis direkte Bundessteuer

Steuerpflichtige und Steuerertrag nach Einkommensklassen 2003¹⁾

| Klassen des steuerbaren Einkommens in 1000 Fr. | Steuerpflichtige | Total steuerbares Einkommen | Steuerertrag pro Jahr | kumulierter Anteil der Pflichtigen (ohne Sonderfälle) | Steuerbares Einkommen pro Pflichtigen | Steuerbetrag pro Pflichtigen | Gewichteter Grenzsteuersatz |
|---|------------------|-----------------------------|-----------------------|---|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | Anzahl | in 1000 CHF | CHF | | in 1000 CHF | CHF | |
| 16 – 19.9 | 114 161 | 2 055 207 | 4 542 814 | 0.0 | 18 | 40 | |
| 20 – 24.9 | 170 521 | 3 827 314 | 12 618 856 | 8.7% | 22 | 74 | |
| 25 – 29.9 | 194 998 | 5 389 821 | 19 723 210 | 14.6% | 28 | 101 | |
| 30 – 34.9 | 257 645 | 8 370 378 | 33 913 194 | 22.4% | 32 | 132 | |
| 35 – 39.9 | 283 293 | 10 606 776 | 53 377 953 | 31.1% | 37 | 188 | |
| 40 – 44.9 | 283 876 | 12 037 904 | 80 471 096 | 39.7% | 42 | 283 | |
| 45 – 49.9 | 265 472 | 12 580 845 | 102 497 676 | 47.8% | 47 | 386 | |
| 50 – 54.9 | 241 043 | 12 622 875 | 121 243 721 | 55.1% | 52 | 503 | |
| 55 – 59.9 | 211 500 | 12 134 118 | 134 510 049 | 61.5% | 57 | 636 | |
| 60 – 64.9 | 186 383 | 11 621 769 | 143 864 039 | 67.2% | 62 | 772 | 3.0% |
| 65 – 69.9 | 157 454 | 10 608 145 | 150 366 967 | 72.0% | 67 | 955 | 3.6% |
| 70 – 74.9 | 134 148 | 9 704 663 | 158 328 120 | 76.1% | 72 | 1180 | 4.2% |
| 75 – 79.9 | 111 530 | 8 628 078 | 156 738 529 | 79.5% | 77 | 1405 | 4.9% |
| 80 – 84.9 | 94 108 | 7 748 974 | 154 828 551 | 82.3% | 82 | 1645 | 4.8% |
| 85 – 89.9 | 77 889 | 6 803 471 | 148 058 564 | 84.7% | 87 | 1901 | 4.7% |
| 90 – 94.9 | 65 492 | 6 048 290 | 142 524 046 | 86.7% | 92 | 2176 | 5.4% |
| 95 – 99.9 | 55 608 | 5 413 855 | 138 797 146 | 88.4% | 97 | 2496 | 6.4% |
| 100 – 119.9 | 147 059 | 16 003 906 | 487 407 573 | 92.9% | 109 | 3314 | 8.2% |
| 120 – 149.9 | 103 521 | 13 743 441 | 589 473 578 | 96.0% | 133 | 5694 | 10.4% |
| 150 – 199.9 | 66 418 | 11 317 732 | 696 183 846 | 98.0% | 170 | 10482 | 12.8% |
| 200 + | 64 496 | 25 956 480 | 2 559 686 655 | 100.0% | 402 | 39688 | 13.3% |
| Total* | 3 286 615 | 213 224 039 | 6 089 156 183 | | | | |
| *Normalfälle mit einer Belastung durch die direkte Bundessteuer | | | | | | | |
| Sonderfälle | 190 563 | 13 843 662 | 769 159 258 | | | | |

1) Ausschliesslich natürliche Personen mit einer Belastung durch die direkte Bundessteuer, inkl. Sonderfälle, nach steuerbarem Einkommen

Quelle: ESTV; publiziert in statistischem Jahrbuch des BFS, eigene Berechnungen

Für die in Betracht kommenden Einkommensklassen ab 60'000 steuerbarem Einkommen wird das für Alleinstehende und Verheiratete gewichtete Mittel des Grenzsteuersatzes dargestellt (letzte Spalte in Abbildung 10). Dieser Grenzsteuersatz wird in der Folge für die Schätzung der zu erwartenden Steuerausfälle in der Bundessteuer angewendet.

5 Finanzielle Auswirkungen

5.1 Annahmen über die Benützung einer Säule 3c

Um das obere Limit an potenziellen Steuerausfällen abzustecken, wird davon ausgegangen, dass alle Steuerpflichtigen mit einem Reineinkommen ab 65'000 CHF eine Säule 3c nutzen. Diese wenig realistische Annahme dient einzig der Abschätzung des maximalen Risikos und wird um die Annahme einer gestuften und zunehmenden Nutzung einer Säule 3c ab einem Einkommen von 60'000 CHF ergänzt. Daraus ergibt sich folgende Annahme:



Annahme 9: Die 38.5% der Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen (ab 60'000 steuerbarem Einkommen) werden das Anlagevehikel im Durchschnitt zu 35% nutzen. Dies ergibt eine Gesamtnutzung einer Säule 3c über alle Einkommensstufen von durchschnittlich 13% (Abstufung der angenommenen Nutzung s. Abbildung 11)⁹.

5.2 Fiskalische Mindereinnahmen des Bundes

Unter Berücksichtigung der Progression der direkten Bundessteuer ergeben diese Annahmen Steuerausfälle zwischen 208 bis 416 Mio. CHF pro Jahr.

Abbildung 11: Schätzung der jährlichen Ausfälle bei der direkten Bundessteuer

| Klassen des steuerbaren Einkommens in 1000 Fr. | Anzahl Steuerpflichtige | Gewichteter Grenzsteuersatz | Maximaler Steuerausfall pro Jahr bei 100% Nutzung ab 65 – 69,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | | Annahme bzgl. Nutzung | Steuerausfall pro Jahr bei gestufter Nutzung ab 60 – 64,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | |
|--|-------------------------|-----------------------------|--|--------------|--------------|-----------------------|---|--------------|--------------|
| | | | 5 980 | 8 970 | 11 960 | | 5 980 | 8 970 | 11 960 |
| Abzug für Anlageziele von 200 / 300 / 400 TCHF | | | 5 980 | 8 970 | 11 960 | | 5 980 | 8 970 | 11 960 |
| 60 – 64,9 | 186 383 | 3.0% | | | | 10% | 3.3 | 5.0 | 6.6 |
| 65 – 69,9 | 157 454 | 3.6% | 33.7 | 50.5 | 67.4 | 15% | 5.1 | 7.6 | 10.1 |
| 70 – 74,9 | 134 148 | 4.2% | 33.7 | 50.5 | 67.4 | 20% | 6.7 | 10.1 | 13.5 |
| 75 – 79,9 | 111 530 | 4.9% | 32.4 | 48.6 | 64.9 | 25% | 8.1 | 12.2 | 16.2 |
| 80 – 84,9 | 94 108 | 4.8% | 26.9 | 40.4 | 53.9 | 30% | 8.1 | 12.1 | 16.2 |
| 85 – 89,9 | 77 889 | 4.7% | 22.0 | 33.1 | 44.1 | 35% | 7.7 | 11.6 | 15.4 |
| 90 – 94,9 | 65 492 | 5.4% | 21.2 | 31.9 | 42.5 | 40% | 8.5 | 12.7 | 17.0 |
| 95 – 99,9 | 55 608 | 6.4% | 21.4 | 32.0 | 42.7 | 45% | 9.6 | 14.4 | 19.2 |
| 100 – 119,9 | 147 059 | 8.2% | 72.0 | 107.9 | 143.9 | 50% | 36.0 | 54.0 | 72.0 |
| 120 – 149,9 | 103 521 | 10.4% | 64.2 | 96.4 | 128.5 | 60% | 38.5 | 57.8 | 77.1 |
| 150 – 199,9 | 66 418 | 12.8% | 50.8 | 76.2 | 101.6 | 70% | 35.6 | 53.3 | 71.1 |
| 200 + | 64 496 | 13.3% | 51.2 | 76.8 | 102.4 | 80% | 40.9 | 61.4 | 81.9 |
| Total* | 1 264 106 | 6.1% | 429.5 | 644.3 | 859.0 | 35% | 208.1 | 312.2 | 416.3 |
| Total Pflichtige | 3 286 615 | | | | | 13% | | | |

* Ab 60'000 CHF Einkommen, nur Normfälle mit einer Belastung durch die direkte Bundessteuer

Quelle: Basis ESTV, eigene Berechnungen

5.3 Potenzielle Einsparungen der öffentlichen Hand

Ab 2008 wird sich der Bund im Rahmen der NFA an den EL für die Existenzsicherung zu 5/8 beteiligen. Als Ausgaben zur Existenzsicherung anerkannt werden Ausgaben für den Lebensbedarf und den Mietzins bis derzeit maximal 30'840 CHF pro Jahr. Der heimbedingte Finanzbedarf liegt im alleinigen Verantwortungsbereich der Kantone. Gemäss den Darlegungen, die zu Annahme 2 und Annahme 3 geführt haben, erhalten Personen, welche mit einer Säule 3c zur gebundenen Vorsorge motiviert werden sollen, heute nur geringe EL-Beiträge. Dies bedeutet, dass die Heimbewohnerinnen und -bewohner einen Teil der Kosten selber finanzieren können und den maximalen EL-Betrag zur Lebenssicherung nicht benötigen. Es soll deshalb davon ausgegangen werden, dass die nicht gedeckten Kosten, welche Anrecht auf EL geben, aus den Heimkosten erwachsen, welche vollständig von den Kantonen und Gemeinden, d.h. ohne Bundesbeitrag zu finanzieren sind.

Im Rahmen der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden sind die Gemeinden in vielen Kantonen (mit sehr unterschiedlichen Anteilen) ebenfalls in die Finanzierung von Ergänzungsleistungen eingebunden. Wir nehmen an, dass sie im Schnitt rund 50% der Kantonsausgaben für die EL tragen.

⁹ Die Annahme über die Nutzung einer Säule 3c ist naturgemäss mit grosser Unsicherheit behaftet. Sie ist gleichzeitig für die Schätzung der Einnahmefälle zentral. Die Plausibilität der angenommenen Nutzung von 13% lässt sich anhand der Erfahrungen im Kanton Luzern abschätzen. Dort wurde die Säule 3a im Jahr 2004 zu 27% genutzt (Berücksichtigung von Nutzungshäufigkeit und -intensität). Eine Säule 3c würde sicher weniger genutzt und nur, nachdem schon die Möglichkeiten der Säule 3a ausgeschöpft wurden.



Annahme 10: Wir gehen davon aus, dass die Zielgruppe einer Säule 3c heute EL-Beiträge an die Heimkosten erhält, welche im Rahmen der NFA von den Kantonen und Gemeinden zu finanzieren sein werden. Wenn diese Beiträge aufgrund von Rückstellungen im Rahmen einer Säule 3c entfallen, profitiert der Bund somit nicht von diesen Einsparungen.

Annahme 11: Aufgrund der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden die Einsparungen der EL zu je der Hälfte durch die Kantone und die Gemeinden realisiert werden.

Annahme 10 knüpft also an Annahme 3 an, welche davon ausgeht, dass die heutigen EL-Bezüger, welche bis maximal 1000 CHF pro Monat EL erhalten, im Laufe ihres Lebens Rückstellungen in eine Säule 3c tätigen werden. Die potenziellen Einsparungen der EL betreffen also jene Bezügerkreise, welche heute die geringsten EL beziehen, nicht aber jene mit einem hohen EL-Bedarf. Nur eine Sozialversicherung vermöchte das Risiko eines hohen EL-Bedarfs von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen abzudecken. Eine Säule 3c hingegen vermag die EL nur geringfügig zu entlasten, weil damit einzig das ohnehin geringere EL-Risiko des Mittelstandes abgedeckt werden kann.

Vornehmlich die Gemeinden (und in einem kleineren Ausmass auch die Kantone) leisten heute Sozialhilfeleistungen für den Betrag, welcher die EL-Obergrenze von derzeit rund 31'000 CHF (für den Lebensgrundbedarf) bzw. bei stationärem Aufenthalt die je nach Pflegebedarfsstufe höheren Ansätzen übersteigt. Wie am Schluss von Punkt 3 dargelegt, ergibt sich in diesem Bereich kein Entlastungspotenzial aus einer Säule 3c, weil die Bezüger von Sozialhilfeleistungen nicht als Anleger in eine Säule 3c in Frage kommen dürften.

Ebenfalls nicht berücksichtigt werden die kantonalen Zusatzleistungen der Kantone ZH, ZG, BS, SG, VS und GE. Sie beliefen sich 2004 für sämtliche EL-Bezüger auf 284.4 Mio. CHF, d.h. ca. 10% der bundesrechtlichen EL-Leistungen von 2.848 Mrd. CHF.

5.4 Fiskalische Mindereinnahmen und Einsparungen für Bund, Kantone und Gemeinden

Die Kapitalbildung erfolgt gemäss Annahme 1 über 24 Jahre, so dass bei der Betrachtung der Nettokosten abzüglich Einsparungen bei der EL die Steuerausfälle über diese Periode zu betrachten sind. Gleichzeitig liegt der durchschnittliche Pflegeheimaufenthalt bei 3 Jahren¹⁰. Die Steuerausfälle über 24 Jahre sind also in Beziehung zu setzen zu den Einsparungen für EL über drei Jahre. In den veranschlagten Steuerausfällen pro Jahr wird diese ungleiche Zeitdimension berücksichtigt.

Die Schätzung der Steuerausfälle des Bundes erfolgte auf Basis von dessen Grenzsteuersätzen, wirken sich doch höhere Abzüge nicht im Ausmass des durchschnittlichen, sondern des Grenzsteuersatzes aus.

Die gesamten Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden (inkl. Kirchensteuer) aus Einkommen und Vermögen standen 2004 in nachstehendem Verhältnis. Demnach betragen die Staatssteuern 175% (also Faktor 1.75) und die Gemeindesteuern 130% der Bundessteuern.

Abbildung 12: Einnahmen aus Steuern auf Einkommen und Vermögen, 2004

| | Bund | Kantone | Gemeinden* | Total |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Einnahmen in CHF | 17 204 988 | 30 129 996 | 22 296 433 | 69 631 417 |
| Faktor an Bundessteuer | 100% | 175% | 130% | 405% |
| Anteil | 25% | 43% | 32% | 100% |

* inkl. Kirchensteuern

Quelle: EFV: öffentliche Finanzen der Schweiz 2004

¹⁰ Die statistische durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 3 Jahren steht nicht im Widerspruch eines individuellen Anlageziels für den Finanzbedarf von 3–5 Jahren. Das individuelle Risiko eines längeren Heimaufenthaltes besteht durchaus, während die statistische Streuung auch langfristig nicht so gross sein wird wie das individuelle Risiko.



Dieses Verhältnis ist für die vorliegende Betrachtung nicht eins zu eins anwendbar, weil ja der Grenzsteuersatz von Relevanz ist und die Bundessteuer eine höhere Progression kennt als die Staats- und Gemeindesteuern. Für die Steuerausfälle der Kantone und Gemeinden wurde deshalb die Progression des Kantons Luzern zugrunde gelegt, die als durchschnittlich gelten kann. Anschliessend wurde für die Ermittlung des Niveaus die überdurchschnittliche Steuerbelastung im Kanton LU auf den gewichteten Durchschnitt aller Kantone gemäss Steuerbelastungsindex von 2005 zurückgeführt und auf die gesamte Schweiz hochgerechnet. Aus der so berücksichtigten geringeren Progression der Kantone ergibt sich bezüglich der zu erwartenden Steuerausfälle der Kantone lediglich noch ein Faktor von 1.21 (statt 1.75) gegenüber den Steuerausfällen des Bundes.

Für die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Gemeinden und Kantonen wird das gesamtschweizerische Verhältnis von 32% : 43%, also der Faktor von 74% angewendet, weisen doch fast überall die Staats- und Gemeindesteuern dieselbe Progression auf.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Annahmen und Zwischenresultate vor Berücksichtigung der Steuereinnahmen bei Auszahlung des Kapitals.

Annahme 12: Zur Schätzung der kantonalen Steuerausfälle wurde die Progression des Kantons Luzern unterstellt. Die Werte wurden mit dem nach kantonaler Bevölkerung gewichteten Steuerbelastungsindex normiert und auf die gesamte Schweizer Bevölkerung hochgerechnet. Die Steuerausfälle bei den Staatssteuern sind somit 1.21 mal so hoch wie jene bei den Bundessteuern.

Annahme 13: Im Durchschnitt liegen die Steuererträge der Gemeinden bei 74% der Staatssteuern. Für die Schätzung der Steuerausfälle der Gemeinden wurde deshalb der Faktor von 1.21 der Staatssteuern mit 74% multipliziert. (Dies entspricht einen Faktor von 0.89 auf die Bundessteuern.)

Annahme 14: Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass das unter Annahme 4 geschätzte Sparpotenzial für EL-Leistungen über drei Jahre vollständig realisiert wird, und zwar zu 50% zugunsten der Kantone und zu 50% zugunsten der Gemeinden.

Annahme 15: Die geschätzten finanziellen Folgen entsprechen dem jährlichen Steuerausfall über 24 Jahre unter Berücksichtigung der Einsparungen bei der EL während drei Jahren.

Abbildung 13: Geschätzte jährliche finanzielle Folgen für Bund, Kantone und Gemeinden

pro Anlageziel, maximale Schätzung und unter Annahme einer gestaffelten Nutzung gemäss Abbildung 11. Vor Berücksichtigung der Steuereinnahmen bei Kapitalauszahlung

| | Maximaler Steuerausfall pro Jahr bei 100% Nutzung ab 65 – 69,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | | Steuerausfall pro Jahr bei gestufter Nutzung ab 60 – 64,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | |
|--|--|----------------|----------------|---|--------------|----------------|
| | 5 980 | 8 970 | 11 960 | 5 980 | 8 970 | 11 960 |
| Abzug von x CHF pro Jahr: für Anlageziele von (in CHF): | 200 000 | 300 000 | 400 000 | 200 000 | 300 000 | 400 000 |
| Steuerausfall Bund über 24 Jahre | 10 308.5 | 15 462.8 | 20 617.0 | 4 995.3 | 7 492.9 | 9 990.5 |
| Steuerausfall Kantone über 24 Jahre | 12 428.4 | 18 642.6 | 24 856.8 | 6 022.5 | 9 033.8 | 12 045.0 |
| Steuerausfall Gemeinden über 24 Jahre | 9 197.1 | 13 795.7 | 18 394.3 | 4 456.7 | 6 685.1 | 8 913.4 |
| Anteilsmässiger Abzug des Sparpotenzials EL über 3 Jahre | 231.4 | 231.4 | 231.4 | 231.4 | 231.4 | 231.4 |
| Einnahmenausfall Bund pro Jahr | 429.5 | 644.3 | 859.0 | 208.1 | 312.2 | 416.3 |
| Einnahmenausfall Kantone pro Jahr | 513.0 | 772.0 | 1 030.9 | 246.1 | 371.6 | 497.1 |
| Einnahmenausfall Gemeinden pro Jahr | 378.4 | 570.0 | 761.6 | 180.9 | 273.7 | 366.6 |
| Total Einnahmenausfall pro Jahr | 1 320.9 | 1 986.2 | 2 651.5 | 635.1 | 957.5 | 1 279.9 |

Gemeinden inkl. Kirchensteuer

Quelle: Eigene Berechnungen



5.5 Einfluss der demographischen Entwicklung

In den bisherigen Schätzungen blieben die Effekte aus der demographischen Entwicklung unberücksichtigt. Die diesbezüglichen Unsicherheiten sind trotz relativ guter Prognostizierbarkeit der Bevölkerungsentwicklung über die nächsten 30 Jahre gross. Insbesondere ist die langfristige Nachfrageentwicklung nach Heimplätzen unsicher. Neben Ansätzen, die von einer konstanten Nachfragerate (d.h. pro 1000 Einwohner) und damit absolut von einer Zunahme der Personen im Pflegeheimen ausgehen, gibt es auch die Hypothese¹¹, dass die Pflegebedürftigkeit im Alter und damit auch die Nachfragerate kontinuierlich abnimmt, so dass der Bedarf an Pflegeheimkapazitäten deutlich weniger steigt als sich allein aus der demographischen Entwicklung schliessen liesse.

Der Bundesrat geht in seiner Botschaft vom 16.2.2005 zur Neuordnung der Pflegefinanzierung von einer markanten Zunahme der Pflegeheimkosten aus, die einerseits von der Kostenentwicklung, andererseits von einem höheren Bedarf im Zuge der demographischen Entwicklung herrührt. Den Berechnungen wird eine Zunahme der Pflegekosten von 2000 bis 2030 um 128% unterstellt¹². Auf dieser Basis schätzt der Bundesrat Aufwendungen für die EL bis im Jahr 2030 um 81% höher als im Jahr 2001. In dieser Schätzung des Mehrbedarfs ist die neue Finanzierung gemäss NFA bereits berücksichtigt, d.h. dass insbesondere auch der erwartete Transfer von Sozialhilfeleistungen zur EL bereits im Basisjahr 2001 vorweggenommen wurde.

Abbildung 14 Pflegeheim: Auswirkungen der neuen Pflegefinanzierung gemäss Bundesrat

Neue Finanzierung und Schätzung der Entwicklung bis 2030

| Mio. CHF | 2001 | 2030 |
|------------------------------|-------------------|---------------|
| Finanzierungsträger | Neue Finanzierung | Prognose |
| KV (netto) | 1071.8 | 2002 |
| Haushalte | 2617.9 | 6891 |
| Kantone/Gemeinden | 1266.3 | 2498.6 |
| – davon Beiträge/Subv. usw. | 479.7 | 1076.4 |
| – davon Sozialhilfe | 0 | 0 |
| – davon Anteil EL | 786.6 | 1422.2 |
| Bund (Anteil EL) | 228.4 | 413 |
| AHV | 308.9 | 521.8 |
| – davon HE | 308.9 | 521.8 |
| – davon direkte Subventionen | 0 | 0 |
| Andere Vers. (UV, MV, Priv.) | 1.8 | 4 |
| Andere private Finanzierung | 83.8 | 188 |
| Total | 5578.9 | 12518.5 |
| Total EL | 1015 | 1835.2 |
| Veränderung EL | | 81% |

Quelle: Botschaft des Bundesrates zur Neuordnung der Pflegefinanzierung, 16.2.2005; eigene Berechnungen

Der höhere Bedarf an Ergänzungsleistungen schlägt sich im Kontext mit einer Säule 3c in einem höheren Potenzial an Einsparungen von Kantonen und Gemeinden in Bezug auf die EL-Ausgaben nieder. Diesem erhöhten Sparpotenzial stehen höhere Ausfälle bei den Steuereinnahmen gegenüber, da im Zuge der demographischen Alterung ebenfalls mit einer Mehrnutzung einer Säule 3c zu rechnen wäre. D.h., dass ein grösserer Anteil der Steuerpflichtigen das Alter erreicht, in dem sie Rückstellungen für eine Säule 3c bilden können bzw. je nach Regelung überhaupt dürfen. Die Steuerausfälle werden daher relativ zur Entwicklung des gesamten Steuersubstrats stärker steigen. Gemäss dem mittleren Szenario "Trend" des BFS wird die mittlere Wohnbevölkerung zwischen 2001 und 2030 um insgesamt 3.9% oder um durchschnittlich jährlich 0.13% zunehmen.

¹¹ François Höpflinger, Valérie Hugentobler, Pflegebedürftigkeit in der Schweiz, Bern 2003, S. 44

¹² Gemäss Schätzungen Obsan/IRER (2004): Impact économique des nouveaux régimes de financement des soins de longue durée, Rapport à l'attention de l'OFSP



Abbildung 15: Ständige Wohnbevölkerung der Schweiz gemäss Szenario "Trend"

Jeweils Stand vom 31. Dezember

| Altersklassen | 2001 | 2030 | Veränderung 2001–2030 | durchschn. jährl. Veränderung | Anteil 2001 | Anteil 2030 | Anteilsver- änderung |
|---------------|-----------|-----------|--------------------------|----------------------------------|-------------|-------------|-------------------------|
| 0–18 | 1 579 755 | 1 437 668 | -9.0% | -0.32% | 21.8% | 19.1% | -12.4% |
| 19–49 | 3 248 368 | 2 905 245 | -10.6% | -0.38% | 44.7% | 38.5% | -13.9% |
| 50–65 | 1 375 426 | 1 549 304 | 12.6% | 0.41% | 18.9% | 20.5% | 8.4% |
| 65+ | 1 057 661 | 1 653 382 | 56.3% | 1.55% | 14.6% | 21.9% | 50.4% |
| Total | 7 261 210 | 7 545 599 | 3.9% | 0.13% | 100.0% | 100.0% | 0.0% |

Quelle: BFS

Die primäre Zielgruppe einer Säule 3c, die 50–65-Jährigen, wird in diesem Szenario mit 12.6% überdurchschnittlich zunehmen und ihren Anteil an der gesamten Bevölkerung von 18.9 auf 20.5% steigern (Abbildung 15). Diese 1.6%-Punkte entsprechen einer Zunahme dieser Altersgruppe um 8.4%. Die sekundäre Zielgruppe einer Säule 3c, die über 65-Jährigen, wird von heute 14.6% auf 21.9% um 50% zulegen.

Annahme 16: Um einzig der demographischen Verschiebung innerhalb der Altersgruppen, nicht aber der gesamten Bevölkerungszunahme Rechnung zu tragen, unterstellen wir eine Zunahme der Steuerpflichtigen von 8.4% (statt 12.6%).

Die Abnahme der Anzahl Personen zwischen 19 und 49 Jahren und die Zunahme jener der über 65-Jährigen kompensiert sich fast. Wir berücksichtigen deshalb einzig das Wachstum der Alterskohorte der 50–64-Jährigen von 8.4% für jene Einkommensschichten, welche für Rückstellungen in eine Säule 3c überhaupt in Frage kommen.

Die daraus resultierenden Steuerausfälle unter Berücksichtigung des um 81% erhöhten Sparpotenzials in der EL lassen sich somit gemäss Abbildung 16 beziffern. Die finanziellen Verluste für die öffentliche Hand sind deshalb höher, weil das Sparpotenzial für die EL lediglich über drei Jahre, die Steuerausfälle jedoch über 24 Jahre anfallen.

Abbildung 16: Geschätzte jährliche finanzielle Folgen für Bund, Kantone und Gemeinden auf Basis der Bevölkerungsstruktur 2030

pro Anlageziel, maximale Schätzung und unter Annahme einer gestaffelten Nutzung gemäss Abbildung 11
Vor Berücksichtigung der Steuereinnahmen bei Kapitalauszahlung

| | Maximaler Steuerausfall pro Jahr bei 100% Nutzung ab 65 – 69,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | | Steuerausfall pro Jahr bei gestufter Nutzung ab 60 – 64,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | |
|---|---|----------------|----------------|--|----------------|----------------|
| | 5 980 | 8 970 | 11 960 | 5 980 | 8 970 | 11 960 |
| Abzug von x CHF pro Jahr: für Anlageziele von (in CHF): | 200 000 | 300 000 | 400 000 | 200 000 | 300 000 | 400 000 |
| Steuerausfall Bund über 24 Jahre | 11 464.7 | 17 197.0 | 22 929.3 | 5 615.5 | 8 423.2 | 11 230.9 |
| Steuerausfall Kantone über 24 Jahre | 13 822.3 | 20 733.5 | 27 644.6 | 6 770.2 | 10 155.4 | 13 540.5 |
| Steuerausfall Gemeinden über 24 Jahre | 10 228.6 | 15 342.9 | 20 457.2 | 5 010.0 | 7 515.1 | 10 020.1 |
| Anteilsmässiger Abzug des Sparpotenzials EL über 3 Jahre | 418.4 | 418.4 | 418.4 | 418.4 | 418.4 | 418.4 |
| Einnahmenausfall Bund pro Jahr | 477.7 | 716.5 | 955.4 | 234.0 | 351.0 | 468.0 |
| Einnahmenausfall Kantone pro Jahr | 567.2 | 855.2 | 1 143.1 | 273.4 | 414.4 | 555.5 |
| Einnahmenausfall Gemeinden pro Jahr | 417.5 | 630.6 | 843.7 | 200.0 | 304.4 | 408.8 |
| Total Einnahmenausfall pro Jahr | 1 462.4 | 2 202.3 | 2 942.2 | 707.4 | 1 069.8 | 1 432.2 |

Gemeinden inkl. Kirchensteuer

Quelle: eigene Berechnungen



5.6 Berücksichtigung der fiskalischen Einnahmen aus der Besteuerung der Auszahlung und Gesamtbilanz

Die heutige Steuergesetzgebung ist insofern nicht zweckdienlich, als in den meisten Kantonen die meisten Erben (überlebender Ehegatte und direkte Nachkommen) steuerlich nicht belastet werden, während die zweckgebundene Auszahlung an die Pflegebedürftigen zu versteuern wäre. Diese Sinnwidrigkeit müsste noch regulatorisch beseitigt werden (vgl. Punkt 6.2), indem auch die Auszahlung an die Erben besteuert wird.

Gemäss Art. 38 DBG werden Kapitalleistungen aus Vorsorge zu einem Satz von einem Fünftel der geltenden Tarife (Art. 36 DBG) besteuert. Im Kanton Luzern werden diese Kapitalleistungen zu einem Drittel des anwendbaren Einkommenssteuertarifs besteuert.

Angewendet auf die Annahmen über die Nutzung nach Einkommensklassen (Annahme 9) und gemäss Abbildung 11 ergibt dies für die Bundessteuer einen Steuersatz von durchschnittlich 0.55% bei vollständiger Nutzung innerhalb der genannten Einkommensklassen bzw. von 0.77% bei einer gestuften Nutzung. Basierend auf der Reglementierung und der Progression des Kantons LU und nach Bereinigung gemäss Steuerbelastungsindex von 2005 liegen die zu erwartenden kantonalen Steuersätze für Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuer zusammen bei 4.77% (vollständige Nutzung) und 5.13% (gestufte Nutzung). Zusammen ergibt dies einen Steuersatz auf Kapitalleistungen von 5.3% bzw. 5.9%.

Annahme 17: Die im Rahmen einer Säule 3c gebildeten Ersparnisse werden sowohl bei zweckmässiger Auszahlung als auch bei Auszahlung an die Erben einmalig mit insgesamt 5.3% (bei vollständiger Nutzung) bzw. 5.9% (bei gestufter Nutzung) für Bund, Kantone und Gemeinden (inkl. Kirchen) gemeinsam besteuert.

Annahme 18: Die Aufteilung dieser Steuererträge zwischen den drei Steuerebenen entspricht jener von Annahme 12 und Annahme 13.

Abbildung 17: Geschätzte jährliche Netto-Einnahmenausfälle für Bund, Kantone und Gemeinden unter Berücksichtigung der Steuereinnahmen bei Auszahlung

| | Maximaler Steuerausfall pro Jahr bei 100% Nutzung ab 65 – 69,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | | Steuerausfall pro Jahr bei gestufter Nutzung ab 60 – 64,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | |
|---|--|----------------|----------------|---|--------------|--------------|
| | 5 980 | 8 970 | 11 960 | 5 980 | 8 970 | 11 960 |
| Abzug von x CHF pro Jahr für Anlageziele von (in CHF): | 200 000 | 300 000 | 400 000 | 200 000 | 300 000 | 400 000 |
| Steuerausfall Bund über 24 Jahre | 5 969.2 | 8 953.8 | 11 938.4 | 3 330.8 | 4 996.2 | 6 661.7 |
| Steuerausfall Kantone über 24 Jahre | 7 196.8 | 10 795.1 | 14 393.5 | 4 015.8 | 6 023.7 | 8 031.6 |
| Steuerausfall Gemeinden über 24 Jahre | 5 325.7 | 7 988.5 | 10 651.3 | 2 971.7 | 4 457.6 | 5 943.4 |
| Anteilmassiger Abzug des Sparpotenzials EL über 3 Jahre | 231.4 | 231.4 | 231.4 | 231.4 | 231.4 | 231.4 |
| Einnahmenausfall Bund pro Jahr | 248.7 | 373.1 | 497.4 | 138.8 | 208.2 | 277.6 |
| Einnahmenausfall Kantone pro Jahr | 295.0 | 445.0 | 594.9 | 162.5 | 246.2 | 329.8 |
| Einnahmenausfall Gemeinden pro Jahr | 217.1 | 328.0 | 439.0 | 119.0 | 180.9 | 242.8 |
| Total Einnahmenausfall pro Jahr | 760.8 | 1 146.1 | 1 531.3 | 420.3 | 635.3 | 850.2 |

Gemeinden inkl. Kirchensteuer

Quelle: Eigene Berechnungen



Fazit zur finanziellen Belastung der öffentlichen Hand:

Eine Säule 3c würde unter vorsichtigen Annahmen bei einem Anlageziel von 200'000 CHF zu jährlichen Netto-Steuer ausfällen auf allen drei Steuerebenen von zirka 420 Mio. CHF führen. Für den Bund beliefen sich diese auf rund 140, für die Kantone auf 160 und für die Gemeinden auf 120 Mio. CHF.

Bei einem Anlageziel von 300'000 CHF wäre mit jährlichen Netto-Steuer ausfällen von 640 Mio. CHF und bei einem Anlageziel von 400'000 von 850 Mio. CHF zu rechnen.

Diese Netto-Einnahmeherausfälle unter Berücksichtigung der möglichen Einsparungen der öffentlichen Hand belegen eindeutig, dass eine Säule 3c die eigentliche Zielgruppe verfehlt und daher vor allem einen Mitnahmeeffekt¹³ vermögender Personenkreise zeitigen würde, die mit dem Anlagevehikel ihre Steuern optimieren würden.

Extrapoliert auf das Jahr 2030 sind Netto-Steuer ausfälle gemäss Abbildung 18 zu erwarten.

Abbildung 18: Geschätzte jährliche Netto-Einnahmeherausfälle für Bund, Kantone und Gemeinden nach Berücksichtigung der Steuereinnahmen bei Auszahlung, auf Basis der Bevölkerungsstruktur 2030

| | Maximaler Steuer ausfall pro Jahr bei 100% Nutzung ab 65 – 69,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | | Steuer ausfall pro Jahr bei gestufter Nutzung ab 60 – 64,9 TCHF steuerbarem Einkommen für jeweilige Abzugsmöglichkeiten (Resultat in Mio. CHF) | | |
|--|---|----------------|----------------|--|--------------|--------------|
| Abzug von x CHF pro Jahr: für Anlageziele von (in CHF): | 5 980 | 8 970 | 11 960 | 5 980 | 8 970 | 11 960 |
| | 200 000 | 300 000 | 400 000 | 200 000 | 300 000 | 400 000 |
| Steuer ausfall Bund über 24 Jahre | 6 761.0 | 10 141.5 | 13 522.0 | 3 811.3 | 5 716.9 | 7 622.6 |
| Steuer ausfall Kantone über 24 Jahre | 8 151.4 | 12 227.1 | 16 302.8 | 4 595.0 | 6 892.6 | 9 190.1 |
| Steuer ausfall Gemeinden über 24 Jahre | 6 032.1 | 9 048.1 | 12 064.2 | 3 400.4 | 5 100.6 | 6 800.7 |
| Anteilmässiger Abzug des Sparpotenzials EL über 3 Jahre | 418.4 | 418.4 | 418.4 | 418.4 | 418.4 | 418.4 |
| Einnahmeherausfall Bund pro Jahr | 281.7 | 422.6 | 563.4 | 158.8 | 238.2 | 317.6 |
| Einnahmeherausfall Kantone pro Jahr | 330.9 | 500.7 | 670.6 | 182.7 | 278.5 | 374.2 |
| Einnahmeherausfall Gemeinden pro Jahr | 242.6 | 368.3 | 494.0 | 133.0 | 203.8 | 274.6 |
| Total Einnahmeherausfall pro Jahr | 855.3 | 1 291.6 | 1 727.9 | 474.5 | 720.5 | 966.5 |

Gemeinden inkl. Kirchensteuer

Quelle: Eigene Berechnungen

6 Offene Umsetzungs- und Regulierungsfragen

6.1 Verwendung der Mittel

Gemäss der Motionärin sollen die Mittel nicht nur für den Aufenthalt in einem Heim sondern auch für die "Finanzierung der im eigenen Haushalt erbrachten Pflegeleistungen" eingesetzt werden können. Dabei ist im heutigen Finanzierungskontext in erster Linie an die hauswirtschaftliche Hilfe durch Spitex-Dienste zu denken¹⁴. Dies macht angesichts des politischen Willens, den möglichst langen Verbleib zu Hause zu ermöglichen, durchaus Sinn. Dazu ist aber eine Definition notwendig, in welchen Fällen genau das Kapital im Rahmen einer Säule 3c zweckgebunden eingesetzt werden kann, da Spitex auch Hilfe im Akutfall, z.B. nach einem Spitalaufenthalt nach Unfall erbringt. Soll nur bei Haushalthilfe im Rahmen der Langzeitpflege eine zweckgebundene Auszahlung möglich sein, kann dazu eine Karenzfrist vorgesehen werden. Zweckdienlicher wäre hingegen, wenn bis zu einem bestimmten Plafond

¹³ Ein Mitnahmeeffekt liegt vor, wenn das Instrument einer Säule 3c nicht aus Gründen der Vorsorge, sondern ausschliesslich zur steuerlichen Optimierung von Personen genutzt wird, die einen Pflegeheimaufenthalt ohne Probleme aus dem vorhandenen Vermögen finanzieren könnten. Sie handelt sich also um eine "Mitnahme" der gebotenen Steuererleichterungen.

¹⁴ Die Pflegebedürftigen, welche Pflege durch Spitex-Dienste erhalten, bezahlen heute aufgrund des Tarifschutzes gemäss KVG keinen eigenen Beitrag. Die fehlende Kostendeckung der Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung wird von den Kantonen und Gemeinden gewährleistet.



ein Kapitalstock gebildet werden kann, der bei nicht gedeckten Kosten für Spitex-Dienste und Pflegeheimaufenthalten sofort einsetzbar wäre (vgl. auch 7.1).

Somit ist im Detail zu regeln, wann gebildete Vermögen aus einer Säule 3c bezogen werden können, d.h. welche Konstellationen den Eintretensfall bilden. Dabei sind etwa folgende Fragen zu beantworten:

- Muss zwingend eine Pflegebedürftigkeit vorliegen oder liegt auch ein Bedarf vor, wenn aufgrund der gesundheitlichen Verfassung hauswirtschaftliche Leistungen erforderlich sind?
- Gibt es eine Altersschwelle, bis zu deren Erreichen keine Beträge bezogen werden können?
- Braucht es einen zeitlichen oder qualitativen Mindestbedarf an Pflege oder allenfalls Hilfe?

Sollten überdies auch die Angehörigen für die Hilfe und Pflege zu Hause aus dem Kapital entschädigt werden, würde dadurch eine Bresche für die allgemeine Abgeltung die Arbeit der Angehörigen in sämtlichen Sozialversicherungszweigen geschlagen, die in eine hohe Belastung des Sozialstaates münden könnte. Überdies würden damit schwierige Abgrenzungsfragen (was fällt unter rückzugsberechtigende Angehörigenarbeit) und Anreizprobleme (unzureichende Pflege durch Angehörige) aufgeworfen, die auch in der allgemeinen Diskussion einer Antwort harren.

6.2 Erbrechtliche Überlegungen

In 23 Kantonen wurden die Erbschaftssteuern für den überlebenden Ehegatten und direkte Nachkommen abgeschafft. Dies würde im Rahmen einer Säule 3c zur paradoxen Situation führen, dass die zweckmässig verwendeten Mittel bei Auszahlung besteuert würden, nicht aber im Erbgang. Diese Sinnwidrigkeit, welche das Prinzip der mindestens einmaligen Besteuerung des Einkommens durchbricht, wäre regulatorisch zu beseitigen, indem die Auszahlung der Gelder einer Säule 3c beim Erbgang zwingend besteuert würde. Alternativ zur Besteuerung der Erbschaft analog zur Kapitalauszahlung (gemäss Annahme 16) wären weitergehende Formen der Besteuerung zu prüfen. So scheint eine Besteuerung der Auszahlung an die Erben mit dem normalen statt dem reduzierten (Durchschnitts-)Steuersatz vertretbar. Weitergehend und noch immer vertretbar wäre eine Versteuerung als Einkommen, d.h. zum jeweiligen Grenzsteuersatz der Erben. Um die Steuerausfälle vollständig zu kompensieren, müsste die Kapitalauszahlung an die Erben jedoch so ausgestaltet werden, dass die gewährten Steuervergünstigungen rückerstattet werden. Diese Form der Besteuerung hätte den Vorteil, dass sämtliche Mitnahmeeffekte entfallen, weil die Vorteile einer Nutzung zum alleinigen Zweck des Erbenschutzes entfielen. Die vollständige Kompensation der Steuerausfälle wäre jedoch im Vollzug kaum zu bewältigen, müssten doch die gewährten Steuererleichterungen über die gesamte Anlagedauer nachverfolgt werden können.

Ebenfalls zu regeln wäre die Auszahlung bei Vorversterben des einen Ehepartners. Regulatorisch müsste unterbunden werden, dass in diesem Fall ein Teil der geäußerten Kapitals an die Erben ausbezahlt wird, weil so der eigentliche Zweck einer Säule 3c untergraben würde.

In diesem Kontext, aber auch generell ist mit einem vermehrten Vermögenstransfer ins Ausland und mit mehr Schenkungen zu rechnen. Obwohl Einkommen und Vermögenswerte, auf die verzichtet wurden, bei der Berechnung des EL-Anspruchs einbezogen werden können, lassen sich diese häufig nicht mehr nachvollziehen. Die Regelung gemäss ELG stösst somit an Vollzugsgrenzen.



7 Fiskalpolitische Überlegungen

7.1 Steuergerechtigkeit

Fiskalpolitisch stellen sich kritische Fragen in Bezug auf die Steuergerechtigkeit, wenn nur Personen eines bestimmten Alters Steuerabzüge gewährt werden, welche den anderen natürlichen Personen vorenthalten bleiben. Art 127 Abs. 2 BV sieht zwar einen gewissen Spielraum vor:

"Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten."

Das Prinzip der fiskalischen Gleichbehandlung der Steuersubjekte ist tangiert, wenn nur eine bestimmte Altersgruppe über eine Säule 3c sparen kann. Somit wäre abzuwägen, ob die gewährte Steuererleichterung für einen Teil der Steuersubjekte im Fall der zweckgebundenen Kapitalbildung im Rahmen einer Säule 3c mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar ist.

Eine Einschränkung auf eine bestimmte Altersklasse wäre vermutlich gar nicht nötig, weil in einem früheren Alter die Fähigkeit bzw. der Wille zu Rückstellungen für die Pflege im Alter ohnehin beschränkt ist. Überdies ist davon auszugehen, dass ab 50 Jahren unter Umständen nicht mehr genügend Zeit für die Bildung des notwendigen Kapitals bleibt. Sinnvoller wäre deshalb eine Plafonierung des maximal akkumulierbaren Vermögens im Rahmen einer Säule 3c. Im Gegenzug könnte auf eine Diskriminierung der Steuerpflichtigen nach Alter verzichtet werden. Dies würde auch einen grösseren Spielraum bei der Definition des Eintretensfalls belassen (vgl. 6.1). So liessen sich z.B. für die zeitlich beschränkte Pflege durch Spitex bei Bedarf ebenfalls Gelder der Säule 3c einsetzen.

7.2 Fiskalpolitik im Dienste von Nebenzielen?

Grundsätzlich wird die Frage zu beantworten sein, inwieweit es Sinn macht, mit fiskalpolitischen Instrumenten Nebenziele zu verfolgen. Einmal mehr würde die Fiskalpolitik in den Dienst anderer, hier alterspolitischer Anliegen gestellt. Die Wirkungen und Wechselwirkungen steuerlicher Abschöpfungen würden damit um ein weiteres Element ergänzt und damit nochmals unübersichtlicher.

7.3 Ungenügende Zielgruppenkonformität

Je nach Ausgestaltung des Instruments ist es für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen bzw. Einkommensschichten attraktiv.

Personen mit hohem Einkommen und Vermögen können das finanzielle Risiko einer Pflegebedürftigkeit tragen und davon ausgehen, einen Teil ihres Vermögens zu vererben. Deshalb werden sie das Anlagevehikel wie auch die Säule 3a voraussichtlich dann nutzen, wenn die Steuerersparnis im Zeitpunkt der Anlage höher ist als die fiskalische Belastung bei kapitalisierter Auszahlung an die Erben. Somit dürften steuerlichen Vorteile angesichts der hohen Steuerprogression, die bei diesen Personen zur Anwendung kommt, im Zentrum stehen. Da diese Personen das Anlagevehikel also nicht aus Risikoüberlegungen nutzen dürften, muss bei Investitionen in die Säule 3c in dem Sinne von einem **Mitnahmeeffekt** ausgegangen werden, als die Steuervergünstigungen aus anderen Gründen als zur finanziellen Absicherung der Pflegerisikos in Anspruch genommen werden.

Ihren Zweck kann eine Säule 3c nur dann erfüllen, wenn es auch von **Personen des Mittelstandes** genutzt wird. Sie können in der Regel das Risiko, welches aus einem Pflegeheimaufenthalt erwächst, nicht ohne substanziellen Vermögensverlust tragen. Insbesondere Ehepaare mit selbst bewohnten Liegenschaften dürften sich mit der Säule 3c gegen das Risiko absichern wollen, die Liegenschaft im Fall des Eintritts eines Partners in ein Pflegeheim verkaufen zu müssen. Die im Rahmen der NFA beschlossene Erhöhung des Vermö-



genfreibetrags für die EL von 75'000 auf 112'500 CHF auf selbst bewohnten Liegenschaften wird daran kaum etwas ändern.

Personen mit niedrigem Einkommen und Vermögen dürften zu wenig liquide Mittel haben, um für den Fall einer Pflegebedürftigkeit vorzusorgen. Da es im Pflegefall auch nicht zu einem substanziellen Vermögensverzehr kommen kann, entfällt auch der Grund für eine entsprechende Vorsorge. Aus Sicht der öffentlichen Hand stellt nun aber gerade diese Personengruppe das höchste Risiko dar, auf staatliche Hilfe angewiesen zu sein. Die Selbstvorsorge gemäss dem Konzept der privaten Säule 3c greift jedoch nicht.

Zwischenfazit: Unsere Annahmen betreffend Personen, welche EL beziehen und welche Kapital im Rahmen einer Säule 3c bilden, führen zu folgenden Schlussfolgerungen: Personen des Mittelstandes, welche Rückstellungen im Rahmen einer Säule 3c bilden können, beziehen nur wenig EL. Personen mit hohem Einkommen und Vermögen werden das Anlagevehikel am intensivsten nutzen. Sie benötigen aber im Alter ohnehin keine Ergänzungsleistungen. Personen mit dem grössten EL-Bedarf im Alter hingegen haben in jüngeren Jahren kaum Ressourcen geschweige denn Interesse, in eine Säule 3c zu investieren. Das Instrument zielt somit an der eigentlichen Zielgruppe mit dem grössten EL-Bedarf vorbei und begünstigt in erster Linie Personengruppen, die damit ihre Steuern optimieren. Die Schnittmenge von Personengruppen, welche Rückstellungspotenzial und EL-Bedarf im Alter auf sich vereinen, ist relativ klein. Dieses Fazit widerspiegelt sich in den hohen zu erwartenden Steuerausfällen und den relativ dazu geringen Einsparungen an Ergänzungsleistungen.

7.4 Steuerrechtliche Einbindung der Kantone

Zur Sicherstellung einer gewissen Steuerharmonisierung im Sinne von Art. 129 BV wäre es unerlässlich, dass die Abzüge auf allen drei Stufen gleichermassen vorgesehen werden. Es wäre deshalb neben einer Verankerung im DBG auch eine Anpassung im StHG vorzusehen, über welches die Kantone in die Regelung eingebunden würden.

8 Dynamische Betrachtung

8.1 Auswirkungen auf die Sparneigung?

Im Rahmen dieser Untersuchung konnte die Hypothese, welche der Idee einer Säule 3c zugrunde liegt, nämlich dass die Sparneigung dank der Steuerbegünstigung generell stimuliert wird, nicht verifiziert werden. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die im Rahmen einer Säule 3c gebildeten Ersparnisse nicht auch ohne dieses Anlagevehikel geäußert worden wären. In diesem Fall ergäben sich die Steuerausfälle vollständig aus einem Mitnahmeeffekt, ohne dass eine Verhaltensänderung hätte induziert werden können.

Schlimmer noch: Geht man davon aus, dass die Verzinsung der Ersparnisse der steuerlich begünstigten Anlagemöglichkeiten im Rahmen der 3. Säule unter dem eigentlichen Marktwert liegen, würden mit diesen Anlageformen einzig die Banken bzw. andere zugelassene Vorsorgeeinrichtungen unterstützt. Die Anleger selber würden hingegen ohne steuerliche Begünstigung andere Anlageformen wählen, die eine bessere Performance aufweisen, und den Banken wäre eine Teilabschöpfung der gewährten Steuervergünstigungen verwehrt.

8.2 Auswirkungen auf den Kapitalmarkt

Eine Säule 3c wird für Banken je nach Volumen ein attraktives Anlagesegment bilden, welches sich durch Langfristigkeit der Anlage mit wenig Fluktuationen und geringer Regeldichte auszeichnen dürfte. Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, wenn die Auswirkung des Kapitalaufkommens auf den Kapitalmarkt geschätzt werden sollte, zumal das fragliche Volumen im Vergleich etwa zu den Pensionskassenanlagen, die offensichtlich Auswirkungen auf den Wertschriften- und Immobilienmarkt zeitigen, viel geringer wäre.



9 Potenzielle Alternativen zu einer Säule 3c im Vergleich

Nachfolgend soll die Tauglichkeit einer Säule 3c in Relation zu anderen Optionen gestellt werden, die ihrerseits ebenfalls Vor- und Nachteile aufweisen. In diesem Bericht sollen jedoch diese Optionen nicht beurteilt werden.

9.1 Kapitalbildung oder Versicherung?

Eine Säule 3c würde kein Versicherungselement beinhalten. Der für die Personen mit einem hohen und nicht verkräftbaren Vermögensverzehr einhergehende Heimeintritt aus einem Paarhaushalt heraus vereint jedoch die typischen Elemente auf sich, welche ihn für eine Versicherungslösung prädestinieren. Diese Elemente sind eine geringe Eintretenswahrscheinlichkeit des versicherten Risikos sowie hohe Kosten im Eintretensfall. Gleichzeitig ist eine (vollständige) "Auszahlung im Erlebensfalls" nicht möglich, weil das Pflegerisiko bis ans Lebensende nicht ausgeschlossen werden kann und somit bis zum Tod versichert bleiben soll. Daher wäre eine Versicherung das geeignetere Instrument als die steuerlich begünstigte Kapitalbildung, wie sie mit einer Säule 3c vorgeschlagen wird.

9.2 Vergleich mit einer sozialen Pflegeversicherung

Die Säule 3c soll analog zur Säule 3a, d.h. als Selbstvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden. Ein eigentliches Versicherungselement, welches die Anleger vor einem substanziellen Vermögensverlust schützt, fehlt somit; wenn das Kapital einer Säule 3c aufgezehrt ist, wird das restliche Vermögen angegriffen.

Da es im Gegensatz zur Altersvorsorge im Pflegebereich kein analoges Moment zum "Erlebensfall" geben kann, sondern das Kapital bis zum Tod des potenziell Pflegebedürftigen zweckgebunden bleiben müsste, würden die nicht verwendeten Gelder an die Erben ausgeschüttet. Unterbleibt diese Ausschüttung und würden die Gelder stattdessen in einen Fonds, z.B. zur Finanzierung der Pflege fließen, würde ein solches Anlagevehikel vermutlich ungenutzt bleiben. Die Säule 3c käme damit also einer, allerdings freiwilligen, Sozialversicherung gleich. Damit über dieses Instrument überhaupt vorgesorgt würde, müsste es obligatorisch erklärt werden.

Eine Säule 3c unterscheidet sich somit in folgenden wesentlichen Punkten von einer Sozialversicherung

- Kapitaldeckungsverfahren mit individuellen Ansprüchen ohne sozialen Ausgleich
- Fehlendes Versicherungsmoment, d.h. ein potenzieller Mehrbedarf im Eintretensfall ist nicht gedeckt, während ein potenzieller Minderbedarf am Lebensende ausbezahlt wird.
- Freiwilligkeit in der Nutzung

Nur mit einer Sozialversicherung liesse sich der Mitnahmeeffekt unterbinden und die Mittelzuteilung an alle Bedürftigen regeln. Diese sozialpolitisch motivierte Ausgleichskomponente fehlt in einer Säule 3c. In Bezug auf die Effektivität würde eine Pflegeversicherung besser abschneiden als eine Säule 3c. Eine Pflegeversicherung stellt jedoch politisch insofern keine Option dar, als eine weitere Sozialversicherung die Fiskalquote erhöht und mit politischen und finanziellen Risiken (Gefahr eines künftigen Sanierungsbedarfs) verbunden ist. Sollte ihre Einführung politisch dennoch wieder ernsthaft erwogen werden, müsste wohl auch die Frage der Wiedereinführung der Erbschaftssteuer in die politische Diskussion einbezogen werden.

Eine Pflegeversicherung, welche politisch keine Option darstellt, wäre somit effektiver als eine Säule 3c.



9.3 Prämienabstufung in der Krankenpflegeversicherung als Alternative zur Pflegeversicherung

Eine Art Pflegeversicherung könnte in vereinfachter Weise in die Krankenversicherung mittels höherer Prämien ab beispielsweise 50 Jahren integriert werden¹⁵. Eine solche Prämienabstufung durchbricht jedoch das mit dem KVG 1996 eingeführte Prinzip altersunabhängiger Prämien und schwächt somit die Solidarität zwischen jung und alt in der Krankenversicherung bzw. setzt ihr eine fiskalische Abgabe als sozialpolitisches Ausgleichselement ein. Überdies stellt sich das Sanierungsrisiko ebenso wie in einer separaten Pflegeversicherung, wenn feste Ansprüche gewährt werden. Als bessere Alternative zu einer separaten Pflegeversicherung wäre aber auch diese Variante mit Blick auf die Effektivität einer Säule 3c vorzuziehen.

9.4 Private Versicherung

Personen, welche Rückstellungen für das Pflegerisiko tätigen wollen, können dies heute schon tun. Dazu steht ihnen die ganze Palette von Anlagemöglichkeiten offen, die den Vorteil haben, dass sie nicht zweckgebunden sind und daher praktisch jederzeit für andere Bedürfnisse eingesetzt werden können. Über die – einmalige – steuerliche Begünstigung hinaus, welche aber angesichts der geringen Zinsen teilweise von den Banken offenbar abgeschöpft wird, haben Anlagen in eine Säule 3c kaum weitere Vorteile.

Diejenigen Personen, die das Risiko eines substanziellen Vermögensverlusts im Pflegefall versichern wollen, ziehen mit Vorteil eine eigentliche Versicherung einer Kapitalbildung ohne Versicherungsschutz vor. Dazu gibt es Versicherungsprodukte, z.B. eine private Pflegetaggeld-Versicherung. Demnach haben Versicherte Anspruch auf Leistungen im Pflegefall. Diese Versicherungen gibt es mit oder ohne Option zur Bildung von Sparkapital, also in Kombination mit einer Anlagemöglichkeit.

9.5 Synthese

Nachstehend werden die oben genannten Vorteile (+) und Nachteile (–) nach Kriterien in einer Synthese zusammengefasst.

| Kriterien | Säule 3c | Pflegeversicherung | Prämienabstufung KVG | Private Versicherung |
|-----------------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| Versicherungselement | – | + | + | + |
| Fiskalische Wirkung | – | (–) (Risiko Sanierungsbedarf) | (–) (Risiko Sanierungsbedarf) | + (nämlich keine) |
| Zielgruppenkonformität | – | (obligatorische Versicherung) | (obligatorische Versicherung) | + |
| Diskriminierungsfrei | (–) (wenn nur für bestimmte Altersklassen zugänglich) | + | – | + |
| Freiwilligkeit | + | – | – | + |
| Kapitalbildung als Vorsorge | (+) (für vorgesehenen Zweck und für Erben) | – | – | + |
| Verwaltungsaufwand | (+) | – | (–) | + |

¹⁵ Höhere Krankenversicherungsprämien für alle Versicherten sind mit der Neuregelung der Pflegefinanzierung vom Tisch, weil dort der Verzicht auf volle Finanzierung der Pflegekosten über das KVG explizit festgehalten werden soll.



10 Gesamtbeurteilung

Eine Säule 3c würde vor allem Nachteile aufweisen. Hauptsächlich sind dies folgende:

- Hohe Nettokosten für Bund, Kantone und Gemeinden in Form von Steuerausfällen ohne adäquate Einsparungen der öffentlichen Hand für Ergänzungsleistungen (und Sozialhilfeleistungen). Kantone und Gemeinden könnten den Ausfall immerhin wettmachen, wenn die Kapitalauszahlung bei Vererbung in adäquater Weise besteuert würde.
- Geringe Effektivität, weil eine Säule 3c die eigentliche Zielgruppe der Personen mit hohem Bedarf an Ergänzungsleistungen verfehlt und vor allem Personen mit hohem Einkommen Steuerleichterungen erlaubt, ohne das finanzielle Risiko der öffentlichen Hand zu verringern.
- Es ist zu bezweifeln, dass eine Säule 3c die Sparneigung positiv zu beeinflussen und damit eine Verhaltensänderung zu induzieren vermag.
- In einer Säule 3c fehlt ein Versicherungselement. Personen, welche sich tatsächlich vor einem substanziellen Vermögensverlust schützen wollen, sind besser beraten, eine private Pflegeversicherung abzuschliessen. Die Säule 3c verschleiert diese Problematik und führt damit unter Umständen zu einer Fehlallokation bei der Kapitalbildung.
- Eine Säule 3c schneidet im Vergleich mit privaten Versicherungsmöglichkeiten und sogar mit der politisch ausser Diskussion stehenden Pflegeversicherung deutlich schlechter ab.

Angesichts dieser Nachteile, denen keine entsprechenden Vorteile gegenüberstehen, ist die Schaffung einer Säule 3c nicht sinnvoll.

Die Arbeitsgruppe der GDK, FDK, SODK und des Gemeindeverbandes empfiehlt daher ihren Organisationen, sich in die politische Diskussion einzubringen und die Schaffung einer Säule 3c abzulehnen.

Sollte die Schaffung einer Säule 3c dennoch erwogen werden, müssten zumindest die zu erwartenden Steuerausfälle mit regulatorischen Massnahmen bei Kapitalauszahlung an die Erben wesentlich reduziert werden können, indem die vollständige Besteuerung dieser bis anhin noch nicht als Einkommen versteuerten Gelder nachgeholt wird. Dazu wäre eine steuerliche Abschöpfung im Umfang von 25–30% notwendig.