

# Steuerliche Förderung des Vorsorgesparens – eine kritische Beurteilung des Säule-3a-Abzugs

Roland Hofmann/Nathanael Zahnd\*



*Dr. phil. Roland Hofmann, CFP®, CAIA®, Dozent für Banking und Finance an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law, Winterthur*



*Nathanael Zahnd, Ökonom (Geneva Graduate Institute IHEID), LL.B. (Universität Fribourg), Doktorand an der Universität St.Gallen, St.Gallen*

Die Altersvorsorge ist für Staaten ein zentrales Betätigungsfeld. Vorsorgesysteme transferieren Konsummöglichkeiten zwischen Generationen und über den Lebenszyklus hinweg und ermöglichen Umverteilung. In der Schweiz beruht das Vorsorgesystem auf drei Säulen, wobei die individuelle dritte Säule steuerlich gefördert wird. Die ökonomische Beurteilung einer Steuervergünstigung wie des Säule-3a-Abzugs richtet sich danach, ob die angestrebten Ziele unter Minimierung der Nebenwirkungen und Verzerrungen erreicht werden. Die Fragestellungen dieses Beitrages lauten daher: Wie wirkt der Säule-3a-Abzug? Werden die gesetzgeberischen Zielsetzungen erreicht? Wären andere Formen der Sparförderung als Steuervergünstigungen effizienter und zielführender?

Beim Säule-3a-Abzug sind vielfältige Zielerreichungsprobleme erkennbar. Stichworte dazu sind Übersparen, Substitutionseffekte, Mitnahmeeffekte, administrative Hürden oder das Phänomen, dass Haushalte aus mannigfaltigen Gründen schlicht nicht sparen. Bei diesem letzten Effekt können die Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie (z. B. Nudging) möglicherweise helfen, das Sparen zu fördern. Die vielfältigen Problemkreise, die sich aus der steuerlichen Förderung der Säule 3a ergeben, werden in diesem Beitrag aufgezeigt und Lösungsansätze dazu entwickelt.

*La prévoyance vieillesse est un domaine d'activité central pour les États. Les systèmes de prévoyance transfèrent des possibilités de consommation entre les générations et au-delà du cycle de vie et permettent une redistribution. En Suisse, le système de prévoyance repose sur trois piliers, le troisième pilier individuel étant encouragé fiscalement. L'évaluation économique d'un allègement fiscal tel que la déduction du pilier 3a revient à se demander si les objectifs visés sont atteints tout en minimisant les effets secondaires et les distorsions. Les questions posées dans la présente contribution sont donc les suivantes: Quels sont les effets de la déduction du pilier 3a? Les objectifs fixés par le législateur sont-ils atteints? D'autres formes d'incitation à l'épargne que des allègements fiscaux seraient-elles plus efficaces et plus ciblées?*

*En ce qui concerne la déduction du pilier 3a, on constate de multiples problèmes de réalisation des objectifs. On pense entre autres à la sur-épargne, les effets de substitution, les effets d'entraînement, les obstacles administratifs ou le phénomène selon lequel les ménages n'épargnent tout simplement pas, pour de multiples raisons. Pour ce dernier effet, les connaissances provenant de l'économie comportementale (par exemple le nudging) peuvent peut-être aider à encourager l'épargne. Les diverses problématiques qui découlent de l'incitation fiscale du pilier 3a sont mis en évidence dans cet article et des solutions développées à cet effet.*

\* Die Autoren danken Roger Iff, Christoph Künzle und Markus Moor sowie der Zürcher Kantonalbank (Judith Albrecht, Andreas Habegger und ihrem Team) für ihre hilfreichen, motivierenden und konstruktiven Kommentare und für die wertvollen Anregungen.

## Inhalt

1	Einleitung . . . . .	206	5.2	Zwischenfazit Zielerreichungsprobleme . . . . .	221
2	Förderung der Vorsorge – finanzwissenschaftliche Perspektive . . . . .	207	6	Neoklassische Wirtschaftstheorie versus Verhaltensökonomie . . . . .	222
2.1	Zentrale Rolle des Staates in der Vorsorge . . . . .	207	6.1	Der Homo oeconomicus und die Lebenszyklustheorie . . . . .	222
2.2	Sparförderung durch den Staat gemäss Verfassungsauftrag . . . . .	207	6.2	Die Entwicklung des Rationalitätsbegriffs . . . . .	222
2.3	Fragestellung, Zielsetzung und wissenschaftlicher Beitrag . . . . .	208	6.3	Verhaltensökonomie . . . . .	223
3	Die Wirkungen des privaten Vorsorgesparens aus finanzwissenschaftlicher Perspektive . . . . .	208	6.3.1	Definition und grundsätzliche Erkenntnisse . . . . .	223
3.1	Steuer- und vorsorgerechtliche Grundlagen des Säule-3a-Abzugs . . . . .	208	6.3.2	Libertärer Paternalismus und Nudging . . . . .	224
3.2	Steuersystem, Steuerabzüge und Steuerlücken . . . . .	209	6.3.3	Kritik . . . . .	225
3.3	Besteuerung von Ersparnissen . . . . .	211	6.3.4	Vermittelnde Position: evidenzbasierte Wirtschaftspolitik . . . . .	225
3.4	Zwischenfazit: Der Säule-3a-Abzug wirkt nicht zielgerichtet . . . . .	212	7	Problemkreise und Handlungsbedarf . . . . .	226
4	Empirische Evidenz des privaten Vorsorgesparens . . . . .	213	7.1	Trend zur individuellen Vorsorge . . . . .	226
4.1	Kapitalien in der Säule 3a . . . . .	213	7.2	Identifizierte Problemkreise . . . . .	226
4.2	Partizipation und Kontribution in der Säule 3a. . . . .	214	7.2.1	Problemkreis <i>können</i> . . . . .	226
4.3	Wer profitiert vom Säule-3a-Abzug? . . . . .	217	7.2.2	Problemkreis <i>dürfen</i> . . . . .	226
4.4	Zu welchen Steuerverminderungen führt der Säule-3a-Abzug? . . . . .	218	7.2.3	Problemkreis <i>wollen</i> . . . . .	227
5	Zielerreichungsprobleme . . . . .	218	7.2.3.1	Risikoaversion und mangelnde Teilnahme am Kapitalmarkt . . . . .	227
5.1	Übergeordnete Problemstellungen . . . . .	218	7.2.3.2	Nudging-Ansätze . . . . .	227
5.1.1	Problem des Übersparens . . . . .	218	7.2.3.3	Informationen über die Vorsorge . . . . .	228
5.1.2	Einkommens- versus Substitutionseffekt . . . . .	219	7.2.3.4	Financial Literacy, Finanzplanung und Finanzberatung . . . . .	229
5.1.3	Verdrängung privater Sparanstrengungen durch den Staat . . . . .	220	8	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	230
5.1.4	Reallokation und Mitnahmeeffekte . . . . .	220	8.1	Selbstvorsorge als Teil einer umfassenden Vorsorgereform . . . . .	230
			8.2	Lösungsansätze für die dritte Säule . . . . .	230
			8.3	Ausblick. . . . .	231
				Literatur. . . . .	232
				Materialien . . . . .	237

## 1 Einleitung

Seitdem die Grundlagen der Säule 3a im Jahr 1985 in der Verordnung über die berufliche Altersvorsorge BVV 3 festgelegt wurden, haben sich die privaten, beruflichen, ökonomischen und demografischen Gegebenheiten in der Gesellschaft grundlegend verändert. Der soziale Wandel zeigt sich nicht nur in einer grundlegenden Umgestaltung des traditionellen Familienbildes, sondern auch in der Karriereplanung und in sich verändernden Erwerbsbiografien.<sup>1</sup> Insbesondere alleinerziehende Frauen, Menschen, die in jüngeren Jahren eine Behinderung erleiden,

alleinstehende Personen und in älteren Jahren arbeitslos gewordene Männer mit vormals tiefem Erwerbseinkommen sind sozialversicherungsrechtlich oft schlecht geschützt und unterliegen einem erhöhten Armutsrisiko.<sup>2</sup>

Da mit den laufenden Reformen der ersten und zweiten Säule die Versichertenbeiträge mittelfristig voraussichtlich steigen werden, gleichzeitig aber die angesparten Kapitalien in der zweiten Säule länger ausreichen müs-

1 Vgl. HOFMANN, Die dritte Säule kann die Probleme der ersten beiden nicht lösen, 28; SCHMID, Die Stellung der Sozialhilfe im

System der sozialen Sicherung, 767; STAUFFER, Berufliche Vorsorge, Rz 2478.

2 Vgl. Motion 19.3702, Einkauf in die Säule 3a ermöglichen, Etti Erich, 19.6.2019.

sen,<sup>3</sup> ist der verfassungsmässige Auftrag der Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise (Art. 113 Abs. 2 lit. a BV) zunehmend gefährdet.<sup>4</sup> Aufgrund dieser Entwicklungen wurde in den letzten Jahren durch Postulate<sup>5</sup> und Motionen<sup>6</sup> eine Stärkung der Eigenverantwortung und der persönlichen (Selbst-)Vorsorge gefordert, was den gesellschaftlichen Trend zu einer zunehmenden Individualisierung und damit Entsolidarisierung widerspiegelt.<sup>7</sup> Der Reformbedarf in der Altersvorsorge lässt sich wie folgt zusammenfassen: «Das Leistungsniveau und damit die finanzielle Schiefelage steigen auf Systemebene, gleichzeitig sinken die Leistungen auf individueller Ebene.»<sup>8</sup> Wir wollen nachfolgend der Frage nachgehen, welchen Beitrag die steuerlich geförderte Säule 3a zur Bewältigung der skizzierten gesellschaftlichen Herausforderungen im Rahmen des Drei-Säulen-Systems leisten kann.

## 2 Förderung der Vorsorge – finanzwissenschaftliche Perspektive

### 2.1 Zentrale Rolle des Staates in der Vorsorge

Es gehört zur Grundverantwortung eines modernen Staates, die Bürgerinnen und Bürger vor den grossen Lebens-

risiken zu schützen.<sup>9</sup> Gerade in der Altersvorsorge sehen Staaten ein wichtiges Betätigungsfeld. Vorsorgesysteme ermöglichen es, Konsummöglichkeiten über den Lebenszyklus hinweg und zwischen Generationen zu transferieren und so die Altersvorsorge sicherzustellen.<sup>10</sup>

Mit Blick auf die kollektive Vorsorge zeigt ein internationaler Vergleich der Vorsorgesysteme die für die Schweiz «typischen» Eigenschaften: Das System erreicht zwar hohe Werte bei der Integrität (d. h. Regulierung, Governance usw.), fällt jedoch bei der Adäquanz (Leistungshöhe und Abdeckung der Altersrisiken) und bei der Nachhaltigkeit (finanzielle Stabilität) ab.<sup>11</sup> Die Schweizer Altersvorsorge ist zwar umfassend nach allen Regeln der Kunst reguliert, aber dies führt nicht zu angemessenen und nachhaltig finanzierten Leistungen.<sup>12</sup>

### 2.2 Sparförderung durch den Staat gemäss Verfassungsauftrag

Da die Gestaltung der dritten Säule der privaten Initiative überlassen werden soll, ist die verfassungsrechtliche Regelung (Art. 111 Abs. 4 BV) sehr knapp.<sup>13</sup> Durch den Förderungsauftrag wird Bund und Kantonen lediglich die gegenseitige Pflicht auferlegt, die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentums politik zu fördern, ohne dass das Ausmass dieser Förderungspolitik weiter spezifiziert würde.<sup>14</sup> Selbstverständlich erfolgt das Sparen der Privatpersonen aus verschiedenen Gründen,<sup>15</sup> wobei das wichtigste Motiv zum Sparen im Bestreben besteht, Mittel für den Lebensabend zurückzulegen.<sup>16</sup> Finanzielle Anreize sind in diesem Zu-

3 Besonders die Rentenhöhe im Obligatorium soll gesenkt werden. Dies ist von zentraler Bedeutung, da viele Branchen im Tieflohnsegment besonders stark davon betroffen sein werden.

4 Vgl. Motion 19.3702, Einkauf in die Säule 3a ermöglichen, Ettlín Erich, 19.6.2019.

5 Siehe bspw. Postulat 21.4430, Auswirkungen einer zivilstandsunabhängigen Altersvorsorge?, Nantermod Philippe, 15.12.2021; Postulat 14.3629, Pensionskassengeld verschwenden und dann Ergänzungsleistungen beziehen? Dieser Fehl-anreiz muss abgeschafft werden!, Grosse Jürg, 20.6.2014.

6 Siehe bspw. Motion 19.4463, Modernisierung der individuellen Vorsorge. Einzahlung in die dritte Säule des nicht-erwerbstätigen Partners, FDP-Liberale Fraktion, 18.12.2019; Motion 19.3702, Einkauf in die Säule 3a ermöglichen, Ettlín Erich, 19.6.2019; Motion 18.3836, Die persönliche Altersvorsorge stärken, Hess Erich, 25.9.2018; Motion 16.3358, Die berufliche Vorsorge mit der Säule 3a auch für erwerbstätige Personen über 70 Jahre ermöglichen, Grüter Franz, 31.5.2016; Motion 12.3519, Eigenverantwortung in der Vorsorge stärken. Säule 3a ausbauen, Pezzatti Bruno, 13.6.2012; Motion 12.3229, Verlängerung der gebundenen Altersvorsorge (Säule 3a) bis zur endgültigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit, Reimann Maximilian, 15.3.2012; Motion 11.3983, Öffnung der Säule 3a für nichterwerbstätige Personen, Markwalder Christa, 30.9.2011; Motion 09.3082, Stärkung der Säule 3a. Selbstverantwortung in der Altersvorsorge, FDP-Liberale Fraktion, 11.3.2009, oder Motion 08.3404, Berufliche Vorsorge und Säule 3a. Statistik der Anspruchsberechtigten und der Rentner, Rossini Stéphane, 13.6.2008.

7 Vgl. CARIGIET, Gesellschaftliche Solidarität, 3; STAUFFER, Berufliche Vorsorge, Rz 2476.

8 Vgl. HOFMANN, Die dritte Säule kann die Probleme der ersten beiden nicht lösen, 28.

9 Vgl. BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 405; KEUSCHNIGG, Finanzwissenschaftliche Prinzipien der Besteuerung, 83.

10 Vgl. HINDRIKS/MYLES, Intermediate Public Economics, 752; KIESEWETTER/MENZEL/TSCHINKL/WEIKERT, Die Förderung der individuellen Altersvorsorge und kollektiven Altersversorgung durch Steuervorteile, 305.

11 Vgl. MERCER/MONASH/CFA, Mercer CFA Institute Global Pension Index 2021.

12 Zur historischen und politischen Entwicklung und Ausgestaltung der schweizerischen Altersvorsorge, u. a. zu den zentralen Erklärungsgrössen Föderalismus, Dezentralisierung, direkte Demokratie und Pfadabhängigkeit, vgl. ARMINGEON, Die Entwicklung der schweizerischen Altersvorsorge, 43 – 52. Zu den Herausforderungen der Reform der schweizerischen Altersvorsorge, u. a. zu den Reformschwierigkeiten, vgl. WIDMER/HÄUSERMANN, Stand und Aussichten einer Altersvorsorgepolitik in der Schweiz, 87 – 97. Einen Überblick zum Reformbedarf und zu den Reformmöglichkeiten der schweizerischen Altersvorsorge gibt ELING, Reformmöglichkeiten für die schweizerische Altersvorsorge, 60 – 68.

13 Vgl. KIESER, Art. 111 BV N 20; TSCHUDI, Die neue Bundesverfassung als Grundlage des Sozialversicherungsrechts, 67.

14 Vgl. TSCHUDI, Die neue Bundesverfassung als Grundlage des Sozialversicherungsrechts, 67 f.

15 Vgl. CONNOLLY/MUNRO, Economics of the Public Sector, 203 f.

16 Vgl. TSCHUDI, Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen, 97.

sammenhang ein Instrument, um das Sparen für den Ruhestand zu fördern.<sup>17</sup> Aus ökonomischer Sicht ist zentral, dass politische Entscheidungsträger zwischen dem *Schutz der Individuen* und den *Verzerrungswirkungen* auf das Verhalten durch veränderte Anreize abwägen.

Schon seit den Anfängen der Nationalökonomie wurden theoretische Überlegungen zur Ersparnisbildung angestellt, wobei das sogenannte «Lebenszyklusmodell», welches erstmals die Altersvorsorge als Sparmotiv in den Mittelpunkt stellte, in den 1950er-Jahren entwickelt wurde.<sup>18</sup> Das einfache Lebenszyklusmodell unterstellt vollkommene Märkte und rationales Verhalten (*Homo oeconomicus*).<sup>19</sup> Empirische Forschungen haben gezeigt, dass dieser *Homo oeconomicus* nur begrenzt rational ist und sowohl von Heuristiken<sup>20</sup> als auch von Emotionen beeinflusst wird.<sup>21</sup> Die Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie (*Behavioral Economics*<sup>22</sup>) können genutzt werden, um Massnahmen zu entwickeln, die den komplizierten Vorsorgeprozess vereinfachen, einer Überschätzung von Rentenansprüchen entgegenwirken, ein Aufschieben von Vorsorgeplanung und Vorsorgesparen auf «morgen» weniger wahrscheinlich machen oder die Tendenz zum Aufschieben unangenehmer Handlungen dämpfen.<sup>23</sup> Verschiedene Staaten und Regierungen haben diese Erkenntnisse bereits in die Praxis umgesetzt. Es ist bemerkenswert, dass wesentliche Erkenntnisse aus der mittlerweile sehr umfangreichen internationalen Literatur zur Ausgestaltung von freiwilligen Vorsorgesystemen und zu Anreizmechanismen bisher fast spurlos an der Schweiz vorübergegangen zu sein scheinen.<sup>24</sup> Auf entsprechende Lösungsansätze im Zusammenhang mit der Altersvorsorge werden wir in diesem Beitrag eingehen.

## 2.3 Fragestellung, Zielsetzung und wissenschaftlicher Beitrag

Die Forschung stellt sich die Frage, ob Steuervergünstigungen wie jene der Säule 3a tatsächlich zu zusätzlichen Ersparnissen führen oder lediglich zu einer Umleitung von Spargeldern aus nichtbegünstigten in steuerlich begünstigte Vehikel.<sup>25</sup> Die ökonomische Beurteilung einer Steuervergünstigung wie des Säule-3a-Abzugs sollte sich danach richten, ob die angestrebten Ziele unter Minimierung der Nebenwirkungen und Verzerrungen erreicht werden und ob es andere, effizientere Wege als Steuervergünstigungen gibt, um diese Ziele zu erreichen.<sup>26</sup> Die Fragestellungen dieses Beitrages lauten daher: Wie wirkt der Säule-3a-Abzug heute? Werden die gesetzgeberischen Zielsetzungen erreicht? Wären andere Formen der Sparförderung zielführender?

Wir erweitern die bestehende Literatur zu Steuerabzügen, indem wir die steuerjuristische mit der finanzwissenschaftlichen Optik kombinieren. Der Fokus der Analyse liegt auf der ökonomischen Steuerlehre und auf der Wirkungsanalyse der Instrumente zur fiskalischen Sparförderung.

## 3 Die Wirkungen des privaten Vorsorgesparens aus finanzwissenschaftlicher Perspektive

### 3.1 Steuer- und vorsorgerechtliche Grundlagen des Säule-3a-Abzugs

Die Säule 3a soll Personen durch steuerliche Anreize und eine Politik der Förderung des Zugangs zu Wohneigentum darin unterstützen, Ersparnisse zu bilden, um ihren zukünftigen Lebensstandard zu verbessern.<sup>27</sup> Diese Zielsetzung wird rechtlich im Steuer- und im Vorsorgerecht umgesetzt.<sup>28</sup>

Im Schweizer Einkommenssteuerrecht können Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) entrichten, wenn sie ein Erwerbs- oder Ersatzeinkommen erzielen, das der AHV/IV-Pflicht unterliegt. Diese Beiträge müssen ausschliesslich und unwiderruflich der beruflichen Vorsorge dienen (Art. 82 BVG). Die anerkannten Vorsorgeformen können bei Versicherungen oder bei Bankstiftungen ab-

17 Vgl. OECD, Policy guidelines for improving the design of financial incentives to promote savings for retirement, 1.

18 Vgl. LEINERT, Altersvorsorge: Theorie und Empirie zur Förderung freiwilligen Vorsorgesparens, 12.

19 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 10; LEINERT, Altersvorsorge: Theorie und Empirie zur Förderung freiwilligen Vorsorgesparens, 15.

20 Siehe dazu ausführlich DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 12 ff.; Heuristiken der Informationsaufnahme: Verfügbarkeit, selektive Wahrnehmung, Herdenverhalten; Heuristiken in der Informationsverarbeitung: Anchoring, Ambiguitätsaversion, Mental Accounting, Primacy- & Recency-Effekt, Overconfidence; Heuristiken in der Entscheidungsfindung: Selbstattribution, Reue-Aversion, Optimismus-Effekt.

21 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 11.

22 Behavioral Economics ist der Versuch, das Menschenbild der Ökonomie mit dem Menschenbild der Psychologie zu versöhnen, siehe BECK, Behavioral Economics, 9.

23 Vgl. LEINERT, Altersvorsorge: Theorie und Empirie zur Förderung freiwilligen Vorsorgesparens, 250.

24 Vgl. HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 136.

25 Vgl. HOFMANN, Die Dritte Säule kann die Probleme der ersten beiden nicht lösen, 70.

26 Vgl. JEITZNER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 52 f.; SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 121.

27 Vgl. BFS BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Statistik Alterssicherung, 18 f.; vgl. Abschn. 2.

28 Vgl. zu diesem Abschn. ausführlich HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 130.

geschlossen werden (Art. 1 Abs. 1 BVV 3). Diese Beiträge können in begrenztem Umfang steuerlich abgezogen werden (Art. 33 Abs. 1 lit. e DBG iVm Art. 7 BVV 3 und Art. 8 Abs. 1 BVG). Für 2022 beträgt der maximale Abzug für Steuerpflichtige mit einer zweiten Säule CHF 6883 und für Steuerpflichtige ohne zweite Säule CHF 34 416.<sup>29</sup> Der Staat möchte sicherstellen, dass die Gelder der dritten Säule «ausschliesslich und unwiderruflich» der Altersvorsorge dienen. Die Vorsorgeprodukte unterliegen daher Einschränkungen beim Bezug der Spargelder und Restriktionen bei der Anlage der Gelder sowie einer Bewilligungspflicht.<sup>30</sup> Wie ist dieser Abzug aus der Perspektive der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre zu beurteilen?

### 3.2 Steuersystem, Steuerabzüge und Steuerlücken

Ein Steuersystem sollte die staatlichen Aufgaben effizient finanzieren und die finanzielle Last gerecht verteilen. Die wünschbaren Eigenschaften eines «guten», kohärenten Steuersystems sind:<sup>31</sup>

- *Effizienz*: Die Pareto-Effizienz erfordert, dass Preise die marginalen Kosten reflektieren sollen. Steuern treiben einen Keil zwischen die Preise und die marginalen Kosten. Die Besteuerung führt idR zu Effizienzverlusten (sog. Überschussbelastungen). Steuern sollten so gestaltet werden, dass dieser Effizienzverlust möglichst gering ausfällt.
- *Neutralität*: Gleiche ökonomische Aktivitäten sollen gleich besteuert werden. Damit verwandt ist die horizontale und vertikale *Gleichbehandlung* (Leistungsfähigkeitsprinzip).
- *Transparenz, Planbarkeit und Einfachheit* und damit tiefe administrative Kosten.

Mit der Besteuerung wird Kaufkraft vom Bürger an den Staat übertragen. Verhaltensänderungen über Einkommenseffekte, die auf diese Kaufkraftverminderung zurückzuführen sind, sind keine Verzerrungen, sondern effiziente Anpassungen an das tiefere Einkommen. Fast alle Steuern wirken darüber hinaus durch einen Substitutionseffekt effizienzmindern. Die Marktergebnisse werden verzerrt (Gegenwartskonsum wird dem Sparen vorgezogen, Freizeit wird der Erwerbstätigkeit vorgezogen, Gut 1 wird dem Gut 2 vorgezogen usw.). Diese Zusatzlast führt ökonomisch zu Wohlfahrtseinbussen resp. Über-

schussbelastungen.<sup>32</sup> Die Ausgestaltung des Steuersystems soll dies minimieren.

Häufig wird das Steuersystem auch für ausserfiskalische Zwecke genutzt, um mittels Steuervergünstigungen politische Ziele zu erreichen.<sup>33</sup> Steuervergünstigungen, Subventionen und Steuerabzüge sind selektive Ausnahmen von der Steuerpflicht, die sich steuersystematisch nicht begründen lassen. Oft wird damit ein Lenkungs- oder Förderzweck oder ein Umverteilungsmotiv verfolgt.<sup>34</sup> Aufgrund dieser vom Gesetzgeber vorgesehenen Abweichungen von den steuerlichen Grundprinzipien unterscheiden sich reale Steuersysteme vielfältig von theoretischen Idealmodellen.<sup>35</sup> Das Problem solcher Eingriffe in das Steuersystem liegt darin, dass sie Entscheidungen verzerren und zu Überschussbelastungen führen. Auch in der Schweiz sind Steuerabzüge weit verbreitet. Allein die direkte Bundessteuer kennt rund 50 verschiedene Abzüge.<sup>36</sup> Steuerabzüge sind zudem finanziell relevant. In einer Studie zum Kanton Zug im Jahr 2007 verminderte sich das Steuersubstrat der natürlichen Personen durch Abzüge um 54 % und die Steuereinnahmen sanken um 66 %.<sup>37</sup>

Worauf ist dies zurückzuführen? Einflussreichen Interessengruppen gelingt es immer wieder, durch politischen Druck auf stimmenmaximierende Politiker für sich Ausnahmen und Vergünstigungen gegen die Besteuerungsnorm durchzusetzen.<sup>38</sup> Empirisch zeigt sich, dass von Steuervergünstigungen vielfach nur eine Minderheit der Steuerpflichtigen profitiert.<sup>39</sup> Es ist daher unwahrscheinlich, dass sich die finanzwissenschaftlich-steuerjuristisch (wie auch immer definierten) «korrekten» Lösungsansätze im politischen Prozess durchsetzen.

Welche Abzüge steuersystematisch «korrekt» oder «angemessen» sind, ist nicht a priori klar. *Nicht jede Steuerbefreiung ist auch eine Steuervergünstigung*. Die Beurteilung hängt von der angewandten Steuersystematik ab,

29 Vgl. ESTV, KS 18 vom 17.7.2008, Ziff. 1, Ziff. 5.1, Ziff. 5.3.

30 Vgl. BFS BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Statistik Alterssicherung, 18.

31 Vgl. CONNOLLY/MUNRO, Economics of the Public Sector, 160 f., 196 ff.; SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 12 – 15; vgl. SCHERF, Öffentliche Finanzen, 220 f.; KEUSCHNIGG, Finanzwissenschaftliche Prinzipien der Besteuerung, 79 – 95.

32 Vgl. DAEP/SCHALTEGGER, Moderne Steuersysteme, 1 ff.; HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 124 – 129.

33 Vgl. SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 120.

34 Vgl. SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 120 f.; JEITZINER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 50.

35 Vgl. SCHERF, Öffentliche Finanzen, 300 ff., 311 f.; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 259 – 262; SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 130 f.; JEITZINER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 51 f.

36 Vgl. SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 53 – 58; SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23; JEITZINER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 50 – 55.

37 Vgl. PETERS, Steuerabzüge: Wer profitiert?, 4.

38 Vgl. SCHERF, Öffentliche Finanzen, 300 ff., 311 f.; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 259 – 262; SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 130 f.; JEITZINER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 51 f.; WALKER, Privatization of Social Security Retirement Systems, 97 – 116.

39 Vgl. JEITZINER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 51 f.

d. h. davon, ob das Einkommen oder der Konsum besteuert wird.<sup>40</sup> Die *Reinvermögenszugangstheorie* betrachtet die Konsumausgaben und die Veränderung des Nettovermögens als steuerbar (das Konsum- oder Dispositionspotenzial), d. h. die Aggregation aller Einkommen unabhängig von der Quelle. Die *Konsumtheorie* betrachtet nur die tatsächlichen Konsumausgaben als steuerbar, weil sonst die Erträge aus Ersparnissen besteuert würden und weil der aufgeschobene Konsum (Ersparnisse) stärker belastet würde als der gegenwärtige. Im Falle einer einkommensorientierten Besteuerung wäre ein Abzug für das Vorsorgesparen mit einer nachgelagerten Besteuerung als Steuervergünstigung zu werten. In einem System der Konsumbesteuerung hingegen ist der Abzug systemkonform.<sup>41</sup>

Die Schweizer Einkommensbesteuerung weist sowohl Elemente einer umfassenden Einkommenssteuer (Reinvermögenszugangsprinzip) als auch einer Konsumbesteuerung auf.<sup>42</sup> Die Abzugsfähigkeit der Beiträge in die Säule 3a lässt als Sparbereinigungsmodell Elemente der Konsumtheorie erkennen, werden doch diese Vorsorgegelder erst beim Bezug und damit beim Konsum besteuert. Je nach Optik sind die Säule-3a-«Abzüge» daher eher als Steuervergünstigung oder als systemkonforme Abzüge zu werten.<sup>43</sup>

Ein Steuersystem, das der Reinvermögenszugangstheorie folgt, sollte sämtliche Reinvermögenszugänge abzüglich aller Reinvermögensabgänge, welche nicht Lebenshaltungskosten darstellen, mit der Einkommenssteuer erfassen. Abweichungen davon führen zu einer Unter- oder Überbesteuerung. Dazu stehen Steuern und Abzüge im Widerspruch, deren primärer Zweck die Lenkung des Verhaltens ist. Dies trifft auf den Abzug für die Säule 3a zu.<sup>44</sup> Wenn die Reinvermögenszugangbesteuerung konsequent umgesetzt wird, sind einkommensspezifische Freibeträge zu beseitigen oder zumindest durch direkte Fördermassnahmen wie Transfers oder Subventionen oder durch direkte Steuerabzüge zu ersetzen.<sup>45</sup>

Die steuerliche Förderung des Sparens über die Säule 3a stellt eine Steuerlücke dar, die verfassungsrechtlich ab-

gestützt und vom Gesetzgeber gewollt ist. Deckungslücken in der Altersvorsorge rechtfertigen die steuerliche Förderung der Selbstvorsorge. In welchem Umfang diese Förderung durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik erfolgen soll, bleibt indes offen. Ein Leistungsziel wurde im Gesetz nicht definiert. Damit bleibt die Grundfrage unbeantwortet, wo die steuerlich geförderte Selbstvorsorge endet und wo freies, nicht gefördertes Sparen beginnt.<sup>46</sup>

Sowohl beim Renten- als auch beim Kapitalbezug aus der dritten Säule liegt in allen Kantonen und beim Bund empirisch eine Unterbesteuerung vor, d. h. eine steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge. Die Besteuerung von Kapitalleistungen erfolgt zwar als Einkommen, jedoch getrennt vom übrigen Einkommen. Die Unterbesteuerung ist bei Kapitalleistungen üblicherweise höher als bei Rentenleistungen. Dies ist insofern relevant, als Leistungen aus der Säule 3a fast immer als Kapitalauszahlung bezogen werden. Diese werden zudem meist über mehrere Jahre verteilt bezogen, was die Steuerprogression bricht. Die steuerliche Gleichbehandlung von Renten- und Kapitalleistungen ist bei höheren Einkommen und Altersguthaben nicht erfüllt. Der Gesetzgeber hat dies jedoch bewusst so bestimmt.<sup>47</sup>

Untersuchungen zeigen, dass die Unterbesteuerung wie folgt wirkt:<sup>48</sup> Der Kapitalbezug wird stärker gefördert als der Rentenbezug. Je höher die Steuerbelastung in einem Kanton ausfällt, desto grösser sind die Steuervergünstigungen beim Kapitalbezug. Die Unterbesteuerung ist zudem bei höheren Einkommen stärker als bei mittleren. Und letztlich profitieren die Ledigen stärker als die Verheirateten.

Die Steuervorteile aus der Ansparphase werden beim Leistungsbezug nicht mehr ganz kompensiert, da die Steuerprogression in aller Regel im Ruhestand tiefer ausfällt als während der Erwerbsphase. Zudem erfolgt die Besteuerung der Kapitalleistungen separat mit einem Vorzugsstarif.<sup>49</sup>

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sowohl beim Einkommenssteuer-Typ als auch beim Konsumsteuer-Typ als Referenzsystem die private Altersvorsorge steuerlich gefördert wird. Es liegt eine Unterbesteuerung oder eine

40 Vgl. SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 53 – 58; DAEP/ SCHALTEGGER, Moderne Steuersysteme, 7 f.; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 257 ff.

41 Vgl. SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 124; JEITZNER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 50 f.

42 Wie bspw. auch Deutschland; vgl. BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 262.

43 Vgl. SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 53 – 58; JEITZNER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 50 f.; ESTV, Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge, 13 f.; SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 124.

44 Vgl. BEHNISCH, Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken, 6 f., 11.

45 Vgl. DAEP/SCHALTEGGER, Moderne Steuersysteme, 15.

46 Vgl. BEHNISCH, Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken, 91 – 94, 114 – 119.

47 Vgl. ESTV, Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge, 3 – 9; vgl. BEHNISCH, Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken, 91 – 94.

48 Vgl. ESTV, Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge, 17 ff.

49 Vgl. ESTV, Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge, 3; PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5.

«Übersparbereinigung» vor.<sup>50</sup> Ob es sich dabei um einen steuersystematisch gerechtfertigten Abzug handelt, ist eine Frage der Vergleichsgrösse.

### 3.3 Besteuerung von Ersparnissen

Das Steuersystem sollte den Entscheid zwischen Sparen und Konsumieren nicht beeinflussen.<sup>51</sup> Ökonomisches Handeln hat aber häufig eine Zeitdimension. Wirtschaftssubjekte entscheiden beispielsweise zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum. Was heute vom Einkommen konsumiert wird, wird nicht gespart. Ersparnisse ermöglichen Erträge und damit einen höheren zukünftigen Konsum. Die entgangenen Zinsen stellen die Opportunitätskosten für den sofortigen Konsum dar. Ohne Steuern wird die Entscheidung zwischen Sparen und Konsumieren durch den Zinssatz bestimmt. Systeme der Pauschal- oder der Konsumsteuer verzerren die Wahl zwischen Konsum und Ersparnis nicht. Bei einer Einkommenssteuer ist dies anders. Sie besteuert selektiv den Zukunftskonsum.<sup>52</sup>

Wir entwickeln an dieser Stelle ein einfaches Standardmodell zum Einfluss der Besteuerung auf individuelle Sparentscheidungen, z. B. im Hinblick auf den Ruhestand:<sup>53</sup>

(1) Eine Person erzielt in Periode 1 (Erwerbsphase) ein Einkommen  $m^1$  und in Periode 2 (Ruhestand) ein Einkommen von  $m^2$ . Dieses Einkommen wird auf den gewünschten Konsum  $c^i$ ,  $i = 1, 2$  alloziert. Im sog. Ausstattungspunkt kann in einer Periode nur das Einkommen aus derselben Periode konsumiert werden. Wir nehmen an, dass der Kapitalmarkt perfekt ist und diese Person zum selben Zinssatz  $r$  ohne Einschränkungen Kredite aufnehmen und Ersparnisse anlegen kann. Die Ersparnisrate sei  $s$  und positiv beim Anlegen resp. negativ bei der Kreditaufnahme:

$$c^1 + s = m^1$$

$$c^2 = m^2 + (1 + r)s$$

Kredit aufzunehmen resp. zu sparen ermöglicht es, den Konsum vom Einkommen intertemporal zu trennen (die Budgetgerade wird im Ausstattungspunkt gedreht). Unter

Annahme eines perfekten Kapitalmarktes kann  $s$  eliminiert werden:

$$c^2 = m^2 + (1 + r)(m^1 - c^1)$$

Die Steigung der Budgetgeraden ist im Konsumdiagramm daher:

$$-(1 + r)$$

(2) Untersuchen wir nun den Effekt der Besteuerung auf das Sparverhalten. Wenn eine Steuer  $t$  auf den Einkommen  $m^1$  und  $m^2$  erhoben wird, bewegen sich die Budgetgerade und der Ausstattungspunkt im Konsumdiagramm nach innen. Die Gleichung wird zu:

$$c^2 = (1 - t)m^2 + (1 + r)[(1 - t)m^1 - c^1]$$

Die Steigung der Budgetgeraden bleibt unverändert. Es ergeben sich keine steuerlichen Verzerrungen resp. keine Überschussbelastung (wir vernachlässigen hier den Einfluss auf die Entscheidung zwischen Erwerbsarbeit und Freizeit, sofern es sich um Lohneinkommen handelt).

Sofern die Steuer  $t$  nicht nur auf den Einkommen  $m^1$  und  $m^2$  erhoben wird, sondern auf allen Einnahmen, unabhängig von deren Herkunft, werden auch die Ersparnisse aus der Periode 1 in der Periode 2 nochmals besteuert. Die Budgetlinie wird zu:

$$c^1 = (1 - t')m^1 - s$$

$$c^2 = (1 - t')[m^2 + (1 + r)s]$$

Dabei ist  $t'$  der Steuersatz, der zum selben Steuerertrag führt wie  $t$ . Wir eliminieren wiederum  $s$ :

$$c^2 = (1 - t')\{m^2 + (1 + r)[(1 - t')m^1 - c^1]\}$$

Die Steigung der Budgetgeraden im Konsumdiagramm verändert sich zu:

$$-(1 - t')(1 + r)$$

Dadurch wird der Anreiz zu sparen reduziert. Diese doppelte Besteuerung ergibt sich daraus, dass alle Einnahmen inkl. Ersparnisse besteuert werden.

(3) Korrekturmechanismen im Steuersystem können dies verhindern. Entweder werden nur der Konsum resp. die Ausgaben besteuert, oder es werden die Ersparnisse aus den Einnahmen herausgerechnet.<sup>54</sup> Bei der *sparbereinigung*

50 Vgl. ESTV, Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge, 16 f.

51 Vgl. OECD, Policy guidelines for improving the design of financial incentives to promote savings for retirement, 1.

52 Vgl. DAEPF/SCHALTEGGER, Moderne Steuersysteme, 4 ff.; SCHERF, Öffentliche Finanzen, 257 – 260; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 221 f., 321 ff.

53 Vgl. CONNOLLY/MUNRO, Economics of the Public Sector, 205 – 208; SCHERF, Öffentliche Finanzen, 257 – 260; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 221 f.; HINDRIKS/MYLES, Intermediate Public Economics, 620 – 624.

54 Vgl. CONNOLLY/MUNRO, Economics of the Public Sector, 208 ff.; SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 58 – 65; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 326 – 329; HINDRIKS/MYLES, Intermediate Public Economics, 620 – 624; MAURER, Chancen und Risiken der kapitalgedeckten Alterssicherung, 191 f.

ten Einkommenssteuer wird die Differenz zwischen Einkommen und Nettosparen (Sparen abzüglich Entsparen, das Ergebnis kann positiv oder negativ sein) besteuert. Die Besteuerung des Einkommens erfolgt beim Konsum, nicht bei der Entstehung. Eine Zwischenlösung besteht darin, Sparzinsen und Kapitalerträge deutlich tiefer als Erwerbseinkommen zu besteuern. Bei der zinsbereinigten Einkommenssteuer werden Zinsen und Erträge erst dann besteuert, wenn sie eine marktübliche Rendite über-treffen. Sonst bleiben sie steuerfrei.<sup>55</sup>

**Tabelle 1: Die Effizienzwirkungen der Einkommens- und der Konsumsteuern**

	Einkommenssteuer	Ausgaben-/Konsumsteuer
Konsum heute vs. morgen (Sparen)	Verzerrung	keine Verzerrung
Arbeit vs. Freizeit	Verzerrung	Verzerrung

Man spricht von einer sog. EET-Besteuerung (exempt-exempt-taxed – Beiträge steuerfrei, Erträge steuerfrei, Bezüge steuerpflichtig). Dieses Modell wird von den meisten OECD-Staaten für das private Vorsorgesparen angewandt.<sup>56</sup> Sowohl die Spar- als auch die Zinsbereinigung sind effizient und neutral gegenüber der Konsum-/Sparentscheidung. Das Einkommen wird nur einmal besteuert (Korrespondenzprinzip), was für die Einkommenssteuer nicht gilt.<sup>57</sup>

**Tabelle 2: Die finanzielle Wirkung von Konsum- und Einkommenssteuern<sup>58</sup>**

	Jahr 1			Jahr 2			
	gespartes Einkommen	Steuer 30 %	Sparbetrag	Zinsen 2 %	Sparkapital	Steuer 30 %	für Konsum verfügbar
sparbereinigt	6000	0	6000	120	6120	1836	4284
zinsbereinigt	6000	1800	4200	84	4284	0	4284
Einkommenssteuer (Schweiz)	6000	1800	4200	84	4284	25	4259

Die Sparbereinigung als Element für die Besteuerung von Vorsorgegeldern ist auch in der Schweiz gebräuchlich. Die dritte Säule wird nach dem Konsumsteuer-Typ besteuert. Die Beiträge sind einkommenssteuerlich abziehbar; während der Laufzeit des Kontos oder der Police bestehen reine Anwartschaften auf das Guthaben, welche von jeglicher Besteuerung ausgenommen sind (angespartes Vermögen bei der Vermögenssteuer, Zinsen bei der Einkommenssteuer). Steuerbar sind erst die Bezüge (sog. Waadtländer-Modell).<sup>59</sup>

Erträge auf «normalen» Ersparnissen, z. B. auf Wert-schriftenanlagen, werden bei der Einkommenssteuer in der Schweiz hingegen nicht sparbereinigt.<sup>60</sup> Kursgewinne auf beweglichem Privatvermögen werden zwar idR nicht besteuert, das Vermögen unterliegt jedoch einer Vermö-genssteuer, was wiederum einer Zinsbereinigung nahe-kommt. Schuldzinsen können (weitgehend) abgezogen werden. Damit wird der Anreiz zum Sparen für nicht steuerlich privilegierte Spargefässe vermindert und der sofortige Konsum resp. die Verschuldung gefördert.<sup>61</sup>

### 3.4 Zwischenfazit: Der Säule-3a-Abzug wirkt nicht zielgerichtet

Betrachtet man den Lebenszyklus einer Person im Schweizer Steuer- und Sozialversicherungssystem, dann erfolgt die staatliche Umverteilung zu etwa zwei Drittel *intrapersonell* (Einzahlungen führen zu Leistungen bei der gleichen Person, es erfolgt eine Glättung über den Le-benszyklus hinweg) und nur zu einem Drittel *interperso-nell* (Zahlungsflüsse zwischen Personen, klassische Um-verteilerung).<sup>62</sup> Ein beträchtlicher Teil der Steuern und So-zialversicherungsbeiträge fließt an denselben Haushalt zurück, der sie früher gezahlt hat, vor allem als zeitver-schobene Altersrenten.<sup>63</sup> Die Vorsorge orientiert sich überwiegend am «Sparschweinmodell». Die steuerliche Förderung der individuellen Selbstvorsorge ist demnach

55 Vgl. SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 58 – 65; DAEP/ SCHALTEGGER, Moderne Steuersysteme, 18 – 22.  
 56 Vgl. OECD, Policy guidelines for improving the design of fi-nancial incentives to promote savings for retirement, 1; OECD, The tax treatment of retirement savings in private pension plans, 1; OECD, Financial Incentives and Retirement Savings, 23 – 26; OECD, Financial incentives for funded private pen-sion plans, 5 – 8.  
 57 Vgl. BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 326 – 329, 431 f.; DAEP/SCHALTEGGER, Moderne Steuersysteme, 31; KIESEWETTER/MENZEL/TSCHINKL/WEIKERT, Die Förderung der individuellen Altersvorsorge und kollektiven Altersversorgung durch Steuervorteile, 305 – 308.  
 58 In Anlehnung an: BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demo-kratie, 327.

59 Vgl. BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 326 – 329, 431 f.; DAEP/SCHALTEGGER, Moderne Steuersysteme, 31; KIESEWETTER/MENZEL/TSCHINKL/WEIKERT, Die Förderung der individuellen Altersvorsorge und kollektiven Altersversorgung durch Steuervorteile, 305 – 308; KEUSCHNIGG, Finanzwissen-schaftliche Prinzipien der Besteuerung, 89 f.; JEITZNER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 50 f.; ESTV, Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge, 3, 5.  
 60 Eine gewisse Sparförderung für «normale» Ersparnisse soll der steuerliche Abzug für «Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien» (Art. 33 Abs. 1. lit. g DBG) ermöglichen. Allerdings reicht die Pauschale idR nicht einmal für die obli-gatorische Krankenkasse. Damit ist der Sparzinsabzug faktisch wirkungslos; vgl. ESTV, WL 2021, Ziff. 14; BEHNISCH, Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direk-ten Steuern auf Lücken, 119.  
 61 Vgl. SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 58 – 65.  
 62 Vgl. zu diesem Abschn. ausführlich HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 130 – 133.  
 63 Vgl. SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 31 f., 149 – 153.



eine logische Fortführung dieses Modells. Wo liegt dabei das Problem?

Steuersysteme sollten zwar klar, berechenbar und mit eindeutigen Regeln ausgestattet sein, sie sind aber typischerweise mit «Noise» behaftet. Ein gewisses Mass an Vagheit und Unvorhersehbarkeit ermöglicht es dem Steuersystem überhaupt erst, zu funktionieren.<sup>64</sup> Weil nicht immer klar ist, wer in einem Steuersystem profitiert und wer die Kosten daraus zu tragen hat, können sich Steuerabzüge überhaupt im politischen Prozess durchsetzen. Steuerabzüge bringen oft spürbare Vorteile für die betreffenden Steuerpflichtigen. Die Kosten hingegen sind kaum sichtbar und «verwischen» in der Allgemeinheit. Steuerabzüge wirken bezüglich ihres Lenkungsziels oft auch weit schlechter als gedacht oder bei der falschen Zielgruppe. Es setzt sich die «Giesskanne» statt des «Zielfernrohrs» durch.<sup>65</sup> Dass Steuersysteme nicht immer zielgerichtet wirken, zeigt sich z. B. auch daran, dass von Sozialabzügen (Betonung auf *sozial*) in der Schweiz primär der obere Mittelstand (Reineinkommen zwischen CHF 75 000 und CHF 120 000) profitiert. Sozialleistungen werden auch bis in die oberste Einkommensklasse gewährt.<sup>66</sup>

Wie argumentiert, sind Steuervergünstigungen politisch beliebt, aber ökonomisch und sozialpolitisch meist wenig sinnvoll. Steuervergünstigungen unterlaufen den finanzwissenschaftlichen Ansatz, eine breite Steuerbasis mit tiefen Steuersätzen zu kombinieren und so die Effizienz

zu erhöhen und Entscheidungsverzerrungen (Wohlfahrtsverluste) zu minimieren. Sie sind auch ineffizient, weil eine Umverteilung per «Giesskanne» erfolgt, von der auch diejenigen profitieren, die es gar nicht nötig haben. Zudem zeigen sich oft nur geringe Lenkungs- und starke Mitnahmeeffekte. Auch steigen die Komplexität und die Durchführungskosten des Steuersystems.<sup>67</sup> Zwischen den freiwilligen privaten Pensionsersparnissen und den steuerlichen Anreizen besteht bloss eine schwach positive Korrelation.<sup>68</sup>

## 4 Empirische Evidenz des privaten Vorsorgesparens

### 4.1 Kapitalien in der Säule 3a

Die Kapitalien in der beruflichen und privaten Vorsorge sind in der Schweiz dank des gut ausgebauten Kapitaldeckungssystems hoch. In der dritten Säule waren per Ende 2019 rund CHF 130 Mrd. angespart.<sup>69</sup> In der zweiten Säule (Pensionskassen, Freizügigkeitseinrichtungen von Banken und Versicherungen, Auffangeinrichtung, Lebensversicherungen, vorbezogene WEF-Gelder, Sicherheitsfonds) waren es im Vergleich rund CHF 1287 Mrd. Die Vermögenswerte in der zweiten und dritten Säule entsprechen damit ungefähr 176 % resp. 18 % der Wirtschaftsleistung der Schweiz (reales BIP 2019: CHF 730 Mrd.).<sup>70</sup>

Tabelle 3: Entwicklung Vorsorgegelder der Säule 3a<sup>71</sup>

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	72 438	110 792	115 329	120 632	123 253	130 155	135 222
Bankstiftungen	38 704	69 057	71 865	75 546	77 521	81 791	85 738
... Konti			56 829	58 117	59 011	60 104	60 371
... Wertschriften			15 037	17 429	18 510	21 688	25 367
Versicherungen	33 734	41 735	43 464	45 086	45 732	48 363	49 484

64 Vgl. KAHNEMAN/SIBONY/SUNSTEIN, Noise, 380 f.

65 Vgl. STAUBLI, Steuerabzüge – ein Geschenk für die Reichen?, 54; SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23; SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 130 f.

66 Vgl. SALVI/ZOBRIST, Zwischen Last und Leistung, 53 – 58, 149 – 153.

67 Vgl. JEITZNER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 53 f.; SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 118, 126 – 131.

68 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 223.

69 Die Datenreihen zu den Kapitalien in der Säule 3a basieren teilweise auf Hochrechnungen (SCHÜPBACH/MÜLLER, Wie viel Kapital steckt in der Säule 3a?, 57 ff.). Ebenso sind systematische Auswertungen zur Partizipation und zur Kontribution manchmal veraltet oder basieren auf Befragungen. Trotzdem erlauben es die verschiedenen Quellen mit unterschiedlichen Untersuchungsansätzen, sich ein einigermaßen zuverlässiges Bild zu machen.

70 Vgl. BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2021, 61 – 70, 125 – 128; SCHÜPBACH/MÜLLER, Wie viel Kapital steckt in der Säule 3a?, 57 ff.

71 Werte in Millionen CHF, Wertschriftenanlagen bei Banken sind Schätzungen. Datenquelle: BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2021, 125 – 128 (<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ueberblick/grsv/statistik.html>); vgl. auch SCHÜPBACH/MÜLLER, Wie viel Kapital steckt in der Säule 3a?, 57 ff.

Der Schweizer Markt für Säule-3a-Produkte ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Im Jahr 2003 hatten erst knapp 18 % der Personen eine Säule 3a. Die Beiträge und die Kapitalerträge sind höher als die Kapitalauszahlungen beim Leistungsbezug. Das Kapital wächst weiter an. Die Wertschriftendurchdringung der bei Banken gehaltenen Gelder ist angestiegen (im Jahr 2020 rund 30 %, im Jahr 2013 rund 20 %).<sup>72</sup>

Seit der Einführung der Säule 3a im Jahr 1986 haben sich die Anzahl Vertragsbeziehungen zu Bankstiftungen und jene zu Versicherungen ziemlich genau gleich entwickelt. Ab 2006 ist ein Trend hin zu den Bankstiftungen erkennbar. Im Jahr 2020 bestanden rund 4,2 Millionen Geschäftsbeziehungen, davon 2,5 Millionen Bankverträge und 1,7 Millionen Versicherungspolicen.<sup>73</sup> Über 80 Versicherungen und Bankstiftungen sind derzeit von der ESTV als Anbieter von Vorsorgeprodukten der gebundenen Selbstvorsorge anerkannt.<sup>74</sup>

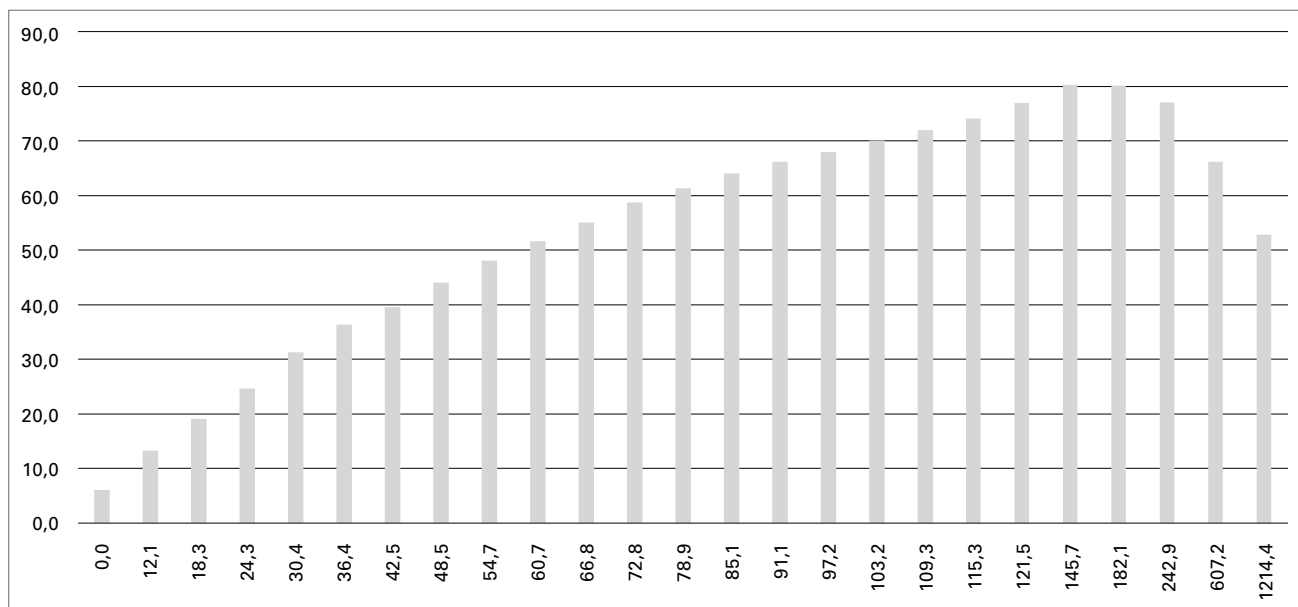
#### 4.2 Partizipation und Kontribution in der Säule 3a

Eine Befragung zum Entscheidungsverhalten in der privaten Altersvorsorge zeigt,<sup>75</sup> dass rund 58 % der Bevölke-

rung die Absicht zum Altersvorsorgesparen auch umsetzen. Von den nicht handelnden 42 % sind rund 6 % gänzlich Desinteressierte. 23 % haben zwar ihre Vorsorgesituation untersucht, evaluieren aber nicht weiter und sind orientierungslos. Die übrigen 13 % unter den «Zuwartenden» haben Umsetzungsmöglichkeiten und Produkte geprüft, aber keine Umsetzungsschritte hin zum Sparprozess eingeleitet. Offenbar machen viele Personen trotz Steueranreiz in der Säule 3a nicht mit.

Für das Jahr 2018 zeigen die Daten der ESTV, dass von den knapp 5,2 Millionen Steuerpflichtigen (natürliche Personen bei der direkten Bundessteuer) 1,7 Millionen einen Abzug in die Säule 3a vornehmen. Das sind etwa 33 %. Betrachtet man nur die Erwerbstätigen (ohne Rentner, ohne Nichterwerbstätige), dann sind dies rund 3,4 Millionen Steuerpflichtige, wovon rund 1,6 Millionen einen Abzug vornehmen, also etwa 48 %.<sup>76</sup> Die *Partizipation* der Erwerbstätigen steigt über die Einkommensklassen hinweg fast linear von rund 5 % bis auf rund 80 % bei den Einkommensklassen ab CHF 146 000 resp. CHF 182 000 an, sinkt danach aber wieder.

Grafik 1: Anteil einzahlender Erwerbstätiger in die Säule 3a nach Reineinkommen<sup>77</sup>



72 Vgl. SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 23; BALTHASAR U. A., Der Übergang in den Ruhestand, XV, 170.  
 73 Vgl. BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2021, 61 – 70, 127.  
 74 Vgl. ESTV, Rundschreiben, Liste der Anbieter von anerkannten Vorsorgeprodukten der gebundenen Selbstvorsorge.  
 75 Vgl. MARTI/MUSSAK/ZAUGG, Das Entscheidungsverhalten in der privaten Altersvorsorge, 5, 23 ff.

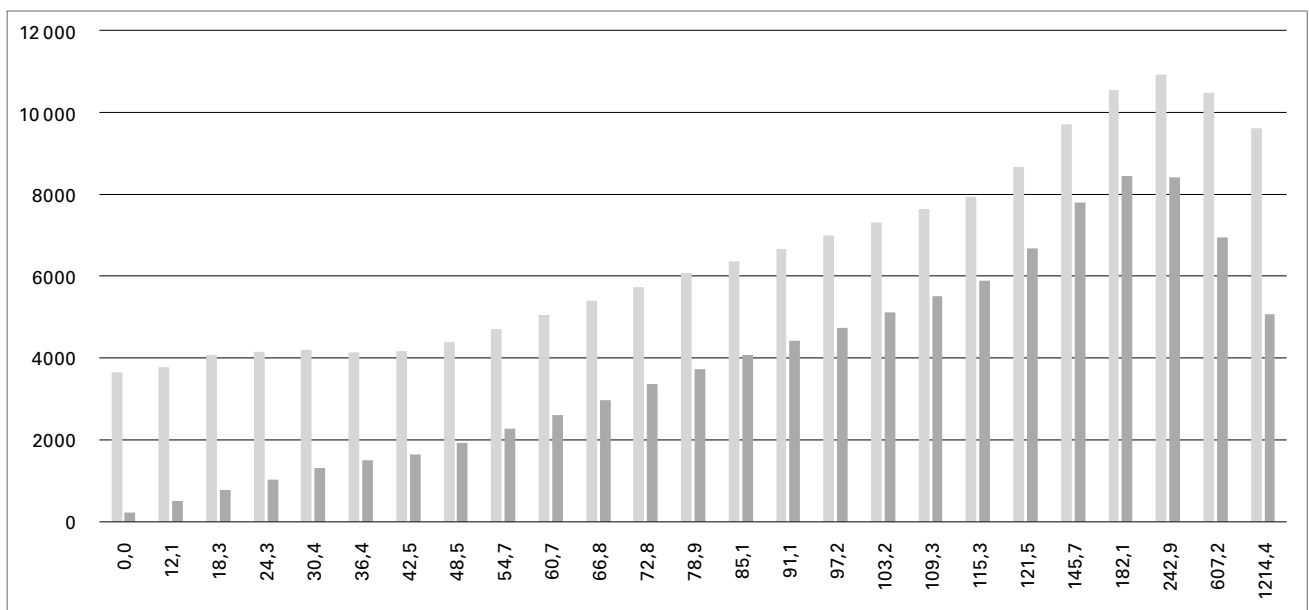
76 Die Differenz von rund 86 000 einzahlenden Personen betrifft Spezialfälle (Rentner und Nichterwerbstätige im Jahr der Erwerbsaufgabe).  
 77 Anteil der selbständig und unselbständig erwerbstätigen Steuerpflichtigen in Prozent, welche einen Abzug von Beiträgen in die Säule 3a steuerlich geltend machen; nach Reineinkommensklassen in tausend CHF; direkte Bundessteuer 2018. Datenquelle: ESTV, <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerstatistiken-estv/allgemeine-steuerstatistiken/direkte-bundessteuer/dbst-np-kanton-ab-1983.html>.

Die Werte verändern sich über die Zeit hinweg kaum. Im Jahr 2016 haben gemäss den ESTV-Daten von 5,1 Millionen Steuerpflichtigen total 1,6 Millionen Einzahlungen vorgenommen, was etwa 32 % aller Steuerpflichtigen entsprach. Diese Personen investierten so insgesamt über CHF 10 Mrd. in ihre Vorsorge.<sup>78</sup>

Für das Jahr 2018 zeigt die ESTV, dass sich die Gesamtsumme der Abzüge auf CHF 10 976 Mio. beläuft, im Schnitt also CHF 6457 pro «einzahlende» Person resp. CHF 2113 pro steuerpflichtige Person. Wer einzahlt, zahlt bis zur Einkommensklasse von CHF 48 500 etwa

CHF 4000 ein. Offenbar sind die Einzahlenden in der Lage, unabhängig von der Einkommensklasse, durchschnittlich immerhin CHF 4000 zu sparen, wobei die Partizipation gering ist. Ab der Einkommensklasse von CHF 54 700 steigen die Beiträge dann kontinuierlich an, bis sie bei einem Einkommen von CHF 242 900 einen Plafond erreichen und wieder etwas sinken. Die höchsten durchschnittlichen Einzahlungen pro Kopf werden von Selbständigerwerbenden geleistet, deren Einkommen über CHF 144 000 liegt.

Grafik 2: Beiträge an die Säule 3a<sup>79</sup>



Auch hier sind die Werte über die Zeit hinweg recht stabil. Die Gesamtsumme der Einzahlungen betrug 2016 gemäss ESTV CHF 10,4 Mrd.<sup>80</sup>

Die Datenanalysen sowie die Erkenntnisse aus der Forschung lassen folgende Aussagen zur *Partizipation* und zur *Kontribution* in die Säule 3a zu: Etwa die Hälfte der

Erwerbstätigen leistet einigermaßen regelmässig einen Beitrag. Das entspricht ungefähr jedem dritten Steuerpflichtigen. Betrachtet man Haushalte und nicht Personen, sind die Werte höher. Und von denjenigen, die einzahlen, leistet etwa ein Drittel den maximal möglichen Beitrag.

78 Vgl. SCHÜPBACH/MÜLLER, Wie viel Kapital steckt in der Säule 3a?, 57 ff.

79 Durchschnittliche Beiträge in CHF an die Säule 3a von selbständig und unselbständig erwerbstätigen Steuerpflichtigen; nach Reineinkommensklassen in tausend CHF; direkte Bundessteuer 2018; hellgrau = Beitrag der Steuerpflichtigen mit einem Säule-3a-Abzug; dunkelgrau = Beitrag umgerechnet auf alle Steuerpflichtigen (inkl. nicht einzahlende). Datenquelle: ESTV, <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerstatistiken-estv/allgemeine-steuerstatistiken/direkte-bundessteuer/dbst-np-kanton-ab-1983.html>.

80 Vgl. SCHÜPBACH/MÜLLER, Wie viel Kapital steckt in der Säule 3a?, 57 ff.

Tabelle 4: Tabellarische Übersicht Partizipation und Kontribution

Zentrale Erkenntnis	Quelle
<b>Partizipation</b>	
53 % der Erwerbstätigen zahlen regelmässig ein, weitere 6 % unregelmässig.	(SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 23)
Etwa jeder dritte Steuerpflichtige nimmt einen Abzug für die Säule 3a vor.	(SCHÄFER, Und ewig locken die Steuerabzüge, 9)
Gut 30 % der Steuerpflichtigen machen eine abzugsfähige Einzahlung in die Säule 3a.	(WEILL, Soll das 3a-Sparen flexibler werden?, 24)
Über die Hälfte der Unselbstständigen leistet keine Beiträge in die Säule 3a.	(HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.)
76 % der Haushalte haben eine Säule 3a.	(HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 221 – 247)
50 % aller Unselbstständigen zahlen in die dritte Säule ein.	(SOUSA-POZA, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, 19 – 23)
28 % der Steuerpflichtigen zahlen in die Säule 3a ein.	(PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5)
<b>Kontribution</b>	
Erwerbstätige mit Pensionskasse: 55 % leisten den jährlichen Maximalbetrag.	(SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 23)
Die Mehrheit der Einzahlenden zahlt jedoch weniger ein, als erlaubt ist. Nur ein Drittel geht auf das Maximum.	(SCHÄFER, Und ewig locken die Steuerabzüge, 9)
Ein Drittel der 3a-Kontoinhaberinnen und -inhaber (13 % aller Steuerpflichtigen) vermag den jährlich zulässigen Maximalbetrag aufzubringen.	(WEILL, Soll das 3a-Sparen flexibler werden?, 24)
Nur etwas mehr als ein Viertel der Steuerpflichtigen zahlt den annähernd vollen Beitrag ein.	(HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.)
Die Teilnehmenden zahlen im Schnitt CHF 5540 in die Säule 3a ein. Ungefähr 37 % zahlen den maximalen Betrag ein.	(PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5)

Welche Faktoren beeinflussen das Einzahlungsverhalten? Wichtigstes hemmendes Element sind, wenig überraschend, *fehlende finanzielle Mittel*. Die finanzielle Lage ist der Hauptgrund, wenn jemand nicht einzahlt (rund die Hälfte der Nichteinzahlenden). Nur wer es sich leisten kann, sorgt für das Alter vor.<sup>81</sup>

Mit steigendem *Einkommen* und damit mit zunehmender *Steuerbelastung* wird mit der Säule 3a vermehrt vorgesorgt. Besonders gut wirkt der Steueranreiz bei den mittleren und höheren Einkommen. Personen mit niedrigem Einkommen nutzen die Vorsorge nur, wenn sie es sich

leisten können. Personen mit sehr hohem Einkommen nutzen den Steuervorteil der Säule 3a häufig, aber nicht immer. Die unteren Einkommensklassen zahlen insgesamt klar weniger in die Säule 3a ein, aber es gibt Ausnahmen.<sup>82</sup> Auf die unteren 50 % der Einkommen entfielen etwa 16 % des deklarierten Einzahlungsvolumens.<sup>83</sup> Eine Analyse der ESTV für das Jahr 2005 zeigte, dass die Teilnahme und der Betrag vom Einkommen abhängen. 61 % der Steuerpflichtigen mit einem Einkommen von CHF 100 000 und mehr zahlen in die Säule 3a ein. Im Durchschnitt zahlen diese Personen einen Betrag von CHF 7690 ein. 11 % der Steuerpflichtigen mit einem Einkommen von weniger als CHF 40 000 zahlen im Schnitt CHF 3970 ein. Die Hälfte der Beitragssumme entfällt auf die 20 % mit dem höchsten Einkommen.<sup>84</sup>

Relevant ist auch das *Geschlecht*. Auf den ersten Blick zahlen Männer grundsätzlich häufiger ein als Frauen. Unter sonst gleichen Bedingungen (z. B. gleiches Alter, gleiches Ausbildungs- und Einkommensniveau, ähnliche Familiensituation usw.) zahlen Frauen jedoch etwas häufiger in die Säule 3a ein als Männer.<sup>85</sup> Auch das *Alter* beeinflusst das Einzahlungsverhalten. Je älter eine Person, desto eher und mit höheren Beiträgen wird in die Säule 3a eingezahlt. Bei den Jüngeren beeinflussen auch die beschränkten finanziellen Mittel sowie das fehlende Know-how das private Vorsorgesparen.<sup>86</sup> Je höher die formelle *Ausbildung*, desto eher wird privat vorgesorgt, und zwar kontrolliert für die oft höheren Einkommen und das breitere Know-how dieser Personen.<sup>87</sup>

81 Vgl. SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 23; HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; CREDIT SUISSE, Private Altersvorsorge, 9 – 15.

82 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 221 – 247; SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23; HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; CREDIT SUISSE, Private Altersvorsorge, 9 – 15; BSV BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN, Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters, 102 – 107, 156; SOUSA-POZA, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, 19 – 23.

83 Vgl. WEILL, Soll das 3a-Sparen flexibler werden?, 24.

84 Vgl. PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5. Aus wissenschaftlicher Sicht wären Elastizitäten in Bezug auf die Wirkung des Steueranreizes besonders interessant. Wie entwickeln sich beispielsweise die Abzüge von Jahr zu Jahr, wenn eine erhebliche Einkommensveränderung vorliegt? Wie entwickeln sich die Abzüge, wenn es am Wohnort der Steuerpflichtigen zu einer Veränderung der Steuerbelastung kommt? Nach heutiger Datenlage sind solche Untersuchungen nur sehr eingeschränkt möglich.

85 Vgl. SOUSA-POZA, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, 19 – 23; SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 23.

86 Vgl. SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 23; HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; CREDIT SUISSE, Private Altersvorsorge, 9 – 15; SOUSA-POZA, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, 19 – 23; PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5.

87 Vgl. HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; BSV BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN, Lage der Personen vor und nach Erreichen des or-

Interessant im schweizerischen, föderalen Kontext sind markante *räumliche* Unterschiede. Insgesamt zeigen sich grosse Differenzen beim Anteil der Einzahlenden wie auch bei der Höhe der Beiträge. Personen aus der Westschweiz und aus dem Tessin sorgen weniger häufig und mit geringeren Beiträgen privat vor (der Kanton Genf weist die tiefsten Beiträge aus, der Kanton Appenzell Innerrhoden die höchsten). Neben dem sprachlich-kulturellen Graben ist auch ein Stadt-Land-Graben erkennbar. Am höchsten ist der Anteil derjenigen, die keine Einzahlungen vornehmen, im Kanton Basel-Stadt. Je urbaner ein Kanton, desto tiefer ist die Teilnahmequote.<sup>88</sup>

Daneben gibt es eine Fülle von weiteren Einflussfaktoren, so die *Staatsbürgerschaft*. Die Säule 3a ist bei Ausländerinnen und Ausländern weniger verbreitet als bei Schweizerinnen und Schweizern. Oder der *Zivilstand*: Verheiratete zahlen etwas mehr ein als Ledige resp. Alleinstehende.<sup>89</sup> Und letztlich ist die Säule 3a bei einem Teil der Bevölkerung schlicht *nicht bekannt*<sup>90</sup> oder sie wird als *nicht wichtig* eingestuft. Frühpensionierte mit Erwerbstätigkeit zahlen weniger ein als vor der Frühpensionierung.<sup>91</sup> Die internationale Forschung bestätigt diese Schweizer Befunde weitgehend.<sup>92</sup>

dentlichen Rentenalters, 102 – 107, 156; SOUSA-POZA, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, 19 – 23.

- 88 Vgl. HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; CREDIT SUISSE, Private Altersvorsorge, 9 – 15; HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 221 – 247; BSV BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN, Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters, 102 – 107, 156; PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5.
- 89 Vgl. CREDIT SUISSE, Private Altersvorsorge, 9 – 15; BSV BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Statistik Alterssicherung, 8; BSV BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN, Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters, 102 – 107, 156; SOUSA-POZA, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, 19 – 23.
- 90 Vgl. SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 23.
- 91 Vgl. BSV BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN, Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters, 102 – 107, 156.
- 92 In *Deutschland* stagniert die Teilnahme an der Riester-Rente nach 20 Jahren bei ca. ¼ der Bevölkerung (13 % bei den unteren Einkommen, aber 32 % der reichsten Personen). Der Beitrag der Riester-Rente am Einkommen im Ruhestand beträgt derzeit bloss etwa 5 % (vgl. GEYER/GRABKA/HAAAN, 20 Jahre Riester-Rente, 668 ff.). In *Frankreich* wirkt der Steueranreiz vor allem bei einkommensstarken (mit hohen Grenzsteuersätzen) und älteren Sparern, nicht aber bei jüngeren und einkommenschwächeren Personen (vgl. CARBONNIER/DIRER/SILIMANI HOUTI, Do Savers Respond to Tax Incentives?, 225 – 256). In den *USA* wirkt sich eine unsichere finanzielle Lage negativ aus, während bestehende Vermögenswerte, ein höheres Alter und ein höherer Grenzsteuersatz einen positiven Einfluss auf die Sparbeiträge haben (vgl. SMITH/GRIESDORN, Do Saving Rules Influence Self-Employed Households' Participation in Tax-Deferred Retirement Plans?, 47 – 60). In den *USA* machen etwa 71 % bei 401(k)-Plänen nach dem «*defined contribution*»-Schema mit, bei denen man sich für ein Mitmachen entschei-

### 4.3 Wer profitiert vom Säule-3a-Abzug?

Steuerabzüge sind kein verteilungspolitisches Instrument, sie haben jedoch eine Verteilungswirkung.<sup>93</sup> Wegen der Steuerprogression profitieren vermögende Personen mit höherem Einkommen stärker von fiskalischen Steuervorteilen und höheren Abzügen als Geringverdienende. Steuerlich geförderte Sparformen werden häufiger von finanziell besser gestellten Personen mit mittlerem und hohem Einkommen genutzt. Mit tieferem Einkommen vermindert sich der finanzielle «Wert» der Steuerförderung. Ohne steuerbares Einkommen «verflüchtigt» sich der fiskalische Anreiz gar vollständig.<sup>94</sup>

Sind Steuerabzüge darum ein «Geschenk» für Reiche? Die wichtige Untersuchung von STAUBLI,<sup>95</sup> der einen hypothetischen Abzug von CHF 5000 bei der direkten Bundessteuer durchrechnet, bringt Licht ins Dunkel. Die Wirkung von Steuerabzügen ist a priori *unklar*, weil es zwei gegenläufige Effekte gibt: Einerseits spart man in *absoluten* Franken mit zunehmendem Einkommen durch einen Abzug infolge progressiver Tarife und eines steigenden Grenzsteuersatzes mehr Steuern. Die Steuerentlastung erhöht sich bis zu einem Einkommen von CHF 180 000 (maximaler Grenzsteuersatz von 13,2 %) und sinkt wegen der überschüssenden Progression der direkten Bundessteuer ab einem Einkommen von CHF 760 000 auf 11,5 %. Andererseits fällt diese Steuererminderung in Franken *relativ* zum zunehmenden Einkommen immer weniger ins Gewicht. Je progressiver der Steuertarif ausgestaltet ist, desto eher überwiegt der erste Effekt. Dies gilt beispielsweise für die stark progressive direkte Bundessteuer. Der gehobene Mittelstand mit einem Einkommen zwischen CHF 84 000 und CHF 145 000 profitiert *relativ* zum Einkommen am

den kann. Zudem zahlen sie im Durchschnitt nur etwa 10 % bis 20 % des maximal möglichen Beitrags ein. Etwa 40 % der Amerikaner im Alter von 55 bis 64 Jahren halten keine nennenswerten Vermögenswerte für den Ruhestand. Die 401(k)-Pläne wirken vor allem bei Personen mit hohem Einkommen (vgl. BUTRICA/HARRIS/PERUN/STEUERLE, Flattening Tax Incentives for Retirement Saving, 1 – 25).

- 93 Vgl. STAUBLI, Steuerabzüge – ein Geschenk für die Reichen?, 637; STAUBLI, Die Rolle von Steuerabzügen, 640 ff.
- 94 Vgl. SCHÄFER, Und ewig locken die Steuerabzüge, 9; OECD, Financial Incentives and Retirement Savings, 66 f.; ANTOLÍN/DE SERRES/DE LA MAISONNEUVE, Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans, 23 f. Untersuchungen zu den Steuerregimen in OECD-Staaten zeigen, dass Personen fast aller Einkommensniveaus durch die Einzahlung in einen privaten Vorsorgeplan steuerlich profitieren. Dies gilt aber nicht für Personen mit sehr tiefen Einkommen, wenn sie keine Steuern bezahlen (vgl. OECD, Does the tax treatment of retirement savings provide an advantage when people save for retirement?, 50 – 53).
- 95 Vgl. STAUBLI, Steuerabzüge, 52 ff.; STAUBLI, Die Rolle von Steuerabzügen, 637 – 646.

stärksten, die niedrigeren sowie die ganz hohen Einkommen hingegen kaum.<sup>96</sup>

Die von STAUBLI erarbeiteten Erkenntnisse und die oben dargestellten Daten der ESTV lassen darauf schliessen, dass genau dieser Effekt beim Säule-3a-Abzug spielt. Gemessen an der *prozentualen* Steuerersparnis profitiert das oberste Einkommensviertel, jedoch ohne die bestverdienenden 5 %, vom Säule-3a-Abzug. Insgesamt profitieren jedoch vor allem die mittleren Einkommensklassen. Der Steuerabzug vermindert den *absoluten Steuerbetrag* vor allem für mittlere Einkommen.<sup>97</sup>

#### 4.4 Zu welchen Steuerverminderungen führt der Säule-3a-Abzug?

Steueranreize zur Sparförderung führen notwendigerweise zu fiskalischen Kosten in Form von verminderten Steuereinnahmen.<sup>98</sup> Es gibt verschiedene Methoden, um das Ausmass der Steuervergünstigung zu bestimmen. Häufig werden Steuerausfälle *ex post* ohne Verhaltensänderung (*revenue forgone*) berechnet, so auch für die Schweiz.<sup>99</sup> Die fiskalischen Kosten der Sparförderung sind dann besonders hoch, wenn es überwiegend zu Umschichtungen, aber nicht zu neuen privaten Ersparnissen kommt.<sup>100</sup>

Ein Grossteil der Einnahmenvermindierungen durch Steuervergünstigungen bei der direkten Bundessteuer fällt bei den Vorsorgeabzügen an (zweite und dritte Säule, Krankenversicherung).<sup>101</sup> Und sie sind erheblich. Einzahlungen in die Säule 3a, welche in der Schweiz nach der Methode EET (Beiträge steuerfrei, Erträge steuerfrei, Bezüge steuerpflichtig) besteuert werden, führen bei einer Person mit durchschnittlichem Einkommen zu steuerlichen Ersparnissen von 31 %, ausgedrückt in Prozenten des Barwertes der Beiträge (Beiträge 22 %, Erträge 18 %,

Auszahlungen –8 %). International schwankt die steuerliche Ersparnis zwischen 8 % und 50 % des Barwertes der Beiträge, in Ländern mit ausgebauten privaten Vorsorgeangeboten (wie Australien, Kanada, Dänemark, Schweiz, UK oder den USA) zwischen 20 % und 40 %.<sup>102</sup> Die Schweiz liegt mit der finanziellen Förderung etwa im Mittelfeld.

Nimmt man als Referenz ein Einkommenssteuer-System, dann führten bei der direkten Bundessteuer im Jahr 2007 die Säule-3a-Abzüge zu fiskalischen Kosten in Höhe von CHF 830 Mio. Die Steuerfreiheit der Erträge hatte fiskalische Kosten von CHF 50 Mio. zur Folge (verminderte Steuereinnahmen, ohne Effekte bei den Kantonen und Gemeinden).<sup>103</sup> Im Steuerjahr 2017 beliefen sich die Mindereinnahmen im Zusammenhang mit den Säule-3a-Abzügen beim Bund auf rund CHF 642 Mio. Mangels Daten können die Mindereinnahmen der Kantone und Gemeinden nur geschätzt werden. Sie betragen etwa CHF 1,2 Mrd.<sup>104</sup>

Säule-3a-Guthaben werden in der Schweiz praktisch ausschliesslich in Kapitalform bezogen; Personen mit hohen Altersguthaben profitieren von Steuervorteilen, wenn sie das Kapital anstelle einer Rente nehmen. Ein Teil der Kapitalauszahlungen entgeht jeder Besteuerung (z. B. bei Wohnsitz im Ausland). Die Mindereinnahmen werden daher bei der Besteuerung der Kapitalleistungen aufgrund des Vorzugstarifs kaum kompensiert.<sup>105</sup>

## 5 Zielerreichungsprobleme

### 5.1 Übergeordnete Problemstellungen

#### 5.1.1 Problem des Übersparens

Der Ansatz, die Altersvorsorge durch steuerlich geförderte kapitalgedeckte private Vorsorgegefässe zu ergänzen, hat ein zentrales Problem: Die Menschen sparen trotz Förderung zu wenig.<sup>106</sup> Der Sparprozess folgt empirisch häufig nicht der Lebenszyklus-Hypothese, wenn er eigen-

96 Vgl. STAUBLI, Die Rolle von Steuerabzügen, 640 – 646; STAUBLI, Steuerabzüge – ein Geschenk für die Reichen?, 52 ff.; PETERS, Steuerabzüge: Wer profitiert?, 4.

97 Vgl. SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23; PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5; PETERS, Steuerabzüge: Wer profitiert?, 7.

98 Vgl. OECD, OECD Project on Financial Incentives and Retirement Savings, 6; OECD, Long-term fiscal cost of tax incentives for private pension plans, 1.

99 Vgl. SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 132; JEITZNER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 51.

100 Vgl. ANTOÍN/DE SERRES/DE LA MAISONNEUVE, Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans, 3, 23. Neben den direkten Steuereffekten sind weiterführende Effekte möglich, die hier nicht dargestellt werden. Sofern die zusätzlichen Ersparnisse im Inland investiert werden, steigt die Kapitalausstattung und damit das Produktionspotenzial der Volkswirtschaft, was wiederum zu höheren Steuererträgen führt. Die fiskalischen Kosten der Sparförderungen wären dann entsprechend tiefer (vgl. OECD, Long-term fiscal cost of tax incentives for private pension plans, 2).

101 Vgl. SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 141.

102 Vgl. OECD, Does the tax treatment of retirement savings provide an advantage when people save for retirement?, 61 – 64; OECD, Financial Incentives and Retirement Savings, 62 – 66.

103 Vgl. OECD, Financial Incentives and Retirement Savings, 109 – 113; HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 134 f.; JEITZNER/MOES, Steuervergünstigungen des Bundes, 51 f.; PETERS, Steuerabzüge: Wer profitiert?, 4; PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5.

104 Vgl. Anfrage 21.1046, Öffentliche Finanzen und dritte Säule, Prezioso Batou Stefanie, 17.6.2021.

105 Vgl. PETERS, Les cotisations au pilier 3a, 5; EFK, Berufliche Vorsorge, 1 – 6, 39 f.

106 Vgl. HINDRIKS/MYLES, Intermediate Public Economics, 797. Für einen Überblick über die Hürden für das Sparen vgl. HOFMANN, Die dritte Säule kann die Probleme der ersten beiden nicht lösen, 30.

verantwortlich umgesetzt werden muss. So erfolgt kein ausreichender Ausgleich des Konsums über die Zeit hinweg, weil in der Erwerbsphase die Sparquote zu tief ist.<sup>107</sup> Etwa 40 % der Amerikaner im Alter zwischen 55 und 64 Jahren halten kaum Vermögenswerte für den Ruhestand.<sup>108</sup> Zwischen der Hälfte und zwei Dritteln der Schweizerinnen und Schweizer gaben 2005 an, dass sich ihre finanzielle Situation nach dem Altersrücktritt verschlechtert habe. Nur wenige erlebten eine Verbesserung.<sup>109</sup>

Aber ist das überhaupt die richtige Fragestellung? Mit anderen Worten: Wie weit soll die (gesetzlich nicht definierte) steuerliche Förderung des Sparens überhaupt gehen? Die Ersatzquote aus allen drei Säulen sollte maximal 90 % bis 95 % des bisherigen Einkommens erreichen, um Überentschädigungen und Fehlanreize zu vermeiden. Bei Einkommen über dem maximalen AHV-Einkommen (heute rund CHF 86 000) führt dies zu *sinkenden relativen Ersatzquoten*, weil die Einlagen in die dritte Säule betragsmäßig beschränkt sind.<sup>110</sup> Dies ist vom Gesetzgeber so gewollt. Wie aufgezeigt, ist das Sparen für die Altersvorsorge offenbar für einen Teil der Bevölkerung (aber eben nicht für alle) ein Problem. Es ist daher unklar, ob die Schweizerinnen und Schweizer *im Durchschnitt* «zu wenig» sparen. Vielmehr scheint das Problem darin zu liegen, dass einige zu viel, andere zu wenig sparen resp. sparen können. Die obligatorische und freiwillige Sparquote der privaten Haushalte in der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch.<sup>111</sup> Sie ist höher als die finanziellen Mittel, welche im Land investiert werden.

Es gibt Hinweise auf ein *Übersparen auf individueller Ebene*, unter anderem wegen der hohen Zwangssparquoten (BVG) und der Steueranreize in der freiwilligen Säule 3a. Faktisch besteht ein «Zwang» zum Sparen in der dritten Säule, weil Steuerpflichtige sonst kaum Abzüge geltend machen können.<sup>112</sup> Ein Indiz für das Übersparen sind die Frühpensionierungen. Wollen alle eine möglichst hohe Ersatzquote? Für viele, die sparen können, ist dies offenbar nicht der Fall, zeigt sich doch eine klare Tendenz zur Frühpensionierung. Wer es sich in der Schweiz leisten kann, realisiert dank hoher Ersatzquoten und ho-

her Vorsorgeguthaben häufig eine Frühpensionierung.<sup>113</sup> Vor diesem Hintergrund führt die steuerliche Förderung möglicherweise nicht zu höheren Ersatzquoten im Ruhestand, sondern zu einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Es gibt keinerlei Hinweise in den Materialien, dass die Förderung von Frühpensionierungen das gesetzgeberische Ziel ist.

### 5.1.2 Einkommens- versus Substitutionseffekt

Eng mit dem oben Besprochenen verwandt sind der Einkommens- und der Substitutionseffekt. Steuerabzüge führen zu einer höheren Anlagerendite auf Sparkapitalien und machen das Sparen finanziell attraktiver.<sup>114</sup> Der Effekt von höheren Renditen (Zinsen) auf das Sparverhalten ist jedoch unklar. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Einkommens- und vom Substitutionseffekt.<sup>115</sup> Beim *Substitutionseffekt* orientiert sich das Sparen an den Opportunitätskosten (Zinsen) – Menschen entscheiden sich, ihre Ersparnisse gegenüber dem Konsum zu erhöhen, wenn dies attraktiver wird.<sup>116</sup> Je höher die Zinsen, desto *mehr* wird gespart. Der *Einkommenseffekt* geht hingegen von einem fixen Sparziel aus, das schneller erreicht wird, wenn die Zinsen steigen – Menschen entscheiden sich, proportional weniger zu sparen, um ein gewünschtes zukünftiges Einkommen oder Ziel-Vermögen zu erreichen.<sup>117</sup> Je höher die Zinsen, desto *weniger* wird gespart. Die Sparquote kann vermindert werden. Welcher Effekt überwiegt, ist empirisch unklar.<sup>118</sup>

In der Schweiz führen Säule-3a-Guthaben eher zu einer Frühpensionierung als zu einer höheren Vorsorgeleistung beim ordentlichen Rentenalter. Je höher das Kapital, desto früher erfolgt die Pensionierung.<sup>119</sup> Die empirische Beobachtung, dass höhere Vorsorgeguthaben eher zu Frühpensionierungen führen, lässt darauf schliessen, dass der Einkommenseffekt bei der Sparförderung zumindest nicht ausser Acht gelassen werden sollte.

107 Vgl. HARDCASTLE, How can we incentivise pension saving?, 24 f.

108 Vgl. BUTRICA/HARRIS/PERUN/STEUERLE, Flattening Tax Incentives for Retirement Saving, 1 – 25.

109 Vgl. BSV BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN, Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters, 102 – 107, 156.

110 Vgl. BSV, Drei-Säulen-Bericht, 28, 34, 36 f.

111 Vgl. SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23.

112 Vgl. BÜTLER/JAEGER/ENGLER/HÄPPLI, Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel, 1, 12 f.; HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 128 f.

113 Vgl. BÜTLER/HUGUENIN/TEPPA, Why forcing people to save for retirement may backfire, 1 – 39; BÜTLER/JAEGER/ENGLER/HÄPPLI, Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel, 1, 12 f.

114 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 223.

115 Vgl. CONNOLLY/MUNRO, Economics of the Public Sector, 206; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 432.

116 Vgl. HARDCASTLE, How can we incentivise pension saving?, 7.

117 Vgl. HARDCASTLE, How can we incentivise pension saving?, 7.

118 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 223.

119 Vgl. BALTHASAR U. A., Der Übergang in den Ruhestand, 72; BÜTLER/HUGUENIN/TEPPA, Why forcing people to save for retirement may backfire, 1 – 39.

### 5.1.3 Verdrängung privater Sparanstrengungen durch den Staat

Um in der Fabel von Jean de la Fontaine «La Cigale et la Fourmi» (Die Grille und die Ameise) zu sprechen, ist für den Menschentypus «Grille» in einem ausgebauten «Versorgungsstaat» mit starken Sozialversicherungen die Bedrohung durch den Winter eliminiert worden.<sup>120</sup> Mit anderen Worten: Der Staat beeinflusst selbst seine Sparförderung. So kann der Ausbau der obligatorischen staatlichen Vorsorge private Sparanstrengungen vermindern, womit ein weiterer Substitutionseffekt vorliegt.<sup>121</sup> Das staatliche Vorsorgesparen stellt ein Substitut zu individuellem Sparen dar. Baut der Staat seine obligatorische Vorsorge aus, sinkt die private Sparquote;<sup>122</sup> umgekehrt erhöhen sich die eigenen Sparanstrengungen, wenn die öffentlichen Leistungen sinken oder unsicher sind.<sup>123</sup> Allerdings wirkt dieser Verdrängungseffekt nicht vollständig: Der Ausbau der staatlichen Vorsorge vermindert die privaten Sparanstrengungen um 20 % bis 30 %.<sup>124</sup> Ausserdem werden Effekte im Arbeitsmarkt nachgewiesen: Eine Verminderung der staatlichen Vorsorge führt in den Niederlanden bei einkommensstarken Personen zu privatem Vorsorgesparen, bei einkommensschwachen jedoch eher zur Verlängerung der Erwerbsarbeit.<sup>125</sup> Höhere Abzugsmöglichkeiten im Rahmen der steuerlich geförderten Sparformen führen in Australien zu höheren Spareinlagen. Zwei Drittel der zusätzlichen Einlagen werden dabei durch erhöhte Erwerbstätigkeit finanziert. Dies gilt vor allem bei Erwerbstätigen mit hohem Einkommen. Auch hier ist ein Arbeitsmarkteffekt zu konstatieren.<sup>126</sup> Und auch hier gibt es keine Hinweise in den Materialien, dass Arbeitsmarkteffekte das gesetzgeberische Ziel des Säule-3a-Abzugs sein sollen.

### 5.1.4 Reallokation und Mitnahmeeffekte

Es gibt verschiedene «Verhaltensstufen», wie Personen auf Steuern und steuerliche Anreize reagieren. Dabei folgt die Hierarchie der Verhaltensveränderungen dem

geringsten Widerstand.<sup>127</sup> Zuerst werden wirtschaftliche Transaktionen lediglich zeitlich verschoben. Danach folgen buchhalterische Umbuchungen. Beide Massnahmen zielen darauf ab, einen Steuervorteil «mitzunehmen», ohne tatsächlich etwas am Verhalten zu ändern. Erst nachgelagert erfolgen reale Verhaltensänderungen. Steueranreize führen daher oft zu Allokations- und Mitnahmeeffekten und nicht in erster Linie zu Sparniveaueffekten. Als Mitnahmeeffekt wird dabei die steuerliche Begünstigung eines Verhaltens bezeichnet, das auch ohne dessen Förderung stattgefunden hätte.<sup>128</sup> Die aus volkswirtschaftlicher Sicht relevante Frage ist, ob angesichts der hohen Kosten die aktuelle Politik von Steueranreizen und Steuersubventionen den Gesamtvermögensaufbau tatsächlich erhöht oder den Einzelnen lediglich dazu veranlasst, Ersparnisse auf andere (d. h. steuergünstigere) Gefässe zu verlagern.<sup>129</sup>

Empirische Untersuchungen zeigen klar, dass nur ein geringer Teil der Ersparnisse durch die fiskalische Sparförderung wirklich «neu» ist. Der überwiegende Teil der Steuerersparnis wird vielmehr dadurch erzielt, dass bereits gesparte Vermögenswerte von einer freien in eine steuerlich privilegierte Sparform übertragen werden, ohne jeden Spareffekt. Nicht gefördertes Sparen wird damit einfach durch gefördertes Sparen ersetzt.<sup>130</sup> Die OECD geht davon aus, dass international etwa zwei Drittel bis drei Viertel des Sparvolumens in steuerbegünstigte Vorsorgegefässe keine neuen Spargelder darstellen, sondern lediglich Reallokationen.

Solche Reallokationen können selbstverständlich ein Förderziel an sich sein, wenn es darum geht, Gelder langfristig für die Altersvorsorge zu «binden».<sup>131</sup> Das gesetzgeberische Ziel muss nicht unbedingt nur darin bestehen, neue Ersparnisse zu generieren. Es ist auch denkbar, dass

120 Vgl. KÜNG, Eigentum und Eigentumspolitik, 26.

121 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 224.

122 Vgl. HÖHENER/SCHALTEGGER, Die Finanzierung der schweizerischen Sozialversicherungen aus ökonomischer Sicht, 3 – 27; ATTANASIO/BRUGIAVINI, Social security and households' saving, 1075 – 1119; ATTANASIO/ROHWEDDER, Pension wealth and household saving, 1499 – 1521.

123 Vgl. JAPPELLI/MARINO/PADULA, Social Security Uncertainty and Demand for Retirement Saving, 810 – 834; OKUMURA/USUI, The effect of pension reform on pension-benefit expectations and savings decisions in Japan, 1677.

124 Vgl. ALESSIE/ANGELINI/VAN SANTEN, Pension Wealth and Household Savings in Europe, 3.

125 Vgl. LINDEBOOM/MONTIZAAN, Disentangling retirement and savings responses.

126 Vgl. CHAN/MORRIS/POLIDANO/VU, Income and saving responses to tax incentives for private retirement savings.

127 Vgl. ENGEN/GALE/SCHOLZ, The illusory effects of saving incentives on saving, 113 – 138.

128 Vgl. SCHWARZ/SALVI, Steuerpolitische Baustellen, 121.

129 Vgl. CHETTY U. A., Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts, 1141.

130 Vgl. ANTOLÍN/DE SERRES/DE LA MAISONNEUVE, Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans, 23 f.; ATTANASIO/BANKS/WAKEFIELD, Effectiveness of tax incentives to boost (retirement) saving, 1, 26 f.; BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 432; HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; KIESEWETTER/MENZEL/TSCHINK/WEIKERT, Die Förderung der individuellen Altersvorsorge und kollektiven Altersversorgung durch Steuervorteile, 310 – 316; HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 224; HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 126; PAIELLA/TISENO, Evaluating the impact on saving of tax-favored retirement plans, 62 – 87; CHETTY U. A., Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts, 1141 – 1219; zur Gegenevidenz vgl. GELBER, How do 401(k)s Affect Saving?, 103 – 122.

131 Vgl. SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23; ANTOLÍN/DE SERRES/DE LA MAISONNEUVE, Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans, 24.



es als Zielsetzung ausreicht, durch Reallokationen auf ein steuerlich gefördertes Konto mit eingeschränkten Bezugsmöglichkeiten die Mittel für die Altersvorsorge zu binden. Der steuerliche Anreiz wäre dann darin zu sehen, dass damit die Liquiditätseinschränkungen entschädigt werden.<sup>132</sup>

## 5.2 Zwischenfazit Zielerreichungsprobleme

In einem System mit progressiver Besteuerung werden Empfänger hoher Einkommen durch (Steuer-)Abzüge stärker entlastet. Dadurch ergeben sich Steuerausfälle, ohne dass sich die Ersparnisbildung im Rahmen des Gesamtsparens signifikant erhöhen würde.<sup>133</sup> Schätzungen aus den USA zeigen, dass jeder Dollar an staatlichen Ausgaben für Subventionen die Gesamtersparnis nur um einen Cent erhöht.<sup>134</sup> Untere Einkommenschichten haben den Abzug zwar oft noch nicht voll ausgenutzt. Steuerliche Vorteile fallen bei zusätzlichen Einlagen aber gering aus, womit der Sparanreiz bescheiden ist.<sup>135</sup> Es wurde gezeigt, dass die freiwillige Selbstvorsorge aufgrund verschiedener Herausforderungen für die erste und die zweite Säule zunehmend von einem «Luxusgut» für «gehobene» Bevölkerungsschichten zu einer Notwendigkeit für die gesamte Bevölkerung wird.<sup>136</sup> Berücksichtigt man das angespannte öffentliche Haushaltsbudget in der Schweiz, ist es entscheidend zu wissen, wie wirksam Steuersubventionen hinsichtlich der Erhöhung der Sparquote der Haushalte tatsächlich sind und ob nicht evtl. andere Ansätze kosteneffizienter wären.<sup>137</sup> Obwohl «Sparförderung» gut klingt, ist eine solche Subvention resp. Steuervergünstigung nur dann zu rechtfertigen, wenn die gesellschaftlichen Vorteile höher sind als die Kosten und wenn die gesteckten Ziele auch erreicht werden.<sup>138</sup> Bei Steuervergünstigungen besteht zudem immer die Gefahr, dass Politiker diese besonders gerne verwenden, um ihre Klienten zu bedienen – dies funktioniert deshalb gut, weil bei Steuervergünstigungen die Kosten diffus verteilt sind, sodass sie von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen kaum bemerkt werden.<sup>139</sup>

Neben den übergeordneten Problemstellungen manifestieren sich die Zielerreichungsprobleme bei der steuerlichen Sparförderung in drei Dimensionen:

- *können*: Ein steuerlicher Anreiz wirkt nicht, wenn jemand wegen eines zu tiefen Einkommens resp. einer zu tiefen Sparquote objektiv gar nicht sparen kann.<sup>140</sup>
- *dürfen*: Vielfältige staatliche Regulierungen, administrative Hürden und gesetzliche Vorgaben erlauben es teilweise nicht, steuerlich privilegiert zu sparen. Auch hier bleibt ein Steueranreiz wirkungslos.<sup>141</sup>
- *wollen*: Personen sollten und wollen für die Vorsorge sparen, können und dürfen auch, brauchen aber das Geld lieber für den jetzigen Konsum (zum Beispiel Ferien).<sup>142</sup> Hier können Steueranreize und andere Fördermassnahmen möglicherweise einen Beitrag zur Zielerreichung leisten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die «Wirkung im Ziel» bei der fiskalischen Sparförderung ungenügend ist. Zwischen freiwilligen privaten Pensionsersparnissen und den steuerlichen Anreizen besteht bloss eine schwache positive Korrelation.<sup>143</sup> Man kann davon ausgehen, dass die Mitnahmeeffekte erheblich sind. Darüber hinaus werden jüngere und einkommensschwächere Personen oder auch Haushalte mit beschränkten finanziellen Mitteln, für die das Vorsorgesparen besonders wichtig wäre, durch einen Steueranreiz weniger stark oder gar nicht erreicht. Die Wirkung eines Steuerabzuges ist zudem per definitionem pauschal. Er wirkt wie eine Giesskanne, nicht zielgerichtet.

Fiskalische Anreize sind aber nur ein Weg zur Förderung der Altersvorsorge. Neben steuerlichen Anreizen können weitere Massnahmen die Altersvorsorge verbessern (bspw. Ausgestaltung von Spar- und Vorsorgeprodukten mit Nudges oder «matching grants»).<sup>144</sup> Im folgenden Abschnitt wollen wir alternative Lösungsansätze diskutieren.

132 Vgl. HOFMANN, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz, 128.

133 Vgl. EXPERTENKOMMISSION FÜR DIE FÖRDERUNG DES SPARENS, Bericht an den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, 44.

134 Vgl. CHETTY U. A., Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts, 1144.

135 Vgl. EXPERTENKOMMISSION FÜR DIE FÖRDERUNG DES SPARENS, Bericht an den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, 44.

136 Vgl. LEINERT, Schlechte finanzielle Allgemeinbildung, 45.

137 Vgl. CHETTY U. A., Subsidies vs. nudges, 1; HALPERN, Inside the nudge unit, 64.

138 Vgl. SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23.

139 Vgl. SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23.

140 Vgl. SIGG/GRIMM/HOFMANN, Digitales Nudging, 10 f.; SOUSA-POZA, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, 19 – 23.

141 Vgl. SIGG/GRIMM/HOFMANN, Digitales Nudging, 10 f.; zu Deutschland vgl. RAFFELHÜSCHEN, Altersvorsorge nach Corona, 20.

142 Vgl. SIGG/GRIMM/HOFMANN, Digitales Nudging, 10 f.

143 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 223.

144 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 225.

## 6 Neoklassische Wirtschaftstheorie versus Verhaltensökonomie

### 6.1 Der Homo oeconomicus und die Lebenszyklustheorie

Die Wirtschaftstheorie geht davon aus, dass die Menschen Probleme so lösen, wie Ökonomen es tun würden – die Lebenszyklustheorie des Sparens ist ein gutes Beispiel dafür.<sup>145</sup> Rationale, vorausschauende Individuen (Homo oeconomicus) und Haushalte wollen den Konsum über den Lebenszyklus hinweg glätten und lösen das entsprechende Optimierungsproblem, bevor sie entscheiden, wie viel sie konsumieren und sparen wollen.<sup>146</sup> Mit anderen Worten: Sie sparen während ihrer Erwerbstätigkeit, um Einkommensverminderungen im Ruhestand auszugleichen.<sup>147</sup> Diese Theorie beruht auf folgenden Annahmen: Sparer akkumulieren ihre Vermögenswerte so, dass der Gesamtnutzen maximiert wird. Sie haben die kognitiven Fähigkeiten, um dieses komplexe Optimierungsproblem zu lösen, und ebenfalls eine ausreichende Willenskraft, um diesen optimalen Sparplan in der Praxis umzusetzen (kurz: unbegrenzte Rationalität, unbegrenzte Willenskraft und unbegrenztes Eigennutzstreben).<sup>148</sup> In der Ökonomie wird dies als «rationales» Verhalten bezeichnet.<sup>149</sup> Was dabei übersehen wird: Erstens ist das Optimierungsproblem so komplex, dass Individuen und Haushalte möglicherweise nicht die richtige Sparquote berechnen können. Zweitens könnten ihnen, selbst wenn die richtige Sparquote bekannt wäre, die Selbstkontrolle fehlen, um den gegenwärtigen Verbrauch zugunsten des zukünftigen Verbrauchs zu reduzieren.<sup>150</sup> Daher lassen sich die Vorhersagen der Lebenszyklustheorie empirisch oft nicht bestätigen. Vielmehr weicht das durchschnittlich beobachtbare Konsum- und Sparverhalten der Individuen in allen Lebensphasen für einen beträchtlichen Teil der Haushalte von den zentralen Vorhersagen des Lebenszyklusmodells ab.<sup>151</sup>

Der Homo oeconomicus, welcher der Lebenszyklustheorie des Sparens zugrunde liegt, ist also ungefähr so realistisch wie der legendäre hyperrationale und emotions-

lose Mr. Spock aus der Fernsehserie «Raumschiff Enterprise».<sup>152</sup> Der «reale» Mensch ist begrenzt rational, begrenzt willenskräftig und begrenzt eigennützig.<sup>153</sup> Während das suboptimale Sparen mithilfe der neoklassischen Wirtschaftstheorie kaum begründet werden kann, ist es mithilfe der Verhaltensökonomie leichter erklärbar.<sup>154</sup> Nachfolgend wird daher kurz die Entwicklung des Rationalitätsbegriffs skizziert und anschliessend werden die wesentlichen Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie mit Relevanz für das Thema Altersvorsorge erläutert.

### 6.2 Die Entwicklung des Rationalitätsbegriffs

Der Homo oeconomicus, das neoklassische ökonomische Modell menschlichen Handelns, ist immer in der Lage, seinen individuellen Nutzen zu maximieren.<sup>155</sup> Dieses rationale Paradigma hat den Wirtschaftswissenschaften gute Dienste geleistet, da es einen verständlichen Rahmen für die Modellierung des menschlichen Verhaltens bietet.<sup>156</sup> Die zugrunde liegenden Annahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen: (i) Individuen haben wohldefinierte Präferenzen und Überzeugungen; (ii) auf Grundlage dieser Präferenzen und Überzeugungen treffen sie optimale Entscheidungen; dies wiederum impliziert, dass Agenten über unendliche kognitive Fähigkeiten und unendliche Willenskraft verfügen; (iii) obwohl sie altruistisch handeln können (insbesondere gegenüber engen Freunden und der Familie), ist ihre primäre Motivation das Eigeninteresse.<sup>157</sup> Auf Grundlage dieser Annahmen kann Rationalität auch als ein konsistenter Entscheidungsprozess definiert werden, der zu optimalen Ergebnissen führt.<sup>158</sup> Der Entscheidungsprozess ist konsistent, weil von den Individuen erwartet wird, dass ihre Präferenzordnung vollständig, reflexiv und transitiv ist (rationale Präferenzordnung).<sup>159</sup> Dieser Prozess ist zudem optimal, da er unter Berücksichtigung der Werte und Risikopräferenz eines Entscheidungsträgers zur Nutzenmaximierung führt.<sup>160</sup> Während die Annahme rationaler Individuen in der Wirtschaftstheorie eine sehr wichtige Rolle gespielt hat (und immer noch spielt), ist sie gleichzeitig auch eine der umstrittensten und am meisten kritisierten Annahmen.

145 Vgl. THALER/BENARTZI, *Save more tomorrow*, 165.

146 Vgl. KNOFF/HARRINGTON/POMPER, *Real-world nuclear decision-making*, 3 ff.

147 Vgl. SKINNER, *Are you sure you're saving enough for retirement?*, 59 ff.; BARR/DIAMOND, *Reforming pensions*, 5 ff.; HANNA/FAN/CHANG, *Optimal life cycle savings*, 1 ff.

148 Vgl. BENARTZI/THALER, *Heuristics and biases in retirement savings behavior*, 81.

149 Vgl. LEINERT, *Altersvorsorge: Theorie und Empirie zur Förderung freiwilligen Vorsorgesparens*, 25.

150 Vgl. THALER/SUNSTEIN, *Nudge*, 149; THALER/BENARTZI, *Save more tomorrow*, 165.

151 Vgl. HARDCASTLE, *How can we incentivise pension saving?*, 24; LEINERT, *Altersvorsorge: Theorie und Empirie zur Förderung freiwilligen Vorsorgesparens*, 17.

152 Vgl. BECK, *Behavioral Economics*, 1.

153 Vgl. BECK, *Behavioral Economics*, 2.

154 Vgl. GARCIA/VILA, *Nudging long-term saving*, 49.

155 Vgl. SANTOS, *Behavioral and experimental economics*, 705 ff.

156 Vgl. LEVITT/LIST, *Homo oeconomicus evolves*, 909 f.

157 Vgl. THALER, *Behavioral Economics*, 1578.

158 Vgl. BAZERMAN/MESSICK, *On the power of a clear definition of rationality*, 477 ff.; FRÖR, *Rationality concepts in environmental valuation*, 71 ff.

159 Vgl. FRÖR, *Rationality concepts in environmental valuation*, 71 ff.

160 Vgl. BAZERMAN/MESSICK, *On the power of a clear definition of rationality*, 477 ff.

Herbert Simon scheint der erste Autor zu sein, der in seinem Buch «Models of man: social and rational» eine alternative Auffassung von rationaler Entscheidungsfindung dargelegt hat.<sup>161</sup> Obwohl das Konzept in den Sozialwissenschaften zuvor unter verschiedenen Begriffen entwickelt wurde (bspw. begrenzte Intelligenz, endliche Intelligenz, unvollständige Rationalität oder annähernde Rationalität), prägte Herbert Simon den Begriff der begrenzten Rationalität, den er als realistische Alternative zur vorherrschenden Rationalitätsannahme vorschlug.<sup>162</sup> Der Begriff der begrenzten Rationalität bedeutet im Wesentlichen, dass willensschwache Individuen Entscheidungen mit begrenzten Informationen treffen und daher Fehler machen können.<sup>163</sup>

Angesichts ihrer Bedeutung für die Wirtschaftstheorie wurde die Rationalitätsannahme heftig verteidigt. Erstens wird argumentiert, dass die Kritik an den Annahmen, mit denen die neoklassische Wirtschaftstheorie arbeitet, die grundlegende Rolle von Annahmen in der traditionellen Ökonomie ignoriert.<sup>164</sup> Die Abstraktion von tatsächlichen Gegebenheiten wird in der traditionellen Ökonomie als Mittel zum eigentlichen Ziel verstanden, welches darin besteht, (aggregiertes) Verhalten zu erklären und vorherzusagen.<sup>165</sup> Zweitens wird argumentiert, dass der Begriff der begrenzten Rationalität für die neoklassische Wirtschaftstheorie weder umstritten noch neu sei.<sup>166</sup> Bereits Adam Smith (1776), der Gründervater der modernen Wirtschaftswissenschaften, schrieb häufig über die Psychologie der Entscheidungsfindung. Seine Auffassung von Rationalität entstammt dem alltäglichen gesunden Menschenverstand.<sup>167</sup> Allerdings scheinen die Wirtschaftswissenschaften diese Intuition für menschliches Verhalten im Zuge der «Mathematisierung» der Disziplin nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich verloren zu haben.<sup>168</sup> Das dritte Argument bezieht sich auf (empirische) Erkenntnisse, die darauf hindeuten, dass das Verhalten von Einzelpersonen und Haushalten manchmal vorhersehbar vom rationalen Modell abweicht.<sup>169</sup> Es wird argumentiert, dass aggregiertes (und nicht individuelles) Verhalten für die Wirtschaftswissenschaften relevant ist und

daher individuelle Akte der Irrationalität auf Ebene der allgemeinen Theorie ignoriert werden können.<sup>170</sup> Wir sind aber der Ansicht, dass Märkte letztendlich eine Ansammlung von Individuen darstellen und ein besseres Verständnis des individuellen Verhaltens daher notwendigerweise unser Verständnis des Marktverhaltens verbessern kann.<sup>171</sup> Daher sollen die wesentlichen Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie, soweit diese für die Altersvorsorge relevant sind, nachfolgend kurz erläutert werden.

## 6.3 Verhaltensökonomie

### 6.3.1 Definition und grundsätzliche Erkenntnisse

Die Verhaltensökonomie erkennt an, dass Individuen mit begrenzter Rationalität handeln.<sup>172</sup> Die meisten Menschen sind also keine rationalen Lebenszyklus-Finanzplaner und unser Verhalten wird nicht von der perfekten Logik eines Supercomputers geleitet, der vor jeder Entscheidung eine optimierte Kosten-Nutzen-Analyse vornehmen kann.<sup>173</sup> Empirisch wurde belegt, dass sich Menschen nicht immer rational verhalten und entscheiden.<sup>174</sup> Unser Verhalten wird von unserem geselligen, emotionalen und manchmal fehlbaren Gehirn geleitet, womit das menschliche Entscheidungsverhalten gewissen kognitiven Grenzen und psychologischen Effekten unterliegt.<sup>175</sup> Vor diesem Hintergrund kann die Verhaltensökonomie auch als Versuch verstanden werden, das Menschenbild der Ökonomie mit dem Menschenbild der Psychologie (wieder) zu vereinigen.<sup>176</sup> Eine Möglichkeit, diese zwei unterschiedlichen Sichtweisen besser zu verstehen, eröffnet die duale Prozesstheorie, welche auf der Idee basiert, dass menschliches Denken über zwei Systeme funktioniert:<sup>177</sup> Zum einen das *intuitive System 1* (automatisches System), welches schnell und instinktiv funktioniert und von Emotionen beeinflusst ist. Zum anderen das *reflektierende System 2* (reflektierendes System), welches eher

161 Vgl. FRÖR, Rationality concepts in environmental valuation, 71 ff.

162 Vgl. FRÖR, Rationality concepts in environmental valuation, 71 ff.; LEVINE, The state of DSGE modelling, 1 ff.

163 Vgl. McCHESNEY, Behavioral economics, 1 ff.; SANTOS, Behavioral and experimental economics, 705 ff.

164 Vgl. McCHESNEY, Behavioral economics, 1 ff.

165 Vgl. McCHESNEY, Behavioral economics, 1 ff.; THALER, Behavioral Economics, 1577 ff.

166 Vgl. McCHESNEY, Behavioral economics, 1 ff.

167 Vgl. FRÖR, Rationality concepts in environmental valuation, 71 ff.; LEVITT/LIST, Homo oeconomicus evolves, 909 f.

168 Vgl. THALER, Behavioral Economics, 1577 ff.

169 Vgl. FRÖR, Rationality concepts in environmental valuation, 71 ff.; LEVITT/LIST, Homo oeconomicus evolves, 909 f.

170 Vgl. ALM, Testing behavioral public economics theories in the laboratory, 635 ff.; KNOFF/HARRINGTON/POMPER, Real-world nuclear decision-making, 3 ff.

171 Vgl. ALM, Testing behavioral public economics theories in the laboratory, 635 ff.

172 Vgl. COSTA-FONT/JUST/FASOLO/POWDTHAVEE, Nudging ourselves?, 1.

173 Vgl. BLAKE, Nudges and networks, 1; DOLAN U. A., Mindspace, 13.

174 Vgl. MIRSCHE/JUNG/RIEDER/LEHRER, Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern, 12 ff.

175 Vgl. DOLAN U. A., Mindspace, 13; MIRSCHE/JUNG/RIEDER/LEHRER, Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern, 12 ff.

176 Vgl. BECK, Behavioral Economics, 9.

177 Vgl. BECK, Behavioral Economics, 9; KAHNEMAN, Thinking, fast and slow, 1 ff.; MIRSCHE/JUNG/RIEDER/LEHRER, Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern, 12 ff.

bedacht und bewusst arbeitet.<sup>178</sup> Hintergrund dieser Erkenntnisse sind Experimente, welche Amos Tversky und Daniel Kahneman in den frühen 1970er-Jahren durchführten. Dabei entdeckten sie, dass Menschen einerseits systematisch fehlerhafte Entscheidungen treffen und andererseits diese Fehler vorhersehbar sind.<sup>179</sup> Damit stellen sie dem streng rationalen Ansatz zur Problemlösung die Idee entgegen, dass Menschen aus Entscheidungssituationen nicht mathematische Probleme machen, sondern bei der Problemlösung mentale Abkürzungen (Heuristiken) nehmen.<sup>180</sup> Vereinfachend gesagt handelt es sich bei *Heuristiken* um Faustregeln, nach denen unter Vernachlässigung zusätzlicher Informationen gehandelt wird.<sup>181</sup> In Bezug auf das individuelle Sparverhalten haben diese Untersuchungen die Aufmerksamkeit bspw. auf die folgenden psychologischen Prinzipien<sup>182</sup> gelenkt:

- Viele Arbeitnehmer sehen ein, dass sie mehr sparen müssten, setzen dies aber nicht in die Tat um. Vorsätze lassen sich leicht in die Zukunft schieben (Prokrastination) – problematisch ist jedoch die Selbstkontrolle im Hier und Jetzt.
- Verlustaversion in Kombination mit dem *present bias* bzw. dem *status quo bias* führt dazu, dass Menschen eine grosse Abneigung dagegen haben, dass Gehaltszahlungen niedriger ausfallen.

Die Ausführungen zeigen, dass die Psychologie die Ökonomie ergänzt und bereichert.<sup>183</sup> Wenn die Verhaltensökonomie hilft, die Ursachen für suboptimales Sparen besser zu verstehen, kann sie auch dabei helfen, Strategien zu entwickeln, welche die Sparer dazu bringen, ihre Beiträge zu Rentenplänen und anderen langfristigen Sparprodukten zu erhöhen.<sup>184</sup>

### 6.3.2 Libertärer Paternalismus und Nudging

Die Kernidee des Libertären Paternalismus besteht darin, die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie zur staatlichen Verhaltenslenkung der Bürger einzusetzen, wobei diese Beeinflussung ohne Zwang sowie unter Gewährung der vollen Entscheidungsfreiheit (dies ist der libertäre Aspekt des Ansatzes) zu erfolgen hat.<sup>185</sup> Der Libertäre Paternalismus kann als eine Philosophie verstanden werden, die da-

für plädiert, Institutionen zu schaffen, die den Menschen helfen, bessere Entscheidungen zu treffen, die aber nicht in ihre Entscheidungsfreiheit eingreifen. Zahlreiche Studien der Verhaltensökonomie und -wissenschaften der letzten Jahrzehnte haben dazu geführt, dass sich auch die Politik für die Nutzung dieser Ideen zu interessieren begann – was oft als *Nudging* bezeichnet wird.<sup>186</sup> Nudging ist eine Möglichkeit, Menschen zu einem besseren Verhalten (nach ihren eigenen Massstäben<sup>187</sup>) zu bewegen.<sup>188</sup> Unter Nudging sind alle Massnahmen zu verstehen, mit denen Entscheidungsarchitekten das Verhalten von Menschen in vorhersehbarer Weise verändern können, ohne irgendwelche Optionen auszuschliessen oder wirtschaftliche Anreize stark zu verändern.<sup>189</sup> Der Entscheidungsarchitekt nimmt scheinbar unbedeutende Anpassungen an institutionellen Regelungen vor, ohne dabei auf wirtschaftliche Anreize zurückzugreifen.<sup>190</sup>

Gerade die Altersvorsorge ist das Ergebnis eines komplexen Vorsorgeprozesses, womit nicht von objektiv rationalen Individuen auf vollkommenen Märkten ausgegangen werden kann.<sup>191</sup> Weil aber eine ausreichende Altersvorsorge wichtig ist, hat sich in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit stark auf den Einsatz psychologischer Hebel zur Beeinflussung des Sparens verschoben.<sup>192</sup>

Im Sinne des Libertären Paternalismus nutzt Nudging das Wissen um verhaltensökonomische Phänomene und versucht, Individuen damit zu einem besseren Entscheidungsverhalten zu leiten, indem das Entscheidungsumfeld, in dem sich die Menschen befinden, so umgestaltet wird, dass ihre Entscheidungen mit grösserer Wahrscheinlichkeit mit ihren Präferenzen übereinstimmen.<sup>193</sup> Nudges sind dabei Aspekte der Entscheidungsarchitektur, welche das Verhalten von Individuen in einer vorhersagbaren Weise ändern.<sup>194</sup> So kann bspw. die weisse, durchgezogene Mittellinie auf einer gefährlichen Passstrasse als Nudge verstanden werden, welcher Verkehrsteilnehmer darin unterstützt, sicherer und möglichst unfallfrei zu fahren.

178 Vgl. MIRSCHE/JUNG/RIEDER/LEHRER, Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern, 12 ff.; THALER/SUNSTEIN, Nudge, 34.

179 Vgl. TVERSKY/KAHNEMAN, Judgment under uncertainty, 1124 ff.

180 Vgl. BECK, Behavioral Economics, 25.

181 Vgl. ARTHO/JENNY, Erweiterung der sozialwissenschaftlichen Grundlagen zur Konzeption von Interventionen im Umweltbereich, 11.

182 Vgl. THALER/SUNSTEIN, Nudge, 161.

183 Vgl. BECK, Behavioral Economics, 13.

184 Vgl. GARCIA/VILA, Nudging long-term saving, 49.

185 Vgl. BECK, Behavioral Economics, 372; MIRSCHE/JUNG/RIEDER/LEHRER, Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern, 12 ff.

186 Vgl. JOHN, How far to nudge, 1 ff.

187 Vgl. SUNSTEIN, Why nudge?, 87.

188 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 4.

189 Vgl. ARTHO/JENNY, Erweiterung der sozialwissenschaftlichen Grundlagen zur Konzeption von Interventionen im Umweltbereich, 9; THALER/SUNSTEIN, Nudge, 15.

190 Vgl. TRAXLER, Nudging people into pension systems works.

191 Vgl. LEINERT, Altersvorsorge: Theorie und Empirie zur Förderung freiwilligen Vorsorgesparens, 71.

192 Vgl. CHOI/HAISLEY/KURKOSKI/MASSEY, Nudges to nudge up the savings rate.

193 Vgl. OLIVER, The origins of behavioral public policy, 110; DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 5.

194 Vgl. MIRSCHE/JUNG/RIEDER/LEHRER, Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern, 12 ff.

Inzwischen existieren mehr als 100 Organisationseinheiten in verschiedenen Staaten und Verwaltungen, die verhaltensbezogene Instrumente entwickeln und einsetzen.<sup>195</sup> So haben bspw. die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritanniens oder Dänemarks mit dem «White House Social and Behavioral Sciences Team», «The Behavioral Insights Team» und «MindLab» Institutionen ins Leben gerufen, die sich mit verhaltenswissenschaftlichen Anwendungen beschäftigen.<sup>196</sup> Ähnliche Teams gibt es auch in der Europäischen Kommission, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), den Vereinten Nationen (UNO) und der Weltbank.<sup>197</sup>

### 6.3.3 Kritik

Gerade in der individualisierten, freiheitsliebenden Schweiz dürften die Ideen des Libertären Paternalismus und des Nudging auf einigen Widerstand stossen. So hat bspw. Nationalrat Thomas Burgherr (SVP) sowohl in seinem Postulat vom 20.12.2019 (Postulat 19.4625, Staatliches Schubsens hinterfragen) als auch in einer Interpellation vom 24.9.2020 (Interpellation 20.4158, Verhaltensökonomie und staatliche Manipulation) den Bundesrat zu einer kritischen Auseinandersetzung und Stellungnahme bezüglich der Anwendung der «Taktiken des Schubsens» durch Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung gebeten. Auch Avenir Suisse hat sich erst kürzlich in einem Positionspapier mit dem selbstredenden Titel «Privat vor Staat» kritisch zu rasch zunehmenden staatlichen Eingriffen in die individuelle Lebensgestaltung geäußert und mehr Eigenverantwortung statt Paternalismus gefordert.<sup>198</sup>

Die ethisch-moralischen Diskussionen über Nudging bzw. über Libertären Paternalismus drehen sich im Wesentlichen um die beiden Aspekte *Ziel* und *Legitimation*.<sup>199</sup> So werfen die Kritiker der sog. «Nudge-Agenda» bspw. die Frage auf, woher ein Entscheidungsarchitekt wissen soll, wie er eine Voreinstellung (Default) vornehmen oder einen bestimmten Aspekt der Entscheidungsarchitektur festlegen sollte.<sup>200</sup> Klar ist, dass die Debatte über Ziel und Legitimation resp. die rechtlichen Grundlagen von Nudges oder Nudging möglichst transparent und im Rahmen des üblichen Regulierungsprozesses geführt werden sollte. Wie bereits der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26.2.2020 auf das Postulat 19.4625

ausgeführt hat, stellen Nudges eine mögliche Form von Regulierungsinstrumenten dar, welche von Bund und Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingesetzt werden können:

«Nudges können wirkungsvolle und effiziente Regulierungsinstrumente darstellen, falls sie ein klar definiertes Regulierungsziel mit verhältnismässig geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten erfüllen können.»<sup>201</sup>

### 6.3.4 Vermittelnde Position: evidenzbasierte Wirtschaftspolitik

In der Debatte «Neoklassische Wirtschaftstheorie» versus «Verhaltensökonomie» wird oft die Frage aufgeworfen, inwiefern die Annahmen des neoklassischen Wirtschaftsmodells korrekt und gültig sind. Unseres Erachtens lohnt es sich, hier stattdessen eine pragmatische, politikorientierte Perspektive einzunehmen und bspw. zu fragen: «Wie kann die Sparquote erhöht werden?» Zur Beantwortung solcher (wirtschaftspolitischer) Fragen werden die Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie insoweit einbezogen, als dadurch empirische Vorhersagen und politische Entscheidungen verbessert werden können.<sup>202</sup> Vor diesem Hintergrund stellt die Frage, ob Verhaltensfaktoren in ökonomische Modelle integriert werden sollten, nicht einen philosophischen, sondern einen pragmatischen Entscheid dar – die Verhaltensökonomie wird so Teil des Werkzeugkastens eines jeden Ökonomen (und, wenn Ökonomen beratend tätig sind, der Regierung) und ist nicht als separates Teilgebiet zu betrachten.<sup>203</sup> Anstatt das traditionelle (neoklassische) volkswirtschaftliche und das verhaltenswissenschaftliche Denken geistig weiterhin zu trennen, sollte vielmehr versucht werden, systematisch und konsequent verhaltenswissenschaftliche Faktoren in ökonomische Modelle zu integrieren, um die Wirksamkeit und die Auswirkungen von Anreizmechanismen zu beurteilen und evidenzbasiert zu evaluieren.<sup>204</sup>

195 Vgl. STRASSHEIM, Rezension. John, Peter (2018), 227.

196 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 45.

197 Vgl. STRASSHEIM, Rezension. John, Peter (2018), 227.

198 Vgl. TABOADA/COSANDEY, Privat vor Staat, 1 ff.

199 Vgl. ARTHO/JENNY, Erweiterung der sozialwissenschaftlichen Grundlagen zur Konzeption von Interventionen im Umweltbereich, 13.

200 Vgl. CRONQVIST/THALER/YU, When nudges are forever, 156.

201 Postulat 19.4625, Staatliches Schubsens hinterfragen, Burgherr Thomas, 20.12.2019.

202 Vgl. CHETTY, Behavioral economics and public policy, 1.

203 Vgl. CHETTY, Behavioral economics and public policy, 28 f.

204 Vgl. HARDCASTLE, How can we incentivise pension saving?, 16. Die methodologischen Aspekte, wie evidenzbasierte Wirtschaftspolitik umgesetzt werden kann und welche Voraussetzungen (Daten, Experimente, Evaluationen) dazu notwendig sind, können wir an dieser Stelle nicht darstellen. Einige Literaturhinweise sollen genügen: Vgl. LEINERT, Welchen Einfluss hat Financial Literacy auf die Altersvorsorge?, 98; Motion 08.3404, Berufliche Vorsorge und Säule 3a, Rossini Stéphane, 13.6.2008; KOCHER/BADELT, Manifest für eine evidenzbasierte Politik; OBERHOFER, Auf dem Weg in die wissenschaftliche Gegenwart; BECK, Behavioral Economics, 14; SUNSTEIN, Why nudge?, 11; JOHN, How far to nudge?, 5, 71; HALPERN, Inside the nudge unit, 281 ff., 295; BENARTZI, Should governments invest more in nudging?, 1042; DOLAN u. a., Mindspace, 78; HALPERN/SANDERS, Nudging by government, 64.

## 7 Problemkreise und Handlungsbedarf

### 7.1 Trend zur individuellen Vorsorge

Eine solide Altersvorsorge ist im Leben der meisten Menschen bedeutend, um im Alter nicht in eine finanzielle Notlage zu geraten.<sup>205</sup> In den meisten Ländern spielt die dritte Säule im Vorsorgemix eine geringe Rolle – einen etwas anderen Weg beschreitet die Schweiz. Die aktuelle Lage spiegelt zwei Trends, welche die Schweizer Altersvorsorge seit einigen Jahren erfasst haben. Einerseits wird sie zunehmend *individualisierter*; d. h., die Verantwortung für die Altersvorsorge verschiebt sich zunehmend vom Staat auf die Individuen im Sinne eines Risikotransfers.<sup>206</sup> Andererseits nimmt die Bedeutung der *Kapitaldeckung* zu.<sup>207</sup> Für die beiden Trends stehen sowohl die BVG-1e-Pläne (individualisierte Anlagestrategien für höhere Einkommen) in der beruflichen Vorsorge als auch der Ausbau der dritten Säule in der privaten Vorsorge.<sup>208</sup> Falls sich dieser Trend fortsetzen sollte, kommt einer optimalen Ausgestaltung der Förderung der Selbstvorsorge ein hohes Gewicht zu. Sparanreize brauchen Zeit, bis sie in der Bevölkerung «ankommen»; sie wirken nicht sofort.<sup>209</sup>

### 7.2 Identifizierte Problemkreise

#### 7.2.1 Problemkreis können

Voraussetzung für privates Alterssparen sind stets überschüssige finanzielle Mittel.<sup>210</sup> Vermögensbildung setzt

eine ausreichende Sparfähigkeit voraus. Diese ist in der Schweiz im Durchschnitt zwar hoch (hohe Sparquote der privaten Haushalte), aber nicht ausgeglichen verteilt. Die untere Einkommenshälfte hat verminderte Möglichkeiten, zu sparen, wobei es wie gezeigt Ausnahmen gibt.

«Eine Politik, die sich die Stärkung des privaten Vermögensaufbaus auf die Fahnen geschrieben hat, sollte sich diese Heterogenität in Sparfähigkeit und Sparverhalten bewusst machen und zu differenzierten Ansätzen greifen».<sup>211</sup>

Ein Steuerabzug wirkt dagegen pauschal nach dem Giesskannenprinzip.<sup>212</sup>

Wenn keine oder sehr geringe Steuern bezahlt werden, wirkt ein Steueranreiz per definitionem nicht. Lösungsansätze für Geringverdienende und für Personen, die nicht sparen können, sind sog. *non-tax financial incentives*.<sup>213</sup> Dazu gehören z. B. Arbeitgeber-Zuzahlungen (Deutschland, Italien, USA u. a.), Regierungs-Zuzahlungen (Australien, Österreich, USA u. a.) sowie Regierungs-Subventionen (Deutschland, Polen u. a.) in Form von Direktzahlungen oder Steuerkrediten.<sup>214</sup> So ist es bspw. in den USA im Rahmen von 401(k)-Plänen üblich, dass der Arbeitgeber Einzahlungen seiner Mitarbeitenden bezuschusst (z. B. ein Zuschuss von 50 Cents für jeden Dollar Einzahlung). Auch Deutschland hat versucht, mit der Riester-Rente Personen mit niedrigem Einkommen und Familien mit Kindern zum Alterssparen zu motivieren.<sup>215</sup>

#### 7.2.2 Problemkreis dürfen

Der gesetzliche und regulatorische Rahmen für die dritte Säule wird auf dem politischen Parkett regelmässig debattiert. Es geht oft darum, die Einzahlungsmöglichkeiten zu erweitern. Bereits 1995 wurde erwogen, die Säule 3a auch für Nichterwerbstätige (v. a. für Frauen nach der Babypause und nach Erziehungsaufgaben, aber auch

205 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 56.

206 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, Financial Nudging, 56; HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg, 41 ff.

207 Vgl. HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg, 41 ff.

208 Vgl. HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff. Jeder Ausbau der privaten Vorsorge ist ein Entscheid für das Kapitaldeckungs- und gegen das Umlageverfahren. Wenngleich das Kapitaldeckungsverfahren wegen des grösseren Kapitalstocks und des Produktionspotenzials gegenüber dem Umlageverfahren überlegen ist und zu einer höheren Wohlfahrt führt, ist eine *Umstellung* vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren *keine* Pareto-Verbesserung (vgl. BLANKART, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 405 – 416; HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; BÜTLER/JAEGER/ENGLER/HÄPPLI, Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel, 25 – 35). Argumente für einen Ausbau der AHV und gegen einen Ausbau der Säule 3a, vor allem aus Kostensicht, findet man in SGB, Mehr Rente fürs Geld dank der AHV, 1 – 32. Finanzdienstleister haben ein Interesse daran, dass Vorsorgesysteme privatisiert und individualisiert werden (WALKER, Privatization of Social Security Retirement Systems, 97 – 116). Beides erschliesst ihnen Geschäftspotenzial.

209 Vgl. BÖRSCH-SUPAN/REIL-HELD/SCHUNK, The savings behaviour of German households, 32.

210 Vgl. PEDRONI/RIESKAMP, Psychologische Faktoren für die freiwillige Altersvorsorge, 1.

211 Vgl. PEICHL/SCHÜLE, Eine Bestandsaufnahme der Sparfähigkeit in Deutschland: Wer kann was zurücklegen und wieviel?, 110; BÖRSCH-SUPAN/REIL-HELD/SCHUNK, The savings behaviour of German households, 32.

212 Vgl. SCHÖCHLI, Die 120-Milliarden-Frage, 23.

213 Vgl. EXPERTENKOMMISSION FÜR DIE FÖRDERUNG DES SPARENS, Bericht an den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, 26.

214 Vgl. OECD, Financial incentives for funded private pension plans, 8; OECD, Policy guidelines for improving the design of financial incentives to promote savings for retirement, 2; OECD, Alternative approaches to designing financial incentives, 2; BÖRSCH-SUPAN/REIL-HELD/SCHUNK, The savings behaviour of German households, 32. Bei Zuzahlungen (matching grants, matching contributions) wird anstelle eines Steuerabzuges für jeden einbezahlten Franken durch den Staat oder den Arbeitgeber ein weiterer Franken dazugezahlt (vgl. HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.). Für einen umfassenden Überblick zur Ausgestaltung und zur Wirkung von Zuzahlungen siehe HINZ/HOLZMANN/TUESTA/TAKAYAMA, Matching contributions for pensions.

215 Vgl. HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 225.

für Arbeitslose) zu öffnen.<sup>216</sup> Solche Öffnungen werden heute wieder vermehrt diskutiert.<sup>217</sup>

Im Herbst 2021 wurde vorgeschlagen, den maximalen Abzug von CHF 6883 auf CHF 10 324 Franken zu erhöhen. Aus Sicht der Regierung stehen diesem Vorschlag jedoch verminderte Steuereinnahmen entgegen. Auch wird hinterfragt, ob höhere Abzüge die Anreize erhöhen würden, mehr für die eigene Altersvorsorge zu sparen. Nur eine kleine Minderheit von Steuerzahlern wäre in der Lage, noch mehr (als das aktuell vorgesehene Maximum) in die Säule 3a einzuzahlen, und es sind genau die Angehörigen dieser Einkommensgruppen, die ohnehin keine ernsthaften Probleme mit der Altersvorsorge haben dürften.<sup>218</sup> Auch ein Vorschlag (Motion Ettlín), welcher nachträgliche Einzahlungen in die dritte Säule erlauben würde, wenn man in früheren Jahren nicht den Maximalbetrag ausgeschöpft hat, ist umstritten.<sup>219</sup>

## 7.2.3 Problemkreis *wollen*

### 7.2.3.1 Risikoaversion und mangelnde Teilnahme am Kapitalmarkt

Für die Vermögensbildung ist nicht nur das Sparen ausschlaggebend, sondern auch das Anlageverhalten. Der langfristige Anlagehorizont des Vorsorgesparens (mehrere Jahrzehnte) eröffnet Möglichkeiten, die Spargelder am Kapitalmarkt anzulegen. Allerdings ist die Kontolösung in der Säule 3a weit verbreitet. Die Wertschriftendurchdringung liegt bei etwa 30 %. Durch diese vorsichtige Anlagestrategie werden Renditechancen vergeben. Vermögende und einkommensstarke Personen wiederum nutzen die Möglichkeiten des Kapitalmarktes viel systematischer, was die Verteilungswirkungen noch verstärkt.<sup>220</sup> Ein Viertel der deutschen Bevölkerung spart nicht am Kapitalmarkt und nicht mit Altersvorsorgeprodukten, sondern nur über Kontoguthaben.<sup>221</sup> Eine Tendenz zur Schulden- und Risikoaversion zeigt sich auch in den USA. Schuldner zahlen lieber Hypotheken zurück, als das Geld indirekt über steuerbegünstigte Spargefässe anzulegen (indirekte Amortisation), obwohl das finanziell attraktiver wäre.<sup>222</sup>

Lösungsansätze sehen beispielsweise Pflichteinzahlungen in kapitalgedeckte Vorsorgeprodukte vor, in denen das Geld angelegt wird, ähnlich dem Vorsorgefonds in Schweden.<sup>223</sup> Dies ist in der Schweiz in der zweiten Säule bereits erfüllt und könnte für die dritte Säule übernommen werden.

### 7.2.3.2 Nudging-Ansätze

Die Frage, wie eine ausreichende Altersvorsorge sichergestellt werden kann, stellt eine der grössten Herausforderungen im Bereich der wirtschaftlichen Entscheidungsfindung dar.<sup>224</sup> Das grösste Potenzial zur Steuerung der Selbstvorsorge dürfte dabei in der Verminderung menschlicher Hürden (wie wir sie aus der Verhaltensökonomie kennen) liegen.<sup>225</sup> Bereits im Bericht der Expertenkommission für die Förderung des Sparens an den Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartements (Bundesrat Roger Bonvin) vom September 1965 wurde anerkannt, dass das freiwillige Sparen wesentlich von psychologischen Faktoren beeinflusst wird. Um bestehende Sparhemmnisse zu überwinden, wurde schon damals eine anhaltende und langfristige Aufklärungsarbeit empfohlen.<sup>226</sup>

Herausforderungen bei der Altersvorsorge stellen sich angesichts der anfänglichen Untätigkeit, das Sparen überhaupt anzugehen, und der anschliessenden Trägheit, «dranzubleiben».<sup>227</sup> Die Fähigkeit zur Selbstkontrolle und Selbststeuerung ist wichtig für den finanziellen Erfolg. Wer eine geringe Selbstkontrolle hat, spart pro Jahr rund CHF 1000 weniger in der Säule 3a als Personen mit hoher Kontrolle.<sup>228</sup> Die Ausgestaltung der Vorsorgepläne kann daher dazu beitragen, dass die gesteckten Ziele eher erreicht werden. Dabei kommt den Default-Optionen («Grundeinstellungen» des Vorsorgeplans) eine besonders wichtige Rolle zu.<sup>229</sup> Zu den typischen, idR erfolgreichen Nudges gehören:

- *Automatische, nicht freiwillige Einschreibungen:* Wer nicht explizit auf den Vorsorgeplan verzichtet, ist dabei.<sup>230</sup>

216 Vgl. BSV, Drei-Säulen-Bericht, 48.

217 Vgl. ELING/FREYSCHMIDT, Frauen und Altersvorsorge, 11; OECD, Financial Incentives and Retirement Savings, 28 – 32; WEILL, Soll das 3a-Sparen flexibler werden?, 24.

218 Vgl. SCHÄFER, Und ewig locken die Steuerabzüge, 9.

219 Vgl. SCHÄFER, Und ewig locken die Steuerabzüge, 9; WEILL, Soll das 3a-Sparen flexibler werden?, 24; HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.

220 Vgl. PEICHL/SCHÜLE, Eine Bestandsaufnahme der Sparfähigkeit in Deutschland: Wer kann was zurücklegen und wieviel?, 108.

221 Vgl. MEYLL/PAULS/WALTER, The household savings paradox, 1 – 52.

222 Vgl. AMROMIN/HUANG/SIALM, The Tradeoff between Mortgage Prepayments and Tax-Deferred Retirement Savings, 2.

223 Vgl. GEYER/GRABKA/DE HAAN, 20 Jahre Riester-Rente, 668 ff.

224 Vgl. RUBALTELLI/LOTTO, Nudging freelance professionals to increase their retirement pension fund contributions, 552.

225 Vgl. HOFMANN, Die dritte Säule kann die Probleme der ersten beiden nicht lösen, 30.

226 Vgl. EXPERTENKOMMISSION FÜR DIE FÖRDERUNG DES SPARENS, Bericht an den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, 30.

227 Vgl. KRIJNEN/ZELLENBERG/BREUGELMANS/VAN PUTTEN, Inaction inertia in retirement saving, 52 – 62.

228 Vgl. PEDRONI/RIESKAMP, Psychologische Faktoren für die freiwillige Altersvorsorge, 4.

229 Vgl. CRONQVIST/THALER, Design choices in privatized social-security systems, 425; JOHNSON/GOLDSTEIN, Do defaults save lives?, 1338.

230 Vgl. HINDRIKS/MYLES, Intermediate Public Economics, 67 – 70; HARDCASTLE, How can we incentivise pension saving?, 26 ff.; BLANCHETT, Save More Today, 69 – 95.

- *Arbeitgeberzuschüsse*: Wer in den Vorsorgeplan ein-zahlt, erhält Arbeitgeberzuschüsse.<sup>231</sup>
- *Automatische Eskalation*: Von jeder zukünftigen Lohnerhöhung und von jedem Bonus wird ein Teil gespart (im Plan vordefinierte Regel). Dies ist als Save More Tomorrow bekannt geworden.<sup>232</sup>
- *Daumenregeln/Sparregeln*: Die Verhaltenswissen-schaften zeigen, dass komplexe Entscheidungen häu-fig basierend auf Heuristiken (Daumenregeln) gefällt werden. Es sind einfache Lösungen anzustreben («von jedem Lohneingang werden 10 % mittels Dau-erauftrags gespart»)<sup>233</sup>. Komplexe Sparmodelle wer-den oft nicht verstanden.<sup>234</sup>
- *Gezielte Gestaltung von Benutzeroberflächen in der digitalen Sphäre (Digital Nudging)*: Digitale Nudges haben den Vorteil, dass sie schnell, kostengünstig und personalisiert implementiert und dank entspre-chender Technologien auf ihre Wirksamkeit hin eva-luiert werden können.<sup>235</sup> Darüber hinaus können mit digitalem Nudging auch Personen erreicht werden, die bisher nicht freiwillig vorsorgen und meist auch keine umfassende Beratung erhalten.<sup>236</sup>
- *Vereinfachte Beitrittsformulare und massgeschnei-derete Erinnerungsschreiben*: Je leichter es ist, einem Sparprogramm beizutreten, desto mehr Menschen nehmen teil. Auch Erinnerungen (zum «richtigen» Zeitpunkt) sind ein wirksames Instrument, um Men-schen in ihrem Verhalten zu beeinflussen.<sup>237</sup>

Statt vieler Massnahmen soll an dieser Stelle kurz *Save More Tomorrow* (SMT) vorgestellt werden, welches in den 1990er-Jahren von Richard Thaler und Shlomo Benartzi entwickelt und 1998 erstmals in einem mittelgro-sen US-Unternehmen aus dem Produktionssektor im-plementiert wurde.<sup>238</sup> SMT nutzt Erkenntnisse aus der Psy-chologie und der Verhaltensökonomie, um denjenigen Arbeitnehmern zu helfen, die gerne mehr für ihren Ruhe-stand sparen würden, denen aber die Selbstdisziplin und

Willenskraft fehlen, um diesem Wunsch nachzukom-men.<sup>239</sup> Die Grundidee ist einfach: Arbeitnehmer ver-pflichten sich im Voraus, einen Teil ihrer zukünftigen Ge-haltssteigerungen für die Altersvorsorge zu verwenden.<sup>240</sup> Das ökonomische Standardmodell sagt voraus, dass Ar-beitnehmer kein Interesse an einer Teilnahme am SMT-Plan haben dürften. Die Verhaltensökonomie geht davon aus, dass Arbeitnehmende dieses Programm attraktiv fin-den und sich die Sparquote derjenigen, die dem Plan bei-treten, deutlich erhöhen wird.<sup>241</sup> Die ersten Erfahrungen mit dem SMT-Plan waren ziemlich erfolgreich: SMT-Teilnehmer haben ihre Sparquote fast vervierfacht; ca. 78 % nahmen an dem Programm teil; 80 % der Teilneh-mer blieben auch nach der dritten Gehaltserhöhung dem Programm treu und die durchschnittlichen Sparraten stie-gen über 28 Monate von 3,5 auf 11,6 %.<sup>242</sup> Dank SMT konnte also nicht nur die Sparhäufigkeit (Partizipation, Anzahl der Spendenden), sondern auch die Sparintensität (Kontribution, gesparte Beiträge als Anteil des Einkom-mens) erhöht werden.<sup>243</sup>

Auch beim Nudging stellt sich die Frage nach der Effek-tivität und Kosteneffizienz im Vergleich zu traditionellen Interventionen. 2017 haben sich Shlomo Benartzi und Kollegen dieser Forschungsfrage gewidmet: Für den Ver-gleich der Wirksamkeit von herkömmlichen Massnahmen (bspw. Steuersubventionen) und verhaltensbasierten In-terventionen entwickelten sie einen Indikator, welcher sowohl die Kosten des Programms als auch dessen Aus-wirkungen berücksichtigt. Konkret untersuchten sie das Verhältnis zwischen der Wirkung einer Massnahme auf eine bestimmte Erfolgsvariable und deren Umsetzungs-kosten. Die Untersuchung zeigt, dass die Wirkung von Nudge-Interventionen auf kostenbereinigter Basis oft grösser ist als bei herkömmlichen Massnahmen.<sup>244</sup>

### 7.2.3.3 Informationen über die Vorsorge

Auch die Art und Weise, wie Informationen über das Vor-sorgesystem und über den individuellen Leistungsstand in der Vorsorge aufbereitet und weitergegeben werden, beeinflusst das Sparverhalten. Die Information muss möglichst spezifisch und individualisiert sein, nicht all-

231 Vgl. CHETTY ET AL., *Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts*, 1141 – 1219; BLANCHETT, *Save More Today*, 69 – 95.

232 Vgl. HARDCASTLE, *How can we incentivise pension saving?*, 28 ff.; HINDRIKS/MYLES, *Intermediate Public Economics*, 67 – 70.

233 Vgl. HARDCASTLE, *How can we incentivise pension saving?*, 30 f.; SMITH/GRIESDORN, *Do Saving Rules Influence Self-Employed Households' Participation in Tax-Deferred Retirement Plans?*, 47 – 60.

234 Vgl. BÖRSCH-SUPAN/REIL-HELD/SCHUNK, *The savings behaviour of German households*, 32.

235 Vgl. MIRSCHE/JUNG/RIEDER/LEHRER, *Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern*, 12 f.

236 Vgl. SIGG/GRIMM/HOFMANN, *Digitales Nudging*, 11.

237 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, *Financial Nudging*, 49 – 58; DOLLS/DOERRENBURG/PEICHL/STICHNOTH, *Do retirement savings increase in response to information about retirement and expected pensions?*; THALER/SUNSTEIN, *Nudge*, 164.

238 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, *Financial Nudging*, 59 – 60.

239 Vgl. DAXHAMMER/HAGENBUCH, *Financial Nudging*, 59; GARCIA/VILA, *Nudging long-term saving*, 50; THALER/BENARTZI, *Save more tomorrow*, 166.

240 Vgl. THALER/BENARTZI, *Save more tomorrow*, 164.

241 Vgl. THALER/BENARTZI, *Save more tomorrow*, 166.

242 Vgl. BECK, *Behavioral Economics*, 369; THALER/BENARTZI, *Save more tomorrow*, 185.

243 Vgl. HARDCASTLE, *How can we incentivise pension saving?*, 28.

244 Vgl. BENARTZI U. A., *Should governments invest more in nudging?*, 1041 ff.



gemein, damit gespart wird.<sup>245</sup> Empirisch sind einige interessante Ergebnisse bekannt:

- Informationen über das Sparen und über das Vorsorgesystem allgemein reichen nicht aus, um das Sparen zu fördern.<sup>246</sup> Empfänger erinnern sich zwar an versendete Vorsorgeinformationen. Die Wirkung lässt nach dem Erhalt jedoch schnell nach.<sup>247</sup>
- Jährliche Informationsbriefe in Deutschland mit Angaben zum Pensionssystem und zur individuell prognostizierten Rente führten zu einer Steigerung der privaten Ersparnisse, und zwar nicht durch Reallokation von anderen Ersparnissen. Zudem stiegen auch die Erwerbseinkommen.<sup>248</sup>
- Der Trägheitseffekt, nicht mit dem Sparen zu starten oder später nicht «dranzubleiben», verschwand in einem Experiment, als der Fokus der Informationen von den erforderlichen Beiträgen (z. B. Sparbetrag, tieferes verfügbares Einkommen) auf zukünftige Ergebnisse (gesparte Summe, früheres mögliches Rentenalter) verschoben wurde.<sup>249</sup>
- Haushalte, die mit einer sozialen Norm (Hinweis zu einem automatischen Sparen) konfrontiert sind, klicken häufiger auf einen Link zu einer Webseite einer Bank in den Niederlanden, auf der sie einen automatischen Sparplan starten oder anpassen können. Die Analyse der Bankdaten zeigt jedoch keinen Effekt auf tatsächliche Ersparnisse. Webinformationen steigern das Interesse, aber sie lösen keine Handlungen aus.<sup>250</sup>

Es gilt also, wo immer möglich Informationshürden abzubauen und durch gezielte Interaktion über (neue) Kommunikationskanäle Personen zu höheren Sparquoten zu motivieren.<sup>251</sup> Dazu sind grundsätzlich alle Massnahmen geeignet, die realistische und inflationsbereinigte Informationen über die voraussichtliche Höhe des Ruhestandseinkommens bereitstellen. Einerseits sollten also in allen Rentensystemen realistische Renteninformationen vorgeschrieben werden. Andererseits muss die Transparenz und Vergleichbarkeit von Vorsorgeprodukten hergestellt werden.<sup>252</sup>

### 7.2.3.4 Financial Literacy, Finanzplanung und Finanzberatung

*Financial Literacy:* Fachliche Kenntnisse über ökonomische und finanzielle Zusammenhänge und über die Wirkung von Vorsorgesystemen führen dazu, dass Menschen sich besser auf den Ruhestand vorbereiten und mehr sparen. Wer hingegen nur wenig von finanziellen Zusammenhängen und Finanzprodukten versteht (Finanz-Analphabetismus<sup>253</sup>), läuft Gefahr, Vorsorgeprodukte zu wählen, die der individuellen Situation nicht gerecht werden, oder Verträge bei Anbietern abzuschliessen, die dem Verbraucher ein ungünstiges Preis-Leistungs-Verhältnis bieten.<sup>254</sup> Mangelnde Financial Literacy begünstigt zudem eine Aversion gegen die Beschäftigung mit finanziellen Angelegenheiten, wodurch die «psychologischen» Kosten für die frühzeitige Planung der Altersvorsorge steigen.<sup>255</sup> Die Finanzausbildung muss möglichst spezifisch und individualisiert sein.<sup>256</sup> Voraussetzungen sind Wissen über Produkte und Sparpläne (Funktionsweise, Existenz) sowie Wissen über das Vorsorgesystem, nicht bloss allgemeine Financial Literacy.<sup>257</sup>

Je höher die objektive (tatsächliche) und die subjektive (wahrgenommene) Finanzbildung, desto höher ist die Vorsorgeersparnis, vor allem bei Frauen.<sup>258</sup> In Chile wurde empirisch gezeigt, dass Know-how und Kenntnisse zu höheren freiwilligen Sparanstrengungen führen.<sup>259</sup> Eine hohe Financial Literacy korreliert stark mit freiwilligem Vorsorgesparen über die Säule 3a.<sup>260</sup>

*Finanzielle Planung:* Menschen müssen dazu gebracht werden, sich aktiv mit dem eigenen Lebensentwurf und den finanziellen Dimensionen ihres Lebens auseinanderzusetzen. Dies könnte bspw. auch über eine Gamification (spielerische Elemente werden genutzt, um Verhaltensänderungen und Motivationssteigerungen zu erzeugen) erreicht werden.<sup>261</sup> Das finanzielle Planungsverhalten von Personen verbessert auch das Sparverhalten und die finanzielle Situation im Ruhestand und erklärt wesentlich

245 Vgl. LUSARDI/MITCHELL, Baby boomer retirement security, 205 – 224.

246 Vgl. HARDCASTLE, How can we incentivise pension saving?, 25.

247 Vgl. ARMOUR, How Did the Reintroduction of the Social Security Statement Change Workers' Expectations and Plans?, 23 – 38.

248 Vgl. DOLLS/DOERRENBURG/PEICHL/STICHNOTH, Do retirement savings increase in response to information about retirement and expected pensions?, 105 – 116.

249 Vgl. KRIJNEN/ZELLENBERG/BREUGELMANS/VAN PUTTEN, Inaction inertia in retirement saving, 52 – 62.

250 Vgl. DUR/FLEMING/VAN GARDEREN/VAN LENT, A social norm nudge to save more, 1 – 9.

251 Vgl. SIGG/GRIMM/HOFMANN, Digitales Nudging, 10.

252 Vgl. LEINERT, Altersvorsorge, 250.

253 Vgl. LEINERT, Altersvorsorge, 222.

254 Vgl. LEINERT, Schlechte finanzielle Allgemeinbildung, 45.

255 Vgl. LEINERT, Welchen Einfluss hat Financial Literacy auf die Altersvorsorge?, 83.

256 Vgl. LUSARDI/MITCHELL, Baby boomer retirement security, 205 – 224.

257 Vgl. PEDRONI/RIESKAMP, Psychologische Faktoren für die freiwillige Altersvorsorge, 1, 4; MEYLL/PAULS/WALTER, The household savings paradox, 1 – 52; TOMAR/BAKER/KUMAR/HOFFMANN, Psychological determinants of retirement financial planning behavior, 432 – 449.

258 Vgl. BANNIER/SINZIG, Finanzwissen und Vorsorgesparverhalten, 243 – 275.

259 Vgl. DIAZ/RUIZ/TAPIA, The role of pension knowledge in voluntary pension and banking savings in Chile, 545 – 560.

260 Vgl. BROWN/GRAF, Financial Literacy and Retirement Planning in Switzerland, 2, 13 – 16.

261 Vgl. HALPERN, Inside the nudge unit, 102.

die unterschiedlichen Vermögenhöhen bei der Pensionierung. Die Kausalität ist gegeben: Die Planung verbessert das Vermögen, nicht das Vermögen verstärkt die Planung.<sup>262</sup>

Wenn «zu viel» für das Alter gespart wurde, führt dies nicht zu einem Verlust an finanziellem Wohlbefinden. Der Schaden ist grösser, wenn zu wenig gespart wird.<sup>263</sup> Wer für das Alter plant und Einlagen in die Säule 3a leistet, kann auch mental besser mit Einkommensrückgängen umgehen, weil diese keine Überraschung mehr sind und man sich darauf einstellen kann.<sup>264</sup>

*Finanzberatung:* Der Beizug einer ausgewiesenen Fachperson (z. B. Finanzplaner/-in) wirkt sich positiv auf das Sparverhalten und auf die Vorbereitung auf den Ruhestand aus.<sup>265</sup>

## 8 Zusammenfassung und Ausblick

### 8.1 Selbstvorsorge als Teil einer umfassenden Vorsorgereform

Vorsorgesysteme mändrieren zwischen verschiedenen gegensätzlichen Gestaltungselementen: Nachhaltigkeit der Finanzierung vs. Leistungshöhe; Individualisierung vs. Kollektivität; Kapitaldeckung vs. Umlageverfahren; privat vs. öffentlich organisiert; Obligatorium (Zwang) vs. Freiwilligkeit (Eigenverantwortung). Eine grosse Herausforderung ist dabei insbesondere das Leistungsniveau. Nachhaltige, finanziell stabile Systeme zeichnen sich meist durch tiefere Leistungen aus, welche Risiken individualisieren, wie das Reformbeispiel in Schweden gezeigt hat.<sup>266</sup>

Welche Rolle sollen steuerlich geförderte kapitalgedeckte private Vorsorgegefässe im Vorsorgesystem der Schweiz spielen?

Um über diese Frage überhaupt debattieren zu können, ist es notwendig, dass die Politik die gesetzlichen Rahmenbedingungen bei der ersten und zweiten Säule versicherungstechnisch und ökonomisch «korrekt» einstellt (AHV-Finanzierung und -Rentenalter, BVG-Umwandlungssatz und -Mindestzins usw.). Dann bestehen auch die Fehlanreize nicht, Probleme über die dritte Säule lösen zu wollen, die hier nicht hingehören. Wenn aber die Politik ihre Aufgaben nicht macht, sind die Selbstermächtigung und die Verabschiedung aus dem Vorsorgesystem (Individualisierung und Privatisierung) zielführende Lösungswege. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind diese Tendenzen nicht unbedingt sinnvoll, sie sind aber Ausdruck des Reformstaus in der Altersvorsorge.

Das individuelle Sparen in der dritten Säule macht die Reformen der ersten beiden Säulen nicht obsolet. Der Verfassungsauftrag ist klar und zweckmässig: Die dritte Säule soll die erste und die zweite *ergänzen, nicht ersetzen*, weil die Reformen nicht vorankommen.<sup>267</sup> Auch wenn wir die private Sparförderung optimal und effizient ausgestalten, ist sie immer bloss eine *Ergänzung* zu den beiden anderen Säulen, aber kein *Ersatz*.

### 8.2 Lösungsansätze für die dritte Säule

In den vergangenen Jahren haben sich verhaltensorientierte Interventionen von einer interessanten Idee zu einer zunehmend gängigen Praxis entwickelt, auch in der Altersvorsorge.<sup>268</sup> Politische Entscheidungsträger stehen vor der Herausforderung, Massnahmen effektiv und effizient einzusetzen, um bessere Ergebnisse zu erzielen und unerwünschte Verhaltensweisen zu minimieren.<sup>269</sup> Verhaltensökonomische Ansätze bieten dabei ein interessantes Instrumentarium.<sup>270</sup> Wie solche Massnahmen in der Praxis hinsichtlich Kosten und Nutzen wirken, ist trotz ermutigenden ersten Ergebnissen noch nicht ganz klar.<sup>271</sup> Im Sinne einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik sollten solche Interventionen immer auch wissenschaftlich evaluiert werden.

262 Vgl. LUSARDI/MITCHELL, Baby boomer retirement security, 205 – 224; HOFMANN, Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen, 225; TOMAR/BAKER/KUMAR/HOFFMANN, Psychological determinants of retirement financial planning behavior, 432 – 449; SCHÜPBACH/GACHET, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, 21 f.

263 Vgl. THALER/SUNSTEIN, Nudge, 153.

264 Vgl. BACHMANN, Changes of Financial Welfare With Retirement, 1 – 33.

265 Vgl. SMITH/GRIESDORN, Do Saving Rules Influence Self-Employed Households' Participation in Tax-Deferred Retirement Plans?, 47 – 60; MEYLL/PAULS/WALTER, The household savings paradox, 1 – 52; TOMAR/BAKER/KUMAR/HOFFMANN, Psychological determinants of retirement financial planning behavior, 432 – 449; BLANCHETT, Save More Today, 69 – 95.

266 Vgl. ASPEGREN/DURÁN/MASSSELINK, Pension reform in Sweden, 1 – 14; vgl. BURLLESS, Can Improved Options for Private Saving Offer a Plausible Substitute for Public Pensions?, 81 – 105.

267 Vgl. HOFMANN/MOOR, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, 41 ff.; HOFMANN, Die dritte Säule kann die Probleme der ersten beiden nicht lösen, 31.

268 Vgl. HALPERN/SANDERS, Nudging by government, 64; BECK, Behavioral Economics, 13; DOLAN U. A., Mindspace, 10; JOHN, How far to nudge?, 36.

269 Vgl. JOHN, How far to nudge?, 2.

270 Vgl. DOLAN U. A., Mindspace, 73.

271 Vgl. SUNSTEIN, Why nudge?, 11.

Im Sinne eines Diskussionsvorschlages möchten wir die identifizierten Problemkreise noch einmal kurz zusammenfassen und mögliche Lösungsansätze skizzenhaft darstellen. Wir gehen hier davon aus, dass der Staat das

private Vorsorgesparen grundsätzlich fördern (schliessen also eine Fundamentalreform des Altersvorsorgesystems aus) und dass er dieses Ziel möglichst zielgerichtet und effizient erreichen will:

Tabelle 5: Weiterentwicklung der dritten Säule

Problemkreise	Herausforderung	Lösungsansatz
Mitnahmeeffekte	Die steuerliche Förderung führt überwiegend nicht zu neuen Ersparnissen, sondern primär zu Umschichtungen und zu Mitnahmeeffekten.	Direkte Lohnabzüge beim Arbeitgeber für die Säule 3a. Daueraufträge bei Banken für Säule-3a-Einzahlungen im Zusammenhang mit Lohneingängen. Keine Einlagen (Umschichtungen) in die Säule 3a aus anderen, freien Sparmitteln erlaubt.
räumliche Unterschiede	Die Partizipation und die Kontribution unterscheiden sich in der Schweiz erheblich (z. B. Stadt vs. Land; Romandie vs. Deutschschweiz).	Verzicht auf einen pauschalen Säule-3a-Abzug auf Bundesebene. Individuelle, föderale Lösungen auf Ebene der Kantone und Gemeinden (bspw. Verzicht auf den Säule-3a-Abzug in einem städtischen Kanton, dafür deutlicher Ausbau der kantonalen Ergänzungsleistungen).
Arbeitsmarkt	Höhere Vorsorgekapitalien führen oft nicht zu einer höheren Ersatzquote, sondern eher zu einer früheren Pensionierung.	Vorbezug der Säule-3a-Kapitalien frühestens bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters in der AHV. Förderung des Aufschiebs des Bezugs über das AHV-Rentenalter hinaus.
Giesskanne und Übersparereffekte	Die Sparquote ist in der Schweiz hoch, aber ungleich verteilt. Während einige gar nicht sparen können, fördert der Giesskanne-Abzug das Sparen von Personen, die es gar nicht nötig haben (oder frei sparen können).	Sinkender Säule-3a-Abzug mit einer oberen Begrenzung, basierend auf den individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnissen des/der Steuerpflichtigen.
sparen können	Personen aus unteren Einkommenschichten haben oft keine ausreichenden finanziellen Möglichkeiten, um Einzahlungen in die Säule 3a vorzunehmen. Der Steuerabzug wirkt gar nicht.	Für Arbeitnehmer, welche bereits in die berufliche Vorsorge eingebunden sind, sollte geprüft werden, inwiefern (und zu welchen Kosten) die Ausrichtung staatlicher «matching grants» (staatliche Zusatz-Einzahlungen auf das Konto) das Sparverhalten zu beeinflussen vermag. Allenfalls vorbehaltlose staatliche Zahlungen prüfen.
sparen dürfen	Gesetzliche und regulatorische Hürden führen dazu, dass gewisse Personenkreise (z. B. Nichterwerbstätige, Frauen nach Babypause, ausgesteuerte Arbeitslose usw.) keine Säule-3a-Beiträge leisten können, obwohl sie das tun möchten. Der Steuerabzug wirkt gar nicht.	Der Vorschlag, Einzahlungsmöglichkeiten zu erweitern oder den max. Abzug zu erhöhen, ist grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings sollte in der politischen Debatte besser differenziert werden, welche Einkommensgruppen in welchem Ausmass von diesen Massnahmen profitieren und wie effizient die Umsetzung aus volkswirtschaftlicher Sicht tatsächlich ist.
sparen wollen	Psychologische Faktoren (z. B. Trägheitseffekt) führen dazu, dass Personen nicht sparen, obwohl sie eigentlich sparen möchten und auch könnten.	Arbeitnehmer könnten sich ihrer Vorsorgestiftung gegenüber verpflichten, dass ein gewisser Prozentsatz zukünftiger Lohnerhöhungen automatisch abgezogen und angespart wird. <i>Individualisierte</i> Erinnerungsschreiben und Vorsorgeinformationen bezüglich der Möglichkeiten zur Verbesserung der persönlichen Altersvorsorge. Anstrengungen, die Financial Literacy zur Altersvorsorge aufzubauen, sollten verstärkt werden. Ein möglicher Ansatz ist Gamification – eine Möglichkeit, auf spielerische Art und Weise zu entdecken, wie finanzielle Planungsentscheide sich auf die finanzielle Situation im Ruhestand auswirken werden.

### 8.3 Ausblick

Die Altersvorsorge stellt auch in unserer Epoche eine der grössten sozialen Aufgaben dar.<sup>272</sup> Das Problem einer ausreichenden Altersvorsorge für alle Bürgerinnen und Bürger in unserem Land ist ernst, und Lösungen müssen gefunden, diskutiert und umgesetzt werden.<sup>273</sup> Auch der Verfassungsgeber ist gefordert, die Sozialverfassung der Schweiz dynamisch an die aktuellen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen, damit diese nicht nur geschriebenes, aber letztlich unverwirklichtes Verfassungsrecht bleibt.<sup>274</sup> Angesichts der grossen Herausforderungen der ersten und zweiten Säule zeichnet sich ab,

dass nur mittels einer stark diversifizierten Altersvorsorge auch unter widrigen Umständen weiterhin genügende Rentenleistungen ausbezahlt werden können.<sup>275</sup> Dies bedeutet, dass die Eigenverantwortung und Selbstvorsorge im Rahmen der dritten Säule zukünftig tendenziell steigen werden, ohne dass damit die Reformen in den beiden anderen Säulen obsolet würden.

In der Schweiz verhindern Veto-Positionen oftmals progressive Politikreformen. Im Bereich der Altersvorsorge sind insbesondere die folgenden zwei Faktoren relevant: 1) Die restriktiven Vorlagen der Sozialpolitik sind inhärent schwierig verhandelbar, weil sie Parteien zwingen, unpopuläre Reformen mitzutragen. 2) Zudem hat die parteipolitische Polarisierung in der Schweizer Politik in

272 Vgl. TSCHUDI, Das Sozialrecht im Entwurf zu einer reformierten Bundesverfassung, 77.

273 Vgl. STATMAN, Mandatory retirement savings, 16.

274 Vgl. Motion 12.3519, Eigenverantwortung in der Vorsorge stärken. Säule 3a ausbauen, Pezzatti Bruno, 13.6.2012.

275 Vgl. UEBERSAX, Stand und Entwicklung der Sozialverfassung, 23.

den letzten Jahrzehnten zugenommen.<sup>276</sup> Aus den bisherigen Abstimmungen lassen sich aber immerhin folgende drei Erfolgsfaktoren für Rentenreformen ableiten:<sup>277</sup>

- breiter Konsens,
- Entpolitisierung mittels selbstregulierender Mechanismen,
- wesentlicher Problemlösungsbeitrag der Reform.

Vor diesem Hintergrund bieten auch verhaltenswissenschaftliche Ansätze einige Chancen.<sup>278</sup> Nudges lassen sich nicht ohne Weiteres einer bestimmten ideologischen/politischen Richtung zuordnen.<sup>279</sup> Die Debatte um die nächste Rentenreform ist in vollem Gange und es ist an der Zeit, dass die schweizerischen Reformerrinnen und Reformer verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse mitberücksichtigen – besser spät als nie!<sup>280</sup> Wie bereits Peter Tschudi im Hinblick auf die reformierte Bundesverfassung von 1995 treffend festgehalten hat:

«Entscheidend wird der politische Wille sein, die heutigen und die neu auftretenden sozialen Aufgaben wirksam zu lösen und die hierfür notwendigen Mittel bereitzustellen.»<sup>281</sup>

Dazu gehört es insbesondere, vorbehaltlos zu prüfen, ob die Sparförderung mittels steuerlicher Anreize im Rahmen der Säule 3a wirklich «das Gelbe vom Ei» und der Weisheit letzter Schluss darstellt.

## Literatur

- ALESSIE ROB/ANGELINI VIOLA/VAN SANTEN PETER, Pension Wealth and Household Savings in Europe: Evidence from SHARELIFE, Sveriges Riksbank, Working Paper Series No. 265, Stockholm 2013
- ALM JAMES, Testing behavioral public economics theories in the laboratory, *National Tax Journal* 2010, 635
- AMROMIN GENE/HUANG JENNIFER/SIALM CLEMENS, The Tradeoff between Mortgage Prepayments and Tax-Deferred Retirement Savings, NBER Working Paper No. 12502, Cambridge/Mass. 2006
- ANTOLÍN PABLO/DE SERRES ALAIN/DE LA MAISONNEUVE CHRISTINE, Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans, OECD Economics Department Working Papers, No. 393, Paris 2004
- ARMINGEON KLAUS, Die Entwicklung der schweizerischen Altersvorsorge, *Swiss Political Science Review* 2018, 43
- ARMOUR PHILIP, How Did the Reintroduction of the Social Security Statement Change Workers' Expectations and Plans?, *Social Security Bulletin* 2020, 80(4), 23
- ARTHO JÜRIG/JENNY ANNETTE, Erweiterung der sozialwissenschaftlichen Grundlagen zur Konzeption von Interventionen im Umweltbereich, *Energieforschung Stadt Zürich, Bericht Nr. 32, Zusammenfassung, Zürich* 2016
- ASPEGREN HANNA/DURÁN JORGE/MASSELINK MAARTEN, Pension reform in Sweden: Sustainability and Adequacy of Public Pensions, European Commission, *European Economy Economic Briefs* 2019, Issue 048
- ATTANASIO ORAZIO P./BANKS JAMES/WAKEFIELD MATTHEW, Effectiveness of tax incentives to boost (retirement) saving: theoretical motivation and empirical evidence, IFS The Institute for Fiscal Studies, Working Paper No. 04/33, London 2004
- ATTANASIO ORAZIO P./BRUGIAVINI AGAR, Social security and households' saving, *Quarterly Journal of Economics* 2003, 1075
- ATTANASIO ORAZIO P./ROHWEDDER SUSANN, Pension wealth and household saving: Evidence from pension reforms in the United Kingdom, *American Economic Review* 2003, 93(5), 1499
- BACHMANN KREMENA, Changes of Financial Welfare With Retirement: Does Retirement Planning Matter?, Working Paper, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur, May 2021
- BALTHASAR ANDREAS U. A., Der Übergang in den Ruhestand. Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen. Bericht in Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt), BSV Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 2/03, Bern 2003
- BANNIER CHRISTINA E./SINZIG DENNIS, Finanzwissen und Vorsorgesparverhalten, *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 2018, 70(3), 243
- BARR NICHOLAS/DIAMOND PETER, Reforming pensions: Principles and policy choices, *International Social Security Review* 2009, 62(2), 5
- BAZERMAN MAX H./MESSICK DAVID M., On the power of a clear definition of rationality, *Business Ethics Quarterly* 1998, 477

276 Vgl. WIDMER/HÄUSERMANN, Stand und Aussichten einer Altersvorsorgepolitik in der Schweiz, 87 ff.

277 Vgl. WIDMER/HÄUSERMANN, Stand und Aussichten einer Altersvorsorgepolitik in der Schweiz, 94.

278 Vgl. THALER/SUNSTEIN, Nudge, 27.

279 Vgl. STRASSHEIM, Rezension. John, Peter (2018), 229.

280 Vgl. TRAXLER, Nudging people into pension systems works.

281 Vgl. TSCHUDI, Das Sozialrecht im Entwurf zu einer reformierten Bundesverfassung, 207.

- BECK HANNO, Behavioral Economics. Eine Einführung, Wiesbaden 2014
- BEHNISCH URS, Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken), erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1998
- BENARTZI SHLOMO U. A., Should governments invest more in nudging?, Psychological Science 2017, 1041
- BENARTZI SHLOMO/THALER RICHARD H., Heuristics and biases in retirement savings behavior, Journal of Economic Perspectives 2007, 21(3), 81
- BFS BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Statistik Alterssicherung, Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005, Neuchâtel 2007
- BLAKE DAVID, Nudges and networks: How to use behavioral economics to improve the life cycle savings-consumption balance, Pensions Institute, Discussion Paper PI-2009, London 2020
- BLANCHETT DAVID, Save More Today: Improving Retirement Savings Rates with Carrots, Advice, and Nudges, The Journal of Retirement 2017, 5(1), 69
- BLANKART CHARLES B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 8. A., München 2011
- BÖRSCH-SUPAN AXEL/REIL-HELD ANETTE/SCHUNK DANIEL, The savings behaviour of German households: First Experiences with state promoted private pensions, MEA Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Discussion Paper No. 136, Juli 2007, Universität Mannheim, Mannheim 2007
- BROWN MARTIN/GRAF ROMAN, Financial Literacy and Retirement Planning in Switzerland, Numeracy 2013, 6(2), Artikel 6
- BSV BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG, Drei-Säulen-Bericht, Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Bern 1995
- Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/05, Bern 2005
  - Schweizerische Sozialversicherungsstatistik SVS 2021, Bern 2021
- BURTLESS GARY, Can Improved Options for Private Saving Offer a Plausible Substitute for Public Pensions?, Politics & Society 2012, 81
- BÜTLER MONIKA/HUGUENIN OLIVIA/TEPPA FEDERICA, Why forcing people to save for retirement may backfire, CESifo Working Paper No. 1458, München 2005
- BÜTLER MONIKA/JAEGER FRANZ/ENGLER MONIKA/HÖPPLI THOMAS, Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel, Universität St.Gallen, Forschungsinstitut für empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik, St.Gallen 2007
- BUTRICA BARBARA A./HARRIS BENJAMIN H./PERUN PAMELA/STEUERLE C. EUGENE, Flattening Tax Incentives for Retirement Saving, Tax Policy Center Report, Urban Institute and Brookings Institution, Washington 2014
- CARBONNIER CLÉMENT/DIRER ALEXIS/SLIMANI-HOUTI IHSSANE, Do Savers Respond to Tax Incentives? The Case of Retirement Savings, Annals of Economics and Statistics 2014, No. 113/114, 225
- CARIGIET ERWIN, Gesellschaftliche Solidarität. Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit, Basel 2001
- CHAN MARC K./MORRIS TODD/POLIDANO CAIN/VU HA, Income and saving responses to tax incentives for private retirement savings, Journal of Public Economics 2022, Vol. 206, 104598
- CHETTY RAJ, Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective, American Economic Review 2015, 105(5), 1
- CHETTY RAJ U. A., Subsidies vs. nudges: Which policies increase saving the most?, Center for Retirement Research at Boston College, Brief 13(3), Chestnut Hill 2013
- CHETTY RAJ U. A., Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark, The Quarterly Journal of Economics 2014, 1141
- CHOI JAMES/HAISLEY EMILY/KURKOSKI JENNIFER/MASSEY CADE, Nudges to nudge up the savings rate, CEPR Policy Portal Blog, 28.3.2012, publiziert auf: <https://voxeu.org>
- CONNOLLY SARA/MUNRO ALISTAIR, Economics of the Public Sector, Harlow u. a. 1999
- COSTA-FONT JOAN/JUST DAVID R./FASOLO BARBARA/POWDTHAVEE NATTAVUDH, Editorial: Nudging ourselves? The limits of incentivizing «good behavior», Applied Economic Perspectives and Policy 2014, 1

- CREDIT SUISSE, Private Altersvorsorge: 3a-Sparen in der Schweiz, Zürich 2018
- CRONQVIST HENRIK/THALER RICHARD H., Design choices in privatized social-security systems: Learning from the Swedish experience, *American Economic Review* 2004, 94(2), 424
- CRONQVIST HENRIK/THALER RICHARD H./YU FRANK, When nudges are forever: Inertia in the Swedish premium pension plan, *AEA Papers and Proceedings* 2018, 153
- DAEPP MARTIN/SCHALTEGGER CHRISTOPH A., Moderne Steuersysteme. Grundfragen und Reformvorschläge, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Bern, 10.9.2004
- DAXHAMMER ROLF J./HAGENBUCH RAPHAEL, Financial Nudging. Verhaltenswissenschaftliche Ansätze für bessere Finanzentscheidungen, Reutlinger Diskussionsbeiträge zu Finanz & Rechnungswesen, Reutlingen 2016
- DIAZ, DAVID/RUIZ JOSÉ L./TAPIA PABLO, The role of pension knowledge in voluntary pension and banking savings in Chile, *Academia Revista Latinoamericana de Administración* 2021, 34(4), 545
- DOLAN PAUL U.A., MINDSPACE. Influencing behavior through public policy, Institute of Government, London 2010
- DOLLS MATHIAS/DOERRENBERG PHILIPP/PEICHL ANDREAS/STICHNOTH HOLGER, Do retirement savings increase in response to information about retirement and expected pensions?, *Journal of Public Economics* 2019, Vol. 171, 105
- DUR ROBERT/FLEMING DIMITRY/VAN GARDEREN MARTEN/VAN LENT MAX, A social norm nudge to save more: A field experiment at a retail bank, *Journal of Public Economics* 2021, Vol. 200, 104443
- EFK EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE, Berufliche Vorsorge. Evaluation der Besteuerung und Vorsorgewirkung von Kapitalauszahlungen aus den Säulen 2 und 3a, Bern, September 2004
- ELING MARTIN, Reformmöglichkeiten für die schweizerische Altersvorsorge: Eine Analyse aus versicherungsökonomischer Perspektive, *Swiss Political Science Review* 2018, 60
- ELING MARTIN/FREYSCHMIDT MARCEL, Frauen und Altersvorsorge. Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Verbesserung der Vorsorgesituation von Frauen, Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St.Gallen, I.VW HSG-Schriftenreihe, Bd. 69, St.Gallen 2021
- ENGEN ERIC M./GALE WILLIAM G./SCHOLZ JOHN KARL, The illusory effects of saving incentives on saving, *Journal of Economic Perspectives* 1996, 10(4), 113
- EXPERTENKOMMISSION FÜR DIE FÖRDERUNG DES SPARENS, Bericht an den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, Bern 1965
- FRÖR OLIVER, Rationality concepts in environmental valuation, Frankfurt am Main 2018
- GARCIA JESÚS MARIA/VILA JOSÉ, Nudging long-term saving: The Ahorra+ program, *Journal of Behavioral Economics for Policy* 2018, 2(2), 49
- GELBER ALEXANDER M., How do 401(k)s Affect Saving? Evidence from Changes in 401(k) Eligibility, *American Economic Journal: Economic Policy* 2011, 3(4), 103
- GEYER JOHANNES/GRABKA MARKUS M./DE HAAN PETER W., 20 Jahre Riester-Rente: Private Altersvorsorge braucht einen Neustart, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenbericht* 2021, 88(40), 667
- HALPERN DAVID, Inside the nudge unit, London 2019
- HALPERN DAVID/SANDERS MICHAEL, Nudging by government: Progress, impact and lessons learnt, *Behavioral Science & Policy* 2016, 2(2), 53
- HANNA SHERMAN/FAN JESSICA/CHANG REGINA Y., Optimal life cycle savings, *Journal of Financial Counseling and Planning* 1995, 1
- HARDCASTLE ROB, How can we incentivise pension saving? A behavioural perspective, Government of Great Britain, DWP Department for Work and Pensions, Working Paper No. 109, Sheffield 2012
- HINDRIKS JEAN/MYLES GARETH D., *Intermediate Public Economics*, 2. A., Cambridge/London 2013
- HINZ RICHARD/HOLZMANN ROBERT/TUESTA DAVID/TAKAYAMA NORIYUKI, Matching contributions for pensions: A review of international experience, *International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington 2013
- HÖHENER JANINE/SCHALTEGGER CHRISTOPH A., Die Finanzierung der schweizerischen Sozialversicherungen aus ökonomischer Sicht, *Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge*, Sonderheft 2014, 3

- HOFMANN ROLAND, Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz: finanzwissenschaftliche Aspekte der Sparförderung, FStR 2018, 122
- Fiskalische Anreize für das Vorsorgespargen: Evidenz in der Schweiz, ZBB Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft 2018, 30(4), 221
  - Die dritte Säule kann die Probleme der ersten beiden nicht lösen, Schweizer Monat, Februar 2022, 28
- HOFMANN ROLAND/MOOR MARKUS, Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?, Die Volkswirtschaft 11/2020, 41
- JAPPELLI TULLIO/MARINO IMMACOLATA/PADULA MARIO, Social Security Uncertainty and Demand for Retirement Saving, Review of Income and Wealth 2021, 810
- JEITZINER BRUNO/MOES ALOWIN, Steuervergünstigungen des Bundes: Bestandesaufnahme und Optimierungsbedarf, Die Volkswirtschaft 10/2011, 50
- JOHN PETER, How far to nudge? Assessing behavioural public policy, Cheltenham 2018
- JOHNSON ERIC J./GOLDSTEIN DANIEL, Do defaults save lives?, Science 2003, 302(5649), 1338
- KAHNEMAN DANIEL, Thinking, Fast and Slow, London 2011
- KAHNEMAN DANIEL/SIBONY OLIVIER/SUNSTEIN CASS R., Noise. Was unsere Entscheidungen verzerrt – und wie wir sie verbessern können, 2. A., München 2021
- KEUSCHNIGG CHRISTIAN, Finanzwissenschaftliche Prinzipien der Besteuerung. Oder: Die nächste Steuerreform, ASA 84 (2015/2016), 79
- KIESER UELI, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Valender (Hrsg.), St.Galler Kommentar. Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. A., Zürich 2014
- KIESEWETTER DIRK/MENZEL MORITZ/TSCHINKL DOMINIK/WEIKERT NATALIE, Die Förderung der individuellen Altersvorsorge und kollektiven Altersversorgung durch Steuervorteile, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2019, 20(4), 304
- KNOPF JEFFREY W./HARRINGTON ANNE I./POMPER MILES, Real-world nuclear decision making: Using behavioral economics insights to adjust nonproliferation and deterrence policies to predictable deviations from rationality, James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS), Monterey 2016
- KOCHER MARTIN G./BADELDT CHRISTOPH, Manifest für eine evidenzbasierte Politik, Der Standard Blog, 20.11.2019, publiziert auf: [www.derstandard.at](http://www.derstandard.at)
- KRIJNEN JOB M. T./ZEELLENBERG MARCEL/BREUGELMANS SEGER M./VAN PUTTEN MARIJKE, Inaction inertia in retirement saving, Journal of Behavioral Decision Making 2020, 52
- KÜNG EMIL, Eigentum und Eigentumspolitik, St.Galler wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 23, Zürich 1964
- LEINERT JOHANNES, Schlechte finanzielle Allgemeinbildung. Nachhilfe zur Vorsorge, DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung 4/2004, 45
- Altersvorsorge: Theorie und Empirie zur Förderung freiwilligen Vorsorgespargens, Berlin 2005
  - Welchen Einfluss hat Financial Literacy auf die Altersvorsorge?, DIW Berlin, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 2017, 86(4), 82
- LEVINE PAUL, The state of DSGE modelling, Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance 2020, 1
- LEVITT STEVEN D./LIST JOHN A., Homo oeconomicus evolves, Science 2008, 319(5865), 909
- LINDEBOOM MAARTEN/MONTIZAN RAYMOND, Disentangling retirement and savings responses, Journal of Public Economics 2020, Vol. 192, 104297
- LUSARDI ANNAMARIA/MITCHELL OLIVIA S., Baby boomer retirement security: The roles of planning, financial literacy, and housing wealth, Journal of Monetary Economics 2007, 205
- MARTI LARISSA/MUSSAK PIRMIN/ZAUGG JÉRÔME, Das Entscheidungsverhalten in der privaten Altersvorsorge, Handlungsempfehlungen für die Vorsorgeberatung von Banken und Versicherungen, Studie ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law, Winterthur 2016
- MAURER RAIMOND, Chancen und Risiken der kapitalgedeckten Alterssicherung, in: Hans-Jörg Naumer (Hrsg.), Vermögensbildungspolitik, Wohlstand steigern – Ungleichheit verringern – Souveränität stärken, Wiesbaden 2021, 185
- MCCHESNEY FRED S., Behavioral economics: Old wine in irrelevant new bottles?, Supreme Court Economic Review 2013, Vol. 21, 43
- MERCER/MONASH UNIVERSITY BUSINESS SCHOOL/CFA INSTITUTE, Mercer CFA Institute Global Pension Index 2021, Pension reform in challenging times, publiziert auf: [www.mercer.com/globalpensionindex](http://www.mercer.com/globalpensionindex)
- MEYLL TOBIAS/PAULS THOMAS/WALTER ANDREAS, The household savings paradox, Fachbereich Wirtschafts-

wissenschaften, Justus-Liebig-Universität Giessen, Working Paper, 30.12.2017

MIRSCH TOBIAS/JUNG REINHART/RIEDER ANNAMINA/LEHRER CHRISTIANE, Mit Digital Nudging Nutzererlebnisse verbessern und den Unternehmenserfolg steigern, *Controlling – Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmenssteuerung* 5/2018, 12

OBERHOFER HARALD, Auf dem Weg in die wissenschaftliche Gegenwart, *Wiener Zeitung Blog*, 24.1.2020, publiziert auf: [www.wienerzeitung.at](http://www.wienerzeitung.at)

OECD, OECD Project on Financial Incentives and Retirement Savings, Project Outline 2014 – 2016, Paris 2014

- Does the tax treatment of retirement savings provide an advantage when people save for retirement?, *OECD Pensions Outlook 2016*, Chapter 2, Paris 2016, 43
- Financial Incentives and Retirement Savings, Paris 2018
- The tax treatment of retirement savings in private pension plans, *OECD Project on Financial Incentives and Retirement Savings*, Policy Brief No. 1, Paris 2018
- Long-term fiscal cost of tax incentives for private pension plans, *OECD Project on Financial Incentives and Retirement Savings*, Policy Brief No. 2, Paris 2018
- Alternative approaches to designing financial incentives, *OECD Project on Financial Incentives and Retirement Savings*, Policy Brief No. 3, Paris 2018
- Policy guidelines for improving the design of financial incentives to promote savings for retirement, *OECD Project on Financial Incentives and Retirement Savings*, Policy Brief No. 4, Paris 2018
- Financial incentives for funded private pension plans, *OECD country profiles 2021*, Paris 2021

OKUMURA TSUNAO/USUI EMIKO, The effect of pension reform on pension-benefit expectations and savings decisions in Japan, *Applied Economics* 2014, 46(14), 1677

OLIVER ADAM, *The origins of behavioral public policy*, Cambridge 2017

PAIELLA MONICA/TISENO ANDREA, Evaluating the impact on saving of tax-favored retirement plans, *Journal of Pension Economics and Finance* 2014, 62

PEDRONI ANDREAS/RIESKAMP JÖRG, Psychologische Faktoren für die freiwillige Altersvorsorge, Working Paper Universität Basel, Fakultät für Psychologie, Basel 2015

PEICHL ANDREAS/SCHÜLE PAUL, Eine Bestandsaufnahme der Sparfähigkeit in Deutschland: Wer kann was zurücklegen und wieviel?, in: Hans-Jörg Naumer (Hrsg.), *Vermögensbildungspolitik, Wohlstand steigern – Ungleichheit verringern – Souveränität stärken*, Wiesbaden 2021, 101

PETERS RUDI, Les cotisations au pilier 3a. Une étude descriptive des données de l'imposition 2005, Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) vom 4.11.2009, Bern 2009

- Steuerabzüge: Wer profitiert? Einblicke in die Steuerabzüge des Kantons Zug für das Jahr 2007, Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) vom 21.2.2011, Bern 2011

RAFFELHÜSCHEN BERND, Altersvorsorge nach Corona: Damit müssen die kommenden Rentnergenerationen rechnen, *Diskussionsbeiträge*, No. 74, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum Generationenverträge (FZG), Freiburg i. Br. 2021

RUBALTELLI ENRICO/LOTTO LORELLA, Nudging freelance professionals to increase their retirement pension fund contributions, *Judgment and Decision Making* 2021, 16(2), 551

SALVI MARCO/ZOBRIST LUC, Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz, *Avenir Suisse*, Zürich 2013

SANTOS ANA C., Behavioral and experimental economics: Are they really transforming economics?, *Cambridge Journal of Economics* 2011, 705

SCHÄFER FABIAN, Und ewig locken die Steuerabzüge, *Neue Zürcher Zeitung* vom 9.11.2021, Zürich 2021, 9

SCHERF WOLFGANG, *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. A., Konstanz/München 2011

SCHMID WALTER, Die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung, in: Gabriela Riemer-Kafka/Alexandra Rumo-Jungo (Hrsg.), *Soziale Sicherheit – soziale Unsicherheit*, Festschrift für Erwin Murer zum 65. Geburtstag, Bern 2010, 757

SCHÖCHLI HANSUELI, Die 120-Milliarden-Frage. Der Ständerat will den Steuerabzug für die Säule 3a ausbauen – doch dieser subventioniert grösstenteils die «Falschen», *Neue Zürcher Zeitung* vom 13.9.2019, Zürich 2019, 23

SCHÜPBACH JAN/GACHET EMILIE, Frühpensionierung: Der Weg wird steiniger, *Credit Suisse AG, Investment Solutions & Products*, Zürich, September 2020



- SCHÜPBACH SALOME/MÜLLER STEFAN, Wie viel Kapital steckt in der Säule 3a?, BSV Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit CHSS, Nr. 4, Bern 2019, 57
- SCHWARZ GERHARD/SALVI MARCO, Steuerpolitische Baustellen. Fiskalische Irrwege und Herausforderungen, Zürich 2012
- SGB SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND, Mehr Rente fürs Geld dank der AHV. Private Vorsorge und AHV für junge Berufstätige im Vergleich, Dossier Nr. 147, Bern 2021
- SIGG ANITA/GRIMM SELINA/HOFMANN ROLAND, Digitales Nudging: Mit Digitalisierung das Sparen in der 3. Säule fördern, Schweizer Personalvorsorge 05/2019, 10
- SKINNER JONATHAN, Are you sure you're saving enough for retirement?, Journal of Economic Perspectives 2007, 21(3), 59
- SMITH HYRUM L./GRIEDORN TIM, Do Saving Rules Influence Self-Employed Households' Participation in Tax-Deferred Retirement Plans?, Family and Consumer Sciences Research Journal 2014, 47
- SOUSA-POZA ALFONSO, Low income, financial restrictions, and coverage in the Swiss second and third pillars, Universität St.Gallen, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Discussion Paper No. 90, St.Gallen 2003
- STATMAN MEIR, Mandatory retirement savings, Financial Analysts Journal 2013, 69(3), 14
- STAUBLI DAVID, Die Rolle von Steuerabzügen: eine steuersystematische Einordnung und Analyse ihrer Verteilungswirkung, ASA 89 (2020/2021), 637
- Steuerabzüge – ein Geschenk für die Reichen?, Die Volkswirtschaft 8–9/2021, 52
- STAUFFER HANS-ULRICH, Berufliche Vorsorge, 3. A., Zürich 2019
- STRASSHEIM HOLGER, Rezension. John, Peter (2018). How far to nudge? Assessing behavioral public policy, dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2019, 12(1), 227
- SUNSTEIN CASS R., Why Nudge? The politics of libertarian paternalism, New Haven 2012
- TABOADA DIEGO/COSANDEY JEROME, Privat vor Staat – auch in der Politik, Avenir Suisse, Zürich 2022
- THALER RICHARD H., Behavioral economics: Past, present, and future, The American Economic Review 2016, 106(7), 1577
- THALER RICHARD H./BENARTZI SHLOMO, Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving, Journal of Political Economy 2004, 112(S1), 164
- THALER RICHARD H./SUNSTEIN CASS R., Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstösst, Berlin 2009
- TOMAR SWETA/BAKER H. KENT/KUMAR SATISH/HOFFMANN ARVID O. I., Psychological determinants of retirement financial planning behavior, Journal of Business Research 2021, Vol. 133, 432
- TRAXLER CHRISTIAN, Nudging people into pension systems works, Hertie School Blog, 10.5.2016, publiziert auf: [www.hertie-school.org](http://www.hertie-school.org)
- TSCHUDI HANS PETER, Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen, Basel 1989
- Das Sozialrecht im Entwurf zu einer reformierten Bundesverfassung von 1995, SZS 1996, 194
- Die neue Bundesverfassung als Grundlage des Sozialversicherungsrechts, SZS 2001, 63
- TVERSKY AMOS/KAHNEMAN DANIEL, Judgment under uncertainty: Heuristics and biases, Science 1974, 185(4157), 1124
- UEBERSAX PETER, Stand und Entwicklung der Sozialverfassung, AJP/PJA 1998, 2
- WALKER ELISA, Privatization of Social Security Retirement Systems: Lessons and Comparisons from Chile, Argentina, and the United States, Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration, The George Washington University, Policy Perspectives 2019, Vol. 26, 97
- WEILL PIERRE, Soll das 3a-Sparen flexibler werden? Eine Motion zum nachträglichen Einzahlen in die dritte Säule klemmt im Parlament fest, Neue Zürcher Zeitung vom 6.9.2021, Zürich 2021, 24
- WIDMER THOMAS/HÄUSERMANN SILJA, Stand und Ausichten einer Altersvorsorgepolitik in der Schweiz, Swiss Political Science Review 2018, 87

## Materialien

- Anfrage 21.1046, Öffentliche Finanzen und dritte Säule, Presioso Batou Stefania, 17.6.2021
- ESTV, Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (07.3291) vom 21.5.2007 (vom 16.11.2009)

- Kreisschreiben Nr. 18 vom 17.7.2008 betr. steuerliche Behandlung von Vorsorgebeiträgen und -leistungen der Säule 3a
- Wegleitung 2021 zur Steuererklärung für natürliche Personen, Direkte Bundessteuer

Interpellation 20.4158, Verhaltensökonomie und staatliche Manipulation, Burgherr Thomas, 24.9.2020

Motion 08.3404, Berufliche Vorsorge und Säule 3a. Statistik der Anspruchsberechtigten und der Rentner, Rossini Stéphane, 13.6.2008

Motion 09.3082, Stärkung der Säule 3a. Selbstverantwortung in der Altersvorsorge, FDP-Liberale Fraktion, 11.3.2009

Motion 11.3983, Öffnung der Säule 3a für nichterwerbstätige Personen, Markwalder Christa, 30.9.2011

Motion 12.3229, Verlängerung der gebundenen Altersvorsorge (Säule 3a) bis zur endgültigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit, Reimann Maximilian, 15.3.2012

Motion 12.3519, Eigenverantwortung in der Vorsorge stärken. Säule 3a ausbauen, Pezzatti Bruno, 13.6.2012

Motion 16.3358, Die berufliche Vorsorge mit der Säule 3a auch für erwerbstätige Personen über 70 Jahre ermöglichen, Grüter Franz, 31.5.2016

Motion 18.3836, Die persönliche Altersvorsorge stärken, Hess Erich, 25.9.2018

Motion 19.3702, Einkauf in die Säule 3a ermöglichen, Ettlín Erich, 19.6.2019

Motion 19.4463, Modernisierung der individuellen Vorsorge. Einzahlung in die dritte Säule des nicht-erwerbstätigen Partners, FDP-Liberale Fraktion, 18.12.2019

Postulat 14.3629, Pensionskassengeld verschwenden und dann Ergänzungsleistungen beziehen? Dieser Fehlreiz muss abgeschafft werden!, Grossen Jürg, 20.6.2014

Postulat 19.4625, Staatliches Schubsen hinterfragen, Burgherr Thomas, 20.12.2019

Postulat 21.4430, Auswirkungen einer zivilstandsunabhängigen Altersvorsorge?, Nantermod Philippe, 15.12.2021