

Nationalrat

Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N)

Sitzung vom 28. August 2025

24.073 Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente

Bericht des BSV, der ESTV und der EFV für die Sitzung vom 28. August 2025

Analyse zusätzlicher Finanzierungsquellen

Auftrag der SGK-N vom 3. Juli 2025

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 3. Juli 2025 hat die SGK-N die Verwaltung beauftragt, einen Bericht über Finanzierungsquellen für die AHV vorzulegen, die über die bereits rechtlich vorgesehenen Mechanismen hinausgehen. Der Bericht soll die von verschiedenen Akteuren skizzierten Lösungen auflisten und die Umsetzungsmöglichkeiten prüfen.

2. Grundstücksgewinnsteuer für Private auf Bundesebene

Grundstücksgewinne werden im Unterschied zu den übrigen Einkommen auf Bundesebene nur besteuert, wenn sie zum Geschäftsvermögen gehören. Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken im Privatvermögen sind auf Bundesebene steuerfrei (Art. 16 Abs. 3 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG; SR 642.11). Hingegen werden sie in sämtlichen Kantonen steuerlich erfasst. Vor diesem Hintergrund hat die Expertengruppe zur Aufgaben- und Subventionsüberprüfung in ihrem Bericht von August 2024 die Prüfung einer Grundstücksgewinnsteuer für Private auf Bundesebene vorgeschlagen und das jährliche Aufkommen auf rund 1 Milliarde geschätzt.

Direkte Bundessteuern kommen zu mindestens 17 Prozent den Kantonen zu (Art. 128 Abs. 4 BV). Bei einer Zweckbindung zu Gunsten der AHV müssten die Kantone auf ihren Anteil verzichten. Aus volkswirtschaftlicher Sicht dürfte eine Besteuerung der Grundstücksgewinne Privater eher geringe Verzerrungen erzeugen und das Einkommen aus unbeweglichem Vermögen ist auch aus Standortsicht eine gute Steuerbasis, da es nicht mobil ist und entsprechend nicht abwandert. Der Bundesrat will jedoch im Entlastungspaket am Fokus auf ausgabenseitige Massnahmen festhalten. Zudem ist die Finanzierung der 13. AHV-Rente rasch nötig, was gegen die Einführung neuer Steuern spricht.

3. Finanzmarkttransaktionssteuer

Das Postulat 21.3440 Rieder «Finanzierung der AHV durch eine Finanzmarkttransaktionssteuer» beauftragte den Bundesrat, aufzuzeigen, wie eine Finanzmarkttransaktionssteuer in der Schweiz aufgebaut sein müsste, um die AHV mittel- und langfristig zu finanzieren. Die zurückgezogene Motion 23.3106 Wettstein «Finanztransaktionssteuer zur Finanzierung der Sozialversicherung» sollte den Bundesrat beauftragen, die notwendigen Erlasse zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer auszuarbeiten, deren Erträge zur Finanzierung der Bundesanteile an die Sozialversicherungen eingesetzt werden sollten.

Finanzmarkttransaktionssteuern oder Finanztransaktionssteuern können namentlich auf Wertschriftentransaktionen (Emission und Handel von Wertschriften), auf Kredit- oder Einlagetransaktionen im Zinsdifferenzgeschäft der Banken und auf Devisentransaktionen erhoben werden. Die Schweiz kennt mit der Emissions- und der Umsatzabgabe bereits heute zwei Finanztransaktionssteuern. Die Erträge der Emissionsabgabe belaufen sich auf durchschnittlich 250 Millionen Franken pro Jahr, jene der Umsatzabgabe auf 1,3 Milliarden Franken. Im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt generiert die Schweiz damit höhere Erträge als Frankreich, Italien und Spanien, die seit 2012 ähnliche Wertschriftentransaktionssteuern eingeführt haben.

Der [Bericht](#) des Bundesrates vom 9. Oktober 2024 «Finanzierung der AHV durch eine Finanzmarkttransaktionssteuer» in Erfüllung des Postulats 21.3440 Rieder evaluiert Finanztransaktionssteuern unter dem Fiskalzweck (Generieren von Einnahmen) und unter dem Lenkungsweck:

Finanztransaktionssteuern belasten Vermögensumschichtungen. Im Unterschied zu allgemeinen Steuern auf Einkommen, Konsum oder Vermögen berücksichtigen sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahlenden nicht. Sie schneiden daher im Hinblick auf die Steuergerechtigkeit schlecht ab. Zudem erzeugen sie im Vergleich zu anderen Steuern, die das Vermögenseinkommen oder den Vermögensbesitz belasten, zusätzliche Verzerrungen und können auch die Standortattraktivität beeinträchtigen. Da Finanzmärkte zum Teil geographisch flexibel sind, kann eine Finanztransaktionssteuer bewirken, dass die Erbringung von Finanzdienstleistungen vom Schweizer Finanzplatz ins Ausland verschoben wird. Soweit dies der Fall ist, generiert eine solche Steuer nicht nur keinen Steuerertrag, sondern die Schweiz verliert überdies Wertschöpfung und damit Einnahmen aus anderen Steuern.

Insbesondere Wertschriftentransaktionssteuern im Sekundärmarkt (Handel mit Wertschriften) werden auch unter dem Lenkungsweck diskutiert. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob die Steuern die Volatilität der Wertschriftenkurse senken oder erhöhen. Eine niedrigere Volatilität reduziert die Marktunsicherheit und wirkt sich positiv auf die Wertschriftennotierungen aus. Empirische Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass eine Transaktionssteuer die Marktliquidität und die Effizienz der Preisbildung senken sowie die Volatilität und die Kapitalkosten erhöhen. Eine solche Steuer lässt sich daher auch unter dem Lenkungsweck nicht rechtfertigen.

Aufgrund des Postulats-Auftrags legt der Bericht dennoch dar, wie der Bund mit Finanztransaktionssteuern Mehreinnahmen generieren könnte, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes allzu stark beeinträchtigt würde:

- Im Bereich der Emissionsabgabe bestünden mögliche Massnahmen für zusätzliche Einnahmen theoretisch in einer Anhebung des Steuersatzes, der Reduktion des Freibetrages oder der Wiedereinführung der Emissionsabgabe auf Anleihen und Geldmarktpapieren. Damit würden jedoch die Nachteile der bestehenden Abgabe akzentuiert.
- Bei der Umsatzabgabe käme am ehesten eine Anhebung des Steuersatzes auf inländische Wertschriften auf das Niveau des Satzes bei ausländischen Wertschriften in Frage, wobei dies unter dem Effizienzziel negative Auswirkungen hätte. Die zusätzlichen Mehreinnahmen schätzt der Bericht zudem auf lediglich 150 bis 200 Millionen Franken.
- Bei den Banktransaktionen würde am ehesten eine Steuer auf Neuhypotheiken substantiellere und stabile Mehreinnahmen von bis zu 700 Millionen Franken generieren, da sie weniger Ausweichreaktionen auslösen würde als andere Formen einer Banktransaktionssteuer. Sie würde aber die Hypotheiken verteuern.
- Bei einer unilateralen Einführung einer Steuer auf Devisentransaktionen würde bei weiterhin voller Konvertibilität des Schweizer Frankens der Devisenhandel ins Ausland abwandern. Sie fällt als Finanzierungsquelle daher ausser Betracht.

Aufgrund der steuerpolitischen Erkenntnisse des Berichts und des ungünstigen Kosten-Nutzen Verhältnisses möglicher evaluierter Ausbauschritte empfiehlt der Bundesrat, für die Finanzierung der AHV weder die bereits bestehenden Emissions- und Umsatzabgaben heranzuziehen, noch zusätzliche neue Finanztransaktionssteuern für die Finanzierung der AHV oder des allgemeinen Bundeshaushaltes einzuführen.

4. Bundeserbschaftssteuer

Der Bundesrat hat die eidgenössische Volksinitiative «Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)» ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Die Initiative verlangt eine neue Bundeserbschafts- und Schenkungssteuer (50% auf Nachlässen über 50 Millionen Franken).

In der Botschaft vom 13. Dezember 2024 (BBl 2024 3216) begründet der Bundesrat seine Ablehnung mit wirtschaftlichen, fiskalpolitischen, institutionellen und klimapolitischen Gründen. Er bezieht sich auf die von der Volksinitiative konkret vorgesehene Ausgestaltung, die auch eine Zweckbindung der Einnahmen zur Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen beinhaltet. Er äussert sich allerdings nicht generell zur Möglichkeit einer Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene.

Unabhängig von der vorliegenden Initiative wären bei der Einführung einer Bundeserbschaftssteuer insbesondere folgende Auswirkungen zu beachten:

Eine Erbschaftssteuer wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Standortattraktivität für vermögende Personen aus. Es ist zu erwarten, dass sich weniger vermögende Personen in der Schweiz niederlassen und dass bereits ansässige Vermögende ihren Wohnsitz teilweise ins Ausland verlagern würden. Auch der Anreiz für Investitionen in Familienunternehmen würde sinken, wenn die Gründerinnen und Gründer damit rechnen müssen, dass sie aufgrund von Erbschaftssteuern nur einen Teil dieser Unternehmen an die Nachkommen weitergeben können. Diese Mobilitäts- und Investitionseffekte verringern nicht nur das potenzielle Steueraufkommen aus der Erbschaftssteuer selbst, sondern wirken sich auch negativ auf andere Steuerarten aus – insbesondere auf die Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögensbesteuerung.

Weitere ökonomische Risiken bestehen im Zusammenhang mit der Unternehmensnachfolge. Eine zu hohe Erbschaftssteuer birgt das Risiko, dass zur Begleichung der Steuer eine teilweise oder vollständige Liquidation des Unternehmens notwendig wird, mit der Folge, dass Arbeitsplätze gefährdet sind. Eine privilegierte Behandlung von Familienunternehmen gegenüber Finanzvermögen hätte hingegen den Nachteil, dass Anreize entstehen, Vermögenswerte in Unternehmensstrukturen einzubringen oder dort zu belassen – selbst dann, wenn die Nachfolgerinnen oder Nachfolger nicht über die erforderliche Qualifikation oder das Interesse an einer Weiterführung verfügen. Dies könnte zu Fehlallokationen von Kapital und zu ineffizienten Nachfolgeregelungen führen.

Eine Erbschaftssteuer bietet auch gewisse Effizienzvorteile. Erbschaften können die Arbeitsanreize der Erbinnen und Erben mindern. So besteht die Möglichkeit, dass sich begünstigte Personen früher pensionieren lassen oder ihre Erwerbsbeteiligung reduzieren. Eine Erbschaftssteuer kann solchen negativen Arbeitsanreizen entgegenwirken, indem sie den Nettozufluss reduziert und damit die Eigenleistungsbereitschaft stärkt.

Vor dem Hintergrund dieser Wirkungen wäre bei einer allfälligen Einführung einer Bundeserbschaftssteuer insbesondere die Höhe der Steuerbelastung sorgfältig abzuwägen. Darüber hinaus würde sich die Frage nach Ausnahmen oder Satzendifferenzierungen stellen, etwa zugunsten naher Angehöriger, insbesondere für direkte Nachkommen oder die überlebende Ehegattin bzw. den überlebenden Ehegatten.

Im Weiteren wäre bei der Einführung einer Erbschaftssteuer auf Bundesebene Rücksicht zu nehmen auf die in den Kantonen bereits bestehenden Erbschafts- und Schenkungssteuern. Auch wenn die kantonale Kompetenz zur Erhebung von Erbschafts- oder Schenkungssteuern unberührt bliebe, würde eine solche Steuer auf Bundesebene dennoch den Spielraum der Kantone einschränken.

In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2024 zum Postulat Graf 24.3376 «Finanzierung der AHV durch eine Bundeserbschaftssteuer. Eine Auslegeordnung» verweist der Bundesrat auf das vom Nationalrat überwiesene Postulat Walti 23.3752 «Attraktiv bleiben, Finanzen sichern. Die Schweiz braucht eine langfristige Steuer- und Standortstrategie». Dessen Beantwortung erfordert eine umfassende Auslegeordnung aller Steuerarten. Gemäss den Zielen des Bundesrats ist die Verabschiedung des entsprechenden Berichts für das erste Halbjahr 2026 vorgesehen.

5. Höherer Mehrwertsteuersatz auf Luxusgütern

Die Motion 24.3705 der Grünen Fraktion «Bundeshaushalt stabilisieren. Höhere Besteuerung von Luxusgütern.» wurde vom Nationalrat abgelehnt. Der Bundesrat hatte dazu wie folgt Stellung genommen: Was Luxus ist, kann objektiv nicht umschrieben werden. Der Begriff richtet sich vielmehr nach den persönlichen Vorstellungen und kann nicht ohne Willkür verallgemeinert werden. Er ist auch stetem Wandel unterworfen. So wurden Smartphones innert kurzer Zeit vom Luxusgut zum normalen Konsumgut. Der Kreis der als Luxus geltenden Güter und Dienstleistungen müsste somit immer wieder den veränderten Verhältnissen und Lebensanschauungen angepasst werden. Da die betroffenen Güter und Dienstleistungen im Mehrwertsteuergesetz aufgeführt sein müssten, wären regelmässig gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, was nicht der Rechtssicherheit dient.

Im Unterschied zu den reduzierten Steuersätzen, die beispielsweise auf alle Lebensmittel (ohne alkoholische Getränke) oder Medikamente angewendet werden, könnten mit der Luxussteuer nicht bloss gewisse Güterkategorien höher besteuert werden, sondern es müsste innerhalb dieser Güterkategorien zusätzlich definiert werden, wann das Kriterium «Luxusgut» erfüllt ist:

- Wie würde beispielsweise bei Autos zwischen «normalen» Autos und Luxusautos unterschieden? Bräuchte es eine Wertgrenze oder eine kW-Grenze?
- Wie wäre bei Schmuck vorzugehen? Soll der Luxussatz für jegliche Art von Schmuck gelten oder nur für Schmuck aus Gold ab einem bestimmten Wert?
- Gilt eine Übernachtung im 4-Stern-Hotel als Luxus oder nur eine im 5-Stern-Hotel?

Bei Vorliegen einer Wertgrenze würden zudem Gegenstände innerhalb der Wertschöpfungskette nicht zwingend immer gleich besteuert. So wäre es denkbar, dass ein Gegenstand, für den beim Verkauf an den Handel der Normalsatz gälte, durch die Marge des Handels zum Luxusgut würde und beim Ausverkauf dann wieder zum Normalsatz steuerbar wäre. Eine Wertgrenze würde auch Möglichkeiten eröffnen, den höheren Steuersatz zu umgehen. So könnten beispielsweise bei einer goldenen Uhr das Gehäuse und das Armband separat verkauft werden, um unter der Betragslimite zu bleiben.

Der Bundesrat ist bestrebt, die Mehrwertsteuer wo möglich zu vereinfachen. Ein vierter Steuersatz würde diesem Ziel zuwiderlaufen. Viele steuerpflichtige Personen wären durch einen vierten Steuersatz mit den beschriebenen Abgrenzungsproblemen und zusätzlichem administrativem Aufwand konfrontiert.

6. Vermeidung von Beitragslücken

Wenn Versicherte ihre Beitragspflicht nicht durchgehend erfüllt haben, können sog. Beitragslücken entstehen. Diese können eine Kürzung der Altersrente zur Folge haben. Es gibt aber verschiedene Möglichkeiten, Beitragslücken zu schliessen (z.B. mit Beiträgen, die vor dem 20. Altersjahr bezahlt worden sind oder mit Beiträgen, die während einer Erwerbstätigkeit im Rentenalter bezahlt werden).

Die Interpellation 23.3984 Silberschmidt «Beitragslücken in der AHV früh erkennen. Möglichkeiten der Integration eines Frühwarnsystems beim Projekt Mosar» führt aus, dass fehlende Beiträge der letzten fünf Jahre zwar nachbezahlt werden können. Damit die Versicherten mögliche Beitragslücken erkennen können, sei es sinnvoll, einen niederschweligen, digitalen Zugang zum Individuellen Konto (IK) einzurichten. Der Bundesrat unterstützt dieses Anliegen. Im Rahmen des Projekts MOSAR des BSV sollen die Versicherten die Möglichkeit erhalten, alle Informationen online einzusehen, die heute auf dem Papiauszug des individuellen Kontos ersichtlich sind.

Um die Beitragspflicht durchzusetzen, greifen die Sozialversicherungen auf verschiedene Instrumente zurück. Namentlich führen sie in den Betrieben Kontrollen durch, um sicherzustellen, dass diese die Beiträge für ihre Angestellten korrekt abrechnen. Schwarzarbeit wird sanktioniert. Für die Erhebung der Beiträge von Selbstständigerwerbenden arbeitet die AHV mit den Steuerbehörden zusammen. Die Lehranstalten sind zudem verpflichtet, ihre Studierenden den Ausgleichskassen zu melden.

Die Massnahmen zur Vermeidung von Beitragslücken dienen dazu, die gesetzliche Beitragspflicht der Versicherten durchzusetzen und Kürzungen der Versicherungsleistungen zu verhindern. Es handelt sich bei diesen Massnahmen nicht um eine zusätzliche Finanzierungsquelle der AHV, sondern um die Durchsetzung des geltenden Rechts.

7. Verwendung der Nationalbankgewinne

Im Rahmen der Abstimmungskampagne zur Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» setzten sich die Initiantinnen und Initianten dafür ein, dass neben der Erhöhung der AHV-Beiträge ein Teil der Gewinne der Nationalbank zur Finanzierung der AHV verwendet wird. Der Bundesrat führte in der Botschaft zur Initiative aus, dass gemäss den in der Bundesverfassung und im Nationalbankgesetz festgelegten rechtlichen Bestimmungen für die Verteilung der Nationalbankgewinne der Bilanzgewinn der Nationalbank, der die Dividendenausschüttung übersteigt, zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone fällt (Art. 31 des Nationalbankgesetzes; SR 951.11). Der Anteil für die Kantone ist zusätzlich in der Bundesverfassung garantiert (Art. 99 Abs. 4 BV). Ohne Verfassungsänderung könnte eine Finanzierung der AHV aus dem Nationalbankgewinn nur zu Lasten des Bundesanteils erfolgen. Dieser Vorschlag stellt indes keine echte Finanzierungslösung dar, sondern würde nur zu einem Transfer vom Bund zur AHV und damit zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushalts führen. Wenn der Bundesanteil am SNB-Gewinn ganz oder teilweise zweckgebunden für die Finanzierung der AHV verwendet werden muss, würde dies den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Bundes bzw. des Parlaments entsprechend einschränken. Die Verwendung von Nationalbankgewinnen für die Finanzierung von Sozialversicherungen könnte zudem die Unabhängigkeit der Nationalbank tangieren, indem diese erhöhtem politischem Druck ausgesetzt wäre, Gewinne zu erzielen, um die AHV zu finanzieren.

Bereits 2002 wurde die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» vom Komitee sichere AHV lanciert. Diese Initiative forderte, dass der Reingewinn der Nationalbank an den AHV-Ausgleichsfonds geht, vorbehalten eines Anteils der Kantone von einer Milliarde Franken jährlich. Der Bundesrat hielt damals in der Botschaft dazu unter anderem fest, dass die Initiative nicht den von den Initianten erhofften Beitrag an die Sicherstellung der Finanzierung der AHV zu leisten vermögen würde, gleichzeitig mit bedeutenden Einnahmehausfällen für Bund und Kantone verbunden wäre und die Nationalbank unter erhöhten politischen Druck setzen und so ihre Glaubwürdigkeit beschädigen könnte. Die Initiative wurde 2006 an der Volksabstimmung mit einem Nein-Anteil von 58,3 % abgelehnt.

8. Änderung Finanz- und Lastenausgleich

Die Motion 24.3545 Wettstein «Ressourcenstarke Kantone stärker am Finanz- und Lastenausgleich beteiligen» sollte den Bundesrat beauftragen, das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) und die dazugehörige Verordnung dahingehend anzupassen, dass die Leistungen der ressourcenstarken Kantone 80 Prozent der Leistung des Bundes entsprechen. Massgebend für die Berechnung sollen nebst der Summe für den Ressourcenausgleich auch der Lastenausgleich und die temporäre Massnahme zur Milderung der STAF-Reformauswirkungen sein. Die Motion wurde vom Nationalrat abgelehnt.

Der Bundesrat hatte dazu wie folgt Stellung genommen: Die maximale Beteiligung der ressourcenstarken Kantone im Ressourcenausgleich beträgt gemäss Bundesverfassung 80 Prozent der Leistung des Bundes. Für die übrigen Ausgleichsfässer und temporären Massnahmen ist heute keine Beteiligung der Kantone vorgesehen, abgesehen vom Härteausgleich, zu dem die Kantone einen Drittel beitragen. Demzufolge wäre die Erhöhung des Kantonsanteils der ressourcenstarken Kantone auf den Ressourcenausgleich zu beziehen. Am Beispiel der Ausgleichszahlungen 2024 würde sich damit ihr Beitrag um 200 Millionen Franken erhöhen und der Beitrag des Bundes entsprechend reduzieren. Der Finanzausgleich ist ein austariertes System, das in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelt und weiterentwickelt worden ist und das Resultat eines politischen Kompromisses ist. Allfällige Anpassungen sollten deshalb zusammen mit den Kantonen in einem Gesamtzusammenhang im

Rahmen der periodischen Wirksamkeitsanalyse beurteilt werden. Vor dem Hintergrund der aktuell zunehmenden Disparitäten bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone könnte eine Anpassung des Finanzierungsverhältnisses zwischen Bund und den ressourcenstarken Kantonen beim Ressourcenausgleich deshalb im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2026-2029 untersucht werden.

Eine Erhöhung des Anteils der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleichszahlungen kann demzufolge nicht vor dem Jahr 2030 in Betracht gezogen werden. Die Anpassung würde zu einer Entlastung des allgemeinen Bundeshaushalts führen. Die Mittel würden nicht zwingend für die Finanzierung der 13. AHV-Rente zur Verfügung stehen, da eine Zweckbindung zu Gunsten der AHV im FiLaG nicht möglich ist.