

Ständerat

Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S)

Sitzung vom 27. Januar 2025

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

Bericht des BSV für die Sitzung vom 27. Januar 2025

AHV-Beitragssubstrat stärken und Fehlentwicklung stoppen

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2024 hat die SGK-S die Verwaltung beauftragt, die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II auf das AHV-Beitragssubstrat zu analysieren und mögliche Massnahmen für eine Korrektur von Fehlentwicklungen zu präsentieren. Die Kommission bezieht sich dabei auf das Postulat 22.4450 Herzog vom 15. Dezember 2022 (AHV. Prüfung der Auswirkungen der Unternehmenssteuerreformen auf das AHV-Beitragssubstrat).

2. Erste Erkenntnisse aus den Arbeiten am Bericht in Erfüllung des Postulats 22.4450 Herzog

Das am 15. März 2023 vom Ständerat überwiesene Postulat 22.4450 Herzog verlangt, dass der Bundesrat die Problematik der Dividenden zulasten des AHV-Beitragssubstrats analysiert und rechtsgleich anwendbare Korrekturmöglichkeiten prüft, die weitergehen als die bisher praktizierte einzelfallgerechte Missbrauchsbekämpfung. Der Postulatsbericht wird derzeit erstellt und soll bis Mitte 2025 publiziert werden. Entsprechend dem Auftrag der SGK-S werden nachstehend die wesentlichen Zwischenergebnisse präsentiert.

2.1 Veränderung des AHV-Beitragssubstrats nach der Unternehmenssteuerreform II

2.1.1 Ausgangslage

Die Hauptaufgabe der Sozialversicherungen besteht darin, das Erwerbseinkommen, das bei Eintritt eines versicherten Risikos (z.B. Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Unfall, Tod) wegfällt, teilweise zu ersetzen. Die Beiträge und die Versicherungsleistungen werden deshalb grundsätzlich auf der Basis des versicherten Erwerbseinkommens berechnet. Dividenden, wie andere Kapitaleinkommen, fliessen demgegenüber unabhängig vom Erwerbseinkommen und auch an Personen, die sich aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben oder von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Sie sind deshalb nicht versichert und damit auch nicht der Beitragspflicht unterstellt. Die unterschiedliche beitragsrechtliche Behandlung von Dividenden und Lohn führt zu einem Anreiz, dass Arbeitnehmende, die am Kapital des sie beschäftigenden Unternehmens beteiligt sind, sich anstelle von Lohn Dividenden auszahlen. Angestellte von Kapitalgesellschaften gelten nach langjähriger Praxis sozialversicherungsrechtlich als Arbeitnehmende. Dies gilt selbst im Fall von Alleininhaberinnen und Alleininhabern.

2.1.2 Unternehmenssteuerreform II

Eines der Ziele der im Jahr 2007 vom Parlament verabschiedeten Unternehmenssteuerreform II bestand darin, die sog. wirtschaftliche Doppelbelastung zu mindern, die mit der Besteuerung von Dividenden verbunden sein kann. Sie besteht darin, dass dieselben Erträge aus Kapitalgesellschaften einerseits der Unternehmensgewinnsteuer unterliegen und andererseits bei den am Kapital beteiligten Privatpersonen auch der Einkommenssteuer auf den entsprechenden Dividenden. Mit der Unternehmenssteuerreform II hat der Gesetzgeber deshalb die Dividendenbesteuerung reduziert (auf

60% bei der direkten Bundessteuer für im Privatvermögen gehaltene Beteiligungen¹). Dies hat den unter Ziffer 2.1.1 erwähnten Anreiz noch verstärkt.

2.1.3 Zunahme der Kapitalgesellschaften

Dass Unternehmerinnen und Unternehmer ihr Einzelunternehmen in eine Kapitalgesellschaft umwandeln oder sich von Beginn weg für eine solche entscheiden, kann verschiedene Gründe haben. Im Vordergrund stehen dürften dabei zunächst haftungsrechtliche Überlegungen, die Beschaffung von Fremdkapital oder die Vereinfachung von Unternehmensnachfolgen. Dass die Gründung einer Kapitalgesellschaft auch die Möglichkeit eröffnen kann, über die Auszahlung von Dividenden anstelle von Lohn die Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu optimieren, ist zweifellos für einen Teil der Unternehmerinnen und Unternehmer ein weiterer wichtiger Aspekt. Insgesamt zeigt sich jedenfalls, dass der Anteil der Selbstständigen in der Schweiz an der Gesamtheit der Erwerbstätigen seit Jahren rückläufig ist und heute noch rund 6,3% beträgt, während die Zahl der Kapitalgesellschaften (vor allem der GmbH) laufend zunimmt. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Revision des GmbH-Rechts im Jahr 2008, welche u.a. die Gründung von Einpersonengesellschaften ermöglicht hat. Inwieweit die Unternehmenssteuerreform II diese Entwicklung beschleunigt hat, lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen. Es zeigt sich zwar, dass die Anzahl der im eigenen Betrieb angestellten Personen im Jahr 2008 mit +11% im Vergleich zum Vorjahr deutlich stärker angestiegen ist als in den Jahren davor (durchschnittlich - 1% zwischen 2005 und 2007) und danach (durchschnittlich +1% zwischen 2009 und 2011). Erst seit 2021 sind noch höhere jährliche Veränderungen zu verzeichnen: +13% zwischen 2021 und 2023 im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr. Welche der obgenannten Gründe den Ausschlag für die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft oder die Neugründung einer solchen gegeben haben, ist aber nicht zu eruieren.

2.1.4 Schätzung der Auswirkungen auf das Beitragssubstrat der AHV

Unabhängig von der Frage der Ursachen lässt sich feststellen, dass mittels Zahlung von Dividenden anstelle von Lohn die unmittelbare Belastung durch Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge verringert werden kann.² Sofern davon Einkommensbestandteile betroffen sind, die nicht unmittelbar rentenbildend sind, kommt es zu Mindereinnahmen für die AHV. Die Höhe dieser Mindereinnahmen direkt im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform II zu schätzen, ist aber sehr schwierig, weil die tatsächlichen Gründe für die Wahl einer bestimmten Rechtsform individuell unterschiedlich und den Behörden nicht bekannt sind. Bei der Erstellung des Postulatsberichts wird das BSV aber prüfen, inwieweit zumindest eine Grössenordnung geschätzt werden kann.

2.2 Mögliche gesetzgeberische Anpassungen zur Korrektur unerwünschter Entwicklungen

Heute können die AHV-Ausgleichskassen überhöhte Dividenden nur dann als Lohn qualifizieren, wenn gleichzeitig ein unangemessen tiefer (oder gar kein) Lohn bezahlt wird und die Dividenden im Verhältnis zum Vermögenssteuerwert des investierten Kapitals offensichtlich überhöht sind. Dies ist in der Praxis aufwändig und geht dann ins Leere, wenn die Dividenden zwar offensichtlich überhöht, der Lohn aber nicht unangemessen tief ist. Das Postulat Herzog verlangt deshalb die Prüfung von Massnahmen, um Missbräuche einfacher bekämpfen zu können. Erwähnt wird insbesondere eine mögliche Regelung, wonach jede Auszahlung an eine Gesellschafterin oder einen Gesellschafter einer juristischen Person, welche ihren wesentlichen Grund im Arbeitsverhältnis hat, als AHV-pflichtiges Einkommen zu qualifizieren ist, wobei für das eingebrachte Kapital ein Abzug vorzunehmen ist. Der Bundesrat wird im Postulatsbericht zu diesem Vorschlag und möglichen weiteren Massnahmen Stellung nehmen.

¹ Im Rahmen der Steuerreform STAF hat der Gesetzgeber das Mass der Dividendenbesteuerung bei der direkten Bundessteuer per Anfang 2020 auf 70% erhöht.

² Allerdings kann dies Wirkungen in anderen Bereichen (z.B. Kapitalsteuer und Vermögenssteuer bei Kapitalgesellschaften) zur Folge haben, die den erhofften Nutzen für die Betroffenen wieder relativieren können. Der Postulatsbericht wird sich zu diesen Wechselwirkungen äussern.