

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 der ESTV für die Sitzung vom 27. Januar 2025

Finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone, Gemeinden

Auftrag der SGK-S vom 29. Oktober 2024

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2024 hat die SGK-S die Verwaltung beauftragt, für die nicht berücksichtigten Varianten einer Finanzierung durch Beiträge oder einer gemischten Variante die Einnahmen aus den Einkommenssteuern für Bund, Kantone und Gemeinden sowie die zusätzlichen Kosten zu schätzen.

In der Vernehmlassungsvorlage waren vier verschiedene Finanzierungsvarianten vorgeschlagen worden:

- 1A: Erhöhung Beiträge um 0,8 Prozentpunkte
- 2A: Erhöhung Beiträge um 0,5 Prozentpunkte und Erhöhung Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte
- 1B: Erhöhung Beiträge um 1 Prozentpunkt
- 2B: Erhöhung Beiträge um 0,6 Prozentpunkte und Erhöhung Mehrwertsteuer um 0,6 Prozentpunkte

Im Folgenden werden in Ziffer 2 die Auswirkungen der Auszahlung einer 13. Altersrente sowie der Erhöhung der Beiträge auf die Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden und in Ziffer 3 die Kosten, die durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer für Bund, Kantone und Gemeinden entstehen würden, dargestellt. Dies wird für verschiedene Varianten der Erhöhung von Beiträgen und Mehrwertsteuer vorgenommen; die jeweiligen Resultate können beliebig kombiniert werden. Die Einnahmen aus der 13. Altersrente bleiben in allen Varianten gleich, während die Ausgaben und damit der Saldo vom Ausmass der Erhöhung von Beiträgen und/oder Mehrwertsteuer abhängen.

2. Finanzielle Auswirkungen der Besteuerung der 13. AHV-Altersrente und erhöhter AHV-Beiträge auf die Einkommensteuer von Bund, Kantonen und Gemeinden

Einerseits entstehen durch die Auszahlung der 13. AHV-Altersrente bei der direkten Bundessteuer und bei den Einkommenssteuern von Kantonen und Gemeinden Mehreinnahmen. Andererseits reduziert eine Erhöhung der AHV-Beiträge die steuerbaren Einkommen und führt dadurch zu entsprechenden Mindereinnahmen.

Die folgenden Tabellen zeigen die geschätzten Mehreinnahmen aus der Auszahlung der 13. Altersrente, die geschätzten Mindereinnahmen aus der Erhöhung der Beiträge und den Saldo der beiden Massnahmen für den Bund sowie für die Kantone und Gemeinden. Ausgewiesen werden jeweils die finanziellen Auswirkungen vor und nach Zuweisung des Kantonsanteils der direkten Bundessteuer an die Kantone. Die geschätzten Mindereinnahmen aus den höheren Beiträgen variieren, abhängig vom jeweils unterstellten Szenario der Beitragserhöhungen.

Tabellen: Geschätzte Mehr- bzw. Mindereinnahmen bei den Einkommenssteuern durch die 13. Altersrente und die Einkommenseinbussen aufgrund der Erhöhung der AHV-Beiträge in Millionen Franken.

Bund			0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.8	1.0
Erhöhung AHV-Beiträge in Prozentpunkten									
Mehreinnahmen Einkommenssteuern 13. Altersrente	Direkte Bundessteuer	128	128	128	128	128	128	128	128
	Kantonsanteil direkte Bundessteuer	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-27
	Mehreinnahmen Bund	101	101	101	101	101	101	101	101
Mindereinnahmen zusätzliche AHV- Beiträge	Direkte Bundessteuer	-59	-84	-110	-136	-162	-214	-265	
	Kantonsanteil direkte Bundessteuer	12	18	23	29	34	45	56	
	Mindereinnahmen Bund	-46	-67	-87	-107	-128	-168	-209	
Saldo	Direkte Bundessteuer	70	44	18	-8	-34	-85	-137	
	Kantonsanteil direkte Bundessteuer	-15	-9	-4	2	7	18	29	
	Bund	55	34	14	-6	-27	-67	-108	

Kantone und Gemeinden			0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.8	1.0
Erhöhung AHV-Beiträge in Prozentpunkten									
Mehreinnahmen Einkommenssteuern 13. Altersrente	Kantonale und kommunale Einkommenssteuern	685	685	685	685	685	685	685	685
	Kantonsanteil direkte Bundessteuer	27	27	27	27	27	27	27	27
	Mehreinnahmen Kantone und Gemeinden	712	712	712	712	712	712	712	712
Mindereinnahmen zusätzliche AHV- Beiträge	Kantonale und kommunale Einkommenssteuern	-188	-269	-351	-432	-513	-676	-840	
	Kantonsanteil direkte Bundessteuer	-12	-18	-23	-29	-34	-45	-56	
	Mindereinnahmen Kantone und Gemeinden	-200	-287	-374	-461	-548	-722	-896	
Saldo	Kantonale und kommunale Einkommenssteuern	497	416	334	253	172	9	-155	
	Kantonsanteil direkte Bundessteuer	15	9	4	-2	-7	-18	-29	
	Kantone und Gemeinden	512	425	338	251	164	-10	-184	

Die im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung vom 22. Mai 2024¹ und in der Botschaft des Bundesrates vom 16. Oktober 2024² kommunizierten Zahlen beinhalteten ausschliesslich den Einnahmenanteil der Kantone, ohne denjenigen der Gemeinden. So fallen gemäss der Botschaft die durch die Besteuerung der 13. AHV-Renten geschätzten 462 Millionen Franken Mehreinnahmen bei den Kantonen an (inklusive Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer). Unter Mitberücksichtigung der Mehreinnahmen, die auf die Gemeinden fallen, sowie der aktualisierten Daten und Hochrechnungsmethoden betragen die geschätzten Mehreinnahmen 712 Millionen Franken.

Die Tabellen stellen die Auswirkungen im Unterschied zu den Schätzungen in Vernehmlassung und Botschaft unter Einbezug der auf die Gemeinden fallenden Einkommenssteuereinnahmen dar. Weiter beinhalten die Tabellen gegenüber den bisher ausgewiesenen Schätzungen zu Beitragserhöhungen um 0,5, 0,6, 0,8 und 1,0 Prozentpunkte weitere Szenarien mit geringeren zusätzlichen Lohnbeiträgen

¹ Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/87806.pdf>

² Botschaft zur Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente vom 16. Oktober 2024, [BBl 2024 2747](#)

von 0.2, 0.3 und 0.4 Prozentpunkten. Schliesslich basieren die in der Tabelle dargestellten Schätzungen auf einer aktualisierten Datenbasis (Daten der Bundessteuerstatistik 2021 gegenüber 2020 in Vernehmlassung und Botschaft) und auf einer präziseren Methode zur Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen vom Jahr der verwendeten Daten auf das Jahr 2026.

Die Schätzung ist aus verschiedenen Gründen mit Unsicherheit behaftet. Hauptgrund dafür ist, dass aus der Bundessteuerstatistik nicht hervorgeht, wie hoch die Anteile der verschiedenen Einkommensarten wie Renten, Erwerbseinkommen oder Vermögenserträge sind. Die Zuteilung der ausbezahlten Renten und der höheren Beiträge auf die Steuerpflichtigen erfolgt deshalb gestützt auf Annahmen. Weiter sind in der Bundessteuerstatistik keine Angaben zu den steuerbaren Einkommen bei den kantonalen Einkommenssteuern enthalten. Aus diesem Grund beruht die Schätzung der Auswirkungen auf die Einkommenssteuern von Kantonen und Gemeinden auf zusätzlichen Annahmen, was zur Unsicherheit der Schätzung beiträgt.

3. Mehrbelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden aufgrund einer Mehrwertsteuersatz-Erhöhung

Die Tabelle im Anhang gibt einen Überblick über die geschätzte finanzielle Mehrbelastung für Bund, Kantone und Gemeinden für insgesamt fünf Varianten einer proportionalen Mehrwertsteuersatz-erhöhung:

- + 0,3 Prozentpunkte (PP) proportional
- + 0,4 PP proportional
- + 0,5 PP proportional
- + 0,6 PP proportional
- + 0,7 PP proportional

Die ausgewiesene Mehrbelastung setzt sich jeweils zusammen aus einer höheren Belastung mit *taxe occulte* und aus mittelfristig ansteigenden Lohnkosten.

- Schätzung Mehrbelastung *taxe occulte*

Grundlage für die Schätzung bilden die laufenden Ausgaben und die Investitionsausgaben der Finanzierungsrechnung³ von Bund, Kantonen und Gemeinden. Zunächst wird die in diesen Ausgaben enthaltene Steuer geschätzt. Weiter wird berücksichtigt, dass Teile des Gemeinwesens im Register der Mehrwertsteuerpflichtigen eingetragen und gewisse von Gemeinwesen erbrachte Leistungen steuerbar sind (z. B. Entgelte aus Abwasserbeseitigung). Somit ist ein Teil der den Gemeinwesen überwälzten Steuer als eine von diesen abziehbare Vorsteuer zu behandeln. Dieser Anteil wird mit dem steuerbaren Anteil des Umsatzes des Staatssektors geschätzt und von der ermittelten, auf den Ausgaben lastenden Steuer in Abzug gebracht. Im Weiteren wird eine „indirekte“ Steuerbelastung betreffend die Beiträge der Gemeinwesen an gesamtwirtschaftliche Unternehmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs mit einbezogen. Dies aufgrund der Feststellung, dass im Bereich des öffentlichen Verkehrs die Beiträge des Gemeinwesens zum Teil um jenen Betrag erhöht wurden, um welchen die die Beiträge erhaltenden konzessionierten Transportunternehmen ihren Vorsteuerabzug infolge des Beitragerhalts kürzen müssen.

- Schätzung Mehrbelastung Lohnkosten

Die ESTV hat zu allen Varianten geschätzt, um wieviel Prozente der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) durch die Steuersatzerhöhung ansteigen würde. Unter der Annahme eines vollumfänglichen Teuerungsausgleichs hat sie diesen Wert auf den Personalaufwand gemäss konsolidierter Rechnung 2021 angewendet und so den Anstieg der Lohnkosten geschätzt.

³ FS-Modell der Eidg. Finanzverwaltung

In seiner Botschaft weist der Bundesrat dazu relativierend darauf hin, dass die Erhöhung der Mehrwertsteuer möglicherweise nicht vollumfänglich auf die Kundinnen und Kunden überwältigt wird, wodurch der LIK weniger stark ansteigen würde, und dass die Teuerung nur einer von verschiedenen Einflussfaktoren bei der Lohnentwicklung darstellt.

Nicht enthalten in diesen im Anhang dargestellten Schätzungen ist hingegen die erwartete Auswirkung, welche die dämpfende Wirkung der Steuersatzerhöhung auf das Wirtschaftswachstum auf die Einnahmen des Bundes, der Kantone und Gemeinden hat. Gemäss verschiedenen Schätzungen dürften die Steuereinnahmen etwa im gleichen Verhältnis zurückgehen, wie sich die Wirtschaftsleistung abschwächt⁴. Ebenfalls nicht enthalten ist der (nicht quantifizierte) Effekt ansteigender AHV-Ausgaben, welcher sich bei einer Mehrwertsteuererhöhung durch die Anpassung der AHV-Renten an die Preis- und Lohnentwicklung ergibt und an dem der Bund über seinen Beitrag an die AHV mittragen würde.

⁴ Bodmer, Frank (2003): Eine Analyse der Einnamenschwankungen, Working Paper 7/2003, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.

Anhang : Überblick über die Auswirkungen einer MWST-Steuersatzerhöhung zur Finanzierung der 13. AHV-Rente

Varianten		Status quo	Variante 1 + 0.3 Prozentpunkte (PP) proportional	Variante 2 + 0.4 Prozentpunkte (PP) proportional	Variante 3 + 0.5 Prozentpunkte (PP) proportional	Variante 4 + 0.6 Prozentpunkte (PP) proportional	Variante 5 + 0.7 Prozentpunkte (PP) proportional
Steuersätze							
	Normalsatz	8.1%	8.4%	8.5%	8.6%	8.7%	8.8%
	Reduzierter Steuersatz	2.6%	2.7%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
	Sondersatz	3.8%	4.0%	4.0%	4.1%	4.1%	4.2%
	Erhöhung Normalsatz		+0.3 PP	+0.4 PP	+0.5 PP	+0.6 PP	+0.7 PP
	Erhöhung reduzierter Satz		+0.1 PP	+0.2 PP	+0.2 PP	+0.2 PP	+0.2 PP
	Erhöhung Sondersatz		+0.2 PP	+0.2 PP	+0.3 PP	+0.3 PP	+0.4 PP
Auswirkungen auf Gemeinwesen (in Mio. Fr. p.a.)							
MWST-Belastung							
	Bund		30	40	50	60	70
	Kantone		35	45	60	70	80
	Gemeinden		40	55	65	80	95
Personalaufwand							
	Bund		14	18	22	24	31
	Kantone		51	65	81	87	112
	Gemeinden		26	33	41	45	57
Total							
	Bund		44	58	72	84	101
	Kantone		86	110	141	157	192
	Gemeinden		66	88	106	125	152