



STEUERINFORMATIONEN

herausgegeben von der Schweiz. Steuerkonferenz SSK
Vereinigung der schweizerischen Steuerbehörden

INFORMATIONS FISCALES

éditées par la Conférence suisse des impôts CSI
Union des autorités fiscales suisses

INFORMAZIONI FISCALI

edite della Conferenza svizzera delle imposte CSI
Associazione autorità fiscali svizzere

INFURMAZIUNS FISCALAS

edidas da la Conferenza fiscalas svizra CFS
Associaziun da las autoritads fiscalas svizras

**B Aktualitäten und
verschiedene Mitteilungen**

**Neue Finanzordnung
Januar 2019**

Neue Finanzordnung 2021

Autor:

Team Dokumentation
und Steuerinformation
Eidg. Steuerverwaltung

Auteur:

Team documentation
et information fiscale
Administration fédérale
des contributions

Autore:

Team documentazione
e informazione fiscale
Amministrazione federale
delle contribuzioni

Autor:

Team documentaziun
e informaziun fiscalas
Administraziun federala
da taglia

**Dieser Artikel basiert im Wesentlichen auf der Botschaft
zur neuen Finanzordnung 2021 vom 22. Juni 2016**

Eigerstrasse 65
CH-3003 Bern

Tel. +41(0)58 462 70 68
email: ist@estv.admin.ch
Internet: www.estv.admin.ch

© Dokumentation und Steuerinformation / ESTV
Bern, 2019

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG.....	1
1.1	Ausgangslage.....	1
1.2	Geschichte der Finanzordnung	1
2	BESTEHENDE FINANZORDNUNG	2
2.1	Aufbau der Finanzordnung.....	2
2.2	Bundeseinnahmen	2
3	REVISIONSVORSCHLAG	4
3.1	Zeitliche Befristung.....	4
3.2	Aufhebung der Übergangsbestimmung zur Biersteuer	5
3.3	Vernehmlassungsergebnis	5
3.4	Umsetzung	5
4	AUSWIRKUNGEN	6
4.1	Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden.....	6
4.2	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6
5	PARLAMENTARISCHE VERHANDLUNGEN UND VOLKSABSTIMMUNG	7
6	ANHANG	8

Abkürzungen

BV	=	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
dBSt	=	direkte Bundessteuer
ESTV	=	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	=	Eidgenössische Zollverwaltung
MWST	=	MWST
NFO	=	Neue Finanzordnung

1 EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage

Die direkte Bundessteuer (dBSt) und die Mehrwertsteuer (MWST) sowie ihre Vorläufer Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer waren schon immer zeitlich befristet, so dass Volk und Stände periodisch über die Verlängerung dieser beiden Steuern abstimmen müssen. Sie machen zusammen knapp zwei Drittel der gesamten Einnahmen des Bundes aus. Diese Haupteinnahmequellen sind gegenwärtig bis Ende des Jahres 2020 befristet. Soll der Bund seine Aufgaben weiterhin im bisherigen Umfang erfüllen können, so ist er auch in Zukunft auf die Einnahmen aus dBSt und MWST angewiesen. Deshalb soll das Recht, diese beiden Steuern zu erheben, um 15 Jahre bis 2035 verlängert werden. Dazu ist eine Änderung der [Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 \(BV\)](#) notwendig. Die Neue Finanzordnung (NFO) 2021 muss deshalb die betreffenden Verfassungsbestimmungen ablösen und die Bundesfinanzen einnahmeseitig für die Zeit nach 2020 auf eine neue Verfassungsgrundlage stellen.

1.2 Geschichte der Finanzordnung

Vor dem Ersten Weltkrieg erzielte der Bund seine Einnahmen fast ausschliesslich durch Zölle. Die erste direkte Steuer auf Bundesebene war die Kriegssteuer im Ersten Weltkrieg. Sie wurde in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 mit grossem Mehr angenommen und einmalig erhoben (1916/1917).

In der Folge wurden wiederholt direkte Steuern erhoben, um die steigenden Bundesausgaben zu finanzieren, so die ausserordentliche Kriegssteuer (1921–1932) und die eidgenössische Krisenabgabe (ab 1934).

Die erste Finanzordnung wurde vom Parlament am 30. September 1938 beschlossen. Im Jahr 1940 führte der Bundesrat, auf Basis der ihm erteilten ausserordentlichen Vollmachten, die Wehrsteuer ein und 1941 die Warenumsatzsteuer. Die Wehrsteuer und die Warenumsatzsteuer wurden auch nach dem Zweiten Weltkrieg erhoben.

Erst in der Volksabstimmung vom 11. Mai 1958 gelang es, die verschiedenen Einnahmequellen des Bundes, die ursprünglich auf Notrecht beruhten, in der Verfassung zu verankern. Um diese verfassungsrechtliche Finanzordnung war seit dem Ersten Weltkrieg gerungen worden. Angesichts der starken Widerstände gegen eine Aufhebung der Befristung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer wurde die Kompetenz zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer befristet und durch Höchstsätze begrenzt. Am 1. Januar 1959 trat die Finanzordnung in Kraft.

Im Jahr 1982 wurde die Wehrsteuer in dBSt umbenannt. 1995 wurde die Warenumsatzsteuer durch die MWST abgelöst.

2 BESTEHENDE FINANZORDNUNG

2.1 Aufbau der Finanzordnung

Die Finanzordnung ist in der BV beschrieben und lässt sich in mehrere Teile untergliedern. Die mit dieser Botschaft vorgeschlagenen Änderungen betreffen nur die Übergangsbestimmungen unter [Art. 196 BV](#):

- **Haushaltführung:** [Art. 126 BV](#) gibt vor, dass die Ausgaben und Einnahmen des Bundes auf Dauer im Gleichgewicht zu halten sind. Konjunkturelle Defizite sind zulässig, müssen aber durch Überschüsse in guten Zeiten kompensiert werden. Die im Jahr 2001 durch Bundesversammlung und Volksabstimmung beschlossene Schuldenbremse ist eine Ausgabenregel, da sich die Ausgaben des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den prognostizierten Einnahmen richten. Die Details der Schuldenbremse sind im [Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 \(FHG\)](#) geregelt.
- **Grundsätze der Besteuerung:** Nach [Art. 127 Abs. 2](#) und [Art. 129 BV](#) hat eine Besteuerung nach den Grundsätzen der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erfolgen. In [Art. 129 BV](#) wird die formelle Harmonisierung der Erhebung der direkten Steuern geregelt.
- **Steuern und Zölle des Bundes:** Dieser Bereich enthält eine abschliessende Aufzählung der Bundessteuern und Zölle ([Art. 128ff. BV](#)) sowie die Übergangsbestimmungen zu einzelnen Steuern ([Art. 196 BV](#)). In den Übergangsbestimmungen sind u. a. die Befristungen der dBSt ([Art. 196 Ziff. 13 BV](#)) und der MWST ([Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 BV](#)) geregelt.
- **Föderale Ordnung:** Die Besteuerungskompetenzen im Verhältnis zu den Kantonen sind in [Art. 134 BV](#) geregelt. [Art. 135 BV](#) betrifft den Finanzausgleich. Der Finanzausgleich soll unter Berücksichtigung topografischer und soziodemografischer Besonderheiten die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern, minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten sowie die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone erhalten, ohne die Anreize zur Einnahmengenerierung zu beeinträchtigen.

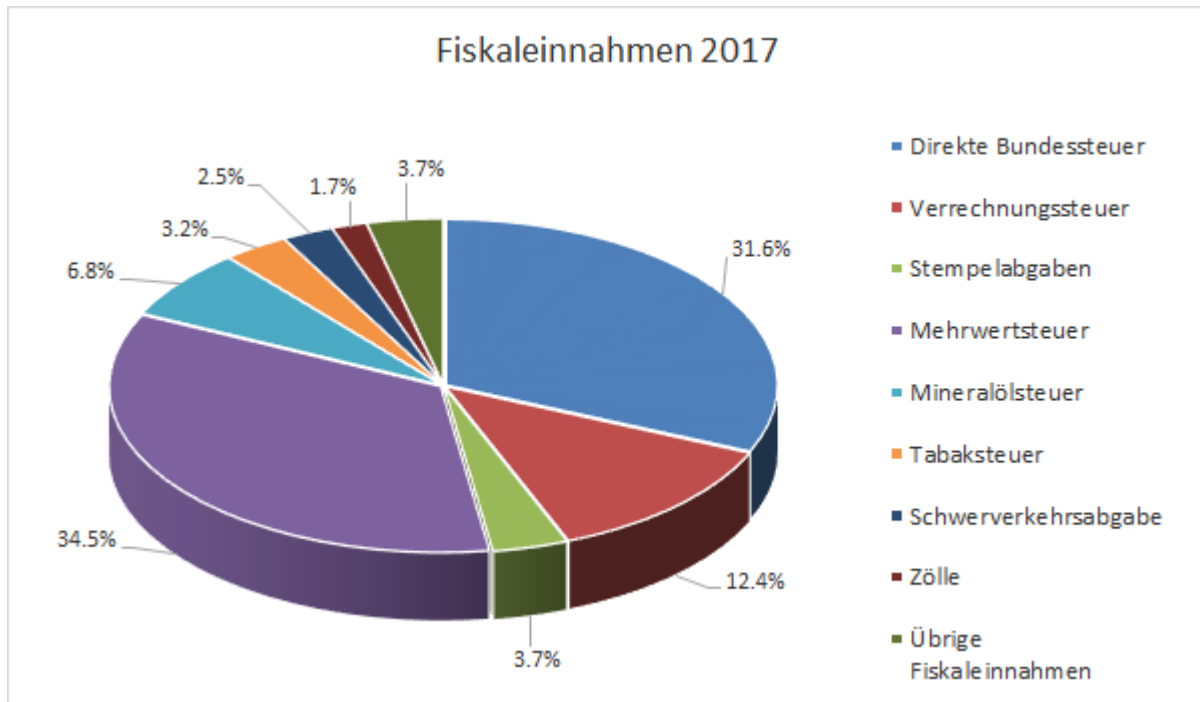
Aufgrund des föderativen Grundprinzips ([Art. 3 BV](#), Souveränität der Kantone) regelt die BV, welche Steuern der Bund erheben darf und welche Grundsätze dabei einzuhalten sind. Mit der Fortsetzung der Erhebung der dBSt und der MWST sollen die beiden Haupteinnahmequellen des Bundes in befristeter Form bis Ende 2035 gesichert und somit auf eine neue Verfassungsgrundlage gestellt werden.

2.2 Bundeseinnahmen

Dem Bund sind bei der Besteuerung Grenzen gesetzt, da er nur diejenigen Steuern erheben darf, zu welchen ihn die BV ausdrücklich ermächtigt. Das ausschliessliche Steuererhebungsrecht des Bundes konzentriert sich im Wesentlichen auf einen Teil der indirekten Steuern. Bei der Einkommens- und Gewinnsteuer üben sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden ihre Steuerhoheit aus.

Die vom Bund erhobenen Abgaben sind von stark unterschiedlichem fiskalischem Gewicht. Die dBSt und die MWST stellen die Haupteinnahmequellen des Bundes dar (vgl. untenstehende Grafik). Die

Kompetenz zur Erhebung dieser Steuern ist in den Übergangsbestimmungen der BV auf 2020 befristet. Neben der befristeten Erhebung der beiden Steuern sind dem Bund weitere Schranken auferlegt, da in der BV auch Höchstsätze bei der dBSt und der MWST verankert sind. Erstere betragen maximal 11,5 % des steuerbaren Einkommens für natürliche Personen ([Art. 128 Abs. 1 Bst. a BV](#)) und 8,5 % des Reinertrags der juristischen Personen ([Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV](#)). Der Normalsatz der MWST beträgt seit dem 1. Januar 2018 7,7 % ([Art. 130 Abs. 1, 3 und 3^{bis} BV](#) sowie [Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vom 12. Juni 2009 \[MWSTG\]](#)).



Quelle: www.efv.admin.ch > [Berichterstattung](#) > FS-Modell Bund

3 REVISIONSVORSCHLAG

3.1 Zeitliche Befristung

Bisher ist die Erhebung der MWST und dBSt immer wieder befristet worden. Befristungen von Gesetzen oder Verfassungsbestimmungen werden nicht nur in der Schweiz angewandt. Die Befürworterinnen und Befürworter von Befristungsklauseln («sunset legislation») führen folgende Vorteile an:

1. Befristungen sind ein geeignetes Instrument, um auf aussergewöhnliche, aber nur temporär bestehende Haushaltslagen reagieren zu können;
2. Befristungen erhöhen die Zustimmungsraten, wenn der Nettonutzen einer Massnahme unsicher ist oder kontrovers diskutiert wird;
3. Befristungsklauseln führen tendenziell zu einer Beweislastumkehr. Diejenigen Akteure, die ein Interesse an der Steuer haben, sind aufgefordert, den positiven Nettonutzen aufzuzeigen;
4. Befristungen können als Massnahme zur Verhinderung eines Bürokratieaufbaus dienen;
5. Eine Befristung von Steuern könnte die Ausgabenfreudigkeit des Staates dämpfen;
6. Wenn die Finanzordnung einer verbindlichen, periodischen Überprüfung durch weite Teile der Bevölkerung zugänglich ist, wird die direkt-demokratische Rückkoppelung garantiert. Die Möglichkeit, periodisch und auf verbindliche Weise mittels obligatorischem Referendum zum Steuersystem Stellung beziehen zu können, stärkt dessen Legitimation.

In Bezug auf die Haupteinnahmequellen des Bundes wäre statt einer erneuten Befristung auch eine Aufhebung der Befristung vorstellbar. Dies hat der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage zur NFO 2021 vorgeschlagen.

Bei der Einführung der Kriegsteuer war eine Befristung durchaus angebracht – der Name Kriegsteuer weist bereits darauf hin, dass es sich nicht um eine dauerhaft zu erhebende Zwangsabgabe handeln sollte. Unter den aktuellen Bedingungen ist eine Befristung der dBSt und der MWST gestützt auf die Punkte 2 und 3 hingegen nicht zu rechtfertigen. Denn sowohl die dBSt als auch die MWST nehmen eine bedeutende Stellung im Budget des Bundes ein, wobei die Bedeutung in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen hat. Auch für die Kantone sind die Einnahmen wichtig, da diese zurzeit 17 % der Einnahmen aus der dBSt erhalten. Darüber hinaus sind die Einnahmen aus der MWST teilweise langfristig zweckgebunden. Eine Abschaffung dieser Steuern ohne gleichwertigen Ersatz ist ausgeschlossen, wenn die Bundesaufgaben im bisherigen Umfang weitergeführt werden sollen.

Der Einsatz von Befristungsklauseln vermag auch als Gegengewicht zu einem Bürokratieaufbau (Punkt 4) nicht zu überzeugen. Durch die Befristung werden immer wieder Ressourcen gebunden, um das Gesetzgebungsverfahren vorzubereiten und durchzuführen. Die Befristung dieser beiden Steuern erzeugt somit einen – wenn auch überschaubaren – bürokratischen Mehraufwand.

Für eine Befristung spricht dagegen, dass sie grundsätzlich ein geeignetes Instrument ist, um die Ausgabenfreudigkeit des Staates zu dämpfen. Allerdings existieren auf Bundesebene bereits verschiedene Mechanismen wie die Schuldenbremse, in der BV verankerte Höchstsätze für die dBSt und MWST, die abschliessende Aufzählung der Besteuerungsbefugnisse des Bundes in der BV und der automatische Ausgleich der kalten Progression, die ein solches Verhalten effektiv dämpfen.

Das gewichtigste Argument zugunsten einer Befristung ist, dass es unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten nützlich ist, sich von Zeit zu Zeit grundsätzliche Gedanken zur Finanzordnung und zum Steuersystem zu machen (Punkt 6). Um Reformen zu einzelnen Details einer Steuer anzustossen, bedarf es keiner Befristung. Eine Befristung ist aber ein geeignetes Instrument, um die grundsätzliche Notwendigkeit einer Steuer oder aber die Ausgestaltung der Steuerstruktur zu diskutieren. Dies impliziert, dass der Gesetzgeber die bestehende Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen über alle staatlichen Ebenen hinweg periodisch einer kritischen Prüfung unterzieht.

Wägt man die einzelnen Vor- und Nachteile gegeneinander ab, so kann die Befristung von Steuern vorteilhaft sein, wenn man dem Argument einer direkt-demokratischen Rückkopplung ein hohes Gewicht zuspricht und den bestehenden Automatismen zur Begrenzung der Staatstätigkeit misstraut.

3.2 Aufhebung der Übergangsbestimmung zur Biersteuer

[Art. 196 Ziffer 15 BV](#) sieht vor, dass die Biersteuer bis zum Erlass eines Biersteuergesetzes «nach bisherigem Recht» (damals: ein vollmachtenrechtlicher Bundesratsbeschluss) zu erheben sei. Mit Einführung des [Bundesgesetzes über die Biersteuer vom 6. Oktober 2006 \(BStG\)](#) auf den 1. Juli 2007 ist diese Übergangsbestimmung zur Biersteuer hinfällig geworden.

3.3 Vernehmlassungsergebnis

In der Vernehmlassungsvorlage zur NFO 2021 hatte der Bundesrat eine Aufhebung der Befristung der dBSt und MWST vorgeschlagen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gingen insgesamt 57 Stellungnahmen ein. Eine grosse Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wünschte sich, die Vorlage nicht mit inhaltlichen Ergänzungen zu überladen. Kein Teilnehmer äusserte eine ablehnende Haltung gegen die Aufhebung der Übergangsbestimmung bei der Biersteuer. Kontrovers wurde dagegen die Haltung bezüglich der in der Vernehmlassungsvorlage favorisierten Aufhebung der Befristung der dBSt und MWST diskutiert.

Wenngleich sich fast alle Kantone und immerhin die Hälfte der Verbände für eine Aufhebung der Befristung aussprachen, hätte diese wohl keine Mehrheit im Parlament gefunden. Aus diesem Grund sprach sich der Bundesrat – entgegen der Vernehmlassungsvorlage – für eine befristete Weiterführung der beiden Steuern bis zum 31. Dezember 2035 aus.

3.4 Umsetzung

Zur Umsetzung der NFO 2021 bedarf es einer Teilrevision der BV. Der entsprechende Erlass unterliegt dem obligatorischen Referendum ([Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV](#)). Die Volksabstimmung hierzu wurde am 4. März 2018 durchgeführt.

Die Verfassungsänderung soll am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Hinsichtlich des Vollzugs werden durch die NFO 2021 keine Änderungen hervorgerufen, sodass die Kantone weiterhin für den Bezug der dBSt zuständig sein werden und die Verwaltungshoheit bei der MWST unverändert bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) liegen wird.

4 AUSWIRKUNGEN

4.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Eine Nichtverlängerung der dBSt und MWST hätte gravierende Folgen, da mehr als 60 % der Bundessteuereinnahmen betroffen wären. Ohne diese Einnahmen könnte der Bund seine Aufgaben nicht im bisherigen Umfang weiterführen. Auch die kantonalen Aufgaben könnten bei einer Nichtverlängerung in der jetzigen Form nicht mehr weitergeführt werden, da die Kantone an den Einnahmen der dBSt beteiligt sind. Die Verlängerung der Befristung bei der dBSt und der MWST geht weder beim Bund noch bei den Kantonen und Gemeinden mit finanziellen Auswirkungen einher. Es wird lediglich der steuerliche Status quo fortgeschrieben.

4.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Verlängerung der Befristung der beiden Haupteinnahmequellen des Bundes hat keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

5 PARLAMENTARISCHE VERHANDLUNGEN UND VOLKS- ABSTIMMUNG

Am 22. Juni 2016 hat der Bundesrat die Botschaft zur NFO 2021 ([16.053](#)) verabschiedet (siehe [Medienmitteilung](#)).

Der Nationalrat hat am 15. Dezember 2016 dem Antrag des Bundesrats über eine befristete Weiterführung der dBSt und MWST bis 2035 zugestimmt.

Am 30. Mai 2017 hat sich der Ständerat dem Nationalrat angeschlossen und die Vorlage einstimmig angenommen.

In den Schlussabstimmungen vom 16. Juni 2017 wurde der Bundesbeschluss über die NFO 2021 von den Eidgenössischen Räten angenommen.

Am 9. Januar 2018 hat Bundesrat Ueli Maurer an einer Medienkonferenz die Argumente des Bundesrats zugunsten einer Annahme der NFO 2021 dargelegt. Mit der Verfassungsänderung werde sichergestellt, dass der Bund seine beiden wichtigsten Einnahmenquellen, die dBSt und die MWST, auch in Zukunft erheben könne (siehe [Medienmitteilung](#)).

Die NFO 2021 ([16.053](#)) wurde in der **Volksabstimmung** vom 4. März 2018 von 84,1 % der Stimmen sowie allen Kantonen angenommen.

6 ANHANG

Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021 vom 16. Juni 2017

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 2016¹, beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 196 Ziff. 13, 14 Abs. 1 und 15

13. Übergangsbestimmung zu Art. 128 (Dauer der Steuererhebung)

Die Befugnis zur Erhebung der direkten Bundessteuer ist bis Ende 2035 befristet.

14. Übergangsbestimmung zu Art. 130 (Mehrwertsteuer)

1 Die Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist bis Ende 2035 befristet.

15. Übergangsbestimmung zu Art. 131 (Biersteuer)

Aufgehoben

II

1 Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

* * * * *

¹ BBI 2016 6221