



# **Vernehmlassungsvorlage zum Bundesbeschluss über die neue Finanz- ordnung 2021**

## **Erläuternder Bericht**

vom 24. Juni 2015

---

---

## Übersicht

***Mit der neuen Finanzordnung 2021 (NFO 2021) sollen die beiden Haupteinnahmequellen Mehrwertsteuer (MWST) und direkte Bundessteuer (DBST) gesichert werden. Die auf 2020 terminierte Befristung der Erhebung der MWST und der DBST soll deshalb aufgehoben werden. Dies würde es dem Bund erlauben, die beiden Steuern permanent zu erheben. Die NFO 2021 setzt sich somit für die Kontinuität der Steuerpolitik ein, ein Umbau des Steuersystems wird mit dieser Vorlage nicht bezweckt.***

*Mit der NFO 2021 soll die Befristung bei der MWST und der DBST aufgehoben werden. Dies würde es dem Bund erlauben, die beiden Steuern permanent erheben zu können. Dazu ist es notwendig, Artikel 196, Ziffer 13 und Ziffer 14 Absatz 1 aus den Übergangsbestimmungen der BV zu streichen. Mit diesen Änderungen können die beiden Haupteinnahmequellen des Bundes dauerhaft sichergestellt werden.*

*Eine Aufhebung der Befristung wäre mit einigen Vorteilen verbunden, da eine Befristung aufgrund der grossen Bedeutung der beiden Steuern für den Bundeshaushalt nicht mehr plausibel erscheint, die Aufgaben des Bundes ohne Weiterführung der beiden Steuern nicht mehr wahrgenommen werden könnten, in der Vergangenheit kein „Reformstau“ bei beiden Steuern zu konstatieren war und Reformen nicht mehr zu willkürlichen Zeitpunkten angestossen würden.*

*Die Befristung ist kein geeignetes Instrument zur Begrenzung der Staatstätigkeit. Diese kann mit anderen Mitteln – beispielsweise mit Hilfe der Schuldenbremse, mit den weiterhin in der BV verankerten Höchstsätzen bei der DBST und MWST, mit der in der BV abschliessenden Aufzählung der Bundessteuern und mit dem Ausgleich der kalten Progression – begrenzt werden.*

*Neben der Aufhebung der Befristung der DBST und der MWST soll noch eine hinfällige Übergangsbestimmung zur Erhebung der Biersteuer (Art. 196 Ziff. 15 BV) ebenfalls gestrichen werden.*

*Da die Vorlage eine Verfassungsänderung beinhaltet, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>4</b>
1.1 Ausgangslage	4
1.1.1 Handlungsbedarf	4
1.1.2 Geschichte und Aufbau der Finanzordnung	4
1.1.3 Die bestehende Finanzordnung	7
1.1.3.1 Die Bundeseinnahmen	7
1.1.3.2 Das schweizerische Steuersystem im internationalen Vergleich	8
1.2 Die beantragte Neuregelung	14
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	14
1.3.1 Aufhebung der Befristung	14
1.3.2 Aufhebung einer Übergangsbestimmung	17
1.3.3 Verzicht auf zusätzliche Reformelemente	17
1.4 Abgrenzung zu anderen Reformprojekten	17
<b>2 Erläuterungen zu den neuen Verfassungsbestimmungen</b>	<b>18</b>
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>18</b>
3.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	18
3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	18
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates</b>	<b>19</b>
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>19</b>
5.1 Verfassungsmässigkeit	19
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19
5.3 Erlassform	19
 Anhang	 20

# Erläuternder Bericht

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Die Haupteinnahmequellen des Bundes – die DBST und die MWST – sind bis Ende des Jahres 2020 befristet. Die NFO 2021 muss deshalb die betreffenden Verfassungsbestimmungen ablösen und die Bundesfinanzen einnahmenseitig für die Zeit nach 2020 auf eine neue Verfassungsgrundlage stellen.

Artikel 196 Ziffer 15 BV enthält eine Übergangsbestimmung zur Erhebung der Biersteuer, die seit dem Inkrafttreten des Biersteuergesetzes vom 6. Oktober 2006<sup>1</sup> hinfällig geworden ist.

#### 1.1.1 Handlungsbedarf

Ohne eine Änderung der BV können die DBST und MWST ab 2021 nicht mehr erhoben werden. Die NFO 2021 setzt sich für die Fortführung des steuerpolitischen Status quo ein und beinhaltet lediglich die Aufhebung der Befristung bei der MWST und DBST sowie die Nachführung der BV. Die Nachführung der BV erlaubt es, hinfällige Übergangsbestimmungen zu streichen. Mit der Aufhebung der Befristung bei der MWST und DBST erhält der Bund die Befugnis, beide Steuern ab 2021 permanent erheben zu dürfen. Ein Umbau des Steuersystems wird mit dieser Vorlage nicht bezweckt.

#### 1.1.2 Geschichte und Aufbau der Finanzordnung

##### *Entstehung der Finanzordnung und der Befristung von MWST/DBST*

Vor dem Ersten Weltkrieg erzielte der Bund seine Einnahmen fast ausschliesslich durch Zölle. Die erste direkte Steuer auf Bundesebene war die Kriegssteuer im 1. Weltkrieg. Sie wurde in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 mit grossem Mehr angenommen und einmalig erhoben (1916/1917).

Bereits 1918 gab es einen Versuch, eine dauerhafte allgemeine Einkommens- und ergänzende Vermögenssteuer einzuführen. Die Volksinitiative der sozialdemokratischen Partei wurde jedoch abgelehnt. Vom Volk angenommen wurde hingegen die Erhebung einer ausserordentlichen Kriegssteuer (1921-1932).

In der Folge der Weltwirtschaftskrise wurde ab 1934 eine eidg. Krisenabgabe erhoben. Die Bundesversammlung griff dafür zum nicht verfassungsmässigen Notrecht in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses. Dieser war bis 1937 befristet, wurde jedoch zweimal verlängert: in einer ersten Runde vom Parlament (bis 1938) und danach durch das Volk. Auf dieser Basis erliess das Parlament am 30. September 1938 den Bundesbeschluss über die Durchführung der Übergangsordnung des

<sup>1</sup> AS 2007 2895

Finanzhaushaltes (Finanzordnung 1939-1941), der im Wesentlichen das bisherige Fiskalnotrecht übernahm.

1940 führte der Bundesrat, auf Basis der ihm erteilten ausserordentlichen Vollmachten, erneut eine Kriegssteuer, die sogenannte Wehrsteuer ein. Gleichzeitig verlängerte er die Finanzordnung 1939-1941 bis Ende 1945, und später bis 1949. 1941 wurde die Warenumsatzsteuer eingeführt. Die Wehrsteuer und die Warenumsatzsteuer wurden auch nach dem 2. Weltkrieg weitergeführt.

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 direkte Bundessteuer umbenannt. 1995 wurde die Warenumsatzsteuer durch die MWST abgelöst.

Seit 1959 wurden mehrere Anläufe unternommen, die verfassungsmässige Befristung der beiden wichtigsten Bundeseinnahmen aufzuheben. Drei Mal wurden die entsprechenden Bundesbeschlüsse jedoch in der Volksabstimmung verworfen: am 12. Juni 1977, am 20. Mai 1979 und am 2. Juni 1991. Seitdem ist die Aufhebung der Befristung nicht mehr zur Abstimmung gelangt.

### *Entstehung der aktuellen Finanzordnung 2007*

Am 9. Dezember 2002<sup>2</sup> verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur neuen Finanzordnung (NFO). Im Zentrum der Vorlage stand die Aufhebung der Befristung für die Erhebung der DBST und der MWST. Ausserdem wurde die Aufhebung des MWST-Sondersatzes für Beherbergungsleistungen vorgeschlagen. Die Nachführung der BV beinhaltetete

- die Aufhebung der Kapitalsteuer für juristische Personen, nachdem sie auf Gesetzesstufe bereits abgeschafft worden war;
- die Anpassung des Höchstsatzes der Gewinnsteuer für juristische Personen von 9,8 Prozent auf den geltenden Satz von 8,5 Prozent;
- die befristete Verbilligung der Krankenkassenprämien aus den Mitteln der MWST zur Entlastung unterer Einkommenschichten in Höhe von 5 Prozent des nicht zweckgebundenen MWST-Ertrags. Diese Mittelzuweisung war schon vorher in den Übergangsbestimmungen geregelt.

Bereits in der Vernehmlassung war deutlich geworden, dass die Aufhebung der zeitlichen Befristung von MWST und DBST sowie die Abschaffung des MWST-Sondersatzes für Beherbergungsleistungen auf Opposition stossen würden. Dies bestätigte sich in der parlamentarischen Beratung, in welcher der Ständerat an der Befristung festhielt und den MWST-Sondersatz bis nach 2007 verlängerte. Schliess-

<sup>2</sup> BBl 2003 1531

lich wollte der Ständerat die Verbilligung der Krankenkassenprämien auch in das Dauerrecht übernehmen, nicht wie vom Bundesrat vorgeschlagen in die Übergangsbestimmungen. Der Nationalrat folgte im Wesentlichen dem Ständerat.

In den Schlussabstimmungen vom 19. März 2004 wurde der Bundesbeschluss über die NFO 2007 (02.078) mit den folgenden Eckpunkten angenommen:

- **MWST/DBST:** Die Erhebung von MWST und DBST bleibt zeitlich begrenzt und wird bis Ende 2020 verlängert.
- **Gewinnsteuer (DBST):** Für die Steuer auf dem Reinertrag der juristischen Personen gilt ein Höchstsatz von 8,5 Prozent.
- **Kapitalsteuer (DBST):** Die Steuer auf dem Kapital und auf den Reserven der juristischen Personen wird aufgehoben.
- **MWST:** Der Normalsatz bleibt als Höchstsatz verankert, der reduzierte Satz als Mindestsatz.
- **MWST:** Der Gesetzgeber kann für die Besteuerung der Beherbergungsleistungen einen Satz festlegen, der zwischen dem reduzierten Satz und dem Normalsatz liegt.
- **MWST:** 5 Prozent des nicht zweckgebundenen Ertrags werden für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zu Gunsten unterer Einkommensschichten verwendet, sofern nicht durch Gesetz eine andere Verwendung zur Entlastung unterer Einkommensschichten festgelegt wird.

In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurde die NFO von 73,8 Prozent der Stimmenden und von fast allen Kantonen angenommen. Die NFO trat wie die Verlängerung des MWST-Sondersatzes für Beherbergungsleistungen (05.428) am 1. Januar 2007 in Kraft.

### *Aufbau der Finanzordnung*

Die Finanzordnung ist im dritten Kapitel der BV beschrieben. Es umfasst die Artikel 126-135 der BV und lässt sich in mehrere Teile untergliedern:

- **Haushaltführung (Art. 126 BV):** Art. 126 BV gibt vor, dass die Ausgaben und Einnahmen des Bundes auf Dauer im Gleichgewicht zu halten sind. Kurzfristig sind Defizite zulässig, aber Mehrausgaben sind in den Folgeperioden zu kompensieren. Die im Jahr 2001 durch Bundesversammlung und Volksabstimmung beschlossene Schuldenbremse ist eine Ausgabenregel, da sich die Ausgaben des Bundes an den prognostizierten Einnahmen zu orientieren haben. Die Details der Schuldenbremse sind im Finanzhaushaltsgesetz geregelt.<sup>3</sup>
- **Grundsätze der Besteuerung (Art. 127 und 129 BV):** Nach Artikel 127 Absatz 2 BV hat eine Besteuerung nach den Grundsätzen der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erfolgen. In Artikel 129 BV wird die formelle Harmonisierung der Erhebung der direkten Steuern geregelt.

<sup>3</sup> Art. 13-18 FHG; SR 611.0

- **Steuern und Zölle des Bundes (Art. 128, 130–133 und 196–197 BV):** Dieser Bereich enthält eine abschliessende Aufzählung der Bundessteuern und Zölle (Art. 128, 130, 131, 132 und 133 BV) sowie die Übergangsbestimmungen zu einzelnen Steuern (Art. 196–197 BV). In den Übergangsbestimmungen sind u.a. die Befristung der MWST (Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 BV) und der DBST (Art. 196 Ziff. 13 BV) geregelt.
- **Föderale Ordnung (Art. 134–135 BV):** Die Besteuerungskompetenzen im Verhältnis zu den Kantonen sind in Artikel 134 BV geregelt. Artikel 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.

### 1.1.3 Die bestehende Finanzordnung

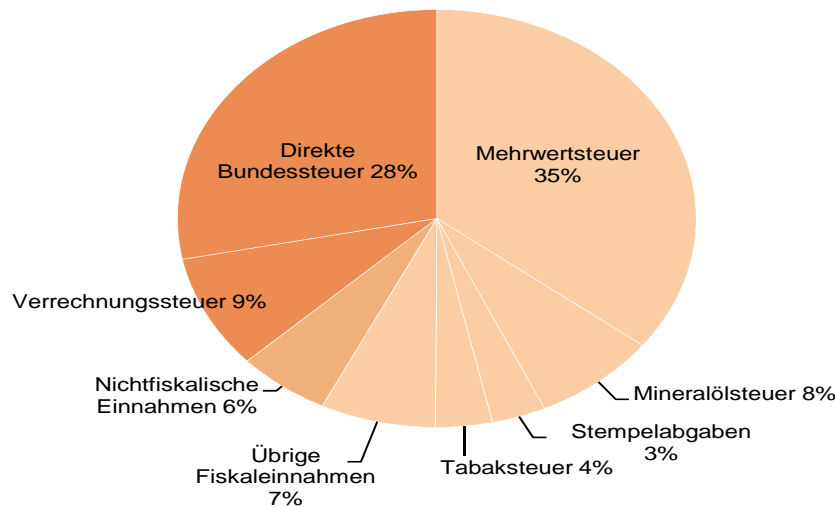
#### 1.1.3.1 Die Bundeseinnahmen

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 (Abbildung 1). Die Kompetenz zur Erhebung dieser Steuern ist in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung auf 2020 befristet. Aufgrund ihrer fiskalischen Bedeutung steht die grundsätzliche Erhebung dieser beiden Steuern jedoch ausser Frage.

Neben der befristeten Erhebung der beiden Steuern sind dem Bund weitere Schranken auferlegt, da in der Bundesverfassung auch Höchstsätze bei der DBST und der MWST verankert sind. Erstere betragen maximal 11,5 Prozent des steuerbaren Einkommens für natürliche Personen (Art. 128 Ziff. 1a BV) und 8,5 Prozent des Reinertrags der juristischen Personen (Art. 128 Ziff. 1b BV). Der Normalsatz der MWST beläuft sich befristet bis zum 31. Dezember 2017 auf 8 Prozent. (Art. 130 Ziff. 1 sowie Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e und Ziff. 14 Abs. 2 Bst. a BV; Art. 25 Abs. 1 Mehrwertsteuergesetz, SR 641.20).

Abbildung 1: Aufteilung der Einnahmen des Bundes im Jahr 2014



Quelle: EFD

### 1.1.3.2 Das schweizerische Steuersystem im internationalen Vergleich

#### *Die föderalistische Struktur*

Im Vergleich zu vielen anderen Staaten zeichnet sich das schweizerische Steuersystem durch eine ausgeprägte, durch den Föderalismus bedingte, Dezentralisierung aus. Der Bund teilt sich mit den Kantonen und Gemeinden das Recht, auf dem Einkommen der natürlichen Personen sowie auf dem Reinertrag der juristischen Personen Steuern zu erheben. Der Bund kann keine anderen Steuern erheben als diejenigen, welche ihm ausdrücklich in der BV zugewiesen sind.

Ausfluss der föderalistischen Struktur ist ein beachtlicher Dezentralisierungsgrad bei den Steuereinnahmen, da sowohl die Kantone als auch die Gemeinden über Einnahmekompetenzen verfügen. In eher zentralistisch ausgerichteten Ländern wie etwa Frankreich ist die Ebene der Gliedstaaten dagegen unbedeutend (siehe Abbildung 2). Auf den ersten Blick scheint das schweizerische Steuersystem hinsichtlich seines Dezentralisierungsgrads dem deutschen zu ähneln. In Deutschland herrscht aber ein Verbundsystem bei der Mehrwert-, Einkommens- und Gewinnsteuer vor, welches die Gesetzgebungshoheit der nachgeordneten Staatsebenen im Bereich der Besteuerung stark einschränkt.<sup>4</sup> Demgegenüber haben in der Schweiz Kantone und Gemeinden nicht nur Ertrags- sondern auch Gesetzgebungskompetenzen. Die ausgeprägte Ausgabenautonomie der Kantone und Gemeinden geht also mit einer

<sup>4</sup> Die deutschen Länder haben lediglich bei der Handänderungssteuer ein Satzrecht; die Gesetzgebungskompetenz deutscher Gemeinden erstreckt sich im Wesentlichen auf die Gewerbesteuer und die Liegenschaftssteuer.

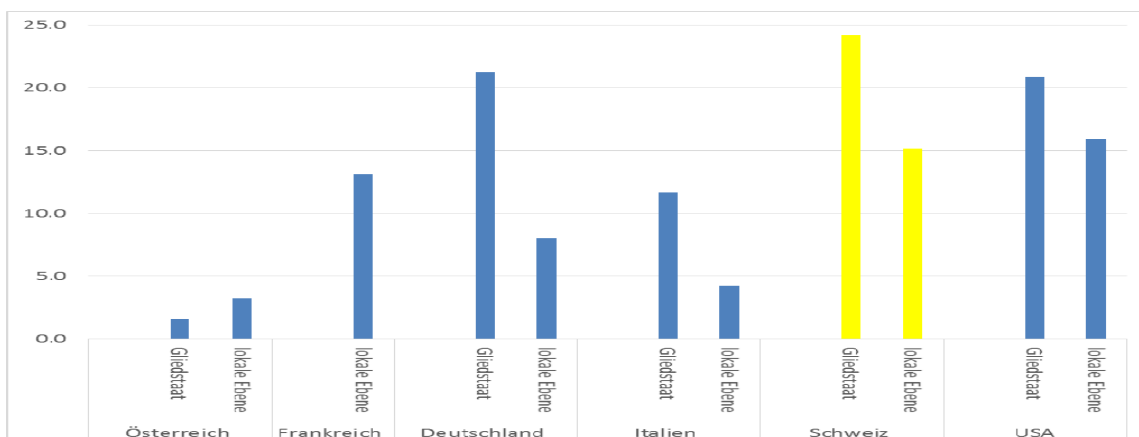


Gesetzgebungskompetenz bei den Einnahmen einher. Deshalb besteht in der Schweiz eine Kongruenz von Einnahmen- und Ausgabenautonomie.

Von dieser Autonomie machen die Kantone Gebrauch, um direkte Steuern oder andere Steuern und Abgaben zu erheben, sofern diese nicht dem Bund vorbehalten sind. Die Kompetenzen der Gemeinden zur Erhebung von Steuern sind in der jeweiligen Kantonsverfassung geregelt. Der Bund muss bei der Einkommens- und Gewinnsteuer seine Steuerkompetenz mit den Kantonen und Gemeinden teilen. Die DBST, die sowohl auf die Gewinne der juristischen Personen als auch auf das Einkommen der natürlichen Personen erhoben wird, fließt dem Bund zu, wobei die Kantone mit derzeit 17 Prozent an den Einnahmen der DBST beteiligt werden. Der Ertrag aus der MWST fließt hingegen vollständig dem Bund zu.

Aufgrund der ausgeprägten Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden ist ein Steuerwettbewerb um mobile Steuerzahler möglich. Innerhalb des föderalen Systems nimmt die DBST aber die Funktion eines wichtigen Korrektivs ein, da sie Steuerpflichtige mit niedrigen Einkommen nicht erfasst und einen stark progressiven Tarifverlauf aufweist. Aufgrund dieser Charakteristika der DBST beteiligen sich, trotz des ausgeprägten Steuerwettbewerbs in der Schweiz, besonders leistungsfähige Steuerpflichtige überproportional stark an der Finanzierung des Staates.

Abbildung 2: Fiskalische Dezentralisierung in ausgewählten OECD-Ländern in Prozent der gesamten Fiskaleinnahmen



Quelle: OECD

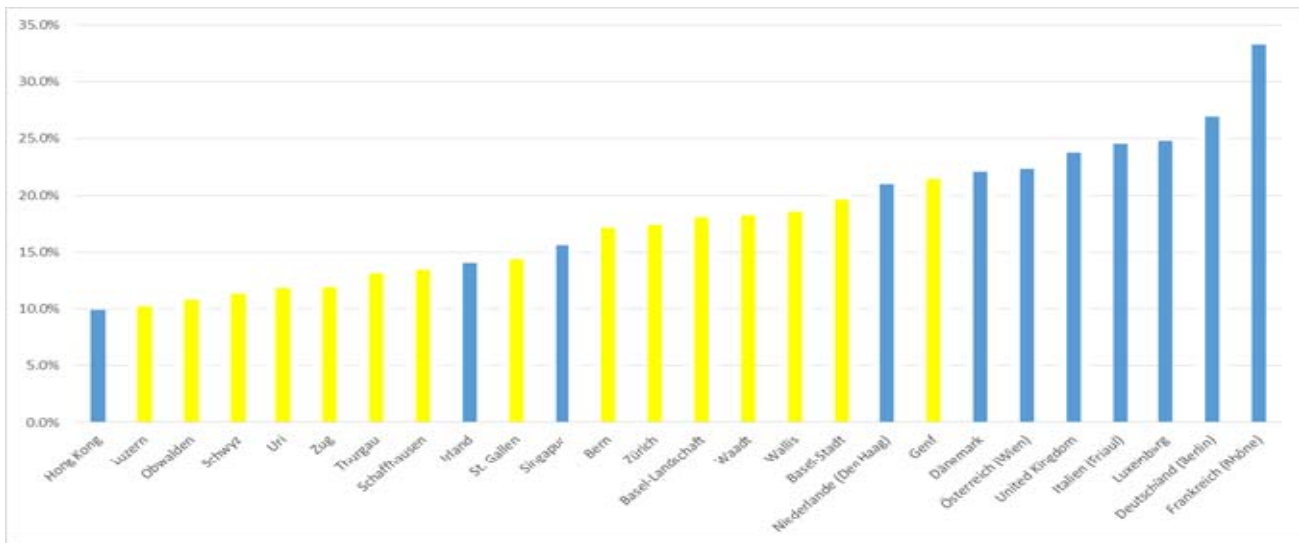
### Gewinnsteuer

Abbildung 3 zeigt für 15 Kantone und 11 Länder die effektive Durchschnittsbelastung durch die Gewinnsteuer unter Einschluss aller staatlichen Ebenen für das Jahr 2013.<sup>5</sup> Einige Kantone weisen international attraktive Gewinnsteuerbelastungen aus und auch höher besteuerte Kantone befinden sich international im Mittelfeld. In der Summe werden im internationalen Vergleich die Gewinne der juristischen Personen in der Schweiz vergleichsweise moderat besteuert.

<sup>5</sup> Anders als bei statutarischen Steuersätzen, fließt bei effektiven Durchschnittssteuersätzen auch die Bemessungsgrundlage in die Berechnung ein. Effektive Durchschnittssteuersätze können somit ein detaillierteres Bild von der Steuerbelastung juristischer Personen liefern als ein reiner Vergleich der statutarischen Steuersätze.

Nicht berücksichtigt ist in Abbildung 3, dass viele Länder, darunter auch die Schweiz, für bestimmte mobile Konzernfunktionen eine besonders niedrige Steuerbelastung anbieten. Mit dem Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreform III) sollen diese Steuerregimes aufgegeben werden. Bei Umsetzung des Gesetzes soll jedoch ein neues steuerlich attraktives Umfeld für mobile Konzernfunktionen geschaffen werden. Das Ziel einer Stärkung der Standortattraktivität wird unter Wahrung der Nebenbedingungen einer breiten internationalen Akzeptanz der Reformmassnahmen sowie deren finanzielle Ergiebigkeit verfolgt.

Abbildung 3: Effektive Durchschnittssteuersätze für ausgewählte Kantone und Länder bei der Gewinnsteuer im Jahr 2013



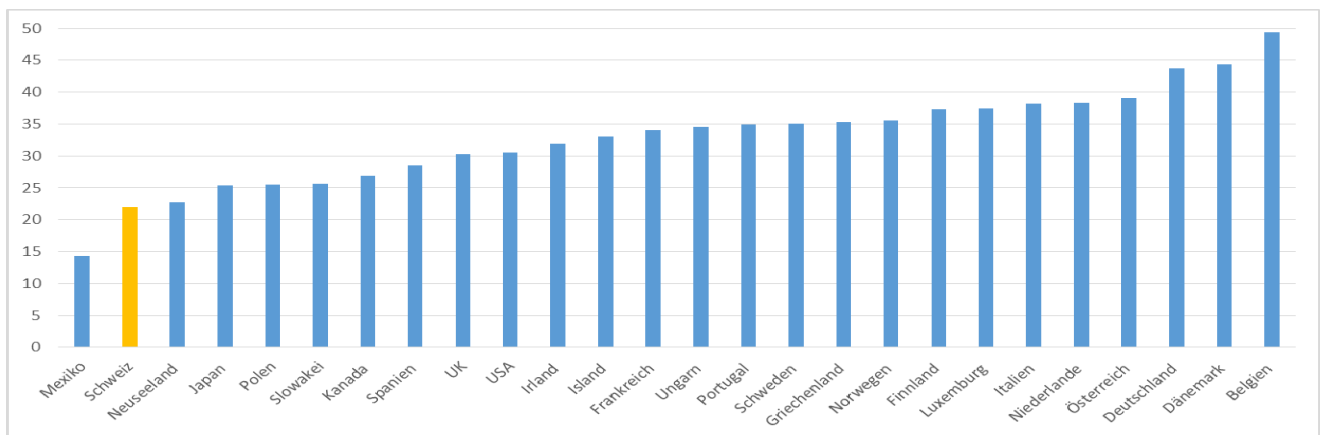
Quelle: BAK Basel / Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

### Natürliche Personen

Auch bei den natürlichen Personen befindet sich die Schweiz international in der Spitzengruppe. Die Abgabenbelastung in Abbildung 4 dokumentiert die Situation im Kanton Zürich für einen ledigen Arbeitnehmer, der 167 Prozent des Durchschnittslohns verdient, und beinhaltet neben der Belastung mit Einkommenssteuer auch die Arbeitnehmerbeiträge zur AHV und ALV.

Einschränkend ist allerdings zu erwähnen, dass in den Daten zur durchschnittlichen Abgabenbelastung die Ausgaben für die Krankenversicherungsprämien sowie für die zweite Säule nicht berücksichtigt sind, während in einer Mehrheit der OECD-Länder diese Beiträge in den Daten enthalten sind. Selbst wenn man diese beiden Grössen einbeziehen würde, wäre die Abgabenbelastung für einen überdurchschnittlich verdienenden Arbeitnehmer in Zürich bei einem OECD-weiten Vergleich aber immer noch unterdurchschnittlich. Für einen überdurchschnittlich verdienenden Arbeitnehmer wiegt die Abgabenbelastung in Österreich, Deutschland, Dänemark und Belgien am stärksten. In der Schweiz kommen die Spitzensteuersätze der Einkommenssteuer dagegen erst bei sehr hohen Einkommen zum Tragen.

Abbildung 4: Abgabenbelastung eines Alleinstehenden in 2013 (167 Prozent des Durchschnittslohns; in Prozent des Bruttolohns)



Quelle: OECD

Dies gilt auch für ein verheiratetes Einverdiener Ehepaar mit zwei Kindern und einem durchschnittlichen Einkommen. Einzig für Arbeitnehmer mit einem sehr hohen Einkommen (von z.B. mehr als 500 000 CHF) zeigt sich ein differenzierteres Bild. Während in Tiefsteuernkantonen die Abgabenbelastung immer noch weit unterdurchschnittlich ausfällt, gehören Kantone mit einem hohen Spitzensteuersatz bei der Einkommenssteuer OECD-weit zu der Gruppe, welche Arbeitnehmer vergleichsweise stark belasten.<sup>6</sup>

Für diesen Effekt sind im Wesentlichen zwei Gründe verantwortlich: Zum einen ist der Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer in einigen Kantonen überdurchschnittlich, d.h. die marginale Steuerbelastung für Hocheinkommensbezieher fällt hoch aus. Zum anderen gibt es in den Schweizer Sozialversicherungen keine Beitragsbemessungsgrenzen,<sup>7</sup> was zu einer Belastung von Arbeitnehmern führt, die weit überdurchschnittlich verdienen, im Gegenzug aber nicht vollumfänglich die Leistungen der Sozialversicherungen in Anspruch nehmen können.

### Steuerstruktur

Abbildung 5 zeigt auf, wie sich die Einnahmen aus Verbrauchssteuern, Sozialversicherungsbeiträgen sowie aus Arbeitnehmereinkommen, Gewinnen und Kapitaleinkommen in Relation zu den gesamten Abgaben aufteilen. Was die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen betrifft, zeigt sich für die Schweiz ein unauffälliges Bild, während sich mitteleuropäische Länder (Österreich, Deutschland, Italien und Frankreich) etwas stärker über Sozialversicherungsbeiträge finanzieren. Augenfalliger ist dagegen der geringere Anteil an den Einnahmen aus Verbrauchssteuern,

<sup>6</sup> Mit der Pauschalbesteuerung existiert allerdings ein Instrument, um diesen Standortnachteil zumindest im Wettbewerb um vermögende (ausländische) Personen zu korrigieren.

<sup>7</sup> Weder bei der ALV noch bei der AHV existieren Beitragsbemessungsgrenzen. Gleichzeitig ist der Bezug von Arbeitslosengeld auf 70% des versicherten Verdienstes (2015: 126 000 Franken) festgeschrieben und die maximale AHV-Rente beträgt im Jahr 2015 28 200 Franken (Ehepaare: 42 300 Franken).

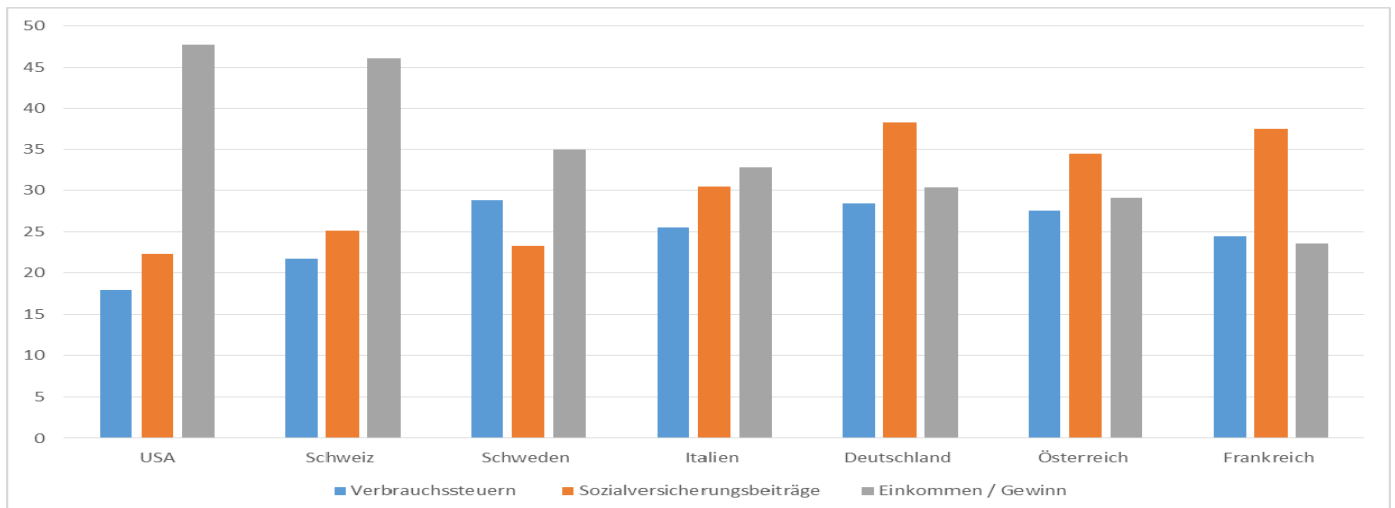
welcher vor allem auf die niedrigen Steuersätze bei der MWST zurückzuführen ist. Spiegelbildlich zum geringen Gewicht der Verbrauchssteuern sind die Einnahmen aus der Einkommenssteuer sowie aus der Gewinnsteuer von juristischen Personen in der Schweiz von grosser Bedeutung. Lediglich in den USA fällt das Gewicht dieser Einnahmenkomponente in etwa gleich hoch aus wie in der Schweiz.

Was die Spar-, Weiterbildungs- und Investitionsanreize betrifft, ist ein Steuersystem, welches ein starkes Gewicht auf Konsumsteuern legt, einem Einkommenssteuersystem überlegen. Unsicher ist dagegen, ob ein Einkommenssteuersystem gegenüber einem Konsumsteuersystem hinsichtlich der Arbeitsanreize günstiger zu beurteilen ist. Unter Verteilungsgesichtspunkten schneidet eine stärkere Gewichtung von einkommensbasierten Steuern dagegen deutlich besser ab, da einkommensorientierte Steuern eine stärker progressive Wirkung entfalten.

Nicht in Abbildung 5 dargestellt sind die Einnahmen aus der Besteuerung von Boden (z.B. Liegenschaftssteuer), Vermögen und Vermögensübertragungen (z.B. Erbschaftssteuer, Handänderungssteuer). Im Vergleich zu den anderen aufgeführten Ländern weisen vermögensbezogene Steuern für die Schweiz eine gewisse Bedeutung auf (wobei nur die Kantone und Gemeinden Vermögenssteuern erheben; die Erträge aus vermögensbezogenen Steuern entsprechen 7,1% der Fiskaleinnahmen im Jahr 2012). Lediglich in den USA und in Frankreich ist die Bedeutung dieser Kategorie ausgeprägter. In den beiden Ländern ist aber die Liegenschaftssteuer der wesentliche Treiber der Einnahmen, während in der Schweiz die Vermögenssteuer der Kantone und Gemeinden mit einem Steueraufkommen von mehr als 5 Milliarden Franken einen beachtlichen Beitrag leistet. Dies ist insofern bemerkenswert, da – abgesehen von Frankreich, Norwegen und Spanien – kein europäisches Land mehr Einnahmen aus einer Vermögenssteuer generiert.

Unter dem Gleichheitsgesichtspunkt ist eine allgemeine Vermögenssteuer einer Liegenschaftssteuer überlegen, da sie – bei lückenloser Ausgestaltung – sämtliche Formen des Vermögens erfasst. Unter optimalsteuertheoretischen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung der zu niedrigen Bewertung von Immobilienvermögen lässt sich die Existenz einer Liegenschaftssteuer aber durchaus rechtfertigen. Vermögenssteuern besteuern – anders als eine Einkommenssteuer – den Sollertrag. Je höher die erzielte Rendite auf das Vermögen ausfällt, desto niedriger fällt die effektive Steuerlast einer Vermögenssteuer aus. Eine Einkommenssteuer hingegen besteuert den Ist-Ertrag. Anders als die Vermögenssteuer entfaltet eine Einkommenssteuer somit keine regressive Wirkung in Bezug auf die erzielte Rendite. Verwendet man das Einkommen als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, entspricht eine Einkommenssteuer dem Leistungsfähigkeitsprinzip, während eine Vermögenssteuer – aufgrund ihres Sollertragscharakters – nur dann dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerecht wird, wenn man das Vermögen als eigenständigen Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit akzeptiert.

Abbildung 5: Steuerstruktur in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2012 (in Prozent der Fiskaleinnahmen)



Quelle: OECD

### Fazit

In der Summe lässt sich festhalten:

- Die Schweiz weist einen hohen Dezentralisierungsgrad auf, der auch – anders als in einigen anderen Föderalstaaten – mit einer ausgeprägten Gesetzgebungskompetenz aller drei Staatsebenen einhergeht.
- Die ausgeprägte Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden bewirkt einen Steuerwettbewerb um mobile Steuerzahler. Der DBST kommt hierbei eine korrigierende Funktion zu, da sie sicherstellt, dass sich auch sehr leistungsfähige Steuerpflichtige angemessen an der Finanzierung des Staates beteiligen.
- Sowohl die Steuerbelastung natürlicher als auch juristischer Personen fällt bei einem Vergleich der OECD-Länder i.d.R. unterdurchschnittlich aus.
- Für sehr gut verdienende Arbeitnehmer gestaltet sich die Situation differenzierter, da – je nach Wohnsitzkanton – die Abgabenbelastung auch überdurchschnittlich ausfallen kann.
- Trotz der vergleichsweise niedrigen Steuerbelastung des Einkommens natürlicher und der Gewinne juristischer Personen ist das Aufkommen aus diesen Steuern gemessen am BIP ergiebig.
- Die Besteuerung von immobilien Bemessungsgrundlagen, Vermögen und Vermögensübergängen trägt in beachtlichem Mass zur Finanzierung der Kantone und Gemeinden bei.

## 1.2 Die beantragte Neuregelung

Mit der NFO 2021 sollen die beiden Haupteinnahmequellen MWST und DBST gesichert werden. Die auf 2020 terminierte Befristung der Erhebung der MWST und der DBST soll deshalb aufgehoben werden. Dies würde es dem Bund erlauben, die beiden Steuern permanent zu erheben. Die NFO 2021 setzt sich somit für die Kontinuität der Steuerpolitik ein, ein Umbau des Steuersystems wird mit dieser Vorlage nicht bezweckt.

Neben der Aufhebung der Befristung der DBST und der MWST soll noch eine hinfällige Übergangsbestimmung zur Erhebung der Biersteuer (Art. 196 Ziff. 15 BV) ebenfalls gestrichen werden.

## 1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

### 1.3.1 Aufhebung der Befristung

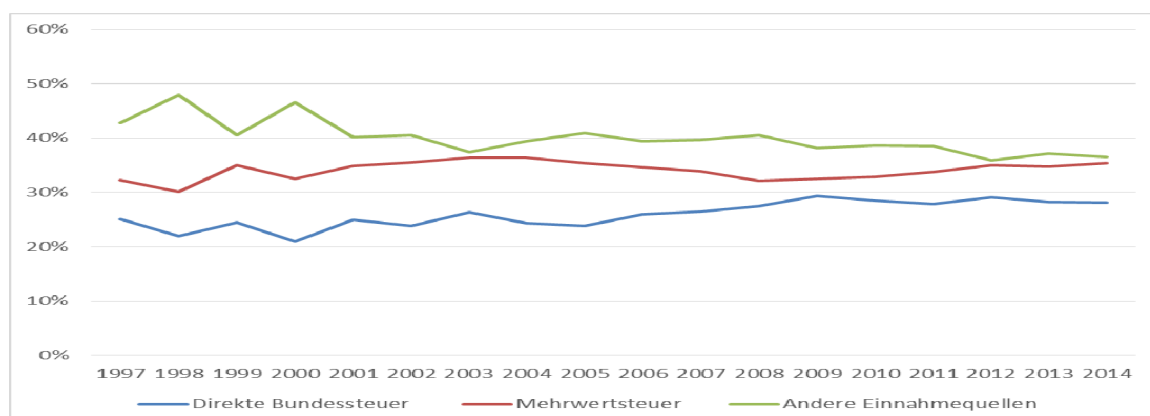
Bisher ist die Erhebung der MWST und DBST immer wieder befristet worden (siehe 1.1.2). Befristungen von Gesetzen bzw. Verfassungsbestimmungen werden nicht nur in der Schweiz angewandt. Die Befürworter von Befristungsklauseln („sunset legislation“) führen folgende Vorteile an:

1. Befristungen sind ein geeignetes Instrument, um auf aussergewöhnliche, aber nur temporär bestehende, Haushaltslagen reagieren zu können.
2. Befristungen erhöhen die Zustimmungsrates, wenn der Nettonutzen einer Massnahme unsicher ist bzw. 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 Förderung des Bürokratieabbaus dienen.

Im Hinblick auf eine Befristung der MWST und der DBST auf Verfassungsebene überzeugen die Argumente der Befürworter allerdings nicht. Die MWST wurde 1995 als Nachfolgerin der seit 1941 erhobenen Warenumsatzsteuer eingeführt, die DBST ging 1983 aus der Wehrsteuer hervor (siehe 1.1.2). Letztere folgte wiederum der Kriegsabgabe bzw. der erstmals 1916 erhobenen Kriegsteuer.

**Befristung aufgrund der Einnahmenbedeutung nicht sachgerecht:** War eine Befristung bei der Einführung durchaus angebracht – der Name „Kriegsteuer“ suggeriert bereits, dass es sich nicht um eine dauerhaft zu erhebende Zwangsabgabe handeln sollte – ist eine Befristung auf Basis der Punkte 2 und 3 nunmehr nicht mehr zu rechtfertigen. Denn sowohl die MWST als auch die DBST nehmen eine bedeutende Stellung im Budget des Bundes ein (siehe 1.1.3.1). Dies war bereits vor etwa 20 Jahren der Fall. Seitdem haben sich die Anteile der DBST und der MWST an den ordentlichen Einnahmen des Bundes von etwas mehr als 55 Prozent im Jahr 1997 auf knapp 64 Prozent im Jahr 2014 weiter erhöht, wobei die DBST rund 28 Prozent, die MWST etwa 35 Prozent der ordentlichen Einnahmen ausmacht (siehe Abbildung 6). Eine Abschaffung dieser Steuern ist ausgeschlossen, wenn die Bundesaufgaben im bisherigen Umfang weitergeführt werden sollen.

Abbildung 6: Entwicklung der DBST und MWST in Prozent der Einnahmen des Bundes



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

**Zweckbindungen der Steuern sind oft auf Dauer angelegt:** Darüber hinaus sind die Einnahmen aus der MWST auch teilweise zweckgebunden. Unbefristet werden die Einnahmen aus

- 1 Mehrwertsteuerprozentpunkt des Normalsatzes, 0,3 Prozentpunkten des reduzierten Satzes und – befristet bis 2017 – 0,5 Prozentpunkten des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen für die AHV reserviert (Art. 130 Abs. 2 und 3 BV sowie Art. 25 Abs. 4 MWSTG).
- 0,1 Prozentpunkten für die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte verwendet (Art 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e BV), wobei die Einnahmen in den Bahninfrastrukturfonds fliessen werden.
- 5 Prozentpunkten des nicht zweckgebundenen Ertrags zur Finanzierung der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung verwendet (Art. 130 Abs. 4 BV).

Mit der Annahme der Volksinitiative „Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur“ (FABI) am 9. Februar 2014 wird von 2018 bis 2030 befristet der Ertrag aus 0,1 Prozentpunkten der Mehrwertsteuer für den Bahninfrastrukturfonds reserviert. Ausserdem sind von 2011 bis 2017 der Normalsatz der MWST um 0,4 Prozentpunkte, der reduzierte Satz um 0,1 Prozentpunkte und der Sondersatz für Beherbergungsleistungen um 0,2 Prozentpunkte zwecks Finanzierung der Invalidenversicherung angehoben (Art. 196 Ziff. 14 Abs. 2 BV). Schliesslich hat sich der Bundesrat in seiner Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020<sup>8</sup> dafür ausgesprochen, eine sich anbahnende Finanzierungslücke in der AHV insbesondere durch eine (zeitlich gestaffelte) unbefristete proportionale Erhöhung der MWST um 1,5 Prozentpunkte zu schliessen. Die erste Erhöhung um 1 Prozentpunkt ist voraussichtlich per 2019 vorgesehen und die zweite Erhöhung um 0,5 Prozentpunkte voraussichtlich per 2027.

<sup>8</sup> BBl 2015 1

In der Summe bedeuten die zahlreichen Zweckbindungen bei der MWST und das finanzielle Gewicht der beiden Steuern, dass ein Wegfall dieser Steuern kein gangbarer Weg ist. Andernfalls wäre die Finanzpolitik asymmetrisch ausgerichtet, da langfristigen Aufgaben befristete Einnahmen gegenüberstünden. Dies würde nicht nur den Bund betreffen, sondern auch die Kantone, da diese derzeit mit 17 Prozent an den Einnahmen aus der DBST beteiligt sind. Sollte die Unternehmenssteuerreform III umgesetzt werden, würde sich gemäss dem Vorschlag des Bundesrates in der Vernehmlassungsvorlage der Kantonsanteil bei der DBST auf 20,5 Prozent erhöhen.

**Steuerreformen würden selten und zu willkürlichen Zeitpunkten angestossen:** Statt auf einen Ersatz der beiden Steuern, könnten die Rechtfertigungen 2 und 3 auch dahingehend interpretiert werden, den Gesetzgeber zu zwingen, sich beim Auslaufen der Befristung Gedanken über etwaige Reformen dieser beiden Steuern zu machen. Wenn dies das Ziel der Befristung ist, dann würden Reformen zu einem willkürlichen Zeitpunkt angestossen. Da die Befristung mehr als ein Jahrzehnt anhält, wäre der Zeithorizont, um eine Reform der beiden Steuern anzustossen, viel zu lange gewählt. Schliesslich würden Reformimpulse nicht nur willkürlich und selten, sondern auch für zwei sehr wichtige und komplexe Steuern zum gleichen Zeitpunkt angestossen. Die Behandlung zahlreicher Detailregelungen zu diesen beiden Steuern in einer Vorlage würde die Komplexität einer Reform spürbar erhöhen.

**Befristungen leisten keinen Beitrag zum Bürokratieabbau:** Der Einsatz von Befristungsklauseln als Massnahme zum Bürokratieabbau (Punkt 4) vermag 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.

**Reformstillstand nicht zu diagnostizieren:** Schliesslich zeigen zahlreiche Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit, dass für beide Steuern kein „Reformstillstand“ zu diagnostizieren ist (siehe Anhang). Wenngleich eine Änderung des steuerlichen Status quo kein Selbstzweck ist, zeigen die zahlreichen Massnahmen, dass das Steuerrecht bei Bedarf angepasst wird und somit prinzipiell keine Notwendigkeit besteht, eine Diskussion über einzelne Steuern durch eine Befristung derselben anzustossen. Schliesslich leistet eine Befristung von Steuern keinen Beitrag zur Klärung von Sachfragen zu einzelnen Steuern, da bei einer Befristung immer die fundamentale Frage, ob es diese Steuer braucht, im Vordergrund stehen wird. Befristungen können ein geeignetes Mittel sein, um eine generelle Befürwortung oder Ablehnung einer Steuer zu eruieren. Wenn die Erhebung einer Steuer aber ausser Frage steht, sind Befristungen kein geeignetes Instrument, um ein Steuersystem innerhalb des vorgegebenen Rahmens zu verändern.

**Effektivere Mechanismen zur Begrenzung der Staatstätigkeit sind vorhanden:** Das gewichtigste Argument zugunsten einer Befristung ist, dass es unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten nützlich ist, sich von Zeit zu Zeit grundsätzliche Gedanken zur Finanzordnung bzw. zum Steuersystem zu machen und auf diesem Weg allenfalls die Ausgabenfreudigkeit des Staates zu dämpfen. Allerdings gibt es in der Schweiz bereits Mechanismen wie die Schuldenbremse, in der BV verankerte Höchstsätze bei der DBST und MWST, die abschliessende Aufzählung der Besteuerungsbefugnisse des Bundes in der BV, den automatischen Ausgleich der kalten



Progression und den Steuerwettbewerb, die ein solches Verhalten effektiver dämpfen als eine zeitliche Befristung. Dass diese Mechanismen tatsächlich wirken, zeigt sich bei einem internationalen Vergleich, denn eine relativ niedrige Steuerbelastung des Einkommens natürlicher Personen und der Gewinne juristischer Personen geht mit einem vergleichsweise hohem Aufkommen aus diesen Steuern einher (siehe 1.1.3.2). Eine Überbesteuerung ist demnach nicht festzustellen und die ausgeprägte Steuerautonomie der drei Staatsebenen leistet einen wertvollen Beitrag, um einer solchen auch in Zukunft entgegenzuwirken.

### **1.3.2 Aufhebung einer Übergangsbestimmung**

Artikel 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 Biersteuergesetzes (vgl. 1.1) ist diese Übergangsbestimmung zur Biersteuer hinfällig geworden.

### **1.3.3 Verzicht auf zusätzliche Reformelemente**

Die Geschichte der Bundesfinanzen zeigt, dass Änderungen der Bundesfinanzordnung in Volksabstimmungen keinen leichten Stand haben. Zahlreiche Finanzvorlagen sind gescheitert, die letzte im Jahr 1991 (siehe 1.1.2). Auch wenn die Gründe für die Ablehnung von Vorlage zu Vorlage verschieden waren, lassen sich doch Lehren aus der Vergangenheit ziehen.

Je mehr Änderungen vorgesehen sind, desto schwerer sind ihre Folgen abzuschätzen. Somit ist es von Vorteil, wenn die NFO 2021 eine überschaubare Anzahl von Neuerungen enthält. Eine Integration spezieller und teilweise voneinander unabhängiger Reformprojekte in eine globale Vorlage NFO 2021 würde die Komplexität des Gesetzgebungs- und Abstimmungsprozesses deutlich erhöhen und eine Ablehnung der Vorlage begünstigen. Eine schlanke Vorlage erhöht die Chancen, von Volk und Ständen angenommen zu werden, da sie Gewähr für Transparenz bietet.

Der vorliegende Entwurf einer NFO 2021 trägt diesen Aspekten Rechnung. Die Änderungen beinhalten weder eine Steuererhöhung noch eine Umverteilung der Steuerlast. Als schlanke Vorlage enthält die NFO 2021 lediglich die Aufhebung der Befristung bei der DBST und MWST und die Streichung einer Übergangsbestimmung. Selbst dieses eng abgesteckte Vorhaben ist ambitioniert, da bereits in der Vergangenheit eine skeptische Haltung von Parlament und Volk und Ständen hinsichtlich einer Aufhebung der Befristung zu beobachten war. In Bezug auf die Haltung des Bundesrates wird die Kontinuität jedoch gewahrt, da das Ziel einer Aufhebung der Befristung der beiden Steuern bereits in der Botschaft zur NFO 2002 festgeschrieben wurde.

## **1.4 Abgrenzung zu anderen Reformprojekten**

Die NFO 2021 bewirkt eine Änderung der BV bezüglich der DBST und der MWST. Sie ist von Projekten abzugrenzen, die Steuerreformen meist ohne eine Änderung der BV anstreben oder angestrebt haben (siehe Anhang). Ein weiterer Unterschied zu diesen Reformprojekten ist, dass es nicht zu einer materiellen Änderung des

Steuerrechts kommt. Im Gegensatz zu diesen Reformprojekten bewirkt die NFO 2021 weder eine Änderung der Bemessungsgrundlage noch eine Änderung des Tarifs bei den tangierten Steuern. Daraus folgt, dass mit der Annahme der NFO 2021 auch keine Wirkungen auf Allokation und Verteilung einhergehen. Lediglich das Fiskalziel wird berührt, da mit der NFO 2021 eine Sicherung der Einnahmehasis bei der DBST und MWST geschaffen werden soll. Die Vorlage weist im Vergleich zum Status quo somit weder Vor- noch Nachteile für einzelne Bevölkerungsgruppen auf, da die Weiterführung und nicht der Umbau des Steuersystems im Vordergrund steht.

## **2 Erläuterungen zu den neuen Verfassungsbestimmungen**

### *Direkte Bundessteuer*

Mit der NFO 2021 soll die Befristung der DBST aufgehoben werden. Dazu ist Artikel 196, Ziffer 13 aus den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung zu streichen. Die Streichung der Übergangsbestimmung bewirkt, dass der Bund befugt ist, die DBST permanent zu erheben.

### *Mehrwertsteuer*

Auch hier ist die Übergangsbestimmung (Artikel 196, Ziff. 14 Abs. 1 BV) in der BV zu streichen. Die Streichung der Übergangsbestimmung bewirkt, dass der Bund befugt ist, die MWST permanent zu erheben.

### *Biersteuer*

Da das Biersteuergesetz vom 6. Oktober 2006 am 1. Juli 2007 in Kraft getreten ist (vgl. 1.1), ist Artikel 196 Ziffer 15 BV hinfällig geworden und kann gestrichen werden.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden**

Die Aufhebung 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.

### **3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Aufhebung der Befristung der beiden Haupteinnahmequellen des Bundes wird keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen zeitigen.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012 über die Legislaturplanung noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die Legislaturplanung angekündigt. Unmittelbarer Auslöser für die Revision der BV ist die Befristung der beiden wichtigsten Einnahmequellen des Bundes. Allerdings bekräftigt der Bundesrat in seiner Botschaft zur Legislaturplanung 2011-2015, einen attraktiven, wettbewerbsfähigen Standort anzustreben, der durch einen gesunden Bundeshaushalt und effiziente staatliche Institutionen gekennzeichnet ist. Die Sicherung der beiden wichtigsten Einnahmequellen des Bundes durch eine Aufhebung der Befristung steht diesen Zielen nicht entgegen und leistet einnahmeseitig einen Beitrag, um den Erfordernissen der Schuldenbremse – wonach über einen Konjunkturzyklus betrachtet die Ausgaben die Einnahmen nicht übersteigen dürfen – gerecht zu werden.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

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 unbefristeter Form gesichert und somit auf eine neue Verfassungsgrundlage gestellt werden.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, entfaltet das europäische Steuerrecht keine unmittelbare Wirkung auf die schweizerische Steuerrechtsordnung und auf die mit der Vorlage vorgesehene Befristung der beiden Haupteinnahmequellen des Bundes. Das gilt sowohl für die DBST als auch für die MWST. Da die Schweiz die in der EU anwendbare Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem<sup>9</sup> nicht übernommen hat, hat diese Richtlinie in der Schweiz keine Gültigkeit. Die Schweiz kann ihr Mehrwertsteuerrecht weiterhin autonom gestalten. Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU berühren die Mehrwertsteuer nur im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe. Im Übrigen gibt es in der EU für den Bereich der direkten Steuern keine eigene Rechtsgrundlage. Die Aufhebung der Befristung der DBST und der MWST steht somit nicht im Widerspruch mit internationalen Verpflichtungen.

### **5.3 Erlassform**

Zur Umsetzung der NFO 2021 bedarf es einer Teilrevision der BV. Die Bundesversammlung unterbreitet Änderungen der BV Volk und Ständen in der Form des Bundesbeschlusses zur Abstimmung (Art. 23 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>10</sup>). Der entsprechende Erlass unterliegt dem obligatorischen Referendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV).

<sup>9</sup> ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1

<sup>10</sup> SR 171.0

## Anhang

Zahlreiche Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit zeigen, dass sowohl für die DBST als auch für die MWST bislang kein „Reformstillstand“ zu diagnostizieren ist. Im Gegenteil: Mehrere Reformprojekte der jüngeren Vergangenheit haben zu Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage und/oder des Steuertarifs geführt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten seit der Einführung der NFO im Jahr 2007 umgesetzten, gescheiterten und geplanten Reformmassnahmen.

*Tabelle 1: Umgesetzte, gescheiterte und geplante Reformprojekte bei der DBST und der MWST seit 2007*

<b>Wichtige umgesetzte Gesetzesvorhaben seit 2007</b>	
<b>DBST</b>	<b>MWST</b>
Am 1. Januar 2008 traten die Sofortmassnahmen (u.a. Erhöhung des Zweitverdienerabzugs; Einführung eines Verheiratetenabzugs) im Bereich der Ehepaarbesteuerung in Kraft.	
Unternehmenssteuerreform II (USR II): Am 1. Januar 2009 traten grosse Teile (u.a. Teilbesteuerung der Dividenden für qualifizierte Beteiligungen; Möglichkeit der Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer) der USR II in Kraft.	
	Am 1. Januar 2010 trat das Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Teil A der Mehrwertsteuerreform) in Kraft, welches mittels zahlreicher technischer Änderungen den Schwerpunkt auf die administrative und steuerliche Entlastung der steuerpflichtigen Unternehmen legte.
Am 1. Januar 2011 traten weitere Teile der USR II (z.B. Besteuerung der Liquidationsgewinne; Kapitaleinlageprinzip) in Kraft.	
Am 1. Januar 2011 trat das Bundesgesetz über die „steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern“ (u.a. Fremdbetreuungsabzug bis maximal 10 100 Franken pro Kind; Erhöhung des Kinderabzugs von 4700 auf 6400 Franken; Elterntarif) in Kraft.	Auf den 1. Januar 2011 wurden die Steuersätze zugunsten der Zusatzfinanzierung der IV befristet erhöht. Bis Ende 2017 betragen der Normalsatz 8 Prozent, der reduzierte Satz 2,5 Prozent und der Sondersatz für Beherbergungsleistungen 3,8 Prozent.
Am 1. Januar 2013 trat das Bundesgesetz über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen in Kraft (u.a. Besteuerung nicht börsenkotierter oder gesperrter Mitarbeiterbeteiligungen erfolgt im Ausübungszeitpunkt).	
Am 1. Januar 2014 trat das Bundesgesetz über die formelle Bereinigung der zeitlichen Bemessung der direkten Steuern bei den	Am 1. Januar 2014 wurde der Sondersatz für Beherbergungsleistungen um 4 Jahre bis

natürlichen Personen in Kraft.	Ende 2017 verlängert.
<b>Gescheiterte Vorhaben seit 2007 (Auswahl)</b>	
<b>DBST</b>	<b>MWST</b>
Am 28. November 2010 wurde die Steuerrechtigkeits-Initiative von Volk und Ständen abgelehnt.	
	Am 21. Dezember 2011 wies der Nationalrat das im Rahmen der Mehrwertsteuerreform Teil B geplante Einheitssatzmodell mit möglichst wenigen Steuerausnahmen an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, ein Zwei-Satz-Modell vorzulegen.
Am 24. November 2013 scheiterte die Volksinitiative „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“ vor Volk und Ständen.	Am 23. September 2013 trat das Parlament auf die Vorlage eines Zwei-Satz-Modells nicht ein.
	Am 28. September 2014 wurde die Initiative „Schluss mit der MWST-Diskriminierung des Gastgewerbes!“ von 71,5 Prozent der Stimmenden und allen Ständen abgelehnt.
Am 8. März 2015 wurde die Volksinitiative Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen abgelehnt.	Am 8. März 2015 wurde die Volksinitiative „Energie- statt Mehrwertsteuer“ abgelehnt.
<b>Wichtige geplante Vorhaben über 2015 hinaus</b>	
<b>DBST</b>	<b>MWST</b>
Unternehmenssteuerreform III (u.a. Abschaffung der Statusgesellschaften, Einführung einer Lizenzbox).	Am 25. Februar 2015 hat der Bundesrat die Botschaft zur Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes verabschiedet. Hauptziel der Revision ist die Elimination der mehrwertsteuerlich bedingten Wettbewerbsnachteile inländischer Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten.
Der Bundesrat empfiehlt die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ zur Annahme.	Am 1. Januar 2018 werden die Mehrwertsteuersätze zur Finanzierung der Bahninfrastruktur befristet bis zum 31. Dezember 2030 um je 0,1 Prozentpunkte angehoben.
	In seiner Botschaft vom 19. November 2014 sieht der Bundesrat proportionale Erhöhungen der Mehrwertsteuersätze um 1 Prozentpunkt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform Altersvorsorge 2020 und um weitere 0,5 Prozentpunkte voraussichtlich im Jahr 2027 vor.