



Andreas Rügger, MLaw
Juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau

Neue Finanzordnung 2021

Am 4. März 2018 wird auf Bundesebene über zwei Vorlagen abgestimmt. Während die Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» in den Medien bereits kontrovers diskutiert wird, bleibt die neue Finanzordnung 2021 praktisch unbeachtet. Wir stellen die neue Finanzordnung 2021 vor. Der Kammervorstand wird zu beiden Vorlagen im Januar 2018 die Parolen fassen.

Die Verfassung gibt dem Bund unter anderem die Kompetenz, die direkte Bundessteuer (DBST), namentlich die Einkommens- und Gewinnsteuer, sowie die Mehrwertsteuer (MWST) zu erheben. Während die MWST ausschliesslich vom Bund erhoben wird, besteuern die Kantone und die Gemeinden ebenfalls das Einkommen der Privatpersonen respektive die Gewinne der Firmen. Die Erhebungskompetenz für die DBST und MWST zu Gunsten des Bundes sind dabei Bestandteil der sogenannten Finanzordnung. Als Finanzordnung bezeichnet man die Verfassungsartikel 126 bis 135. Diese wird noch ergänzt durch sogenannte Übergangsbestimmungen (Art. 196 BV). Die Finanzordnung regelt die wichtigsten Steuergrundsätze. So legt sie beispielsweise fest, dass die Grundzüge einer zu erhebenden Steuer (z. B. Kreis der Steuerpflichtigen, Bemessung der Steuer etc.) immer in einem Gesetz geregelt werden müssen. Die Finanzordnung zählt zudem abschliessend auf, welche Zölle und Steuern der Bund überhaupt erheben darf. Für die DBST und die MWST sieht die Finanzordnung zudem verbindliche Höchststeuersätze vor, die der Bund nicht überschreiten darf. Zudem verpflichtet sie den Bund dazu, für ein ausgeglichenes Budget zu sorgen und sieht zusätzlich eine sogenannte Schuldenbremse vor.

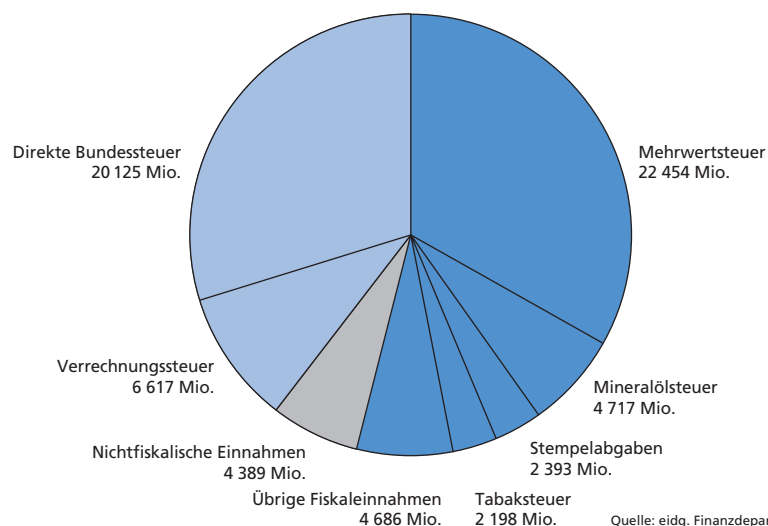
Wie aus der Grafik ersichtlich ist, bilden die MWST und DBST die Haupteinnahmequellen des Bundes und machen zusammen über 60 Prozent der Bundeseinnahmen aus. Konkret fliessen dank den beiden Steuern jährlich über

42 Milliarden in die Bundeskasse. Sie sind deshalb für den Bundeshaushalt und die damit finanzierten Aufgaben von existenzieller Bedeutung (siehe hierzu die Grafik). Zwar werden per 1. Januar 2018 die Mehrwertsteuersätze als Folge des Volks-Nein zur Altersreform 2020 sinken. Trotzdem bleibt die MWST auch zukünftig eine der wichtigsten Einnahmequellen des Bundes.

Befristete Erhebungsbefugnis zu Gunsten des Bundes

Die Erhebungsbefugnis des Bundes für die DBST und MWST ist jedoch mittels Übergangsbestimmungen (Art. 196 Ziffer 13 und 14 BV) bis zum Jahr 2020 befristet. Entsprechend benötigt der Bund eine erneute Steuererhebungserlaubnis, damit er auch zukünftig die besagten Steuern erheben kann. Da die

Aufteilung der Einnahmen des Bundes im Jahr 2015



Fristverlängerung eine Verfassungsänderung notwendig macht, müssen die Stimmbürger am 4. März 2018 darüber abstimmen.

Steuern statt Zölle

Dass die Erhebungsbefugnis für die DBST und MWST befristet ist, hat historische Gründe. Noch bis vor dem Ersten Weltkrieg finanzierte sich der Bund fast ausschliesslich durch Zölle. Die erste eigentliche direkte Bundessteuer war die sogenannte Kriegssteuer im Ersten Weltkrieg. Sie wurde in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 mit grosser Zustimmung angenommen und einmalig in den Jahren 1916/1917 zur Deckung der Kriegskosten erhoben. In den Folgejahren hat der Bund immer wieder eine direkte Steuer unter diversen Namen erhoben, um die steigenden Bundesausgaben zu decken. So erhob dieser beispielsweise in den Jahren 1921 bis 1923 die sogenannte ausserordentliche Kriegssteuer sowie ab 1934 bis 1940 die sogenannte eidgenössische Krisenabgabe.

Die erste eigentliche Finanzordnung wurde vom Parlament schliesslich 1938 beschlossen. Gestützt auf die ihm erteilte ausserordentliche Vollmacht, führte der Bundesrat 1941 die sogenannte Wehrsteuer (ab 1982 direkte Bundessteuer) und 1941 die Warenumsatzsteuer (ab 1995 Mehrwertsteuer) ein. Erst in der Volksabstimmung vom 11. Mai 1958 gelang es schliesslich,

die verschiedenen Einnahmequellen des Bundes, einheitlich in der Verfassung zu verankern. Dadurch erhielt die Finanzordnung erstmalig eine verfassungsrechtliche Grundlage. Bereits damals wurde die Bundeskompetenz durch eine befristete Erhebungsbefugnis sowie steuerliche Höchstsätze bei der Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer begrenzt. Daran hat sich bis heute nichts geändert. So ist denn auch der Versuch des Bundes, die befristete Erhebungskompetenz zu Gunsten einer dauerhaften in der Finanzordnung 2007 zu verankern, gescheitert.

Finanzordnung 2021 sieht weiterhin Befristung vor

Wie die Geschichte zeigt, hatte der Bund seit 1915 immer nur eine zeitlich beschränkte Steuererhebungskompetenz. Mit der Finanzordnung 2021 soll nun einmal mehr die bis ins Jahr 2020 befristete Kompetenz des Bundes zur

«Befristete Erhebungskompetenz hat historische Gründe»

Erhebung der DBST und MWST um weitere 15 Jahre bis 2035 verlängert werden. Gleichzeitig soll die Übergangsbestimmung zur Biersteuer aus der Verfassung gestrichen werden, da diese durch das Inkrafttreten des Biersteuergesetzes vom 6. Oktober 2006 hinfällig geworden ist. Weitere Änderungen sind mit der Vorlage nicht geplant.

Wie bereits bei früheren Abstimmungen zur Finanzordnung, liebäugelte der Bund während der Vernehmlassung erneut damit, die befristete Steuererhebungskompetenz für die DBST und MWST aufzuheben und fortan unbefristet zu erheben. Dabei argumentierte der Bundesrat, dass eine Befristung aufgrund der grossen Bedeutung der beiden Steuern für den Bundeshaushalt nicht mehr plausibel sei und ein allfälliger Wegfall dazu führen würde, dass der Bund seine Aufgaben faktisch nicht mehr wahrnehmen könnte. Zudem beinhalte die Finanzordnung mit der Schuldenbremse, den Höchstsätzen bei DBST und MWST und der abschliessenden

Aufzählung der Steuern und Zölle über ausreichend Instrumente, um den Staat «im Zaum zu halten». Weiter legte der Bundesrat dar, dass eine erneute Befristungsklausel im Endeffekt dazu führe, dass alle paar Jahre ein erneuter Gesetzgebungsprozess angestossen werden müsse, welcher einen – wenn auch überschaubaren – bürokratischen Mehraufwand generiere.

Demgegenüber brachten die «Befristungsbefürworter» in der Vernehmlassung vor, dass die Befristung ein geeignetes Instrument sei, um die Ausgabenfreudigkeit des Staates zu dämpfen. Zudem führe die Befristung dazu, dass der Gesetzgeber die bestehende Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf Bund, Kantone und Gemeinden periodisch kritisch prüfe und allenfalls korrigieren könne. Da Anpassungen an der Finanzordnung (z.B. erneute Befristung) immer mit einer Volksabstimmung verbunden seien, sei die Finanzordnung entsprechend vom Stimmvolk getragen und so direkt-demokratisch legitimiert.

Richtigerweise hat der Bund nach beendetem Vernehmlassungsverfahren auf die Abschaffung der Befristung zugunsten einer erneuten Fristverlängerung bis ins Jahr 2035 verzichtet. In der Folge fand die Vorlage im Parlament denn auch grosse Zustimmung.

FAZIT

Mit der neuen Finanzordnung 2021, erhält der Bund erneut lediglich eine befristete Erhebungskompetenz für die DBST und die MWST. Die Befristung bringt den Vorteil, dass das Steuersystem alle paar Jahre einer kritischen Prüfung durch den Gesetzgeber unterzogen wird und zudem vom Stimmvolk abegesegnet werden muss. Dadurch ist die Finanzordnung direkt-demokratisch abgestützt. Zudem dämpft die befristete Erhebungsbefugnis des Bundes dessen Ausgabenfreudigkeit.