Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

23. Oktober 2026

Aufträge zur Vorlage 26.051 Finanzierung der Rüstungsausgaben der Armee durch Erhöhung des MWST-Satzes

Bericht der Verwaltung an SiK-N und FK-N zu 26.051 - 2026 10 26

1. **Schuldenbremsenkonformität ([redacted])** 1
2. **Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer ([redacted])** 9
3. **Nationale Vermögenssteuer ([redacted])** 10
4. **AIA und Pauschalbesteuerung ([redacted])** 11
5. **Gebundene und ungebundene Ausgaben ([redacted])** 14
6. **Finanzielle Beurteilung Konzeptanträge [redacted] ([redacted])** 15
7. **Zinskosten ([redacted])** 17

Anlässlich ihrer Beratung der Vorlage 26.051 Finanzierung der Rüstungsausgaben der Armee durch Erhöhung des MWST-Satzes hat die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats (SiK-N) der Verwaltung am 12. Oktober 2026 vier Aufträge erteilt. Diese wurden durch die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), das Bundesamt für Justiz (BJ) und die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) bearbeitet. In Abstimmung mit dem federführenden VBS halten die genannten drei Stellen nachfolgend ihre Ergebnisse fest.

Die Finanzkommission des Nationalrats (FK-N) hat in ihrer Beratung der Vorlage vom 16. Oktober 2026 der Verwaltung fünf zusätzliche Aufträge erteilt (Anträge [redacted]). Vier davon werden von der EFV ebenfalls mit vorliegendem Bericht erfüllt; [redacted]

1. Schuldenbremsenkonformität ([redacted])

[redacted] Antrag [redacted]

Auftrag an Verwaltung (BJ)

Der Bundesrat begründet die Schuldenbremsenkonformität des Fonds mit einer Verschuldungsgrenze von 6 Mrd. Fr., einer Rückzahlung aus zweckgebundenen Einnahmen und der Koppelung an die Volksabstimmung zur MWST. Der Ständerat hat alle drei Elemente aufgehoben und zusätzlich das FHG zugunsten des Fonds geändert. Eine rechtliche Abklärung dazu liegt nicht vor.

Die Kommission beauftragt das Bundesamt für Justiz, vor dem Ende der Detailberatung in der Kommission zum Beschluss des Ständerates folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist ein Fonds mit 12 Mrd. Fr. Verschuldung bis 2045 ohne gesicherte zweckgebundene Einnahme mit Art. 126 Abs. 1 und 2 BV vereinbar?

2. Umgeht die Finanzierung über Tresoreriedarlehen die Anforderungen an ausserordentliche Ausgaben nach Art. 126 Abs. 3 und Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV?
3. Ist die fondsspezifische Plafonderhöhung nach Art. 13a und 17e Abs. 1bis FHG mit Art. 126 BV vereinbar, und genügt Art. 60 Abs. 1 BV als Grundlage dafür?

Stellungnahme BJ

1. Ist ein Fonds mit 12 Mrd. Fr. Verschuldung bis 2045 ohne gesicherte zweckgebundene Einnahme mit Art. 126 Abs. 1 und 2 BV vereinbar?

Die *Grundsatzbestimmung* zur Schuldenbremse gibt vor, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält (Art. 126 Abs. 1 BV). Das bedeutet, dass Finanzierungsdefizite respektive eine Neuverschuldung nur temporär erlaubt sind. Daraus ergibt sich eine Stabilisierung der nominellen Bundesschulden über die Zeit.

Die Erhöhung der Verschuldensfähigkeit von 6 auf 12 Mrd. und die Verlängerung der Frist für die Rückzahlung führen dazu, dass ein hohes Risiko besteht, dass es sich aufgrund der Dauer der vorgesehenen Verschuldung nicht länger um eine nur temporäre Verschuldung im Sinne des o.g. Grundsatzes handelt. Je nach Umfang der durch den Fonds aufgenommenen Schulden kann dieser trotz der in Art. 4 Abs. 3 SiFoG vorgesehene gesetzliche Mindesteinlage über einen längeren Zeitraum – also nicht temporär – eine hohe Verschuldung aufweisen.

Zwar hätte auch die Variante Bundesrat eine Verschuldung zugelassen. Diese wäre indessen geringer (tiefere Obergrenze) und für eine kürzere Dauer (bis 2039 statt 2045) gewesen. Wegen der höheren Verschuldungsobergrenze bei einer in etwa gleich hohen gesetzlichen Mindesteinlage ist die Gefahr einer dauerhaften Neuverschuldung im Beschluss des Ständerates höher als im Antrag des Bundesrates. Dies umso mehr im Falle einer Ablehnung der MWST-Erhöhung durch das Volk; dem Bund würden diesfalls Mittel zur Speisung des Fonds fehlen, und es müssten entweder die Einlagen in den Fonds oder andere Ausgaben gekürzt werden. Mittels entsprechender Priorisierung der Fondsentnahmen für den Schuldenabbau des Fonds ist es indessen realistisch, auch die Maximalverschuldung des Fonds innert eines Konjunkturzyklus zurückzuzahlen.

Die Fassung des Ständerates bewirkt bei Ausbleiben einer zweckgebundenen Einnahme folgendes: Die Ausgabenregel[1] besagt, dass ohne gesicherte zweckgebundene Mehreinnahmen die Ausgaben gekürzt werden müssen – sei dies die Einlage in den Fonds oder bei anderen Aufgaben. Wenn die Armeeausgaben bzw. die Fondseinlage nicht gekürzt werden soll, müsste die Bundesversammlung zur Einhaltung der Schuldenbremse jeweils jährlich der Finanzierungslücke entsprechende Kürzungen in anderen Bereichen beschliessen. Dies kann die Stetigkeit der Finanzierung bestehender Ausgaben gefährden, was durch die Schuldenbremse gerade verhindert werden soll. Werden keine gesicherten (oder zu geringe) Einnahmen

[1] Die Ausgabenregel begrenzt die ordentlichen Ausgaben im Budget auf die Höhe der erwarteten Einnahmen, wobei die Konjunkturlage berücksichtigt wird (Art. 126 Abs. 2 BV). Konkret werden die Einnahmen mit Hilfe des Konjunkturfaktors um konjunkturbedingte Mehr- oder Mindereinnahmen bereinigt (Art. 13 FHG), so dass diese strukturellen Einnahmen die Limite für die höchstzulässigen Ausgaben vorgeben. Der Ausgabenplafond hat damit einen stetigeren Verlauf. Gleichzeitig wirkt die Finanzpolitik antizyklisch: In der Hochkonjunktur müssen Überschüsse erwirtschaftet werden (konjunkturelle Mehreinnahmen), aber in der Rezession sind Defizite zulässig (konjunkturelle Mindereinnahmen). Die Ausgabenregel gilt für die ordentlichen Ausgaben beziehungsweise für die dauerhafte Aufgabenerfüllung.

vorgesehen bzw. keine Kürzungen im Haushalt beschlossen, so erfüllt der Voranschlag Art. 126 Abs. 1 und 2 BV nicht. Bundesrat und/oder Parlament würden sich damit verfassungswidrig verhalten und die Schuldenbremse wäre nicht mehr eingehalten.

Mit Blick auf die Vorgabe der Schuldenbremse, Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten, sollte ein Entscheid auf einer Gesamtschau derjenigen Bereiche vorgenommen werden, die der Schuldenbremse entzogen sind. Der neue Sicherheitsfonds kommt zu den bereits bestehenden (Corona-) Schulden und den Tresoreriedarlehen an die SBB[2] (ca. 10 Mrd. Franken) hinzu. Selbst wenn eine Gegenfinanzierung für einen einzelnen Bereich möglich erscheint, könnte die Kumulation von verschuldungsfähigen Fonds ohne gesicherte zweckgebundene Einnahme und ausserordentlichen Zahlungsbedarfen den Haushalt langfristig in eine Schieflage bringen.

Der Fonds in der Ausgestaltung durch den SR kann schuldenbremsekonform umgesetzt werden, wenn der Fonds ausreichend gespiesen wird. Das Risiko für eine dauerhafte Neuverschuldung wäre indessen geringer, wenn die Verschuldungsobergrenze tiefer läge.

2. Ist die fondsspezifische Plafonderhöhung nach Art. 13a und 17e Abs. 1bis FHG mit Art. 126 BV vereinbar, und genügt Art. 60 Abs. 1 BV als Grundlage dafür?

Vereinbarkeit von Art. 13a Abs. 1 und 3 E-FHG mit der Schuldenbremse
Art. 13a Abs. 1 E-FHG bewirkt vorübergehend eine Erhöhung des Höchstbetrags nach Art. 126 Abs. 2 BV. Die Schaffung dieser Norm soll ausdrücklich nicht als Erhöhung des Höchstbetrags nach Art. 126 Abs. 3 BV im Sinne von Art. 15 FHG (ausserordentlicher Zahlungsbedarf) verstanden werden.

Die Verfassung sieht in Art. 126 Abs. 1 und das FHG in Art. 13 Abs. 1 vor, dass sich der Höchstbetrag unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den *geschätzten Einnahmen* richtet. Weder die BV noch das FHG enthalten Hinweise auf die Methode zur Schätzung der Einnahmen[3]. Gleichwohl erscheint klar, dass der Begriff der Schätzung nicht so ausgelegt werden soll, dass dadurch das von Art. 126 BV gesetzte Gleichgewichtsziel gefährdet würde.

Bei den Beträgen, die jeweils dem Ausgleichskonto gutgeschrieben werden, handelt es sich um die Differenz zwischen dem berichtigten Höchstbetrag und den Gesamtausgaben. Der berichtigte Höchstbetrag ist eine Grösse, die sich erst *nach* der Genehmigung der Staatsrechnung ergibt, wenn die tatsächlichen Einnahmen eines Jahres vorliegen und klar ist, welche Gesamtausgaben möglich gewesen wären.

Mit Art. 13 Abs. 1 E-FHG wird also vorgegeben, dass die positive Differenz aus dem Vorjahr zwischen tatsächlichen Einnahmen und tatsächlichen Gesamtausgaben als fixe Einnahme in die Schätzung einzubeziehen ist. Damit handelt es sich streng genommen für diesen Anteil des Haushalts nicht mehr um eine Schätzung, sondern um die Fortschreibung eines Vorjahrestrends. Die Anpassungsfähigkeit der Schätzung auf neue Umstände würde also im Umfang dieses Anteils verlangsamt und einer allfälligen gegenläufigen Entwicklung hinterherhinken. Insofern würde diese Bestimmung Art. 126 Abs. 2 BV zuwiderlaufen. Die Gefahr eines strukturellen Ungleichgewichts wäre allerdings beschränkt, da die Korrektur, wenn auch verspätet, erfolgt. Fraglich ist jedoch, ob es weiterhin zu Gutschriften kommen wird, wenn diesem Teil der geschätzten Einnahmen bereits Ausgaben zugunsten des Fonds zugeordnet sind und die Gegenfinanzierung für die Ausgaben des Fonds auch sonst nicht gesichert ist. Denn der Tatbestand von Art. 13a Abs. 1 E-FHG ist nur eröffnet, wenn der berichtigte Höchstbetrag höher

[2] Als werthaltige Forderung gegen eine andere juristische Person

[3] STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar zu Art. 126 BV, Rn. 29.

ausfällt als die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Einnahmen (vgl. Art. 16 Abs. 2 FHG). Art. 13a Abs. 1 E-FHG steht daher nicht im Widerspruch zur Schuldenbremse.

Art. 13a Abs. 3 E-FHG ist so zu lesen, dass der Höchstbetrag nicht nur fiktiv in der Schätzung erhöht wird, sondern der Überschuss nach Art. 16 Abs. 2 FHG vom Ausgleichskonto abgezogen und zur Hälfte als Einnahme budgetiert wird. Entsprechend wird eine weitere Alimentierung des Ausgleichskontos durch neue «Überschüsse» eingeschränkt, wie es bereits heute zur Tilgung der Corona-Schulden auf dem Amortisationskonto vorgesehen ist. Der Stand auf dem Ausgleichskonto wird durch diese Operation jedoch nicht sinken, da die Erhöhung des Höchstbetrags zulasten des Ausgleichskontos dem hälftigen Überschuss entspricht, der auf das Ausgleichskonto umgeleitet wird (Art. 17 Abs. 1bis E-FHG). Im Ergebnis werden Überschüsse nicht länger in den Schuldenabbau fliessen, und der Puffer für zukünftige Belastungen verharrt auf einem gleichbleibenden Niveau.

Die Schuldenbremse hat zum Ziel, den Anstieg der nominellen Bundesschulden[4] bzw. die Bildung eines neuen strukturellen Defizits[5] zu verhindern («Neuverschuldungsbremse»[6]). Hingegen wird nach der verfassungsrechtlichen Regelung kein Abbau der Bundesschulden anvisiert. Das temporäre Einfrieren des Ausgleichskontos ist deshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Art. 13a Abs. 3 E-FHG ist damit mit der Schuldenbremse vereinbar.

Art. 17e Abs. 1bis und Art. 13a Abs. 2 E-FHG - Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse
2010 wurde der Ausgleich des ausserordentlichen Haushalts mit einer Revision des FHG konkretisiert und die sog. Ergänzungsregel in Kraft gesetzt. Die Kompensation von Überschreitungen im *ausserordentlichen Haushalt* erfolgt nun über ein neues Konto, das Amortisationskonto (Art. 17*a* und 17b FHG). Mit der Ergänzungsregel «können ausserordentliche Ausgaben nicht mehr zu einem dauerhaften Anstieg der Bundesschulden führen».[7]

Diese FHG-Revision gründete darin, dass die ausserordentlichen Ausgaben im Jahr 2008 mit 11 Mrd. Franken hoch ausfielen. Das liess Befürchtungen aufkommen, der ausserordentliche Haushalt öffne eine Hintertüre zur Verschuldung.[8] Die Ergänzungsregel bezweckt deshalb den Einschluss des ausserordentlichen Haushalts in die Stabilisierung der nominellen Schulden. Sie soll einen schleichenden Schuldenanstieg in mittlerer Frist verhindern, erzwingt jedoch darüber hinaus keinen Schuldenabbau.[9] Die Botschaft versprach sich von der Ergänzungsregel auch eine präventive Wirkung gegenüber einer zu grosszügigen Interpretation bei der Definition von ausserordentlichen Ereignissen.[10]

Art. 17e Abs. 1bis E-FHG bewirkt einen verlangsamten Ausgleich des Fehlbetrages auf dem Amortisationskonto und erhöht damit das vom Bundesrat angesprochene Risiko. Von einer Unvereinbarkeit mit der Schuldenbremse kann hingegen nicht ausgegangen werden.

---

[4] Botschaft vom 5. Juli 20000 zur Schuldenbremse, BBl 2000 4653, 4686 (zit. Botschaft Schuldenbremse).
[5] Botschaft Schuldenbremse, BBl 2000 4654, 4656 (4673: spezifisch zur Problematik des Aufbaus von Verpflichtungen in Überschussjahren, die in Defizitjahren zu strukturellem Defizit führen können).
[6] STAUFFER/VALLENDER, St. Galler BV-Kommentar, 4. Auflage 2023, Art. 126, N 19.
[7] Botschaft Ergänzungsregel, BBl 2008 8530 (Ausnahmen sind Tresoreriedarlehen, z.B. für die Arbeitslosenversicherung, oder Bilanztransaktionen, z.B. im Rahmen der Schuldenbewirtschaftung durch die Bundestresorerie).
[8] BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, a.a.O., Rz. 42.
[9] Botschaft Ergänzungsregel, BBl 2008 8492, 8499, 8500.
[10] Botschaft Ergänzungsregel, BBl 2008 8497.

Art. 60 BV
Nach Auffassung des BJ vermag Art. 60 BV diese Analyse nicht in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen. Die Funktion von Art. 60 BV besteht darin, in Abweichung von Art. 3 BV und im Sinne von Art. 42 BV dem Bund und nicht den Kantonen eine umfassende Regelungskompetenz im Bereich Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee zuzuweisen.

3. Umgeht die Finanzierung über Tresoreriedarlehen die Anforderungen an ausserordentliche Ausgaben nach Art. 126 Abs. 3 und Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV?

Rüstungsausgaben als ordentliche Ausgaben
Der Bundesrat geht nicht davon aus, dass es sich bei den Rüstungsausgaben bis 2045 um ausserordentliche Ausgaben bzw. einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf handelt. Der Gesetzgeber hat in Art. 15 FHG konkretisiert, dass dies der Fall sein soll, wenn die Eidgenossenschaft mit «*aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen*» konfrontiert ist. Die gesonderte Behandlung dieser Fälle als ausserordentlich soll helfen, grosse Schwankungen und drastische Kürzungen der ordentlichen Ausgaben zu vermeiden. Dies ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die Stetigkeit der Aufgabenerfüllung des Bundes nicht zu gefährden[11].

Die Frage ob die Finanzierung eines neuen Fonds angesichts des "anhaltenden Kriegs Russlands gegen die Ukraine und der damit verbundenen Bedrohung für die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung" einen «ausserordentlichen Zahlungsbedarf» bzw. eine "vom Bund nicht steuerbare Entwicklung" darstelle, war bereits Thema im Rahmen der Motion 24.3467[12] der SiK-S "Schaffung eines Bundesgesetzes über einen ausserordentlichen Beitrag für die Sicherheit der Schweiz und den Frieden in Europa angesichts des Krieges gegen die Ukraine". Befürworter der Motion schlossen vom Krieg auf die Ausserordentlichkeit der damit zusammenhängenden Ausgaben, Gegner einer solchen Qualifikation argumentierten, dass der Bund zwar nicht den Krieg, aber den finanziellen Umgang mit dessen Auswirkungen steuern könne[13]. Die Motion wurde abgelehnt, so dass im Ergebnis ein «engeres» Verständnis der Ausserordentlichkeit obsiegte.

Aus Sicht des BJ ist es nach wie vor richtig, dass eine auf dauerhafte Aufgabenerfüllung angelegte Ausgabe als ordentliche Ausgabe betrachtet werden muss. Es ist nicht recht ersichtlich, inwiefern eine dauerhaft wiederkehrende Ausgabe wie die Ausrüstung der Armee einen ausserordentlichen Charakter behalten könnte. «Dauer» und «Ausserordentlichkeit» dürften sich so – zumindest bei einer längerfristigen Ausgabe – ausschliessen. Mangels ausserordentlichem Zahlungsbedarf kämen nach Auffassung des BJ die Art. 126 Abs. 3 und Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV vorliegend grundsätzlich nicht zu Anwendung.

In bilanzieller Hinsicht führen die Ausserordentlichkeit und ein verschuldungsfähiger Fonds zu sehr vergleichbaren Ergebnissen, nämlich zu einer Neuverschuldung. Weil die Voraussetzungen für Ausserordentlichkeit nach Auffassung des Bundesrates nicht erfüllt waren, hat er stattdessen einen durch zweckgebundene Einnahmen alimentierten verschuldungsfähigen Fonds vorgeschlagen. In beiden Fällen muss die Neuverschuldung innert angemessener Frist zurückbezahlt werden.

---

[11] Botschaft Ergänzungsregel, BBl 2008 8492 und 8496; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, a.a.O., Rz. 30.

[12] Vom Ständerat am 3.6.2024 abgelehnt.

[13] AB S 2024, zu 24.3467, u.a. Voten Binder, Dittli.

Hat das Finanzierungsmodell Auswirkungen, die mit einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf vergleichbar sind?
Das BJ vermag nicht zu beurteilen, ob mit den vom Ständerat beabsichtigten Änderungen insbesondere ohne zweckgebundene Einnahmen für den Fonds letztlich weiterhin schuldenbremsekonforme Budgets gelingen werden. In verschiedenen Voten im Ständerat wurde dies bezweifelt. Wäre *ex ante* absehbar, dass dies nicht der Fall ist, würden faktisch die Ausgaben zur Äufnung des Fonds über andere Aufgaben gestellt[14]. Zu bedenken ist, dass die Beträge, mit denen der Fonds jährlich alimentiert werden muss, deutlich über der Grenze von 0.5% des Höchstbetrags liegen, ab der gemäss Art. 15 Abs. 2 FHG eine Erhöhung des Höchstbetrags wegen ausserordentlichem Zahlungsbedarf überhaupt erst möglich wäre. Ob die Schuldenbremse eingehalten werden kann oder ob es sich letztlich faktisch um eine Situation handelt, in der ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf (sofern dieser die Bedingungen gemäss Art. 15 Abs. 1 FHG erfüllt hätte) sinnvoll gewesen wäre, um die Stetigkeit der Aufgabenerfüllung des Bundes nicht zu gefährden, wird in der Praxis jedoch erst jeweils *nachträglich* erkennbar werden.

Daher kann bei der vorgeschlagenen Konstruktion nicht klarerweise von einer Umgehung der Anforderungen an die Legitimation durch eine Mehrheit beider Räte nach Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV ausgegangen werden. Gleichwohl dürfte die gefundene Lösung, sofern nicht der best case bei allen drei Pfeilern eintritt, letztlich vergleichbare Folgen nach sich ziehen wie ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf, denen die Schuldenbremse gerade entgegenwirken will. In diesem Fall wäre es der Bundesversammlung unbenommen, in Bezug auf das Beschlussquorum der Bundesversammlung eine punktuelle Regelungslücke anzunehmen. Durch sinngemässe Anwendung von Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV könnte sie das Erfordernis der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte vorsehen.

Fazit
Im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrats birgt der Beschluss des Ständerats grössere Risiken für die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse. Diese akzentuieren sich, wenn die Mehrwertsteuererhöhung von Volk und Ständen abgelehnt wird und deshalb die Gegenfinanzierung der Fondseinlage ungeklärt ist.

[redacted] Antrag [redacted]

Abklärungsauftrag Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse

Die Kommission beauftragt das EFD, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz, ihr gemäss dem Ersuchen der Finanzdelegation vom 5. Oktober 2026 ein Gutachten vorzulegen, ob

[14] Aus rechtlicher, insbesondere auslegungsmethodischer Sicht erscheint eine Argumentation, wonach die einen Verfassungsinteressen, z.B. Landesverteidigung, anderen Verfassungsinteressen, z.B. Schuldenbremse, bzw. umgekehrt, übergeordnet seien, wie in der Diskussion zur genannten Motion der SiK-S angesprochen, nicht plausibel. Die Verfassungsnormen sind gleichrangig, sie müssen koordiniert werden, hingegen dürfen nicht die einen den anderen untergeordnet werden. Der Spielraum für Koordination ist dort grösser, wo es darum geht, mehrere verfassungsrechtliche Grundsätze oder Zielvorgaben aufeinander abzustimmen. Weniger Spielraum besteht im Fall von Verfassungsnormen, die eher technisch formuliert sind. Art. 126 BV über die Schuldenbremse illustriert das: Während Abs. 1 als Grundsatz verfasst ist, sind die Abs. 2 – 4 trotz weicherer Elemente (wie «unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage» und «geschätzten Einnahmen» in Abs. 2 und «angemessen erhöht» in Abs. 3) technischer redigiert und stehen daher einer Abstimmung, beispielsweise einer Gradualisierung, weniger offen.

das Sicherheitsfondsgesetz in der Fassung des Ständerats (Tresoreriedarlehen bis 12 Mrd., Einlagen aus halben strukturellen Überschüssen nach Art. 13a FHG, Abbau ab dem 8. Jahr, Tilgung bis 2045, Entkoppelung von der Mehrwertsteuer), sowie der anderen vorliegenden Konzeptanträge aus den nationalrätlichen Kommissionen mit Art. 126 BV vereinbar sind; mit Darstellung:

a. wie der Fonds seine Schulden tilgt, wenn das Volk die Mehrwertsteuer ablehnt oder die Überschüsse ausbleiben,
b. um wie viele Jahre sich der Abbau des Amortisationskontos (Covid-Schulden, 26 Mrd.) verzögert, und
c. ob diese Lockerung auch für andere Aufgabengebiete beansprucht werden könnte.

Stellungnahme EFV und BJ zu Antrag [redacted]

Tabelle 1: Übersicht über die vorliegenden Konzeptanträge hinsichtlich Schuldenbremsekonformität

	B Obergrenze Verschuldung (Mrd. CHF)	*C* Gesetzliche Mindesteinlage in den Fonds (Mrd. CHF)	*D* *Verhältnis Spalte B/C (=Anzahl Jahre, während derer die Mindesteinlage für die Tilgung der Maximalschuld eingesetzt werden muss)*	*E* *Beginn und Ende der Schuldenrückzahlung*	*F* Verwendung strukturelle Überschüsse für Schuldenabbau (Anteil)	*G* Koppelung Verschuldungs-möglichkeit Fonds an Inkrafttreten Mehreinnahmen	*H* Zusätzliche Ertragsquellen Fonds (Mrd. CHF)
Bundesrat	6	2	*3*	*2034 bis 2039*	0%	ja	2
Ständerat	12	2	*6*	*2034 bis 2043*	50%	nein	1.3
[redacted]	12	2	*6*	*2034 bis 2043*	50%	nein	0.5
[redacted]	6	2	*3*	*2038 bis 2043*	20%	nein	0.4
[redacted]	12	6	*2*	*2034 bis 2043*	50%	nein	2
[redacted]	6	n.q.	*n.a.*	*2034 bis 2039*	0%	ja	n.q.
[redacted]	12	4.5	*2.7*	*2034 bis 2043*	50%	nein	0

Antwort auf Frage a)

Für die Beurteilung der Schuldenbremsekonformität der Varianten sind gemäss früheren Berichten der Verwaltung drei Kriterien massgebend:

- Die **Höhe der Verschuldungsobergrenze** des Fonds im Verhältnis zur gesetzlichen Mindesteinlage in den Fonds. Je tiefer dieses Verhältnis (Spalte D), desto geringer sind die Risiken für eine dauerhafte Neuverschuldung und damit für die Schuldenbremse. Am besten schneiden hier die Anträge [redacted] ab, gefolgt vom Antrag [redacted] und vom Vorschlag des Bundesrates. Am schlechtesten schneiden der Beschluss des Ständerats und der Antrag [redacted] ab. Beim Antrag [redacted] sind die Mindesteinlagen zwar definiert, aber unsicher und deshalb nicht quantifizierbar. Eine sehr hohe gesetzliche Mindesteinlage ohne entsprechende Gegenfinanzierung (etwa bei den Anträgen [redacted]) führt zu einem höheren Anteil an stark gebundenen Ausgaben und zu geringerer finanzpolitischer Flexibilität. Auch die Frist für die Rückzahlung der Fondsverschuldung (Spalte E) zeigt die Risiken für eine dauerhaft Neuverschuldung auf; je später die Fondsschulden zurückbezahlt sein müssen, desto grösser sind diese Risiken.
- Wird ein **Anteil der strukturellen Überschüsse für den Sicherheitsfonds** verwendet (Spalte F), so wird damit die Rückzahlung der Covid-Schulden verlangsamt (s. dazu auch Antwort auf Frage b). Am besten schneiden in dieser Hinsicht der Vorschlag des Bundesrates und der Antrag [redacted] ab; sie verzichten auf den Einsatz von strukturellen Überschüssen. Der Antrag [redacted] setzt 20 Prozent der strukturellen Überschüsse ein, die übrigen Anträge die Hälfte.
- Wird das **Inkrafttreten des Fondsgesetzes** bzw. die Verschuldungsmöglichkeit des Fonds an das **Inkrafttreten der Gesetzesgrundlage für eine Mehreinnahme gekoppelt** (Spalte G), so wird das Risiko einer dauerhaften Neuverschuldung reduziert. Diese Koppelung ist indessen nur im Vorschlag des Bundesrates und im Antrag [redacted] vorhanden.

Rein informativ sind zudem noch die zusätzlichen Ertragsquellen für den Fonds in den verschiedenen Varianten in Spalte H aufgelistet.

Je nach Gewichtung der drei Kriterien schneiden die Varianten unterschiedlich ab. Der Vorschlag des Bundesrates gewährleistet die Verfassungsmässigkeit der Vorlage am besten, da er zugleich ein geringes Verhältnis von Mindesteinlage und Verschuldungsgrenze sowie eine Koppelung von Verschuldung und Mehreinnahmen gewährleistet und ohne Einlage von strukturellen Überschüssen auskommt.

Dieser Aspekt der Anträge muss gegen die anderen Aspekte abgewogen werden (Gebundenheitsgrad der Ausgaben / finanzpolitische Flexibilität des Parlaments; Unabhängigkeit der SNB).

Antwort auf Frage b)

Die Amortisationsfrist für den Abbau des Amortisationskontos wurde mit der FHG-Revision zum Abbau der Coronaschulden bis Ende 2035 erstreckt und kann auf Antrag des Bundesrates vom Parlament bis spätestens 2039 verlängert werden (vgl. Art. 17*e* FHG, BBl *2022* 2409). Der Schuldenabbau, bestehend aus den zwei Elementen SNB-Zusatzausschüttungen und strukturelle Finanzierungsüberschüsse in der Staatsrechnung, ist noch nicht wie geplant in Gang gekommen (keine SNB-Gewinnausschüttung 2023/24, strukturelle Finanzierungsdefizite 2022/23, zusätzliche ausserordentliche Ausgaben für die Schutzsuchenden aus der Ukraine 2022-2026 und für den Kapitalzuschuss SBB 2025).

Unter der Annahme, dass die Budgetunterschreitungen bei den Ausgaben sich im Durchschnitt auch zukünftig auf rund 1 Milliarde belaufen, betragen die strukturellen Finanzierungsüberschüsse im Durchschnitt rund 1 Milliarde[15]. Gemäss Fassung Ständerat würden ab 2029 nur noch 500 Millionen dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden (für den Voranschlag 2029 wird ½ des strukturellen Finanzierungsüberschusses der Staatsrechnung 2027 verwendet). Hinzu kommen die ausserordentlich verbuchten Zusatzausschüttungen der SNB. Der Fehlbetrag des Amortisationskontos von 26,3 Milliarden per Ende 2025 könnte mit diesen Annahmen nicht im gesetzlich vorgesehenen Rahmen bis 2035 respektive 2039 abgebaut werden. Basierend auf den genannten Annahmen wäre mit einem Abbau der Schulden bis Mitte der 40er-Jahre zu rechnen.

Antwort zu Frage c)

Eine solche Lockerung könnte auch für andere Aufgabengebiete beansprucht werden, wenn das Finanzhaushaltgesetz entsprechend angepasst wird. Dies entspricht einer teilweisen symmetrischen Bewirtschaftung des Ausgleichskontos. Aktuell sind keine Entnahmen vom Ausgleichskonto möglich, weshalb die strukturellen Überschüsse für den Schuldenabbau verwendet werden.

Der Bundesrat will aber die steigenden Ausgaben im Rahmen der heute geltenden Regeln finanzieren. Er hat sich deshalb bereits gegen die Motionen 25.3233 «Justierung der Schuldenbremse des Bundes» und 24.4182 «Symmetrische Bewirtschaftung von Defiziten und Überschüssen des Bundes» ausgesprochen. Die Motion 25.3233 ist derzeit noch in der FK-S zur Vorberatung hängig. Die Motion 24.4182 wurde letzten September vom Nationalrat [mit 122 zu 62 Stimmen] abgelehnt.

[15] Für eine Zeitreihe der strukturellen Überschüsse siehe Anhang.

2. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer ([redacted])

[redacted] Antrag [redacted]

Auftrag an Verwaltung:

Nominelle Einnahmen der Kantone aus der direkten Bundessteuer auf dem Stand 2026 einfrieren.
1. *Wenn man die Einnahmen der Kantone aus den direkten Bundessteuern auf dem Stand **2026** einfrieren würde: Wie viele Mittel hätte der Bund ab 2027 zusätzlich zur Verfügung?*
2. *Wie viel in den Folgejahren?*
3. *Auf welchen %-Anteil würde der Kantonsanteil absinken, wenn man das Vorgehen unter Punkt 1 wählt?*
4. *Bis voraussichtlich in welchem Jahr wäre der gesetzlich vorgegebene Mindestprozentanteil der Kantone erreicht?*
5. *Welches Gesamtvolumen liesse sich durch das Vorgehen gemäss Punkt 1 realisieren?*

Stellungnahme EFV:

Einleitend sei darauf hingewiesen, dass eine derart weit in die Zukunft reichende Schätzung der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist.

Datengrundlage der nachfolgenden Auskünfte ist die dem Voranschlag 2027 zugrunde liegende Schätzung der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer für das Jahr 2026. Bei einer Umsetzung massgebend wären die Einnahmen gemäss Staatsrechnung 2026.

Bei einer nominellen Plafonierung des absoluten Anteils der Kantone an den Einnahmen aus der direkten Bundessteuer (dBSt) auf dem Stand des Jahres 2026 hätte der Bund im Jahr 2027 zusätzliche Mittel von rund 120 Millionen zur Verfügung.

In den Jahren nach 2027 steigen die aus der Plafonierung resultierenden Mehreinnahmen des Bundes kontinuierlich auf gegen 1,8 Milliarden im Jahr 2033. Voraussichtlich im Jahr 2034 würde die Plafonierung des Kantonsbeitrags zu einer Unterschreitung des verfassungsmässigen Mindestanteils von 17 Prozent führen. Ab 2034 würde sich der Kantonsanteil deshalb mit der Entwicklung der Gesamteinnahmen aus der direkten Bundessteuer fortführen.

Die gesamten Zusatzeinnahmen des Bundes würden sich mit diesem Vorgehen in den Jahren 2027 bis 2045 auf knapp 33 Milliarden belaufen.

Tabelle 2: Detailzahlen zum Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer

in Mio. CHF	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Ertrag DBST	34'344	34'906	36'043	37'863	39'190	40'692	42'073	42'754	44'073	45'427
Kantonsanteil (21,2 %)	7'281	7'400	7'641	8'027	8'308	8'627	8'919	9'064	9'343	9'631
Anteil Bund (78,8 %)	27'063	27'506	28'402	29'836	30'882	32'065	33'154	33'690	34'730	35'796
Plafonierung Kantonsanteil	**7'281**	**7'281**	**7'281**	**7'281**	**7'281**	**7'281**	**7'281**	**7'281**	7'281	7'281
Verfassungsmässiges Minimum (17 %)	5'838	5'934	6'127	6'437	6'662	6'918	7'152	7'268	**7'492**	**7'723**
Kantonsanteil in % nach Plafonierung	21.2%	20.9%	20.2%	19.2%	18.6%	17.9%	17.3%	17.0%	16.5%	16.0%
Mehrertrag Bund	-	**119**	**360**	**746**	**1'027**	**1'346**	**1'639**	**1'783**	**1'851**	**1'908**

in Mio. CHF	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	Total
Ertrag DBST	46'808	47'978	49'178	50'407	51'667	52'959	54'283	55'640	57'031	58'457	
Kantonsanteil (21,2 %)	9'923	10'171	10'426	10'686	10'953	11'227	11'508	11'796	12'091	12'393	
Anteil Bund (78,8 %)	36'885	37'807	38'752	39'721	40'714	41'732	42'775	43'844	44'940	46'064	
Plafonierung Kantonsanteil	7'281	7'281	7'281	7'281	7'281	7'281	7'281	7'281	7'281	7'281	
Verfassungsmässiges Minimum (17 %)	**7'957**	**8'156**	**8'360**	**8'569**	**8'783**	**9'003**	**9'228**	**9'459**	**9'695**	**9'938**	
Kantonsanteil in % nach Plafonierung	15.6%	15.2%	14.8%	14.4%	14.1%	13.7%	13.4%	13.1%	12.8%	12.5%	
Mehrertrag Bund	**1'966**	**2'015**	**2'065**	**2'117**	**2'170**	**2'224**	**2'280**	**2'337**	**2'395**	**2'455**	**32'804**

Datengrundlage: 2026: Schätzung zum VA 2027; 2027 bis 2030: VA 2027 mit IAFP 2028-2030; ab 2031: Mittelfristperspektiven EFV vom Herbst 2026
Der Kantonsanteil an der Abgeltung der Quellensteuer (AaQSt, 20,1%, rund 59 Mio./Jahr) ist hier nicht erfasst und wäre separat zu regeln.

3. Nationale Vermögenssteuer ([redacted])

[redacted] Antrag [redacted]

Einführung einer nationalen Vermögenssteuer auf Vermögen über 5 Millionen Franken

Die Eidgenössische Finanzverwaltung wird beauftragt, der Kommission aufzuzeigen, wie eine nationale Vermögenssteuer unter Berücksichtigung folgender Eckwerte ausgestaltet werden könnte:

- Die Vermögenssteuer wird auf dem Vermögensanteil erhoben, der 5 Millionen Franken übersteigt.
- Die Besteuerung erfolgt mit einem einheitlichen Steuersatz.
- Der Steuersatz soll so bemessen sein, dass die erwarteten Einnahmen denjenigen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,2 Prozentpunkte entsprechen.

Stellungnahme ESTV

Gemäss den vorliegenden Hochrechnungen würde eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um 0,2 Prozentpunkte im Jahr 2029 zu Mehreinnahmen von geschätzt rund 710 Millionen Franken führen. Für die Jahre 2029 bis 2039 werden durchschnittliche jährliche Mehreinnahmen von rund 810 Millionen Franken erwartet.

Für die Berechnung des erforderlichen Vermögenssteuersatzes wird jedoch auf das Jahr 2022 abgestellt, da die aktuell verfügbare Vermögenssteuerstatistik auf diesem Steuerjahr beruht. Damit wird sichergestellt, dass sich die Bemessungsgrundlage der Vermögenssteuer und die als Vergleichsgrösse verwendeten MWST-Mehreinnahmen auf dasselbe Jahr beziehen. Eine hypothetische Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um 0,2 Prozentpunkte hätte im Jahr 2022 gemäss Schätzungen zu Mehreinnahmen von rund 575 Millionen Franken geführt.

Gemäss der gesamtschweizerischen Vermögenssteuerstatistik 2022 verfügen rund 49'000 Steuerpflichtige über ein Reinvermögen von mehr als 5 Millionen Franken. Der Vermögensanteil oberhalb dieses Freibetrags – und damit die geschätzte Bemessungsgrundlage – beläuft sich auf rund 789 Milliarden Franken. Auf dieser Grundlage ergeben sich folgende geschätzte einheitliche Steuersätze:

Berechnungsvariante	Erforderlicher Steuersatz
Ohne Verhaltensanpassungen	0,073%
Mit Verhaltensanpassungen	0,075%

Für eine Bundesvermögenssteuer auf dem Vermögensanteil über 5 Millionen Franken ergibt sich bei Betrachtung ohne Verhaltensanpassungen ein erforderlicher einheitlicher Steuersatz von rund 0,07%. Werden geschätzte Verhaltensanpassungen berücksichtigt, erhöht sich dieser auf rund 0,08%. Die erforderlichen Steuersätze fallen unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen somit nur geringfügig höher aus. Dies ist auf die vergleichsweise geringe zusätzliche Steuerbelastung zurückzuführen.[16]

[16] Die ausgewiesenen Steuersätze beziehen sich ausschliesslich auf das Referenzjahr 2022. Da die Entwicklung der steuerbaren Vermögen seit 2022 und bis zum geplanten Einführungszeitpunkt nicht bekannt ist, lässt sich daraus nicht ableiten, welcher Steuersatz im Jahr 2029 erforderlich wäre, um die dann erwarteten MWST-Mehreinnahmen zu erreichen. Die Ergebnisse sind daher nicht als Prognose für den im Jahr 2029 erforderlichen Steuersatz zu verstehen.

In Anlehnung an das Vorgehen in der Botschaft zur Volksinitiative «Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)» wird hier ergänzend eine Schätzung mit Verhaltensanpassungen ausgewiesen. Diese stützt sich auf die Studie von Brülhart et al. (2022), die für die Schweiz eine Semi-Elastizität der steuerbaren Vermögen von rund 43% pro Prozentpunkt Vermögenssteuer schätzt.[17] Die Übertragbarkeit dieser Schätzung auf eine nationale Vermögenssteuer ist jedoch mit Unsicherheiten verbunden. Insbesondere berücksichtigt die zugrunde liegende Studie auch steuerlich bedingte Wohnsitzwechsel zwischen den Kantonen, durch die sich eine nationale Steuer nicht vermeiden liesse. Die tatsächlichen Verhaltensreaktionen könnten daher geringer ausfallen als angenommen.

Zur Veranschaulichung der zusätzlichen Steuerbelastung ergibt sich bei einem einheitlichen Steuersatz von 0,075% für eine steuerpflichtige Person mit einem Reinvermögen von 10 Millionen Franken eine jährliche Bundesvermögenssteuer von rund 3'750 Franken. Bei einem Reinvermögen von 40 Millionen Franken wären es rund 26'250 Franken und bei 100 Millionen Franken rund 71'250 Franken. Diese Beträge würden zusätzlich zu den bestehenden kantonalen Vermögenssteuern anfallen.

Die ausgewiesenen Einnahmen entsprechen den geschätzten Einnahmen des Bundes. Eine Bundesvermögenssteuer käme zu den bestehenden kantonalen Vermögenssteuern hinzu. Soweit die zusätzliche Steuerbelastung Verhaltensanpassungen auslöst, etwa Veränderungen des steuerlich ausgewiesenen Vermögens oder Wegzüge ins Ausland, könnte dies auch die Bemessungsgrundlage der kantonalen Vermögens- und Einkommenssteuern vermindern und entsprechende Mindereinnahmen verursachen.

Die Einführung einer Bundesvermögenssteuer würde eine Verfassungsänderung bedingen.

4. AIA und Pauschalbesteuerung ([redacted])

[redacted] Antrag [redacted]

1. Automatischer Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA)
Seit der Einführung des AIA werden Schweizer Steuerhinterziehende, die ihr Vermögen bei ausländischen Banken deponiert haben, zur Kasse gebeten, während inländische Steuerhinterziehende mit Schweizer Konten unbehelligt bleiben. Experten versprechen sich durch die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses jährlich ca. 5-10 Milliarden CHF (vgl. pa.Iv. 24.403)
Die Verwaltung wird beauftragt, aufzuzeigen wie der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten Mehreinnahmen generieren könnte, die zur Finanzierung der Armeeausgaben beitragen könnten.

2. Verschärfung der Pauschalbesteuerung
Die Verwaltung wird beauftragt aufzuzeigen, wie eine Verschärfung der Pauschalbesteuerung Mehreinnahmen generieren könnte, die zur Finanzierung der Armeeausgaben beitragen könnten.

[17] Brülhart, M., Gruber, J., Krapf, M., Schmidheiny, K. (2022): *Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland*. American Economic Journal: Economic Policy, 14(4), 111–150.

Stellungnahme ESTV

1. Automatischer Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA)

Der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA) ermöglicht es den Steuerbehörden, Informationen über die Finanzkonten der Steuerpflichtigen zu erhalten. Im Rahmen des internationalen AIA übermitteln die Finanzinstitute über die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) jedes Jahr Informationen über die Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber, den Kontosaldo und die Kapitalerträge an die Partnerstaaten. Ein vergleichbarer Informationsaustausch über die Konten von im Inland ansässigen Steuerpflichtigen bei Schweizer Finanzinstituten existiert zurzeit nicht. Im Dezember 2024 lehnte es der Nationalrat ab, dem parlamentarischen Vorstoss 24.403, der die Einführung des AIA im Inland forderte, Folge zu geben.

Ein AIA im Inland könnte grundsätzlich die Steuerehrlichkeit fördern und Mehreinnahmen generieren, insbesondere bei der Einkommens- und der Vermögenssteuer. Die Steuerbehörden könnten nicht deklarierte Vermögen und Einkünfte leichter aufdecken, was gleichzeitig eine präventive Wirkung hätte. Es ist jedoch nicht möglich, die damit verbundenen Mehreinnahmen zu beziffern. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Postulat Marti (23.3188) dargelegt hat, lassen sich aufgrund der Tatsache, dass Steuerhinterziehung naturgemäss im Verborgenen stattfindet, keine zuverlässigen Angaben über deren Ausmass machen. Die in der Begründung genannte Schätzung von jährlich 5–10 Milliarden Franken an Mehreinnahmen kann deshalb weder bestätigt noch widerlegt werden.[18]

Wie der Bundesrat in früheren Stellungnahmen (siehe Interpellation 26.3436) dargelegt hat, sind auch die Wechselwirkungen zwischen einem allfälligen AIA und der Verrechnungssteuer (VST) zu beachten. Die VST veranlasst die Steuerpflichtigen dazu, ihre Kapitalerträge zu deklarieren, um die Steuer zurückerstattet zu bekommen. Ein AIA im Inland könnte gewisse Steuerpflichtige, die derzeit auf die Rückerstattung verzichten, um ihre Erträge zu verschweigen, dazu veranlassen, diese Erträge zu deklarieren. Die Mehreinnahmen aus den direkten Steuern würden dann durch einen Rückgang der Einnahmen aus der Verrechnungssteuer teilweise aufgehoben werden.

Abgesehen von den steuerlichen Auswirkungen würde ein AIA im Inland zusätzliche Verwaltungskosten für Finanzinstitute und Steuerbehörden verursachen. Die Höhe dieser Kosten wäre von den Umsetzungsmodalitäten abhängig, und sie könnten geringer ausfallen, wenn das Dispositiv in den bestehenden internationalen AIA integriert würde.

Dadurch, dass die Steuerehrlichkeit gefördert würde, könnte mit einem AIA auch die Ungleichbehandlung zwischen den Steuerpflichtigen, die ihr Vermögen korrekt deklarieren, und denen, die dies nicht tun, verringert werden. Der AIA könnte zudem gewisse Verzerrungen bei Anlageentscheiden reduzieren, insbesondere die Bevorzugung ausländischer Wertpapiere, deren Erträge nicht der Verrechnungssteuer unterliegen. Allerdings könnten einige Steuerpflichtige versuchen, den AIA zu umgehen, indem sie ihr Vermögen in davon nicht erfasste Anlageklassen oder in Jurisdiktionen verlagern, die nicht am Informationsaustausch teilnehmen. Das würde die erwarteten zusätzlichen Steuereinnahmen wiederum verringern.

Die allfälligen Mehreinnahmen würden dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden nicht im gleichen Verhältnis zugutekommen. Die Vermögenssteuer existiert ausschliesslich auf Kantons- und Gemeindeebene; gleichzeitig nehmen die Kantone und Gemeinden auch einen bedeutenden

[18] Im Zeitraum 2010 bis 2020 wurden durch straflose Selbstanzeigen etwa 71 Milliarden Franken an unversteuertem Vermögen deklariert (siehe Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat Marti 21.3359). Es ist gut denkbar, dass ein Teil dieser Steuerpflichtigen auch bisher in der Schweiz verborgene Vermögen deklariert hat, wodurch sich das Potenzial für Mehreinnahmen durch einen AIA im Inland verringert hat.

Anteil an der Einkommenssteuer ein. Allfällige Mehreinnahmen im Zusammenhang mit dem AIA würden somit grösstenteils ihnen zufliessen. Der Bund würde von höheren Einnahmen aus der direkten Bundessteuer gewiss profitieren. Ein schwer abschätzbarer Teil dieser Mehreinnahmen könnte jedoch durch einen Rückgang der Einnahmen aus der Verrechnungssteuer, von denen 90 Prozent dem Bund zufliessen, aufgehoben werden. Auch wenn ein AIA im Inland Mehreinnahmen für alle Gemeinwesen generieren würde, bleibt sein Beitrag zur Finanzierung der zusätzlichen Armeeausgaben unklar und lässt sich nicht beziffern.

2. Verschärfung der Pauschalbesteuerung

Die Aufwandbesteuerung bemisst sich nach dem höchsten der vier folgenden Beträge:

- den jährlichen weltweiten Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person sowie der von ihr unterhaltenen Personen,
- dem Mindestbetrag von 435’000 Franken (Stand 2026),
- dem Siebenfachen der Wohnkosten (bzw. Dreifachen des Pensionspreises),
- der Summe der Bruttoerträge aus schweizerischen Einkünften.

Der höchste dieser Beträge bildet die massgebende Bemessungsgrundlage für die Aufwandsteuer, die an die Stelle der ordentlichen Einkommenssteuer tritt.

Eine mögliche Verschärfung der Aufwandbesteuerung besteht in einer Erhöhung dieser Bemessungsgrundlagen. Die finanziellen Auswirkungen einer solchen Massnahme lassen sich mit den Bundessteuerdaten schätzen. Eine andere Möglichkeit bestünde in einer Verschärfung der Bedingungen für die Inanspruchnahme der Aufwandbesteuerung. Die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahme lassen sich jedoch mit den verfügbaren Daten nicht schätzen.

Die neuesten Daten von 2022 zeigen auf, dass bei der direkten Bundessteuer insgesamt 3490 Steuerpflichtige nach dem Aufwand besteuert wurden. Es ist davon auszugehen, dass diese Steuerpflichtigen auf Bundes- und Kantonsebene nach dem Aufwand besteuert wurden. Die Steuereinnahmen bei der direkten Bundessteuer (inklusive Kantonsanteil) betrugen rund 265 Millionen Franken. Im Durchschnitt entfielen damit rund 76'000 Franken direkte Bundessteuer auf jede steuerpflichtige Person. Die quantitativen Aussagen im Folgenden beziehen sich auf die Auswirkungen einer möglichen Verschärfung der Aufwandbesteuerung; einer Verdoppelung der Bemessungsgrundlagen bei der direkten Bundessteuer. Konkret wäre in diesem Szenario neu mindestens das Vierzehnfache der Wohnkosten (bzw. das Sechsfache des Pensionspreises) sowie mindestens 870'000 Franken zu versteuern.[19] Die genaue Zahl der betroffenen steuerpflichtigen Personen lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht bestimmen, da die im Einzelfall massgebende Bemessungsgrundlage der Besteuerung nicht bekannt ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil betroffen wäre.

Mindestens jene Personen, deren ausgewiesene Bemessungsgrundlage unter 870’000 Franken (dem Zweifachen des heutigen Mindestbetrags von 435'000 Franken) liegt, müssten bei einer entsprechenden Erhöhung mit einer höheren Mindestbemessungsgrundlage rechnen. Dies betrifft circa 80 Prozent der Steuerpflichtigen. Würde das steuerbare Einkommen aller Steuerpflichtigen, die 2022 ein solches von weniger als 870’000 Franken aufwiesen, auf 870’000

[19] Anknüpfungspunkt für dieses Szenario ist die Motion Gmür-Schönenberger 26.3241 «Verdoppelung der Bemessungsgrundlagen bei der Besteuerung nach dem Aufwand zugunsten der Sicherheit».

Franken angehoben, ergäben sich bei der direkten Bundessteuer – ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen – geschätzte Mehreinnahmen von insgesamt rund 140 Millionen Franken.[20]

Diese potenziellen Mehreinnahmen stellen eine Schätzung dar. Mögliche Wechsel der Besteuerungsart oder Verhaltensanpassungen der betroffenen Steuerpflichtigen werden nicht berücksichtigt. Generell verringert die höhere Mindestbemessungsgrundlage die steuerliche Attraktivität der Schweiz. Für einen Teil der betroffenen Personen könnte die ordentliche Besteuerung nach der Verschärfung günstiger sein als die Besteuerung nach dem Aufwand. Diese Personen könnten daher künftig ordentlich besteuert werden. Andere denkbare Reaktionen wären ein Wegzug aus der Schweiz oder ein Verzicht auf einen Zuzug.

Wie stark solche Verhaltensanpassungen wären, lässt sich nur schwer vorhersagen. Empirische Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass nach dem Aufwand besteuerte Personen durchaus auf steuerliche Bedingungen reagieren. So zeigen empirische Untersuchungen, dass die Abschaffung der Aufwandsbesteuerung in einzelnen Kantonen signifikante Mobilitätseffekte erzeugte (Baselgia und Martinez, 2025)[21]. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächlich erzielbaren Mehreinnahmen deshalb geringer ausfallen als die ausgewiesenen Schätzungen.

Bei den Bemessungsgrundlagen der Aufwandsteuer wären auch stärkere oder weniger starke Erhöhungen möglich. Je stärker die Erhöhungen sind, desto höher wären die Mehreinnahmen vor Verhaltensanpassungen. Gleichzeitig wäre bei einer stärkeren Erhöhung der Bemessungsgrundlagen auch mit stärkeren Verhaltensanpassungen zu rechnen, die diese Mehreinnahmen relativieren.

5. Gebundene und ungebundene Ausgaben ([redacted])

[redacted] Antrag [redacted]

Die Kommission beauftragt das EFD (EFV), ihr für 2028–2045 darzulegen, wie sich der Anteil der gebundenen Ausgaben am Bundeshaushalt mit der Variante Ständerat (Mindesteinlage 2 Mrd. pro Jahr, Fondsgesetz) gegenüber heute und gegenüber dem Entwurf des Bundesrats verändert, welcher Betrag an ungebundenen Ausgaben dem Parlament damit jährlich entzogen wird, und auf welche Aufgabengebiete (Bildung und Forschung, internationale Zusammenarbeit, Landwirtschaft, Verkehr, Sicherheit) sich der Konsolidierungsdruck in den Szenarien der EFV verschiebt.

Stellungnahme EFV

Gebundene Ausgaben sind aus zwei Gründen problematisch. Zum einen schränken sie die Flexibilität des Parlaments bei der jährlichen Budgetberatung ein. Zum andern können gebundene Ausgaben im Fall von Budgetkürzungen schwach gebundene Ausgaben verdrängen.

[20] Für die Schätzung der finanziellen Auswirkungen wurden Daten von 2022 verwendet, wo die Mindestbemessungsgrundlage noch bei 400'000 Franken lag. Aus diesem Grund wurden die Beträge von 400'000 in den Daten auf 435'000 Franken angehoben, was nach Verdoppelung 870'000 Franken beträgt.

[21] Baselgia, E., & Martínez, I. Z. (2025). Mobility responses to special tax regimes for the super-rich: Evidence from Switzerland. The Economic Journal, 135(668), 1388-1409.

Mit der vom Bundesrat beantragten temporären Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,5 Prozentpunkte (Einnahmen von durchschnittlich 2 Mrd. pro Jahr) erhöht sich der Anteil der stark gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben im Jahr 2028 um rund 0,6 Prozentpunkte auf 66.7 Prozent. Der Effekt der Vorlage bleibt über die ganze Geltungsdauer gleich. Dies, weil sowohl die Gesamtausgaben wie auch die gebundenen Ausgaben um 2 Milliarden pro Jahr höher liegen.

Mit der vom Ständerat beschlossenen temporären Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,2 Prozent (Einnahmen von durchschnittlich 0,8 Mrd. pro Jahr) und der Anhebung des Ausgabenplafonds um die Hälfte der strukturellen Überschüsse (durchschnittlich 0,5 Mrd.) verschiebt sich der Anteil der stark gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben von 2029 bis 2045 gegenüber dem Bundesratsantrag um zusätzliche rund 0,5 Prozentpunkte nach oben. Dies, weil die Gesamtausgaben um 1,3 Milliarden und die gebundenen Ausgaben (=Mindesteinlage in den Fonds) um 2 Milliarden pro Jahr höher liegen.

Da die gegenüber der heutigen Ausgabenplanung zusätzlichen Einlagen in den Fonds im Umfang der Mehreinnahmen von 2 Milliarden gegenfinanziert sind, steigt der Druck auf die ungebundenen Ausgaben im bundesrätlichen Antrag nicht. Im Beschluss des Ständerats beträgt die Gegenfinanzierung demgegenüber bloss 1,3 Milliarden und liegt damit 0,7 Milliarden unter jenen gemäss Bundesrat. Dies schafft potenziell Druck auf die ungebundenen Ausgaben, allerdings zunächst einmal auf die Armeeausgaben.

Nachfolgend auf Basis des Finanzplanjahres 2028 die Anteile der Aufgabengebiete an den schwach gebundenen Ausgaben des Bundes (einmal mit, einmal ohne Einschluss der Armee):

Tabelle 3: Anteile der Aufgabengebiete an den schwach gebundenen Ausgaben, mit und ohne Armee

Aufgabengebiet	**Anteil 2028 (ohne Armee)**	**Anteil 2028 (mit Armee)**
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	12.7%	10.2%
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	14.6%	11.5%
Sicherheit	4.4%	24.7%
Bildung und Forschung	30.5%	24.0%
Kultur und Freizeit	2.2%	1.7%
Gesundheit	1.2%	0.9%
Soziale Wohlfahrt	4.0%	3.2%
Verkehr	11.1%	8.7%
Umwelt und Raumordnung	3.2%	2.5%
Landwirtschaft und Ernährung	12.8%	10.0%
Wirtschaft	3.4%	2.7%

6. Finanzielle Beurteilung Konzeptanträge [redacted]

[redacted] Antrag [redacted]

Finanzielle Beurteilung der Konzeptanträge [redacted]

Die Kommission beauftragt das EFD (EFV), ihr die in der [redacted] hängigen Finanzierungskonzepte ohne Mehrwertsteuer ([redacted]) finanzpolitisch zu beurteilen: Schuldenbremsekonformität, jährlicher Kürzungsbedarf im Bundeshaushalt, Höhe der Verschiebung ungebundenen Ausgaben in den gebundenen Bereich und seine Verteilung auf die Aufgabengebiete, Belastung der Kantone (Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer).

Stellungnahme EFV

Für die Beurteilung der **Schuldenbremsekonformität** der verschiedenen Konzeptanträge verweisen wir auf Ziffer 1 des vorliegenden Berichts.

Der **Kürzungsbedarf im Bundeshaushalt** ergibt sich aus dem Zusammenspiel des Planungsbeschlusses zur Höhe der Armeeausgaben, der Verschuldungsfähigkeit des Fonds und der zusätzlichen Einnahmen der einzelnen Lösung für den Bundeshaushalt. Je höher die geplanten Armeeausgaben und je geringer die Zusatzeinnahmen, desto grösser ist der Kürzungsbedarf. Der genaue Kürzungsbedarf lässt sich bei diversen Anträgen nicht im Einzelnen quantifizieren, weil sie nur eines oder zwei der genannten Elemente regeln. Zudem lässt der Planungsbeschluss in der Ausführung auch einen gewissen Handlungsspielraum.

Der Bundeshaushalt muss bereits die Erhöhung der Armeeausgaben auf 1 Prozent des BIP bewältigen; dazu war das Entlastungspaket 2027 nötig und hierfür hat der Bundesrat auch das Gros der Mehrerträge aus der höheren Schätzung der Gewinnsteuer im Voranschlag 2027ff eingesetzt. Der *Antrag des Bundesrates* führt zu keinem zusätzlichen Kürzungsbedarf im Haushalt. Gleiches gilt für den Antrag [redacted], der den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer senken will. Der *Beschluss des Ständerats* birgt ein Risiko für zusätzliche Kürzungen im Bundeshaushalt, wenn die Mehrwertsteuererhöhung abgelehnt und gleichwohl an der Höhe der Armeeausgaben festgehalten wird. Zudem will der Ständerat einen Teil der strukturellen Überschüsse für die Fondseinlage nutzen. Bei allen Anträgen, die einen *Teil der strukturellen Überschüsse* für die Rüstung einsetzen wollen, entsteht unter Umständen ein gewisser Kürzungsbedarf, wenn solche Überschüsse ausbleiben und das Ausgabenniveau der Armee nicht reduziert wird.

Die *Anträge* [redacted] – Teilprivatisierung von Swisscom und Postfinance – belasten den Haushalt ceteris paribus im Umfang der wegfallenden Dividenden; es handelt sich dabei um einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag pro Jahr.

Die *Anträge* [redacted] führen ceteris paribus zu einem Kürzungsbedarf von 1 bis 2 Milliarden Franken pro Jahr.

Der *Antrag* [redacted] führt zu einem Kürzungsbedarf von rund 4 Milliarden pro Jahr, wobei auf Verfassungsstufe definiert wäre, wo die Kürzungen vorzunehmen wären (Migration, internationale Zusammenarbeit und Bundespersonal).

Die nachfolgende Tabelle hält für die genannten Konzeptanträge die **Höhe der zusätzlichen gebundenen Ausgaben** und die **Belastung der Kantone** fest. Direkte Auswirkungen auf die Kantone haben nur die zwei Anträge, die eine Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer vorsehen. Bei Anträgen, die wesentliche Kürzungen im allgemeinen Haushalt (bzw. im Fall des Antrags [redacted] im Migrationsbereich) bedingen, können Auswirkungen auf die Kantone nicht ausgeschlossen werden. Betreffend Verschiebung vom schwach gebundenen in den stark gebundenen Bereich verweisen wir zudem auf die Ziffer 5.

Tabelle 4: Erhöhung der gebundenen Ausgaben und Belastung der Kantone

in Mrd. CHF	Erhöhung gebundene Ausgaben p.a.	*Belastung Kantone p.a.*
Bundesrat	2	*0*
Ständerat	2	*0*
[redacted]	2	*offen*
[redacted]	2	*0.2*
[redacted]	6	*1.45*
[redacted]	2	*0*
[redacted]	2	*offen*
[redacted]	4.5	*offen*

Wenn der wiederkehrende Bereinigungsbedarf im allgemeinen Bundeshaushalt mehr als 0,5 bis 1 Milliarde beträgt, ist eine Bereinigung nur bei den schwach gebundenen Ausgaben unrealistisch bzw. mit bedeutenden Einschnitten verbunden. In diesen Fällen drängt sich die Erarbeitung eines neuerlichen Entlastungspakets auf, das mit Gesetzesänderungen auch bei den stark gebundenen Ausgaben ansetzen würde. Zum Vergleich: Das Entlastungspaket 2027 wurde vom Parlament gegenüber dem Antrag des Bundesrats um rund 30 bis 40 Prozent gekürzt und führte zu Entlastungen von rund 2 Milliarden pro Jahr. Insbesondere bei den Finanzierungskonzepten [redacted] wären Kürzungen in einer ähnlichen Grössenordnung wie beim Entlastungspaket 2027 nötig.

In Ziffer 5 oben finden sich ein beispielhafter Schlüssel, wie Kürzungen auf die schwach gebundenen Ausgaben verteilt werden könnten. Die konkrete Aufteilung ist indessen im Einzelfall durch Bundesrat und Parlament festzulegen.

7. Zinskosten ([redacted])

[redacted] Antrag [redacted]

Abklärungsauftrag: Zinskosten des Fonds für Sicherheit und Verteidigung

Die Kommission beauftragt das EFD (EFV), ihr vor der Verabschiedung des Mitberichts darzulegen:

1. Die Zinskosten der Tresoreriedarlehen des Fonds pro Jahr und kumuliert über die ganze Laufzeit, je für den Entwurf des Bundesrats (Darlehen bis 6 Mrd., Abbau ab dem 7. Jahr, Tilgung bis 2039) und für den Beschluss des Ständerats (bis 12 Mrd., Abbau ab dem 8. Jahr, Tilgung bis 2045), unter der Annahme, dass das Darlehen gemäss Rüstungsplanung ausgeschöpft wird.
2. Wie die Zinsen finanziert werden: Belastung der Fondsrechnung (Art. 3 Abs. 2 Bst. b) und damit Reduktion der für Rüstung verfügbaren Mittel in Franken – oder Beitrag aus dem allgemeinen Haushalt; in beiden Fällen die Wirkung auf die Schuldenbremse.
3. Den Zinsverlauf, falls die Mehrwertsteuer an der Urne abgelehnt wird oder die strukturellen Überschüsse ausbleiben und der Fonds die Darlehen länger als geplant trägt.
4. Die konsolidierte Verschuldung des Bundes (Bund und Fonds) bei voller Beanspruchung der Darlehen, mit Angabe der Zinsbelastung des Gesamthaushalts.

Stellungnahme EFV:

Gemäss Artikel 6 Absatz 4 des Entwurfs des Fondsgesetzes muss die Verzinsung der dem Fonds gewährten Tresoreriedarlehen die Finanzierungskosten des Bundes decken. Letztere richten sich nach den Zinssätzen für Bundesobligationen.

Zu 1 und 3: In der Vorlage des Bundesrats steigt die Fondsverschuldung basierend auf der aktuellen Rüstungsplanung bis 2030 auf gegen 6 Milliarden. Bis Ende 2037 wäre sie vollständig zurückbezahlt. Gestützt auf die aktuellen Markterwartungen zur Zinsentwicklung würden die Schulden mit durchschnittlich rund 0,6 Prozent verzinst, woraus sich über die 10 Jahre der Fondsverschuldung eine Zinsbelastung von rund 220 Mio. ergäbe (durchschnittlich also 22 Mio. pro Jahr).

In der Fassung des Ständerats erreicht die Fondsverschuldung – wiederum basierend auf der aktuellen Rüstungsplanung – 2032 mit rund 8,6 Milliarden ihr Maximum und ist bis im Jahr 2043 zurückbezahlt. Die Zinskosten über die ganze Laufzeit der Verschuldung (16 Jahre) betragen rund 640 Millionen (durchschnittlich 40 Mio. pro Jahr). Im Extremfall (Ablehnung Mehrwertsteuererhöhung und keine strukturellen Überschüsse; in der Folge Reduktion Fondseinlage) würde die Fondsverschuldung 2033 auf das Maximum von 12 Milliarden steigen und danach entlang der gesetzlichen vorgegebenen Reduktion der Schuldenobergrenze bis 2043 zurückbezahlt. Die Zinskosten über die ganze Laufzeit der Verschuldung (16 Jahre) betragen rund 760 Millionen (durchschnittlich 47 Mio. pro Jahr).

Zu 2: Die Zinskosten werden dem Fonds belastet. Ob zum Ausgleich zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt in den Fonds eingelegt werden oder Kürzungen bei den Fondsausgaben für Rüstungsgüter erfolgen, entscheidet das Parlament in den jeweiligen Voranschlägen.

Zu 4: Die Mittelfristprognosen des Bundes liefern einen Überblick über die mittelfristige Entwicklung des Bundeshaushaltes. Allerdings reichen diese Perspektiven nur bis ins Jahr 2035 und enthalten keine Angaben zur Entwicklung der Nettoverschuldung des Bundes. Einzig die Entwicklung der verzinslichen Schulden des Bundes (insbesondere Marktverschuldung) sowie die damit verbunden Zinsausgaben sind in der Prognose abgedeckt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Prognosewerte ohne Armeefonds bis ins Jahr 2035 sowie die geschätzten Verschuldungsstände und Zinsaufwände des Armeefonds (in der Ausprägung mit maximaler Verschuldung gemäss dem oben beschriebenen Extremfall des Ständeratsbeschlusses.

Tabelle 5: Zinsbelastung gemäss Beschluss des Ständerats

in Mio. CHF	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	**2035**
Verschuldung Bund ohne Armeefonds	101'942	99'397	98'094	97'607	97'670	96'530	95'866	94'963	94'228
Zinskosten Bund ohne Armeefonds	862	805	875	982	1'019	1'048	1'010	1'023	1'048
Verschuldung Armeefonds SR-Beschluss (ohne MWST und strukt. Überschüsse)	2'400	6'065	8'365	10'065	10'585	11'835	12'000	10'800	9'600
Zinskosten Armeefonds SR-Beschluss (ohne MWST und strukt. Überschüsse)	13	35	50	61	65	75	77	67	59

Anhang

Übersicht strukturelle Überschüsse 2016-2025

Strukturelle Finanzierungsüberschüsse der letzten 10 Jahre (in Mio. CHF)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Durchschnitt 2016-2025
Ordentlicher Finanzierungssaldo	470	2'621	3'138	3'060	-1'227	-1'405	-1'875	-672	817	1'185	611
Konjunktureller Überschuss (+) / Defizit (-)	-742	-638	369	-74	-2'877	-1'715	-301	-238	-504	-262	-698
Struktureller Überschuss (+) / Defizit (-)	**1'212**	**3'258**	**2'770**	**3'134**	**1'649**	**309**	**-1'574**	**-434**	**1'321**	**1'446**	**1'309**

Hinweis: Werte 2016-2018 inklusive Restatement in den folgenden Staatsrechnungen (2016/18: Änderungen in der Rechnungslegung; 2017: Korrektur Fehlbuchung).
Quelle: Datenportal EFV

