



Bern, 6. März 2026

Bundesbeschluss über die Finanzierung von Rüstungs- ausgaben der Armee durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Die Vorlage sieht vor, die prioritär notwendige Stärkung der Sicherheit und Verteidigung der Schweiz zu gewährleisten. Die hierzu vorgeschlagene auf 10 Jahre befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte ermöglicht es der Schweiz Mehreinnahmen zu generieren und diese zweckgebunden einzusetzen. Ein verschuldungsfähiger Rüstungsfonds soll dabei die Flexibilität bei Zahlungen erhöhen.

Ausgangslage

Der Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 vom September 2022 und die Armeebotschaft 2024 zeigten die seit dem Krieg in der Ukraine verschärfte Bedrohungslage und ihre Folgen auf. Die sich in der Vernehmlassung befindende Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 legt die seither eingetretenen Lageveränderungen im Umfeld der Schweiz dar. Folgende Entwicklungen sind massgeblich: Die globale Sicherheitslage und das geopolitische Umfeld der Schweiz haben sich in den letzten Jahren zusehends verschlechtert. Die sicherheitspolitische Lage ist volatiler und unsicherer geworden, die völkerrechtsbasierte internationale Ordnung ist einer Belastungsprobe ausgesetzt. Dies findet in einem globalen Kontext statt, in dem bisherige Ordnungsprinzipien und -strukturen erodieren und immer mehr Staaten ihre Interessen durch Androhung oder Ausübung von Gewalt sowie den Einsatz wirtschaftlicher Abhängigkeiten für machtpolitische Zwecke verfolgen. Diverse Länder im europäischen Umfeld reagieren darauf, in dem sie ihre Verteidigungsfähigkeiten rasch stärken und ihre Budgets erhöhen. Europäische Staaten nehmen die Bedrohung sehr ernst und setzen sich für eine rasche Stärkung der eigenständigen Verteidigungsfähigkeit Europas ein.

Auch die Schweiz ist von diesen Entwicklungen betroffen und sieht sich mit hybrider Konfliktführung konfrontiert, unter anderem durch Cyberangriffe, Desinformation sowie Spionage und Aufklärung. Jedoch ist die Armee aufgrund der Einsparungen der vergangenen Jahrzehnte nicht ausreichend ausgerüstet, um besonders den wahrscheinlichsten Bedrohungen – Angriffe aus der Distanz und hybride Konflikte – genügend begegnen zu können; beispielsweise könnten nur wenige kritische Infrastrukturen sowie Ballungszentren geschützt werden. Hinzu kommt die angespannte Situation auf dem Rüstungsmarkt: Aufgrund des Nachfrageüberhangs werden Rüstungsgüter zunehmend teurer und bei Bestellungen müssen Anzahlungen von mindestens einem Drittel des Kaufpreises geleistet werden, damit Herstellerfirmen eine Lieferung innert nützlicher Frist zusichern. Das vorgesehene Wachstum der Armeeaussgaben auf 1 Prozent des BIP bis 2032 genügt dafür nicht. Ausserdem ist dieses Wachstum im Bundeshaushalt noch nicht finanziert. Dies wirkt sich negativ auf den Schutz von Land und Bevölkerung aus.

Deshalb besteht ein Mehrbedarf an finanziellen Mitteln, um die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz zu stärken. Dieser Mehrbedarf besteht nicht nur für Rüstungsausgaben. Für einen umfassenden Schutz unseres Landes braucht es auch bei den zivilen Bundesämtern mit sicherheitsrelevanten Aufgaben einen Fähigkeitsaufbau und -ausbau. Denn militärischer Schutz ist ohne Nachrichtendienst,

Schutz vor Cyberrisiken, zivile Alarmierung, innere Sicherheit (Bundespolizei und Grenzschutz), Sicherheitskommunikation oder resiliente Krisenbewältigungskapazitäten nur eingeschränkt wirksam.

Dieser Mehrbedarf muss mit zusätzlichen Einnahmen finanziert werden, da im Bundesbudget der finanzielle Spielraum selbst unter Berücksichtigung des Entlastungspakets 2027 fehlt und eine darüber hinausgehende ausgabenseitige Kompensation keine realistische Alternative ist. Der Bundesrat hat dazu verschiedene Möglichkeiten geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft anderen Möglichkeiten vorzuziehen ist.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat schlägt vor, die Mehrwertsteuer ab 2028 um 0,8 Prozentpunkte befristet auf 10 Jahre zu erhöhen. Der reduzierte Satz (z. B. Lebensmittel, Medikamente) und der Sondersatz (Beherbergungsleistungen) sollen proportional zum Normalsatz um 0,3 bzw. 0,4 Prozentpunkte erhöht werden. Diese Erhöhung ermöglicht es, den sicherheitsrelevanten zivilen Bundesämtern und der Armee, die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, welche sie für die Verteidigungsfähigkeit und den Schutz der Bevölkerung benötigen. Diese Einnahmen in den Jahren 2028 bis 2037 werden zugunsten der Stärkung der Sicherheit und Verteidigung der Schweiz zweckgebunden. 18 Milliarden Franken stehen für zusätzliche Rüstungsbeschaffungen und die Mehrkosten auf dem Rüstungsmarkt zur Verfügung, 10 Milliarden werden zur Finanzierung von geplanten, aber im Bundeshaushalt noch nicht finanzierten Rüstungsbeschaffungen eingesetzt. 3 Milliarden Franken werden für sicherheitsrelevante Ausgaben ausserhalb der Armee (insbesondere Bevölkerungsschutz, Cybersicherheit, Nachrichtendienst, Bundespolizei, Grenzschutz) benötigt.

Für die Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der prioritär notwendigen Stärkung der Sicherheit und Verteidigung der Schweiz ist eine Änderung der Bundesverfassung notwendig. Die Kurzfristigkeit der Erhöhung der Mehrwertsteuersätze hat auch Auswirkungen auf Unternehmen. Um diese abzuschwächen, werden Übergangsregelungen im Mehrwertsteuergesetz vorgesehen.

Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung sollen in einen neu zu schaffenden Fonds zur Finanzierung von Rüstungsausgaben und -investitionen eingelegt werden, um eine grössere Planungs- und Realisierungssicherheit zu haben und bei der Mittelverwendung über erhöhte Flexibilität zu verfügen. Dieser Fonds soll sich maximal auf sechs Milliarden (das Zweifache der jährlichen Mehreinnahmen) verschulden können, um Zahlungsspitzen aufzufangen. Mit Beendigung der Befristung der Mehrwertsteuererhöhung endet auch die Laufzeit des Fonds und er muss wieder schuldenfrei sein. Für diesen Fonds muss ein eigenes Gesetz geschaffen werden (Rüstungsfondsgesetz).

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	5
1.1.1	Sicherheitspolitische Lage.....	5
1.1.2	Finanzierungsbedarf bei der Armee und den zivilen Bundesämtern mit sicherheitsrelevanten Aufgaben	7
1.2	Gewählte Lösung und geprüfte Alternativen	16
1.2.1	Gewählte Lösung: Erhöhung der Mehrwertsteuer, Zweckbindung für die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz und Errichtung eines Rüstungsfonds	16
1.2.2	Geprüfte aber verworfene Alternativen.....	19
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	22
2	Rechtsvergleich	23
2.1	Deutschland	23
2.2	Österreich.....	23
2.3	Europäische Union	24
2.4	Nato.....	24
3	Grundzüge der Vorlage	24
3.1	Die beantragte Neuregelung	24
3.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen.....	25
3.3	Umsetzungsfragen	25
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	26
4.1	Bundesverfassung.....	26
4.2	Bundesgesetz für den Rüstungsfonds (RüFG).....	26
4.3	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer	31
5	Auswirkungen	34
5.1	Auswirkungen auf den Bund.....	34
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	35
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	36
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	37
6	Rechtliche Aspekte	39
6.1	Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	39
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	40
6.3	Erlassform	40
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	40
6.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	40
6.6	Datenschutz	40
Anhang	Übersichtstabelle über die verwendeten Daten	41

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Sicherheitspolitische Lage

Der Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 vom September 2022¹ und die Armeebotschaft 2024² zeigten die seit dem Krieg gegen die Ukraine verschärfte Bedrohungslage und ihre Folgen auf. Die Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026, welche sich derzeit in der Vernehmlassung befindet, legt die seither eingetretenen Lageveränderungen im Umfeld der Schweiz dar. Darin wird festgehalten, dass die Schweiz auf die Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage reagieren und Massnahmen zur Stärkung der Resilienz, zur Stärkung von Abwehr und Schutz und zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit treffen muss.³

Europa

In Europa akzentuiert sich gemäss Einschätzung der europäischen Nachrichtendienste und des VBS ab 2028 ein Verwundbarkeitsfenster. So stellt Russland mehr Kriegsmaterial her, als in der Ukraine gebunden wird. Gleichzeitig bestehen Unklarheiten betreffend Engagement der USA für die europäische Sicherheit, wodurch Europa gefordert ist, die eigene Verteidigungsfähigkeit zu stärken, was Zeit in Anspruch nimmt. Das Verwundbarkeitsfenster könnte durch Russland deshalb als Gelegenheit zur Ausweitung des Krieges in Europa genutzt werden. Russland intensiviert bereits heute seine hybride Konfliktführung mit dem Ziel, Europa zu verunsichern und zu destabilisieren. Es rüstet massiv auf und richtet sich auf eine lange Konfrontation mit westlichen Staaten aus. Europäische Staaten, die Nato und die EU nehmen die Bedrohung durch Russland ernst. Als Reaktion traten 2023 Finnland und 2024 Schweden der Nato bei. Die Nato-Staaten erhöhen ihre Verteidigungsausgaben massiv für den personellen Aufwuchs und die umfassende Aufrüstung ihrer Streitkräfte und die Nato verstärkt ihre Präsenz an der Ostflanke.

Konkurrenzkampf auf dem Rüstungsmarkt

Die sicherheitspolitische Lageverschlechterung wirkt sich auch auf den internationalen Rüstungsmarkt aus. Der grosse Nachfrageüberhang und die knappen Produktionskapazitäten sorgen in den letzten Jahren für höhere Preise (um bis zu 40 Prozent) und längere Lieferfristen von bis zu sechs Jahren – insbesondere, wenn das nachfragende Land zu keinem (militärischen) Bündnis gehört und/oder keine genügend hohe Anzahlungen leistet (in der Regel ein Drittel der Gesamtsumme bei Bestellung). Aufgrund der

¹ BBI 2022 2357

² BBI 2024 563

³ www.sepos.admin.ch > Sicherheitspolitik > Sicherheitspolitische Strategie und Berichte > Sicherheitspolitische Strategie 2026

in der EU vorhandenen finanziellen Mittel zugunsten von Rüstungsbeschaffungen von bis zu 800 Mrd. Euro (ReArm Europe⁴, vgl. Ziff. 2.3) wird sich dieser Trend weiter verschärfen. Die Fähigkeit, Anzahlungen zu leisten, ist daher ein zentraler Hebel zur Verkürzung von Lieferfristen. Gewisse Länder leisten bei Bestellungen Vorauszahlungen von 100 Prozent und andere, wie beispielsweise Deutschland, finanzieren den Aufbau von Produktionskapazitäten ihrer eigenen Industrie. Folglich verschieben sich Lieferungen stark nachgefragter Waffensysteme und Munition ohne namhafte Anzahlungen über mehrere Jahre. Jeder Aufschub von Rüstungsbeschaffungen bedeutet, dass mögliche Produktionsfenster verloren gehen und die Schweiz die benötigten Systeme verspätet erhält – und dies zu höheren Preisen.

Die Schweiz verfügt über eine sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis, die gemäss der Rüstungspolitischen Strategie vom 20. Juni 2025 gestärkt werden soll. Zudem sollen Forschung, Entwicklung und Innovation und die internationale Rüstungsk Kooperation der Schweiz intensiviert werden.⁵ Dieses Potential gilt es ebenfalls zu berücksichtigen und zu nutzen.

Betroffenheit der Schweiz

Auch wenn die Schweiz mutmasslich nicht gleich umfassend wie die Nato- oder EU-Staaten von dem sich abzeichnenden Verwundbarkeitsfenster betroffen ist, könnte sie als «schwächstes Glied in der Kette» zur Schwächung der umliegenden Nato- und/oder EU-Staaten als lohnendes Ziel angesehen werden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich kritischer Infrastrukturen mit grenzüberschreitender Bedeutung, die unter anderem durch Cyberangriffe, Sabotage oder Distanzangriffe getroffen werden könnten. Angriffe auf solche Schlüsselinfrastrukturen von europäischer Bedeutung, etwa im Bereich der Energie, der digitalen Daten und der Verkehrsträger, könnten über Kaskadeneffekte rasch auf umliegende Länder übergreifen, was die Schweiz in der Verteidigungsarchitektur Europas als Sicherheitsrisiko erscheinen lässt. Der konsequente Schutz dieser kritischen und grenzüberschreitend vernetzten Infrastrukturen ist für die Handlungsfähigkeit der Schweiz ebenso wie für die Stabilität Europas zentral. Die Schweiz sollte ihre Beiträge leisten können.

Unabhängig davon dürfte der politische Druck von Partnerstaaten weiter steigen und in einer verschärften Lage bis hin zu politischen und wirtschaftlichen Gegenmassnahmen münden, wenn die Schweiz als «Trittbrettfahrerin» wahrgenommen wird. Hinzu kommt, dass die Schweiz als neutraler Staat keinen Anspruch auf Bündnisbeistand hat. Aus der Neutralität folgt vielmehr die Pflicht, das eigene Territorium wirksam zu schützen.

Wahrscheinlichste Bedrohungen für die Schweiz:

Aktuell gibt es zwei wahrscheinlichste Bedrohungsformen, gegen welche die Fähigkeiten der Schweizer Armee prioritär ausgerichtet werden müssen:

- *Hybride Bedrohungen* sind Aktionen, die so lange wie möglich verdeckt erfolgen. Zu ihren Mitteln zählen Cyberangriffe, Beeinflussungsaktivitäten (etwa

⁴ White Paper for European Defence Readiness 2030

⁵ BBI 2025 2151

Desinformation), Spionage, Sabotage, wirtschaftlicher Druck und Erpressung, die Instrumentalisierung von Migrationsbewegungen und von kriminellen Gruppen, und verdeckte militärische Operationen. Bei der hybriden Konfliktführung handelt es sich um eine Kombination aus den verschiedenen genannten Mitteln, die ein staatlicher Angreifer einsetzt, um einen anderen Staat zu destabilisieren, seine Institutionen zu untergraben oder ihm seinen Willen aufzuzwingen. Auch gegen die Schweiz werden bereits heute Spionage, Cyberangriffe und Beeinflussungsaktivitäten eingesetzt.⁶

- Bei der *Bedrohung aus der Distanz* geht es um Angriffe mit weitreichenden Waffen wie ballistische Lenk Waffen, (Angriffs-)Drohnen oder (Kampf-)Flugzeugen, die unter anderem kritische Infrastrukturen (z. B. Flughäfen, Energieanlagen, Verkehrs- oder Führungsinfrastrukturen) zerstören oder beschädigen können. Charakteristisch sind hohe Präzision, kurze Vorwarnzeiten und ein beträchtliches Schadenspotenzial. Ziel solcher Angriffe ist es die Moral, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die politische Entscheidungsfreiheit zu schwächen oder aber einen Staat militärisch zu schwächen, strategisch zu isolieren und politisch unter Druck zu setzen.

Ein *umfassender, bewaffneter und direkter Angriff auf die Schweiz* ist in absehbarer Zeit – auch dank der Verteidigungs- und Sicherheitsanstrengungen der Nato und Europas – zwar unwahrscheinlich. Herausfordernd dabei ist insbesondere, dass sich die Lage sehr rasch ändern kann, die für die Verteidigung erforderlichen Mittel brauchen jedoch langjährige Vorbereitung. Deshalb ist in diesem Bereich auch ein minimaler Fähigkeitserhalt notwendig.

1.1.2 Finanzierungsbedarf bei der Armee und den zivilen Bundesämtern mit sicherheitsrelevanten Aufgaben

Gestützt auf die verschlechterte sicherheitspolitische Lage in Europa und den Willen des Bundesrates, die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz zu stärken, besteht ein Mehrbedarf von 28 Milliarden über zehn Jahre für die Armee. Dies gilt auch bei den zivilen Bundesämtern mit sicherheitsrelevanten Aufgaben, insbesondere im Bereich des Bevölkerungsschutz, der Grenzsicherung und -kontrolle, der Früherkennung, der Verhinderung und der Bekämpfung von Desinformation und Cyberangriffen sowie der organisierten Kriminalität und des Terrorismus. Dies ist wichtig, da militärischer Schutz ohne zivile Sicherheitsinstrumente nur eingeschränkt wirksam ist, da diese insbesondere auch in einem hybriden Bedrohungsumfeld einen zentralen Beitrag zu Schutz und Sicherheit der Schweiz leisten.

Die finanzpolitischen Spielräume zur Aufstockung der entsprechenden Budgets und zur Ermöglichung notwendiger Investitionen sind im ordentlichen Bundeshaushalt aufgrund der bestehenden strukturellen Defizite nicht vorhanden. Es ist zudem festzustellen, dass die Bemühungen, über Entlastungspakete im ordentlichen Bundeshaushalt (ausgabenseitig) Spielraum zu schaffen, auf grosse Widerstände stossen, wie sich aktuell beim Entlastungspaket 27 (EP 27) zeigt. Zusätzlich zum EP 27 Einsparungen in anderen Aufgabengebieten des Bundes in der notwendigen

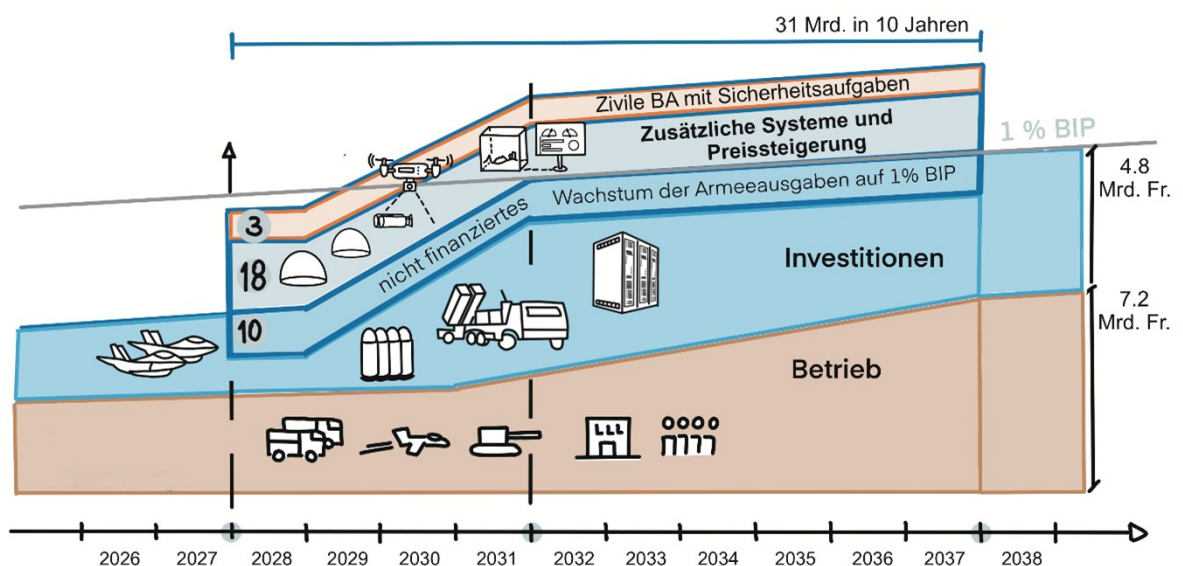
⁶ Siehe auch: www.sepos.admin.ch > Sicherheitspolitik > Sicherheitspolitische Strategie und Berichte > Sicherheitspolitische Strategie 2026

Grössenordnung von knapp 3 Mrd. Franken pro Jahr zu erzielen, um die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz zu stärken, ist nicht realistisch. Folglich bedarf es zusätzlicher Einnahmen, um den Mehrbedarf verfassungskonform finanzieren zu können. Gemeinsam mit dem EP 27 wird dadurch die Basis für einen ausgeglicheneren Bundeshaushalt geschaffen.

Der Bundesrat hat sich dazu entschieden, eine zusätzliche Finanzierung ab 2028 über zweckgebundene Mehreinnahmen vorzuschlagen. Diese decken den Mehrbedarf zum ordentlichen Budget der zivilen Bundesämter mit sicherheitsrelevanten Aufgaben und der Armee für zehn Jahre ab und umfassen sowohl Rüstungsausgaben, den Betrieb und ein Beitrag an die Finanzierung des Wachstumspfad der Armee auf 1 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) bis 2032.

Konkret beläuft sich der finanzielle Mehrbedarf ab 2028 während 10 Jahren auf rund 31 Mrd. Franken. Davon entfallen rund 3 Mrd. Franken auf die zivilen Bundesämter mit sicherheitsrelevanten Aufgaben und rund 28 Mrd. Franken auf die Armee: Rund 18 Mrd. Franken für die Reaktion auf die sicherheitspolitische Lage und die Situation auf dem Rüstungsmarkt sowie rund 10 Mrd. Franken als Teilbeitrag für den noch nicht finanzierten Anstieg der Armeeaussgaben auf 1 % BIP bis 2032. Die nachfolgende Grafik stellt die Aufteilung dar.

Grafik 1



1.1.2.1 Finanzierungsbedarf der Armee

Fähigkeitslücken der Armee aus heutiger Sicht

Aufgrund der Einsparungen der vergangenen Jahrzehnte wurde der Fokus darauf gelegt, dass die Armee die Ausbildung, die subsidiären Einsätze und einen minimalen Kompetenzerhalt im Bereich Verteidigung sicherstellen kann. Dies hat zur Folge, dass sie aktuell für den Einsatz im gesamten Spektrum (Verteidigen, Schützen und Helfen/Retten) nicht genügend ausgerüstet ist.

Die bestehenden, kritischen Fähigkeits- und Ausrüstungslücken schränken die Möglichkeiten der Armee ein, das Land und die Bevölkerung wirksam und über einen längeren Zeitraum gegen die Folgen der verschärften Sicherheitslage in Europa zu

schützen. Die Fähigkeits- und Ausrüstungslücken gefährden auch das Milizprinzip, da sich Angehörige der Miliz, welche ihre Verteidigungsaufgabe unter Einsatz ihres Lebens wahrnehmen, auf genügendes und gutes Material verlassen können.

Konkret fehlen der Armee heute bedeutende Fähigkeiten, um ihre Aufgaben zur *Abwehr von wahrscheinlichen Bedrohungen* erfüllen zu können:

- Bei *hybriden Bedrohungen* zeigt sich, dass solche Angriffe oft unerkannt vorbereitet werden und die Armee erst reagieren kann, wenn Störungen oder Angriffe bereits eingetreten sind. Gleichzeitig ist die Führungsfähigkeit bei erhöhten Spannungen eingeschränkt, da eine stabile und durchgängige Datenübertragung fehlt. Das erschwert die Koordination und verlangsamt das Handeln, besonders wenn mehrere Einsätze gleichzeitig stattfinden. Auch koordinierte Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen stellen eine grosse Herausforderung dar, weil ihre Geschwindigkeit, Komplexität und grosse Wirkung nur mit hohem Aufwand bewältigt werden können. Zudem kann die Armee Mini-Drohnen, die in modernen Konflikten häufig eingesetzt werden, derzeit nicht wirksam abwehren. Kommen mehrere parallele oder länger andauernde Einsätze hinzu, stösst die Armee rasch an ihre Grenzen – sei es bei der Versorgung, beim Personal, in den Führungsstrukturen oder bei spezialisierten Mitteln.
- Auch *Angriffe aus der Distanz* stellen eine grosse Herausforderung für die Armee dar, da sie besonders kurze Reaktionszeiten bedingen. Die bestellten bodengestützten Luftverteidigungssysteme mittlerer Reichweite (IRIS-T) und grosser Reichweite (Patriot) werden nach deren Einführung nur ermöglichen, eine begrenzte Anzahl kritischer Infrastrukturen oder Ballungszentren gleichzeitig zu schützen. Zudem verfügt die Armee nur eingeschränkt über eigene Mittel, um weitreichende Bedrohungen überhaupt frühzeitig zu erkennen und genügend Vorwarnzeit zu erhalten. Gerade bei sehr schnellen oder schwer erkennbaren Flugkörpern bleibt deshalb nur wenig Handlungsspielraum für Schutz- und Abwehrmassnahmen. Erschwerend kommt hinzu, dass eine robuste Führungs- und Vernetzungsfähigkeit fehlt, die für eine wirksame Reaktion nötig wäre. Auch die verschiedenen Arten möglicher Bedrohungen – etwa Marschflugkörper, Drohnen, gelenkte Wirkmittel oder ballistische Systeme – stellen sehr unterschiedliche Anforderungen an die Abwehr. Das erhöht die Komplexität zusätzlich. Schliesslich verfügt die Armee nicht über eigene weitreichende Wirkmittel, die notwendig wären, um glaubhaft einen Aggressor vor einem Angriff abhalten oder im Ernstfall wirksam reagieren zu können.

Auch für die Abwehr eines *umfassenden Angriffs auf die Schweiz* gibt es Fähigkeitslücken. So kann die Armee einen solchen aktuell aufgrund der zur Verfügung stehenden Mittel örtlich und zeitlich nur begrenzt verzögern oder abschwächen. Dies resultiert unter anderem aus den folgenden Einschränkungen: Bei der geschützten Mobilität bestehen materielle Grenzen; dies beeinträchtigt sowohl die Mobilität als auch die Überlebensfähigkeit der Truppe, insbesondere bei zunehmender Bedrohung. Auch moderne und robuste Funkmittel, die für eine zeitgemässe Führung und eine verlässliche Vernetzung unerlässlich sind, stehen der Truppe erst in den nächsten Jahren zur Verfügung. Hinzu kommt, dass der Armee ausreichende Munitionsbestände und Ersatzteile fehlen, um sich in einem länger andauernden, intensiven Konflikt behaupten zu können. Dadurch wäre die Durchhaltefähigkeit deutlich eingeschränkt.

Prioritär notwendige Investitionen zugunsten der Armee

Mit dem geplanten Anstieg der Armeeaussgaben auf 1 % des BIP bis 2032 in Verbindung mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte für zehn Jahre werden prioritär die Fähigkeiten zur Bewältigung hybrider Bedrohungen gestärkt und die Schutzwirkung gegenüber Angriffen aus der Distanz deutlich verbessert. Wird dies umgesetzt, wird die Armee künftig in der Lage sein, den wahrscheinlichsten Bedrohungsformen wirksamer als heute zu begegnen: Konkret können mehr kritische Infrastrukturen gleichzeitig geschützt, Bedrohungen früher erkannt und Führungsprozesse robuster ausgestaltet werden. Gleichzeitig kann die Durchhaltefähigkeit verbessert werden, wodurch militärische Leistungen über längere Zeiträume verlässlich erbracht werden können.

Der Bedarf an Mehreinnahmen von 28 Mrd. Franken zugunsten der Armee stellt sich dabei wie folgt zusammen:

- *Rascher, konzentrierter und umfassender Fähigkeitsaufbau aufgrund der Bedrohung:* Beschaffungen, die eine Abwehr gegen die wahrscheinlichsten Bedrohungen ermöglichen, müssen rascher und auch konzentrierter erfolgen. Dazu braucht es gesamthaft rund 9 Mrd. Franken für Beschaffung und Betrieb von Systemen zur Abwehr von (Mini-)Drohnen, von Angriffen aus der Distanz, von Cyberangriffen oder zum Schutz kritischer Infrastruktur sowie für Investitionen in Immobilien und in Bevorratung (Munition und Ersatzteile).

Um die Armee besser gegen *hybride Bedrohungen* zu schützen, sind verschiedene Investitionen vorgesehen. Die Früherkennung soll verbessert werden, indem taktische Aufklärungs- und Beobachtungssysteme wie Mini-Drohnen, Kameras zur Nahaufklärung und passive Sensorsysteme eingesetzt werden. Dadurch können verdächtige Aktivitäten wie Störungen, Manipulationen oder verdeckte Aufklärung früher erkannt werden. Zudem wird die Abwehr von Mini-Drohnen ausgebaut, ebenso wie die Fähigkeiten in der elektronischen Kriegsführung und der Cyberabwehr. Auch die Führungs- und Kommunikationssysteme werden digitalisiert und mehrfach abgesichert, damit sie weniger anfällig für Ausfälle oder Störungen sind. Der physische Schutz der Armeeingehörigen wird ebenfalls verbessert, etwa bei Überwachungsaufgaben oder beim Transport. Insgesamt erhöhen diese Massnahmen die Stabilität und Reaktionsfähigkeit der Armee deutlich. Eine vollständige oder dauerhafte Kontrolle über hybride Bedrohungen kann jedoch auch mit diesen Massnahmen nicht gewährleistet werden.

Um die Schweiz besser vor *Angriffen aus der Distanz* zu schützen, sollen Systeme der bodengestützten Luftverteidigung kleiner Reichweite und zusätzliche Systeme der bodengestützten Luftverteidigung mittlerer Reichweite beschafft werden. Damit können zusätzliche kritische Infrastrukturen und Ballungszentren geschützt werden. In Kombination mit der aktuell in der Beschaffung stehenden Systeme der bodengestützten Luftverteidigung grosser Reichweite sowie dem Kampfflugzeug F-35A entsteht dadurch eine abgestufte und flexible Abwehr gegen Bedrohungen aus der Distanz. Die Durchhaltefähigkeit dieser Systeme wird mittels Bevorratung von Munition und Ersatzteilen erhöht. Zusätzlich sollen weitere Sensoren zur Überwachung des Luftraums integriert werden. Diese verbessern das Lagebild und ermöglichen der Armee, schneller auf mögliche Bedrohungen zu reagieren.

Dadurch wird den vom Parlament angenommen Motionen 25.4396 (SiK-N) und 25.4405 (SiK-S) «*Wirksame Drohnen- und Luftabwehr schnell sicherstellen*» angemessen entsprochen. Eine flächendeckende Abwehr, und besonders anspruchsvolle Situationen – wie Sättigungsangriffe bei denen viele Drohnen und/oder Lenkwaffen gleichzeitig eingesetzt werden oder schnelle technologische Entwicklungen – bleiben jedoch weiterhin eine Herausforderung.

Werden diese Rüstungsprojekte vorgezogen wird es unter anderem aufgrund der zunehmenden Komplexität der Systeme (u. a. Vernetzung, Software, Wartung) zu einem Anstieg der *Betriebsausgaben* (Personal- und Sachausgaben) kommen. Der Anstieg erfolgt kontinuierlich und wird gegen Ende der befristeten Mehreinnahmen zulasten der temporär erhöhten Investitionen erfolgen. Nach Wegfall der Mehreinnahmen werden die Betriebsausgaben wiederum die langfristig angestrebten rund 60 Prozent des Armeebudgets betragen. Laut Prognosen wird 1 Prozent des BIP im Jahr 2038 rund 12 Mrd. Franken betragen.⁷ Entsprechend werden jährlich rund 7,2 Mrd. Franken für den Betrieb und 4,8 Mrd. Franken für Rüstungsausgaben verwendet. Durch den kontinuierlichen Aufbau ist die langfristige Finanzierung der Betriebsausgaben nach Auslaufen der befristeten Mehreinnahmen somit sichergestellt.

- *Preissteigerungen und notwendige Anzahlungen im Rüstungsbereich aufgrund der gesteigerten Nachfrage:* Zu den ausgeführten Investitionen für den Fähigkeitsaufbau kommen weitere rund 9 Mrd. Franken wegen Preissteigerungen und notwendigen Anzahlungen im Rüstungsbereich aufgrund der gesteigerten Nachfrage hinzu; dies bei einem durchschnittlichen Teuerungszuschlag von 25 Prozent ab 2028 für 10 Jahre.

Der Krieg in der Ukraine hat weiterhin grossen Einfluss auf den Rüstungsmarkt. Westeuropäische Staaten und die USA haben die ukrainischen Streitkräfte in den vergangenen vier Jahren umfassend mit Waffen und Munition unterstützt. Ihre eigenen Lagerbestände sind dabei immer kleiner geworden und werden nun zugunsten der eigenen Landesverteidigung wieder aufgestockt. Die Nachfrage nach Rüstungsgütern hat dadurch stark zugenommen, die Preise sind gestiegen und die Lieferzeiten verlängern sich. Die angespannte Situation auf dem Rüstungsmarkt lässt sich am Beispiel der Munition veranschaulichen. Produkte westlicher Firmen sind seit Beginn des Krieges in der Ukraine generell um etwa die Hälfte teurer geworden. Der Preis von Artilleriegranaten hat sich sogar vervielfacht, die Produktionskapazitäten – insbesondere in Europa – werden hingegen nur langsam erweitert. Gerade im Bereich der Munition ist die Schweiz stark von der ausländischen Rüstungsindustrie abhängig. Natürlich beliefert diese in erster Priorität das eigene Land sowie dessen militärische Bündnispartner mit Munition und Material. Vorrang haben Kunden, die Standardprodukte in grossen Mengen

⁷ BIP nominal bis 2027 gemäss Expertengruppe Konjunkturprognose (2027: 899,38 Mrd.) Anschliessend jährliches reales Wachstum gemäss Langfristszenarien des SECO ([Szenarien zur BIP-Entwicklung der Schweiz](#)) + Annahme, dass Inflation zwischen 2028 und 2038 bei jährlich 1% liegt (Mitte des Bandes der SNB von 0-2%): Damit resultiert 2038 ein nominales BIP von ca. 1'197,7 Mrd.

bestellen. Die Schweiz zählt hier nicht dazu. Als Staat, der keinem Militärbündnis angehört und vergleichsweise kleine Beschaffungsaufträge erteilt, geniesst sie bei ausländischen Herstellern keine Priorität. Ohne Anpassung der Finanzmittel an die neue Preisrealität könnten mit den verfügbaren finanziellen Mitteln weniger Systeme beschafft werden. Dadurch würden die Schutzmöglichkeiten deutlich zurückgehen und die Durchhaltefähigkeit weiter verringert.

Die angespannten Kapazitäten der internationalen Rüstungsindustrie und die grosse Nachfrage führen zu Lieferfristen von drei bis sechs Jahren. Damit die Schweiz die erwähnten erforderlichen Anzahlungen von mindestens einem Drittel des Kaufpreises bei Bestellung bezahlen kann, besteht ein deutlich höherer Finanzbedarf für Vorhaben, die sie gegen Ende der 2020er Jahre bestellt, um sie ab Mitte der 2030er bei der Truppe einzuführen. Auch wäre es im Falle einer Eskalation eines europäischen Konfliktes denkbar, dass die Bedürfnisse der Schweiz auf dem internationalen Rüstungsmarkt nicht berücksichtigt werden.

- *Bisher vorgesehene Stärkung der Sicherheit und Verteidigung – Finanzierung des Wachstumspfad:* Der Anstieg der Armeeausgaben auf 1 % BIP bis 2032 ist noch nicht finanziert.

Der Wachstumspfad soll mit zusätzlichen Einnahmen im Umfang von rund 10 Mrd. Franken zu einem Teil sichergestellt werden. Der verbleibende Aufwuchs wird zulasten des allgemeinen Bundeshaushalts finanziert. Dadurch können die wichtigsten Fähigkeitslücken, die im geplanten Anstieg der Armeeausgaben auf 1 % BIP bis 2032 bereits vorgesehen sind, wie geplant geschlossen werden. Dazu gehören zum einen die Erhöhung der Durchhaltefähigkeit bei Angriffen aus der Distanz und bei hybriden Konflikten durch Munitionsbevorratung und geschützte Mobilität (z.B. Mannschaftstransport und Sanität), zum anderen Investitionen in die Führung und Vernetzung der Armee sowie zur Erhöhung des Schutzes und der Wirkung im Cyber und elektromagnetischen Raum.

Neben den prioritären Investitionen für die Abwehr wahrscheinlicher Bedrohungen werden auch dringend notwendige Massnahmen ergriffen, um die bestehenden Fähigkeiten der Armee zur *Abwehr eines umfassenden Angriffs auf die Schweiz* minimal zu erhalten. Dabei geht es zunächst nicht um einen Ausbau, sondern darum, kritische Fähigkeitslücken zu verhindern – beispielsweise durch den Ersatz geschützter Fahrzeuge (diese stammen teilweise aus den 1960er Jahren), geschützte Führungsnetze, redundante Kommunikationssysteme oder eine verstärkte Bevorratung von Munition und Ersatzteilen, um die Durchhaltefähigkeit und den Schutz der Truppe zu verbessern. Dies ist die notwendige Grundlage, um je nach sicherheitspolitischer Lageentwicklung die Fähigkeiten der Armee künftig weiter ausbauen zu können.

1.1.2.2 Finanzierungsbedarf der zivilen sicherheitsrelevanten Bundesämter

Für die Sicherheit der Schweiz braucht es auch zivile Elemente wie Nachrichtendienst, Cybersicherheit, zivile Schutzinfrastrukturen, Zivilschutz, zivile Alarmierung und Ereignisinformationen, einen wirkungsvollen Lageverbund, Sicherheitskommunikation, resiliente Krisenbewältigungskapazitäten, Bundespolizei und Grenzschutz. Der diesbezügliche Mehrbedarf von gesamthaft rund 3 Mrd. Franken für 10 Jahre wird nachfolgend dargestellt.

Dabei werden die nachfolgend vorgeschlagenen Mehreinnahmen nicht zu einem Automatismus im Bereich des Personalaufwuchs führen; die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben im Eigenbereich (inkl. Personalausgaben) wird im Rahmen der bestehenden Instrumente, d. h. Entwicklungsrahmen oder Budgetprozess, durch den Bundesrat und das Parlament beschlossen. Zudem sollen die zusätzlichen Stellen, soweit möglich, befristet werden. Die zusätzlichen Stellen sollen an die Mehreinnahmen gekoppelt werden.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Der Bevölkerungsschutz wurde in den letzten 25 Jahren auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ausgerichtet; die Mittel und Fähigkeiten für erhöhte Spannungen und Konflikte wurden infolge einer geringen Priorität stark reduziert oder gar abgeschafft. Nicht einmal dringend notwendige Werterhaltungsmassnahmen für bestehende System (z.B. im Bereich der Alarmierung und Ereignisinformation), können aufgrund von fehlenden finanziellen Mitteln durchgeführt werden. Bedrohungsbedingt ist es notwendig, sich insbesondere auf die Abwehr hybrider Bedrohungen und Angriffen aus der Distanz auszurichten. Nur so kann gewährleistet werden, dass bei einem beginnenden Konflikt die notwendigen Fähigkeiten und Schutzmaterialien mindestens teilweise vorhanden sind. Die fehlenden Investitionen führen in den nächsten Jahren zu einem qualitativen Abbau im Bereich des Bevölkerungsschutzes und die Lücke soll in den nächsten Jahren rasch geschlossen werden, damit die Bevölkerung in einem Krisenfall ausreichend geschützt werden kann. Der grösste Handlungsbedarf besteht in folgenden Bereichen:

Ausrichtung des Bevölkerungs- und Zivilschutzes auf die wahrscheinlichsten Bedrohungen;

- Verstärkung der Schutzbauteninfrastruktur und des Zivilschutzmaterials;
- Modernisierung der Alarmierung der Bevölkerung über verschiedene Kanäle;
- umfassender Aufbau im Bereich der Katastrophenmedizin;
- Aufbau einer mobilen Sicherheitskommunikation;
- Sicherung des ABC-Schutzes und
- Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit.

Das BABS benötigt dazu zusätzliche Mittel von rund 200-300 Mio. Franken pro Jahr bis 2035, danach von rund 150 Mio. Franken. Der Personalbestand soll dauerhaft um rund 70 Vollzeitstellen erhöht werden. Diese zusätzlichen Stellen sind notwendig für eine verbesserte Krisenorganisation und mobile Sicherheitskommunikation. Zudem wird damit die Schweiz im Falle eines bewaffneten Konfliktes insbesondere in den Bereichen Ortung und Rettung, Katastrophenmedizin, ABC-Schutz, internationalen Zusammenarbeit sowie Zivilschutzmaterial und Schutzeinrichtungen gestärkt.

Nachrichtendienst des Bundes (NDB)

Der NDB leistet mit der frühzeitigen Erkennung und Verhinderung von Bedrohungen einen wichtigen sicherheitspolitischen Beitrag zur Resilienz, Verteidigungsfähigkeit und internationalen Kooperationsfähigkeit der Schweiz. Dies betrifft seine Aufgaben bei der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst, Proliferation und Angriffen auf kritische Infrastrukturen sowie zur

Feststellung, Beobachtung und Beurteilung von sicherheitspolitisch bedeutsamen Vorgängen im Ausland. Aufgrund der sich in den letzten Jahren verschlechterten globalen Sicherheitslage kann der NDB seinen gesetzlichen und politischen Auftrag, der sowohl die Beschaffung und Analyse der sicherheitspolitisch relevanten Informationen als auch die Beurteilung der Bedrohungslage umfasst, mit den vorhandenen personellen Ressourcen nur teilweise erfüllen, was zu Lücken bei der Abwehr von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit führt.

Um diese Lücken zu schliessen und um seinen gesetzlichen und politischen Auftrag erfüllen zu können, hat der NDB einen Mehrbedarf von 115 Vollzeitstellen. Hinzu kommen entsprechende Sachausgaben. Insgesamt hat der NDB ab 2028 einen finanziellen Mehrbedarf von rund 27 Mio. Franken pro Jahr.

Bundesamt für Polizei (fedpol)

Die verschärfte Bedrohungslage in Europa betrifft nicht nur die äussere, sondern auch die innere Sicherheit. Die europäische Sicherheitsstrategie der EU von 2025 identifiziert organisierte Kriminalität (OK) als eine der zentralen Bedrohungen europäischer Sicherheit. Neben der Bedrohung durch Desinformation, Cyberangriffe und Sabotage als Teil von hybrider Konfliktführung haben namentlich auch die Aktivitäten der OK markant zugenommen. Weiter ist und bleibt auch der Terrorismus eine anhaltende Bedrohung, ebenso wie gewalttätiger Extremismus. Die Ressourcenknappheit aufgrund der steigenden Arbeitslast bei fedpol wurde in den vergangenen Jahren wiederholt öffentlich diskutiert. In der Folge wurde das Postulat 23.4349 *«Ressourcenüberprüfung beim fedpol»* von der FK-N eingereicht und im Nationalrat angenommen. Damit wurde die Ressourcensituation fedpol einer externen Prüfung unterzogen. Die EFK als unabhängige Prüfstelle kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass insbesondere bei der Bundeskriminalpolizei (BKP) der Personalbestand nicht ausreichend sei, um der steigenden Anzahl der Fälle und den immer komplexeren Herausforderungen der heutigen Strafverfolgung gerecht zu werden. Nebst dem Prüfbericht der EFK bestätigen verschiedene weitere Quellen (z. B. die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft AB-BA), dass die Überlastung im Umfeld der Ermittlungen BKP spürbare Auswirkungen hat. Mit der Motion 25.3941 SiK-N *«Strategische Aufstockung des Personalbestands des fedpol: Nur so kann die nationale Sicherheit gewährleistet werden»* wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, den Personalbestand des fedpol über einen Zeitraum von zehn Jahren schrittweise um 10 bis 20 Vollzeitstellen pro Jahr aufzustocken und somit bis 2035 100 bis 200 zusätzliche Vollzeitstellen zu schaffen.

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)

Das BAZG ist an der Grenze sowie im Grenzraum präsent und überwacht und kontrolliert im Rahmen seines Auftrages den grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehr. Die Kontrollen des BAZG bilden einen wichtigen ersten Kontrollfilter an den Grenzen, insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Kriminalität, irreguläre Migration sowie terroristische Bedrohungen. Das BAZG als relevanter Akteur im Sicherheitsverbund der Schweiz leistet damit wichtige Beiträge zur Wahrung der inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung.

Mit der Annahme der beiden Kommissionsmotionen *«Intensivierung der Grenzkontrollen an der Schweizer Landesgrenze»* der SPK-S (25.3021) und der SPK-N (25.3026)

hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, die Kontrollen an den Grenzen der Schweiz kurz- und mittelfristig zu intensivieren. Das BAZG gewährleistet eine unmittelbare und situative Umsetzung dieses Auftrags mit eigenen Ressourcen und im Rahmen des aktuellen Zolldispositivs. Diese Massnahmen ermöglichen jedoch lediglich eine begrenzte Intensivierung und sind nicht geeignet, den verlangten Leistungszustand dauerhaft aufrechtzuerhalten, ohne die Erfüllung originärer Kernaufgaben des BAZG zu beeinträchtigen. Um die Massnahmen mittel- bis langfristig aufrechterhalten und gleichzeitig seine originären Aufgaben nachhaltig sicherstellen zu können, bzw. um Risikoverlagerungen oder Leistungsreduktionen in anderen Aufgabenbereichen zu vermeiden, ist das BAZG auf zusätzliche Ressourcen in der Höhe von 100 Vollzeitstellen angewiesen. Hierfür soll der Personalbestand des BAZG ab 2028 schrittweise um jährlich 40 Vollzeitstellen erhöht werden, damit – unter Berücksichtigung der zweijährigen Ausbildungsdauer – bis 2032 insgesamt 100 zusätzliche Vollzeitstellen für Kontrolltätigkeiten des BAZG eingesetzt werden können. Der daraus resultierende Mehrbedarf beläuft sich von 2028 bis 2032 auf jährlich rund 10 bis 15 Millionen Franken.

Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS)

Das SEPOS begleitet und koordiniert die Massnahmen im VBS, inklusive das Erstellen von politischen Entscheidungsgrundlagen, und verantwortet deren Übereinstimmung mit der Sicherheitspolitischen Strategie. Zudem übernimmt es die Koordination der Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung von Beeinflussung und Desinformation sowie der digitalen Sicherheitspolitik der Schweiz. Das SEPOS sieht sich in den kommenden Jahren mit den folgenden Herausforderungen konfrontiert: Zunehmende Bedrohung durch Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation, Koordination verschiedener IT-Lösungen zur sicheren Kommunikation sowie Datenverarbeitung inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung. Daneben gibt es zusätzliche Erfordernisse, die aus dem Informationssicherheitsgesetz hervorgehen (u. a. ein neues Sicherheitsverfahren, die Ausweitung des Betriebssicherheitsverfahrens auf den gesamten Bund oder das Vorfallsmanagement). Beim SEPOS besteht ein Mehrbedarf von rund 3 Mio. Franken pro Jahr, inklusive 7 weitere Vollzeitstellen.

Bundesamt für Cybersicherheit (BACS)

Mit der Meldepflicht für Cyberangriffe bei kritischen Infrastrukturen und der Unterstützung deren Betreiber hat das BACS neue Aufgaben übernommen. Dazu gehören die Entgegennahme und Auswertung von Meldungen, die Frühwarnung und subsidiäre Unterstützung von Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen, die Warnung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit und die koordinierte Offenlegung von Schwachstellen. Das BACS hat aufgrund der Inkraftsetzung der Meldepflicht einen erheblich zusätzlichen Ressourcenbedarf, um seine Aufgaben im nötigen Ausmass erfüllen zu können. Es konnten beispielsweise die Systeme für die Entgegennahme von Meldungen zwar aufgebaut werden, für deren Auswertung, Analyse und Verwertung für Frühwarnungen müssen aber die Systeme weiterentwickelt werden. Damit das BACS seinen Auftrag erfüllen kann, hat das Parlament in der Wintersession 2025 bereits das Budget – unter anderem zugunsten von 30 neuen Vollzeitstellen – aufgestockt: 2026 um 10 Mio. Franken und in den folgenden Finanzplanjahren um jährlich 15 Mio. Franken.

1.2 Gewählte Lösung und geprüfte Alternativen

1.2.1 Gewählte Lösung: Erhöhung der Mehrwertsteuer, Zweckbindung für die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz und Errichtung eines Rüstungsfonds

Der Bundesrat hat sich bei der Entscheidung über die Einnahmequelle zur Finanzierung der prioritären Massnahmen zur Sicherheit und Verteidigung der Schweiz insbesondere an folgenden Kriterien orientiert:

- Die Einnahmequelle muss ausreichend ergiebig sein und die erforderlichen Mittel verlässlich generieren. Da die Mittel für konkret geplante Investitionsvorhaben eingesetzt werden, muss die Höhe der zu erwartenden Mehreinnahmen zudem hinreichend präzise schätzbar sein.
- Aufgrund des kurzfristigen Finanzierungsbedarfs muss die Massnahme rasch umsetzbar sein; entsprechend müssen die Inkraftsetzungsfristen kurz sein.
- Die Einnahmequelle muss eine klar bestimmbare und transparente Zweckbindung der Einnahmen ermöglichen.
- Da der Finanzierungsbedarf vorübergehend ist, muss sich die Einnahmequelle für eine befristete Finanzierung eignen; die Massnahme muss sich ohne Weiteres wieder aufheben lassen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat bei der Prüfung der Finanzierungsmöglichkeiten den Fokus auf Satzerhöhungen bei den wichtigsten bestehenden Einnahmequellen des Bundes gelegt und sich schliesslich für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer entschieden. Hauptgründe hierfür sind, dass diese im Vergleich zu Einkommens- und Gewinnsteuern geringere volkswirtschaftliche Verzerrungen verursacht und die Standortattraktivität weniger beeinträchtigt. Daher dürfte der Konsum als Steuerbasis weniger steuerempfindlich sein als das Einkommen oder der Gewinn, weshalb die Mehrwertsteuer im Vergleich zur direkten Bundessteuer die besser prognostizierbare und verlässlichere Einnahmequelle ist. Die geprüften, aber verworfenen Alternativen werden in Ziffer 1.2.2 ausführlich dargestellt.

1.2.1.1 Erhöhung der Mehrwertsteuer

Der Bundesrat schlägt für die Finanzierung des Mehrbedarfs die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte vor, befristet auf 10 Jahre. Die tieferen Sätze (reduzierter Satz und Sondersatz) werden proportional zum Normalsatzes erhöht. Der reduzierte Satz, welcher unter anderen auf Lebensmittel und Medikamente erhoben wird, erhöht sich um 0,3 Prozentpunkte. Der Sondersatz für Beherbergungsleistungen wird um 0,4 Prozentpunkte angehoben. Dabei ist zu beachten, dass die Veränderung des reduzierten Satzes und des Sondersatzes auf dem heutigen Basissatz und folglich ohne Berücksichtigung einer gleichzeitigen Erhöhung der MWST-Sätze zur Finanzierung der 13. AHV-Rente berechnet wurde. Dies ist deshalb relevant, weil bei einer proportionalen MWST-Satzerhöhung bei den tieferen Sätzen eine Rundung auf eine Nachkommastelle erfolgt. Je nach Höhe des Normalsatzes kann es zu einer Auf- oder einer Abrundung kommen. Sofern die MWST-Erhöhung zur Finanzierung der 13. AHV-Rente von Volk und Ständen angenommen wird, werden der reduzierte Satz für die Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der Sicherheit und Verteidigung der Schweiz um 0,2 Prozentpunkte und der Sondersatz um 0,3 Prozentpunkte angehoben.

Mit der Erhöhung per 1. Januar 2028 könnten folgende geschätzte Mehreinnahmen zugunsten von Rüstungsausgaben und -investitionen generiert werden⁸.

Tabelle 1

Mehreinnahmen in Mio. Franken bei einer MWST-Erhöhung um 0.8 Prozentpunkte proportional per 1.1.2028 befristet auf 10 Jahre												
	2028*	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038**	Total
einzelne Jahre	2'284	2'975	3'058	3'136	3'216	3'296	3'378	3'463	3'549	3'638	783	32'776
kumuliert	2'284	5'259	8'317	11'453	14'669	17'964	21'343	24'805	28'355	31'993	32'776	

*Im Jahr der Einführung fallen nur 79% der Einnahmen an

** Im Jahr nach ablaufen der befristeten Erhöhung fallen noch 21% der MWST-Einnahmen vom Auslaufjahr an

Der Grund für die geringeren Einnahmen im Einführungsjahr ist, dass die Mehrwertsteuereinnahmen eines Kalenderjahres aufgrund der Abrechnungsperiodizität zum grössten Teil aus den ersten drei Quartalen des betreffenden Jahres und aus dem vierten Quartal des Vorjahres stammen. Die jährlichen Mehreinnahmen würden sich im Zeitverlauf etwa parallel zum Wirtschaftswachstum entwickeln. Diese Mehreinnahmen sollen zweckgebunden zugunsten von Rüstungsausgaben eingesetzt werden. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer ist den anderen geprüften Alternativen vorzuziehen (vgl. Ziff. 1.2.2 ff.).

1.2.1.2 Zweckbindung der Mehreinnahmen und Errichtung eines Rüstungsfonds

Die durch die Steuererhöhung geschaffenen zusätzlichen finanziellen Mittel sollen vollständig in einen verschuldungsfähigen Rüstungsfonds (Spezialfonds nach Artikel 52 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt⁹) eingelegt werden. Dieser Rüstungsfonds bezweckt die Finanzierung sämtlicher Rüstungsausgaben und -investitionen. Nebst diesen Mehreinnahmen fliessen Mittel aus dem allgemeinen Bundeshaushalt (bzw. aus dem bisherigen Einzelkredit der Verteidigung «Rüstungsaufwand und -Investitionen») in den Rüstungsfonds. Dadurch werden während seines Bestehens sämtliche Ausgaben für Rüstungsbeschaffungen über den Rüstungsfonds finanziert.

Mit der Errichtung des Rüstungsfonds wird der bisher für Rüstungsausgaben verwendete Einzelkredit der Verteidigung «Rüstungsaufwand und -Investitionen» umverteilt. Die darin enthaltenen Mittel werden ab 2028 für folgende vier Zwecke eingesetzt:

1. Einlage in den Rüstungsfonds (Umfang durch Parlament festzulegen);
2. Finanzierungsbeitrag an den bisher geplanten, aber noch nicht finanzierten Wachstumspfad der Armeeausgaben auf 1 Prozent des BIP im allgemeinen Bundeshaushalt (Umfang im Gegenwert von 1/3 der MWST-Einnahme);
3. Finanzierung der Betriebs- und Investitionsausgaben der Armee und die Investitionen in Immobilien;

⁸Schätzung der MWST-Einnahmen erfolgt ausgehend vom letzten Rechnungsabschluss (2025), unter Berücksichtigung von Sonderfaktoren, insbesondere anstehender Gesetzesänderungen, und dem prognostizierten Wirtschaftswachstum. Die Auswirkung der Mehrwertsteuererhöhung wird mittels einer proportionalen Erhöhung der MWST-Einnahmen berechnet.

⁹ SR 611.0

4. Finanzierung der Mehrbedarfe der zivilen Bundesämter mit sicherheitsrelevanten Aufgaben (rund 300 Mio. Franken jährlich).

Grafik 2



Der Mehrbedarf der zivilen Bundesämter sowie ein Teil des bestehenden Wachstumspfad der Armee wird folglich durch die Umverteilung des bisherigen Einzelkredits «Rüstungsaufwand und -investitionen» finanziert.

Der Rüstungsfonds soll ab Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes auf 6 Milliarden verschuldungsfähig sein. Das entspricht dem Zweifachen des gemittelten Reinertrages aus der Mehrwertsteuererhöhung. Die Verschuldungsfähigkeit ermöglicht es der Armee Zahlungsspitzen zu brechen, beispielsweise um kurzfristig höhere (An-) Zahlungen zu leisten und die Zahlungen besser auf die Jahre zu verteilen. Zudem erhöht der Rüstungsfonds die Flexibilität des Bundesrats bei einer kurzfristigen geopolitischen Lageverschlechterung, um rasch zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, ohne dabei ungebundene Bundesmittel kürzen zu müssen. Durch die Zweckbindung der Mehrwertsteuererhöhung und die laufende Reduktion der Verschuldungsobergrenze, ist eine Amortisation der Schulden bis zum Ende der Befristung der Mehrwertsteuererhöhung sowie die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze zur Haushaltsführung sichergestellt.

Die Funktionsweise des Rüstungsfonds wird in einem neuen Bundesgesetz geregelt. Das Bundesgesetz über den Rüstungsfonds tritt nur gemeinsam mit der Verfassungsänderung zur Erhöhung der Mehrwertsteuer in Kraft (rechtlich verbindliche Koppelung der Vorlagen).

1.2.1.3 Verwendung der finanziellen Mittel

In den ersten Jahren der Mehreinnahmen stehen zusätzliche Ausgaben in die prioritär notwendigen Rüstungsbeschaffungen (Systeme und Munition) im Fokus, um den wahrscheinlichsten Bedrohungen möglichst rasch begegnen zu können (vgl. Ziff. 1.1.2.1). Danach werden die Rüstungsausgaben zugunsten der Betriebsausgaben zurückgehen, damit langfristig ein stabiles Verhältnis zwischen Investitionen und Betrieb erreicht wird. Dadurch soll die Armee – sobald die Mehreinnahmen wegfallen – wieder im angestrebten Verhältnis von 60 Prozent Betriebsausgaben zu 40 Prozent Rüstungsausgaben aus dem ordentlichen Armeebudget finanziert werden.

Der zusätzliche Personalbedarf beläuft sich für die zivilen Bundesämter mit Sicherheitsaufgaben in den nächsten Jahren auf über 400 Vollzeitstellen (vgl. Ziff. 1.1.2). Auch bei der Armee (Gruppe Verteidigung und armasuisse) wird ein Personalmehrbedarf entstehen; dieser wird langfristig innerhalb des Armeebudgets kompensiert. Das VBS prüft deshalb unter anderem Modelle, wie die erhöhten Leistungen für Beschaffungen und Betrieb ausserhalb der Bundesverwaltung erbracht werden könnten. Die vorgeschlagenen Mehreinnahmen werden nicht zu einem Automatismus im Bereich des Personalaufwuchs führen; die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben im Eigenbereich (inkl. Personalausgaben) wird im Rahmen der bestehenden Instrumente, d. h. Entwicklungsrahmen oder Budgetprozess, durch den Bundesrat und das Parlament beschlossen. Zudem sollen die zusätzlichen Stellen, soweit möglich, befristet werden. Die zusätzlichen Stellen sollen an die Mehreinnahmen gekoppelt werden.

1.2.1.4 Kontrolle der Mittelverwendung

Die Aufsicht obliegt dem Parlament. Das vorliegende Vorhaben ist von grosser sicherheits- und finanzpolitischer Tragweite, weshalb der Bundesrat die Bildung einer parlamentarischen Oberaufsicht prüfenswert erachtet (z.B. Sicherheitsdelegation), welche sich an jene der NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) anlehnt. Eine solche spezielle parlamentarische Aufsicht kommt dann in Frage, wenn es ausserordentliche Umstände rechtfertigen. Dies hätte den Vorteil, dass Informationen gebündelt in einem Gremium zusammenfliessen. Sollten beide Räte die Bildung einer speziellen parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzierung der prioritären Stärkung der Sicherheit und Verteidigung beschliessen, könnte die Zusammensetzung mit je zwei Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen, der Finanzkommissionen sowie der Sicherheitspolitischen Kommissionen geprüft werden. Die Oberaufsicht wird aufgelöst, sobald ihre Aufgabe erfüllt ist; beispielsweise bei Ende der befristeten Mehreinnahmen.

Der Bundesrat berichtet mit der Staatsrechnung über die Verwendung der Rüstungsausgaben und das VBS detailliert in seiner Zusatzdokumentation. Mit der Schaffung eines Rüstungsfonds wird eine Sonderrechnung eingeführt. Zudem rapportiert das VBS die Top-Projekte in einem separaten halbjährlichen Bericht. Auch die jährliche Armeebotschaft wird der Bundesrat weiterhin auflegen. Damit werden die Kommissionen und das Parlament detailliert über die getätigten und geplanten Beschaffungen informiert bzw. können über diese beschliessen.

1.2.2 Geprüfte aber verworfene Alternativen

Neben der gewählten Erhöhung der Steuersätze bei der Mehrwertsteuer wurde auch eine Erhöhung der Steuersätze bei der direkten Bundessteuer geprüft. Diese Massnahme hätte die festgelegten Kriterien (siehe Ziff. 1.2.1) grundsätzlich auch erfüllt. Jedoch wäre die direkte Bundessteuer die schlechter prognostizierbare und weniger verlässliche Einnahmequelle (siehe Ziff 1.2.2.1 und 1.2.2.2).

In den vergangenen Jahren wurden zudem verschiedene Möglichkeiten zur Erzielung zusätzlicher Bundeseinnahmen politisch diskutiert, etwa eine Bundesvermögenssteuer, eine Bundeserbschaftssteuer oder zusätzliche Finanztransaktionssteuern.

Die Expertengruppe zur Aufgaben- und Subventionsüberprüfung hat ebenfalls einnahmeseitige Massnahmen geprüft, um den Bundeshaushalt strukturell zu entlasten. In

ihrem Bericht zuhanden des Bundesrates schlägt sie unter anderem die Aufhebung oder Begrenzung verschiedener Steuervergünstigungen vor. Darunter fallen in erster Priorität die höhere steuerliche Belastung von Kapitaleistungen aus Vorsorge, in zweiter Priorität die weitgehende Aufhebung von Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer sowie in dritter Priorität die Einführung einer Grundstückgewinnsteuer auf Bundesebene. Massnahmen mit geringerem zusätzlichem Steueraufkommen betreffen die Mineralölsteuer und die Schwerverkehrsabgabe.

Diese Einnahmequellen erfüllen jedoch die festgelegten Kriterien nicht (vgl. Ziff. 1.1.2). Insbesondere wären sie nicht ausreichend rasch umsetzbar, würden sich nicht für eine vorübergehende Finanzierung (Befristung) eignen und die zu erwartenden Mehreinnahmen liessen sich teilweise nur mit erheblicher Unsicherheit abschätzen. Gerade bei der Einführung neuer Steuern wäre zudem mit längeren Fristen bis zum Inkrafttreten zu rechnen. Aus diesem Grund sind diese für den vorliegenden Finanzierungsbedarf für zusätzliche Ausgaben in die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz nicht geeignet.

1.2.2.1 Erhöhung der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (Einkommenssteuer)

Ohne Verfassungsänderung:

Die Bundesverfassung (BV¹⁰) begrenzt die Besteuerung der natürlichen Personen durch den Bund auf maximal 11,5 Prozent des Einkommens (Art. 128 Abs. 1 Bst. a BV). Die heute geltenden Tarife der direkten Bundessteuer erreichen diesen Maximalsatz bei den sehr hohen Einkommen. Zu beachten ist, dass der Bund bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht nehmen muss (Art. 128 Abs. 2 BV). Dies betrifft insbesondere die tiefen und mittleren Einkommen. Die BV bietet dennoch erheblichen Spielraum zur Erhöhung der Steuereinnahmen. So liegt die Steuerbelastung im Durchschnitt über alle Steuerpflichtigen gesehen bei rund 3,3 Prozent bezogen auf das steuerbare Einkommen (Daten 2022).

Es wäre daher möglich, die Steuersätze bei der direkten Bundessteuer zu erhöhen, ohne den Maximalsatz von 11,5 Prozent in der BV zu erhöhen. Eine solche Erhöhung könnte alle Einkommensklassen ausser die höchsten treffen, die sich bereits im verfassungsmässigen Maximalsatz befinden. Bei einem solchen Vorgehen wäre es nicht ohne weiteres möglich, in den Folgejahren den für die Rüstung zweckgebundenen Anteil der Einnahmen zu identifizieren.

Mit Verfassungsänderung:

Eine gleichmässige Erhöhung aller Steuersätze, inklusive derjenigen der höchsten Einkommen von heute 11,5 Prozent (analog einer Erhöhung des Steuerfusses), würde eine Verfassungsänderung voraussetzen.

Eine Erhöhung der Besteuerung von natürlichen Personen hätte zur Folge, dass die Kantone in ihren Veranlagungssystemen die Tarife anpassen müssten. Gleiches gilt für Arbeitgeber, weil sich auch die Quellensteuertarife ändern würden. Diese Umstellungskosten fallen an, sofern im entsprechenden Jahr nicht sowieso eine

¹⁰ SR 101

Anpassung der Tarife und Abzüge zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression erfolgt.

Eine Erhöhung der Steuerbelastung auf Einkommen würde sich negativ auf die Leistungsanreize und die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz auswirken. Gerade für einkommensstarke Personen würde die Schweiz durch Einkommenssteuernerhöhungen an Attraktivität als Niederlassungsstandort einbüßen.

1.2.2.2 Erhöhung der direkten Bundessteuer der juristischen Personen (Gewinnsteuer)

Die Mehreinnahmen könnten auch durch die Erhöhung der direkten Bundessteuer auf den Gewinn von juristischen Personen (Gewinnsteuer; aktueller Steuersatz 8,5 Prozent, reduzierter Satz 4,25 Prozent für Vereine und Stiftungen) generiert werden. Weil die geltende BV die Steuerbelastung auf maximal 8,5 Prozent begrenzt, wäre eine solche Steuererhöhung mit einer Verfassungsänderung verbunden.

Gleich wie bei den natürlichen Personen müssten die Kantone in den Veranlagungssystemen die Steuersätze anpassen. Eine Erhöhung der Gewinnsteuer würde den Wirtschaftsstandort Schweiz schwächen. Eine solche Erhöhung würde teilweise durch tiefere Einnahmen bei der OECD-Ergänzungssteuer kompensiert, was mehrheitlich zu Lasten der Kantone ginge.

1.2.2.3 Mobilisierung von Kapitalreserven und dynamischen Einnahmen zur Schaffung einer Finanzierungsreserve

Die Motion 25.4457 «*Sicherung strategischer Investitionen für die Armee bis 2035. Mobilisierung von Kapitalreserven und dynamischen Einnahmen zur Schaffung einer Finanzierungsreserve*» verlangt vom Bundesrat, dass er konkrete Vorschläge unterbreitet, wie die Schweizer Armee zusätzlich zu den beschlossenen Finanzplanungen und ordentlichen Budgetmitteln, unter Einhaltung der Schuldenbremse und ohne Steuererhöhung, eine substanzielle Finanzierungsreserve in der Zielgrösse von 10 Milliarden Franken für strategische Investitionen (Rüstung, Infrastruktur, Ausbildung) bis zum Jahr 2035 erhalten kann. Insbesondere wurden die einmalige Kapitalmobilisierung durch den Verkauf von Swisscom-Aktien sowie die temporäre Nutzung von Gewinnen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) geprüft. Der Bundesrat lehnte beide Finanzierungsvarianten aus den folgenden Gründen ab:

- Die Swisscom betreibt eine kritische Infrastruktur: Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom ist insbesondere aus sicherheitspolitischen Gründen wichtig und gerechtfertigt. Ein Ausfall von Fest- oder Mobilfunknetz und Internet hätte weitreichende Folgen für die Wirtschaft und die Bevölkerung. Ein Teilverkauf der Swisscom-Aktien zur Finanzierung von Armeeaussgaben ist aus diesem Grund nicht zielführend, zumal die resultierenden Einnahmen (bei einem Rückzug auf eine Sperrminorität einmalig gut 5 Mrd.) den Finanzierungsbedarf bei weitem nicht zu decken vermögen. Durch den Verkauf der Aktien ginge zudem ein Dividendenpotenzial von rund 200 Millionen pro Jahr verloren, das dem Bund bei der Finanzierung seiner Aufgaben fehlen würde.
- Der Grundbetrag der Gewinnausschüttungen der SNB wird ordentlich zugunsten des allgemeinen Bundeshaushalts vereinnahmt. Allfällige Zusatzausschüttungen der SNB werden für den Abbau der Corona-Schulden als ausserordentliche Einnahmen verbucht. Die Verwendung dieser Mittel zugunsten der Armee würde somit den Abbau der Corona-Schulden gefährden und/oder die strukturellen

Defizite im Bundeshaushalt vergrössern. Die Verwendung von Gewinnen der SNB zur Finanzierung der Ausgaben der Armee wurde deshalb verworfen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹¹ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024¹² über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt.

In der Botschaft zur Legislaturplanung 2023–2027 wurde jedoch nebst der verstärkten internationalen Zusammenarbeit mit der Nato und der EU bereits auf die Notwendigkeit der Modernisierung der Fähigkeiten und Mittel der Armee aufmerksam gemacht. Entsprechend formulierte der Bundesrat in seinem Ziel 18 auch, dass die Modernisierung der Fähigkeiten und Mittel der Armee vorangetrieben werden solle.

Der aktuelle Finanzplan 2027–2029 berücksichtigt eine Erhöhung der Armeeaussgaben auf 1 Prozent des BIP bis 2032. Er sieht aber keine Mehreinnahmen aus einer Erhöhung der Mehrwertsteuer vor. Der Bundesrat wird die finanziellen Auswirkungen dieser Vernehmlassungsvorlage im Voranschlag 2027 und Finanzplan 2028 – 2030 abbilden.

Der Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 vom September 2022¹³ zeigt die seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine verschärfte Bedrohungslage und ihre Folgen auf. Er kommt insbesondere zum Schluss, dass die Armee für die Abwehr eines bewaffneten Angriffs im ganzen Spektrum hybrider Bedrohungen die Schweiz schützen und verteidigen können muss. Auch die Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026, welche sich derzeit in der Vernehmlassung befindet, legt die seither eingetretenen Lageveränderungen im Umfeld der Schweiz dar. Darin wird festgehalten, dass die Schweiz auf die Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage reagieren und Massnahmen zur Stärkung der Resilienz, zur Stärkung von Abwehr und Schutz und zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit treffen muss.¹⁴

Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Vorlage und der Strategie des Bundesrates. Die Ziele der Vernehmlassungsvorlage sind folglich mit der Absicht des Bundesrats, dass die Modernisierung der Fähigkeiten und Mittel der Armee vorangetrieben werden solle, vereinbar.

¹¹ BBl 2024 525

¹² BBl 2024 1440

¹³ BBl 2022 2357

¹⁴ www.sepos.admin.ch > Sicherheitspolitik > Sicherheitspolitische Strategie und Berichte > Sicherheitspolitische Strategie 2026

2 Rechtsvergleich

2.1 Deutschland

Aufgrund der sicherheitspolitischen Lageänderung infolge des russischen Überfalls auf die Ukraine beschloss der Deutsche Bundestag am 24. Februar 2022 auf Antrag der Bundesregierung zusätzlich zum Bundeshaushalt ein «Sondervermögen Bundeswehr» in Höhe von 100 Mrd. Euro zur Modernisierung der Streitkräfte. Das Sondervermögen Bundeswehr ist unabhängig vom Bundeshaushalt. Aus diesem können Ausgaben von bis zu 100 Mrd. Euro getätigt werden. Das Finanzministerium kann zur Deckung der Ausgaben des Sondervermögens Kredite bis zu dieser Höhe aufnehmen. Mit dem Sondervermögen sollen die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit gestärkt und insbesondere komplexe und langjährige Ausrüstungsvorhaben finanziert werden. Der Verteidigungshaushalt 2025 betrug 62,43 Mrd. Euro. Zusätzlich standen der Bundeswehr im Jahr 2025 rund 24,06 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Bundeswehr zur Verfügung. Der Bundeswehr standen aufgrund des Haushalts 2025 in Verbindung mit dem Sondervermögen somit mehr als 86 Mrd. Euro für die Beschaffung von Material, Ausrüstung, (Gross-)Gerät und Personal zur Verfügung. Darüber hinaus soll es rund 10'000 neue militärische und 1'000 zivile Planstellen für die Bundeswehr geben.¹⁵ Zudem wurden die finanziellen Mittel des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in den letzten drei Jahren nahezu vervierfacht; von 168 Mio. Euro 2024 stieg das Budget 2025 auf 332 Mio. Euro und 2026 auf 605 Mio. Euro. Ebenfalls wurde der Stellenetat des BBK von 2021 bis 2026 nahezu verdoppelt.

2.2 Österreich

Zur nachhaltigen Stärkung des Österreichischen Bundesheeres beschlossen das Parlament und der Nationalrat am 15. November 2022 das Landesverteidigungsfinanzierungsgesetz.¹⁶ Das Gesetz sieht für den Zeitraum 2023 bis 2026 eine verbindliche Aufstockung des Budgets für militärische Angelegenheiten von 5,25 Mrd. Euro vor. Zudem bekennt sich die Republik Österreich darin dazu, für die Jahre 2027 bis 2032 das Budget weiter zu erhöhen. Mit diesem Gesetz schafft Österreich eine zeitlich über den Bundesfinanzrahmen hinausgehende Grundlage für eine längerfristige Finanzierungsperspektive ihres Bundesheeres.

Gemäss Landesverteidigungsbericht 2024/2025¹⁷ soll das budgetäre Ziel für militärische Angelegenheiten bis 2032 auf zwei Prozent des BIP angehoben werden.

Das Sicherheitsbudget des Innenministeriums wurde in den letzten Jahren ebenfalls um rund 10 Prozent auf rund 4 Mrd. Euro erhöht.¹⁸

¹⁵ www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt

¹⁶ Landesverteidigungs-Finanzierungsgesetz (LV-FinG); StF: BGBl. I Nr. 185/2022, Art. 22

¹⁷ Landesverteidigungsbericht 2024/2025 des Bundesministeriums Landesverteidigung der Republik Österreich

¹⁸ Pressemitteilung BMI vom 23. Oktober 2023

2.3 Europäische Union

Die Europäische Kommission stellte im März 2025 den Plan «ReArm Europe/Readiness 2030»¹⁹ vor. Demnach plant die EU bis 2030 eine signifikante Stärkung der Verteidigungsfähigkeit. Indem den EU-Ländern mehr finanzielle Flexibilität eingeräumt wird, sollen die Mitgliedstaaten gemeinsam 800 Mrd. Euro mobilisieren, um die Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Insbesondere soll die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts²⁰ die Erhöhung der Verteidigungshaushalte um 1,5 Prozent des BIP ermöglichen. Zudem soll ein Darlehensinstrument eingeführt werden, um den Ländern bei Investitionen in wichtige Verteidigungsbereiche zu helfen.

Zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes hat die EU den Katastrophenschutzmechanismus geschaffen mit einem Budget von 1,3 Mrd. Euro. Zusätzliche Unterstützung für Dual-Use-Technologien (zivile wie auch militärische Nutzung) kommen aus dem Europäischen Verteidigungsfond (Gesamtumfang 8 Mrd. EUR) noch zusätzlich hinzu.

2.4 Nato

Am Nato-Gipfel 2025 in Den Haag haben sich die Bündnispartner verpflichtet, bis 2035 jährlich 5 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Kernanforderungen der Verteidigung sowie für verteidigungs- und sicherheitsbezogene Ausgaben aufzuwenden. Konkret werden bis 2035 jährlich mindestens 3,5 Prozent ihres BIP auf der Grundlage der vereinbarten Definition der Nato-Verteidigungsausgaben für die Kernanforderungen der Verteidigung und zur Erreichung der Nato-Fähigkeitsziele bereitgestellt. Weiter werden jährlich bis zu 1,5 Prozent des BIP für die Gewährleistung der zivilen Vorsorge und Widerstandsfähigkeit, den Schutz kritischer Infrastrukturen usw. aufgewendet.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Mit der auf zehn Jahre befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte soll der Mehrbedarf der Armee und der sicherheitsrelevanten Bundesämter finanziert werden. Diese Mehreinnahmen werden für die Finanzierung von Rüstungsausgaben zweckgebunden. Für die Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Zweckbindung dieser Mehreinnahmen wird in der Bundesverfassung eine Übergangsbestimmung in Artikel 196 geschaffen, welche die Sätze der Mehrwertsteuer temporär erhöht.

Zur Finanzierung von Rüstungsausgaben soll ein verschuldungsfähiger Rüstungsfonds geschaffen werden. In den Rüstungsfonds fließen die Mehreinnahmen der Mehrwertsteuererhöhung sowie Mittel aus dem allgemeinen Haushalt (bzw. aus dem bisherigen

¹⁹ White Paper for European Defence – Rediness 2023

²⁰ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- Und Währungsunion vom 2. März 2021

Einzelkredit der Verteidigung «Rüstungsaufwand und -investitionen»). Die Verschuldungsfähigkeit ermöglicht es, Zahlungsspitzen aufzufangen und die Zahlungen besser über die Jahre zu verteilen, wodurch die Planungssicherheit und Handlungsfreiheit gestärkt werden und eine erhöhte Flexibilität bei der Mittelverwendung geschaffen wird. Der Rüstungsfonds wird in einem eigenständigen Bundesgesetz geregelt.

Für die Einführung der neuen Steuersätze wird zudem eine Übergangsbestimmung im Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009²¹ (MWSTG) geschaffen.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Vorlage enthält keine neuen Aufgaben des Bundes. Mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer werden zusätzliche Ausgaben getätigt, die zur Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrages der Armee der Bundesämter mit sicherheitsrelevanten Aufgaben notwendig sind. Damit wird der Erhalt des Friedens, die Landesverteidigung sowie der Schutz der Bevölkerung bei kriegerischen Handlungen, Katastrophen und Notlagen gestärkt. Die Mehrausgaben werden vollständig mit Mehreinnahmen gedeckt.

3.3 Umsetzungsfragen

Für die befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer soll mit Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 6 eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung geschaffen werden, welche mit Ablauf der Befristung ausser Kraft tritt. Diese Verfassungsänderung unterliegt dem obligatorischen Referendum. Die Berechnung der proportionalen Anpassung des reduzierten und des Sondersatzes basieren auf dem derzeit geltenden Basissatz. Sollte die Mehrwertsteuererhöhung im Zusammenhang mit der Finanzierung der 13. AHV-Rente angenommen werden, sind die berechneten +0,3 Prozentpunkte für den reduzierten und +0,4 Prozentpunkte für den Sondersatz nicht mehr korrekt. In diesem Fall müssten die Erhöhungen +0,2 bzw. +0,3 Prozentpunkte betragen. Diesfalls wäre der zur Abstimmung vorgelegte Text an den zum Zeitpunkt der Abstimmung geltenden Basissatz anzupassen.

Für die Unternehmen sind Satzänderungen bei der Mehrwertsteuer mit erheblichem Aufwand verbunden. Aufgrund der Umstellungskosten soll die Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung von Rüstungsausgaben- mit anderen Erhöhungen, wie sie insbesondere für die Finanzierung der AHV im Raum stehen, koordiniert werden. Die beiden Vorhaben sollen sich jedoch nicht gegenseitig negativ beeinflussen bzw. zeitlich voneinander abhängig gemacht werden.

Die erzielten Mehreinnahmen sollen in den Rüstungsfonds eingelegt werden. Der Rüstungsfonds wird mit einem eigenständigen Bundesgesetz geschaffen. Das Bundesgesetz tritt nur gemeinsam mit der Verfassungsänderung zur Erhöhung der Mehrwertsteuer in Kraft (rechtlich verbindliche Koppelung des Rüstungsfonds mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer).

²¹ SR 641.20

Im Mehrwertsteuergesetz wird zudem eine Übergangsbestimmung geschaffen, welche die Wirksamkeit der erhöhten Steuersätze für Leistungen regelt, bei denen die Steuerforderung vor dem Inkrafttreten entsteht. Dadurch soll der bei kurzfristigen Satzänderungen entstehende zusätzliche Umstellungsaufwand für die Unternehmen abgedeckt werden.

Sowohl die Änderung der Bundesverfassung wie auch die Gesetzesvorlagen sollen gemeinsam im Parlament behandelt werden. Der Entwurf des neuen RüFG sowie die Änderung des MWSTG werden veröffentlicht, wenn die Änderung des Mehrwertsteuersatzes von Volk und Ständen angenommen wird.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Bundesverfassung

Übergangsbestimmung Art. 196 Ziff. 14 Abs. 6

Mit diesem neuen Absatz in Artikel 196 Ziffer 14 (Übergangsbestimmung zu Art. 130 [Mehrwertsteuer]) BV wird die Verfassungsgrundlage für die befristete Erhöhung der MWST um 0,8 Prozentpunkte geschaffen. Damit erhöht sich der Normalsatz um 0,8 Prozentpunkte, der reduzierte Satz (z. B. für Lebensmittel und Medikamente) um 0,3 Prozentpunkte und der Sondersatz (für Beherbergungsleistungen) um 0,4 Prozentpunkte. Diese dadurch erzielten Mehreinnahmen werden zweckgebunden in den Rüstungsfonds eingelegt und dürfen nur zur Finanzierung von Rüstungsausgaben verwendet werden.

Im Fall einer Verlängerung der Frist gemäss Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 1 um mindestens zwei Jahre endet die zweckgebundene Befristung am 31. Dezember 2037. Der Sondersatz für Beherbergungsleistungen bzw. die in der Übergangsbestimmung abgebildete Satzerhöhung gilt nur, sofern die Frist nach Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 1 Bundesverfassung verlängert wird, bis längstens zum 31. Dezember 2037. Die Motion 24.3635 «MWST-Sondersatz. Planungssicherheit für den Tourismus», welche die Fortführung dieses Sondersatzes verlangt, wurde den Kommissionen zur Vorberatung überwiesen.

Hinsichtlich der Erhöhung des reduzierten Satzes und des Sondersatzes besteht ein Koordinationsbedarf mit der Mehrwertsteuererhöhung zu der Finanzierung der 13. AHV-Rente (vgl. Ziff. 3.3).

4.2 Bundesgesetz für den Rüstungsfonds (RüFG)

Ingress

Die massgebliche Grundlage für den Entwurf des Bundesgesetzes findet sich in Artikel 60 Absatz 1 BV, wonach die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee Sache des Bundes sind.

Art. 1 Fonds

Abs. 1

In den Rüstungsfonds fließen jene Mittel, welche zur Finanzierung von Rüstungsausgaben zur Verfügung stehen (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1). Aus dem allgemeinen Bundeshaushalt werden keine Rüstungsbeschaffungen mehr getätigt und der heutige Einzelkredit der Verteidigung «Rüstungsaufwand und -Investitionen» wird folglich umverteilt auf:

- den Betrieb der Armee;
- die Investitionen in militärische Immobilien;
- die Finanzierung der Mehrbedarfe der zivilen Bundesämter mit sicherheitsrelevanten Aufgaben;
- die Mit-Finanzierung des Aufwuchses der Armeeaussgaben auf 1 % BIP bis 2032 im allgemeinen Bundeshaushalt.

Ein allfälliger Rest wird dem Rüstungsfonds zugewiesen. Über die Zuweisung entscheidet das Parlament im Rahmen des Voranschlages.

Abs. 2

Der Fonds ist rechtlich unselbständig und verfügt über eine eigene Rechnung bzw. eine Sonderrechnung mit Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung, welche vom Parlament separat genehmigt wird. Die Verwendung der Mittel aus dem Rüstungsfonds erfolgt ausserhalb der Erfolgsrechnung des Bundes.

Abs. 3

Der Rüstungsfonds kann sich verschulden. Die Verschuldungsfähigkeit des Fonds ist notwendig, um Zahlungsspitzen auffangen zu können. Mit der Verschuldungsobergrenze und der Rückzahlungspflicht, welche in Artikel 6 verankert sind, wird sichergestellt, dass die Verschuldung nicht die mit der Mehrwertsteuererhöhung verbundenen Mehreinnahmen übersteigt und bis zum Ablauf der Mehrwertsteuererhöhung zurückbezahlt ist.

Abs. 4

Diese Bestimmung erlaubt es, die im FHG verankerten Instrumente des Verpflichtungskredits und des Zahlungsrahmens auch für die Entnahmen aus dem Fonds anzuwenden. Der Zahlungsrahmen entspricht dem Höchstbetrag für 4 Jahre, den die Armee (Gruppe Verteidigung und armasuisse) maximal ausgeben darf. Er umfasst sowohl die finanziellen Mittel in den Voranschlagskrediten wie auch die Mittel für Rüstungsausgaben des Fonds. Die Anwendbarkeit der Rechnungslegungsvorschriften des Bundes ist bereits gestützt auf Artikel 52 Absatz 4 FHG vorgegeben.

Art. 2 Zweck

Die Rüstungsausgaben dienen zur Zahlung der Beschaffungen, die das Parlament gestützt auf Rüstungsprogramme und die Verpflichtungskredite zur Beschaffung von Armeematerial bewilligt hat (inkl. Mehrwertsteuer auf Importen). Über den Rüstungsfonds werden finanziert:

- *Rüstungsmaterial*: Umfasst umfangreiche Beschaffungen von Waffen-, Führungs- und Logistiksystemen im Rahmen der Rüstungsprogramme (inkl. Mehrwertsteuer auf Importen).

- *Ausrüstung und übriges Armeematerial*: Umfasst die persönliche Ausrüstung und Bewaffnung der Armeeangehörigen, Ersatz- und Nachbeschaffungen von Armeematerial, umfassende Revisionen und Änderungen sowie Beschaffungen von Armeematerial mit finanziell nachgeordneter Bedeutung wie beispielsweise Ausbildungsmaterial, Bekleidung, Bewaffnung und Führungsunterstützungsmaterial.
- *Einsatz- und Ausbildungsmunition sowie Munitionsbewirtschaftung*: Umfasst die Beschaffung von Einsatz- und Ausbildungsmunition sowie Sport- und Spezialmunition. Damit wird die Erhaltung der Einsatztauglichkeit der Munition, die Bewirtschaftung, die Instandhaltung, die Revision und die Entsorgung von Munition sowie die Ausserdienststellung von Armeematerial finanziert. Nebst den Kosten für die Wiederbeschaffung der in Schulen und Kursen verschossenen Munition und für die Bewirtschaftung der Munitionsvorräte entstehen u.a. auch Ausgaben für die Überwachung des technischen Zustandes der Munition.
- *Projektierung und Vorbereitung von Beschaffungen sowie Erprobung des Materials*: Umfasst die Ausgaben, welche bei den obgenannten Positionen (Art. 6 Abs. 2 Bst. a–c) beim Übergang von der konzeptionellen in die Umsetzungsphase entstehen. Darunter fallen die Planung anstehender Beschaffungen, der Bau von Prototypen, Tests und Entwicklungsaufträge.

Über den Rüstungsfonds werden insbesondere nicht finanziert: Investitionen in Immobilien, der Betrieb der Armee (Personal- und Sachausgaben von Verteidigung und armasuisse) sowie Abschreibungen (von Rüstungsgütern) und Wertberichtigungen (der gelagerten Munition).

Art. 3 Fondsrechnung

Die Buchführung des Rüstungsfonds soll gemäss den Vorgaben zum Rechnungsmodell des Bundes (NRM) erfolgen. Auf den Rüstungsfonds wird als Rechnungslegungsstandard das NRM angewendet. Dies gilt ohne Einschränkungen, da der Entwurf keine Bestimmungen enthält, die im Widerspruch zum NRM stehen. Damit werden auch die Vorgaben der Botschaft vom 12. November 2014 zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM) eingehalten.

Art. 4 Einlagen

Abs. 1 und 2

Dem Fonds wird der gesamte Reinertrag der zweckgebundenen Einnahmen nach Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 6 BV gemäss Entwurf des Bundesbeschlusses zur Erhöhung der Mehrwertsteuer zugewiesen.

Zudem wird ein Teil der vom Parlament mit dem Voranschlag bewilligten Mittel aus dem allgemeinen Haushalt (bzw. aus dem heutigen Einzelkredit der Verteidigung «Rüstungsaufwand und -Investitionen») in den Fonds eingelegt (jährlicher Beschluss des Parlaments im Rahmen des Voranschlags). Betreffend Umfang der Fondseinlage wird eine Orientierung an den bestehenden Rüstungsausgaben angestrebt, abzüglich der zusätzlichen Mittel für die zivilen Verwaltungseinheiten, den Betriebsaufwand der Armee, der Investitionen in die Immobilien sowie des Anteils für die Finanzierung des Wachstumspfadens auf 1 Prozent BIP bis 2032 (1/3 der MWST-Einnahmen).

Art. 5 Entnahmen

Die Bundesversammlung legt jährlich im Rahmen des Voranschlagsprozesses die Höhe der Ausgaben des Fonds mit einfachem Bundesbeschluss fest.

Art. 6 Tresoriedarlehen

Abs. 1

Die notwendigen Mittel für Rüstungsausgaben bzw. die jährlichen Bedürfnisse lassen sich nicht gleichmässig auf die einzelnen Jahre verteilen bzw. vorhersagen. Insbesondere auch aufgrund der notwendigen Leistung von (teils hohen) Anzahlungen wird es in den ersten Jahren zu Zahlungsspitzen kommen, welche nicht allein durch die verfügbaren Mittel der Mehrwertsteuererhöhung und den Teil aus dem allgemeinen Bundeshaushalt bezahlt werden können. Um diese Zahlungsspitzen auffangen zu können und über mehr Flexibilität in der Mittelallokation zu verfügen, sollen dem Fonds Tresoriedarlehen gewährt werden können. Diese müssen verzinst und zurückbezahlt werden.

Abs. 2 bis 4

Die Tresoriedarlehen dürfen maximal sechs Milliarden betragen (Obergrenze der Verschuldung). Dies entspricht dem Zweifachen des gemittelten Reinertrages aus der zweckgebundenen Mehrwertsteuererhöhung. Die Darlehen sind jeweils innerhalb von sieben Jahren, spätestens bis zum Ende der befristeten Mehrwertsteuererhöhung, zurückzubezahlen. Dadurch wird gewährleistet, dass die Rückzahlung der Schuld nicht auf spätere Jahre verschoben werden kann und das Haushaltsbudget wegen des Wegfalls der Mehreinnahmen belastet werden könnte. Dies hat auch zur Folge, dass sich der Fonds nicht mehr verschulden kann, sollten nur noch Mittel des allgemeinen Bundeshaushaltes in den Fonds fliessen (beim Beibehalten des Fonds nach Auslauf der Erhöhung der Mehrwertsteuer; vgl. Art. 10). Zudem ist so sichergestellt, dass die Vorgaben über die Haushaltsführung eingehalten werden.

Um eine geordnete Rückzahlung sicherzustellen, wird die Obergrenze der Verschuldung laufend reduziert. Die Reduktion umfasst eine Milliarde pro Jahr, erstmals zum Ende des fünften Jahres nach Inkrafttreten der befristeten Mehrwertsteuererhöhung. Bei einer Inkraftsetzung der Mehrwertsteuererhöhung per 1. Januar 2028 würde sich die Obergrenze der Verschuldung gemäss der nachfolgenden Tabelle entwickeln.

Zeitpunkt	Jahr	Obergrenze per 01.01.	Obergrenze per 31.12.
1. Jahr nach Inkrafttreten	2028	6 Mrd.	6 Mrd.
2. Jahr nach Inkrafttreten	2029	6 Mrd.	6 Mrd.
3. Jahr nach Inkrafttreten	2030	6 Mrd.	6 Mrd.
4. Jahr nach Inkrafttreten	3031	6 Mrd.	6 Mrd.
5. Jahr nach Inkrafttreten	2032	6 Mrd.	5 Mrd.
6. Jahr nach Inkrafttreten	2033	5 Mrd.	4 Mrd.
7. Jahr nach Inkrafttreten	2034	4 Mrd.	3 Mrd.
8. Jahr nach Inkrafttreten	2035	3 Mrd.	2 Mrd.
9. Jahr nach Inkrafttreten	2036	2 Mrd.	1 Mrd.
10. Jahr nach Inkrafttreten	2037	1 Mrd.	0 Mrd.

Der Rüstungsfonds wird unter dem Finanzierungs- und Liquiditätsmanagement des Bundes geführt. Dementsprechend trägt der Fonds die gleichen Finanzierungskosten, unter anderem bestehend aus Kapitalzinsen und administrativen Aufwänden, wie die Eidgenossenschaft. Die Bundestresorerie (EFV) wird die Einzelheiten hierzu regeln.

Art. 7 Berichterstattung

Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung zusammen mit der Armeebotschaft über den Umsetzungsstand der Rüstungsprogramme und des Fähigkeitsprofils der Armee sowie über die geplante Streitkräfteentwicklung. Darin wird auch die langfristige Finanzierbarkeit der Beschaffungsvorhaben über den Rüstungsfonds dargelegt. Damit soll sichergestellt werden, dass die in der Armeebotschaft beantragten Verpflichtungskredite auch finanziert werden können.

Art. 8 Unterbreitung der Fondsrechnung und Kenntnisnahme der Finanzplanung

Das Parlament genehmigt die Fondsrechnung. In Verbindung mit der Regelung in Absatz 2, wonach der Bundesrat der Bundesversammlung zusammen mit dem Voranschlag eine Finanzplanung über die drei dem Voranschlag folgenden Jahre zur Kenntnis bringt, soll sichergestellt werden, dass das Parlament jederzeit über die Entwicklung des Rüstungsfonds informiert ist.

Art. 9 Befristung, Evaluation und Auflösung des Rüstungsfonds

Abs. 1

Der Fonds ist befristet auf ein Jahr nach Auslaufen der Mehrwertsteuererhöhung. Die Einnahmen werden zu einem Teil verzögert eingenommen, weshalb der Fonds auch

nach Auslaufen der Mehrwertsteuererhöhung für ein Jahr bestehen bleiben soll. Dadurch kann die zweckgemässe Verwendung der Einnahmen gewährleistet werden. Zudem können innert dieser Frist die Mittel umverteilt und die Auflösung des Fonds ermöglicht werden.

Abs. 2

Sofern der Bundesrat nach einer vorangehenden Evaluation zum Schluss kommt, dass der Rüstungsfonds über die Befristung hinaus zweckmässig ist und fortgeführt werden soll, wird er dem Parlament einen entsprechenden Antrag unterbreiten. Die Evaluation hat spätestens 2 Jahre vor Auslaufen der Mehrwertsteuererhöhung zu erfolgen.

Abs. 3

Sollte der Rüstungsfonds nach Wegfall der Mehrwertsteuererhöhung nach Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 6 BV weitergeführt werden, kann sich der Rüstungsfonds nicht mehr verschulden. Besteht bei der Auslösung des Fonds ein positiver Saldo, so soll dieser Saldo ins allgemeine Budget des Bundes fliessen und für Rüstungsausgaben verwendet werden. Mit dieser Zweckbindung beschränkt das Parlament seine Budgethoheit. Da die im Fonds verbliebenen Mittel aus der zweckgebunden Mehrwertsteuererhöhung stammen oder dem Fonds aus dem ordentlichen Bundeshaushalt zur Finanzierung von Rüstungsausgaben zugewiesen wurden, sollen diese Mittel weiterhin gemäss dem festgelegten Zweck verwendet werden.

Art. 10 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Das Bundesgesetz tritt nur gemeinsam mit der Verfassungsänderung zur Erhöhung der Mehrwertsteuer in Kraft.

4.3 Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer

Geltende Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen bei Änderungen der Mehrwertsteuersätze sind in Artikel 115 des Mehrwertsteuergesetzes geregelt. Demnach sind Artikel 112 und 113 MWSTG sinngemäss anzuwenden. Für den anzuwendenden Steuersatz ist gemäss Artikel 112 Absatz 3 MWSTG der *Zeitpunkt* der Leistungserbringung massgebend. Bei periodischen Leistungen (z. B. Abonnemente) ist der *Zeitraum* der Leistungserbringung entscheidend. Die vor der Satzänderung erbrachten Leistungen unterliegen den bisherigen Steuersätzen. Die nach dem Inkrafttreten der neuen Steuersätze erbrachten Leistungen unterliegen den geänderten Steuersätzen. Das Datum der Rechnungsstellung beziehungsweise der Zahlung ist nicht massgebend. Gemäss Artikel 40 MWSTG muss die Umsatzsteuerschuld aber nicht im Leistungszeitpunkt, sondern grundsätzlich im Zeitpunkt der Rechnungsstellung (Abrechnung nach vereinbarten Entgelten) bzw. im Zeitpunkt der Vereinnahmung des Entgelts (Abrechnung nach vereinnahmten Entgelten) deklariert werden. Die Bezugssteuerschuld muss nach Artikel 48 MWSTG grundsätzlich im Zeitpunkt des Empfangs der Rechnung (Abrechnung nach vereinbarten Entgelten) bzw. der Zahlung des Entgelts (Abrechnung nach vereinnahmten Entgelten) deklariert werden.

Wenn die Steuersatzerhöhung wie geplant erst ungefähr 6 Monate vor ihrem Inkrafttreten von Volk und Ständen angenommen würde, wäre die Anwendung der allgemeinen Regeln nach Artikel 112 Abs. 3 MWSTG mit einer Härte für die steuerpflichtigen Unternehmen verbunden. Die Unternehmen müssten den höheren Steuersatz rückwirkend auf Vorauszahlungen und periodischen Leistungen abliefern, die sie bereits vor der Volksabstimmung in Rechnung gestellt haben. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat einen Kompromiss vor, der sowohl dem Fiskalziel als auch den Interessen der steuerpflichtigen Unternehmen Rechnung trägt. Da sich diese Fragen stets stellen, wenn zwischen dem Feststehen der künftigen Steuersätze und deren Inkrafttreten nicht mindestens ein Jahr liegen, soll die Übergangsbestimmung für sämtliche kurzfristigen Steuersatzerhöhungen zur Anwendung kommen.

Art. 115 Abs. 1^{bis}

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass bis zum Zeitpunkt, in dem die neuen Steuersätze feststehen, auch für Leistungen, die nach dem Inkrafttreten der Steuersatzänderung erbracht werden, noch der bisherige – vorliegend tiefere – Steuersatz in Rechnung gestellt werden darf. Sobald die neuen Steuersätze feststehen, dürfen ausschliesslich periodische Leistungen, die sowohl vor als auch nach dem Inkrafttreten der Änderung erbracht werden, mit dem bisherigen – vorliegend tieferen – Steuersatz in Rechnung gestellt werden. Damit können die steuerpflichtigen Personen noch möglichst lange mit den bisherigen Sätzen abrechnen, jedoch nach Feststehen der geänderten Steuersätze nicht mehr für alle, sondern lediglich für periodische Leistungen. Dadurch müssen die steuerpflichtigen Personen periodische Leistungen nicht pro rata temporis auf die bisherigen und die geänderten Steuersätze aufteilen, was den administrativen Aufwand reduziert. Zudem ist durch die Beschränkung auf periodische Leistungen sichergestellt, dass nicht durch Vorauszahlungen für nach der Steuersatzänderung erbrachte Leistungen die benötigten Mehreinnahmen geschmälert werden.

Es soll den Steuerpflichtigen freistehen, ob sie die Übergangsbestimmungen anwenden oder nicht. Daher sind diese als Kann-Bestimmung ausgestaltet. Werden diese Kann-Bestimmungen nicht angewandt, gelten die üblichen Übergangsbestimmungen nach Artikel 115 Absatz 1 MWSTG.

Artikel 115 Absatz 1^{bis} MWSTG soll sich nur auf die Umsatz- und Bezugsteuer beziehen. Für die Einfuhrsteuer soll unverändert die Entstehung der Zollschuld massgeblich sein (Art. 115 Abs. 1 i. V. m. Art. 112 Abs. 2 und 56 Abs. 1 MWSTG). Die Bestimmung soll keinen direkten Einfluss auf den Anspruch auf Vorsteuerabzug haben. Die leistungsempfangenden Unternehmen können die ihnen in Rechnung gestellte Inlandsteuer und die bezahlte Bezugsteuer unter den üblichen Voraussetzungen in Abzug bringen.

Durch die Übergangsbestimmung werden bei einer Steuererhöhung die Mehreinnahmen im ersten Jahr nicht vollumfänglich realisiert. In welchem Umfang die Unternehmen von der freiwilligen Übergangsbestimmung Gebrauch machen werden ist offen, weshalb sich die Höhe der nicht realisierten Mehreinnahmen nicht abschätzen lässt.

Art. 115 Abs. 1^{bis} Einleitungssatz:

Der Einleitungssatz nennt die Voraussetzung, in welchen Fällen von der Grundregel in Artikel 115 Absatz 1 des Mehrwertsteuergesetzes abgewichen werden kann. Dies soll

der Fall sein, wenn zwischen dem Feststehen der neuen Steuersätze und deren Inkrafttreten weniger als zwölf Monate liegen. Die neuen Steuersätze stehen nach dem Abstimmungstermin fest (vgl. unten Art. 115 Abs. 1^{ter}). Das Inkrafttreten kann entweder im Änderungserlass selbst oder – wenn eine diesbezügliche Delegation besteht – vom Bundesrat an einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden.

Art. 115 Abs. 1^{bis} Bst. a:

Die Mehrwertsteuer muss teils vor dem Zeitpunkt der Leistungserbringung deklariert werden (vgl. Ausführungen oben zu Art. 40 und 48 MWSTG). Vor dem Feststehen der neuen Steuersätze haben die Unternehmen jedoch keine Möglichkeit, beispielsweise bei Vorauszahlungen oder längerdauernden Vertragsverhältnissen (z. B. Software-Lizenzen) den korrekten Steuersatz in Rechnung zu stellen. Buchstabe a soll diese Problematik abmildern. Die Bestimmung sieht die Voraussetzungen vor, unter welchen die Unternehmen sämtliche Leistungen noch zu den bisherigen Steuersätzen abrechnen können. Dadurch würden die Unternehmen entlastet, weil die Rechnungen und Mehrwertsteuerabrechnungen nicht nachträglich korrigiert werden müssten. Die Regelung von Artikel 115 Absatz 1^{bis} MWSTG soll für sämtliche Leistungen gelten, also auch für Vorauszahlungen für Leistungen, die nach dem Inkrafttreten der neuen Steuersätze erbracht werden. Der Leistungszeitraum, für welchen diese Übergangsregelung gilt, soll auf Leistungen beschränkt werden, die innert einem Jahr nach Inkrafttreten der neuen Steuersätze erbracht werden. Bei längerdauernden Verträgen – beispielsweise einem zweijährigen Lizenzvertrag – könnte auf dem Anteil, der in das Jahr nach dem Inkrafttreten der neuen Steuersätze fällt, noch der bisherige Steuersatz angewendet werden. Für den Teil der Leistung, der auf einen späteren Zeitraum entfällt, wäre der neue Steuersatz anwendbar und entsprechend wären Korrekturen vorzunehmen. Buchstabe a ist lediglich auf Rechnungen beziehungsweise Zahlungen anwendbar, deren Umsatzsteuer- bzw. die Bezugsteuerschuld vor dem Feststehen der neuen Steuersätze entstanden ist (Art. 40 Abs. 1 und 2 MWSTG und 48 Abs. 1 MWSTG).

Art. 115 Abs. 1^{bis} Bst. b:

Periodische Leistungen, wie beispielsweise Abonnemente, laufen naturgemäss über eine gewisse Zeitdauer. Umfasst die Laufzeit einer periodischen Leistung einen Zeitraum vor und nach einer Steuersatzänderung, müssten die bisherigen und die neuen Steuersätze pro rata temporis angewendet werden. Gerade bei kurzen Übergangsfristen führt dies zu manuellem Aufwand für die Unternehmen. Zudem kann es auch schwierig sein, die Steuersatzerhöhung auf die Konsumierenden zu überwälzen. Falls die Überwälzung nicht möglich ist, hat das Unternehmen die Steuersatzerhöhung als Kosten zu tragen. Daher soll es unter gewissen Voraussetzungen Möglich sein, periodische Leistungen zu den bisherigen Steuersätzen abzurechnen. Werden hingegen z. B. Vorauszahlungen für Leistungen geleistet, die nicht periodisch sind, soll – im Unterschied zu Artikel 115 Absatz 1^{bis} Buchstabe a MWSTG – nach den üblichen Regeln von Artikel 115 Absatz 1 MWSTG weiterhin der Zeitpunkt der Leistungserbringung massgeblich sein. Werden beispielsweise zwischen dem Feststehen und dem Inkrafttreten der geänderten Steuersätze Anzahlungen gestützt auf einen Kaufvertrag geleistet, bei dem die Lieferung nach dem Inkrafttreten der neuen Steuersätze erbracht wird, sind die neuen Steuersätze anwendbar. Es ist vorgesehen, dass die Übergangsbestimmung nur greift, sofern die Laufzeit sowohl den Zeitraum vor der Satzänderung als auch einen Zeitraum danach umfasst. Wie in Buchstabe a soll der Leistungszeitraum,

für welchen die Übergangsregelung gilt, auf das Jahr nach dem Inkrafttreten der neuen Steuersätze begrenzt sein. Auch soll der Zeitraum, in welchem die Umsatz- beziehungsweise Bezugsteuerschuld entstanden ist, begrenzt werden auf den Zeitraum zwischen dem Feststehen der neuen Steuersätze (zuvor greift Buchstabe a) und dem Inkrafttreten der neuen Steuersätze.

Art. 115 Abs. 1^{ter}

Sobald die künftigen Steuersätze feststehen, wird das EFD diese bekanntgeben. Dabei handelt es sich lediglich um eine Information, um Rechtssicherheit bezüglich der künftigen Steuersätze herzustellen und den Zeitpunkt zu benennen, ab dem der Buchstabe b der Übergangbestimmung anzuwenden sein wird. Dies ist vor allem dann wesentlich, wenn mehrere Mehrwertsteuererhöhungen auf den gleichen Zeitpunkt, z.B. per 1. Januar 2028 in Kraft treten sollen und an unterschiedlichen Terminen darüber abgestimmt wird. Diesfalls stünden die Steuersätze erst nach der zweiten Abstimmung fest. Dies ist mitunter auch ein Grund, weshalb in der Übergangbestimmung nicht auf das Feststehen des Inkrafttretens abgestellt werden kann, da diesfalls die Übergangbestimmung bei der früheren Abstimmung zwar Anwendung fände, faktisch aber nicht angewendet werden könnte, da die künftigen Steuersätze erst mit der zweiten Abstimmung feststehen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Im Bundeshaushalt bestehen primär verursacht durch die Wachstumstreiber Demografie/Altersvorsorge, Sicherheit und Finanzausgleich in den kommenden Jahren strukturelle Defizite. Unter der Annahme, dass das EP 27 gemäss Beschlussfassung des Erstrats umgesetzt wird, ist der Bundeshaushalt 2028 knapp ausgeglichen und ab 2029 bereits wieder defizitär. Dies führt dazu, dass der bisher geplante Wachstumspfad der Armee (1 Prozent BIP bis 2032) zwar im Finanzplan abgebildet, dessen Finanzierung ab 2028 jedoch nicht sichergestellt ist. Um die Basis für eine solide Finanzierung der Armeeaussgaben zu legen, soll ein Teil der Mehrwertsteuereinnahmen (im Gegenwert von 1/3 der Mehreinnahmen) im Bundeshaushalt zurückbehalten und damit einen Beitrag im Umfang von rund 10 Mrd. Franken (über zehn Jahre) an die Finanzierung der bisher geplanten Armeeaussgaben geleistet werden.

Gleichzeitig besteht für zehn Jahre ein finanzieller Mehrbedarf der zivilen Bundesämter mit sicherheitsrelevanten Aufgaben (rund 3 Mrd. Fr.) sowie der Armee (Gruppe Verteidigung und armasuisse) von rund 18 Mrd. Franken gegenüber der bisherigen Planung, dies aufgrund der aktuellen sicherheitspolitischen Lage. Deren Finanzierung dienen Mittel im Umfang von zwei Dritteln der Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung.

Der Bund kauft zur Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgaben Leistungen und Güter ein, auf welchen die MWST erhoben wird. Bei von der MWST ausgenommenen Leistungen und bei hoheitlichen Tätigkeiten kann der Bund die MWST, die auf seinen Vorleistungen lastet, nicht als Vorsteuer in Abzug bringen. Er ist somit mit einer Schattensteuer

(Taxe occulte) belastet. Die Höhe der Schattensteuer lässt sich jedoch nur grob schätzen. Diese Schattensteuer würde durch eine Erhöhung der MWST-Sätze leicht steigen. Gemäss Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) wird eine proportionale MWST-Erhöhung um 0,8 Prozentpunkte (Normalsatz: 0,8 Prozentpunkte; reduzierter Satz 0,3 Prozentpunkte; Sondersatz um 0,4 Prozentpunkte) für den Bund beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen zu Mehrausgaben in der Grössenordnung von 100 Mio. Franken führen (Stand: 2023).

Da die AHV-Renten an die Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden, dürfte eine MWST-Erhöhung auch zu einem Anstieg der AHV-Ausgaben führen. Der Bund trägt über seinen Beitrag an die AHV diesen Zuwachs mit.

Denkbar ist zudem, dass durch die Mehrwertsteuererhöhung aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Preisniveau die Lohnkosten des Bundes steigen.

Die dämpfende Wirkung der Steuererhöhung auf das Wirtschaftswachstum würde sich zudem auf die Einnahmen des Bundes auswirken. Gemäss verschiedenen Schätzungen dürften die Steuereinnahmen etwa im gleichen Verhältnis zurückgehen, wie sich das Wirtschaftswachstum abschwächt.

Die ESTV muss die IT-Systeme, welche die mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen nutzen, um ihren Deklarationspflichten nachkommen zu können, jeweils an Steuersatzänderungen anpassen. Nach Schätzungen der ESTV belaufen sich die Entwicklungskosten für die IT auf ca. 200'000 Franken (Betrag ohne ESTV-interne Kosten für beispielsweise Projektleitung, Testen usw.).

Personelle Auswirkungen:

Der zusätzliche Personalmehrbedarf beläuft sich für die zivilen Bundesämter mit Sicherheitsaufgaben in den nächsten Jahren auf über 400 Vollzeitstellen (vgl. Ziff. 1.1.2). Auch bei der Armee (Gruppe Verteidigung und armasuisse) wird ein Personalmehrbedarf entstehen; dieser wird innerhalb des Armeebudgets kompensiert. Der Bundesrat prüft zudem Modelle, wie die erhöhten Leistungen für Beschaffungen und Betrieb ausserhalb der Bundesverwaltung erbracht werden könnten. Die vorgeschlagenen Mehreinnahmen werden nicht zu einem Automatismus im Bereich des Personalaufwuchs führen; die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben im Eigenbereich (inkl. Personalausgaben) wird im Rahmen der bestehenden Instrumente, d.h. Entwicklungsrahmen und Budgetprozess, durch den Bundesrat und das Parlament beschlossen. Zudem sollen die zusätzlichen Stellen, soweit möglich, befristet werden.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die finanziellen Folgen für die Kantone und Gemeinden fallen im Bereich der Taxe occulte höher aus als beim Bund. Gemäss Schätzungen der ESTV würde eine proportionale MWST-Satzerhöhung um 0,8 Prozentpunkte für die Kantone beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen zu Mehrausgaben in der Grössenordnung von rund 100 Mio. Franken führen (Stand: 2023). Bei den Gemeinden wäre mit Mehrausgaben von ungefähr 120 Mio. Franken zu rechnen (Stand: 2023).

Auch bei den Kantonen und Gemeinden ist denkbar, dass durch die Mehrwertsteuererhöhung aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Preisniveau die Lohnkosten steigen.

Die dämpfende Wirkung der Steuererhöhung auf das Wirtschaftswachstum dürfte sich auf die übrigen Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden etwa im gleichen Verhältnis auswirken wie beim Bund.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auswirkungen auf die Unternehmen

Da die MWST den nicht unternehmerischen Endverbrauch im Inland besteuert, wirken sich MWST-Erhöhlungen nur bedingt auf die Unternehmen aus. Über den Vorsteuerabzug erhalten die Unternehmen die für Vorleistungen bezahlte MWST zurück. Da verschiedene Güter aber mit der *Taxe occulte* belastet sind und die Umstellung der Preise Kosten verursacht, sind die Unternehmen trotzdem betroffen. Im Weiteren ist es möglich, dass sie je nach Markt- und Konkurrenzsituation die Erhöhung nur teilweise auf die Preise überwälzen können und diese entweder intern kompensieren oder auf ihre Lieferantinnen und Lieferanten überwälzen müssen.

Soweit Unternehmen die MWST-Erhöhung nicht vollständig überwälzen können, drückt diese zudem auf die Margen. Es ist im Weiteren denkbar, dass die Erhöhung der Konsumentenpreise infolge der MWST-Satzerhöhung höhere Lohnforderungen nach sich zieht.

Unternehmen, die von der MWST ausgenommene Leistungen erbringen, und Unternehmen, die wegen zu geringen Umsätzen nicht steuerpflichtig werden, können die MWST, die auf ihren Vorleistungen lastet, nicht als Vorsteuer in Abzug bringen. Sie sind somit mit einer Schattensteuer belastet. Die Höhe der Zunahme dieser Schattensteuer lässt sich wiederum nur grob schätzen. Bei einer proportionalen MWST-Satzerhöhung um 0,8 Prozentpunkte würde die Schattensteuer für die von der Mehrwertsteuer ausgenommenen Bereiche Bildung, Gesundheit, Sport und Kultur nach groben Schätzungen der ESTV um rund 260 Mio. Franken ansteigen (privater und öffentlicher Sektor zusammengenommen).

Ferner fallen bei den MWST-pflichtigen Unternehmen Kosten für die Umsetzung an (z. B. Informatikkosten). Im Weiteren benötigen MWST-Pflichtige Unternehmen genügend Zeit, um eine Steuersatzänderung umzusetzen. Für die Unternehmen ist dies also mit personellem und finanziellem Aufwand verbunden.

Die vorgeschlagene Übergangsbestimmung zur Mehrwertsteuerabrechnung während der Übergangsphase verhindert angesichts der kurzen Inkraftsetzungsfrist eine zusätzliche administrative oder finanzielle Belastung für die Unternehmen. Dank dieser Regelung sind Leistungserbringer etwa bei bereits bezahlten und laufenden Leistungen zum Zeitpunkt der MWST-Erhöhung davon befreit, anteilmässig die höhere Mehrwertsteuer nachzufordern oder diese zulasten ihrer Marge zu tragen.

Auswirkungen auf Konsumentinnen und Konsumenten

Bei einer proportionalen Erhöhung der MWST-Sätze um 0,8 Prozentpunkte ist – unter der Annahme vollständiger Überwälzung auf die Konsumentinnen und Konsumenten – mit einer Zunahme des Landesindex der Konsumentenpreise LIK um rund 0,4 Prozent zu rechnen. Diese höheren Preise ziehen eine schwächere Gesamtnachfrage nach sich. Als mögliche Reaktion der Wirtschaftsteilnehmenden wird, unter sonst gleichbleibenden Bedingungen, der mengenmässige Konsum der Haushalte abnehmen und die

Investitionen der Unternehmen zurückgehen, auch wenn die Vorankündigung einer MWST-Satzerhöhung oft einen verstärkten Konsum vor der Einführung der neuen Steuersätze bewirkt (insbesondere von langlebigen Konsumgütern wie zum Beispiel Autos oder Kühlschränken).

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Im Allgemeinen stellt der Konsum eine breite und stabile Besteuerungsgrundlage dar, was der MWST ein hohes Einnahmepotenzial ohne starke ökonomische Verzerrungen ermöglicht.

Dennoch reduziert die Mehrwertsteuer die Kaufkraft des Einkommens und schmälert auf diesem Weg die Leistungsanreize. Zudem verstärken sich mit jeder Steuersatzerhöhung die Verzerrungen von Konsum- und Produktionsentscheidungen, die aufgrund der Satzdifferenzierungen und Ausnahmen resultieren. Eine Verzerrung betrifft betriebswirtschaftliche Entscheide von Unternehmen, die in einem von der MWST ausgenommenen Bereich tätig sind. Dies tritt etwa im Gesundheits- oder Bildungswesen auf. Diese Unternehmen können die auf den Investitionsgütern lastende Vorsteuer nicht abziehen (Taxe occulte). Sie haben deshalb Anreize, eher zurückhaltend zu investieren oder die Produktion gewisser Vorleistungen in das eigene Unternehmen zu integrieren (vertikale Integration). Im Ergebnis verzerrt die Mehrwertsteuer bei ausgenommenen Unternehmen die Investitionsentscheide und die Entscheide zur Unternehmensstruktur.

Der Vorteil der Mehrwertsteuer liegt jedoch darin, dass sie volkswirtschaftlich weniger schädlich ist als die direkte Bundessteuer, insbesondere weil sie die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz weniger beeinträchtigt. Bei den Unternehmen, die ausschliesslich im der MWST unterstellten Bereich tätig sind, verzerrt sie die Investitionsentscheide nicht. Im Weiteren ist sie als Konsumsteuer grundsätzlich neutral in Bezug auf die Sparentscheidungen der Haushalte.

Auch wenn eine Satzerhöhung bei der Mehrwertsteuer Vorteile hat gegenüber einer Satzerhöhung bei der direkten Bundessteuer, würde die volkswirtschaftlich effizienteste Lösung zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen darin bestehen, bestehende Steuervergünstigungen aufzuheben. Potential zur Aufhebung solcher Steuervergünstigungen besteht sowohl bei der Mehrwertsteuer als auch bei den Einkommenssteuern.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Abschwächung der Kaufkraft als Folge der MWST-Satzerhöhung wirkt sich nicht auf alle Bevölkerungsgruppen gleich aus. Bezogen auf den Konsum ist die Mehrwertsteuer progressiv, weil bei einkommensschwachen Haushalten ein grösserer Teil des Konsums auf Leistungen entfällt, die von der MWST ausgenommen sind oder einem tieferen Satz unterliegen. Bezogen auf das Einkommen ist die MWST regressiv, weil Haushalte mit tiefen Einkommen in der Regel einen grösseren Teil ihres Einkommens für den Konsum verbrauchen als Haushalte mit höheren Einkommen. Das heisst, dass eine Anhebung der MWST-Sätze Haushalte mit tiefen Einkommen absolut (in Franken) zwar weniger belastet, relativ (in Prozent ihres Einkommens) aber stärker trifft. Die Reduktion der Kaufkraft bei einer proportionalen Erhöhung der MWST-Sätze um 0,8 Prozentpunkte variiert nach Schätzungen der ESTV je nach Haushaltseinkommen und Haushaltstyp, zwischen rund 160 und rund 735 Franken jährlich. In Prozent

der Haushaltseinkommen entspricht dies gemäss Schätzung einer Abnahme zwischen rund 0,28 und 0,41 Prozent beim Fünftel der Haushalte mit den höchsten Einkommen und von 0,44 und 0,49 Prozent beim Fünftel der Haushalte mit den tiefsten Einkommen (vgl. Tabellen 2 und 3: Schätzungen der ESTV basierend auf speziell extrahierten, nicht publizierten Daten der Haushaltsbudgeterhebung 2018-2019 des BFS). Der reduzierte Satz für die Güter des täglichen Bedarfs vermag die regressive Wirkung der MWST bezogen auf das Einkommen also nicht zu kompensieren, kann den Effekt allerdings etwas abschwächen.

Bei diesen Schätzungen ist allerdings Folgendes zu beachten: Zum einen beziehen sie sich auf den Fall, dass die Steuersatzerhöhungen vollständig auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwältzt werden. Zum anderen enthält die Haushaltsbudgeterhebung des Bundesamtes für Statistik, auf die sich die ESTV bei ihren Schätzungen abstützt, nicht alle Ausgaben der Haushalte. So fehlen beispielsweise die Ausgaben für den Bau, den Kauf und die Renovation von Häusern und Wohnungen. Nicht berücksichtigt sind darin zudem die Haushalte mit sehr hohen Einkommen, die in der Erhebung untervertreten sind. Ausserdem werden bei der Schätzung der ESTV die Auswirkungen der Steuererhöhung auf die Mieten ausgeklammert, da diese erst dann anfallen, wenn eine Wohnung renoviert wird. Deshalb sind diese Schätzungen nicht geeignet, die exakte Höhe der Belastung darzustellen. Es lässt sich damit jedoch approximativ aufzeigen, wie unterschiedlich sich eine MWST-Erhöhung auf die Haushaltstypen und Einkommensklassen auswirkt.

Die Schätzungen beruhen auf einer Querschnittsanalyse, das heisst auf einer Betrachtung unterschiedlicher Haushalte zu einem bestimmten Zeitpunkt. Über den gesamten Lebenszyklus hinweg unterscheiden sich die Konsumquoten weniger stark. So dient die heutige Ersparnis mindestens teilweise der Finanzierung von zukünftigem Konsum. Entsprechend fällt die regressive Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer in einer Lebenszyklusbetrachtung geringer aus (vgl. OECD, 2020, Reassessing the regressivity of the VAT). Eine solche Lebenszyklusbetrachtung ist mit den verfügbaren Daten jedoch nicht möglich.

Tabelle 2

Jährliche Mehrbelastung (in Franken) unter Berücksichtigung einer proportionalen Satzerhöhung um 0,8 Prozentpunkte gegenüber geltender Ordnung

Einkommensklassen (Fr. pro Monat)	0 – 4'599	4'600 – 6'699	6'700 – 9'399	9'400 – 13'399	13'400 und mehr
Alle Haushalte	188	259	353	458	720
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner/innen)	158	233	299		463
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		282	354	431	696
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)			362	482	709
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)			370	487	736
Rentner/innen-Haushalte	194	274	402		647

Rentner/innen- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen "9 400 - 13 399" und "13 400 und mehr" zusammengefügt.

Mehrbelastung (in Prozent des Bruttoeinkommens) unter Berücksichtigung einer proportionalen Satzerhöhung um 0,8 Prozentpunkte gegenüber geltender Ordnung

Einkommensklassen (Fr. pro Monat)	0 – 4'599	4'600 – 6'699	6'700 – 9'399	9'400 – 13'399	13'400 und mehr
Alle Haushalte	0.49%	0.38%	0.37%	0.34%	0.31%
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner/innen)	0.44%	0.34%	0.32%		0.28%
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		0.41%	0.36%	0.32%	0.30%
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		-	0.36%	0.35%	0.30%
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		-	0.38%	0.36%	0.30%
Rentner/innen-Haushalte	0.49%	0.41%	0.42%		0.41%

Rentner/innen- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen "9 400 - 13 399" und "13 400 und mehr" zusammengefügt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Einheit der Materie

Kernstück der Vorlage ist die befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer zur prioritär notwendigen Stärkung der Sicherheit und Verteidigung der Schweiz. Die Erhöhung wird durch Schaffung einer Übergangsbestimmung in Artikel 196 der Bundesverfassung beantragt. Weiter wird die Schaffung eines Rüstungsfonds durch ein eigenständiges Bundesgesetz sowie die Schaffung einer Übergangsbestimmung im Mehrwertsteuergesetz zur Regelung der Anwendung der neuen Steuersätze beantragt. Alle diese Änderungen stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang (Finanzierung und Stärkung der Sicherheit und Verteidigung der Schweiz). Die Einheit der Materie ist gegeben.

Schuldenbremse:

Der Rüstungsfonds kann sich verschulden. Die erhaltenen Darlehen müssen verzinst und bis spätestens zum Wegfall der Mehreinnahmen der Mehrwertsteuererhöhung zurückbezahlt sein. Durch die Zweckbindung der Mehrwertsteuererhöhung und die Kopplung der Verschuldungshöhe an dieselbe, ist eine Amortisation der Schulden innerhalb angemessener Frist sichergestellt und die verfassungsmässigen Grundsätze zur Haushaltsführung (Schuldenbremse) werden respektiert.

Rechtsetzungskompetenzen:

Die Prüfung der Verfassungsmässigkeit bezieht sich auf die Entwürfe des Rüstungsfondsgesetzes sowie die Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes. Die Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes stützt sich auf Verfassungsnorm, die dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung gibt, und zwar auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Art. 130 BV). Die Schaffung des Bundesgesetzes über den Rüstungsfonds stützt sich auf Artikel

60 Absatz 1 BV, der dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung gibt, und zwar auf dem Gebiet der Ausrüstung der Armee (Art. 60 BV).

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Den geplanten Änderungen stehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entgegen.

6.3 Erlassform

Die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes erfordert eine Änderung der Bundesverfassung. Diese Änderung hat gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV in der Form des Bundesbeschlusses zu ergehen.

Die zweckgebundenen Mehreinnahmen sollen in einen Spezialfonds nach Artikel 52 FHG eingelegt werden. Dieser Rüstungsfonds wird analog zu anderen bereits bestehenden Fonds (z.B. NAF oder BIF) in einem eigenständigen neuen Bundesgesetz geregelt. Dieses tritt nur in Kraft, wenn die Mehrwertsteuererhöhung vom Volk angenommen wird.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit dem neuen Bundesgesetz zum Rüstungsfonds werden weder Subventionsbestimmungen noch Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, beantragt. Die Vorlage ist folglich nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 10 des Entwurfs des Rüstungsfondsgesetzes gibt dem Bundesrat die nötige gesetzliche Grundlage, um bei Bedarf den Rüstungsfonds aufzuheben, wenn er ihn nach Ablauf der befristeten Mehrwertsteuererhöhung nicht weiterführen möchte.

6.6 Datenschutz

Die vorgeschlagene Massnahme zur Finanzierung der Stärkung der Sicherheit und Verteidigung der Schweiz stellt datenschutzrechtlich kein Problem dar.

Anhang**Übersichtstabelle über die verwendeten Daten**

Zitat, Fundstelle	Quelle, Herleitung, Annahmen	Letzte Aktualisierung
S. 14 Insgesamt hat der NDB ab 2028 einen finanziellen Mehrbedarf von rund 27 Mio. Franken pro Jahr. Der Bundesrat hat von diesem Mehrbedarf Kenntnis genommen.	Beschluss Bundesrat vom 27. August 2025 (EXE 2025.1974)	
S. 15 Damit das BACS seinen Auftrag erfüllen kann, hat das Parlament in der Wintersession 2025 bereits das Budget – unter anderem zugunsten von 30 neuen Vollzeitstellen – aufgestockt: 2026 um 10 Mio. Franken und in den Finanzplanjahren um jährlich 15 Mio. Franken.	Bundesbeschluss II vom 19.12.2025	
S. 17 Mit der Erhöhung per 1. Januar 2028 könnten folgende geschätzte Mehreinnahmen zugunsten von Rüstungsausgaben und -investitionen generiert werden (Grafik)	Die Schätzung der MWST-Einnahmen erfolgt ausgehend vom letzten Rechnungsabschluss (2025), unter Berücksichtigung von Sonderfaktoren, insbesondere anstehender Gesetzesänderungen, und dem prognostizierten Wirtschaftswachstum. Die Auswirkung der Mehrwertsteuererhöhung wird mittels einer proportionalen Erhöhung der MWST-Einnahmen berechnet.	2025
S. 20 So liegt die Steuerbelastung im Durchschnitt über alle Steuerpflichtigen gesehen bei rund 3,3 Prozent bezogen auf das steuerbare Einkommen (Daten 2022).	Berechnungen der ESTV gestützt auf Daten der Bundesssteuerstatistik des Steuerjahres 2022. Die Zahl ergibt sich aus dem Verhältnis der Summe der Steuerbeträge zur Summe der steuerbaren Einkommen.	2022
S. 35 Diese Schattensteuer würde durch eine Erhöhung der MWST-Sätze leicht steigen. Gemäss Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) wird eine proportionale MWST-Erhöhung um 0,8 Prozentpunkte (Normalsatz: 0,8 Prozentpunkte;	Berechnungen ESTV, unter Berücksichtigung der Daten der Finanzstatistik des Bundes zu den Teilsektoren Bund, Kantone, Gemeinden (teils interne, für die Schätzungsbedürfnisse der ESTV von der EFV erstellte Statisti-	2023

reduzierter Satz 0,3 Prozentpunkte; Sondersatz um 0,4 Prozentpunkte) für den Bund beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen zu Mehrausgaben in der Grössenordnung von 100 Mio. Franken führen (Stand: 2023).	ken, teils öffentlich zugängliche Statistiken) sowie der von der ESTV geschätzten, auf den laufenden Ausgaben (Sach- und Personalaufwand) und den Investitionsausgaben lastenden und nicht zum Vorsteuerabzug berechtigten MWST-Belastung	
S. 35 Gemäss Schätzungen der ESTV würde eine proportionale MWST-Satzerhöhung um 0,8 Prozentpunkte für die Kantone beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen zu Mehrausgaben in der Grössenordnung von rund 100 Mio. Franken führen (Stand: 2023). Bei den Gemeinden wäre mit Mehrausgaben von ungefähr 120 Mio. Franken zu rechnen (Stand: 2023).	dito	2023
S. 36 Bei einer proportionalen Erhöhung der MWST-Sätze um 0,8 Prozentpunkte ist – unter der Annahme vollständiger Überwälzung auf die Konsumentinnen und Konsumenten – mit einer Zunahme des Landesindex der Konsumentenpreise LIK um rund 0,4 Prozent zu rechnen.	Schätzung ESTV, unter Berücksichtigung der Daten aus der Statistik des BFS zum LIK, Warenkorbstruktur 2020 und der von der ESTV geschätzten, auf den verschiedenen Ausgabenpositionen den Konsumentinnen und Konsumenten überwälzten MWST	2025
S. 37 Die Reduktion der Kaufkraft bei einer proportionalen Erhöhung der MWST-Sätze um 0,8 Prozentpunkte variiert nach Schätzungen der ESTV je nach Haushaltseinkommen und Haushaltstyp, zwischen rund 160 und rund 735 Franken jährlich. In Prozent der Haushaltseinkommen entspricht dies gemäss Schätzung einer Abnahme zwischen rund 0,28 und 0,41 Prozent beim Fünftel der Haushalte mit den höchsten Einkommen und von 0,44 und 0,49 Prozent beim Fünftel der Haushalte mit den tiefsten Einkommen	Schätzung ESTV, basierend auf speziell extrahierten, nicht publizierten Daten der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des BFS und der von der ESTV geschätzten, auf den verschiedenen Ausgabenpositionen lastenden, den Haushalten überwälzten MWST).	2018 - 2019