



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 1. Juli 2025

2000.550

Bundesgesetz über die Individualbesteuerung; Kantonsreferendum

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2025

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

In der Schlussabstimmung vom 20. Juni 2025 wurde das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung (Beilage 1.2) als indirekter Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» (Beilage 1.3) durch das Bundesparlament angenommen. Mit dem Wechsel von der Familienbesteuerung zur Individualbesteuerung soll die Heiratsstrafe abgeschafft und Erwerbsanreize gesetzt werden.

Gleichzeitig unterbreitet das Bundesparlament die Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» Volk und Ständen zur Abstimmung. Diese sieht vor, dass die zivilstandsunabhängige Besteuerung in die Bundesverfassung aufgenommen wird und die Bundesversammlung die Ausführungsbestimmungen spätestens drei Jahre nach Annahme der Initiative erlässt.

Der Regierungsrat lehnte den Wechsel zum System der Individualbesteuerung in seiner Vernehmlassungsantwort vom 10. März 2023 ab. Die Höherbelastung von Ehepaaren gegenüber unverheirateten Paaren bei der direkten Bundessteuer lässt sich mit tariflichen Massnahmen in einfacher Weise beseitigen. Angesichts dessen erachtete der Regierungsrat die mit der Individualbesteuerung verbundenen Umsetzungskosten als nicht gerechtfertigt.



Hinzu kommt, dass die Individualbesteuerung zu neuen Ungleichheiten führt, indem Ehepaare ohne oder nur mit einem geringfügigen Zweiteinkommen eine steuerliche Zusatzbelastung gegenüber der heutigen Situation erfahren. Auch Alleinerziehende werden inskünftig höhere direkte Bundessteuern entrichten müssen.

Der Beschluss des Parlaments zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung untersteht dem fakultativen Referendum.

Unter der Federführung der Finanzdirektorenkonferenz koordinieren sich die Kantonsregierungen, um das Kantonsreferendum zu ergreifen. Der Regierungsrat hat beschlossen, sich dieser Initiative anzuschliessen. Aus diesem Grund unterbreitet er dem Kantonsrat eine Vorlage zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung.

B. Erwägungen

1. Hintergrund der Vorlage

Gegenwärtig folgt die Besteuerung von Ehegatten und eingetragenen Partnern sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene dem System der Familienbesteuerung und knüpft damit an das Zivilrecht an. Die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Eheleute werden unabhängig vom Güterstand zusammengerechnet (Faktorenaddition).

Werden die Einkommen von Ehegatten zusammengerechnet, werden diese aufgrund des progressiven Steuertarifs bei der direkten Bundessteuer stärker belastet als unverheiratete Paare. Diese Belastung wird durch den Verheiratetenabzug, den Zweiverdienerabzug und den Verheiratetenabzug auf Bundesebene etwas gemildert, jedoch nicht beseitigt. Das Bundesgericht hielt bereits im Jahr 1984 im Leitentscheid „Hegetschweiler“ (BGE 110 Ia 7) fest, dass Ehepaare steuerlich nicht stärker belastet werden dürfen als unverheiratete Paare. Von einer unzulässigen Ungleichbehandlung wird ausgegangen, wenn eine Mehrbelastung von mehr als zehn Prozent resultiert. Diese Mehrbelastung auf Bundesebene wird auch als Heiratsstrafe bezeichnet.

Appenzell Ausserrhoden verfügt über einen Doppeltarif verbunden mit einem Doppelverdienerabzug, der dazu führt, dass Ehepaare und eingetragene Partnerschaften auf kantonaler Ebene steuerlich nicht massgeblich stärker belastet werden als unverheiratete Paare (Beilage 1.4). Beinahe sämtliche Kantone haben die Heiratsstrafe durch geeignete tarifliche Massnahmen auf kantonaler Ebene beseitigt.

Die Familienbesteuerung war in den vergangenen Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher Reformdiskussionen. Im Rahmen des Steuerpakets 2001 sprachen sich der Bundesrat und die eidgenössischen Räte bei der Ehepaarbesteuerung für die Einführung eines Teilsplittings mit Divisor 1,9 aus, wobei die Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt wurde. 2006 wurde im Bereich der direkten Bundessteuer der Zweiverdienerabzug erhöht und ein Verheiratetenabzug für alle Ehepaare in der Form eines Sozialabzugs eingeführt. Trotz diesen am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Änderungen konnte die Schlechterstellung gegenüber unverheirateten Paaren nicht für alle Ehepaare vollständig beseitigt werden. Am 5. November 2012 wurde die Volksinitiative «Für



Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (13.085) eingereicht, welche abgelehnt wurde. Weitere Vorstösse und Initiativen folgten.

In der Herbstsession 2020 beschloss das Bundesparlament, die Verabschiedung einer Botschaft zur Einführung der Individualbesteuerung in die Legislaturplanung 2019–2023 aufzunehmen. Damit wurde der Bundesrat beauftragt, eine entsprechende Botschaft vorzulegen.

Am 8. September 2022 wurde die Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» eingereicht. Der Bundesrat stellt der Initiative mit dem Bundesgesetz über die Individualbesteuerung einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Der Beschluss des eidgenössischen Parlaments zu diesem indirekten Gegenvorschlag ist Gegenstand dieser Vorlage.

Am 27. März 2024 wurde eine Volksinitiative «Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!» eingereicht (Beilage 1.5). Die Initiative will in der Verfassung festschreiben, dass die Einkommen von Ehepaaren in der Steuererklärung weiterhin zusammengerechnet und Ehepaare gegenüber unverheirateten Personen steuerlich nicht benachteiligt werden. Die Initiative betrifft ausschliesslich die direkte Bundessteuer. Die konkrete Umsetzung bliebe dem Parlament überlassen. Mögliche Modelle der gemeinsamen Besteuerung sind tarifliche Massnahmen wie verschiedene Formen des Splittings und die sogenannte alternative Steuerberechnung. Der Bundesrat lehnt diese Volksinitiative ohne Gegenvorschlag ab.

2. Grundzüge der Vorlage

Der Bundesrat schlägt mit dem Bundesgesetz über die Individualbesteuerung den Wechsel von der gemeinsamen Besteuerung eines Ehepaars oder eines Paares in eingetragener Partnerschaft zu einer individuellen Besteuerung vor. Jede steuerpflichtige Person soll künftig eine eigene Steuererklärung einreichen, auch wenn sie verheiratet oder in eingetragener Partnerschaft lebt. Die Besteuerung der Ehepaare und eingetragenen Paare soll sich nach den Grundsätzen unverheirateter Paare richten.

Neu ist bei der direkten Bundessteuer nur noch ein Tarif für alle steuerpflichtigen Personen vorgesehen. Der Kinderabzug bei der direkten Bundessteuer soll von 6'700 Franken auf 12'000 Franken pro Kind erhöht werden. Weiter sollen Eltern insgesamt eine Steuergutschrift von wie bisher 259 Franken pro Kind erhalten. Steuerpflichtige Personen, die mit einer unterstützungsbedürftigen Person im gleichen Haushalt leben, erhalten ebenfalls eine Steuergutschrift von 259 Franken.

Erzielt ein Ehegatte kein oder nur ein geringfügiges Einkommen, so können die auf diesen Ehegatten entfallenden Abzüge, dazu gehört auch die Hälfte des erhöhten Kinderabzuges, nicht mehr geltend gemacht werden. Diese Problematik wurde in den Debatten des eidgenössischen Parlaments erkannt und der Ständerat schlug vor, dass die kinderbezogenen Abzüge, die bei einem Elternteil das steuerbare Einkommen nicht reduzieren, auf den anderen Elternteil übertragen werden können. Der Ständerat hat auch gegenseitige Verfahrensrechte der Ehegatten in den Veranlagungsverfahren und ein gegenseitiges Akteneinsichtsrecht beantragt (vgl. Beschluss des Ständerats zum Geschäft 24.026 vom 10. März 2025). Diese Anregungen wurden jedoch verworfen.



Der neue Tarif bei der direkten Bundessteuer war ebenfalls Gegenstand der Debatten. Letztlich wurde ein Tarif mit verschärfter Progression gewählt, der die bei der direkten Bundessteuer zu erwartenden Steuerausfälle auf rund 600 Mio. Franken begrenzen soll.

3. Würdigung

3.1 Stellungnahmen der Kantone

Die überwiegende Mehrheit der Kantone lehnten die Individualbesteuerung im Vernehmlassungsverfahren ab. Die Vorlage zur Einführung der Individualbesteuerung verursacht zu viele neue Ungleichheiten und Probleme. Die Kantone forderten eine Lösung, die weiterhin auf der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren basiert und die Heiratsstrafe beseitigt.

3.2 Individualbesteuerung schafft neue Ungleichheiten

Mit der vorgeschlagenen Individualbesteuerung werden zwei Ehepaare mit identischem Familieneinkommen aber in unterschiedlicher Erwerbskonstellation eine unterschiedliche Steuerbelastung tragen müssen. Erzielt nur ein Ehegatte das massgebliche Einkommen der Familie und erzielt der andere Ehegatte nur ein geringfügiges oder kein Einkommen, wird die Familie deutlich schlechter gestellt als ein Doppelverdienerehepaar mit dem gleichen Familieneinkommen, aber mit einer rund hälftigen Aufteilung der Einkünfte. Dies widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Junge Familien, bei welchen sich ein Elternteil hauptsächlich um die Kinder kümmert und keiner oder einer geringfügig bezahlten Erwerbstätigkeit nachgeht, werden steuerlich schlechter gestellt. Dies hängt damit zusammen, dass die Abzüge beim Ehegatten ohne oder nur mit einem geringfügigen Einkommen ins Leere fallen. Zudem wird die Progression im Tarif der direkten Bundessteuer verschärft, was die Steuerlast bei diesen Ehepaaren weiter erhöht. Auch alleinerziehende Personen sind von diesem neuen Tarif stärker betroffen.

Mit der Individualbesteuerung ist die Wahl des Familienmodells nicht mehr steuerneutral möglich. Dies beeinträchtigt die Entscheidungsfreiheit der steuerpflichtigen Ehepaare. Gerade in ländlichen Kantonen mit eher traditioneller Rollenverteilung werden diese von der Umverteilung der Steuerlast auf Bundesebene besonders betroffen sein.

3.3 Mehraufwand für Ehepaare und den Staat

Sämtliche Ehepaare werden mit der Individualbesteuerung zwei Steuererklärungen einreichen müssen. Sämtliche Einkünfte, Vermögenswerte und Abzüge unter den Ehegatten sind nach ihren zivilrechtlichen sowie nach ihren weiteren Anspruchsberechtigungen aufzuteilen. Es ist ein beträchtlicher Mehraufwand für die steuerpflichtigen Personen zu erwarten, welcher einige Fragen aufwerfen bzw. einige Schwierigkeiten mit sich bringen wird.

Auf Verwaltungsebene führt die Individualbesteuerung zu einem erheblichen Mehraufwand. Auf kantonaler Ebene muss ein vollständig neues Steuersystem eingeführt werden. Es werden deutlich mehr Veranlagungen anfallen. Die Individualbesteuerung zieht nicht nur kurzfristig, sondern auch längerfristig hohe Umsetzungskosten nach sich.



3.4 Fragliche Beschäftigungseffekte

Unklar ist, ob und in welchem Umfang die Individualbesteuerung Beschäftigungseffekte erzielen wird. Die Einflussfaktoren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind vielschichtig. Es müssen passende Stellenangebote, gerade auch in ländlichen Gebieten, vorhanden sein. Entscheidend ist auch die persönliche und finanzielle Situation des Ehepaares. Auch die Möglichkeit und die Wahl des Kinderbetreuungsmodells und die Flexibilität möglicher Arbeitgeber ist von Bedeutung. Beschäftigungseffekte bei Ehepaaren können mit nicht-steuerlichen Massnahmen besser und gezielter erreicht werden. Die Individualbesteuerung mit Beschäftigungseffekten zu begründen, greift zu kurz.

3.5 Negative Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete

Das Steuerrecht knüpft mit der Familienbesteuerung an das Zivilrecht an, das die Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft qualifiziert. An diesem Grundsatz orientieren sich auch andere Rechtsgebiete. Mit der Individualbesteuerung setzt sich das Steuerrecht in Widerspruch zu diesen Rechtsgebieten. So basieren beispielsweise die Berechnungen für die individuellen Prämienverbilligungen (IPV) auf dem Familieneinkommen und -vermögen. Diese Faktoren können heute der gemeinsamen Steuerveranlagung entnommen werden. Müssten diese künftig aus verschiedenen Steuerveranlagungen zusammengetragen werden, würden die Kantone nicht nur bei der Prämienverbilligung, sondern auch in anderen Rechtsgebieten (wie beispielsweise im Stipendienwesen, Beiträge an die Kinderbetreuung, Ergänzungsleistungen (EL), usw.) einen merklichen Mehraufwand spüren. Die Individualbesteuerung erzwingt auch in angrenzenden Rechtsgebieten Grundsatzdiskussionen und Anpassungen.

3.6 Umsetzungsfrist und Umsetzungsdauer

Die Vorlage sieht eine maximale Umsetzungsfrist von sechs Jahren vor. Es ist zu beachten, dass das Veranlagungswesen, der Steuerbezug und die gesamte Informatik umgebaut werden müssen.

Zudem muss mit der Einführung der Individualbesteuerung das aktuelle Besteuerungssystem mit der gegenwärtigen Steuersoftware für 15 Jahre weiterbetrieben werden, um Nachsteuerverfahren und allfällige Strafsteuerverfahren, welche noch die gemeinsame Steuerpflicht betreffen, durchführen zu können. Auch dies erschwert die Umsetzung und erfordert zusätzliche Personalressourcen.

Der Umsetzungsaufwand auf allen Seiten und die Dauer der Doppelspurigkeiten zeigt die Unverhältnismässigkeit des angedachten Umbaus des Steuersystems, das auf kantonaler Ebene keinen Nutzen bringt, da auf Kantonsebene die Heiratsstrafe längst abgeschafft ist.

4. Rechtliche Aspekte

Gemäss Art. 141 der Bundesverfassung (BV; SR 101) wird ein Bundesgesetz dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, sofern acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses dies verlangen. Beim Kantonsreferendum zählt jeder Kanton ganz. Art. 77 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung (bGS 111.1) bestimmt, dass der Kantonsrat die den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Mitwirkungsrechte ausübt. Dazu gehört insbesondere das Kantonsreferendum.



Nach Art. 53 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) finden zu Vorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, zwei Lesungen statt. Die Einreichung eines Kantonsreferendums untersteht weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum nach Art. 60 bzw. 60^{bis} der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1). Demzufolge wird das Geschäft in einer Lesung behandelt.

Die Heiratsstrafe ergibt sich durch die Progression im Steuertarif. Die Kantone, darunter auch Appenzell Ausserrhoden, sind dieser Problematik unkompliziert auf tariflicher Ebene begegnet und haben die Heiratsstrafe abgeschafft. Der Bund will dieses tarifliche Problem mit dem Wechsel zu einem anderen Besteuerungssystem, der Individualbesteuerung, lösen. Er schreibt den Kantonen diesen Wechsel ebenfalls vor. Die Kantone sind nicht mehr frei, der Heiratsstrafe auf tariflicher Ebene zu begegnen. Damit aber greift der Bund unzulässigerweise in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie der Kantone ein (Art. 129 Abs. 2 BV).

C. Auswirkungen

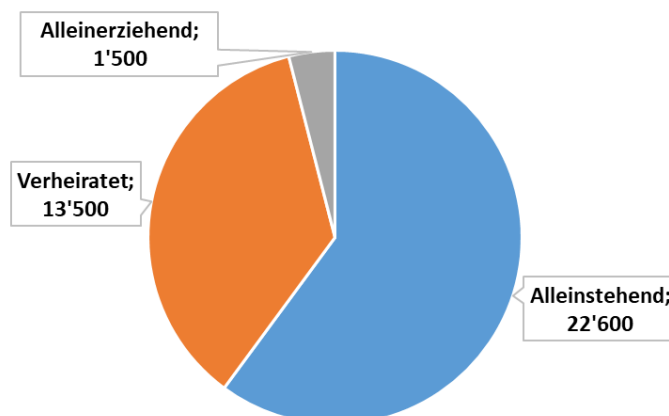
Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf komplexen Auswertungen und Berechnungen, bei denen zahlreiche Annahmen getroffen werden mussten. Die nachfolgenden Zahlenangaben dürften eine Fehlerquote von rund +/- 20 Prozent ausweisen und sind daher rein indikativ zu verstehen.

1. Finanziell

1.1 Ausgangslage

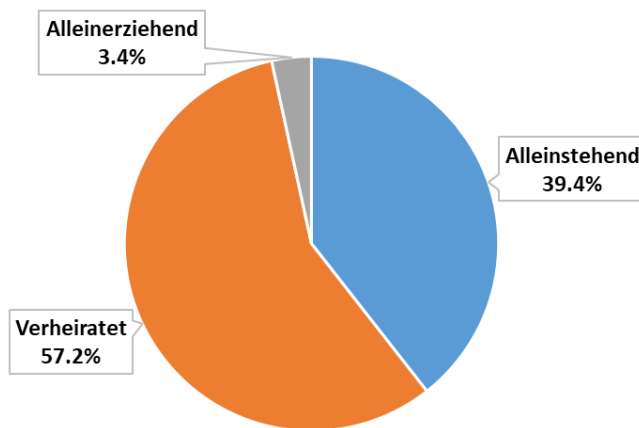
Die finanziellen Folgen der Steuervorlage sind in zweierlei Hinsicht zu beurteilen. Der eine Aspekt betrifft die Steuererträge, der zweite Aspekt beschäftigt sich mit den Kosten der Steuererhebung. Damit die Folgen auf die Steuererträge eingeschätzt werden können, wird zunächst die Ausgangslage anhand folgender Grafiken aufgezeigt.

Anzahl Alleinstehende, verheiratete Paare und Alleinerziehende



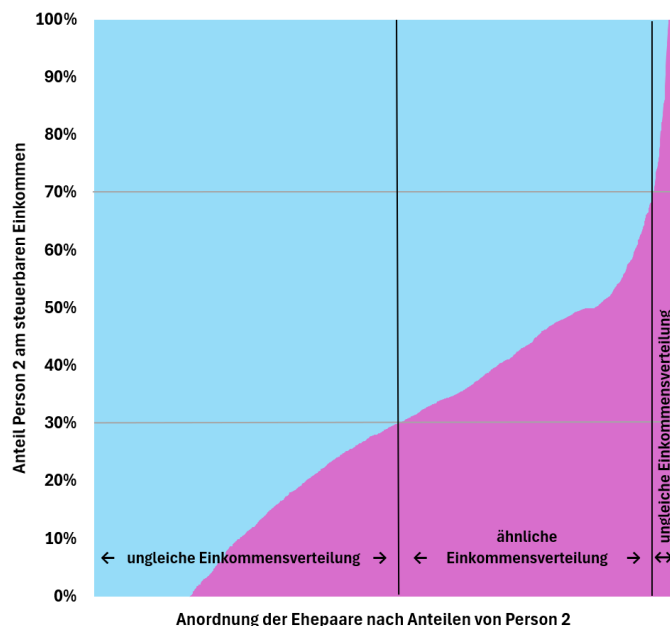
Bei der direkten Staats- und Gemeindesteuer werden in Appenzell Ausserrhoden rund 22'600 Personen mit dem Alleinstehendentarif (A-Tarif) nach Art. 39 Abs. 1 lit. b des kantonalen Steuergesetzes (nachfolgend StG; bGS 621.11) besteuert. Die 13'500 Ehen und eingetragenen Partnerschaften bestehen aus 27'000 Personen. Diese und die 1'500 Alleinerziehenden werden nach dem Verheiratetentarif (V-Tarif) nach Art. 39 Abs. 1 lit. a StG besteuert.

Verteilung der Einkommenssteuererträge in Prozent



Eine Stichprobe von rund 2'000 verheirateten und in eingetragener Partnerschaft lebenden Paare, welche in Appenzell Ausserrhoden besteuert werden, ergibt nachfolgendes Bild der Verteilung der Nettoeinkünfte zwischen den Ehegatten. Die blaue Farbe steht für die Person 1 gemäss Steuerveranlagung (in der Regel der Ehemann), die violette Farbe steht für die Person 2 (in der Regel die Ehefrau).

Verteilung der Nettoeinkünfte bei Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften





Bei der Annahme einer ähnlichen Verteilung der Nettoeinkünfte zwischen 30 und 70 Prozent der einzelnen Einkommen ergibt sich, dass bei rund 52 Prozent der verheirateten oder in eingetragener Partnerschaft lebenden Paare Person 1 (in der Regel der Ehemann) einen wesentlich grösseren Anteil zum steuerbaren Einkommen beiträgt. Bei rund 4 Prozent der Paare ist es Person 2 (meist die Ehefrau). Bei ungefähr 44 Prozent der Paare sind die Einkünfte ähnlich auf die beiden Ehepartner verteilt. Im Ergebnis zeigt das Bild eine mehrheitlich ungleiche Verteilung der Nettoeinkünfte und damit ein überwiegend traditionell gelebtes Familienmodell in Appenzell Ausserrhoden.

Die nachfolgenden Berechnungen basieren auf dieser Ausgangslage.

1.2 Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer

Der Bund rechnet bei der direkten Bundessteuer mit Ausfällen bei der Einführung der Individualbesteuerung von 600 Mio. Franken. Der Anteil von Appenzell Ausserrhoden an den gesamtschweizerischen Erträgen der direkten Bundessteuer beträgt rund 0,52 Prozent (Angaben aus dem Jahr 2021, vgl. Steuerstatistik 2024 – Auf einen Blick, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Juni 2025). Im Verhältnis entfallen auf Appenzell Ausserrhoden rund 3,1 Mio. Franken an direkten Bundessteuern. Davon beträgt der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer 21,2 Prozent. Es muss daher mit einem Ertragsausfall von rund 660'000 Franken gerechnet werden.

1.3 Einkommenssteuern

Mit der Einführung der Individualbesteuerung in Appenzell Ausserrhoden wird es konsequenterweise nur noch einen Tarif geben. Damit die Auswirkungen auf die Steuererträge geschätzt werden können, müsste der zur Geltung kommende Tarif bekannt sein. Dieser wird das Ergebnis eines erst noch zu führenden kantonalen Gesetzgebungsprozesses zur Einführung der Individualbesteuerung im Kanton sein. Um die Steuerfolgen einschätzen zu können, wird von folgenden drei Szenarien ausgegangen:

1. Anwendung heutiger Einkommensteuertarif für Verheiratete / Alleinerziehende auf alle steuerpflichtigen Personen (Tarif V).
2. neuer Einkommenssteuertarif zwischen heutigem Tarif V und Tarif A.
3. Anwendung heutiger Einkommenssteuertarif für Alleinstehende auf alle steuerpflichtigen Personen (Tarif A).

Qualitative Beschreibung der Auswirkungen der drei Szenarien:

Gruppe der Steuerzahlenden	1. Nur noch Tarif V	2. Zwischen V und A	3. Nur noch Tarif A
Alleinstehende	Entlastung	Tendenziell Entlastung	Keine Folgen
Verheiratete mit stark unterschiedlichen Nettoeinkünften	Tendenziell Entlastung	Tendenziell Belastung	Höhere Belastung
Verheiratete mit ähnlich hohen Nettoeinkünften	Entlastung	Tendenziell Entlastung	Tendenziell keine Folgen
Alleinerziehende	Keine Folgen	Tendenziell Belastung	Höhere Belastung



In den nachfolgenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass sämtliche Abzüge auf kantonaler Ebene mit Einführung der Individualbesteuerung gleichbleiben. Davon ausgenommen ist der Doppelverdienerabzug, welcher mit Einführung der Individualbesteuerung obsolet wird. Der kantonale Gesetzgeber kann mit der Einführung der Individualbesteuerung Mehr- oder Minderbelastungen für bestimmte Gruppen von Steuerzahlenden mittels tariflicher Massnahmen respektive mittels Anpassung von bestehenden oder neuen Abzügen beschliessen.

Finanzielle Folgen auf die Einkommenssteuererträge (nur Kanton), wenn sich der Gesetzgeber entscheidet, den Tarif V beizubehalten (Szenario 1):

Auswirkungen auf Steuererträge	Alleinstehende	Verheiratete	Alleinerziehende	Total
Anzahl Personen	22'600	27'000	1'500	51'100
Steuererträge in Mio. Fr. (Basis 2024)	53,4	77,4	4,6	135,5
Auswirkungen in %	- 24,0 %	- 20,0 %	0	- 20,9 %
Auswirkungen in Mio. Fr.	- 12,8	- 15,5	0	- 28,3
Personen, denen Abzüge in Leere fallen	0	4'900	0	4'900

Finanzielle Folgen auf die Einkommensteuererträge (nur Kanton), wenn sich der Gesetzgeber entscheidet, den Tarif A beizubehalten (Szenario 3):

Auswirkungen auf Steuererträge	Alleinstehende	Verheiratete	Alleinerziehende	Total
Auswirkungen in %	0	+ 3,5 %	+ 22,5 %	+ 2,7 %
Auswirkungen in Mio. Fr.	0	+ 2,7	+ 1,0	+ 3,7
Personen, denen Abzüge ins Leere fallen	0	3'600	0	3'600

Die Anzahl Personen, denen Abzüge ins Leere fallen, berechnet sich auf Basis der schematisch geteilten Einkünfte und Abzüge der bisher gemeinsam besteuerten Ehepartner. Die Abzüge fallen (teilweise) ins Leere, wenn der eine Ehegatte beim V-Tarif neu ein steuerbares Einkommen von mehr als 16'700 Franken während der andere ein steuerbares Einkommen von weniger als 16'700 Franken ausweist. Beim A-Tarif beträgt die massgebende Grenze 8'300 Franken. Bei der 1. Tarifstufe bis 16'700 Franken (V-Tarif) bzw. bis 8'300 Franken (A-Tarif) beträgt der Steuersatz 0 Prozent, weswegen Abzüge unter der 1. Tarifstufe keine Wirkung entfalten.

Während für das Szenario 1 und 3 Berechnungen vorgenommen werden können, ist dies für das Szenario 2 nicht möglich. Dieser vom kantonalen Gesetzgeber festzulegende Tarif wird vermutlich zwischen dem aktuellen Tarif A und dem aktuellen Tarif V zu liegen kommen, um die Steuerausfälle für den Kanton und die Gemeinden gesamthaft in Grenzen halten zu können.



1.4 Quellensteuern

Die relative Veränderung der Steuererträge bei der Einkommenssteuer lässt sich mutmasslich auf die Quellensteuererträge übertragen. Der kantonale Quellensteuerertrag betrug im Jahr 2024 rund 5 Mio. Franken. Davon werden rund 95 Prozent auf der Basis von zivilstandsabhängigen Tarifen erhoben. In Analogie zur Einkommenssteuer ergeben sich damit Folgen zwischen einem Einnahmeausfall von rund 1,0 Mio. Franken (Tarif V für alle) und einem Mehrertrag von 0,1 Mio. Franken (Tarif A für alle).

1.5 Vermögenssteuern

Unter der Annahme, dass die heutigen Sozialabzüge für Verheiratete nach Art. 51 Abs. 1 lit a. und c StG halbiert werden, ergeben sich keine wesentlichen Folgen auf die Vermögenssteuererträge. Es kann mit einem Ausfall für die Kantonssteuer von jährlich 35'000 Franken gerechnet werden.

1.6 Verhaltensanpassungen

Vorstehende Ausführungen beruhen auf einer statischen Betrachtungsweise. Sie berücksichtigen keine Verhaltensanpassungen der bisher gemeinsam besteuerten Ehepaare und eingetragenen Partnerschaften. Mit dem System der Individualbesteuerung kann die Steuerlast durch Umstrukturierungen der Einkommens- und Vermögensverhältnisse optimiert werden. Dies führt im Ergebnis zu tieferen Steuererträgen. Die Höhe der daraus entstehenden Steuerausfälle kann aufgrund der Unvorhersehbarkeit der allfälligen Massnahmen nicht bezeichnet werden.

1.7 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Unter der Annahme, dass der kantonale Gesetzgeber die Einführung der Individualbesteuerung ohne Auswirkungen auf die Gesamtsteuererträge umsetzen kann, ergeben sich für die Gemeinden ebenfalls keine Auswirkungen auf die Steuererträge. Die übrigen finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden sind unsicher und beschränken sich möglicherweise auf Mehraufwendungen beispielsweise im Zusammenhang mit zusätzlichen Betreibungen, Anpassungen von Schnittstellen für Einwohnerregister und mit Anpassungen der Tarife für die Feuerwehersatzabgabe.

2. Personell

Die personellen Auswirkungen betreffen vorwiegend die Steuerverwaltung.

Es ist bei den natürlichen und ordentlich besteuerten Personen mit rund 13'000 zusätzlichen Steuereinstellungen zu rechnen. Für die erste Steuerperiode nach Einführung der Individualbesteuerung ist mit einem hohen zusätzlichen Umsetzungsaufwand zu rechnen, insbesondere weil Ehepaare und eingetragene Partnerschaften erstmalig ihre steuerlich massgebenden Faktoren auf ihre beiden Steuererklärungen verteilen müssen und dies nach Jahren der Vermögensvermischungen. Dies wird für viele Beteiligte eine Herausforderung darstellen.

Im Zeitpunkt der Umstellung ist einmalig mit einem erheblichen Aufwand für die Erfassung der zusätzlichen steuerpflichtigen Personen zu rechnen. Im zukünftigen Betrieb des Steuerregisters könnten Entlastungen ent-



stehen, wenn ein Teil der Mutationen des Zivilstandes steuerlich nicht mehr relevant sein wird. Allerdings werden Ehegatten oder Konkubinate, insbesondere mit Kindern, für steuerliche Zwecke weiterhin verknüpft werden müssen, was die potenzielle Entlastung wieder ausgleicht. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass zahlreiche Vollmachten zu verarbeiten sein werden. Auch in Zukunft wird sich im Regelfall einer der beiden Ehegatten um die steuerlichen Belange beider Ehegatten kümmern. Mit der Vollmacht ermöglicht der eine Ehegatte dem anderen die Vertretung in seinen Steuerangelegenheiten, da ansonsten seitens der Behörden neu das Steuergeheimnis ebenfalls unter den Ehegatten gewahrt werden muss.

In der Steuerveranlagung sind nach einer Übergangsfrist rund fünf bis sechs zusätzliche Vollzeitstellen notwendig. Während der Übergangsfrist ist zur Umsetzung der Individualbesteuerung, insbesondere zur Bewältigung der Faktorenaufteilung zwischen den Ehegatten, ist zusätzlich mit zwei Vollzeitstellen zu rechnen.

Der Rechtsdienst und die Applikationsverantwortung der Steuerverwaltung werden für die Gesetzgebung, die juristische Bewältigung der Übergangsphase, die Projektarbeiten im Informatikbereich und die Implementierung von veränderten Abläufen zusammen während rund vier Arbeitsjahren je eine zusätzliche Vollzeitstelle benötigen, gesamthaft somit zwei Vollzeitstellen.

Es ist gegenüber heute mit rund 30 Prozent zusätzlichen Telefon- und E-Mailanfragen, Schalterbesuchen, Posteingängen, Rechtsmittelverfahren, Nachsteuerverfahren, Steuerbezugsmassnahmen, Inkasso- und Steuerverfahren vor Kantons- und Obergericht und später auch Aktivitäten in der Verlustscheinbewirtschaftung zu rechnen.

Gesamthaft betrachtet ist in der Steuerverwaltung nachhaltig mit rund acht und während der Übergangsphase vorübergehend mit zwölf zusätzlichen Vollzeitstellen zu den heute bestehenden rund 60 Vollzeitstellen zu rechnen, was jährlich zu wiederkehrenden Kosten im Personalaufwand von rund 1,0 Mio. bis 1,5 Mio. Franken führt. Die Anzahl zusätzlicher Stellen kann reduziert werden, wenn die Informatik – mit entsprechender Kostenfolge – in der Lage sein wird, die notwendige Automatisierung zu bieten.

Möglicherweise müssen die mit der Individualbesteuerung entstehenden spürbaren Mehraufwendungen in aussersteuerlichen Bereichen wie im Zusammenhang mit den Stipendien, der Durchführung der IPV, den Betreibungen sowie mit den Gerichtsverfahren ebenfalls mit zusätzlichen Ressourcen bewältigt werden.

3. Organisatorisch

Die Einführung der Individualbesteuerung führt zu erheblichen Anpassungen bei den in der Steuerverwaltung eingesetzten Informatiklösungen und den damit zusammenhängenden Prozessen. Je nach möglicher Investitionshöhe, können gewisse Abläufe stärker automatisiert werden. Es besteht eine gegenläufige Wechselbeziehung zwischen den Informatikkosten und den Personalaufwendungen. Der geforderte Einsatz von künstlicher Intelligenz zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes ist bei den nachfolgenden Schätzungen noch nicht adäquat eingerechnet.



Die Fachapplikation NEST deckt den gesamten Steuererhebungsprozess vom Steuerregister bis zur Verteilung der Steuererträge ab und wird in 14 Kantonen eingesetzt. Gemäss einer unverbindlichen Auskunft aus dem Jahr 2022 rechnete die Anbieterin für die Anpassungen an die Individualbesteuerung mit gemeinsamen Entwicklungskosten von rund 3,6 Mio. Franken und Einführungskosten von rund 0,6 Mio. Franken pro Kanton. Der Kostenanteil für Appenzell Ausserrhoden würde damit rund 750'000 Franken betragen.

Zu erwähnen ist zudem, dass die 14 NEST-Kantone für den Umbau von NEST zur Individualbesteuerung möglicherweise eine gemeinsame und komplexe Submission durchführen müssten. Eine Submission für die Anpassung von NEST an die Bedürfnisse der Individualbesteuerung führt zu einer zusätzlichen Unsicherheit bezüglich der anfallenden Kosten. Zudem erscheint die Umsetzungsfrist von sechs Jahren dafür sehr knapp bemessen sein.

Die bestehende elektronische Steuererklärung muss ersetzt und das gegenwärtige Berechtigungskonzept neu aufgesetzt werden. Es ist dafür mit einmaligen Gesamtkosten von rund 800'000 Franken zu rechnen. Der Produktlebenszyklus der heute eingesetzten elektronischen Steuererklärung endet im Jahr 2028. Eine neue elektronische Steuererklärung vor dem Einführungsdatum der Individualbesteuerung müsste einerseits die Anforderungen der heutigen Ehegattenbesteuerung als auch der künftigen Individualbesteuerung abdecken.

Die heute im Einsatz stehende elektronische Archivlösung muss wesentlich ergänzt und umgebaut werden, dafür ist mit zusätzlichen einmaligen Kosten von rund 100'000 Franken zu rechnen. Es sind mutmasslich diverse Schnittstellen anzupassen (z.B. IPV, Wehrpflichtersatz, Gemeinderegistersystem (GERES)) und neue eCH-Standards umzusetzen. Dafür werden grob Kosten von rund 50'000 Franken ausgelöst.

Gesamthaft resultiert mit Einführung der Individualbesteuerung für die Steuerverwaltung ein grosses Informatikprojekt im Umfang von schätzungsweise 1,7 Mio. Franken.

Noch keine Aussagen können zu den Abläufen und Informatikanpassungen in aussersteuerlichen Bereichen gemacht werden, da die Implikationen der Individualbesteuerung auf diese Bereiche noch nicht abgeschätzt werden können.

4. Übersicht der geschätzten finanziellen Auswirkungen auf den Kanton

Auswirkungen auf	einmalige Kosten in TFr.	jährlich wiederkehrende Kosten in TFr.
Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer	0	660
Steuererträge (Annahme)	0	0
Personell	unbekannt	1'000 (vorübergehend bis 1'500)
Informatik	1'700	unbekannt
Anpassungskosten (Gesetze und Abläufe)	unbekannt	keine



5. Auswirkungen des Kantonsreferendums

Das Ergreifen des Kantonsreferendums hat keine Auswirkungen für den Kanton.

6. Fazit

Mit der Individualbesteuerung werden Doppelverdienerehepaare mit gleichmässiger Erwerbsaufteilung steuerlich gefördert. Damit sollen Erwerbsanreize geschaffen werden. Gleichzeitig sollen die Steuerausfälle auf Bundesebene auf 600 Mio. Franken beschränkt werden. Diese Ziele sollen mit der Abschaffung der Familienbesteuerung, einer Erhöhung der Kinderabzüge und einem einheitlichen Tarif für alle steuerpflichtigen Personen mit einer höheren Progression auf Bundesebene erreicht werden.

Die Kantone werden zu einem vollständigen Umbau ihres Steuersystems gezwungen. Damit greift der Bund in die Tarifautonomie der Kantone ein. Die kantonalen Massnahmen zur Beseitigung der Heiratsstrafe haben sich bewährt und sind breit anerkannt. Diese basieren auf dem Prinzip der Faktorenaddition. Eine Verankerung der Individualbesteuerung würde diese bewährte und austarierte Ordnung umstossen, obschon sie die Heiratsstrafe beseitigt haben.

Mit dem Entscheid für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung entkoppeln National- und Ständerat das Steuerrecht vom Zivilrecht. Das bedeutet, dass das Institut der Ehe als solidarische Wirtschaftsgemeinschaft künftig im Steuerrecht nicht mehr von Belang sein soll. Ein solches Vorgehen widerspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Beschäftigungseffekte sind mit nicht-steuerlichen Massnahmen besser erzielbar. Der Entscheid für oder gegen die Aufnahme oder die Erhöhung einer Erwerbstätigkeit ist nach der allgemeinen Lebenserfahrung in erster Linie nicht in der Steuerbelastung zu suchen. Entscheidender sind beispielsweise das Angebot an (Teilzeit)Stellen für Mütter und explizit auch für Väter, Kinderbetreuungsmöglichkeiten und deren Kosten, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Mobilitätsfragen oder Wertvorstellungen. Für jene wenigen Fälle, in denen die Steuerbelastung eine zentrale Rolle spielt, sind andere, einfachere Lösungsansätze als ein fundamentaler Systemwechsel für die ganze Schweizer Bevölkerung in Richtung Individualbesteuerung möglich.

Die vorgeschlagene Individualbesteuerung schafft neue Ungleichheiten. Sie bringt kein gerechtes Besteuerungssystem für sämtliche Ehepaare. Die Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden, mit einer überwiegenden Anzahl von Zweiverdienerehepaaren mit einer grösseren Einkommensdifferenz oder reinen Einverdienerehepaaren, ist von dieser Benachteiligung stärker betroffen als die Bevölkerung in städtischen Gebieten.

Die Individualbesteuerung führt sowohl für die steuerpflichtigen Ehepaare als auch für den Kanton aufgrund der zunehmenden Komplexität zu erheblichen Mehraufwendungen – nicht nur im Steuerbereich.

Unter einer Gesamtbetrachtung überwiegen für den Regierungsrat die Nachteile dieser Form der Individualbesteuerung. Das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung ist insbesondere auch deshalb abzulehnen, da mit den bestehenden kantonalen tariflichen Massnahmen eine seit Jahren bewährte Alternative zur Verfügung steht, welche auf Bundesebene eingeführt werden könnte, um die Heiratsstrafe abzuschaffen und dies ohne Risiko für den Bund und ohne signifikante Kostenfolge für den Kanton.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Beschluss zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Hansueli Reutegger

sign. Roger Nobs

Hansueli Reutegger, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-------------|---|
| Beilage 1.1 | Entwurf KRB Kantonsreferendum |
| Beilage 1.2 | Bundesgesetz über die Individualbesteuerung |
| Beilage 1.3 | Bundesbeschluss "Steuergerechtigkeits-Initiative" |
| Beilage 1.4 | Steuerbelastungsvergleich |
| Beilage 1.5 | Bundesbeschluss "Ja zu fairen Bundessteuern", Entwurf |