

An den Landrat

Glarus, 3. Juli 2025

Kantonsreferendum zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Bundesrat verabschiedete an seiner Sitzung vom 21. Februar 2024 die Botschaft zur Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuer gerechtigkeits-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Individualbesteuerung). Mit dem Wechsel von der Ehepaarbesteuerung zur Individualbesteuerung sollen positive Erwerbsanreize gesetzt und die Heiratsstrafe abgeschafft werden. Der Bundesrat empfiehlt die Volksinitiative zugunsten des indirekten Gegenvorschlags zur Ablehnung. Der National- und der Ständerat berieten die Vorlage im Zeitraum von September 2024 bis Juni 2025. Sie nahmen verschiedene Anpassungen am bundesrätlichen Gesetzentwurf vor. In der Schlussabstimmung vom 20. Juni 2025 wurde die Volksinitiative zur Annahme empfohlen; zugleich wurde das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung als indirekter Gegenvorschlag verabschiedet.

Der Regierungsrat des Kantons Glarus und mit ihm 20 weitere Kantonsregierungen äusseren sich bereits in der Vernehmlassung ablehnend zum geplanten neuen Bundesgesetz. Angesichts der Mehrbelastung von Ehepaaren in Alleinverdienerkonstellationen oder mit tiefen Zweiteinkommen, die mit Blick auf das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sachlich nicht gerechtfertigt ist, und der nicht gerechtfertigten Tarifsystemumstellungen und Gesetzesanpassungen in 26 Kantonen ist ein Systemwechsel nicht angezeigt. Hinzu kommen ein massiver Vollzugsaufwand und Umsetzungskosten sowie nicht verkräftbare Steuerausfälle. Die Vorlage ist insbesondere deshalb unverständlich, weil sich in den Kantonen mit dem Splittingverfahren oder einem Spezialtarif für gemeinsam besteuerte Ehepaare verhältnismässige Lösungen bewährten. Diese beseitigten die Heiratsstrafe und setzten das Ziel der Initiative auf kantonaler Ebene bereits um.

Da Bundesrat und Bundesparlament an der Vorlage festhielten, empfiehlt die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) den Kantonen mit Mitteilung vom 10. Juni 2025, das Kantonsreferendum zu ergreifen.

2. Rechtliche Grundlagen

Artikel 141 Buchstabe a der Bundesverfassung (BV) sieht ein fakultatives Referendum für den Fall vor, dass 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung eines Erlasses eine Volksabstimmung verlangen.

Für den Beschluss über das Ergreifen eines solchen Kantons- bzw. Landesreferendums ist im Kanton Glarus gemäss Artikel 92 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung der Landrat zuständig.

3. Inhaltliche Beurteilung

3.1. Ausgangslage

Die schweizerische Einkommensbesteuerung bei Ehepaaren in ungetrennter Ehe erfolgt nach dem Grundsatz der Faktorenaddition. Ein Ehepaar wird demnach als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet. Das Einkommen und Vermögen von Personen in ungetrennter Ehe wie auch von Personen in eingetragener Partnerschaft werden ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt. Dies ist für die direkte Bundessteuer in Artikel 9 Absatz 1 und 1bis des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) vorgesehen. Auch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) gibt für die Kantons- und Gemeindesteuern die Faktorenaddition vor (Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 StHG).

Die Zusammenrechnung der Einkommen und Vermögen der Ehegatten führt in gewissen Konstellationen steuerlich zu einer Benachteiligung gegenüber unverheirateten Personen. Zu den Verlierern des heutigen Systems zählen vor allem die Doppelverdienerhepaare, weil das Zweiteinkommen durch die Faktorenaddition bei progressiv ausgestalteten Steuertarifen – im Gegensatz zu unverheirateten Personen mit individueller Veranlagung – mit einer überproportional hohen Steuerlast besteuert wird. Der reduzierte Verheiratetenabzug und der Zweiverdienerabzug tragen der aus der Progression resultierenden steuerlichen Mehrbelastung zu wenig Rechnung. Das Bundesgericht hielt bereits 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 10 Prozent resultiert («Heiratsstrafe»).

Viele Kantone haben die Heiratsstrafe auf Stufe der Kantons- und Gemeindesteuern durch geeignete tarifliche Massnahmen ganz oder weitgehendst beseitigt (Teilsplitting, Vollsplitting oder Doppeltarif in Kombination mit gezielten Entlastungen). Diese tariflichen Massnahmen haben sich bewährt und stossen auf breite Akzeptanz.

Auf Bundesebene wurden in den letzten 40 Jahren einige Anläufe unternommen, um das Problem der Heiratsstrafe auch betreffend direkte Bundessteuer zu beseitigen:

- Im Rahmen des Steuerpakets 2001 stand bei der Ehepaarbesteuerung u. a. ein Teilsplittingverfahren zur Diskussion. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 verworfen.
- Das Bundesparlament erhöhte im Sinne von Sofortmassnahmen im Oktober 2006 den Zweiverdienerabzug und führte einen Verheiratetenabzug für alle Ehepaare ein. Die Änderungen traten am 1. Januar 2008 in Kraft.
- 2012 gab der Bundesrat eine Vorlage zur Familienbesteuerung in die Vernehmlassung, die ein Besteuerungsmodell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» vorsah. Diese Vorlage stiess auf starke Kritik und wurde nicht weiterverfolgt.
- In der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 verwarf das Stimmvolk die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe».
- Die aktuell diskutierte Einführung der Individualbesteuerung ist als indirekter Gegenvorschlag zur gültig zustande gekommenen Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» ausgestaltet.
- Am 27. März 2024 wurde eine Volksinitiative «Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!» eingereicht. Die Initiative will in der

Bundesverfassung 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 verschiedene Formen des Splittings und die sogenannte alternative Steuerberechnung. Der Bundesrat lehnt diese Volksinitiative ohne Gegenvorschlag ab.

Im Vernehmlassungsverfahren sprach sich der Kanton Glarus gegen die Einführung der Individualbesteuerung aus. Er regte an, auch bei der direkten Bundessteuer ein Splittingverfahren einzuführen.

3.2. *Verstoss gegen die kantonale Tarifautonomie*

Die kantonalen Massnahmen zur Beseitigung der Heiratsstrafe bewährten sich und sind breit anerkannt. Allerdings basieren sie auf dem Prinzip der Faktorenaddition. Eine Verankerung der Individualbesteuerung würde diese bewährte und fein austarierte Ordnung ohne Not umstossen, was auch die kantonale Tarifautonomie tangieren würde. Es ist unverständlich, weshalb ein solch umwälzender Systemwechsel vollzogen wird, würde doch die Einführung eines Splittingverfahrens auf Stufe der direkten Bundessteuer eine offensichtlich verhältnismässige Massnahme darstellen und das Ziel ebenfalls erreichen.

In der Konsequenz müssten sämtliche Kantone ihre Tarifstrukturen vollständig neu ausgestalten, was mit grossen Mindereinnahmen verbunden sein dürfte.

3.3. *Konflikt mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufgrund der Mehrbelastung bei Steuerpflichtigen*

Damit sich die oben erwähnten Mindereinnahmen in Grenzen halten, arbeitete der Nationalrat eine gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates verschärfte Progression aus. In Kombination mit dem Umstand, dass kein Abzugsübertrag vorgesehen ist, führt dies dazu, dass Ehepaare mit stark ungleicher Einkommensverteilung oder mit nur einem Einkommen gegenüber dem geltenden System benachteiligt und steuerlich drastisch stärker belastet würden. Dies kann in keiner Weise hingenommen werden, da damit gegen das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Artikel 127 Absatz 2 BV verstossen würde. Es kann nicht angehen, dass Einverdienerehepaare die Beseitigung der Heiratsstrafe bei Doppelverdienerehepaaren, die über eine ungleich höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Einverdienerehepaare verfügen, quersubventionieren müssen. Das ist ein grundsätzlicher systemimmanenter Fehler des vorgeschlagenen neuen Systems.

Hinzu kommt, dass auch die Kantone die bei den Kantons- und Gemeindesteuern geltende Tarifstruktur in ähnlicher Weise umbauen müssen, um die Mindereinnahmen zu begrenzen.

3.4. *Negative Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete*

Im System der vorgeschlagenen Individualbesteuerung würden alle Vermögenswerte einem der beiden Ehepartner zugewiesen werden. Dies könnte dafür genutzt werden, die Vermögenswerte einseitig einem der beiden Ehepartnern zuzuweisen, um in anderen Rechtsgebieten Vorteile für den vermeintlich vermögenslosen Ehepartner zu erwirken. Dieses Risiko bestünde namentlich betreffend Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, Sozialhilfe oder auch beim Bezug von Pensionskassenleistungen. Ein solcher Missbrauch müsste durch weitere gesetzliche Anpassungen verhindert werden, was wiederum Aufwand für dutzende Gesetzes- und Ordnungsrevisionen beim Bund und den Kantonen sowie für die anhaltende Kontrolle zur Missbrauchsverhinderung verursacht.

3.5. Fragliche Beschäftigungseffekte

Da die Kantone bei den Kantons- und Gemeindesteuern bereits tarifliche Massnahmen zur Beseitigung und Milderung der Heiratsstrafe umgesetzt haben, dürften sich diesbezüglich positive Beschäftigungseffekte in Grenzen halten. Die Erwartungen des Bundes werden sich absehbar nicht erfüllen. Die Steuerbelastung ist nicht das alleinige Motiv für den Beschäftigungsumfang von verheirateten Personen. Letzterer hängt auch von der persönlichen und finanziellen Situation eines Ehepaares sowie des Kinderbetreuungsmodells und der Flexibilität der Arbeitgeber ab. Mit dem steuerlichen Anreiz, dass verheiratete Personen, vornehmlich Frauen und Mütter, einen grösstmöglichen Beschäftigungsumfang aufnehmen, wird damit aber gleichzeitig die freie Wahl des Familienmodells staatlich beeinflusst. Der Gesetzgeber sollte diesbezüglich eine Gesamtschau einnehmen und nicht nur einseitig dem Gebot der Zivilstandsneutralität nachleben. Die freie Wahl des Betreuungsmodells ist ebenfalls ein wichtiger gesellschaftlicher Wert.

3.6. Konfliktpotenzial für jahrelang erprobte Ehen

Die Einführung der Individualbesteuerung würde bei allen Ehepaaren in der Schweiz eine Zuteilung der Vermögenswerte erfordern. Mobilien, Schmuck, Autos, Liegenschaften usw. müssten einem der beiden Ehepartner zugewiesen werden, um eine Doppel- oder Nichtbesteuerung zu verhindern. Das dürfte in vielen Fällen utopisch sein oder gar zu persönlichen Konflikten führen, weil sich der Frage nach der subjektbezogenen Zuteilung von Gütern in einer Ehe ansonsten nur in Scheidungsfällen oder beim Tod eines Ehepartners oder einer Ehepartnerin stellen. Dieser Umstand ist in der steuerrechtlich geprägten Diskussion bisher unbeachtet geblieben, wäre bei einer Umsetzung des vorgeschlagenen Gesetzes indes eine markante Auswirkung.

3.7. Massiver Vollzugsaufwand bei Mindereinnahmen

Der Vollzugsaufwand für die kantonalen Steuerbehörden wäre massiv. Vor dem Hintergrund von schweizweit zusätzlichen rund 1,7 Millionen Steuererklärungen ist der damit zusammenhängende Mehraufwand bei der aktuellen Personallage überhaupt nicht verkraftbar. Auch der in diesem Zusammenhang diskutierte Einsatz von künstlicher Intelligenz wird an diesem Mehraufwand nichts ändern, insbesondere, da er auch bei einem Splittingverfahren angewandt werden könnte. Auch beim Steuerbezug führt die Einführung der Individualbesteuerung zu einem Mehraufwand. Der Grund liegt in der Verdoppelung des Rechnungs- und des Zahlungsverkehrs sowie den Betreibungen aufgrund der zwei getrennten Steuerverfahren bei verheirateten Ehepaaren. Dieser zusätzliche Aufwand in Millionen von Fällen wäre immens, bringt jedoch keinerlei Nutzen. Der Wegfall der Solidarhaftung wird zudem die Ausfallrate bei Steuerforderungen erhöhen.

3.8. Umsetzungsdauer

Die Einführung der Individualbesteuerung erfordert nicht nur auf Gesetzgebungsebene langwierige Prozesse mit allfälligen Volksabstimmungen, sondern auch auf organisatorischer und personeller Ebene. So sind die IT-Applikationen entsprechend umzubauen, was Zeit beansprucht und teuer ist. Aufgrund des Anwachsens von zu bearbeitenden Dossiers sind auch die personellen Ressourcen im Veranlagungs- und Bezugsbereich auszubauen. Allein für den Kanton Glarus belaufen sich die daraus resultierenden einmaligen Kosten auf über 1 Million Franken, die wiederkehrenden Kosten auf schätzungsweise ebenfalls 1 Million Franken. Eine Umsetzung solch grundlegender personeller und organisatorischer Vorhaben setzt eine Umsetzungsdauer von fünf bis zehn Jahren voraus.

Hinzu kommt der Umstand, dass selbst nach der Einführung eines neuen Systems das heutige Ehepaarbesteuerungssystem für rund 15 Jahre parallel zur Individualbesteuerung würde erhalten bleiben müssen, um Nachsteuerverfahren, die noch die gemeinsame Steuerpflicht

betreffen, durchführen zu können. Die IT-Infrastruktur und das Fachwissen für ein auslaufendes System über einen so langen Zeitraum gewährleisten zu können, wäre äusserst herausfordernd bzw. es ist fraglich, ob das überhaupt sichergestellt werden könnte.

Auch diese lange Umsetzungsdauer zeigt die Unverhältnismässigkeit des angedachten Radikalumbaus des Steuersystems. Es ist völlig unverständlich, wieso nicht das seit Jahren bewährte, in vielen Kantonen in den Gesetzen und den IT-Systemen implementierte sowie bei den Fachpersonen bekannte Splittingverfahren auch auf Bundesebene eingeführt wird.

4. Finanzielle Auswirkungen der Revision

Ein Systemumbau hätte für den Kanton und die Gemeinden finanzielle Auswirkungen in beispiellosem Umfang. Allein die Systemumstellung hätte direkte IT- und Personalkosten von über 1 Million Franken zur Folge. Die indirekten Kosten für erforderlichen Gesetzgebungsprojekte und die Umschulung der Mitarbeitenden kämen hinzu. Wiederkehrend müssten beim Kanton aufgrund der zusätzlichen rund 11'000 Steuerdossiers rund acht Personen mit einem Vollzeitpensum eingestellt werden, was jährlich wiederkehrende Kosten von rund 1 Million Franken zur Folge hätte.

Aufgrund der Ungewissheit, wie eine allfällige neue Tarifstruktur ausgestaltet würde, kann aktuell keine Aussage über steuerliche Mehr- oder Mindereinnahmen bei Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden gemacht werden. Zu dieser nüchternen Erkenntnis kommen auch die anderen Kantone.

5. Fazit

Das Ziel der Volksinitiative und des indirekten Gegenvorschlags ist die Abschaffung der Heiratsstrafe. Dieses Ziel ist zu begrüßen. Die Vorlage des Bundes schlägt dazu einen Totalumbau des Steuersystems auf Bundesebene vor, was zwangsweise einen Totalumbau des Steuersystems auf kantonaler Ebene zur Folge hätte. Dieser radikale und unnötige Systemwechsel ist mit grossen Unsicherheiten und Risiken verbunden. Er erfordert einen Umsetzungszeitraum von fünf bis zehn Jahren. Für den Kanton hätte er finanzielle Mehrkosten, sowohl einmalig als auch jährlich wiederkehrend, von über 1 Million Franken zur Folge. Die Vorlage ist unverhältnismässig und untypisch radikal. Sie ist insbesondere abzulehnen, da mit dem in vielen Kantonen vorhandenen Splittingverfahren eine seit Jahren bewährte Alternative zur Verfügung steht, die auf Bundesebene eingeführt werden könnte, um die Heiratsstrafe abzuschaffen – ohne Risiko für den Bund und ohne signifikante Kostenfolge für die Kantone.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung zu beschliessen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Michael Schüepp, Ratsschreiber-Stv.*