



Botschaft des Regierungsrats zum Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung (indirekter Gegenvorschlag zur Steuergerechtigkeits-Initiative)

19. August 2025

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Zur Einreichung des Kantonsreferendums unterbreiten wir Ihnen folgenden Bericht und Antrag.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Daniel Wyler
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

I. Ausgangslage

1. Entscheid auf Bundesebene

Die Bundesversammlung beschloss am 20. Juni 2025, die Volksinitiative „Für eine zivilstands-unabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)“ Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Annahme zur Abstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative (BBI 2025 2025, 2033).

Ziel der Initiative ist die Abschaffung der sogenannten „Heiratsstrafe“ sowie die Förderung von Erwerbsanreizen. Sie sieht vor, die zivilstandsunabhängige Besteuerung in der Bundesverfassung zu verankern und die Ausführungsbestimmungen durch die Bundesversammlung spätestens drei Jahre nach Annahme zu erlassen.

Das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative beinhaltet einen Wechsel von der gemeinsamen Besteuerung der Ehegatten bzw. Personen in eingetragener Partnerschaft zur Individualbesteuerung.

2. Bisherige Stellungnahme des Regierungsrats

Im Grundsatz befürwortet der Regierungsrat die Idee zur Beseitigung der „Heiratsstrafe“ auf Bundesebene und eine Stärkung der Erwerbsanreize für Zweitverdiener. Dennoch lehnte er in seiner Stellungnahme vom 8. März 2023 die Vorlage zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung klar ab. Mit der Einführung der Individualbesteuerung gemäss der damals unterbreiteten Vorlage entstünden neue Ungleichheiten, welche durch Begleitmassnahmen nicht bzw. nur unvollständig ausgeglichen werden können. Neben dem grossen zusätzlichen Aufwand der zu bearbeitenden Steuererklärungen und den höheren Kosten für Personal und andere Ressourcen hätte der vorgeschlagene Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung sehr weitgehende Auswirkungen auf andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung und Gesetzgebung (z.B. Prämienverbilligung, Stipendienwesen, Kita-Beiträge, Ergänzungsleistungen).

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) empfiehlt den Kantonen in ihrer Mitteilung vom 10. Juni 2025, das Kantonsreferendum zu ergreifen.

II. Kantonsreferendum

Der Beschluss des eidgenössischen Parlaments über das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung unterliegt dem fakultativen Referendum. Gemäss Art. 141 der Bundesverfassung (BV; SR 101) kann das Kantonsreferendum innerhalb von 100 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses durch mindestens acht Kantone erhoben werden. Zuständig für die Ergreifung des Kantonsreferendums ist der Kantonsrat (Art. 70 Ziff. 12 Kantonsverfassung [KV; GDB 101.0]).

III. Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht

3.1 Geltendes Recht

Das geltende Schweizer Steuersystem basiert auf dem Grundsatz der gemeinsamen Besteuerung von Ehegatten bzw. eingetragenen Partnerinnen oder Partnern (Art. 11 Abs. 1 Steuerharmonisierungsgesetz [StHG, SR 642.14] und Art. 9 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG, SR 642.11]). Nach dieser Wertordnung wird die Familie als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet. Einkommen und Vermögen von verheirateten Personen wie auch von Personen in

eingetragener Partnerschaft werden ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt, solange die Personen rechtlich und tatsächlich in ungetrennter Ehe bzw. Partnerschaft leben. Dies gilt sowohl für die direkte Bundessteuer (Art. 9 Abs. 1 und 1^{bis} DBG) als auch für die Kantons- und Gemeindesteuern (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 Doppelverdiener-Ehepaare, weil das Zweiteinkommen durch die Faktorenaddition bei stark progressiv ausgestalteten Steuerarten mit hohen Grenzsteuersätzen belastet wird, im Gegensatz zu unverheirateten Personen mit individueller Veranlagung. Der reduzierte Verheiratetentarif und der Zweitverdienerabzug tragen der aus der Progression resultierenden steuerlichen Mehrbelastung zu wenig Rechnung. Das Bundesgericht hielt bereits im Jahr 1984 fest, dass Ehepaare – unter ansonsten gleichen Bedingungen – steuerlich nicht stärker belastet werden dürfen als unverheiratete Paare. Von einer unzulässigen Ungleichbehandlung wird ausgegangen, wenn eine Mehrbelastung von mehr als zehn Prozent resultiert (sog. „Heiratsstrafe“).

Die Kantone haben seit diesem Leitentscheid die „Heiratsstrafe“ auf kantonaler Ebene durch zahlreiche Gesetzesrevisionen weitgehend beseitigt oder zumindest deutlich gemildert. In vielen Kantonen findet heute das Teilsplitting, das Vollsplitting oder der Doppeltarif in Kombination mit gezielten Entlastungen Anwendung. In den Kantonen Obwalden und Uri wird eine „Flat Rate“ angewandt, d.h. ein einheitlicher Steuersatz für alle Einkommen. Weil bei einem einheitlichen Steuersatz keine steuerliche Progression vorhanden ist, wurde die Problematik der Heiratsstrafe (bis auf einige sehr spezielle Konstellationen) damit aufgehoben.

3.2 Handlungsbedarf

Die Notwendigkeit zur Beseitigung der Heiratsstrafe ist im Grundsatz unbestritten, deshalb ist die Ehepaarbesteuerung auch seit Jahrzehnten auf der politischen Agenda des Bundesrats. Zahlreiche Reformvorschläge, die an der gemeinsamen Besteuerung der Ehepaare im Sinne einer Wirtschaftsgemeinschaft festhielten, sind bislang gescheitert:

- Die Stimmbevölkerung lehnte am 16. Mai 2004 das „Steuerpaket 2001“ ab, welches unter anderem für Familien die Einführung eines Teilsplittingsverfahrens bei der direkten Bundessteuer vorsah.
- Bei der Vernehmlassung über einen Systementscheid zur Ehepaarbesteuerung im Jahr 2007, welche verschiedene Modelle (modifizierte Individualbesteuerung, gemeinsame Veranlagung mit Teilsplitting, Wahlrecht mit Teilsplitting und ein neuer Doppeltarif) zur Diskussion stellte, gingen die Meinungen weit auseinander.
- Bei der Vernehmlassung im Jahr 2013 zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung, die einen Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung beinhaltete, äusserte sich eine Mehrheit ablehnend.
- Die Eidgenössische Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ wurde am 28. Februar 2016 von der Stimmbevölkerung ebenfalls abgelehnt¹.
- Das Parlament wies 2019 die Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung zurück und beauftragte den Bundesrat andere Modelle zu prüfen.

Der Regierungsrat befürwortet grundsätzlich die Abschaffung der „Heiratsstrafe“ auf Ebene der Bundessteuer sowie die Förderung von Erwerbsanreizen für Zweitverdienende. Dennoch lehnt er das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung vom 20. Juni 2025 ab. Das Gesetz schafft neue Ungleichheiten, die durch Begleitmassnahmen nur unzureichend kompensiert werden

¹ Diese Volksabstimmung wurde vom Bundesgericht mit Urteilen vom 10. April 2019 wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit aufgehoben (BGE 145 I 207 und 1C_315/2018). Das Initiativkomitee zog in der Folge am 4. Februar 2020 die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ zurück.

könnten. Zudem führt es zu erheblichem Mehraufwand in der Steuerveranlagung, höheren Verwaltungskosten und weitreichenden Auswirkungen auf andere Bereiche wie Prämienverbilligungen, Stipendien, Kita-Beiträge und Ergänzungsleistungen.

3.3 Grundzüge der Vorlage

Das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung enthält eine grundlegende Reform des bisherigen Steuersystems für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften. Zukünftig soll jede steuerpflichtige Person – unabhängig vom Zivilstand – eigenständig veranlagt werden. Die bisherige gemeinsame Besteuerung von verheirateten Paaren und Partnern in eingetragener Partnerschaft soll durch eine individuelle Besteuerung ersetzt werden, analog zur Behandlung unverheirateter Personen.

Im Rahmen der direkten Bundessteuer ist neu ein einheitlicher Tarif für sämtliche steuerpflichtigen Personen vorgesehen. Darüber hinaus soll der Kinderabzug bei der direkten Bundessteuer von derzeit Fr. 6 700.– auf Fr. 12 000.– pro Kind angehoben werden. Zusätzlich erhalten Eltern weiterhin eine Steuergutschrift in der Höhe von Fr. 259.– pro Kind. Eine gleich hohe Gutschrift ist auch für steuerpflichtige Personen vorgesehen, die mit einer unterstützungsbedürftigen Person im gemeinsamen Haushalt leben.

Ein besonderes Augenmerk galt in den parlamentarischen Beratungen der Situation von Ehegatten mit geringem oder keinem Einkommen. In solchen Fällen können die entsprechenden Abzüge – darunter auch die Hälfte des erhöhten Kinderabzugs – künftig nicht mehr steuerlich geltend gemacht werden. Um diese Problematik zu entschärfen, schlug der Ständerat vor, nicht ausschöpfbare kinderbezogene Abzüge auf den anderen Elternteil zu übertragen. Zudem beantragte der Ständerat die Einführung gegenseitiger Verfahrensrechte sowie ein gegenseitiges Recht auf Akteneinsicht im Veranlagungsverfahren zwischen Ehegatten. Diese Vorschläge fanden jedoch keine Mehrheit und wurden nicht in die Vorlage aufgenommen.

Auch der neue Steuertarif bei der direkten Bundessteuer war Gegenstand intensiver Diskussionen. Schliesslich entschied sich das Parlament für einen Tarif mit stärkerer Progression, um die durch die Reform verursachten Steuerausfälle auf etwa 600 Millionen Franken jährlich zu begrenzen.

3.4 Haltung des Regierungsrats

Die Mehrheit der Kantone hat sich im Vernehmlassungsverfahren ablehnend zur Einführung der Individualbesteuerung geäußert. Aus ihrer Sicht schafft die Vorlage zahlreiche neue Ungleichheiten und praktische Probleme. Sie sprechen sich für eine Reform aus, die auf der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren basiert und die sogenannte Heiratsstrafe beseitigt, ohne das bestehende System grundlegend umzugestalten. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Ansicht an. Er verweist zudem auf die untenstehenden weiteren Gründe, welche aus seiner Sicht eine Ablehnung der Vorlage und somit das Ergreifen des Kantonsreferendums rechtfertigen:

Individualbesteuerung schafft neue Ungleichheiten

Durch die Individualbesteuerung würden Ehepaare mit identischem Familieneinkommen, jedoch unterschiedlicher Einkommensverteilung, steuerlich ungleich behandelt. Haushalte, bei denen ein Ehegatte / Partner das gesamte oder den weit überwiegenden Teil des Einkommens erwirtschaftet und der andere keiner oder nur einer geringfügigen Erwerbstätigkeit nachgeht, wären steuerlich schlechter gestellt als Doppelverdienerhaushalte mit gleichmässig verteiltem Einkommen. Dies steht im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Prinzip der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Insbesondere junge Familien, in denen sich ein Elternteil hauptsächlich der Kinderbetreuung widmet, wären steuerlich benachteiligt, da Abzüge bei einem in geringem Masse oder gar nicht

erwerbstätigen Ehegatten nicht wirksam geltend gemacht werden können. Die verschärfte Tarifprogression bei der direkten Bundessteuer verstärkt diese Nachteile zusätzlich. Auch Alleinerziehende wären durch den neuen Tarif stärker belastet.

Mehraufwand für Ehepaare und den Staat

Mit der Einführung der Individualbesteuerung wären alle Ehepaare verpflichtet, separate Steuererklärungen einzureichen. Die Aufteilung von Einkommen, Vermögen und Abzügen nach zivilrechtlichen und anderen Anspruchsgrundlagen würde die Komplexität der Steuererklärung für die Betroffenen erheblich erhöhen und potenziell zu Unsicherheiten führen.

Auch für die Steuerverwaltungen bedeutet die Umstellung einen erheblichen administrativen Mehraufwand. Auf kantonaler Ebene müssten zentrale Elemente der Veranlagungs-Software neu aufgesetzt und programmiert werden, was zu hohen Kosten führt. Rund 40 Prozent der Schweizer Bevölkerung sind verheiratet. Die Anzahl der Veranlagungen wird folglich deutlich zunehmen und es ist mit einem beträchtlichen Initialaufwand zu rechnen. Getrennt eingereichte Steuererklärungen erhöhen den Bearbeitungs- und Kontrollaufwand. Die damit verbundenen Umsetzungs- und Betriebskosten sind sowohl kurzfristig als auch langfristig beträchtlich.

Fragliche Beschäftigungseffekte

Ob die Individualbesteuerung tatsächlich wie beabsichtigt zu einer höheren Erwerbsquote führen würde, ist ungewiss. Die steuerliche Situation ist lediglich einer unter vielen Faktoren, die dabei relevant sind. Viel entscheidender dürfte in diesem Zusammenhang das Vorhandensein geeigneter Arbeitsplätze sein, insbesondere in ländlichen Regionen. Des Weiteren hängt ein Entscheid über die Erwerbstätigkeit auch von der individuellen finanziellen und familiären Situation ab. Die Verfügbarkeit und Wahlmöglichkeiten bei der Kinderbetreuung sowie die Flexibilität der Arbeitgeber spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle beim Entscheid. Steuerliche Massnahmen allein greifen daher zu kurz. Beschäftigungsanreize könnten aus Sicht des Regierungsrats durch gezieltere, nicht-fiskalische Instrumente wirksamer erzielt werden.

Negative Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete

Die Familienbesteuerung im Steuerrecht orientiert sich derzeit an der zivilrechtlichen Auffassung der Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft – ein Prinzip, das auch in anderen Rechtsbereichen Gültigkeit hat. Die Einführung der Individualbesteuerung würde diesen Gleichlauf aufheben und zu Inkonsistenzen führen.

Beispielsweise beruhen Berechnungen für individuelle Prämienverbilligungen (IPV) oder Leistungen in den Bereichen Stipendien, Kinderbetreuung oder Ergänzungsleistungen derzeit auf dem gemeinsam veranlagten Familieneinkommen. Bei getrennter Veranlagung müssten diese Informationen aus zwei Steuererklärungen zusammengeführt werden, was zu erheblichem Mehraufwand für die kantonalen Behörden führen würde. Die Individualbesteuerung hätte somit auch in angrenzenden Rechtsgebieten systemische Auswirkungen und würde umfassende Anpassungen erforderlich machen.

Umsetzungsfrist und Umsetzungsdauer

Die Gesetzesvorlage sieht eine maximale Umsetzungsfrist von sechs Jahren vor. In diesem Zeitraum müsste das Veranlagungssystem, der Steuerbezug sowie die gesamte IT-Infrastruktur umfassend angepasst werden.

Zudem ist vorgesehen, das bestehende System der gemeinsamen Besteuerung für bis zu 15 Jahre parallel weiterzuführen, um Nach- und Strafsteuerverfahren aus der Übergangszeit abwickeln zu können. Auch dieser parallele Betrieb bringt zusätzliche Komplexität und erhöht den Ressourcenbedarf erheblich.

Angesichts des hohen administrativen Aufwands und der langjährigen Doppelspurigkeit erscheint die Umstellung unverhältnismässig – zumal auf kantonaler Ebene die Heiratsstrafe bereits in weiten Teilen abgeschafft wurde und dort kein unmittelbarer Nutzen aus der Reform resultiert.

3.5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Bundesrat rechnet bei der Umsetzung der Individualbesteuerung mit geschätzten Mindereinnahmen von rund 600 Millionen Franken pro Jahr. Da die Kantone mit 21,2 Prozent an der direkten Bundessteuer partizipieren, fallen rund 130 Millionen Franken der Mindereinnahmen aus der direkten Bundessteuer bei den Kantonen an. Hinzu kommt, dass die Kantone die Vorlage im kantonalen Recht ebenfalls umsetzen müssen. Wie sich die Umsetzung der Individualbesteuerung finanziell auf die einzelnen Kantone auswirken wird, ist schwierig abzuschätzen, weil die Ausgangslage kantonal sehr unterschiedlich ist. Für die Kantone bieten sich zur Festlegung des Steuertarifs und der Ausgestaltung von Abzügen zwar verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten. Wie gross die Steuerausfälle im Kanton Obwalden ausfallen, lässt sich erst im Detail sagen, wenn die Ausgestaltung der Abzüge neu geregelt ist. Dazu sind umfassende Berechnungen für die verschiedenen Familienkonstellationen notwendig.

Ausserdem müssten mit der Vorlage rund schweizweit 1,7 Millionen zusätzliche Steuereinstellungen bearbeitet werden, was nur mit weiteren Personalressourcen zu bewältigen ist. Im Kanton Obwalden würden rund 10 000 zusätzliche Steuererklärungen (primär und sekundär Steuerpflichtige) anfallen, was einem zusätzlichen Personalaufwand von rund sechs Vollzeitstellen entspricht. Es wäre entsprechend mit jährlichen personellen Mehrkosten (Lohn, Lohnnebenkosten, Infrastruktur etc.) in der Höhe von rund einer Million Franken zu rechnen.

Schliesslich würde die Umsetzung auch bei der Steuersoftware zu umfangreichen Anpassungen führen. Die hierfür notwendigen IT-Kosten lassen sich derzeit noch nicht abschätzen, dürften aber ebenfalls hoch sein.

IV. Fazit

Das Ziel der Volksinitiative und des indirekten Gegenvorschlags ist die Abschaffung der sogenannten Heiratsstrafe – ein Anliegen, das grundsätzlich zu begrüessen ist. Die Annahme der Volksinitiative bzw. das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung würde zu einem umfassenden Umbau des Steuersystems auf Bundesebene führen. Zwangsläufig würde dies auch tiefgreifende Veränderungen auf kantonaler Ebene erfordern.

Das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung (indirekter Gegenvorschlag zur Steuergerechtigkeits-Initiative) erhöht die Komplexität für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden. Es führt zu (neuen) Ungleichheiten zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerehepaaren. Für den Kanton Obwalden würde die Reform zudem zu erheblichen Mehrkosten führen – sowohl einmalig als auch jährlich wiederkehrend.

Der vom Bund vorgeschlagene Weg ist unverhältnismässig und unnötig. Er ist insbesondere abzulehnen, da mit dem in vielen Kantonen vorhandenen Splittingmodell eine seit Jahren bewährte Alternative zur Verfügung steht, welche auf Bundesebene eingeführt werden könnte, um die Heiratsstrafe abzuschaffen – ohne Risiko für den Bund und ohne signifikante Kostenfolgen für die Kantone.

V. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, das Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung (indirekter Gegenvorschlag zur Steuergerechtigkeits-Initiative) zu ergreifen.

Beilage:

- Entwurf Kantonsratsbeschluss