

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
über die Ergreifung des Kantonsreferendums
zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung**

25-37

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das von den Eidgenössischen Räten am 20. Juni 2025 beschlossene Bundesgesetz über die Individualbesteuerung (BBI 2025 2033) im Sinne von Art. 141 der Bundesverfassung. Unserem Antrag schicken wir folgende Ausführungen voraus:

1. Einleitung

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2024 die Botschaft zur Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» sowie zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Individualbesteuerung) verabschiedet. Mit dem Wechsel von der heutigen Ehepaarbesteuerung zur Individualbesteuerung sollen die sogenannte Heiratsstrafe beseitigt und positive Erwerbsanreize gesetzt werden. Der Bundesrat empfiehlt, die Volksinitiative abzulehnen und stattdessen dem indirekten Gegenvorschlag zuzustimmen. National- und Ständerat berieten die Vorlage zwischen September 2024 und Juni 2025 und nahmen dabei verschiedene Änderungen am bundesrätlichen Entwurf vor. In der Schlussabstimmung vom 20. Juni 2025 wurde die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen und das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung als indirekter Gegenvorschlag verabschiedet.

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort ans Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) vom 7. März 2023 gegen die Einführung der Individualbesteuerung auf Bundesebene ausgesprochen. Die Beseitigung der Heiratsstrafe auch auf Bundesebene ist im Grundsatz unbestritten. Dafür bedarf es aber nicht eines derart grundlegenden Systemwechsels. Die Kantone haben bereits erfolgreich Lösungen zur Beseitigung der Heiratsstrafe eingeführt (Teilsplitting, Vollsplitting oder Doppeltarif in Kombination mit gezielten Entlastungen).

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) empfiehlt den Kantonen mit Mitteilung vom 10. Juni 2025, das Kantonsreferendum zu ergreifen. Am 30. Juni 2025 haben sodann KR Markus Müller und Mitunterzeichnete eine Motion für die Ergreifung des Kantonsreferendums eingereicht (Motion 2025/03).

2. Formale Beurteilung

Art. 141 Abs. 1 lit. a der Bundesverfassung (BV; SR 101) 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. Gemäss Art. 57 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung liegt dieser Beschluss über die Ergreifung des Kantonsreferendums in der abschliessenden Zuständigkeit des Kantonsrates. Die Referendumsfrist für das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung läuft am 9. Oktober 2025 ab.

3. Inhaltliche Beurteilung

3.1 Ausgangslage

Die schweizerische Einkommensbesteuerung bei Ehepaaren in ungetrennter Ehe erfolgt nach dem Grundsatz der Faktorenaddition. Ein Ehepaar wird nach diesem Besteuerungsansatz als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet. Das Einkommen und Vermögen von Personen in ungetrennter Ehe wie auch von Personen in eingetragener Partnerschaft wird ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt. Dies ist für die direkte Bundessteuer in Art. 9 Abs. 1 und 1^{bis} des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) vorgesehen. Auch das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG; SR 642.14) 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 bei der Direkten Bundessteuer zählen vor allem die Zweiverdienerhepaare, 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 Verheiratetentarif und der Zweiverdienerabzug tragen der aus der Progression resultierenden steuerlichen Mehrbelastung zu wenig Rechnung. Das Bundesgericht hielt bereits 1984 im Leitescheid «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 («Heiratsstrafe»).

Viele Kantone haben die Heiratsstrafe für den Bereich des kantonalen Steuerrechts durch geeignete tarifliche Massnahmen deutlich abgeschwächt (Teilsplitting, Vollsplitting oder Doppeltarif in Kombination mit gezielten Entlastungen). Die Heiratsstrafe ist darum im Wesentlichen ein Problem der direkten Bundessteuer.

Auf Bundesebene wurden in den letzten 40 Jahren einige Anläufe genommen, um das Problem der «Heiratsstrafe» auch im Bereich der direkten 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.
- Im Rahmen von Sofortmassnahmen, die am 1. Januar 2008 in Kraft traten, wurden im Oktober 2006 vom Bundesparlament der Zweiverdienerabzug erhöht und ein Verheiratenabzug für alle Ehepaare eingeführt.
- 2012 gab der Bundesrat eine Vorlage zur Familienbesteuerung in 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 wurde die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (13.085) vom Stimmvolk verworfen. Das Bundesgericht hat am 10. April 2019 die Volksabstimmung über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» vom 28. Februar 2016 aufgehoben (BGE 145 I 207). In der Folge wurde die Initiative zurückgezogen.
- Die aktuell diskutierte Einführung der Individualbesteuerung ist als indirekter Gegenvorschlag zur gültig zustande gekommenen Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» (24.026) ausgestaltet.
- Am 27. März 2024 wurde eine Volksinitiative «Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!» (25.035) 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. Das Geschäft wird zur Zeit in Kommissionen des Nationalrates beraten.

3.2 Tiefgreifender Eingriff ins kantonale Steuersystem

Die Schaffhauser Regelungen zur Besteuerung von Ehepaaren basiert seit 2006 auf dem Teilsplittingverfahren (vgl. Art. 38 Abs. 2 StG). Für alle Steuerpflichtige kommt dabei – unabhängig vom Zivilstand – der gleiche Steuertarif zur Anwendung. Bei den Verheirateten werden die Einkommen der Ehepartner zusammengezählt. Für die Ermittlung des Steuersatzes wird das eheliche Gesamteinkommen durch einen Divisor von 1.9 geteilt. Dieser dividierte respektive reduzierte Steuersatz wird dann auf das Gesamteinkommen angewendet, was bewirkt, dass die steuerliche Höherbelastung von Ehepaaren vermindert wird. Als weiteres Korrektorelement kennt das Schaffhauser Recht den Zweiverdienerabzug in Art. 35 Abs. 1 lit. h StG, dessen Anpassung im Zusammenhang mit den Schaffhauser Standortförderpaket erfolgen soll. Insgesamt besteht so ein austariertes System, dessen Elemente bedarfsgerecht angepasst werden können.

Die Einführung der Individualbesteuerung hätte daher auch für das Steuersystem des Kantons Schaffhausen tiefgreifende Auswirkungen. Die heute geltende Tarifstruktur und die Abzüge müssten überarbeitet werden; das Splittingmodell wäre nicht mehr zulässig. Die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen sind ungewiss.

Eine Anpassung auf Bundesebene sollte daher basierend auf der bewährten Regelung der Kantone im Rahmen der gemeinsamen Veranlagung erfolgen, statt 26 Kantone zur Einführung eines wesentlich komplexeren Modells zu zwingen. Damit würde der Steuerföderalismus besser gewahrt bleiben.

3.3 Mehrbelastung gewisser Steuerpflichtiger bei gleicher Wirtschaftskraft

Damit sich die Mindereinnahmen in Grenzen halten, hat der Nationalrat eine gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates verschärfte Progression ausgearbeitet. In Kombination mit der Tatsache, dass ein Übertrag von ungenutzten Abzügen innerhalb von Ehepaaren nicht vorgesehen ist, kann dies dazu führen, dass insbesondere Einverdienerhepaare oder Haushalte mit stark ungleicher Einkommensverteilung im Vergleich zum heutigen System höher belastet werden. Aus Sicht der betroffenen Haushalte wird dies als unverhältnismässige Steuerlast empfunden werden, welche ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht mehr angemessen abbildet. Vor allem Familien mit traditioneller Rollenverteilung können gegenüber heute steuerlich benachteiligt werden. Zudem kann der Beschluss vom 20. Juni 2025 dazu führen, dass bei ähnlicher Wirtschaftskraft Einverdienerhepaare und Haushalte mit stark ungleicher Einkommensverteilung im Ergebnis spürbar stärker belastet werden als Zweiverdienerhepaare mit gleichmässig verteiltem Einkommen. Dies schafft neue Ungleichheiten.

3.4 Zuteilung der Vermögenswerte erforderlich

Die Einführung einer Individualbesteuerung, wie sie das neue Bundesgesetz vorsieht, würde eine individuelle Zuteilung der Vermögenswerte auf die Ehepartner erfordern. Damit verbunden ist die Notwendigkeit, Vermögensgegenstände wie Bankguthaben, Liegenschaften, Fahrzeuge oder persönliche Wertgegenstände einem der beiden Ehepartner zuzuweisen, um eine Doppel- oder Nichtbesteuerung zu verhindern. In der Praxis könnte die systematische Zuweisung gerade bei zusammenlebenden Ehepartnern mit gemeinsam erworbenen Gütern aber zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen, wie sie sich ansonsten nur in Trennungs- und Scheidungsfällen oder beim Tod eines Ehepartners oder einer Ehepartnerin stellen. Im Veranlagungsverfahren werden neue Fragestellungen zu beurteilen sein, die unter der heutigen gemeinsamen Veranlagung aufgrund der Faktorenaddition unbeachtlich sind, so zum Beispiel die Vergabe von Darlehen unter Ehepartnern oder die Kreditaufnahmen für einen Ehepartner. Der Deklarations- wie auch Veranlagungsprozess dürfte sowohl für die steuerpflichtigen Personen als auch für die Steuerverwaltungen einen nicht zu unterschätzenden administrativen Mehraufwand darstellen und an Komplexität zunehmen.

3.5 Systembruch gegenüber anderen Rechtsgebieten

Der Ansatz der Individualbesteuerung blendet aus, dass sich das Steuerrecht damit in wichtigen Aspekten in Widerspruch zu anderen Rechtsgebieten stellen würde, in denen Ehepaare als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet werden. Zu denken ist etwa an die Sozialversicherungen, Prämienverbilligungen, Stipendien oder einkommensabhängigen Kinderbetreuungsangebote. Die Einführung einer Individualbesteuerung müsste somit koordiniert mit anderen Rechtsbereichen erfolgen, um Systembrüche zu vermeiden. Ansonsten könnten soziale Ungleichheiten, ineffiziente Verwaltungsprozesse und Anreize zur Umverteilung entstehen.

3.6 Massiver Vollzugsaufwand

Die Zahl der Steuererklärungen würde schweizweit um rund 1.7 Millionen steigen, im Kanton Schaffhausen um rund 18'000. Der dafür notwendige zusätzliche Personal- und Ressourcenaufwand ist bei der heutigen Ausgangslage nicht tragbar. Die Digitalisierung und der Einsatz neuer Technologien wie KI kann diesen Mehraufwand bestenfalls teilweise auffangen. Nicht ändern lässt sich aber die Verdoppelung der Zahlungen, Mahnverfahren und Betreibungen sowie der Wegfall der Solidarhaftung, was eine höhere Ausfallquote bei Steuerforderungen erwarten lässt. Wenn der Aufwand mit der Individualbesteuerung linear steigt, müsste im Kanton Schaffhausen mit 20 zusätzlichen Vollzeitstellen (Kanton und Gemeinden) und einem zusätzlichen Personalaufwand von rund 2.5 Mio. Franken pro Jahr gerechnet werden. Dies ist nur eine grobe Schätzung, schlussendlich hängt der Aufwand von der Ausgestaltung der Individualbesteuerung ab. Zusätzlich werden noch IT-Kosten anfallen, denn das derzeitige Veranlagungssystem ist für die Individualbesteuerung nicht vorbereitet.

3.7 Nicht angemessene 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 erhebliche finanzielle Ressourcen erfordert. Aufgrund des Anwachsens von zu bearbeitenden Dossiers sind auch die personellen Ressourcen im Veranlagungs- und Bezugsbereich entsprechend auszubauen. Der Vollzug des neuen Modells muss am 1. Januar des sechsten Jahres nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder der Annahme durch das Volk umgesetzt sein. Der Bundesrat hat die Möglichkeit, ein früheres Inkrafttreten zu bestimmen. Der Zeitplan ist damit äusserst ambitioniert. 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, welche 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 respektive 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.

3.8 Beschäftigungseffekte können auch anders erreicht werden

Mit der Individualbesteuerung wird die Erwartung verknüpft, dass v.a. Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder die bisherige Tätigkeit erweitern werden. Es ist sinnvoll, auch im Steuerrecht geeignete Massnahmen zur Erhöhung der Chancengleichheit der Geschlechter und zur Schaffung von zusätzlichen Erwerbsanreizen vorzusehen. Solche Effekte können jedoch auch mit (weiteren) Anpassungen bei den Abzügen erreicht werden, namentlich beim Zweiverdienerabzug. Zusätzlich sind Massnahmen ausserhalb des Steuerrechts entscheidend, wie etwa ein genügendes und bezahlbares Angebot für die Drittbetreuung von Kindern.

4. Finanzielle Auswirkungen

Ein Systemumbau hätte für den Kanton und die Gemeinden massive finanzielle Auswirkungen, dies durch direkte IT- und Personalkosten, indirekte Kosten für erforderliche Gesetzgebungsprojekte und die Umschulung der Mitarbeitenden bei Kanton und Gemeinden sowie wiederkehrende Kosten für Kanton und Gemeinden aufgrund der zusätzlich rund 18'000 zu verarbeitenden Steuererklärungen, welche nach der erwähnten groben Schätzung 20 zusätzliche Vollzeitstellen erfordert, was jährliche Ausgaben von rund 2.5 Millionen Franken zur Folge hätte.

Die Individualbesteuerung wird bei der Direkten Bundessteuer zudem zu substantiellen Mindereinnahmen führen und damit einhergehend einer Umverteilung der Steuerbelastung zwischen den Kantonen. Kantone mit hoher Steuerprogression für Ehepaare wären besonders betroffen. Es ist zu erwarten, dass sich dies auch auf den Finanzausgleich (NFA) auswirkt, insbesondere, wenn sich bestehende fiskalische Disparitäten dadurch verstärken. Der Bund könnte sodann infolge der geschätzten Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer von rund 600 Mio. Franken Entlastungsbemühungen zu Lasten der Kantone verstärken.

5. Fazit

Das Ziel der Volksinitiative und des indirekten Gegenvorschlags ist die Abschaffung der Heiratsstrafe. Dieses Ziel ist zu begrüssen.

Abgelehnt wird der systemische Einschnitt, der mit dem am 20. Juni 2025 beschlossenen Bundesgesetz über die Individualbesteuerung einhergeht. Vorgesehen ist ein tiefgreifender Systemwechsel beim Steuersystem des Bundes, was einen Totalumbau des Steuersystems auf kantonaler Ebene erforderlich macht. Der Systemwechsel ist mit grossen Unsicherheiten und Risiken verbunden. Der Umsetzungszeitraum ist äusserst ambitioniert bemessen. Für den Kanton und die Gemeinden hätte er massive finanzielle Mehrkosten, sowohl einmalig als auch jährlich wiederkehrend zur Folge. Das Vorgehen ist unverhältnismässig, da mit dem in vielen Kantonen vorhandenen Splittingverfahren eine seit Jahren bewährte, einfache und faire Alternative zur Verfügung steht. Die Übernahme eines solchen Modells auf Bundesebene würde das Ziel der Gleichbehandlung von Ehepaaren, der Förderung der Chancengleichheit und der Schaffung zusätzlicher Erwerbsanreize ebenso erreichen und die skizzierten Nachteile, die mit der Einführung einer Individualbesteuerung einhergehen, entfielen. Da die Kantone von dieser Vorlage in aussergewöhnlichem Masse betroffen sind, soll das Kantonsreferendum erhoben werden.

6. Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- 1. Auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Beschlussentwurf zuzustimmen.*
- 2. Die Motion 2025/03 als erheblich zu erklären und gestützt auf den Beschluss über die Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 12. August 2025

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Beschluss über die Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

**Beschluss
über die Ergreifung des Kantonsreferendums
gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung**

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

In Anwendung von Art. 57 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 i.V.m.
Art. 141 der Bundesverfassung vom 18. April 1999:

I.

Der Kanton Schaffhausen ergreift gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2025 über die Individualbesteuerung das Kantonsreferendum.

II.

Der Regierungsrat teilt diesen Beschluss dem Bund mit.

III.

¹ Dieser Beschluss tritt sofort in Kraft.

² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und der Bundeskanzlei mitzuteilen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Eva Neumann

Der Sekretär:
Luzian Kohlberg