

Beschluss Nr. 572/2025

Schwyz, 19. August 2025 / jh

Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2024 die Botschaft zur Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Individualbesteuerung) verabschiedet. Mit dem Wechsel von der Ehepaarbesteuerung zur Individualbesteuerung sollen die Heiratsstrafe abgeschafft und positive Erwerbsanreize gesetzt werden. Der Bundesrat empfiehlt die Volksinitiative zugunsten des indirekten Gegenvorschlags zur Ablehnung. Die eidgenössischen Räte nahmen im Rahmen der Debatte noch diverse Anpassungen vor und verabschiedeten in der Schlussabstimmung vom 20. Juni 2025 das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative (BBI 2025 2033). Die Volksinitiative wurde mit Erklärung vom 30. Juni 2025 vom Initiativkomitee bedingt zurückgezogen, wenn das Bundesgesetz als indirekter Gegenvorschlag tatsächlich in Kraft tritt (BBI 2025 2097).

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassung vom 7. März 2023 bereits ablehnend zum geplanten Bundesgesetz geäußert. Zwar begrüßte er die Zielsetzung der Vorlage, wonach die Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer beseitigt werden soll, lehnte die Einführung einer Individualbesteuerung aber klar und mit Nachdruck ab. Der Regierungsrat erkannte zwischen dem Ziel und den Auswirkungen der Vorlage ein erhebliches Missverhältnis. Insbesondere war für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar, weshalb die Beseitigung der Heiratsstrafe nicht mit einem bewährten Splittingverfahren – wie es in vielen Kantonen bereits im Einsatz ist – umgesetzt wird.

Diese zentralen, kritischen Elemente des Bundesgesetzes wurden nach der Vernehmlassung und in der parlamentarischen Debatte nicht korrigiert. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) empfahl mit Mitteilung vom 10. Juni 2025 den Kantonen in der Konsequenz, das Kantonsreferendum zu ergreifen.

2. Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Ursprung bildet die seit Jahren diskutierte und vom Bundesgericht 1984 (Entscheid «Hegetschweiler»: BGE 110 Ia 7 vom 13. April 1984 betreffend eine Gesetzesvorlage des Kantons Zürich) als verfassungswidrig beurteilte steuerliche Mehrbelastung von Ehepaaren im Vergleich zu Konkubinatspaaren mit gleichem Einkommen (sogenannte Heiratsstrafe). Die Mehrbelastung ist eine Folge der gemeinsamen Veranlagung (Besteuerung) der Ehegatten und des progressiven Einkommenssteuertarifs. Aufgrund der Zusammenrechnung der Einkommen kann das betreffende Ehepaar je nach Tarifverlauf und Einkommenshöhe in eine höhere Progressionsstufe gelangen. Dadurch sinkt der Erwerbsanreiz des zweitverdienenden Ehegatten. Gemäss Bundesgericht ist eine solche Mehrbelastung verfassungswidrig, wenn sie mehr als 10 % beträgt.

Die Kantone haben diese verfassungsmässige Vorgabe bei der Ehegattenbesteuerung umgesetzt, unter anderem mit dem Splittingmodell wie im Kanton Schwyz. Dabei bleibt die gemeinsame Besteuerung der Ehepaare bestehen. Beim Bund besteht die Problematik heute noch. Ehepaare erfahren im Vergleich zu individuell besteuerten unverheirateten Paaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen je nach Konstellation entweder eine Mehr- oder eine Minderbelastung. Bei der direkten Bundessteuer werden heute insbesondere Ehepaare mit höheren Einkommen und relativ gleichmässiger Einkommensaufteilung steuerlich schlechter gestellt als unverheiratete Paare (Heiratsstrafe). Ehepaare mit niedrigen oder ungleichmässig aufgeteilten Gesamteinkommen sind demgegenüber tendenziell steuerlich bevorteilt (Heiratsvorteil). Gemäss der damaligen Botschaft des Bundesrats (BBI 2024 589) sind schätzungsweise 610 000 verheiratete Paare steuerlich benachteiligt und rund 670 000 verheiratete Paare steuerlich privilegiert. In den vergangenen Jahrzehnten wurden diverse Anläufe gestartet, um das Problem der Heiratsstrafe betreffend die direkte Bundessteuer zu lösen, wobei bislang keiner zum Ziel gelangte. Mit dem Bundesgesetz über die Individualbesteuerung soll dieses nun erreicht werden. Die Botschaft des Bundesrates sah nach der Vernehmlassung folgende Eckwerte vor (BBI 2024 589, Ziffer 6.2):

- *Ehepaare werden wie unverheiratete Paare individuell besteuert. Ihre Einkünfte und Vermögenswerte sind nach den zivilrechtlichen Verhältnissen aufzuteilen, wie das heute bereits bei unverheirateten Paaren der Fall ist. Ehepaare sollen zwei getrennte Steuererklärungen ausfüllen.*
- *Kinderrelevante Abzüge werden bei der direkten Bundessteuer grundsätzlich hälftig aufgeteilt.*
- *Der Kinderabzug wird bei der direkten Bundessteuer von heute 6700 auf neu 12 000 Franken erhöht.*
- *Der Tarif der direkten Bundessteuer wird angepasst (Absenkung der Steuersätze für tiefe und mittlere Einkommen; Erhöhung des Grundfreibetrags; Senkung des Betrags, bei dem der Maximalsatz erreicht wird).*
- *Die Individualbesteuerung wird für alle drei staatlichen Ebenen vorgesehen.*
- *Bei der direkten Bundessteuer ergeben sich geschätzte Mindereinnahmen von 1 Milliarde Franken (Stand Steuerjahr 2024). Davon entfallen rund 800 Millionen Franken auf den Bund und rund 200 Millionen Franken auf die Kantone.*

Der Bundesrat verspricht sich durch die Individualbesteuerung verbesserte Beschäftigungseffekte (insbesondere bei Zweitverdienern), eine Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit beider Eheleute und damit einen Beitrag zur Gleichstellung zwischen Frau und Mann. Im Rahmen der parlamentarischen Debatte wurden insbesondere noch Anpassungen vorgenommen, um die finanziellen Auswirkungen zu senken, wobei die ursprünglichen Ziele des Bundesrates grundsätzlich intakt blieben.

3. Beurteilung des Regierungsrates

3.1 Vollständiger und mehrjähriger Umbau des kantonalen Systems

Die Kantone haben bereits wirksame und etablierte Instrumente in Kraft, welche die Heiratsstrafe auf kantonaler Ebene beseitigen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb alle Kantone ihre Systematik ohne Not anpassen sollen, um die Heiratsstrafe auf Bundesebene abzuschaffen. Das Ziel der Beseitigung der Heiratsstrafe könnte erwiesenermassen mit massiv geringerem Aufwand und ausschliesslich auf Bundesebene umgesetzt werden. Im Endeffekt würden alle kantonalen Systeme – im Rahmen mehrjähriger, aufwendiger Rechtssetzungsverfahren – auf den Kopf gestellt, was auch einen starken Eingriff in die kantonale Steuerautonomie bedeutet. Jegliche Tarife und Abzüge, welche in den vergangenen Jahren neu etabliert wurden oder sich bereits jahrelang bewährt haben, müssten überarbeitet werden. Die Einführung der Individualbesteuerung erfordert dabei nicht nur auf gesetzlicher Ebene langwierige Prozesse mit allfälligen Volksabstimmungen, sondern auch auf organisatorischer und personeller Ebene. Die gesamte IT-Landschaft der kantonalen und kommunalen Steuerämter wäre neu zu konzeptionieren, was extrem kostenintensiv wäre. Der Regierungsrat schätzt, dass mit allen gesetzgeberischen Arbeiten sowie den technischen und organisatorischen Anpassungen im Nachgang rund acht Jahre für die Umstellung benötigt werden. Zudem müsste nach der Einführung eines neuen Systems das heutige Ehepaarbesteuerungssystem für mindestens zehn Jahre parallel erhalten bleiben, um Nachsteuerverfahren, welche noch die gemeinsame Steuerpflicht betreffen, rechtsgleich durchführen zu können. Somit ist nicht nur der Aufwand für den Umbau, sondern auch der notwendige Erhalt der bisherigen Systeme sowie des zugehörigen Knowhows immens.

Nicht zu unterschlagen sind auch die Anpassungen, welche in anderen Rechtsgebieten zu erfolgen hätten. Diverse Instrumente der gesellschaftlichen Sicherung oder Förderung wie die Sozialhilfe, die Stipendien, die Ergänzungsleistungen, Gutschriften für Kinderbetreuung oder die individuelle Prämienverbilligung basieren auf Steuerdaten und müssten neu austariert werden. Die Einführung der Individualbesteuerung würde in all diesen Bereichen, welche auf die Ehe als wirtschaftliche Einheit ausgerichtet sind, eine Revision der Grundlagen bedingen. Ebenso wäre auch überall ein potenzieller Missbrauch im Übergang zur Individualbesteuerung zu verhindern. Es dürfte bspw. nicht sein, dass sich eine Person mit der Übertragung von Vermögenswerten an den Ehepartner ungebührlichen Zugang zu staatlichen Unterstützungsleistungen verschaffen kann.

3.2 Mehrbelastungen für andere Steuerpflichtige und unklare Beschäftigungseffekte

Um die Mindereinnahmen zu limitieren, hat das eidgenössische Parlament die Progression gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag verschärft. Gesamthaft soll die Vorlage entsprechend noch Mindereinnahmen von schätzungsweise 600 Mio. Franken verursachen. In Kombination mit dem Umstand, dass kein Abzugsübertrag vorgesehen ist, führt dies dazu, dass Ehepaare mit stark ungleicher Einkommensverteilung oder mit nur einem Einkommen, diese Konstellationen treffen auf die Mehrheit der Ehepaare zu, gegenüber dem geltenden System benachteiligt und steuerlich relevant mehrbelastet würden. Es kann aus Sicht des Regierungsrates nicht angehen, dass Ehepaare mit einem Einkommen oder Alleinstehende womöglich zu einem relevanten Teil für die Beseitigung der Heiratsstrafe bei wirtschaftlich potenteren Ehepaaren mit Doppелеinkommen aufkommen. Die Effekt könnte zusätzlich verstärkt werden, da die Kantone bei der kantonalen Umsetzung wohl zu ähnlichen Anpassungen gezwungen werden, um die Mindereinnahmen zu beschränken. Dies umso mehr, da die in Aussicht gestellten Beschäftigungseffekte und die potenziell zusätzlichen Steuererträge keinesfalls gesichert sind. Schliesslich haben die Kantone bereits seit längerem die Heiratsstrafe beseitigt. Es ist somit durchaus zu hinterfragen, ob die Beseitigung der Heiratsstrafe bei der Bundessteuer wirklich noch grosse Beschäftigungseffekte mit sich bringen wird. Insbesondere, da die steuerliche Belastung nur ein einzelner Faktor in diesem fa-

cettenreichen Entscheid darstellt. So spielen die finanzielle Situation, die Möglichkeiten und Vorstellungen zur Kinderbetreuung, die Flexibilität des Arbeitgebers, die Mobilitätssituation und viele weitere Faktoren wohl eine zentralere Rolle.

3.3 Hoher öffentlicher und privater Vollzugsaufwand

Neben dem bereits erwähnten juristischen und organisatorischen Übergangsaufwand erhöht sich auch der Vollzugsaufwand massgebend. Der Bundesrat rechnet schweizweit mit rund 1.7 Mio. Steuererklärungen bzw. rund einem Drittel mehr. Für den Kanton würden das rund 35 000 Dossiers sein. Auch wenn im Rahmen der neuen Regelungen Vereinfachungen – was vorderhand als unwahrscheinlich zu beurteilen ist – geschaffen und dadurch die Automatisierung gefördert werden könnte, wären deutlich mehr finanzielle und personelle Ressourcen notwendig. Grob geschätzt wären für die Veranlagung zusätzlich rund 20–25 Vollzeitstellen (FTE) notwendig. Für flankierende Prozesse wie Steuerbezug, IT, Organisation, Rechtsverfahren etc. könnten nochmals rund 5–10 FTE notwendig werden. Bereits damit würden die jährlichen personellen Mehraufwände 3.5 Mio. Franken übersteigen. Dazu kommen noch die Umstellungsarbeiten, die Neubeschaffung bzw. Umstellung der IT-Mittel sowie der bereits angesprochene Parallelbetrieb der bisherigen Systematik auf mehrere Jahre hinaus. Pauschal geschätzt veranschlagt der Regierungsrat den jährlichen Mehraufwand auf rund 6 Mio. Franken. Nach den grössten Umstellungsarbeiten und den ersten Veranlagungsjahren mit der Individualbesteuerung – sprich nach rund zehn Jahren – dürfte sich der jährliche Mehraufwand bei rund 3 bis 4 Mio. Franken einpendeln. Dabei nicht eingerechnet sind zusätzliche Aufwände in anderen Rechtsgebieten wie der Prämienverbilligung, Betreuungsdienste etc. Selbstverständlich wären auch die Bezirke und Gemeinden mit einer höheren administrativen Belastung konfrontiert. Nicht zu unterschlagen sind auch die hohen administrativen Kosten für langjährige Ehepaare. Alle Ehepaare wären gefordert, eine Zuteilung der Vermögenswerte (Mobiliar, Schmuck, Autos, Liegenschaften etc.) vorzunehmen. Das bringt ohne Not grosses Konfliktpotenzial in die heimischen Stuben, falls eine faire Trennung überhaupt noch objektiv möglich sein sollte.

3.4 Fazit

Die Einführung einer Individualbesteuerung kippt ohne Not das bewährte Besteuerungssystem und die fein austarierte Ordnung der Kantone. Der Regierungsrat anerkennt das Ziel, die Ungleichbehandlung von verheirateten Paaren zu beseitigen. Im Rahmen der Individualbesteuerung wird aber offensichtlich das Kind mit dem Bad ausgeschüttet. Die erforderlichen Anpassungen wären langwierig, kostenintensiv und absolut ineffizient. Mit vergleichsweise einfachen Anpassungen wie einem Splittingverfahren auf Bundesebene könnte die Ungleichbehandlung korrigiert werden. Es ist absolut unverhältnismässig und kaum nachvollziehbar, weshalb 26 funktionierende kantonale Systeme umgebaut werden müssen, damit ein Fehler auf Bundesebene korrigiert werden kann. Für die Beseitigung der Heiratsstrafe, die Verbesserung von Erwerbsanreizen und die Gleichstellung von Mann und Frau bestehen aus Sicht des Regierungsrates objektiv bessere Instrumente, welche die Bürger auch nicht vor komplexere Prozesse stellen. Basierend auf diesen Gründen ist gegen das Bundesgesetz aus Sicht des Regierungsrates zwingend das Kantonsreferendum zu ergreifen.

4. Grundlagen und Erwägungen zum Kantonsreferendum

Gemäss Art. 141 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind Bundesgesetze, referendumsfähige Bundesbeschlüsse und völkerrechtliche Verträge dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn dies 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen (fakultatives Referendum). Das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung wurde am 1. Juli 2025 veröffentlicht (BBI 2025 2033), die

Referendumsfrist läuft bis 9. Oktober 2025. Gemäss Art. 67 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1) entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird, wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt. Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) entscheidet der Kantonsrat über die Ergreifung des Kantonsreferendums (vgl. auch § 95 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 [GOKR, SRSZ 142.110]).

Das Referendum muss von der verfassungsmässigen Anzahl von Kantonen ergriffen werden und innerhalb der hunderttägigen Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen (Art. 59a BPR).

Das Schreiben der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei hat gemäss Art. 67a BPR folgende Angaben zu enthalten:

- a) den Erlass mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;
- b) das Organ, welches im Namen des Kantons die Volksabstimmung verlangt;
- c) die kantonalrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen zum Kantonsreferendum;
- d) das Datum und das Ergebnis des Referendumsbeschlusses.

Ergreifen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen (vgl. Art. 59c BPR). Bei einem Kantonsreferendum entscheidet das Volksmehr über die Annahme oder Ablehnung (vgl. Art. 142 Abs. 1 BV).

Zum aktuellen Zeitpunkt ist dem Regierungsrat bekannt, dass in den Kantonen Nidwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Aargau und Thurgau dem jeweiligen Parlament Antrag für ein Kantonsreferendum gestellt wurde. Folgen alle Parlamente diesen Anträgen würde zusammen mit dem Kanton Schwyz das notwendige Quantum erreicht. In weiteren Kantonen sind entsprechende parlamentarische Vorstösse hängig oder haben die Regierungsvertreter die Prüfung eines Kantonsreferendums in Aussicht gestellt. Der Regierungsrat hat vorderhand keinen Zweifel, dass die notwendige Zahl von acht Kantonsreferenden erreicht wird. Die Belastungen für die Kantone sind zu hoch und der Mehrwert zu gering. Entsprechend den obigen Ausführungen tragen die Kantone und Bürger einen massiven Vollzugsaufwand für die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Individualbesteuerung und dies bei fraglichem Nutzen. Für den Kanton werden sich über Jahre Aufwände in Millionenhöhe ergeben und die Komplexität im Bereich der Steuerverfahren deutlich gesteigert. Somit ist es in jedem Fall angezeigt, dass der Kanton ein Zeichen setzt und gegen die vorgeschlagene Individualbesteuerung formell opponiert. Der Kanton darf nicht hinnehmen, dass ihm zur Lösung eines Problems – welches nicht auf seiner Stufe besteht bzw. auf seiner Stufe schon lange gelöst wurde – Lasten aufgebürdet werden.

5. Behandlung im Kantonsrat

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 GOKR. Das Ergreifen des Kantonsreferendums liegt gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a KV in der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates. §§ 34 und 35 KV sehen für diese kantonale Angelegenheit weder ein obligatorisches noch ein fakultatives Referendum vor.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage zum Ergreifen des Kantonsreferendums gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung (per E-Mail).

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael



Stähli Dr. Mathias E. Brun
Landammann Staatsschreiber