



Stans, 1. Juli 2025
Nr. 435

Finanzdirektion. Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung vom 20. Juni 2025. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1 Vorgeschichte

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.

National- und Ständerat berieten die Vorlage im Zeitraum von September 2024 bis Juni 2025 und nahmen verschiedene Anpassungen am bundesrätlichen Gesetzesentwurf vor. In der Schlussabstimmung vom 20. Juni 2025 haben sowohl der National- als auch der Ständerat die Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» zur Annahme empfohlen und das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung als indirekter Gegenvorschlag verabschiedet (vgl. Parlamentsnr. 24.026; Informationen abrufbar via parlament.ch).

Anzumerken ist, dass sich der Kanton Nidwalden bereits im März 2023 im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Individualbesteuerung gegen die Individualbesteuerung ausgesprochen hat.

1.2 Aktueller Stand

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

Die Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung wird momentan von verschiedenen Kantonen geprüft. Auch der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat mit dem vorliegenden Beschluss einen entsprechenden Antrag.

2 Erwägungen

2.1 Kantonsreferendum

2.1.1 Allgemeine Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 141 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind u.a. Bundesgesetze 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).

Verlangen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen (Art. 59c des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR; SR 161.1]). Kein Kanton kann ein gültig eingereichtes Referendumsbegehren hinterher wieder zurückziehen (Art. 59b BPR).

Beim Kantonsreferendum haben Halbkantone jeweils eine ganze Stimme (Ehrenzeller/Nobs, in: Ehrenzeller/Schweizer/Schindler/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 8 zu Art. 141 BV).

Bestimmt das kantonale Recht nichts anderes, so entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird (Art. 67 BPR). Die «Stimmabgabe» eines Kantons für das Kantonsreferendum wird durch ein Schreiben der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei ausgeübt, welches innerhalb der hunderttägigen Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen (Art. 59a BPR) und folgende Angaben enthalten muss (Art. 67a BPR):

- 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.

Verlangen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen. Kommt ein solches Referendum zustande, entscheidet das Volksmehr über Annahme oder Ablehnung.

2.1.2 Zuständigkeit im Kanton Nidwalden

Gestützt auf Art. 61 Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (NG 111) und Art. 14 Abs. 2 Ziff. 7 des Gesetzes vom 4. Februar 1998 über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG; NG 151.1) fällt die Ausübung der dem Kanton zustehenden Rechte der Initiative und des Referendums in der Eidgenossenschaft in die Zuständigkeit des Landrates.

Im Kanton Nidwalden ist somit der Landrat für die Ergreifung des Kantonsreferendums zuständig.

2.1.3 Zeitliche Aspekte und Eingabefrist

Nach der Schlussabstimmung in den Eidgenössischen Räten muss die Vorlage zunächst im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004, PubIG; SR 170.512). Damit wird die hunderttägige Referendumsfrist ausgelöst (Art. 141 BV). Innerhalb dieser Frist muss das Referendum entweder von acht Kantonen (oder von 50'000 Stimmberechtigten) ergriffen werden. Massgebend ist der Eingang bei der Bundeskanzlei (Art. 59a BPR).

Beim Bundesgesetz über die Individualbesteuerung vom 20. Juni 2025 läuft die Referendumsfrist bis zum 9. Oktober 2025.

2.2 Argumente gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung vom 20. Juni 2025

2.2.1 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 werden 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 vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) vorgesehen. Auch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) gibt für die Staats- 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 Doppelverdienerehepaare, 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 Verheiratenentarif 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 zehn Prozent resultiert („Heiratsstrafe“).

Viele Kantone haben die Heiratsstrafe auf Stufe der Staats- und Gemeindesteuern durch geeignete tarifliche Massnahmen ganz oder weitgehendst beseitigt (Teilsplitting, Vollsplettling oder Doppeltarif in Kombination mit gezielten Entlastungen). Diese tariflichen Massnahmen haben sich bewährt und stossen auf breite Akzeptanz. 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 Revision darstellen und das Ziel ebenfalls erreichen.

Der Bund hat in den letzten 40 Jahren einige Anläufe genommen, 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.
- 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 weiter verfolgt.
- In der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 wurde die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ (13.085) vom Stimmvolk verworfen.
- 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.

Wie eingangs erwähnt, hat sich der Kanton Nidwalden bereits im Vernehmlassungsverfahren gegen die Einführung der Individualbesteuerung ausgesprochen.

2.2.2 Verstoss gegen die kantonale Tarifautonomie

Die kantonalen Massnahmen zur Beseitigung der Heiratsstrafe haben sich bewährt 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 Revision darstellen und das Ziel ebenfalls erreichen.

In der Konsequenz müssen sämtliche Kantone ihre Tarifstrukturen vollständig neu ausgestalten, was mit grossen Mindereinnahmen verbunden sein dürfte. Je mehr diese eingedämmt werden sollen, desto grössere Mehrbelastungen entstehen, die mit dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Konflikt geraten können. So würden v.a. Familien mit traditioneller Rollenverteilung steuerlich abgestraft.

2.2.3 Konflikt mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufgrund der Mehrbelastung bei Steuerpflichtigen

Damit sich die Mindereinnahmen in Grenzen halten, hat der Nationalrat eine gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates verschärfte Progression ausgearbeitet. 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 stark benachteiligt und steuerlich drastisch mehrbelastet würden. Dies kann in keiner Weise hingenommen werden, da damit gegen das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 127 Abs. 2 BV verstossen würde. Es kann nicht angehen, dass Einverdienerehepaare die Beseitigung der Heiratsstrafe bei Doppelverdienerehepaaren, die über eine ungleich höhere wirtschaftliche Potenz als Einverdienerehepaare verfügen, quersubventionieren müssen. Das ist ein grundsätzlicher systemimmanenter Fehler des vorgeschlagenen neuen Systems.

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

2.2.4 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 Ehepartner 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 Verordnungsrevisionen beim Bund und den Kantonen sowie für die anhaltende Kontrolle zur Missbrauchsverhinderung verursacht.

2.2.5 Fragliche Beschäftigungseffekte

Da die Kantone bei den Staats- 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.

2.2.6 Konfliktpotenzial für jahrelang erprobte Ehen

Die Einführung einer Individualbesteuerung wie dies das neue Bundesgesetz vorschlägt, würde bei allen Ehepaaren der Schweiz eine Zuteilung der Vermögenswerte erfordern. Mobilien, Schmuck, Autos, Liegenschaften etc. 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 Fragen nach der subjektbezogenen Zuteilung von Gütern in einer Ehe ansonsten nur in Scheidungsfällen oder beim Tod eines Ehepartners oder einer Ehepartnerin stellen.

2.2.7 Massiver Vollzugaufwand bei Mindereinnahmen

Der Vollzugaufwand für die kantonalen Steuerbehörden wäre massiv. Vor dem Hintergrund von schweizweit zusätzlichen rund 1.7 Mio. 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 verheirateter Ehepaare. Dieser zusätzliche Aufwand in Millionen von Fällen wäre immens, ganz ohne Nutzen. Der Wegfall der Solidarhaftung wird zudem die Ausfallrate bei Steuerforderungen erhöhen.

2.2.8 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 erhebliche finanzielle Ressourcen erfordert. Aufgrund des Anwachsens von zu bearbeitenden Dossiers sind auch die personellen Ressourcen im Veranlagungs- und Bezugsbereich entsprechend auszubauen. Eine Umsetzung solch grundlegender personeller und organisatorischer Vorhaben setzt eine Umsetzungsdauer von fünf bis zehn Jahren voraus.

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 Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung der Individualbesteuerung würde einen grundlegenden Systemwechsel in der Einkommensbesteuerung bedeuten, der auch Kantone und Gemeinden betrifft. Es muss davon ausgegangen werden, dass ein derartiger Systemumbau für den Kanton und die Gemeinden finanzielle Auswirkungen in beispiellosem Umfang hätte. Gleichzeitig wären Mindereinnahmen bei Kantonen und Gemeinden zu erwarten.

Der Aufwand für die Einführung der Individualbesteuerung wäre erheblich. Die politische Meinungsbildung, kantonale Abstimmungen sowie die technische Umsetzung auf allen Staatsebenen wären zeitaufwendig. Würde die Vorlage in Kraft treten, müssten alle Kantone neue Steuertarife ausarbeiten, und der Zugang zu einkommensabhängigen Sozialleistungen müsste neu geregelt werden.

Die finanziellen Auswirkungen für die Bevölkerung sind unklar.

Auch der laufende Betrieb in den Steuerverwaltungen bliebe trotz Digitalisierung komplex. Für den Kanton Nidwalden würden aus der Umsetzung der Vorlage einerseits einmalige Kosten in Höhe von rund 5 Mio. Franken anfallen. Andererseits würden wiederkehrende Mehrkosten in Höhe von 1 Mio. Franken pro Jahr resultieren.

4 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 und die Gemeinden hätte er wesentliche finanzielle Mehrkosten zur Folge. Aus Sicht des Kantons ist einmalig mit Kosten in Höhe von 5 Mio. Franken zu rechnen. Die wiederkehrenden Mehrkosten belaufen sich auf 1 Mio. Franken pro Jahr. Der indirekte Gegenvorschlag ist insbesondere abzulehnen, da mit dem in vielen Kantonen vorhandenen Splittingverfahren 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 Kostenfolge für die Kanton. Schliesslich sollte ein bewährtes System nicht geändert werden, wenn damit insgesamt kein Mehrwert erzielt werden kann.

5 Termine

Datum	Ereignis
20. Juni 2025	Schlussabstimmung im Eidgenössischen Parlament
1. Juli 2025	Veröffentlichung im Bundesblatt
1. Juli 2025	Regierungsratsbeschluss / Antrag an den Landrat
August/September 2025	Kommission FGS
24. September 2025	Landratssitzung
26. September 2025	Eingabe an die Bundeskanzlei

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung vom 20. Juni 2025 das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 der Bundesverfassung zu ergreifen und dem beiliegenden Landratsbeschluss zuzustimmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat (FGS) (elektronisch)
- Ständerat Hans Wicki (per E-Mail)
- Nationalrätin Regina Durrer-Knobel (per E-Mail)
- Finanzdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

