

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 1. Juli 2025
Nr. 376

EINGANG GR		
13.8.25		
24	BS 18	179

Botschaft zum Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung.

1. Einleitung

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 September 2024 bis Juni 2025 und nahmen verschiedene Anpassungen am bundesrätlichen Gesetzesentwurf 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 zum geplanten neuen Bundesgesetz vom 28. Februar 2025 ablehnend geäussert. Angesichts der Mehrbelastung von Ehepaaren in Alleinverdienerkonstellationen oder mit tiefen Zweiteinkommen, die vor dem Hintergrund der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sachlich nicht gerechtfertigt ist, der nicht gerechtfertigten Tarifsysteemumstellungen und Gesetzesanpassungen in 26 Kantonen ist ein Systemwechsel nicht nachvollziehbar. Hinzu kommen ein massiver Vollzugaufwand und Umsetzungskosten sowie nicht verkraftbare Steuerausfälle. Die Vorlage ist insbesondere deshalb unverständlich, weil in

den Kantonen mit dem Splittingverfahren oder einem Spezialtarif für gemeinsam besteuerte Ehepaare erprobte, bewährte und vor allem verhältnismässige Massnahmen bestehen, welche die Heiratsstrafe auf kantonaler Ebene bereits beseitigt haben und das Ziel der Initiative umsetzen können. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) empfiehlt den Kantonen mit Mitteilung vom 10. Juni 2025, das Kantonsreferendum zu ergreifen.

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 § 40 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) übt der Grosse Rat unter Vorbehalt der Volksrechte die Mitwirkungsrechte aus, welche die Bundesverfassung den Kantonen einräumt. § 47b Abs. 1 des Geschäftsreglements des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) sieht ergänzend vor, dass für den Fall eines von einem Mitglied des Parlaments angestossenen Kantonsreferendums im Sinne von Art. 141 Abs. 1 BV ein entsprechender Antrag des Mitglieds des Grossen Rates bis am Vortag der vorletzten Ratssitzung vor Ablauf der eidgenössischen Referendumsfrist vorzulegen ist. Neben den Mitgliedern des Grossen Rates kann auch der Regierungsrat gestützt auf § 42 Abs. 3 KV dem Grossen Rat von sich aus Beschlüsse unterbreiten. Für die Beschlussfassung über die Ergreifung eines Kantonsreferendums ist daher der Grosse Rat zuständig.

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 werden ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt. Dies ist für die direkte Bundessteuer in Art. 9 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) vorgesehen. Auch das 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 Doppelverdiener-ehepaare, 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 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. In acht Kantonen gilt ein Doppeltarifsystem (AR, BE, BS, JU, LU, TI, ZG und ZH). Sieben Kantone kennen ein Vollsplitting (AG, AI, BL, FR, GE, SG und TG). Vier weitere Kantone entlasten Ehepaare mit einem Familienquotientensystem (VD), mit einem besonderen Abzug (VS) oder mit einem gegenüber Alleinstehenden erhöhten Sozialabzug (OW und UR). 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 verhältnismässigere 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 Verheiratetenabzug 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 BV 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 hat sich der Kanton Thurgau gegen die Einführung der Individualbesteuerung ausgesprochen und angeregt, ein Splittingverfahren auch bei der direkten Bundessteuer einzuführen, was als deutlich verhältnismässigere Massnahme zu betrachten wäre als ein risikobehafteter Totalumbau der Tarifstrukturen von Bund und Kantonen.

3.2. 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. Die Einführung eines Splittingverfahrens auf Stufe der direkten Bundessteuer würde eine verhältnismässige Revision darstellen und das Ziel ebenfalls erreichen.

In der Konsequenz müssten 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.

3.3. 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 ist stossend, da damit das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 127 Abs. 2 BV verletzt würde. Die Einverdiener-ehepaare sollen nicht die Beseitigung der Heiratsstrafe bei Doppelverdienerehepaaren,

die über eine ungleich höhere wirtschaftliche Potenz als Einverdienerehepaare verfügen, quersubventionieren. 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.

3.4. Negative Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete

Im System der vorgeschlagenen Individualbesteuerung würden alle Vermögenswerte einem der beiden Ehepartnern 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, Familienzulage, individuelle Prämienverbilligung 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.

3.5. 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. Dieser hängt auch von der persönlichen und finanziellen Situation eines Ehepaares sowie des Kinderbetreuungsmodells und der Flexibilität der Arbeitgeberinnen und 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 langjährige 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 kaum möglich 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. In diesen Konstellationen ist das Streitrisiko indes kein relevanter Faktor mehr. Bei lebenden, in einer Beziehung stehenden Personen kann eine detaillierte Zuteilung sämtlicher Vermögenswerte hingegen negative Auswirkungen haben und könnte gar zu Scheidungen von heute langjährigen Ehen führen. Dieser Umstand ist in der steuerrechtlich geprägten Diskussion bisher unbeachtet geblieben, wäre bei einer Umsetzung des vorgeschlagenen Gesetzes indes eine der markantesten Auswirkungen.

3.7. Massiver Vollzugsaufwand bei Mindereinnahmen

Der Vollzugsaufwand 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 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 in der Zunahme der Betreibungen aufgrund der zwei getrennten Steuerverfahren verheirateter Ehepaare. Dieser zusätzliche Aufwand in Millionen von Fällen wäre immens. 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 erhebliche finanzielle Ressourcen erfordert. Aufgrund des Anwachsens von zu bearbeitenden Dossiers sind auch die personellen Ressourcen im Veranlagungs- und Bezugsbereich entsprechend auszubauen. Allein für den Kanton Thurgau belaufen sich die daraus resultierenden einmaligen Kosten auf mehrere Millionen Franken, die wiederkehrenden Kosten auf schätzungsweise bis zu fünf Millionen 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 erhalten bliebe, 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 und es ist fraglich, ob das überhaupt sichergestellt werden könnte.

Auch diese lange Umsetzungsdauer zeigt die Unverhältnismässigkeit des angedachten Radikalumbaus des Steuersystems. Es ist 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 sehr hohem Umfang. Allein die Systemumstellung hätte direkte IT- und Personalkosten in zweistelliger Millionenhöhe zur Folge. Die indirekten Kosten für die erforderlichen Gesetzgebungsprojekte und die Umschulung hunderter Mitarbeitenden kämen hinzu. Wiederkehrend müssten sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden aufgrund der zusätzlichen rund 65'000 Steuerdossiers rund 30 Personen eingestellt werden, was jährlich wiederkehrende Kosten von rund 5 Mio. Franken zur Folge hätte.

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 und die Gemeinden hätte er sowohl einmalige als auch jährlich wiederkehrende finanzielle Mehrkosten in zweistelliger Millionenhöhe zur Folge. Die Vorlage ist unverhältnismässig und radikal. Sie ist insbesondere abzulehnen, da mit dem in vielen Kantonen vorhandenen Splittingverfahren eine seit Jahren bewährte Alternative zur Verfügung steht, die auch auf Bundesebene eingeführt werden könnte, um die Heiratsstrafe abzuschaffen – ohne Risiko für den Bund und ohne signifikante Kostenfolge für die Kantone.

8/8

6. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Beschlussesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber



Beilagen:

- Beschlussentwurf
- Bundesgesetz über die Individualbesteuerung (Schlussfassung gemäss Bundesblatt)