



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 4/2003–2004

Inhalt

Seite

4. Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 67

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

4.

Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Chur, 8. Juli 2003

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Antrag, das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 der Bundesverfassung (BV) gegen das Steuerpaket 2001 (Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 20. Juni 2003 zu ergreifen.

A. Übersicht

Der **Bundesrat hat am 28. Februar 2001** seine Botschaft zum Steuerpaket 2001 veröffentlicht, welche Massnahmen in den drei Bereichen Ehepaar- und Familienbesteuerung, Wohneigentumsbesteuerung und Umsatzabgabe vorsah. Die Botschaft umfasste folgende Änderungsvorschläge:

Bei der **Familienbesteuerung** soll die Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren vermindert und die Steuerlast der Familien ermässigt werden.

Mit der Revision der **Umsatzabgabe** (Stempelsteuer) sollen die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz verbessert werden.

Bei der **Wohneigentumsbesteuerung** sprach sich der Bundesrat für die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung und damit für einen Systemwechsel aus, verbunden mit flankierenden Massnahmen bei den Schuldzinsen und den Unterhaltskosten.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren stimmte einem Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung grossmehrheitlich zu, allerdings unter der Voraussetzung, dass dieser Wechsel konsequent sein müsse, d.h., dass es nicht zu einer Vermengung des alten Systems mit dem neuen System komme. Auch die beiden anderen Teile des Steuerpakets 2001 (Familienbesteuerung und Stempelsteuern) fanden die Zustimmung der Finanzdirektoren.

Das Steuerpaket 2001 ist in den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 nach langer Behandlungszeit verabschiedet worden. Das Paket sieht nun Folgendes vor:

Im Bereich der **Stempelabgaben** wird das in zwei dringlichen Bundeserlassen bereits bestehende Recht übernommen: Die in- und ausländischen Anlagefonds werden von der Umsatzabgabe befreit; die Pensionskassen werden neu zu Effekthändlern; die Freigrenze bei der Emissionsabgabe wird von Fr. 250 000.– auf 1 Million Franken angehoben.

Im Bereich der **Familienbesteuerung** werden unter anderem folgende Änderungen vorgenommen: Der Kinderabzug und der Unterstützungsabzug werden erhöht. Neu eingeführt werden ein Haushaltsabzug und ein Kinderbetreuungsabzug sowie – für die Ehepaare – ein Teilsplittingsystem. Letzteres wird auch den Kantonen zwingend vorgeschrieben.

Bei der **Wohneigentumsbesteuerung** wird ein Systemwechsel vorgenommen, indem die bisherige Eigenmietwertbesteuerung entfällt. Gleichzeitig können aber die Neueigentümer während einer relativ langen Zeit die Schuldzinsen bis zu einem Maximalbetrag abziehen. Die Unterhaltskosten können abgezogen werden, soweit sie den Betrag von Fr. 4 000.– übersteigen. Für jüngere Steuerpflichtige (bis Alter 44) wird die Möglichkeit des Bausparens eingeführt, und für die Kantone wird die Möglichkeit geschaffen, eine Zweitwohnungssteuer einzuführen.

Das Paket soll auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt werden, mit finanziellen Auswirkungen bei der direkten Bundessteuer ab dem Jahr 2005. Die Vorlage zur Wohneigentumsbesteuerung tritt auf das Jahr 2008 in Kraft. Die drei Teile des Steuerpakets 2001 wurden durch das Parlament so verknüpft, dass nur über das gesamte Paket entschieden werden kann. Einzelne Teile des Pakets können nicht separat angenommen oder abgelehnt werden.

Das Steuerpaket bringt allein in der direkten **Bundessteuer Steuerausfälle** von 1,22 Milliarden Franken bei der Familienbesteuerung, 480 Millionen bei der Wohneigentumsbesteuerung und 310 Millionen bei der Stempelsteuer. Das sind total 2,010 Milliarden Franken, **280 Millionen Franken mehr**

als vom Bundesrat vorgeschlagen. Davon entfallen 1,5 Milliarden Franken auf den Bund und 510 Millionen Franken auf die Kantone (30%-Anteil an der direkten Bundessteuer). Auf den Kanton Graubünden entfallen davon rund 11 Mio. Franken pro Jahr.

Im **kantonalen Steuerrecht** haben die Kantone Teile des Paketes zum einen aus rechtlichen, zum anderen aus faktischen Gründen zu übernehmen. Aufgrund der zwingenden Bestimmungen des Steuerharmonisierungsgesetzes müssen die Kantone die Neuerungen bei der Wohneigentumsbesteuerung und beim Bausparen sowie das Splittingmodell bei der Familienbesteuerung übernehmen. Gesamtschweizerisch werden die Ausfälle bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf mindestens 1 Milliarde Franken geschätzt.

Hinsichtlich der übrigen Teile der Familienbesteuerung besteht bei der Umsetzung im Kanton ein beträchtlicher Spielraum, da das Steuerharmonisierungsgesetz die Höhe der Abzüge (Haushaltsabzug, Kinder- und Unterstützungsabzug, Kinderbetreuungsabzug) nicht vorschreibt und die konkrete Ausgestaltung des Tarifs den Kantonen überlässt. Der politische Druck auf eine Erhöhung der Abzüge auf das Niveau der direkten Bundessteuer dürfte aber gross sein; die daraus resultierenden Ausfälle wären nicht zu verkraften.

Anlass zu Kritik geben nach Ansicht der Regierung insbesondere die Neuerungen im Bereich der Eigenmietwertbesteuerung. Sie beinhalten eine steuerliche Besserstellung der Wohneigentümer gegenüber den Mietern, welche die verfassungsrechtlichen Grundsätze (Rechtsgleichheit; Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) verletzt. Mit dem Systemwechsel wurden die steuerlichen Vorteile des alten Systems in die neue Regelung übernommen, das bisher belastende Element der Eigenmietwertbesteuerung indessen aufgehoben. Hinzu kommt, dass das Problem der steuerlichen Erfassung der Zweitwohnungen nicht konkret gelöst wird. Dies trifft den Ferienkanton Graubünden in ganz besonderem Masse. Das steuerlich begünstigte Bausparen ist zu kompliziert und nicht vollzugstauglich. Überdies ist dieser Abzug nicht mehr mit den Grundsätzen der Steuergerechtigkeit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen.

Mit den Neuerungen bei der Wohneigentumsbesteuerung wird ohne sachliche Begründung auf Einnahmen verzichtet, welche die öffentlichen Haushalte dringend benötigen. Der Einnahmeverzicht verleiht der Wirtschaft aber kaum Impulse, er beschränkt vielmehr die Handlungsfähigkeit des Staates und verunmöglicht wirtschaftspolitische Massnahmen in der nahen Zukunft. Hinzu kommt, dass die unbegründete steuerliche Privilegierung der Wohneigentümer von den Mietern kaum akzeptiert wird. Es muss damit gerechnet werden, dass die Mieter einen Mieterabzug fordern und als starke Mehrheit auch durchsetzen werden. Damit würden die Finanzen der öffentlichen

Haushalte in Bund, Kanton und Gemeinden dann vollends aus dem Gleichgewicht geraten; eine Verschuldung oder eine markante Steuererhöhung wären die zwingenden Folgen. Diese Überlegungen zeigen mit aller Deutlichkeit, dass das Bundesparlament den Bogen überspannt und weit über das Ziel hinausgeschossen hat. Auch der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Bundesrat Kaspar Villiger, vertrat am 13. Juni 2003 im Nationalrat die Auffassung, dass der Bundesrat den Teil der Wohneigentumsbesteuerung nicht mittragen könne.

Das Steuerpaket wurde im Bundesblatt vom 1. Juli 2003 publiziert; es unterliegt dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist läuft am 9. Oktober 2003 ab. Die Regierung beantragt, das Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 zu ergreifen.

Da der Grosse Rat während der Referendumsfrist tagt, kann er aufgrund von Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung das entsprechende Recht ausüben.

Kommt das Referendum zustande, muss das Bundesparlament das Inkrafttreten der Vorlage zwingend auf den 1. 1. 2005 verschieben. Die Volksabstimmung über das Steuerpaket findet dann voraussichtlich im Frühjahr 2004 statt.

Nach einer allfälligen Verwerfung des Steuerpaketes sollen rasch die beiden im Grundsatz unbestrittenen Teile der Vorlage – die Reform der Familienbesteuerung sowie die Änderungen bei den Stempelabgaben – nochmals dem Parlament vorgelegt werden, damit diese Änderungen umgehend umgesetzt werden können.

B. Entwicklung der Vorlage

I. Botschaft des Bundesrates vom 28. 2. 2001

1. Familienbesteuerung

Gestützt auf den Bericht einer Expertenkommission und die dazu durchgeführte Vernehmlassung erarbeitete der Bundesrat die neuen Grundlagen für die Familienbesteuerung. Das in der Botschaft verfolgte Ziel bestand in der Entlastung der Ehepaare und der Familien. Diese Ziele wurden durch die Einführung eines Teilsplittings mit dem Divisor 1,9 und der Erhöhung des Kinderabzuges auf Fr. 9 000.– erreicht. Zusätzliche Abzüge (z.B. Haushaltsabzug, Abzug für Kinderbetreuungskosten) wurden aufgenommen und der Abzug für die Prämien der obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung neu geregelt.

Diese Änderungsvorschläge hätten bei der direkten Bundessteuer zu Mindereinnahmen von 1,3 Milliarden Franken geführt, wovon 900 Millionen Franken auf die Bundeskasse und 400 Millionen Franken auf die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer entfallen wären.

2. Wohneigentumsbesteuerung

Auf Anregung einer anderen Expertenkommission und nach einem durchgeführten Vernehmlassungsverfahren schlug der Bundesrat den so genannten Systemwechsel in der Besteuerung des Wohneigentums vor. Auf die Besteuerung des Eigenmietwertes sollte verzichtet werden; der Schuldzinsenabzug auf Hypotheken der selbst bewohnten Liegenschaften sollte entfallen und der Abzug für die Unterhaltskosten sollte begrenzt werden. Zur Förderung des Wohneigentums sollten für Ersterwerber ein über 10 Jahre linear abnehmender Schuldzinsenabzug sowie eine steuerbegünstigte Bauspareinlage im Rahmen der Säule 3a eingeführt werden.

Da die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung insbesondere in Tourismuskantonen und stark touristisch ausgerichteten Gemeinden bei Zweitwohnungen zu hohen Einnahmeausfällen führt, schlug der Bundesrat die Einführung einer separaten Zweitwohnungssteuer vor.

Insgesamt rechnete der Bundesrat mit Steuerausfällen von 120 bis 150 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer, wovon 85–105 Millionen Franken auf den Bund und 35–45 Millionen Franken auf die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer entfallen.

3. Stempelabgabe

Das Parlament hatte bereits im Jahre 1999 einen dringlichen Bundesbeschluss und im Jahr 2000 ein dringliches Bundesgesetz im Bereich der Umsatzabgabe verabschiedet. Diese waren befristet, bis eine sie ersetzende Bundesgesetzgebung beschlossen werde, längstens aber bis Ende 2002. Ziel dieser dringlichen Massnahmen war es, die Abwanderungsgefahr von Börsen- und Finanzgeschäften ins Ausland zu verhindern. Diese dringlichen Massnahmen sollten ins ordentliche Bundesrecht überführt werden. Die finanziellen Folgen (Steuerausfall von etwas über 300 Millionen Franken) sind schon eingetreten; mit dem Steuerpaket wird in diesem Bereich keine neue Einnahmeeinbusse entstehen. Die Kantone sind von den Änderungen bei den Stempelabgaben finanziell nicht negativ betroffen.

II. Stellungnahme der Kantone und der Finanzdirektorenkonferenz

Die Kantone hatten Gelegenheit, sich zu den Berichten der Expertenkommissionen vernehmen zu lassen. Bei der **Wohneigentumsbesteuerung** haben die *Kantone* mehrheitlich Ja zu einem reinen Systemwechsel gesagt, abgedeutet durch flankierende Massnahmen für Ersterwerber. Dabei wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass mit dem Systemwechsel keine ins Gewicht fallenden Einnahmeausfälle entstehen dürfen.

Der *Kanton Graubünden* hatte sich sowohl aus steuerrechtlichen als auch aus finanzpolitischen Gründen entschieden gegen einen Systemwechsel ausgesprochen. Das heutige System sei sachgerecht und zweckmässig zugleich. Sämtliche Steuerpflichtigen würden nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert, dessen ungeachtet, ob es sich dabei um Eigentümer oder Mieter, selbstbenützende oder vermietende Eigentümer oder selbst- bzw. fremdfinanzierte Eigentümer handle. Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung habe in den vergangenen Jahren im Kanton Graubünden weder bei den Veranlagungsbehörden noch bei den für die Schätzungen zuständigen Schätzungskommissionen zu grösseren Problemen geführt. Die Eigenmietwertbesteuerung in Verbindung mit dem Schuldzinsenabzug und dem Unterhaltskostenabzug sei die wirksamste Wohneigentumsförderung. Dieses System erlaube sogar negative Liegenschaftenrechnungen. Die heutige Regelung privilegieren als Grundsatz die weniger bemittelten Einkommensschichten, während ein Systemwechsel die hohen Einkommenskategorien mit geringen Schuldzinsen bevorzugen. Das Ziel der Wohneigentumsförderung werde mit dem Systemwechsel nicht erreicht. Die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen (beschränkter Abzug für Unterhaltskosten und für Schuldzinsen) würden an dieser Beurteilung nichts ändern; sie zeigten lediglich, wie falsch ein Systemwechsel letztlich sei. Die Nichtbesteuerung des Eigenmietwertes bringe überdies bedeutend mehr Probleme und Abgrenzungsfragen als damit gelöst würden. Mit dem Systemwechsel würden gerade der Kanton Graubünden und eine grosse Anzahl seiner Gemeinden im Bereich der Zweitwohnungsbesteuerung mit kaum lösbaren Problemen konfrontiert. Für den Fall, dass trotz allem ein Systemwechsel vorgenommen werden sollte, komme für den Kanton Graubünden einzig ein reiner Wechsel (weder Unterhaltskosten- noch Schuldzinsenabzug) in Frage.

Die *Finanzdirektorenkonferenz* (FDK) beurteilte den Expertenbericht kritisch. Der Systemwechsel führe zu einer markanten Umverteilung der Steuerbelastung. Bevorzugt behandelt würden hauptsächlich Altbesitzer, einkommensstarke Personen mit hohem Grenzsteuersatz, stark entschuldete Haus- und Wohnungsbesitzer und ein Teil der Altersrentner. Profitieren würden ebenfalls Zweitwohnungsbesitzer mit geringer hypothekarischer Belastung.

Stärker belastet würden dagegen Neueigentümer, die Eigentum im Vertrauen auf die Abzugsmöglichkeit von Kapitalzinsen erworben haben. Aus der Sicht der Eigentumsförderung sei ein Systemwechsel in diesem Sinne kontraproduktiv.

Die FDK sah in einem Systemwechsel durchaus Vorteile, wie den Wegfall von administrativen Aufwendungen zur Bemessung des Eigenmietwertes, und war bereit, einen Systemwechsel zu prüfen, wünschte aber noch zusätzliche Abklärungen. Die Situation der Alteigentümer sowie die rechtsgleiche Behandlung zwischen Wohneigentümern und Mietern sei zu analysieren.

Nach Ansicht der FDK entstünden bei der geplanten Systemänderung für die Zweitwohnungsbesteuerung Probleme, die kaum gelöst werden können. Die FDK hatte diverse Varianten zur Lösung der Zweitwohnungsbesteuerung geprüft und war von keiner überzeugt (auch nicht von der jetzt vom Parlament verabschiedeten).

Das **Bausparmodell**, das nun Bestandteil der Vorlage der eidgenössischen Räte ist, wurde im Zuge der parlamentarischen Beratungen eingefügt. Der Kanton *Graubünden* nahm zu diesem Modell Stellung und lehnte es mit folgenden Begründungen ab: Wenn im Steuerrecht mit neuen Lenkungsmaßnahmen ausserfiskalische Zielsetzungen verfolgt werden sollen, seien generell Bedenken anzumelden. Jede ausserfiskalische Massnahme im Steuerrecht behindere die Verwirklichung des zentralen Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es bestünden keine Untersuchungen, die klar aufzeigen würden, dass mit einem Bausparabzug das anvisierte Ziel erreicht werden könne und dass dieser Abzug zur Zielerreichung erforderlich sei. Der Vorschlag folge nicht der Absicht des Bundesrates, den Abzug in das bestehende Gefäss der Säule 3a zu integrieren. Es solle ein neues Gefäss geschaffen werden, das einer Administration bedürfe und das von den Steuerbehörden kontrolliert werden müsse. Diese Zusatzaufgaben könnten von den Steuerbehörden aber nicht bewältigt werden. Diese würden weder kontrollieren können, ob es sich um den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum handelt, noch feststellen können, ob ein Steuerpflichtiger mit einem Bausparkonto in den Kanton zugezogen ist, um dieses dann zu einem späteren Zeitpunkt zu besteuern. Hier werde ein Vollzugsnotstand geschaffen, der letztlich zu einem definitiven Verlust von Steuersubstrat führen werde.

Auch die *FDK* lehnte das Bausparmodell ab. Das Bundesrecht fördere das Wohneigentum mit der seit 1995 möglichen Verwendung von Geldern der 2. Säule und der gebundenen Selbstvorsorge der Säule 3a bereits genügend. Die Verwendung der Mittel der 2. Säule und der Säule 3a werde steuerlich privilegiert. Die *FDK* bezweifelte, dass dieses Modell in Bezug auf den Wohneigentumserwerb die erhofften Wirkungen entfalte und betrachtete das Modell als ein Steuer Geschenk. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang auch, dass das Steuerrecht ständig für Nebenzwecke missbraucht werde.

III. Durch die eidgenössischen Räte beschlossene Vorlage

Das Steuerpaket 2001 ist in den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 nach langer Behandlungszeit verabschiedet worden. Es war eine Einigungskonferenz zwischen den beiden Räten notwendig geworden, nachdem die Differenzen nicht hatten ausgeräumt werden können. In der Schlussabstimmung wurde der Vorlage im Nationalrat mit 97 zu 69 Stimmen und im Ständerat mit 30 zu 13 Stimmen zugestimmt.

Das Paket sieht für die direkte Bundessteuer (DBG) und das Harmonisierungsgesetz (StHG) im Einzelnen folgende Neuerungen vor, wobei die Änderungen im StHG von den Kantonen umgesetzt und in das kantonale Recht übernommen werden müssen.

Ehepaar- und Familienbesteuerung

- Bei den Ehepaaren werden die Einkommen der Partner weiterhin zusammengezählt, zur Berechnung des Steuersatzes aber mit dem Divisor 1,9 geteilt (System des Teilsplittings); das StHG schreibt das Teilsplitting vor, überlässt die Bestimmung des Divisors aber den Kantonen. Der heutige Zweiverdienerabzug von max. Fr. 7 000.– fällt weg (DBG und StHG).
- Für Alleinstehende gilt neu ein Haushaltsabzug von Fr. 11 000.– (nur DBG).
- Alleinerziehende können zusätzlich 3 Prozent des Reineinkommens, maximal Fr. 5 500.–, abziehen (nur DBG).
- Jedem Steuerpflichtigen steht daneben ein allgemeiner Abzug von Fr. 1 400.– zu, Ehepaaren das Doppelte (nur DBG).
- Der Kinderabzug wird von Fr. 5 600.– auf Fr. 9 300.– erhöht (nur DBG).
- Der Unterstützungsabzug beträgt neu zwischen Fr. 5 600.– und Fr. 9 000.– (nur DBG).
- Für die Kosten der Kinderbetreuung werden neu maximal Fr. 7 000.– angerechnet (DBG und StHG; Höhe des Abzuges nur im DBG festgelegt).
- Ein neuer Pauschalabzug für die Krankenkassenprämien – entsprechend dem jeweiligen kantonalen Durchschnitt – ersetzt den bisherigen Abzug für Versicherungsprämien (DBG und StHG).
- Freistellung des Existenzminimums (nur StHG).

Wohneigentumsbesteuerung

- Die Eigenmietwertbesteuerung wird abgeschafft (DBG und StHG).
- Unterhaltskosten, die Fr. 4 000.– übersteigen, können vollumfänglich abgezogen werden (DBG und StHG).
- Der Schuldzinsenabzug wird abgeschafft. Ersterwerber können in den ersten fünf Jahren Schuldzinsen für die Hypotheken von maximal Fr. 7 500.– (Ehepaare Fr. 15 000.–) abziehen. In den folgenden fünf Jahren reduziert sich der Abzug jährlich um 20 Prozent (DBG und StHG).

- Neu wird ein Bausparmodell eingeführt. Personen, die noch keine 45 Jahre alt sind, können für den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum mittels eines Bausparvertrags jährlich während fünf bis zehn Jahren maximal 16% des oberen Grenzbetrages nach Art. 8 Abs. 1 BVG, d.h. heute den Betrag von Fr. 12 154.–, auf ein Bausparkonto einzahlen und vom Einkommen abziehen (DBG und StHG).

Stempelsteuer (Umsatzabgabe)

- Die im Dringlichkeitsrecht auf anfangs 2001 beschlossenen Massnahmen (Befreiung der ausländischen institutionellen Anleger sowie der schweizerischen und ausländischen Anlagefonds von der Umsatzabgabe) werden ins Dauerrecht überführt.
- Zusätzlich werden auf das Jahr 2004 hin Entlastungen für Geschäfte mit ausländischen Banken und ausländische «Corporates» eingeführt. Die Freigrenze bei der Emissionsabgabe wird mit Wirkung ab dem Jahr 2004 von Fr. 250 000.– auf 1 Million Franken erhöht.

IV. Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht

Die Steuerentlastungen der Ehegatten und Familien mit Kindern sind insbesondere im Recht der direkten Bundessteuer notwendig und werden von der Regierung begrüsst. Die aus diesen Massnahmen resultierenden Steuerzufälle müssen als Auswirkungen einer sachgerechten Lösung akzeptiert werden.

Die inkonsequente Lösung im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung wird von der Regierung aus verschiedenen Gründen abgelehnt:

- Sie vermag weder in der Sache noch steuerrechtlich zu überzeugen.
- Sie verletzt die verfassungsmässigen Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Sie führt steuerliche Förderungsmassnahmen ein, die ohne Beachtung der sachlichen Notwendigkeit nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet werden.
- Sie privilegiert die (schuldenfreien) Alteigentümer und benachteiligt die (tendenziell höher verschuldeten) Neuerwerber von Wohneigentum.
- Sie führt zu zusätzlichen Steuerausfällen, die finanziell nicht verkraftet werden können.

Die Regierung des Kantons Graubünden hat in der Vernehmlassung zur Wohneigentumsbesteuerung einen Systemwechsel klar abgelehnt. Sie hielt schon damals fest, dass ein Systemwechsel, sollte er denn vorgenommen werden, nur als reiner und konsequenter Wechsel in Frage kommen könne. Die

Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung müsse zwingend mit der Streichung der Abzüge für Schuldzinsen und Unterhaltskosten verknüpft werden. Steuersystematisch ist unbestreitbar, dass Unterhaltskosten und Schuldzinsen nur dann abzugsfähig sein können, wenn ihnen Gewinnungskostencharakter zukommt, d.h. wenn sie zur Erzielung eines Einkommens erforderlich sind. Im Falle der Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung fehlt der Gewinnungskostencharakter; die Abzüge sind daher ebenfalls zu streichen. Die vom Bundesparlament beschlossenen Abzüge für Unterhaltskosten und Schuldzinsen sind systemwidrig; sie kommen einer verkappten staatlichen Subventionierung der Wohnungs- und Hauseigentümer gleich. Tragende verfassungsrechtliche Grundsätze des Steuerrechts, wie die rechtsgleiche Besteuerung sowie die Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 3 BV), werden verletzt, wenn bei den Steuerpflichtigen danach unterschieden wird, ob es sich um Eigentümer oder Mieter, selbstbenützende oder vermietende Eigentümer oder um selbst- bzw. fremdfinanzierte Eigentümer handelt.

Verschiedentlich wird behauptet, ein Systemwechsel bringe wesentliche Vereinfachungen mit sich. Die Richtigkeit dieser Aussage wird von der kantonalen Steuerverwaltung, welche von dieser Frage in erster Linie betroffen sein wird, vehement bestritten. Die heutige Eigenmietwertbesteuerung wirft im Kanton Graubünden mit seinem ausgebauten Schätzungswesen kaum Probleme auf. Die Festlegung und Besteuerung des Eigenmietwertes ist weitgehend problemlos. Mit den vorgeschlagenen Neuerungen werden demgegenüber zahlreiche neue, schwierige Rechts- und Veranlagungsfragen aufgeworfen, welche die zuständigen Behörden von Kanton und Gemeinden wesentlich stärker belasten werden. Zahlreiche Abgrenzungsfragen machen komplizierte Sachverhaltsabklärungen erforderlich, welche nur mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand zu bewältigen sein werden. Das Ziel einer schlanken und effizienten Verwaltung wurde vom Bundesparlament erneut torpediert.

Kanton und Gemeinden entgehen aufgrund des Systemwechsels allein aus den Zweitwohnungen erhebliche Steuereinnahmen (vgl. Ziffer VI). Zur Lösung dieses Problems enthält das Steuerpaket 2001 eine so genannte Zweitwohnungssteuer. Diese wird am Ort der gelegenen Sache erhoben und auf dem Vermögenssteuerwert vor Abzug der Schulden zu einem Satz von höchstens 1 Prozent berechnet. Eine solche gesonderte Besteuerung der Zweitwohnungen wirft grösste Probleme hinsichtlich der rechtsgleichen Besteuerung auf, ist mit Bezug auf den Grundsatz der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit äusserst problematisch und dürfte sich gerade auch aus touristischer Sicht für den Kanton Graubünden nachteilig auswirken. Völlig ungelöst ist auch die Frage, wie die zahlreichen gemischt genutzten Zweitwohnungen (teils eigengenutzt, teils vermietet) steuerlich zu behandeln sind.

Die *FDK* hatte zwar mit grosser Mehrheit einem Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung zugestimmt, jedoch mit der klaren Vorgabe, dass mit dem Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung ein Verzicht auf einen Schuldzinsenabzug und den Unterhaltskostenabzug verbunden sei. Sie ist heute der Auffassung, dass das Ergebnis diesen Vorgaben diametral widerspricht, indem eine Mischform zwischen dem bisherigen System und dem reinen Systemwechsel gemäss Vorschlag des Bundesrates geschaffen worden sei. Die Betroffenen sollen von den Vorteilen beider Modelle profitieren. Hinzu komme, dass die Grenzwerte für den Abzug von Schuldzinsen bei Neuerwerb und die zulässigen Unterhaltskostenabzüge auch für die Kantone verbindlich vorgeschrieben würden. Der Systemwechsel führe zu steuerlichen Ungerechtigkeiten zwischen Mietern und Wohneigentümern. Schliesslich fehle auch eine Lösung für die steuerliche Erfassung der Zweitwohnungen. Zudem würden die finanzpolitischen Auswirkungen dieser Vorschriften auf die Bundes- und Kantonsfinanzen die im bundesrätlichen Modell prognostizierten Ausfälle wesentlich überschreiten. Dieses Paket sei deshalb für die Kantone nicht tragbar.

Die *Konferenz der Kantonsregierungen* hat an ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 ohne Gegenstimme beschlossen, dass den Kantonsregierungen zu empfehlen sei, dem kantonalen Parlament einen Antrag zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket 2001 zu unterbreiten bzw. dieses selber zu beschliessen, wo die Zuständigkeit gegeben ist.

Die Neuregelung der Wohneigentumsbesteuerung ist aber nicht nur materiell misslungen, sie führt auch zu Steuerausfällen, welche sich die öffentlichen Haushalte von Bund und Kantonen heute nicht leisten können. Der Bund und zahlreiche Kantone sind derzeit damit beschäftigt, durch einschneidende Sparmassnahmen eine Verbesserung der Staatshaushalte zu erreichen. Im Kanton Graubünden konnte in der Junisession ein erster Teil der Massnahmen zur Sanierung des Kantonshaushalts durch den Grossen Rat verabschiedet werden. Vorberatungskommission, Parlament und Regierung haben erkennen müssen, wie schwierig und schmerzhaft es ist, namhafte Beträge einzusparen, um den Weg in Richtung eines ausgeglichenen Budgets zu beschreiten. In diesem Umfeld haben steuerrechtliche Massnahmen, welche tragende steuerrechtliche Prinzipien verletzen und einer indirekten Subventionierung nach dem Giesskannenprinzip gleichkommen, keinen Platz.

Das vom Bundesparlament verabschiedete Steuerpaket 2001 führt bei den **Bundessteuern** zu **Steuerausfällen** von insgesamt mehr als zwei Milliarden Franken. Das sind **280 Millionen** mehr als der Vorschlag des Bundesrates zur Folge gehabt hätte. Auf die Kantone entfallen 510 Millionen Franken dieser Ausfälle (30%iger Anteil an der direkten Bundessteuer).

Im **kantonalen Recht** müssen die Kantone die Neuerungen bei der Wohneigentumsbesteuerung zwingend mitübernehmen, was zu einem Ausfall von

gesamtschweizerisch mindestens 1 Milliarde Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern führt.

Bei der Familienbesteuerung werden den Kantonen die Einführung des Teilsplittings und die Ausgestaltung einzelner Abzüge (Kinderbetreuungsabzug, Krankenkassenpauschale) vorgeschrieben. Die Bestimmung der Höhe der Abzüge liegt aber ebenso in der Hand der Kantone wie die Einführung weiterer Abzüge (Haushaltsabzug, Alleinerzieherabzug). Allerdings besteht ein starker Druck, die kantonalen Abzüge in gleicher Höhe wie im Bundesrecht festzulegen. Diese indirekten faktischen Auswirkungen können nur grob geschätzt werden; sie dürften sich gesamtschweizerisch auf rund 500 Millionen Franken belaufen.

V. Rechtliches und Zuständigkeitsfragen

Nach Art. 141 Bundesverfassung können 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone verlangen, dass ein Bundesgesetz dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird.

Die Einzelheiten des Kantonsreferendums werden im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) geregelt. Die Referendumsfrist dauert 100 Tage ab der Publikation der Vorlage am 3. Juli 2003 (Art. 59 BPR); sie läuft am 9. Oktober 2003 ab. Bestimmt das kantonale Recht nichts anderes, entscheidet das Kantonsparlament, ob das Referendum ergriffen werden soll (Art. 67 BPR).

Nach Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 KV steht die Ausübung des Kantonsreferendums dem Grossen Rat zu, wenn dieser versammelt ist. Diese Voraussetzung muss bezogen auf die Referendumsfrist erfüllt sein. Nachdem die Augustsession in die Referendumsfrist fällt, kann der Grosse Rat den Entscheid über das Kantonsreferendum fällen.

Der Grosse Rat kann das Referendumsrecht selber ausüben oder den Entscheid dem Volk unterbreiten (Art. 6 Abs. 2 KV). Eine Volksabstimmung über die Frage des Referendums ist zeitlich kaum möglich und in der Sache nicht gerechtfertigt. Kommt das Referendum zustande, wird der Souverän über das Bundesgesetz zu befinden haben. Es macht keinen Sinn, das Volk auch über die Frage abstimmen zu lassen, ob es denn abstimmen wolle. Diese Überlegung ist auch in die neue Kantonsverfassung eingeflossen, wo nur noch der Grosse Rat und die Regierung als zuständig erklärt werden (Art. 58 nKV). In der Botschaft wird dazu ausgeführt, dass die heute vorgesehene ausserordentliche Referendumsmöglichkeit nicht praktikabel sei (Botschaften, Heft Nr. 10/2001–2002, S. 549).

VI. Finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Das Steuerpaket 2001 beeinträchtigt auf unterschiedliche Weise die Haushalte von Kanton und Gemeinden:

- 30 Prozent der Mindereinnahmen aus der direkten Bundessteuer sind direkt durch die Kantone zu tragen (Kantonsanteil).
- Einzelne Änderungen bewirken über das Harmonisierungsgesetz direkte Anpassungen des kantonalen Rechts mit entsprechenden Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden.
- Einzelne Änderungen verursachen einen hohen Druck auf den kantonalen Gesetzgeber, beispielsweise die Abzüge in der Höhe der direkten Bundessteuer anzusetzen. Auch hier fallen Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden an.

Für die nachfolgenden Schätzungen der Steuerausfälle im Kanton Graubünden wird davon ausgegangen, dass im Sinne einer vertikalen Harmonisierung eine starke Angleichung an die direkte Bundessteuer erfolgt.

- Ausgehend vom heutigen Tarif für Alleinstehende: Teilsplitting mit Divisor 1,9.
- Zweiverdienerabzug: streichen (StHG lässt diesen nicht mehr zu).
- Kein Haushaltsabzug und kein allgemeiner Abzug (Ausfälle aus diesen Abzügen müssten durch Tarifkorrekturen kompensiert werden).
- Abzug für Alleinerziehende: wie Bund.
- Kinder- und Unterstützungsabzug: wie Bund.
- Kinderbetreuungsabzug: wie Bund.
- Krankenkassenpauschale: wie Bund.
- Freistellung des Existenzminimums (heute schon realisiert).
- Systemwechsel Wohneigentum: wie Bund.
- Steuerausfälle aus Zweitwohnungen: Eine Kompensation durch die Zweitwohnungssteuer sollte möglich sein.

Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Änderungen können teilweise berechnet werden. Teilweise sind Berechnungen nicht möglich, weil die Berechnungsgrundlagen fehlen; hier müssen Schätzungen aufgrund bestehender Zahlen vorgenommen werden. Die ganze Ermittlung der Steuerausfälle geht von den Zahlen des Steuerjahres 2001 aus.

Die Zahlen in der untenstehenden Tabelle zeigen deutlich, dass der Kanton Graubünden sich diese Steuerausfälle nicht leisten können. Der Gesetzgeber wird bei der Umsetzung in den Bereichen, in denen ihm ein Handlungsspielraum zukommt, die Steuerausfälle minimieren müssen. Auf welche Weise dies geschehen wird, kann im Rahmen dieser Botschaft nicht ermittelt werden. Es kann aber heute schon davon ausgegangen werden, dass die Er-

höhung der Abzüge auf das Niveau der direkten Bundessteuer nicht finanzierbar sein dürfte.

Finanzielle Auswirkungen des Steuerpakets:

Massnahmen	Ansätze Kanton (in Fr.)		Mehr- und Mindererträge (in Mio.)	
	Heute	Neu	Mehreinnahmen	Mindereinnahmen
Familienbesteuerung				
Zweiverdiener	3'300	Wegfall	3,1	
Kinderbetreuung	2'600	max. 7'000		0,2
Krankenkassenprämie	effektiv / limitiert	Pauschal- ansätze	4,4	
Kinderabzug	3'200	9'300		19,6
Unterstützungsabzug	3'200	5'600–9'000		0,5
Alleinerzieher	kein Ab- zug	3%, max. 5'500		0,3
Teilsplitting		1,9		20,7
Familienbesteuerung total			7,5	41,3
Wohneigentumsbesteuerung				
Wohnsitz GR	Systemwechsel rein			12
	Abzug Unterhaltskosten			3,5
	Abzug Schuldzinsen			6,5
	Bausparabzug			4,3
Zweitwohnungen:	Wegfall Eigenmietwert			33
	Repartitionsanteil dir. BSt			2
	Zweitwohnungssteuer		35	
Wohneigentumsbesteuerung total			35	61,3
Steuerpaket 2001 gesamt			42,5	102,6
Steuerausfall	Kantonssteuern			60,1
	Anteil direkte Bundessteuer			11,5
	Total Kanton			71,6
	Gemeinden (durchschnittlicher Steuerfuss 100%)			60,1
Total: Auswirkungen im Kanton Graubünden				131,7

C. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. gegen das von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 beschlossene Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 der Bundesverfassung zu ergreifen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Engler*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

**Ergreifung des Kantonsreferendums im Sinne von
Art. 141 der Bundesverfassung gegen das Bundesgesetz
über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und
Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung
und der Stempelabgaben**

Vom Grossen Rat des Kantons Graubünden, gestützt auf Art. 24 Abs. 1
i.V.m. Art. 6 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung, beschlossen am...

1. Gegen das Steuerpaket 2001 der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 der Bundesverfassung ergriffen.
2. Dieser Grossratsbeschluss ist dem Bundesrat mitzuteilen.
3. Dieser Grossratsbeschluss tritt sofort in Kraft. Er ist zu veröffentlichen.