



Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden
Departament da finanzas e vischnancas dal Grischun
Dipartimento delle finanze e dei comuni dei Grigioni

Vernehmlassung

zur

**Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes und des
Gemeinde- und Kirchensteuergesetzes**

betreffend die

Unternehmensbesteuerung

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Ausgestaltung der Vernehmlassungsunterlagen	4
3	Eckpunkte der SV17	4
3.1	Steuerrechtliche Aspekte	4
3.2	Auswirkungen auf den Finanzausgleich Bund und Kantone	5
3.3	Umsetzungspläne der Kantone	5
4	Gewinnsteuer	6
4.1	Im Kanton	6
4.2	In den Gemeinden	7
4.3	Für die Landeskirchen	8
5	Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben im Kanton	8
5.1	Erträge aus massgebenden Beteiligungen	8
5.2	Vermögenssteuer auf Patenten	9
5.3	Patentbox	9
5.4	Zusätzlicher Abzug von Forschung und Entwicklung	10
5.5	Abzug für Eigenfinanzierung	10
5.6	Entlastungsbegrenzung	10
5.7	Statusgesellschaften	10
5.8	Kapitalsteuer	11
5.9	Sonderbesteuerung nach Wegfall des Steuerstatus	11
5.10	Familienzulagen und sozialpolitische Massnahmen	11
6	Zwingende Änderungen ohne Gestaltungsspielraum	12
7	Finanzielle Auswirkungen	12
7.1	Auswirkungen auf den Kanton	12
7.2	Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	14
7.3	Finanzielle Auswirkungen auf die Landeskirchen	15
8	Weiteres Vorgehen und Terminplan	15

1 Ausgangslage

Am 12. Februar 2017 haben Volk und Stände die Unternehmenssteuerreform III (USR III) abgelehnt. Mit diesem Nein des Souveräns ist der Druck auf die Ablösung der international nicht mehr akzeptierten Domizil-, Holding- und gemischten Gesellschaften, d.h. der sogenannten Statusgesellschaften, gestiegen. Der Bund hat rasch eine neue Vorlage präsentiert, in welcher unter der Bezeichnung Steuervorlage 17 ([SV17¹](#)) die wesentlichen Züge der früheren USR III übernommen, einzelne Massnahmen gestrichen und andere Punkte hinzugefügt wurden.

Der Ständerat hat die Vorlage in der Sommersession beraten und mit einem zusätzlichen Teil für die AHV-Finanzierung ergänzt. Diese Ergänzung hat auch zu einer Änderung des Titels des Revisionsvorhabens geführt. Die Vorlage heisst aktuell Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung ([STAF](#)). In diesen Vernehmlassungsunterlagen wird noch der bisherige, in der breiten Öffentlichkeit bekannte Titel SV17 verwendet, zumal nicht feststeht, ob sich der Nationalrat den Beschlüssen des Ständersates anschliessen wird.

Die SV17 ist in einem ersten Schritt eine Vorlage des Bundes, mit welcher das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR [642.11](#)) und das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Harmonisierungsgesetz; StHG; SR [642.14](#)) geändert werden. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft am 21. März 2018 verabschiedet und im Bundesblatt vom 15. Mai 2018 publiziert ([Botschaft](#) und [Gesetzesstext](#)).

Das StHG ist ein Rahmengesetz, das für die Kantone zwingende Bestimmungen enthält, welche der kantonale Gesetzgeber in einem zweiten Schritt in seinem Steuergesetz umsetzen muss. Vielfach hat der Kanton dabei einen sehr geringen Gestaltungsspielraum, was im Lichte der vertikalen Steuerharmonisierung zwischen Bund und Kantonen sowie der horizontalen Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen nicht zu beanstanden ist.

Aufgrund des internationalen Drucks zur Abschaffung der Steuerstatus wird im Gesetzgebungsverfahren ein sehr hohes Tempo eingeschlagen. Der Bund soll die Vorlage noch in diesem Jahr verabschieden und das Inkrafttreten der SV17 ist für die direkte Bundessteuer und über das StHG für die kantonalen Steuergesetze auf den 1. Januar 2020 geplant. Dieser Zeitplan führt dazu, dass die Umsetzung der SV17 in den Kantonen parallel zum Gesetzgebungsverfahren im Bund verlaufen muss. Die Kantone müssen mit anderen Worten die Umsetzung eines Bundesgesetzes an die Hand nehmen, bevor dieses vom Bundesparlament verabschiedet worden ist. Das wird dazu führen, dass das umzusetzende Bundesrecht im Laufe des kantonalen Gesetzgebungsprozesses noch Änderungen erfährt, die dann in das kantonale Recht übernommen werden müssen.

Ausgangspunkt dieser Vernehmlassungsvorlage ist die Botschaft des Bundesrates. Der Ständerat hat die Vorlage bereits beraten und teilweise gewichtige Änderungen beschlossen (vgl. [SDA-Meldung](#) zur Debatte im Ständerat und [Beschluss](#) des Ständersates vom 7. Juni

¹ Die SV17 hat im Bund die Geschäftsnummer [18.031](#).

2018). Diese Änderungen wurden hier schon aufgenommen. Im Zeitpunkt der Erstellung dieser Vernehmlassungsunterlagen wird die SV17 in den nationalrätslichen Kommissionen beraten. Auf diese Beratungen wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

2 Ausgestaltung der Vernehmlassungsunterlagen

Die Umsetzung der SV17 ist zu einem wesentlichen Teil eine Umsetzung von abschliessenden Regelungen des Harmonisierungsgesetzes. Dabei sind zwei Konstellationen zu unterscheiden. Das StHG schreibt ein Instrument zwingend vor und der Kanton kann den Umfang der Massnahme bestimmen (Patentbox) oder das StHG stellt eine Massnahme zur Verfügung und der Kanton kann entscheiden, ob er diese überhaupt ergreifen und wie hoch die Entlastung dann sein soll (zusätzlicher Abzug für die Kosten von Forschung und Entwicklung). Die Gesetzestexte werden aber abschliessend im Harmonisierungsgesetz normiert und müssen unverändert ins kantonale Recht übernommen werden.

Der parallele Gesetzgebungsprozess führt dazu, dass Gesetzestexte im StHG, die ins kantonale Recht überführt werden müssen, noch ändern können. Für dieses Vernehmlassungsverfahren wurde daher entschieden, auf die konkreten Gesetzestexte zu verzichten. Die inhaltlich und politisch zu entscheidenden Fragen sollen nicht anhand unsicherer Gesetzestexte diskutiert werden, bei deren konkreter Ausgestaltung der Kanton ohnehin kaum Spielraum hat. Die politische Diskussion soll anhand von Sachthemen erfolgen, ohne dass die Details der einzelnen Gesetzesartikel schon vorliegen.

3 Eckpunkte der SV17

3.1 Steuerrechtliche Aspekte

In der SV17 geht es hauptsächlich darum, dass die Regelungen für die heutigen Statusgesellschaften abgeschafft und durch neue, international akzeptierte Lösungen ersetzt werden. Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit des Steuerstandortes Schweiz erhalten und die Rechtsicherheit wiederhergestellt werden. Dieses Vorgehen erscheint aus zwei Gesichtswinkeln zwingend notwendig. Einerseits sollen die Steuererträge dieser Gesellschaften gesichert werden; im Bund bezahlen diese annähernd die Hälfte der Gewinnsteuern. Andererseits müssen Massnahmen getroffen werden, um den Wirtschaftsstandort Schweiz attraktiv zu halten und damit auch die qualifizierten Arbeitsplätze in der Schweiz erhalten zu können.

Das Konzept der SV17 ist recht einfach. Die Sonderregelungen betreffend die Gewinnbesteuerung für die Domizil-, Holding- und gemischten Gesellschaften werden im StHG gestrichen und damit den Kantonen untersagt. Auch die für den Kanton Graubünden unbedeutenden Praxisregelungen für die Principalgesellschaften und die Finance Branch werden aufgehoben. Anstelle dieser Regelungen sollen Steuerreduktionen beispielsweise über die Patentbox und die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung treten. Zudem wird der Anteil der Kantone am Ertrag der direkten Bundessteuer von heute 17 Prozent auf 21.2 Prozent erhöht werden. Mit den resultierenden Mehrerträgen sollen die Kantone die Gewinn-

steuern reduzieren können, soweit sie dies für den eigenen Wirtschaftsstandort für notwendig erachten.

3.2 Auswirkungen auf den Finanzausgleich Bund und Kantone

Die SV17 hat auch bedeutende Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich im Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA). Im geltenden Recht werden das steuerbare Einkommen der natürlichen Personen und der steuerbare Gewinn der juristischen Personen im Ressourcenausgleich gleich gewichtet. Lediglich die Gewinne der Statusgesellschaften werden mit einem sogenannten Beta-Faktor auf ein tieferes Mass reduziert, weil die Kantone diese Gewinne nicht oder nur zu einem geringen Anteil besteuern können. Im neuen Recht wird davon ausgegangen, dass die Kantone mit einem hohen Anteil von Statusgesellschaften die Gewinnsteuern senken werden, um diese Gesellschaften nicht zu verlieren. Das wird aufgrund des interkantonalen Steuerwettbewerbs die übrigen Kantone zwingen, ebenfalls die Gewinnsteuern zu reduzieren. Geht man von einer effektiven Gewinnsteuerbelastung² für Bund, Kanton, Gemeinde und Landeskirche von 13 bis 15 Prozent aus, bedeutet das, dass der Anteil für Kanton, Gemeinde und Landeskirchen noch rund 5,6 bis 7,8 Prozent betragen kann. Damit ist die Möglichkeit der Steuerabschöpfung in der Einkommenssteuer (rund 20 Prozent für Kanton, Gemeinde und Kirchengemeinde) und in der Gewinnsteuer nicht mehr vergleichbar, weshalb die beiden Steuerarten im Ressourcenpotenzial nicht mehr gleich gewichtet werden können. Die Gewinnsteuer soll daher mit einem Zeta-Faktor, dessen Höhe bei 50 Prozent oder tiefer liegen dürfte, berücksichtigt werden.

Für den Kanton Graubünden führt diese schwächere Gewichtung der Gewinnsteuern zum ernüchternden Ergebnis, dass die Zuschüsse aus dem Ressourcenausgleich um rund 24 Millionen Franken zurückgehen werden. Dieses Minus kann durch den höheren Anteil an der direkten Bundessteuer von rund 14 Millionen Franken nur teilweise kompensiert werden. Es bleibt ein Minus von 10 Millionen Franken, welches es dem Kanton auch verunmöglicht, die Gemeinden für allfällige Mindereinnahmen zu entschädigen.

3.3 Umsetzungspläne der Kantone

In der politischen Diskussion der USR III im Bund wurde bemängelt, dass der Stimmbürger nicht wissen könne, wie sich die Vorlage letztlich auswirke, weil die Massnahmen zur Umsetzung in den Kantonen nicht bekannt seien. Um diese Unsicherheit zu beseitigen, hat der Bund bereits für die Erstellung der Botschaft die Pläne der Kantone erhoben und in der bundesrätlichen Botschaft transparent offengelegt. In dieser frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses handelt es sich dabei erst um die Absichten des zuständigen Departements oder der Regierung, die im kantonalen Gesetzgebungsprozess noch Änderungen erfahren können. Diese Angaben dienen dennoch als Anhaltspunkt für die Beurteilung der Konkurrenzfähigkeit des Steuerstandortes. Würde man abwarten, bis die anderen Kantone Massnahmen ergripen haben, käme die nachträgliche Reduktion der Steuerbelastung allenfalls zu spät.

² Die effektive Gewinnsteuerbelastung zeigt die Gewinnsteuer auf dem Gewinn vor Abzug der Steuern.

4 Gewinnsteuer

4.1 Im Kanton

Die Gewinnsteuerbelastung wird anhand der effektiven Steuerbelastung verglichen. Es handelt sich dabei um die Steuerbelastung von Bund, Kanton, Gemeinden und Kirchen unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Gewinnsteuern in der Schweiz zur Ermittlung des steuerbaren Gewinns in Abzug gebracht werden können. Die von den Kantonen angestrebten Gewinnsteuersätze können (nach unterschiedlichen Kriterien geordnet) nachstehend zusammengefasst werden.

Gewinnsteuerbelastung (eff. Steuerbelastung für alle Hoheiten am Kantonshauptort)

geordnet nach Kanton	heute	geplant	Rang	geordnet nach Belastung heute	geordnet nach Belastung geplant
AG	18.61%	18.17%	1	LU	12.32%
AR	13.04%	13.04%	2	OW	12.66%
AI	14.16%	12.66%	3	NW	12.66%
BE	21.64%	16.37%	4	AR	13.04%
BL	20.70%	13.94%	5	AI	14.16%
BS	22.18%	13.04%	6	ZG	14.62%
FR	19.86%	13.91%	7	UR	14.92%
GE	24.16%	13.49%	8	SZ	15.19%
GL	15.70%	12.43%	9	NE	15.61%
GR	16.12%	14.02%	10	GL	15.70%
JU	20.66%	17.48%	11	SH	15.82%
LU	12.32%	12.32%	12	GR	16.12%
OW	12.66%	12.66%	13	TG	16.43%
NE	15.61%	13.79%	14	SG	17.40%
NW	12.66%	12.66%	15	AG	18.61%
SG	17.40%	15.20%	16	FR	19.86%
SH	15.82%	12.01%	17	JU	20.66%
SO	21.38%	13.12%	18	BL	20.70%
SZ	15.19%	12.51%	19	TI	20.95%
TG	16.43%	13.40%	20	ZH	21.15%
TI	20.95%	17.01%	21	VD	21.37%
UR	14.92%	12.66%	22	SO	21.38%
VD	21.37%	14.00%	23	VS	21.56%
VS	21.56%	16.00%	24	BE	21.64%
ZG	14.62%	12.09%	25	BS	22.18%
ZH	21.15%	18.19%	26	GE	24.16%

Nach heutigen Erkenntnissen würde der Kanton Graubünden mit der effektiven Steuerbelastung von 16,12 Prozent vom gegenwärtigen 12. Rang auf den 21. Rang zurückfallen. Für das Finanzdepartement steht ausser Frage, dass eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit in diesem Ausmass für den Wirtschaftsstandort schädlich wäre und letztlich zum Verlust von Unternehmungen, Investitionen, Steuersubstrat und Arbeitsplätzen führen würde. Aus diesem Grund wird eine Reduktion der effektiven Gewinnsteuerbelastung auf 14,02 Prozent vorgeschlagen. Dieses Ziel soll – bei gleichbleibenden Steuerfüssen – dadurch erreicht werden, dass der Steuersatz von heute 5,5 Prozent auf neu 4 Prozent reduziert wird.

Die obige Zusammenstellung zeigt zwar, dass der Kanton Graubünden auch mit dieser hohen Steuerentlastung vom 12. Rang auf den 19. Rang abrutscht. Die Belastungsdifferenzen im Mittelfeld der Kantone sind aber minim und dürften für einen Investitionsentscheid der Unternehmungen kaum von ausschlaggebender Bedeutung sein.

4.2 In den Gemeinden

Die vorgeschlagene Reduktion der Gewinnsteuerbelastung zielt auf den Erhalt eines konkurrenzfähigen Wirtschaftsstandortes. Dafür sind aber nicht nur die Steuern zu betrachten, sondern auch verschiedene andere Faktoren wie der verfügbare Boden, qualifizierte Arbeitskräfte, eine gute Erschliessung, eine leistungsfähige Internetanbindung, die Nähe zu Hochschulen und einem interkontinentalen Flughafen. Diese Voraussetzungen sind nur in wenigen Bündner Regionen gegeben. In vielen anderen Gebieten wird die Senkung der Gewinnsteuer wirkungslos verpuffen, weil die anderen Standortfaktoren zu wenig gut erfüllt sind. Die Gewinnsteuerreduktion bewirkt dort nur Mindereinnahmen und eröffnet keine Chancen auf neue Unternehmungen oder neue Investitionen.

Um zu verhindern, dass die Randregionen aufgrund der Bedürfnisse der Zentrumsregionen massive Mindereinnahmen in Kauf nehmen müssen, wird hier vorgeschlagen, den Gemeinden die Steuerhoheit für die Gewinnsteuer zu geben, wodurch sie die Möglichkeit erhalten, den Steuerfuss innerhalb einer gewissen Bandbreite selbständig festzulegen.

Im geltenden Recht haben die Gemeinden keine eigene Steuerhoheit für die Gewinn- und Kapitalsteuer. Der Kanton erhebt eine Gewinn- und Kapitalsteuer für die Gemeinden mit einem einheitlichen Steuerfuss und leitet die entsprechenden Erträge an die steuerberechtigten Gemeinden weiter. Der Steuerfuss wird jährlich durch den Grossen Rat bestimmt und beträgt mindestens 90 und höchstens 110 Prozent (Art. 3 Abs. 2 lit. c [Steuergesetz](#)); derzeit liegt er bei 95 Prozent.

Neu sollen die Gemeinden im Gemeinde- und Kirchensteuergesetz eine Steuerhoheit für die Gewinn- und Kapitalsteuer erhalten. Diese werden weiterhin nach den Bestimmungen des kantonalen Steuergesetzes durch die kantonale Steuerverwaltung erhoben. Die Gemeinde kann aber den Steuerfuss für die Gewinn- und Kapitalsteuer selber und unabhängig vom Steuerfuss der natürlichen Personen festlegen. Gleich wie im heutigen Recht soll für diesen Steuerfuss ein bestimmter Rahmen gesetzt werden. Mit der Begrenzung gegen unten kann ein zu starker Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden ebenso verhindert werden wie ein übermässiger Druck von ansässigen Unternehmungen auf die Reduktion des Steuerfuss-

ses. Die Begrenzung gegen oben soll eine zu starke Belastung der juristischen Personen verhindern.

Mit der Festlegung des Steuerfusses bestimmen die Gemeinden nicht nur die Höhe der Gewinnsteuer, sondern auch der Kapitalsteuer. Diesem Umstand muss Rechnung getragen werden bei der Bestimmung des Rahmens, der den Gemeinden für die Festlegung des Steuerfusses eingeräumt werden soll. Mit der Reduktion des Steuersatzes der Gewinnsteuer von 5,5 Prozent auf 4 Prozent reduziert sich die effektive kommunale Gewinnsteuer um rund 25 Prozent. Dieses Minus kann mit einem Steuerfuss von 115 Prozent ausgeglichen werden, wenn die kommunalen Erträge aus der Kapitalsteuer rund 45 Prozent der Gewinnsteuererträge ausmachen, wie dies im Kanton der Fall ist.

In dieser Vernehmlassung wird ein Steuerfuss zwischen 90 und 115 Prozent zur Diskussion gestellt. Der Steuerfuss wird jährlich spätestens im Dezember zusammen mit dem Steuerfuss für die Einkommens- und Vermögenssteuer zu beschliessen sein. Die Steuerperiode entspricht bei den juristischen Personen dem Geschäftsjahr. Wie im kantonalen Recht gilt der Steuerfuss am Ende der Steuerperiode für das ganze Geschäftsjahr.

4.3 Für die Landeskirchen

Der Kanton erhebt über die Kultussteuer eine Gewinn- und Kapitalsteuer, deren Ertrag den beiden Landeskirchen zukommt. Der Steuerfuss wird nach Art. 3 Abs. 2 lit. d StG vom Grossen Rat festgelegt. Er beträgt mindestens 9 Prozent und höchstens 12 Prozent; derzeit liegt er bei 10 Prozent.

Diese Regelung soll beibehalten werden. Die beiden Landeskirchen erstrecken sich über den ganzen Kanton und es gibt hier keine regionalen Unterschiede auszugleichen. Die Landeskirchen müssen die Mindereinnahmen in gleichem prozentualen Mass tragen wie der Kanton. Allfällig könnte der Grossen Rat den gegenwärtigen Steuerfuss von 10 Prozent um 2 Prozent auf das Maximum anheben.

5 Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben im Kanton

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen nur Punkte, für deren Umsetzung den Kantonen ein Handlungsspielraum zugestanden wird. Zwingende Bestimmungen des Harmonisierungsgesetzes, welche der Kanton unverändert übernehmen muss, sind nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens im Kanton. Sie werden der Vollständigkeit halber in Ziffer 6 erwähnt.

5.1 Erträge aus massgebenden Beteiligungen

Erträge aus juristischen Personen, an denen die steuerpflichtige Person zu mindestens 10 Prozent beteiligt ist, werden im geltenden Recht von Bund und Kanton zu 60 Prozent (Beteiligungsrechte sind Privatvermögen) bzw. zu 50 Prozent (Beteiligungsrechte sind Geschäftsvermögen) besteuert. Mit dieser sogenannten Teilbesteuerung soll die rechtsformneutrale Besteuerung angestrebt werden, was bedeutet, dass die in einer Aktiengesellschaft erzielten und an den Aktionär ausgeschütteten Gewinne einer ähnlichen Steuerbelastung unterliegen

sollen wie die in einer Personenunternehmung erzielten Gewinne. Die unterschiedliche Behandlung von Privat- und Geschäftsvermögen hat zwei Gründe. Auf der einen Seite ist im Privatvermögen der Gewinn aus einem allfälligen Verkauf der Beteiligungsrechte steuerfrei, während er im Geschäftsvermögen als Einkommen erfasst wird. Auf der anderen Seite werden die Beteiligungserträge im Geschäftsvermögen durch die zurechenbaren Aufwendungen (Verwaltungs- und Finanzierungskosten) gekürzt.

Für die direkte Bundessteuer soll die Teilbesteuerung auf 70 Prozent angehoben werden. In der bundesrätlichen Botschaft wurde für die Kantone eine Mindestbesteuerung in gleicher Höhe vorgeschrieben. Der Ständerat hat die Limite bei 50 Prozent angesetzt, so dass in Graubünden eine Erhöhung bundesrechtlich nicht mehr vorgeschrieben wird.

Die rechtsformneutrale Steuerbelastung und damit die Höhe der Teilbesteuerung hängt im Wesentlichen von der Gewinnsteuerbelastung ab. In die Berechnungen müssen aber auch die AHV-Beiträge einbezogen werden, soweit sie nicht rentenbildend sind, d.h. soweit sie den Betrag von 84 600 Franken übersteigen und damit nur noch fiskalischen Charakter haben. Mit der Reduktion des Gewinnsteuersatzes von 5,5 Prozent auf 4 Prozent beziehungsweise der effektiven Gewinnsteuerbelastung von 16,12 Prozent auf 14,02 Prozent drängt sich die Teilbesteuerung zu 70 Prozent auf. Sie gleicht lediglich die Folgen der tieferen Gewinnbesteuerung aus und führt bei Aktiengesellschaft und Aktionär immer noch zu einer tieferen Belastung als beim Selbständigerwerbenden. Die Lösung hat zudem den Vorteil der einheitlichen Regelung in Bund und Kanton.

5.2 Vermögenssteuer auf Patenten

Nach Art. 14 Abs. 3 E-StHG können die Kantone für Vermögen, das auf Patente und vergleichbare Rechte im Geschäftsvermögen entfällt, eine Steuerermässigung gewähren. Von dieser Möglichkeit soll mit einer Ermässigung von 50 Prozent Gebrauch gemacht werden. Aufgrund der heutigen Aktenlage kann nicht ermittelt werden, in welcher Höhe Vermögenswerte von dieser Ermässigung betroffen sein werden. Die Steuerverwaltung geht aber davon aus, dass die Mindereinnahmen vernachlässigt werden können.

5.3 Patentbox

Für Einkünfte von Patenten und vergleichbaren Rechten sieht das Harmonisierungsgesetz in Art. 24a und 24b eine ermässigte Besteuerung vor. Diese Ermässigung beträgt 90 Prozent, kann aber von den Kantonen auch tiefer angesetzt werden. Die Patentbox und deren konkrete Ausgestaltung sind für die Kantone zwingend vorgegeben. Der kantonale Gesetzgeber kann einzige die Höhe der Entlastung festlegen. Für die direkte Bundessteuer wird es keine Patentbox geben.

Die Einkünfte aus Patenten und ähnlichen Rechten hat im Kanton keine zentrale Bedeutung, weshalb nur eine mässige Reduktion vorgeschlagen wird. Mit der Senkung der Gewinnsteuer kann eine Verbesserung des Steuerstandortes effizienter erreicht werden. Die Ermässigung soll auf 70 Prozent festgelegt werden, womit der bundesrechtlich zulässige Rahmen nicht ausgeschöpft, aber immer noch eine sehr hohe Entlastung gewährt werden kann.

5.4 Zusätzlicher Abzug von Forschung und Entwicklung

Im geltenden Recht können die Kosten von Forschung und Entwicklung aktiviert und in der Folge abgeschrieben oder direkt als geschäftsmässig begründeter Aufwand verbucht werden. Mit der Neuerung in Art. 25a E-StHG erhalten die Kantone die Möglichkeit, diese Kosten zu maximal 150 Prozent zum Abzug zuzulassen. Für die Definition des Begriffs der Forschung und Entwicklung verweist das Harmonisierungsgesetz auf das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (SR [420.1](#)).

Für das Vernehmlassungsverfahren wird davon ausgegangen, dass die Erhöhung des heutigen Abzuges für die Bündner Unternehmen nicht von zentraler Bedeutung sein dürfte, weshalb auf diesen zusätzlichen Abzug verzichtet werden soll.

5.5 Abzug für Eigenfinanzierung

Mit Art. 25a^{bis} E-StHG hat der Ständerat eine neue Bestimmung in die Vorlage aufgenommen, die auf die Bedürfnisse des Kantons Zürich zielt. Kantone mit einem kantonalen Steuermass von mindestens 13,5 Prozent können einen kalkulatorischen Zins auf dem Eigenkapital in Abzug bringen. Ein kantonales Steuermass von 13,5 Prozent entspricht einer effektiven Gewinnsteuerbelastung für alle Hoheiten von rund 18 Prozent, welche in Graubünden bei den aktuellen Steuerfüssen mit einem Steuersatz von rund 6,9 Prozent erreicht würde.

Mit der angestrebten Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 4 Prozent wird Graubünden diesen Abzug nicht aufnehmen können. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Bestimmung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens im Bund breiter gefasst wird. Daher ist im Vernehmlassungsverfahren eine Rückmeldung aus den Wirtschaftskreisen von Interesse, für welche Unternehmungen ein solcher Abzug eine grössere Bedeutung haben könnte.

5.6 Entlastungsbegrenzung

Mit der SV17 können die Kantone verschiedene Instrumente einführen, welche Steuerentlastungen bewirken. Die Auswirkung dieser Massnahmen soll mit der sogenannten Entlastungsbegrenzung nach Art. 25b E-StHG eingeschränkt werden. Danach dürfen die Entlastungen aus der Patentbox, dem zusätzlichen Abzug für Forschung und Entwicklung sowie dem Abzug für Eigenfinanzierung nicht höher sein als 70 Prozent des steuerbaren Gewinns vor diesen Abzügen. Die Kantone können die Entlastungsbegrenzung auch tiefer ansetzen.

Für das Vernehmlassungsverfahren wird eine Entlastungsbegrenzung von 70 Prozent zur Diskussion gestellt.

5.7 Statusgesellschaften

Art. 28 Abs. 2 bis 5 E-StHG werden aufgehoben, womit die kantonalen Bestimmungen über die Gewinnbesteuerung der sogenannten Statusgesellschaften bundesrechtswidrig werden. Die Regelungen über die Holding-, Domizil- und die gemischten Gesellschaften in Art. 89 bis 89b StG müssen daher aufgehoben werden.

Hinsichtlich der Kapitalsteuern fehlt in der SV17 eine Regelung, welche die Kantone zwingen würde, die heutigen Spezialbestimmungen für die Statusgesellschaften aufzuheben. Der

Bundesrat hält dazu in der Botschaft fest: "Aufgrund der zwingenden Abschaffung der Regelungen für Statusgesellschaften ist davon auszugehen, dass die Kantone auch die Sondertarife für diese Gesellschaften bei der Kapitalsteuer aufheben." (Botschaft zur SV17, Ziff. 3.1.2.7, S. 2602). Der Bundesrat ist damit klar der Auffassung, dass der Bund nicht in die Tarifautonomie der Kantone eingreifen will und dass den Kantonen ein entsprechender Gestaltungsspielraum zugestanden wird.

Hier wird daher vorgeschlagen, materiell die heutige gesetzliche Regelung für die Kapitalsteuer beizubehalten. Der Gesetzesentwurf (Art. 92 StG) muss inhaltlich bereinigt werden, damit er nicht auf Bestimmungen verweist, welche gestrichen werden müssen.

5.8 Kapitalsteuer

Nach Art. 29 Abs. 3 E-StHG können die Kantone für Eigenkapital, das auf Beteiligungsrechte sowie auf Patente und vergleichbare Rechte entfällt, eine Ermässigung der Kapitalsteuer vorsehen. Der Ständerat hat diese Regelung ergänzt und auch noch die Darlehen an Konzerngesellschaften hinzugefügt.

Der Kanton Graubünden hat heute eine im interkantonalen Vergleich sehr hohe Kapitalsteuer, was historisch auf die Kraftwerkbesteuerung zurückzuführen ist. In dieser Gesetzesrevision kann die Kapitalsteuer nicht gesenkt werden, weil die Ausfälle für Kanton und Gemeinden zu hoch wären und zusätzliche Entlastungen der juristischen Personen die Vorlage gefährden könnten. Zu prüfen sein wird aber, ob neben der Beibehaltung der Sonderlösung für die Statusgesellschaften auch eine Entlastung gemäss der genannten StHG-Regelung aufgenommen werden soll. Diese Frage soll aufgrund der eingehenden Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren vertieft und beantwortet werden. Sollte eine entsprechende Regelung aufgenommen werden, müsste für das Eigenkapital, das auf Beteiligungen etc. entfällt, ein um bis zu 90 Prozent reduzierter Steuersatz zur Anwendung kommen, um interkantonal konkurrenzfähig zu werden.

5.9 Sonderbesteuerung nach Wegfall des Steuerstatus

Für juristische Personen, die nach geltendem Recht privilegiert besteuert werden, d.h. für die sogenannten Statusgesellschaften sieht Art. 78g E-StHG eine Sonderregelung für die Besteuerung der im steuerlich privilegierten Raum entstandenen stillen Reserven vor. Werden diese stillen Reserven innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision realisiert, erfolgt die Besteuerung zu einem durch den Kanton festzulegenden Steuersatz; dieser soll in Anlehnung an die Regelung anderer Kantone auf 0,5 Prozent festgelegt werden.

5.10 Familienzulagen und sozialpolitische Massnahmen

In der bundesrätlichen Vorlage war noch die Erhöhung der Mindestansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen um je 30 Franken vorgesehen. Im Kanton Graubünden hätten diese Vorgaben zu einer Erhöhung von lediglich 10 Franken geführt. Der Ständerat hat diese Bestimmung gestrichen und sucht den Ausgleich über die Finanzierung der AHV.

Verschiedene Kantone schlagen die Erhöhung von Kinderabzügen, Kinderbetreuungsabzügen oder anderen Abzügen vor. In vielen Kantonen können die entsprechenden Minderein-

nahmen mit den erhöhten Erträgen aus dem Ressourcenausgleich und den höheren Anteilen an der direkten Bundessteuer finanziert werden. Im Kanton Graubünden fehlen diese zusätzlichen Mittel, weshalb auf entsprechende Massnahmen verzichtet werden muss. Dabei ist auch zu betonen, dass die genannten Abzüge im Kanton Graubünden vielfach schon heute das Niveau erreichen, das in anderen Kantonen neu angestrebt wird.

6 Zwingende Änderungen ohne Gestaltungsspielraum

Mit der SV17 werden auch Bestimmungen des StHG geändert, welche ohne Gestaltungsspielraum ins kantonale Recht übernommen werden müssen. Diese werden hier nicht zur Diskussion gestellt, sondern nur kurz beschrieben.

In Art 7a Abs. 1 lit. b E-StHG wird die Regelung für die sogenannten Transponierungsgewinne ausgedehnt. Verkauft eine Privatperson ihre Beteiligungsrechte an eine von ihr beherrschte juristische Person, so wird der Erlös als steuerbares Einkommen erfasst, soweit er den Nominalwert der verkauften Beteiligungsrechte übersteigt. Damit soll verhindert werden, dass steuerbares Ausschüttungssubstrat in steuerfrei rückzahlbares Eigenkapital umgewandelt werden kann. Im geltenden Recht findet diese Regelung nur Anwendung, wenn eine Beteiligung von fünf Prozent veräussert wird. Diese Begrenzung soll aufgegeben werden, weil die prozentuale Beteiligung nichts über deren Wert aussagt und damit kein sachgerechtes Kriterium für die Besteuerung darstellt.

In Art. 7b E-StHG will der Ständerat die steuerfreie Rückzahlung der Kapitaleinlagereserven bei börsenkotierten Kapitalgesellschaften und Genossenschaft begrenzen. Die Rückzahlung kann nur noch steuerfrei erfolgen, wenn gleichzeitig handelsrechtlich ausschüttungsfähige übrige Reserven in gleichem Umfang ausgeschüttet werden.

Nach Art. 24c E-StHG kann eine steuerpflichtige juristische Person bei Beginn der Steuerpflicht stille Reserven einschliesslich des selbst geschaffenen Mehrwerts aufdecken. Als Beginn der Steuerpflicht gilt dabei die Verlegung von Vermögenswerten, Betrieben etc. aus dem Ausland, das Ende einer Steuerbefreiung sowie die Verlegung des Sitzes oder der tatsächlichen Verwaltung in die Schweiz. Die aufgedeckten stillen Reserven können in der Folge erfolgswirksam abgeschrieben werden.

7 Finanzielle Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Kanton

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Kanton setzen sich aus drei Komponenten zusammen:

- Mindereinnahmen aus dem Ressourcenausgleich Bund-Kantone
- Mehreinnahmen aus dem erhöhten Anteil an der direkten Bundessteuer
- Steuerliche Massnahmen des Kantons

Im geltenden Recht werden die steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen und die steuerbaren Gewinne der juristischen Personen für den Ressourcenindex des Bundes gleich

stark gewichtet. Mit der SV17 werden vor allem die Kantone mit einer hohen Anzahl von Statusgesellschaften gezwungen sein, die Gewinnsteuern zu senken, um den Wegzug dieser Unternehmungen möglichst zu verhindern. Diese Steuersenkungen führen aufgrund des interkantonalen Steuerwettbewerbs auch in anderen Kantonen zur Reduktion der Gewinnsteuer.

Um im internationalen und im interkantonalen Vergleich wettbewerbsfähig zu sein, müssen die Kantone die Gewinnsteuern deutlich tiefer ansetzen als die Einkommenssteuer. Diesem Umstand muss bei der Ermittlung des Ressourcenpotenzials im NFA Rechnung getragen werden. Das soll mit einem sogenannten Zeta-Faktor geschehen, dessen Höhe aber noch nicht definitiv feststeht.

Die tiefere Gewichtung der steuerbaren Gewinne führt in Kantonen wie Graubünden mit verhältnismässig tiefem Ressourcenpotenzial bei den Gewinnen im Vergleich zu den Einkommen zu einer Erhöhung des Ressourcenindexes und einer entsprechenden Verringerung der Ausgleichszahlungen. Je schlechter das Verhältnis der steuerbaren Gewinne zu den steuerbaren Einkommen ausfällt, desto negativer wirkt sich die tiefere Gewichtung der Gewinne im Ressourcenausgleich aus. Von diesem Mechanismus ist Graubünden nach den Hochrechnungen des Bundes in besonderem Masse betroffen, was zu einer erheblichen Reduktion der Ausgleichszahlungen in der Höhe von 24 Millionen Franken führen soll.

Zur Finanzierung der SV17 in den Kantonen wird deren Anteil an der direkten Bundessteuer von heute 17 Prozent auf neu 21,2 Prozent erhöht. Diese Erhöhung führt zu Mehreinnahmen des Kantons von geschätzten 14 Millionen Franken.

Die Erhöhung der Teilbesteuerung von Beteiligungserträgen auf neu 70 Prozent führt zu Mehreinnahmen von rund 2,5 Millionen Franken.

Die Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer von 5,5 Prozent auf 4 Prozent bewirkt Mindereinnahmen von 14 Millionen Franken. Die finanziellen Auswirkungen der übrigen Instrumente, mit welchen die SV17 im Kanton umgesetzt werden soll, können nicht quantifiziert werden. So können derzeit insbesondere keine Angaben zu den Auswirkungen der Patentbox gemacht werden.

Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	in TFr
Mindereinnahmen Ressourcenausgleich	- 24 000
Erhöhung Anteil der dir. Bundessteuer	+ 14 000
Total von Bundesseite	- 10 000
Senkung Gewinnsteuersatz Kanton	- 14 000
Erhöhung Teilbesteuerung Kanton	+ 2 500
Total kantonale Massnahmen	- 11 500
Total Bund und Kanton	- 21 500

Diese Mindereinnahmen von 21,5 Millionen Franken erscheinen sehr hoch. 10 Millionen Franken davon stammen aus dem Bundesfinanzausgleich im weiteren Sinne und können vom Kanton nicht beeinflusst werden. Angesichts der jährlichen Einnahmeschwankungen beim Ressourcenausgleich und beim Anteil an der direkten Bundessteuer erscheint dieser Ausfall nicht mehr besonders hoch. Auf die vom Kanton beeinflussbaren Massnahmen entfallen Mindereinnahmen von insgesamt 11,5 Millionen Franken. Diese müssen auch im Lichte der gesamten Steuereinnahmen von rund 700 Millionen Franken (Budget 2018) gesehen werden. Sie betragen dann noch rund 1,6 Prozent der Steuererträge.

Die Auswirkungen der SV17 sind im Finanzplan 2020 bis 2022 berücksichtigt. Die Ertragsausfälle müssen im ordentlichen Haushalt bzw. durch Einsparungen im Kanton finanziert werden. Um sicherzustellen, dass der Kantonshaushalt langfristig im Gleichgewicht gehalten werden kann, bereitet die Regierung zurzeit ein Gesamtkonzept zur Haushaltsentlastung vor. Dieses beinhaltet Vorgaben für die Erarbeitung und Umsetzung von konkreten Entlastungsmassnahmen sowie Gesetzesrevisionen zur Erweiterung von Handlungsspielräumen des Grossen Rates bzw. zur Reduktion von in kantonalen Gesetzen bestehenden festen Ausgabenverpflichtungen. Diese Vorlage wird parallel zur SV17 vorangetrieben. Die SV17 wird den gesamten Entlastungsbedarf des Kantons erhöhen. Zurzeit lässt sich nicht angeben, ob und wann welche Entlastungsmassnahmen in welchem Umfang zu ergreifen sind.

7.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Auf der Ebene der Gemeinden fällt die Reduktion des Gewinnsteuersatzes ins Gewicht. Mit der Möglichkeit, den Steuerfuss für die Gewinn- und Kapitalsteuer selbstständig festzulegen, können die Gemeinden die Steuereinnahmen selbstständig regulieren. Sie müssen zwischen der Attraktivität des Steuerstandortes und der Sicherung der aktuellen Steuereinnahmen entscheiden. Dabei muss sowohl eine statische als auch eine dynamische Analyse der ansässigen juristischen Personen erstellt werden.

Die Erhöhung der Teilbesteuerung wirkt sich auch auf Stufe der Gemeinden aus, wobei die berechneten kantonalen Mehreinnahmen von 2,5 Millionen Franken in vielen Gemeinden kaum Wirkung erzielen dürften.

Der vorgeschlagene Mechanismus mit dem kommunalen Steuerfuss bewirkt einerseits eine höhere Autonomie und Flexibilität der Gemeinden. Er hat aber auch zur Folge, dass Steuerausfälle durch die Reduktion des Gewinnsteuersatzes letztlich auch auf die Festlegung des kommunalen Steuerfusses zurückzuführen sein werden.

Nach Art. 196 Abs. 1^{bis} E-DBG berücksichtigen die Kantone die Auswirkungen der Abschaffung der Statusgesellschaften auf die Gemeinden angemessen. Diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit der Erhöhung des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer und basiert auf der Überlegung, dass der Kanton die Gemeinden daran partizipieren lässt. Die Kantone müssen dabei selber entscheiden, wie die Reformlasten innerhalb eines Kantons zwischen kantonaler und kommunaler Ebene ausgewogen verteilt werden können und sollen. Die Lasten der SV17 müssen auch angemessen von den Gemeinden mitgetragen werden. Je nach Konstellation in einem Kanton führt sie jedoch zu keinen finanziellen Beiträgen des Kantons an die Gemeinden. Die finanziellen Auswirkungen der SV17 schlagen sich für den

Kanton Graubünden nun nicht nur im erhöhten Anteil an der direkten Bundessteuer, sondern auch in den deutlich reduzierten Beiträgen aus dem Ressourcenausgleich nieder. Aus beiden Positionen zusammen erleidet der Kanton Mindereinnahmen von rund 10 Millionen Franken, womit die Mittel für eine Entschädigung der Gemeinden fehlen. Das ist auch ein Grund, weshalb die Lösung über den kommunalen Steuerfuss für die Gewinn- und Kapitalsteuer der Gemeinden vorgeschlagen wird. Die Gemeinden entscheiden damit selbst über die Höhe ihrer Steuerausfälle.

7.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Landeskirchen

Die Landeskirchen partizipieren nur an den Erträgen aus der Gewinn- und Kapitalsteuer. Die Reduktion der Gewinnsteuer, welche im Kanton zu Mindereinnahmen von 14 Millionen Franken führt, wird auf der Stufe der Landeskirchen Ausfälle von rund 1,56 Millionen Franken bewirken. Diese entfallen zu rund 55 Prozent auf die katholische und zu 45 Prozent auf die reformierte Landeskirche. Eine Kompensation dieser Mindereinnahmen durch den Kanton ist nicht vorgesehen.

8 Weiteres Vorgehen und Terminplan

Der Terminplan für das kantonale Gesetzgebungsverfahren hängt direkt von den parlamentarischen Beratungen der SV17 im Bundesparlament ab. Derzeit ist geplant, dass die SV17 in der kommenden Herbstsession 2018 vom Nationalrat beraten wird und dass allfällige Differenzen zwischen den beiden Räten ebenfalls in der Herbstsession bereinigt werden, so dass die Vorlage noch in der Herbstsession verabschiedet werden könnte. Sollte in der Folge das Referendum zustande kommen, soll die Abstimmung bereits im Februar 2019 stattfinden. Derzeit wird geprüft, ob dieser enge Terminplan eingehalten werden kann.

Im Kanton ist die Beratung der Vorlage im Grossen Rat in der Augustsession 2019 geplant, womit ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2020 möglich ist.