

## **Berichterstattung zuhanden der Jahresversammlung der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren vom 12./13. Mai 2005 in Solothurn**

### **Jahresbericht 2004/2005 der Präsidentin der Finanzdirektorenkonferenz**

Regierungsrätin Dr. Eveline Widmer-Schlumpf, Finanzdirektorin des Kantons Graubünden

#### **Reform der Unternehmensbesteuerung**

##### *Entwicklung eines Modells mit einer Teilbesteuerung von qualifizierten Beteiligungen*

Bereits vor der Volksabstimmung über das Steuerpaket im Mai 2004 hat sich die Finanzdirektorenkonferenz klar für eine Unternehmenssteuerreform ausgesprochen. Die Haltung zu den drei in die Vernehmlassung gegebenen Modellen war indessen kontrovers. Der Vorstand der FDK hat sich daher nochmals grundsätzlich mit den drei Modellen auseinander gesetzt und der ausserordentlichen Plenarversammlung vom 19. November 2004 ein modifiziertes Modell vorgeschlagen. Die Konferenz hat sich nach intensiver Diskussion auf folgendes Konzept für die Reform der Unternehmensbesteuerung geeinigt:

Teilbesteuerung der Gewinnausschüttung bei qualifizierter Beteiligung von mindestens 10 %.  
- Anlässlich der Plenarversammlung 19. Januar 2005 kam man überein, dass man diesbezüglich allenfalls auch mit einem Satz von 5 % einverstanden wäre. - Den Kantonen soll dabei aufgrund der ihnen zustehenden Tarifhoheit nur das System, nicht aber das Ausmass der Ermässigung vorgeschrieben werden. Die privaten Kapitalgewinne sollen steuerfrei bleiben.

Durch eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes soll den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Kapitalsteuer an die Gewinnsteuer anzurechnen.

Die unumstrittenen Punkte der Vernehmlassungsvorlage zugunsten der Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften sind umzusetzen.

Gemäss den Beschlüssen des Bundesrates zur Unternehmenssteuerreform soll für die Bundessteuer eine Regelung mit einer Teilbesteuerung für sämtliche Dividendenausschüttungen umgesetzt werden. Für die kantonalen Steuern lässt es der Bundesrat den Kantonen offen, wie sie die Regelung ausgestalten möchten (Teilbesteuerung nur für massgebliche Beteiligungen oder für alle Dividendenausschüttungen). Die FDK hat die Teilbesteuerung von sämtlichen Dividendenausschüttungen immer klar abgelehnt mit dem Hinweis, dass es sich dabei um eine Giesskannenmassnahme handelt, die nicht den eigentlichen Unternehmen zugute kommt. Der vom Bundesrat für die Kantone vorgesehene Handlungsspielraum ist im Übrigen faktisch und politisch kaum gegeben. Auch würden bei einem Auseinanderklaffen von Bundeslösung und kantonaler Lösung zusätzliche administrative Aufwändungen entstehen. Es gäbe zwei Bemessungsgrundlagen für die Bundessteuer und die kantonale Steuer. Ein solcher Dualismus wäre ineffizient und würde zusätzliche Veranlagungskapazitäten erforderlich machen. Dies aber widerspricht dem Ruf nach schlanker Verwaltung.

#### **Erleichterungen bei der Familienbesteuerung**

##### *Ersatzlösung für die im Mai 2004 abgelehnte Vorlage*

Anlässlich der Volksabstimmung zum Steuerpaket hat die Finanzdirektorenkonferenz klar zum Ausdruck gebracht, dass für sie Entlastungen für die Familien an sich dringlich sind. Die FDK tritt nach wie vor dafür ein, dass bei der direkten Bundessteuer möglichst rasch der seit

mehr als 20 Jahren dauernde verfassungswidrige Zustand der rechtsungleichen Besteuerung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren aufgehoben wird. Zudem sollen besondere Familienlasten steuerlich generell etwas erleichtert werden.

Als kurzfristig prioritäre Massnahmen sind nach Auffassung der FDK anzustreben:

- Erhöhung des Verheiratetenabzugs bei der direkten Bundessteuer; allenfalls Übergang zu einem Doppeltarif;
- Erhöhung der Kinderabzüge;
- Einführung eines Alleinerziehendenabzugs;
- Einführung eines Kinderbetreuungsabzugs.

Die FDK erwartet, dass die Entlastungen für die Familien bei der direkten Bundessteuer gleichzeitig mit der Unternehmenssteuerreform angegangen werden. Steuerliche Verbesserungen für die Familien dürfen nicht durch grundlegende Überprüfungen, etwa in Richtung Individualbesteuerung, zeitlich so stark verzögert werden, dass solche für die Familien letztlich auf unabsehbare Zeit blockiert bleiben.

### **Kenntnisnahme vom Bericht Individualbesteuerung**

Im Bericht Individualbesteuerung werden drei Varianten als mögliche Modelle beschrieben:

- Die konsequente Individualbesteuerung mit Zuordnung nach den zivilrechtlichen Verhältnissen;
- die Individualbesteuerung mit teilweiser pauschaler Zuordnung;
- das Veranlagungswahlrecht für Ehepaare.

Die Einführung einer allgemeinen konsequenten Individualbesteuerung liesse sich nur dann umsetzen, wenn gleichzeitig das schweizerische Sozialsystem in wesentlichen Teilen geändert würde. Anstelle von steuerlichen Abzügen für Mehrpersonenhaushalte, Kinder in Ausbildung usw. müsste ein Zulagensystem eingeführt werden. Eine derartige Umstellung des gesamten Steuerrechtssystems und eines grossen Teils des Sozialrechtssystems braucht indessen eine sehr lange Vorbereitungszeit.

### **EP 04; Mitwirkung der FDK**

Die Kantone hatten die Möglichkeit, in einem vorgezogenen Konsultationsverfahren zum Entwurf des Entlastungsprogramms 04 des Bundes (EP 04) Stellung zu nehmen.

In der Vorbereitung der schriftlichen Stellungnahme der Kantone zum EP 04 haben KdK und FDK eng zusammengearbeitet. In dieser Stellungnahme wurde unter anderem festgehalten, dass man sich bewusst ist, dass das EP 04 nicht ohne direkte und indirekte Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sein wird. Nicht einverstanden erklärte man sich indessen mit reinen Lastenabwälzungen, mit Mehrbelastungen ohne jegliche Handlungsspielräume für die Kantone und mit Massnahmen, die mit der NFA nicht kompatibel sind oder NFA-Massnahmen zu Lasten der Kantone vorwegnehmen. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass das EP 04 nicht in erster Linie aufgrund des Umfangs der direkten Auswirkungen auf die Kantone problematisch ist, sondern aufgrund der Ausgestaltung verschiedener Massnahmen und deren Verteilungswirkung auf die Kantone.

Der Ständerat hat in der Märzsession 2005 im Sinne der Anträge seiner Vorbereitungscommission und damit auch im Sinne der Kantone entschieden. Der Entscheid des Nationalrates steht aus.

## **NFA; Erstes Paket**

Am 28. November 2004 wurde die NFA von den Stimmberechtigten mit Grossem Mehr gutgeheissen. Damit fand eine sich über mehrere Jahre erstreckende intensive Arbeit von Bund und Kantonen ihren vorläufigen Abschluss.

Über die Ausführungserlasse, welche in 13 Projektgruppen erarbeitet worden waren, wurde bereits Ende September 2004 eine Vernehmlassung eröffnet. Die Projektgruppen waren paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone besetzt. Die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung soll im September 2005 vom Bundesrat verabschiedet werden.

Wichtig ist, dass die Kantone die zur Umsetzung der NFA in allen Kantonen und speziell auch auf ihrem Gebiet notwendigen Vorkehrungen rechtzeitig treffen. Dazu gehört, dass die Daten für die für alle Kantone zu erstellende Steuerstatistik beigebracht werden, aber auch dass, wo notwendig, Rechtserlasse und Strukturen auf kantonaler Ebene angepasst werden.

Am Zeitpunkt der Umsetzung der NFA, wie er in Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom November 2004 kommuniziert wurde - 1. Januar 2008 -, soll festgehalten werden.

## **Goldreserven der SNB**

Nach langem Hin und Her kommt es im laufenden Jahr 2005 zur Ausschüttung des Erlöses aus dem Verkauf der für Währungszwecke nicht mehr benötigten Goldreserven. Die beharrliche Arbeit von KdK und FDK zeigt damit, nicht zuletzt auch dank der aktiven Unterstützung verschiedener Mitglieder des Ständerates, Erfolg.

Ab Ende Mai werden den Kantonen über einen Zeitraum von 10 Wochen insgesamt 14 Mia. Franken überwiesen. Der Anteil, der jedem einzelnen Kanton zusteht, berechnet sich aufgrund der Einwohnerzahl und der Finanzkraft Ende 2004.

Nicht ausgeschlossen werden kann, dass zur Aufstockung der Währungsreserven in den kommenden Jahren vermehrt Gewinne in die Reserven überführt werden müssen. Das wird dazu führen, dass die bisherige ordentliche Ausschüttung von 2,5 Mia. Franken (davon 2/3 an die Kantone) in Frage gestellt wird. Mittelfristig ist mit einer Reduktion der Ausschüttungen der Nationalbank zu rechnen.

## **KVG/Prämienverbilligung**

Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten in einer überarbeiteten Vorlage erneut die Verankerung eines Sozialziels beantragt. Die Kantone haben wegen der unabsehbaren finanziellen Folgen darauf hingewirkt, dass eine Variante mit einem vom Bund definierten Sozialziel für die Prämienverbilligung abgelehnt wurde.

Die FDK hat immer betont, dass die Kantone diesbezüglich zuständig bleiben müssten und dass sie die Einkommensabstufungen in Bezug auf die unteren und mittleren Einkommen vorzunehmen hätten. Schliesslich wurde auch verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Schere zwischen Prämien und Mitteln des Bundes für die Prämienverbilligung mehr und mehr auseinander geht. Mit der vom Parlament nun beschlossenen Lösung - Halbierung der Krankenkassenprämien für Kinder und Jugendliche in Ausbildung für Personen in unteren und mittleren Einkommensklassen - wurde den Bedenken der Kantone zum Teil Rechnung getragen.

Zusammen mit der GDK hat die FDK im Weiteren verschiedene Stellungnahmen zu Teilrevisionen des KVG abgegeben, so zur Pflegefinanzierung und zur Angebotssteuerung.

### **Bericht über den Vollzug der Steuerharmonisierung in den Kantonen**

Der Bericht zeigt auf, dass man sich in den letzten Jahren in zunehmendem Mass in einzelnen Kantonen bei der Regelung gewisser Sachverhalte über die Bestimmungen des StHG hinwegsetzte. Zunehmende Entharmonisierungstendenzen wurden vor allem im Bereich der Unternehmensbesteuerung festgestellt. Im Hinblick auf den für die Umsetzung der NFA zu bestimmenden Ressourcenausgleich kommt solchem Verhalten eine neue, besondere Bedeutung zu.

Der Bericht über den Vollzug der Steuerharmonisierung in den Kantonen enthält diverse Empfehlungen und Sanktionsmechanismen, die zur Anwendung gelangen sollen, wenn Verstösse gegen das StHG festgestellt werden. Die FDK hat sich mit grossem Mehr für die entsprechenden Grundsätze und Sanktionsmöglichkeiten ausgesprochen.

### **Neuer Lohnausweis**

Seit Jahren fordert die Wirtschaft einen einheitlichen Lohnausweis, der in allen Kantonen verwendet werden kann und zudem ein Ausfüllen mit elektronischen Hilfsmitteln erlaubt. Die Steuerbehörden haben dieses Anliegen aufgenommen und im Rahmen der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) ein für die ganze Schweiz einheitliches Formular ausgearbeitet.

Verschiedene Studien haben aufgezeigt, dass die Lohnverhältnisse in der Schweiz in den letzten Jahren starke Änderungen erfahren haben. Vermehrt sind neben den klassischen Lohnzahlungen und bekannten Naturalleistungen für Kost und Logis sogenannte fringe benefits eingeführt worden, deren Deklaration und Besteuerung mit den alten Lohnausweisformularen nicht einheitlich erfolgten. Die Realität der Lohnzahlungen entspricht somit in verschiedenen Fällen nicht mehr den im Lohnausweis deklarierten Leistungen. Es war daher auch aus Sicht der FDK angezeigt, dass bei der Erarbeitung des neuen Formulars auch die Frage des Inhalts geprüft wird. Die zuständige Arbeitsgruppe der SSK hat in verschiedenen Phasen eine neue Wegleitung erarbeitet, die Klarheit über all die bisher nur rudimentär beschriebenen Lohnnebenleistungen bringen soll. Verschiedene Differenzen mussten und konnten mit Vertretern der Wirtschaft bereinigt werden.

Der Vorstand der FDK hat die Arbeiten der SSK begleitet und mit einer Delegation an einer Aussprache mit der Wirtschaft teilgenommen. Aus Sicht des Vorstands entsprechen die nun vorliegenden Ergebnisse den gesetzlichen Vorgaben. In einzelnen Punkten sind sie relativ grosszügig ausgefallen, was aber im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit des Verfahrens noch akzeptiert werden kann. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, Herr Bundesrat Merz, hat an einer gemeinsamen Bereinigungssitzung im November 2004, an welcher nur noch punktuelle Änderungen vorgenommen wurden, die Ergebnisse unterstützt.

Mit dem NLA wird kein neues Recht geschaffen, sondern geltendes Recht angewendet bzw. die Anwendung des geltenden Rechts konsequenter durchgesetzt. Der Vorstand der FDK unterstützt die Einführung des NLA auf Beginn des kommenden Jahres. Mit den neuen Vorschriften zum Ausfüllen des NLA kann eine gesetzeskonforme und rechtsgleiche Besteuerung erreicht werden.

## **Weiterentwicklung des Rechnungswesens des Bundes und der Kantone**

Die FDK hat zum NRM des Bundes, das sich weitgehend an das HRM der Kantone anlehnt und eine gewisse Erweiterung in Richtung Kapitalflussrechnung und internationale Rechnungslegungsnormen aufweist, detailliert Stellung genommen.

Vor rund 1 ½ Jahren hat die FDK eine eigene Projektorganisation eingesetzt, welche das HRM weiterentwickelt. Dies geschieht in enger Zusammenarbeit mit den für das NRM des Bundes zuständigen Personen. Die für das kantonale Projekt Verantwortlichen werden im Verlaufe des Jahres 2006 einen Bericht abliefern.

## **Öffentliches Beschaffungswesen**

Die FDK hat sich im Gegensatz zur BPUK für eine Teilvereinheitlichung des öffentlichen Beschaffungswesens durch ein Bundesgesetz ausgesprochen. Wie in anderen staatlichen Aufgabenbereichen erscheint es auch hier für den Wirtschaftsraum Schweiz sinnvoll, zu einer gewissen Einheitlichkeit der Regelungen zu kommen. Der Vorstand der FDK anerkennt indessen, dass dieses Ziel, mindestens zum Teil, auch über eine interkantonale Vereinbarung erreicht werden könnte. Abgelehnt wird in jedem Fall eine umfassende Legiferierungskompetenz des Bundes in dieser Materie.

Die BPUK, die VDK und die FDK haben sich dahin geeinigt, dass in Zukunft die BPUK als Verhandlungspartner des Bundes auftritt. Die BPUK wird für die Koordination, Information und für den Einbezug der Anliegen aller Direktorenkonferenzen besorgt sein. Sie wird auch allfällig differierende Meinungen aufzeigen.

## **Harmonisierung der Familienzulagen**

Der Vorstand der FDK hat sich mit dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) auseinandergesetzt und sich auch von Vertretern zweier Ausgleichskassen informieren lassen.

An einer Sitzung einer Vertretung der FDK mit der in dieser Sache federführenden SODK wurde von Seiten der FDK festgehalten, dass eine formelle Harmonisierung der Familienzulagen auf Bundesebene unterstützt werde, dass aber die Festlegung der Beträge in der Kompetenz der Kantone bleiben müsse und daher auf eine Festlegung von Mindestansätzen im Bundesgesetz zu verzichten sei.

Diskutiert wurde mit einer Vertretung der SODK auch über mögliche Stossrichtungen in der Familienpolitik und über steuerliche Massnahmen zur Entlastung der Familien.

## **Ausblick**

Im kommenden Jahr werden wir uns in der Finanzdirektorenkonferenz unter anderem und schwergewichtig zu befassen haben mit der Umsetzung der NFA, der Unternehmenssteuerreform II, Reformen bei der Familienbesteuerung und mit der Weiterentwicklung des Rechnungswesens von Bund und Kantonen. Zusammen mit den anderen Direktorenkonferenzen und der KdK wird im Weiteren festzulegen sein, welche Rolle den einzelnen Konferenzen mit Bezug auf Sachgeschäfte des Bundes zukommt. In diesem Zusammenhang ist auch die Mitwirkung auf Bundesebene zu klären.

## Dank

Ein herzliches Dankeschön geht zunächst einmal an den Vizepräsidenten der FDK, Christian Wanner. Wir haben gemeinsam an zahlreichen Sitzungen teilgenommen. Auch ist er verschiedentlich eingesprungen, wenn ich aus terminlichen Gründen verhindert war. Bei all diesen Gelegenheiten hat Christian Wanner mit grossem Engagement die Haltung der FDK vertreten und mich tatkräftig unterstützt.

Herzlichen Dank meiner Kollegin und meinen Kollegen im Vorstand für die grosse Unterstützung und die äusserst konstruktive und sehr kollegiale Zusammenarbeit. Zwei unserer Kollegen, Wilhelm Schnyder, VS, und Christian Huber, ZH, sind leider auf Ende des Berichtsjahres als Mitglied ihrer Kantonsregierung und damit auch aus dem Vorstand der FDK zurückgetreten. Sie haben mit ihrer klaren Haltung, ihren klaren Positionsbezügen und ihrer konsequenten Art viel dazu beigetragen, dass die Stellungnahmen unserer Konferenz zu bestimmten Sachfragen in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden.

Vielen Dank allen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren für ihr grosses Engagement, ihre Offenheit und ihr kritisch-konstruktives Mitwirken in der Konferenz.

Besten Dank auch den Mitarbeitenden in den kantonalen Finanz- und Steuerverwaltungen und besonders auch dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Herrn Bundesrat Hans-Rudolf Merz, und seinen Mitarbeitenden für die gute Zusammenarbeit und die Unterstützung.

Ein besonderer Dank gilt dem Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle, Professor Dr. Ulrich Cavelti. Sowohl für die Ausarbeitung einer Variante zu den in die Vernehmlassung gegebenen Modellen für eine Unternehmenssteuerreform und für die Skizzierung möglicher kurzfristigen Reformen in der Familienbesteuerung als auch in Zusammenhang mit der Ausschüttung der Goldreserven der SNB hat er innert kürzester Zeit fundierte rechtliche Grundlagen geliefert, auf denen wir unsere Vorschläge und Stellungnahmen aufbauen konnten. Wir sind sehr froh, wenn wir weiterhin auf seine Unterstützung zählen dürfen.

Und schliesslich und nicht zuletzt geht einmal mehr ein ganz herzliches Dankeschön an Kurt Stalder, den Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz, und seine Mitarbeitenden. Sie erbringen sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht eine ausserordentliche Leistung und dies mit einem im Vergleich zu den Sekretariaten anderer Konferenzen sehr kleinen Team.

Chur, April 2005