

stellen Sie fest, dass alle der Überzeugung sind, dass man hier eine gute Lösung gefunden hat.

Das zweite Projekt hier ist jetzt Basel II. Da geht es ebenfalls darum, die Eigenmittelanforderungen und damit eben auch die Solidität der Banken zu verstärken. Hier war – ähnlich wie bei den Versicherungen – am Anfang ein grosser Widerstand spürbar. Das führte dazu, dass man die Zusammenarbeit gesucht und gefunden hat, wie es sich in unserem Land gehört. Die EBK hat dann im Einvernehmen mit den Banken Lösungen entwickelt, die sich jetzt schrittweise und, wie es Herr Stadler gesagt hat, auch stufengerecht realisieren lassen.

Jetzt läuft eine Testphase. In diese Testphase sind 77 Bankinstitute – von den einigen Hundert, die wir in der Schweiz haben – eingebunden. Ich darf Ihnen sagen, dass die ersten Ergebnisse gut, zufriedenstellend sind. Die Banken sagen: Ja, wir glauben, dass Basel II eine Verstärkung der Sicherheit, der Solidität unserer Bilanzen bringt. In diesem Zusammenhang gibt es natürlich gewisse höhere Eigenmittelanforderungen. Aber man muss sehen, wo dies so ist: Sie sind in erster Linie nicht beim Kreditgeschäft mit KMU zu suchen, sondern dort, wo im Bankengeschäft eben auch grössere Risiken eingegangen werden, insbesondere in der Vermögensverwaltung, insbesondere im Handel und insbesondere in der Anlageberatung. In diesen Bereichen werden die Standards etwas nach oben geschraubt. In anderen Bereichen geht es weitaus einfacher zu und her. Wir planen derzeit, Basel II einzuführen. Es ist Sache der EBK, dieses System dann zu begleiten.

Abschliessend mache ich einen Hinweis auf das dritte Projekt in Zusammenhang mit der Aufsicht über unsere Finanzmärkte: das Bundesgesetz über die Finanzmarktaufsicht (Finmag). Der Bundesrat hat dieses Projekt ins Parlament geleitet, die nationalrätliche WAK wird sich nächste Woche zum zweiten Mal damit befassen. Das Projekt Finmag wird dann die Anstrengungen bei der Aufsicht über unsere Finanzmärkte sowohl organisatorisch wie auch inhaltlich zusammenfassen, konzentrieren und zum Teil auch neu gestalten, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass wir in Bezug auf die Beaufsichtigung der Finanzmärkte auch international an der Spitze bleiben. Daran muss uns angesichts der Wichtigkeit des Finanzplatzes Schweiz sehr viel gelegen sein. In diesem Zusammenhang bin ich dankbar für die Anstrengungen, die gemacht wurden: bei den Versicherungen, bei den Banken. In diesem Zusammenhang – jetzt komme ich auf das Votum von Herrn Stadler zurück – freue ich mich ganz besonders, dass hier ein Praktiker bestätigt, dass der Weg, den wir eingeschlagen haben, sich als der richtige erweist. Ich bin der Überzeugung, dass er auch am Ende der richtige sein wird.

*Angenommen – Adopté*

## 05.3813

### **Motion Frick Bruno.**

#### **Weisungen**

#### **der Mehrwertsteuerbehörden.**

#### **Genehmigung durch den Chef EFD**

### **Motion Frick Bruno.**

#### **Instructions des autorités chargées**

#### **de percevoir la TVA. Feu vert**

#### **à donner par le chef du DFF**

*Einreichungsdatum 14.12.05*

*Date de dépôt 14.12.05*

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.06

**Frick Bruno (C, SZ):** Ich halte an der Motion fest.

Beginnen möchte ich mit einer Vorbemerkung: Herr Bundesrat Merz, ich anerkenne Ihre Bemühungen, das Steuerklima zwischen Verwaltung, Bürgern und Unternehmen zu verbessern; ich anerkenne Ihr Bemühen, sachliche Verbesserungen bei der Mehrwertsteuer zu bewirken. Auch Ihre Bestrebungen für die Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes sind richtig. Ich hatte verschiedentlich direkten Kontakt mit Ihnen und darf hier ausdrücklich wiederholen, dass diese Verbesserungen wirkungsvoll sind und dass die Ziele, die Sie anstreben, gut sind. Wir schätzen dies und wünschen Ihnen bei der Umsetzung Erfolg.

Doch es geht hier um einen Mangel im Steuersystem, den wir beseitigen wollen. Artikel 52 des Mehrwertsteuergesetzes legt fest, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung die Steuer erhebt, und weiter heisst es: «Diese erlässt alle hiezu erforderlichen Weisungen und Entscheide, deren Erlass nicht ausdrücklich einer andern Behörde vorbehalten ist.» Alle Kompetenzen liegen bei der Steuerverwaltung. Aber wo es um Weisungen, Richtlinien geht, sind diese sehr oft nicht technischer Natur. In der Praxis haben sie sehr weitgehend den Charakter von Rechtssätzen. Recht ist durch politische Behörden zu setzen – und nicht durch die Verwaltung. Die politische Behörde muss verantwortlich zeichnen, nicht die Steuerverwaltung.

Der Bundesrat erwähnt in seiner Stellungnahme, dass nebst der Steuerverwaltung ja weitere, verschiedene Stellen involviert seien, nämlich die Regulierungsfolgenabschätzung – nur schon der Begriff macht stutzig –, dann seien ebenfalls Konsultativorgane involviert. Das mag richtig sein, aber diese verschiedenen Köche können das Menu nicht entscheiden, sie können Hilfsdienste leisten. Die politischen Entscheide müssen von politischen Behörden getroffen bzw. genehmigt werden.

Herr Bundesrat Merz, aus der Motion spricht auch ein Vertrauen gegenüber Ihnen als politischem Chef des Departementes. Die Weisungen von allgemeiner Gültigkeit sind von der politischen Behörde, von Ihrer Departementsleitung, zu genehmigen. Wir wünschen diese Genehmigung. Der Systemfehler, wonach alle Rechtsetzung hier durch die Steuerverwaltung zu erfolgen hat, ist sachlich nicht richtig; die Erfahrungen in der Vergangenheit belegen dies.

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Wie gehen wir mit Verwaltungsverordnungen um? Das ist, wenn ich es richtig sehe, das allgemeine Anliegen von Kollege Bruno Frick. Es ist die politische Führung von allgemeinen Anordnungen zur Gesetzesanwendung.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung erlässt sehr viele derartige Weisungen. Das ist indessen sinnvoll, das ist sogar notwendig für die Qualität, für die Rechtssicherheit und für die Rechtsgleichheit. Wir profitieren davon. Es wäre kontraproduktiv, diesen Vorgang abzustellen. Jede Verwaltungsstelle, jeder Verwaltungsvorgesetzte muss seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und seinen unterstellten Instanzen

gegenüber dieses Mittel in der Hand behalten. Die Frage ist: Welche Bedeutung haben solche Weisungen?

Dieses Institut wirft tatsächlich – und da hat der Motionär Recht – Probleme hinsichtlich Rechtsstaat, Demokratie, Föderalismus auf. Es geht um praktische Fragen des Rechtsschutzes, der politischen Kontrolle, der Praktikabilität: Wie informieren wir uns darüber, was an solchen Weisungen besteht? Was ist auf dem Internet, was ist nicht greifbar, wie können wir uns dagegen wehren? Selbstverständlich hat das Departement alle Arbeiten der Steuerverwaltung zu beaufsichtigen, zu kontrollieren, auch die Weisungstätigkeit; das ist sogar ein Herzstück der departmentalen Kontrolle, so nehme ich an. Der Motionär hat Recht, dass er Verbesserungsbedarf sieht, aber ich meine, sein Vorschlag greife viel zu wenig weit, die Genehmigung löse das Problem nicht. Wir haben einen viel weiteren Verbesserungsbedarf bei den Verwaltungsverordnungen und der Abgrenzung zur Rechtsverordnung. Wir sehen es in der Stellungnahme des Bundesrates selbst: Hier bestehen Unsicherheiten.

Ich meine, wir sollten auf eine generelle gesetzliche Regelung der Weisungstätigkeit hinsteuern. Diese ist notwendig, soll sich aber in einem sinnvollen Rahmen bewegen. Das ist letztlich das Ziel. Also meine ich: hier Nein sagen und auf eine grösse Reform hinsteuern.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): On a déjà évoqué ce matin un certain nombre d'interventions qui enfoncent des portes ouvertes, et la motion Frick me semble un exemple particulièrement représentatif de cette catégorie d'interventions qui consistent à demander un luxe de précisions tout à fait inutiles et même choquantes par rapport à l'ordre institutionnel normal que nous connaissons.

Si nous adoptons la motion Frick, cela veut dire que tout acte administratif qui ne serait pas personnellement visé par un conseiller fédéral aurait un fumet d'irrégularité. Il me semble que ça va à l'encontre de la bonne pratique: un conseiller fédéral est responsable des activités de son administration et donc aussi des directives que cette administration signe, même s'il ne le fait pas formellement. Et si un citoyen n'est pas d'accord avec une directive de l'administration, il y a des procédures tout à fait ordinaires qui permettent de remonter à la source et de corriger les affaires.

En soutenant la motion Frick, on donne l'impression que chaque membre du collège doit personnellement suivre et signer les directives de son administration, ce qui est vraiment contraire à une bonne pratique de l'administration. Que le conseiller fédéral soit responsable, ça ne veut pas dire qu'il doit signer les choses personnellement.

Je trouve qu'il y a là un acharnement administratif totalement inutile, et c'est là la raison pour laquelle je vous propose de rejeter la motion Frick.

**Frick** Bruno (C, SZ): Ich benutze die Gelegenheit, um ein wahrscheinliches Missverständnis auszuräumen. Es geht mir in keiner Weise darum, dass allgemein administrative Akte vom Bundesrat zu genehmigen seien. Im Mehrwertsteuergesetz haben wir eine besondere Regelung – sie ist einzigartig –, wonach alle Weisungen, alle Richtlinien nur von der Steuerverwaltung, nicht von einer politischen Behörde erlassen werden. Üblicherweise werden die Vollzugsverordnungen, die Vollzugsanweisungen von politischen Behörden erlassen, oft vom Bundesrat. Hier geht es darum, die Gleichheit herzustellen, dass dort, wo es um eigentliche Rechtsetzung geht, der zuständige Departementschef genehmigt. Er genehmigt die Rechtsetzung, nicht den Verwaltungsakt. Das ist mein Anliegen.

Ich möchte auch – wenn ich das Wort schon habe – Herrn Kollege Pfisterer für die Unterstützung danken. Er sagt, mein Vorschlag gehe noch zu wenig weit. Das mag sein, aber dann ist es richtig, wenn Sie die Motion annehmen und dieses Anliegen bei der nächsten Revision des Mehrwertsteuergesetzes aufnehmen und umsetzen. Ob wir es noch ein bisschen weiter gehend umsetzen können, lasse ich offen. Aber die Stossrichtung ist die richtige. Es braucht deswegen keine eigene Vorlage zum Mehrwertsteuergesetz, sondern

es soll ein Element im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision sein.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich begreife die gewisse Skepsis gegenüber der Motion Frick in Bezug auf die Weisungen der Mehrwertsteuerbehörden und die Genehmigung durch den Chef EFD. Ich habe eine konkrete Frage: Wir wissen ja, wie viele Weisungen es gibt. Hat der Departementsvorsteher Kenntnis von den Weisungen? Weiss es der Departementsvorsteher, wenn eine Weisung erlassen wird?

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Das Anliegen von Herrn Frick ist es, die Entscheidfindung in relevanten steuerlichen Fragen auf der Stufe Departement zu verstärken; das ist seine Absicht. Jetzt ist die Frage, ob man dies mit der Motion erreicht und ob es wünschbar ist, dass man es erreicht.

Grundsätzlich ist die Ausgangslage gegeben. Gemäss dem heutigen Mehrwertsteuergesetz ist es so, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung die Kompetenz hat, die Steuer auf den Umsätzen im Inland zu erheben sowie alle hierfür erforderlichen Weisungen und Entscheide zu erlassen. Was das bedeutet, rein umfangmäßig, habe ich Ihnen einmal physisch gezeigt, als wir die Revision der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung angekündigt haben. Ich habe Ihnen im letzten Herbst, glaube ich, den ganzen Bund an Weisungen und Unterlagen mitgebracht, der sich auf x-tausend Seiten beläuft, welche von der Steuerverwaltung erlassen werden und erlassen werden müssen.

Indem ich sage, dass es sich hier um eine Beige von Tausenden von Seiten handelt, ist eigentlich die Frage von Herrn Wicki schon fast beantwortet. Dort, wo es um Weisungen geht, erfahre ich zwar, dass eine kommt, aber ich werde nicht vernehmlasst. Ich nehme zur Kenntnis, dass man eine Weisung erlässt, habe aber bis jetzt nie Einfluss genommen, und ich habe auch nicht das Recht dazu, Einfluss zu nehmen, denn solche Weisungen sind letztlich auch Meinungsäusserungen der Verwaltung. Es sind Meinungsäusserungen bezüglich der Auslegung von anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Sie haben den Charakter einer Verwaltungsverordnung und bezwecken letztlich eine rechtsgleiche Anwendung des Steuergesetzes. Das ist die Kernaufgabe der Steuerverwaltung. In diesem Sinne besteht eine gewisse Gefahr, wenn man sich mit solchen Weisungen befasst muss, dass man dann auf die Stufe des konkreten Anwendungsfalles gerät. Das ist natürlich problematisch, denn dann werden die Verantwortlichkeiten plötzlich in Grauzonen verschoben, was man verhindern sollte. Der Bundesrat möchte diese Kompetenz jedenfalls nicht jetzt separat durch diese Motion neu regeln, sondern wenn schon, müssten wir den Sachverhalt im Zusammenhang mit der Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes vertieft prüfen, wo wir die Struktur des heutigen Gesetzes als Ganzes ohnehin hinterfragen müssen.

Was die Auswirkungen dieser Weisungen betrifft, so weise ich darauf hin, dass wir doch auch ein Instrument neu einführt haben, das es uns ermöglicht, auf der Stufe der Departementsführung solche Prozesse zu begleiten. Es handelt sich nämlich um die sogenannte Regulierungsfolgenabschätzung. Das ist ein neues Instrument, das die wirtschaftlichen Auswirkungen von Rechtserlassen vor ihrer Verabschiedung analysiert; wir haben im Januar dieses Jahres dieses Instrument im Bundesrat beschlossen. Wir haben den Anwendungsbereich ausdrücklich auch auf die Eidgenössische Steuerverwaltung ausgeweitet. Alle Weisungen, welche mindestens 10 000 Unternehmen betreffen, müssen durch diese Regulierungsfolgenabschätzung, durch diesen Prozess, hindurchgehen; dann muss die wirtschaftliche Auswirkung abgeklärt werden. Das ist ein Teil des Problems, das Herr Frick hier aufwirft.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass die heutige Lösung – die verhindert, dass auf der Stufe der Umsetzung von Gesetzen politische Einflussnahme stattfindet – adäquat ist. Er würde sich aber selbstverständlich einer Prüfung nicht widersetzen, wenn Sie mehrheitlich anders beschliessen wür-

den; er würde das dann aber in die Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes hineingeben.

Die Motion als solche wird aber vom Bundesrat abgelehnt.

**Wicki Franz (C, LU):** Herr Bundesrat Merz, Sie haben erklärt, der Bundesrat habe nicht das Recht, auf eine Weisung Einfluss zu nehmen. Hierzu setze ich ein sehr grosses Fra-gezeichen. Meines Erachtens gehört es zur Führungsfunktion des Departementschefs, auch hier zu wissen, was geht, und allenfalls auch seine Meinung einzubringen. Ich bin gespannt, was man dann später einmal dazu sagt. Die Antwort muss nicht heute gegeben werden. Aber ich muss hier festhalten: Ich bin nicht Ihrer Meinung.

**Merz Hans-Rudolf, Bundesrat:** Nur ein Satz: Die Auswirkungen der Weisungen können in jedem konkreten Anwendungsfall wieder überprüft werden: Damit entfällt der Willkür-verdacht, der jetzt im Raum steht.

#### Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion .... 26 Stimmen  
Dagegen .... 9 Stimmen

06.3084

### Interpellation Saudan Françoise. Mehrwertsteuer und Verzerrung des Wettbewerbs

### Interpellation Saudan Françoise. TVA et distorsion de la concurrence

Einreichungsdatum 22.03.06

Date de dépôt 22.03.06

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.06

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Ich frage die Interpellan-tin an, ob sie von der schriftlichen Antwort des Bundesrates befriedigt ist oder ob sie Diskussion beantragt.

**Saudan Françoise (RL, GE):** Je suis satisfaite de la réponse du Conseil fédéral. Il est vrai que tout le processus de la TVA fait l'objet d'une réflexion. Je suis particulièrement sensible au fait que le Conseil fédéral ait reconnu qu'il pouvait y avoir des distorsions de concurrence.

Je ne demande pas la discussion; je voulais simplement faire état de ce fait.

05.072

### Kollektivanlagengesetz Loi sur les placements collectifs

#### Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 23.09.05 (BBI 2005 6395)  
Message du Conseil fédéral 23.09.05 (FF 2005 5993)  
Nationalrat/Conseil national 07.03.06 (Erstrat – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 08.03.06 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 08.03.06 (Fortsetzung – Suite)  
Ständerat/Conseil des Etats 08.06.06 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 09.06.06 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)  
Nationalrat/Conseil national 09.06.06 (Differenzen – Divergences)  
Ständerat/Conseil des Etats 13.06.06 (Differenzen – Divergences)  
Nationalrat/Conseil national 19.06.06 (Differenzen – Divergences)  
Ständerat/Conseil des Etats 20.06.06 (Differenzen – Divergences)  
Nationalrat/Conseil national 23.06.06 (Schlussabstimmung – Vote final)  
Ständerat/Conseil des Etats 23.06.06 (Schlussabstimmung – Vote final)

### Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux

**Art. 13 Abs. 2 Bst. fbis, Abs. 3; 3. Abschnitt Titel; Art. 18a; 145 Abs. 1 Einleitung, Bst. ebis; 148 Abs. 1 Bst. a**

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 13 al. 2 let. fbis, al. 3; section 3 titre; art. 18a; 145 al. 1 introduction, let. ebis; 148 al. 1 let. a**

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Die Diffe-rencen, die Sie in der dicken Fahne finden und die relativ zahlreich erscheinen, gründen eigentlich alle auf dem letzten nationalrätslichen Entscheid zu Artikel 23 respektive zu Artikel 18a. Wir könnten die übrigen Differenzen der Reihe nach bereinigen, wenn wir darüber entschieden haben. Es hän-gen alle Differenzen damit zusammen. Sind Sie, Herr Prä-sident, damit einverstanden, dass ich zu Artikel 23 respektive zu Artikel 18a spreche?

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Der Rat ist so einverstan-den.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Es geht bei Artikel 18a, Artikel 23 und den daraus folgenden Anpassun-gen um die Vertriebsträger. Der Nationalrat möchte die Ver-triebsträgerbewilligung entsprechend dem geltenden Artikel 22 des Anlagefondsgesetzes weiter der Bewilligung unter-stellen. Dabei handelt es sich um eine Bewilligung, jedoch nicht um eine Aufsicht. Darum ist dieser Beschluss im Stän-derat nicht auf Gegenliebe gestossen. In der Diskussion un-serer WAK ist dann erwähnt worden, dass es bedauernswert ist, eine Bewilligungspflicht in das neue Gesetz aufzuneh-men oder zu übernehmen, wenn auch die Verwaltung und der Bundesrat dagegen sind. Gemäss der Verwaltung ist die Vertriebsträgerbewilligung eine Überregulierung und als Be-willigung ohne Aufsicht eigentlich eine Scheinaufsicht.

Nach kurzer Diskussion hat sich die WAK aus zwei Gründen aber trotzdem dem Nationalrat angeschlossen: Zum einen, weil vor kurzem im Versicherungsaufsichtsgesetz eine ver-gleichbare Bewilligungspflicht eingeführt worden ist; es wäre inkonsistent, in einem Gesetz etwas einzuführen und et-was Vergleichbares im nächsten Gesetz abzulehnen. Zum anderen geschah dies, um diese letzte Differenz zu beseiti-gen und um eine Einigungskonferenz zu vermeiden. Wir sind der Überzeugung, dass diese Differenz an sich nicht ei-ner Einigungskonferenz würdig ist.