

die Mehrwertsteuer eine nochmalige Verschlechterung der Schweizer Situation im internationalen Wettbewerb bedeutet? Welche alternativen Massnahmen zur Kostenentlastung des Bildungsbereichs sind für den Fall der Einführung eines Einheitssatzes geplant?

Womöglich sind Sie nicht imstande, jetzt Ihre Antworten oder Ihre Erläuterungen dazu zu geben. Die Diskussion, in die Sie vorher verwickelt waren, erlaubte es Ihnen vielleicht nicht, mir zu folgen. Ich gebe Ihnen meine Erläuterungen gerne schriftlich mit, damit Sie die Fragen noch beantworten können.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich glaube, gut verstanden zu haben, was die Interpellantin möchte, gilt sie doch in diesem Rat als eine der profiliertesten Bildungspolitikerinnen, die sich seit Jahren immer wieder intensiv um das Bildungswesen und um das Universitätswesen bemüht hat.

Im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuervorlage haben wir drei Modelle in die Vernehmlassung gegeben; sie wird bis zum Sommer dauern, und dann werden Antworten auf solche und andere Fragen zu uns zurückkommen, und wir werden sie dann auswerten.

Was den Bildungssektor betrifft, zunächst Folgendes: Das Modell 1 beinhaltet eine wesentliche Vereinfachung, eine Erhöhung der Rechtssicherheit und eine grössere Kundenanähe mit insgesamt etwa 50 Massnahmen im Zusammenhang mit der Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes. In diesem Modell bleiben die 25 Ausnahmen – Gebiete also, die wie das Bildungswesen von der Steuer unecht befreit sind – unangetastet. Dann gibt es ein zweites Modell, dessen Basis wiederum diese Totalrevision ist, das aber einen Einheitssatz vorsieht. Dort haben Erkenntnisse gezeigt, dass wir 5 von 25 unecht befreiten Ausnahmen beibehalten müssen; Sie finden die Details dazu in der Vernehmlassungsbotschaft. Hier sind als Stichwort die Mieten drin, einfach weil der Mieter den Vorsteuerabzug nicht selber tätigen kann; das ist Sache des Vermieters. Also war es eigentlich eine sozialpolitische Frage, hier unecht befreit zu bleiben. Bei den anderen Bereichen sollen im Falle eines Einheitssatzes keine Ausnahmen gemacht werden, auch nicht beim Bildungsbereich.

Jetzt muss man natürlich wissen, dass heute im Bildungsreich – und zum Teil übrigens auch im Gesundheitswesen – ein sehr grosses Potenzial an Taxes occultes besteht, also an Vorsteuern, die man nicht abziehen kann, die dann aber, wenn man nicht unecht befreit ist, abzugsfähig werden. Damit werden verschiedene Sachverhalte auch anders beurteilt, wie z. B. die Frage, ob man Schulgeld bezahlen muss oder nicht; das hat dann Auswirkungen. Um diese Fragen vertieft anzuschauen, haben wir beschlossen, für die grossen Gebiete, welche heute unecht von der Steuer befreit sind, je ein «fact sheet» herzustellen. Es wird ein solches auch zum Bildungs- und Universitätswesen geben, und dort werden Sie, in Ergänzung zu dem, was wir jetzt schon in der Vernehmlassungsbotschaft haben, vertiefende Antworten auf Ihre Fragen bekommen, zum Teil auch mit Zahlen.

Es führt natürlich zu einem Höchstmass an Vereinfachungen, wenn wir den Einheitssatz haben, das ist klar. Damit würden die Leistungen für die Bildung künftig auch steuerbar – aber nur, sofern sie gegen Entgelt erbracht wurden. Daher kann ich Ihnen sagen: Keine Angst, das öffentliche Bildungswesen ist davon nicht betroffen, weil ja hier in der Regel kein Schulgeld bezahlt wird. Neu steuerpflichtige Schulen können dann die angefallenen Vorsteuern in Abzug bringen, und die heute auf diesen Umsätzen lastende Taxe occulte wird dann auch entsprechend verringert. Also, man muss dann beide Seiten sehen; Sie werden mit den entsprechenden Zahlen beliefert, und Sie können das aus den «fact sheets» ersehen. In der Tat kann sich natürlich eine gewisse Verteuerung einstellen, aber man muss sehen, wo sie dann entsteht und welches auf der anderen Seite, auf der Seite der Bundesbeiträge und der kantonalen finanziellen Leistungen, eben auch wieder die Entschädigungen sind. Das Zurverfügungstellen von Lehrkräften, von Infrastruktur und Ähnlichem soll ja nicht dazu führen, dass an sich von der Steuer

unecht befreite Leistungen dann steuerbar werden, das wollen wir auch nicht. Die Leistungen von öffentlichen, staatlich anerkannten Schulen werden also von der Steuer auch nach diesem Modell ausgenommen bleiben. Voilà, das in aller Kürze.

Vielleicht noch ein Hinweis auf das dritte Modell: Dort wollen wir ebenfalls die Totalrevision als Basis vorschlagen, sehen dann aber zwei Sätze vor. Dann ist die Frage, welche Leistungen und welche Konsumgüter zu welchem dieser beiden Sätze besteuert werden. Das finden Sie auch alles in der Vernehmlassungsbotschaft dargestellt.

Für heute glaube ich die Fragen der Interpellantin beantwortet zu haben.

06.3426

Motion Wicki Franz. Totalrevision des Insiderstrafrechtes

Motion Wicki Franz. Révision totale des dispositions réprimant les délits d'initiés

Einreichungsdatum 18.09.06

Date de dépôt 18.09.06

Ständerat/Conseil des Etats 06.03.07

Präsident (Bieri Peter, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Wicki Franz (C, LU): Der Bundesrat erklärt, er sei mit der in der Motion geäusserten Stossrichtung einverstanden. Er bringt dann aber in seiner Begründung der Ablehnung der Motion Argumente vor, die es rechtfertigen sollen, vorerst zuzuwarten. Er ist der Meinung, es sei nicht opportun, einen Auftrag zu einer Totalrevision bezüglich der Börsendelikte – des Insiderhandels und der Kursmanipulation – entgegenzunehmen. Die Begründung, mit welcher der Bundesrat die Motion ablehnt, ist nicht stichhaltig und auch nicht zielführend.

Ein Punkt in der Begründung ist sicher positiv. Gleichzeitig mit der heute zur Diskussion stehenden Motion zur Totalrevision des Insiderstrafrechtes habe ich am 18. September 2006 eine parlamentarische Initiative mit dem Begehren eingereicht, als erste Massnahme sei die Einschränkung im Insiderstrafrecht in Artikel 161 Ziffer 3 des Strafgesetzbuches aufzuheben. Mit der Botschaft 06.102 vom 8. Dezember 2006 beantragt der Bundesrat, Artikel 161 Ziffer 3 StGB zu streichen. Ich möchte hier betonen, dass diese Vorlage vordringlich ist und dass in diesem Punkt das Vorgehen des Bundesrates richtig ist.

Diese Teilrevision wird der bisher zahnlosen Insiderstrafnorm bestimmt schärfere Zähne geben. Mit dieser punktuellen Korrektur lässt sich die Situation hinsichtlich des Insiderproblems sicher verbessern. Sinnvoll ist es aber auch, die Insiderstrafnormen von Grund auf neu zu formulieren. Dies ist auch die Ansicht der Börse und der Bankkreise, aber auch der Wissenschaft. Sie erklärten, nur so sei es möglich, gegen kursrelevante Vergehen wirksam vorzugehen.

Der Bundesrat erklärt in seiner Stellungnahme zu meiner Motion, die Revision der Artikel 161 und 161bis StGB dürfe nicht isoliert erfolgen, sondern müsse im Rahmen einer umfassenden Analyse der Marktmissbrauchsregeln geprüft werden. Wer meinen Motionstext jedoch genau liest, erkennt, dass die Motion das gleiche Ziel verfolgt; es soll eine umfassende Überprüfung des geltenden Kapitalmarktstrafrechtes erfolgen, um diese Delikte in eine kohärente und nachhaltig griffige Fassung zu bringen.

Ich weise im Motionstext ausdrücklich darauf hin: Die Erkenntnisse der gemischten Arbeitsgruppe, welche mit Ver-

treten der EBK, der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Schweizer Börse SWX besetzt ist, müssten beigezogen werden. Dem Bundesrat ist sicher bekannt, dass diese Arbeitsgruppe sich gerade mit dem Marktmissbrauch auseinandergesetzt hat. Der Bundesrat, der wie erwähnt mit der in der Motion geäusserten Stossrichtung einverstanden ist, will aber vorerst einen verwaltungsinternen Bericht abwarten. Mit diesem Bericht soll geprüft werden, ob überhaupt ein Handlungsbedarf besteht. Ich bin aber der Überzeugung, dass die Revisionsbedürftigkeit bezüglich der Börsendelikte bereits hinlänglich untersucht worden ist. Ich erinnere daran, dass diese Analysearbeit schon vor Jahren im Rahmen einer Expertenkommission unter der Leitung von Regierungsrat Hanspeter Uster geleistet wurde, dies im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren. Ausserdem hat die gemischte Arbeitsgruppe der EBK, der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Schweizer Börse SWX wichtige Grundlagenarbeiten im Bereich der Marktmissbrauchsdelikte geleistet. Der Revisionsbedarf bei den Börsendelikten – Insiderhandel und Kursmanipulation – ist bereits heute ausgewiesen; dies bestätigen die Schweizer Börse, die Schweizerische Bankiervereinigung und auch die Wissenschaft. Insbesondere müssen verschiedene Tatbestandselemente überprüft werden. Ich erwähne sie nur in Stichworten:

1. Zunächst geht es um Unklarheiten betreffend die Definition des Täters.
2. Es ist wichtig, auch die Zuständigkeit und die Zusammenarbeit zwischen Schweizer Börse, EBK und Strafverfolgungsbehörden klar zu formulieren.
3. Nach heutiger Regelung können nur Aktien Tatobjekte sein, welche in der Schweiz börslich oder vorbörslich gehandelt werden. Das ist nicht mehr zeitgemäss. Ein Insider sollte in der Schweiz auch dann bestraft werden können, wenn er über eine Schweizer Bank mit Titeln handelt, die an einer ausländischen Börse kotiert sind, wie dies auch die EU-Richtlinie zum Marktmissbrauch vorsieht.

Sie wissen, dass durch die Internationalität des Kapitals, durch die Zusammenschlüsse der Finanzplätze, durch die Zweitkotierungen der schweizerischen Unternehmungen an ausländischen Börsen und durch die Globalisierung ganz allgemein der Insiderhandel auch künftig einen stark internationalen Charakter haben wird.

Wir müssen zum Ruf unseres Börsen- und Finanzplatzes Schweiz Sorge tragen. Nachdem der Handlungsbedarf und die Notwendigkeit erkannt sind, ist die erforderliche Gesetzesrevision möglichst rasch und umfassend an die Hand zu nehmen. Es ist also nicht mehr verwaltungsintern der Handlungsbedarf abzuklären, sondern die Gesetzesrevision ist in die Wege zu leiten. Allenfalls ist dann der Beizug einer kompetenten Expertenkommission der Weg, der am schnellsten zum Ziel führt.

Ich befürchte, dass mit der Ablehnung der Motion zum Ausdruck gebracht würde, dem Parlament sei es ja egal, ob den Insidern das Handwerk gelegt werden könne oder nicht, es sei dem Parlament auch egal, wie es um den Finanz- und Börsenplatz Schweiz stehe. Das will ich nicht, und das wollen sicher auch Sie nicht. Ich möchte verhindern, dass wir uns hier im Parlament in den kommenden Monaten immer und immer wieder mit bruchstückhaften Revisionen im Bereich der Börsendelikte befassen müssen. Deswegen empfehle ich Ihnen, die Motion anzunehmen und damit zu einem pragmatischen Vorgehen im Bereich einer Revision der Regulierung der Börsendelikte Hand zu bieten.

Schiesser Fritz (RL, GL): Ich wäre Herrn Bundesrat Merz dankbar, wenn er den Zeitplan, der in der Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Februar skizziert wird, näher darlegen würde. Wir sind jetzt im ersten Quartal 2007, und da sollte ja eine von der Eidgenössischen Bankenkommission eingesetzte Arbeitsgruppe gewisse erste Schlussfolgerungen gezogen haben.

Aus der Stellungnahme des Bundesrates sieht man, dass Abklärungen im Gange sind. Ich hätte aber bei einer Ablehnung der Motion – auch wenn das hier in diesem Saal diffe-

renziert erfolgen würde – die gleichen Bedenken, wie sie jetzt auch von Herrn Kollege Wicki geäussert worden sind. Das Signal würde ganz anders verstanden und ausgelegt, nämlich dahingehend, dass nach der kleinen Revision bei Artikel 161 Ziffer 3 des Strafgesetzbuches die Sache ad acta gelegt werden soll. Diesen Eindruck möchte ich unbedingt vermeiden.

Zudem schreibt der Bundesrat in seiner Stellungnahme, dass er sich vorbehalten würde, im Zweitrat den Antrag zu stellen, die Motion in einen Prüfungsauftrag zu ändern. Das muss dem Bundesrat offenbleiben, das ist klar. Zu einem späteren Zeitpunkt wüsste man aufgrund der Abklärungen mehr, sodass man sich dann im Zweitrat allenfalls mit einem Prüfungsauftrag begnügen könnte. Das zu beurteilen ist heute aber noch nicht möglich.

Deshalb bin ich auf einer ähnlichen Linie wie Herr Kollege Wicki. Ich stimme der Motion jetzt einmal zu. Je nachdem, wie diese Abklärungen ausfallen, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme erwähnt, bleibt die Möglichkeit offen, einen Prüfungsauftrag zu erteilen. Damit hätten wir aber ein klares Signal gesetzt: Es soll im Insiderstrafrecht etwas geschehen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Zum Formalen: Ich habe Respekt vor Motionen, denn sie sind verbindliche Aufträge an die Regierung, in einem bestimmten von Ihnen definierten Thema gesetzgeberisch tätig zu werden. Es hat in letzter Zeit verschiedene Auseinandersetzungen zwischen Bundesrat und Parlament über solche Aufträge gegeben. Man hat gesagt: Der Bundesrat macht, was er will, er hält sich nicht an Motionen usw. Ich habe Respekt davor, dass wir vereinbaren, welches die Aufträge sind, und dass man sagen kann: Eine Motion soll dann angenommen werden, wenn man von Anfang an weiss, dass sie so erfüllbar ist, wie die Motionäre es wollen. Das ist einmal der formale Aspekt, und unter diesem wollte ich den Antrag auf Ablehnung verstanden haben, nicht in der Sache, weil Herr Wicki in der Sache Recht hat. Das Thema, das er aufbringt, muss behandelt werden. Das ist ja auch schon geschehen, und zwar unter zwei Aspekten.

Herr Wicki, ich möchte ausdrücklich bestätigen, dass auch dem Bundesrat sehr viel am guten Ruf des Finanzplatzes Schweiz liegt. Es ist einer unserer fünf wichtigsten volkswirtschaftlichen Pfeiler. Es ist ein Gebiet, von dem die Schweiz in hohem Masse lebt. Daher ist es natürlich auch ein hohes Reputationsrisiko, wenn wir zu den Randbedingungen dieses Finanzplatzes nicht Sorge tragen. Dazu haben wir jetzt zwei Geschäfte unterwegs. Das eine ist die Finanzmarktaufsicht. Das Geschäft wird morgen ab acht Uhr vom Nationalrat als Erstrat behandelt. Es sieht eine bedeutende Verbesserung und Straffung der Aufsicht über den Finanzplatz vor. Das andere sind die vierzig Empfehlungen des FATF zur Geldwäscherei, zu denen wir eine Vernehmlassung in Gang hatten, bei der übrigens dieser Insiderartikel auch eingeschlossen war, obschon er durchaus auch separat hätte behandelt werden können. In dieser Vernehmlassung zu den FATF-Vorschlägen sind verschiedene Probleme aufgetaucht. Ich habe mich dann dazu entscheiden müssen, einen Zwischenhalt einzuschalten und verschiedene Aspekte zu vertiefen, insbesondere den Einbezug der Handelsbranchen in die Geldwäschereigesetzgebung. Das ist jetzt in der Endphase, wir werden mit diesen Empfehlungen wieder kommen.

Vorher schon – im Sinne einer Sofortmassnahme – haben wir den Beschluss zu Artikel 161 Ziffer 3 StGB im Bundesrat verabschiedet, das liegt jetzt beim Parlament. Im Sinne einer Sofortmassnahme kann darüber auch legifertiert werden. Bei dieser Gelegenheit haben wir auch gesagt, es müsse geprüft werden – und jetzt kommt der Konnex zur Motion Wicki –, ob nicht eine Totalrevision in diesem Bereich erforderlich sei. Aber ganz sicher sind wir eben auch nicht, weil es nicht so ist, dass hier vonseiten der Banken nur positive Zeichen kommen. Auch die Börse hat noch gar nicht unbedingt eine klare Linie zu erkennen gegeben. Das muss abgeklärt werden. Justament da treffen wir uns natürlich.

Jetzt haben wir zusammen mit der Börse eine interne Arbeitsgruppe beauftragt, diese Vorabklärungen zu treffen; sie werden demnächst vorliegen. Bis Mitte dieses Jahres – 2007 – wird dem Bundesrat ein Aussprachepapier vorgelegt. Aufgrund dieses Aussprachepapiers werden wir das weitere Vorgehen vorschlagen. Mit grösster Wahrscheinlichkeit wird das zu einer Expertenkommission führen, weil hier – wie schon gesagt wurde – eben verschiedene Aspekte zu berücksichtigen sind: Es geht um das Strafrecht, es geht um das Börsenrecht, es geht um das Bankenrecht. Es ist ein äusserst heikles Thema. Wir nehmen an, dass es im Rahmen einer Expertenkommission zu bearbeiten ist und dass dann daraus möglicherweise diese Totalrevision resultiert. Aber heute kann man das noch nicht mit letzter Sicherheit sagen. Das ist der Grund, weshalb wir die Ablehnung der Motion beantragen. Wir tun das nicht aus inhaltlichen Gründen; das ist unterwegs und erkannt. Aber wenn wir dann zum Schluss kommen sollten, dass wir anstelle einer Totalrevision meinetwegen eine Ergänzung von Artikel 161 Ziffer 3 StGB machen könnten, ist diese Motion wieder nicht erfüllt. Dann habe ich einmal mehr ein Problem. Das ist der Grund, weshalb ich gesagt habe: lieber keine Motion, lieber einen Prüfungsauftrag, lieber ein Postulat. Aber bezüglich des Inhaltes werden wir uns in die Richtung bewegen, die Herr Wicki möchte und der wir auch zustimmen können.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion 32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

06.3795

Interpellation Germann Hannes. Aufsicht über die Revisionsstellen. Vermeidung von Doppelspurigkeiten Interpellation Germann Hannes. Surveillance des organismes de révision. Eviter les travaux faisant double emploi

Einreichungsdatum 19.12.06
Date de dépôt 19.12.06

Ständerat/Conseil des Etats 06.03.07

Präsident (Bieri Peter, Präsident): Der Interpellant ist von der schriftlichen Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt. Er beantragt eine ganz kurze Diskussion. – Er hat das Wort.

Germann Hannes (V, SH): Besten Dank für Ihre Antwort, Herr Bundesrat. Die Antwort bestätigt, dass das in der Interpellation aufgegriffene Problem der Koordination zwischen den verschiedenen Aufsichten besteht und bis heute eben nicht befriedigend gelöst ist. Ich bin dem Bundesrat aber dankbar, dass er im Grundsatz gleich denkt, dass nämlich die allgemeinen Zulassungsbedingungen für Revisionsstellen durch die neugeschaffene Revisionsaufsichtsbehörde festzulegen und umzusetzen sind, während die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, sprich EBK und BPV, nur die zusätzlichen, fachspezifischen Anforderungen für die Banken- und Versicherungsrevision zu regeln und zu überprüfen haben, dass also in der Tat und nicht nur auf dem Papier Doppelspurigkeiten in der Aufsicht vermieden werden. Unglücklich – das ist hier ein kleiner Wermutstropfen – bleibt der Zeitplan. Im letzten Dezember hat der abtretende Direktor des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV) noch schnell die Anerkennungsrichtlinie erlassen, die abgestützt auf veraltete Bestimmungen der Eidgenössischen Bankenkommision sehr ins Detail geht und die bis Ende 2007 von

den Betroffenen umzusetzen ist. Zum Beispiel ist eine Zusammenstellung mit dem beruflichen Werdegang und der Ausbildung, sprich Diplome, für alle Mitarbeiter -und nicht nur für die leitenden, welche bei der Prüfung von Versicherungen und Finanzkonglomeraten eingesetzt werden – einzureichen sowie zusätzliche detaillierte Angaben über Verwaltungsräte, Geschäftsleitungsmitglieder usw. Die als Anhang erlassene Checkliste verlangt mehr als vier Seiten detaillierte Informationen über die Revisionsunternehmen und ihre Mitarbeiter, die weitestgehend eben nicht branchenspezifisch sind und eigentlich gegenüber der Revisionsaufsicht zu machen wären. Das sind ganze Bände, was ein grösseres Revisionsunternehmen an Unterlagen für das BPV zusammenstellen muss, und dieselbe Arbeit soll es nicht gleich nochmals in wieder anderer Form für die Revisionsaufsicht machen müssen.

Wenn der Bundesrat schreibt, das BPV und die Revisionsaufsichtsbehörde hätten sich nach dem 31. Dezember 2007 auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen, so muss ich widersprechen: Der Verwaltungsrat und der Direktor der Revisionsaufsichtsbehörde sind gewählt, und nach dem bundesrätlichen Zeitplan muss die Revisionsaufsicht schon im zweiten Halbjahr 2007 operativ sein. Nachdem die Zulassungsfrage selbstverständlich auch für die Revisionsaufsichtsbehörde erste Priorität hat, muss schon jetzt versucht werden, die Arbeiten dieser beiden Behörden zu koordinieren – jetzt und nicht nächstes Jahr! Es muss doch alles dangesetzt werden, dass BPV und Revisionsaufsichtsbehörde rasch zusammenkommen und in den nächsten Monaten die Fragen der notwendigen Unterlagen und Dokumentationen klären.

Es muss seitens der Behörden gelingen, diese Vorgaben so zu liefern, dass dann die Unternehmen die Arbeit nur einmal machen müssen, dass sie zum Beispiel bis Ende Oktober 2007 diese Dossiers gleich beiden Behörden einreichen können. Deklamationen wie «Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden» sind ja schön und recht, sie müssen jetzt aber in die Tat umgesetzt werden. Dieser Tatbeweis, Herr Bundesrat, ist jetzt gefragt.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Dieser Tatbeweis muss sogar von Gesetzes wegen erbracht werden; da kann ich Herrn Germann trösten. Im Entwurf zu Artikel 28 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (Finmag), das morgen im Erstrat behandelt wird, ist diese Koordinationsverpflichtung sogar gesetzlich vorgeschrieben.

Im Übrigen bin ich Ihnen für diese Hinweise dankbar. Ich werde auch den Fristen gebührende Beachtung schenken und dafür sorgen, dass das, was wir jetzt im Finmag beschliessen, in Absprache mit der Revisionsaufsichtsbehörde eben auch gemacht wird. Insofern danke ich für die Ausführungen.