

M. Couchepin, rapporteur: Les propositions de M. Iten sont soutenues par la commission. Elles sont la conséquence de la modification intervenue à l'article 177a relative aux possibilités de recours. Elles n'apportent rien de nouveau dès l'instant où l'on admet la modification de l'article 177a. J'ajouterai encore qu'au sujet de l'article 178, alinéa 1, nous avons créé une divergence avec le Conseil des Etats pour éclaircir un élément de cet article. Se réfère-t-on là à toutes les sentences ou seulement à la sentence arbitrale finale? Se réfère-t-on aussi aux sentences qui sont rendues en cours de procédure? Ce point doit être éclairci.

Le président: La proposition de M. Iten correspond donc à l'avis de la commission. Le Conseil fédéral partage cet avis. Dès lors, cette proposition n'étant pas combattue, nous pouvons considérer qu'elle est admise. Nous sommes arrivés au bout de l'examen de ces divergences. L'objet retourne au Conseil des Etats.

*Angenommen gemäss Antrag Iten
Adopté selon la proposition Iten*

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

86.042

Versicherungsaufsichtsgesetz. Aenderung

Loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance. Révision

Botschaft und Gesetzentwurf vom 27. August 1986 (BBI III, 121)

Message et projet de loi du 27 août 1986 (FF III, 117)

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1987

Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1987

*Antrag der Kommission
Eintreten*

*Proposition de la commission
Entrer en matière*

Bonny, Berichterstatter: Nachdem der Ständerat in der Märzsession 1987 die Gesetzesvorlage ohne Aenderung mit 29 Stimmen einstimmig verabschiedet hat, beantragt Ihnen unsere Kommission mit 15 zu 0 Stimmen ebenfalls ohne Aenderung ein gleiches zu tun. Damit ziehen wir die letzte Konsequenz eines Auftrages, den das Parlament im Dezember 1983 dem Bundesrat erteilt hat. Damals wurden zwei identische Motionen der Herren Ständerat Kündig und Nationalrat Muheim-Luzern erheblich erklärt. Es ist wohl kein Zufall, dass beide Motionäre Kommissionspräsidenten der grossen Gesetzesvorlage über die zweite Säule waren. Die Motionen verlangten, dass Personalvorsorgeeinrichtungen mehrerer privater Arbeitgeber von der Versicherungsaufsicht zu befreien seien, sofern sie der Aufsicht nach BVG – dem Gesetz der zweiten Säule – unterliegen. Die entsprechende Vorlage steht hier zur Behandlung. Gesetzgebung – die zentrale Funktion unseres Parlamentes – besteht nicht nur darin, dass man neue Gesetze erlässt oder Gesetze abändert, sondern auch darin, dass man bestehende Gesetze aufeinander abstimmt und vor allem auch den Vollzug für das Volk und die Betroffenen sinnvoll und vernünftig gestaltet. Es scheint mir, dass dieser Aspekt in der heutigen Zeit, wo man zu Recht auch von Seite des Bundesrates her ab und zu über eine Vollzugskrise spricht, besondere Bedeutung hat. Gerade nur diese beiden letzteren qualitativen Kriterien, Gesetzeskoordination und ver-

nünftiger Vollzug, insbesondere die Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen zwei Gesetzen, stehen bei dieser Vorlage im Vordergrund.

Gemäss Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung unterstehen Privatunternehmen im Bereich des Versicherungswesens der Aufsicht des Bundes. Gestützt darauf wurde bereits 1885 das Bundesgesetz über die Versicherungsaufsicht erlassen, das 1978 völlig revidiert wurde. Die heutige Vorlage führt nun zu einigen kleinen Aenderungen an diesem Gesetz.

Es sei daran erinnert, dass die Versicherungsaufsicht durch das Bundesamt für Privatversicherungswesen ausgeübt wird, während die Aufsicht bei der zweiten Säule dem Bundesamt für Sozialversicherung obliegt. Probleme mussten sich zwangsläufig ergeben, als im Laufe der letzten Jahrzehnte verschiedene Institutionen der Sozialversicherung geschaffen wurden, die durch das öffentliche Recht und nicht – wie bei der Privatversicherung – durch das private Recht geregelt werden. Diese Institutionen des öffentlichen Rechtes unterstehen nicht der Versicherungsaufsicht.

Die heute zu regelnde Materie betrifft das Gebiet der zweiten Säule. Als 1982 das BVG geschaffen wurde, sah man ein besonderes dezentralisiertes Aufsichtssystem vor, das nicht nur einer grossen Zahl von Pensionskassen, sondern auch der paritätischen Mitverwaltung der Versicherten Rechnung trägt, die damit im Sinne einer primären Aufsicht funktionieren können.

Hinsichtlich der Abgrenzung vom VAG (Bundesgesetz über die Versicherungsaufsicht) macht es sich das BVG vielleicht etwas zu einfach, indem es aussagt: «Die Gesetzgebung über die Versicherungsaufsicht bleibt vorbehalten.» Damit werden Abgrenzungen nötig, denn im Ernst lässt sich eine Doppelaufsicht sowohl nach dem einen wie auch nach dem anderen Gesetz nicht vertreten, und genau diese Doppelspurigkeit würde nach Ablauf der Anpassungsfrist eintreten, spätestens ab 1989.

Nach geltendem Recht sind die Pensionskassen der öffentlichen Hand von der Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungswesen ausgenommen und nur der BVG-Aufsicht unterstellt; bei den privaten Arbeitgebern dagegen sind es nur Pensionskassen des einzelnen Arbeitgebers, also die Firmenpensionskassen, sowie die Pensionskassen mehrerer privater Arbeitgeber, die wirtschaftlich oder finanziell eng miteinander verbunden sind, das gemäss Artikel 4 Absatz 1 Litera c des VAG. Damit werden in erster Linie Lösungen im Rahmen einer Holding anvisiert. Diese haben in diesem Sinne keine Probleme. Es ist klar, dass eine solche Lösung zu wenig durchdacht ist.

Sie bedeutet nämlich eine Diskriminierung der Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen von Berufsverbänden und ähnlichen Institutionen, obschon diese in der Regel das kleinere Risiko darstellen als ein Einzelrisiko beispielsweise eines Einzelunternehmens. Diskriminierend ist die geltende Regelung auch für die kleinen und mittleren Betriebe, die ihre zweite Säule vielfach im Rahmen von Verbandspensionskassen regeln. Es darf hier einmal mehr daran erinnert werden, dass nach wie vor – auch nach der letzten Betriebszählung – deutlich über 98 Prozent der Betriebe in der Schweiz Klein- und Mittelbetriebe sind. Diese sind zwar in ihren Branchen wohl ideell, aber, wenn man das geltende Recht prüft, nicht wirtschaftlich und finanziell untereinander verbunden. Solche Kassen bleiben somit sowohl der Versicherungsaufsicht als auch der BVG-, der Zweite-Säulen-Aufsicht, unterstellt.

Das Kernstück der Vorlage ist der neue Artikel 4 Absatz 1 Litera cbis. Danach werden von der Versicherungsaufsicht, also der Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungswesen, ebenfalls ausgenommen: die Personaleinrichtungen von beruflichen oder zwischenberuflichen Verbänden oder ähnlichen Institutionen, wenn diese die Versicherung nur als Nebenaufgabe betreiben und – also kumulative Bedingung – allein ihr Personal, ihre Verbandsmitglieder sowie deren Arbeitnehmer versichern.

Wir haben in der Kommission intensiv über diese Vorlage diskutiert. Ich möchte im folgenden auf einige Resultate

dieser Diskussion in der Kommission, die sich zum Teil an die Diskussion im Ständerat anlehnte, zurückkommen.

Ein erster Punkt: Hier gilt es, ein Missverständnis zu verhindern. Man hat im Zusammenhang mit dieser Vorlage das Wort «Liberalisierung» verwendet. Ich meine, dass es in diesem Zusammenhang nicht sehr zweckentsprechend und zutreffend ist, weil es zum Irrtum führen kann, dass diese Verbandskassen von jeder Aufsicht befreit würden. Dem ist natürlich in keiner Weise so. Tatsache ist, dass diese Verbandskassen selbstverständlich künftig der Aufsicht gemäss BVG (zweite Säule) voll unterstellt bleiben. Sie sind lediglich nicht mehr zusätzlich noch der Privatversicherungsaufsicht unterworfen.

Ein zweiter Punkt: Es ist zu beachten, dass in diesem neuen Artikel 4 Absatz 1 Litera c bis bestimmte Voraussetzungen an diese Nichtunterstellung unter die Versicherungsaufsicht geknüpft werden: einmal die Bedingung, dass die Personalvorsorge nur als Nebenaufgabe betrieben werden darf und kumulativ, also zusätzlich dazu, dass es nur darum geht, das Personal des betreffenden Verbandes, seiner Verbandsmitglieder sowie deren Arbeitnehmer zu versichern. Wenn alle diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, greift zusätzlich noch die Aufsicht des Privatversicherungs-Amtes Platz.

Ein dritter Punkt: Eine gewisse Klärung haben wir in der Kommission insofern vorgenommen, als in diesem neuen Artikel Begriffe vorkommen wie «berufliche Verbände», «zwischenberufliche Verbände» und «ähnliche Institutionen». Ich glaube, es war gut, dass wir uns darüber eingehend aussprechen konnten. Wir sind dabei zu folgenden Definitionen gelangt: Ein beruflicher Verband ist eine Organisation, deren Mitglieder aus einem einzigen Berufsverband stammen; eine zwischenberufliche Organisation ist ein Verband, dessen Mitglieder aus mehreren Berufsständen stammen. Mit dem Begriff «ähnliche Institutionen» will man bewusst eine gewisse Flexibilität schaffen, die auch künftigen Entwicklungen Rechnung tragen kann, und damit verhindern, dass wir in absehbarer Zeit wiederum eine Gesetzesrevision vornehmen müssten. Dieser Begriff gestattet zum Beispiel, dass darunter anerkannte Kassen wie diejenige des Schweizerischen Gemeindeverbandes oder diejenige der bernischen Gemeinden oder regionale und kantonale Kassen subsumiert werden können.

Es hat in der Nationalratskommission – ähnlich wie im Ständerat – auch nicht an einigen, zwar nicht sehr zahlreichen, aber doch kritischen Hinweisen gefehlt. Man wunderte sich zum Teil, dass die beiden Motionen seinerzeit gegen die Opposition des Bundesrates passierten. Ich glaube, das ist nicht mehr unser Bier. Dieser Entscheid ist damals «en connaissance de cause» so gefällt worden.

Es wurden auch Befürchtungen geäußert, dass es wegen der Befreiung von der Versicherungsaufsicht an der nötigen Kontrolle fehlen könnte. Da würde ich meinen, diese Sorge um eine effiziente Kontrolle der Verbandskassen sei ernst zu nehmen. Es gilt aber zu bedenken, dass auch die Verbandskassen weiterhin unter Aufsicht stehen werden, und zwar wie die Pensionskassen der Einzelunternehmen unter derjenigen des BVG, also unter derjenigen der zweiten Säule. Man kann sich auch noch darüber unterhalten, welche Aufsicht die intensivere sei, die Versicherungsaufsicht oder die Zweite-Säule-Aufsicht. Hier möchte ich festhalten, dass die beiden Aufsichten nicht vergleichbar sind. Sie haben auch nicht ganz den gleichen Zweck.

Die VAG-Aufsicht über die privaten Versicherungsgesellschaften hat insofern eine weitergehende Bedeutung, als es den Schutz des einzelnen Versicherten gegenüber der in jeder Hinsicht ausserordentlich starken Stellung der Versicherungsgesellschaft wahrzunehmen gilt. Denken wir beispielsweise nur an die Tarifgestaltung oder an technische Reserven. Das sind Aspekte, die der einzelne Versicherte kaum – es sei denn, er sei Fachmann – selber beurteilen kann.

Die Zweite-Säule-Aufsicht ist demgegenüber breiter angelegt. Vielleicht geht sie etwas weniger in die Tiefe als die Versicherungsaufsicht und hat sich insbesondere darum zu

kümmern, ob die BVG-Bestimmungen der zweiten Säule bezüglich der Leistungen Anwendung finden. Sie trägt der Tatsache gebührend Rechnung, dass bereits vorher paritätische Aufsichtsorgane der Versicherten am Werk sind.

Ich komme damit zum Schluss. Wir erachten von der Kommission aus die Vorlage als ausgewogen und meinen, dass sie ohne Bedenken zu verantworten ist. Insofern hat sie sicher einen wichtigen Vorteil, als eine sich abzeichnende Doppelspurigkeit zwischen beiden Gesetzen damit verhindert wird. Vor allem das Gesetz über die zweite Säule bringt ohnehin schon so viel administrativen Ballast mit sich, dass hier eine Frontbereinigung am Platz ist.

Ich beantrage Ihnen daher im Namen der einstimmigen Kommission Eintreten und Zustimmung zur Vorlage.

M. Darbellay, rapporteur: Les institutions d'assurance privées sont soumises à surveillance selon la loi du 23 juin 1978. Or, le 1er janvier 1985 est entrée en vigueur la loi sur la prévoyance professionnelle qui prévoit, pour toutes les institutions de prévoyance, une autorité de surveillance. A partir de l'entrée en vigueur de cette loi, certaines institutions étaient soumises à une double surveillance. Ce problème n'a pas échappé aux présidents des commissions pour la loi sur la prévoyance professionnelle, MM. Kündig et Muheim, qui ont déposé respectivement au Conseil national et au Conseil des Etats une motion tendant à supprimer cette double surveillance. Ces deux motions ont été acceptées à une très forte majorité et le projet qui vous est soumis aujourd'hui est de nature à répondre aux vœux des deux motionnaires.

La modification concerne essentiellement les institutions d'associations professionnelles ou interprofessionnelles. L'article 4 de la loi actuellement en vigueur prévoit que sont exemptés de la surveillance les institutions d'assurance en faveur du personnel d'un employeur privé, d'un ou de plusieurs employeurs publics, ainsi que de plusieurs employeurs privés – mais il existe une réserve importante – entre lesquels il existe des liens étroits de nature économique ou financière. Ne sont donc pas comprises les institutions d'associations professionnelles ou d'associations interprofessionnelles. Or, nous estimons que dans le cadre du deuxième pilier ces institutions jouent un rôle important et qu'elles devraient pouvoir être dispensées de la surveillance des assurances privées. C'est ainsi que l'article 4 nouveau dirait: «Les institutions d'assurance en faveur du personnel, qui pratiquent l'assurance comme tâche accessoire d'associations professionnelles ou interprofessionnelles ou d'institutions similaires et n'assurent que leur personnel, leurs membres et les travailleurs qu'ils occupent.» Cette version nous paraît intéressante. Elle mettrait ainsi sur le même pied les institutions d'associations professionnelles ou interprofessionnelles et les institutions d'un employeur privé.

En ce qui concerne les institutions d'employeurs publics, il n'y a pas de changement. Elles sont déjà exemptées par la loi actuelle, même si elles assurent d'autres collectivités de droit public ou des institutions chargées de tâches publiques. Il n'y a donc pas lieu de procéder ici à une modification.

La commission a discuté très largement du projet. Certaines appréhensions ont été émises. Je citerai les deux principales. D'abord, on a craint qu'une certaine libéralisation ne s'installe dans le domaine, une ouverture à une concurrence plus large et, ainsi, un certain désordre. Je ne pense pas que cette crainte soit justifiée puisque les associations professionnelles ne peuvent pratiquer l'assurance qu'en faveur de leurs membres et non pas en faveur de n'importe quel travailleur. En outre, on a eu peur que les assurés jouissent d'une moins bonne protection. Cette crainte aussi a pu être dissipée puisque la protection prévue pour les institutions de prévoyance professionnelle est nettement plus large et plus complète que celle prévue pour les assureurs privés, de sorte qu'en tout état de cause les assurés continueront à jouir d'une bonne protection.

Outre cette modification essentielle, l'alinéa 2 de l'article 3 a

été supprimé; il prévoyait la surveillance pour les institutions d'assurance qui garantissent une prestation déterminée en cas de décès et de vie et font couvrir la partie risquée par un tiers. En fait, toutes ces institutions d'assurance sont des associations professionnelles, et par conséquent cet article devenait sans objet. En outre, le rapport de l'autorité de surveillance doit, à l'heure actuelle, attendre, pour être publié, l'approbation du Conseil fédéral. On a jugé que cette approbation n'était pas nécessaire, si bien que l'article 25 est modifié dans le sens d'une simplification. Le rapport de l'autorité de surveillance est maintenu, l'approbation du Conseil fédéral est supprimée.

L'ensemble de ces dispositions a été adopté par le Conseil des Etats sans modification aucune par rapport au projet du Conseil fédéral lors de la session de mars de cette année. La commission du Conseil national, par 15 voix contre zéro et deux abstentions, vous propose également d'accepter ce projet sans modification.

Bundesrätin Kopp: Die Ihnen unterbreitete Vorlage bezweckt in ihrem Kern, für Verbandsvorsorgeeinrichtungen die nach geltender Rechtslage bestehende Doppelaufsicht nach VAG und BVG zu beseitigen. Angesprochen sind also Personalversicherungseinrichtungen mehrerer, in einem Verband zusammengeschlossener und nicht miteinander verbundener privater Arbeitgeber. Gemäss Entwurf sollen diese Verbandsvorsorgeeinrichtungen neu nur noch dem BVG und dessen Aufsicht unterstehen.

Die Vorlage wurde vom Ständerat und von Ihrer Kommission angenommen. Es wurden jedoch auch Bedenken dagegen geäussert in dem Sinne, dass der Schutz der Versicherten durch die Befreiung der fraglichen Personalversicherungseinrichtungen von der VAG-Aufsicht und die ausschliessliche Unterstellung unter die BVG-Aufsicht abgeschwächt werde. Der Bundesrat hat Verständnis für diese Bedenken, hat er doch selbst seinerzeit, bei der Behandlung der Motionen im Parlament, auch mit dieser Begründung die Motionen zur Ablehnung empfohlen. Mit der deutlichen Annahme der Motionen wurde aber dem Bundesrat ein klarer Auftrag für eine Revision des VAG erteilt, den er zu erfüllen hatte. Der Bundesrat ist heute überzeugt, dass er mit seinem Entwurf eine optimale Abgrenzung zwischen der VAG- und der BVG-Aufsicht gefunden hat und dass die BVG-Aufsicht für die neu von der VAG-Aufsicht zu befreienden Verbandsvorsorgeeinrichtungen genügt, um den Schutz der Versicherten zu gewährleisten.

Bei der Beantwortung der Frage, auf welche Versicherungseinrichtungen das VAG angewendet bzw. wie die Grenzziehung zwischen der Aufsicht nach VAG und jener nach BVG vorgenommen werden soll, gilt es zu berücksichtigen, dass zwei verschiedene Verfassungsgrundlagen für die Gesetzgebung über das Versicherungswesen bestehen.

Einerseits figuriert Artikel 34 Absatz 2 in der Verfassung, der die Grundlage für die Aufsicht nach VAG bildet. Gestützt auf diese Bestimmung hat sich der Gesetzgeber bei der Versicherungsaufsicht für das System der materiellen Staatsaufsicht entschieden und diese im Versicherungsaufsichtsgesetz verankert.

Der Bundesrat vertrat damals in der Botschaft zum VAG, gestützt auf eingeholte Gutachten von Staatsrechtlern, die Auffassung, Artikel 34 Absatz 2 BV beinhalte eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, eine Aufsicht über sämtliche privaten Institutionen auf dem Gebiet des Versicherungswesens zu schaffen. Dass sich die Versicherungsaufsicht jedoch dennoch nicht auf sämtliche privaten Versicherungseinrichtungen erstreckt, indem bestimmte Versicherungseinrichtungen von der VAG-Aufsicht befreit sind, liegt – ausser in dem bei gewissen Versicherungseinrichtungen fehlenden Schutzbedürfnis – in der Tatsache begründet, dass zusätzlich zum erwähnten Artikel 34 Absatz 2 BV auch Artikel 34quater BV besteht, der die Grundlage für die Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge bildet, die wiederum eine Aufsicht über die entsprechenden Vorsorgeeinrichtungen vorsieht.

Entsprechend dieser von Artikel 34 Absatz 2 BV abweichenden

Regelung für die berufliche Vorsorge ist die im vorliegenden Entwurf getroffene Abgrenzung, nach der die Personalversicherungseinrichtungen der beruflichen Vorsorge ausschliesslich der Aufsicht nach BVG unterstellt werden, folgerichtig. Mit der Abgrenzung der Aufsichtspflicht gemäss Entwurf wird eine wettbewerbsneutrale Regelung geschaffen, indem Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen im Bereich der beruflichen Vorsorge auftretenden privaten Versicherungseinrichtungen beseitigt und gleiche Vorsorgeeinrichtungen rechtsgleich behandelt werden.

Die aufsichtsrechtliche Gleichstellung der Verbandsvorsorgeeinrichtungen mit den Personalversicherungseinrichtungen eines einzelnen privaten Arbeitgebers rechtfertigt sich deshalb, weil alle diese Einrichtungen die berufliche Vorsorge für das Personal der ihnen angeschlossenen Arbeitgeber betreiben. Es ist nicht einzusehen, weshalb eine autonome Pensionskasse eines einzelnen Arbeitgebers von der VAG-Aufsicht befreit sein soll, während dies nicht der Fall sein soll, wenn mehrere solcher einzelner Arbeitgeber, meist kleinere oder mittlere Betriebe, sich zusammenschliessen, um die Personalvorsorge gemeinsam durchzuführen.

Die Verwirklichung des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung durch den Entwurf zeigt sich auch mit Bezug auf die vorgesehene aufsichtsrechtliche Behandlung der Zweckverbandsversicherungseinrichtungen. Diese Einrichtungen werden von Verbänden oder ähnlichen Institutionen errichtet, deren ausschliesslicher Zweck der Betrieb von Versicherungsgeschäften ist und die einem unbeschränkten Kreis von Arbeitgebern offenstehen. Sie kommen somit in ihrer Struktur den Versicherungsgesellschaften gleich und werden deshalb aufsichtsrechtlich wie diese behandelt, d. h. sie verbleiben auch nach Annahme des vorliegenden Entwurfs unter VAG-Aufsicht.

Im weiteren wird durch die vom Entwurf vorgenommene Abgrenzung erreicht, dass die gewachsene Struktur der Verbandsversicherungseinrichtungen wegen ihrer alleinigen Unterstellung unter die BVG-Aufsicht erhalten bleiben kann. Die Erfüllung der Anforderungen der Versicherungsaufsichtsgesetzgebung, insbesondere in finanzieller Hinsicht, hätte nämlich für viele Verbandsvorsorgeeinrichtungen eine tiefgreifende Neustrukturierung bedeutet, so dass ihr Fortbestand – und somit auch die Durchführung der beruflichen Vorsorge durch diese Einrichtungen – erheblich gefährdet gewesen wäre.

Eine weitere bedeutsame Auswirkung des Entwurfs liegt in der Erhöhung der Rechtssicherheit, die mit der neuen Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht erreicht wird, indem die Vorsorgeeinrichtungen sich nicht mehr kumulativ der VAG- und der BVG-Aufsicht unterziehen müssen, sondern nur noch alternativ entweder der VAG- oder der BVG-Gesetzgebung unterstehen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Entwurf nach Ansicht des Bundesrates nicht nur die Motionen optimal erfüllt, sondern auch eine Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht trifft, die unter den Gesichtspunkten der Verfassungsmässigkeit, der Wettbewerbsneutralität und der Rechtsgleichheit als ausgewogen betrachtet werden kann. Ich bitte Sie daher, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I bis III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I à III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

86.316

Für Annahme des Gesetzentwurfes 102 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Interpellation Oester

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**Aufenthalts- bzw.
Niederlassungsbewilligung und Besteuerung.
Vergünstigungen an Ausländer
Droit de séjour ou d'établissement
et fiscalité. Passe-droits accordés à certains
étrangers**

85.925

**Interpellation Fischer-Häggligen
Kirchenasyl
Asile offert par les Eglises**

Siehe Jahrgang 1986, Seite 1004 – Voir année 1986, page 1004

Siehe Jahrgang 1985, Seite 2266 – Voir année 1985, page 2266

Diskussion – Discussion

Diskussion – Discussion

Fischer-Häggligen: Es ist schon ziemlich lange her, dass ich diese Interpellation eingereicht habe und wir die Antwort des Bundesrates erhalten haben. Ich habe mit Interesse von den Ausführungen des Bundesrates in den schriftlichen Erläuterungen Kenntnis genommen und festgestellt, dass der Bundesrat die Meinung teilt, im schweizerischen Recht und im schweizerischen Staat sei kein Platz für das Kirchenasyl. Wenn immer wieder in den Zeitungen und auch von Anhängern dieses Kirchenasyls auf die von der Kirche in früheren Zeiten gewährten Asyle hingewiesen wird, muss festgehalten werden, dass wir heute in einem ganz anderen Umfeld leben. Wir leben in einem Rechtsstaat, in welchem jeder Bürger das Recht hat, legal in einem vorgeschriebenen Verfahren gegen Entscheidungen anzutreten, die ihm nicht richtig erscheinen. Die Frage der Zumutbarkeit der Rückschaffung wird in jedem Fall seriös abgeklärt. In einem Land wie dem unseren ist überhaupt kein Platz für das Kirchenasyl. Man äussert sich – und davon ist Kenntnis zu nehmen – denn auch in letzter Zeit in Verlautbarungen der Kirche etwas differenzierter als am Anfang der ganzen Diskussion. An und für sich hätte man am Anfang, als dieses Thema aktuell wurde, klarere Aussagen machen sollen, und die Behörden hätten einschreiten müssen, bevor von gewissen Seiten Klagen eingereicht wurden und die Verfahren erst aufgrund dieser Klagen durchgeführt wurden. Ich bin der Auffassung, dass das widerrechtliche Beherbergen von ausgewiesenen Asylbewerbern nach unserem Gesetz eindeutig geahndet werden soll und wir auch in diesem Fall nicht das Ganze auf sich beruhen lassen dürfen – mit der Begründung, es sei nicht angebracht, gegen Leute, die vielleicht aus guten Gründen illegal handeln, ein rechtliches Verfahren einzuleiten.

Ich kann mich im grossen und ganzen mit der Antwort des Bundesrates befriedigt erklären, insbesondere auch weil seit der Einreichung der Interpellation von Frau Bundesrätin Kopp immer wieder klare Aussagen zum Kirchenasyl gemacht wurden.

Bundesrätin Kopp: Nachdem ich schon verschiedene Male zu Fragen des Kirchenasyls Stellung genommen habe und sich zudem der Interpellant von der Antwort des Bundesrates befriedigt erklärt hat, verzichte ich auf weitere Ausführungen.

Oester: In der Sommersession 86 haben Sie ohne Gegenstimme Diskussion zu dieser Interpellation beschlossen, welche empörende Vorkommnisse im Zusammenhang mit reichen ausländischen Steuerflüchtlings auf's Korn nimmt. Ich danke Ihnen für diesen Beschluss. Von der Antwort des Bundesrates hingegen bin ich etwas enttäuscht. Der Tatbestand, der dem Vorstoss zugrunde liegt, wird beschönigt, verwedelt, ja sogar abgestritten. Ich kann das aus grundsätzlichen rechtsstaatlichen Überlegungen nicht stillschweigend akzeptieren. Als Parlamentarier poche ich auf mein Recht, die Wahrheit zu erfahren. Darum erkläre ich mich von der erhaltenen Antwort nicht befriedigt.

Es geht um die in verschiedenen Presseorganen angeprangerte Tatsache, dass in gewissen Kantonen Treuhänder und Anwälte als eigentliche Schlepper tätig sind. Sie seien in der Lage – gegen hohe Geldbeträge natürlich –, für reiche Ausländer – meist Steuerflüchtlinge – Aufenthalts- und sogar Niederlassungsbewilligungen zu beschaffen. Im weiteren rügt die Interpellation den Umstand, dass sich gewisse Kantone offenbar mit eigentlichen Dumpingsteuerpauschalen geradezu überbieten. Beide Praktiken konnten bis heute in keiner glaubwürdigen Weise widerlegt werden. Also treffen die Presseberichte im wesentlichen zu. Einiges ist in der Zwischenzeit sogar erhärtet worden – wir alle lesen die Zeitung, so dass Sie wissen, was ich meine. Ich habe erwartet, dass der Bundesrat allen föderalistischen Rücksichten zum Trotz – für die habe ich Verständnis – die gerügten rechtsstaatlich bedenklichen Praktiken klar verurteilt. Er hat es nicht getan und bestreitet stattdessen deren Vorhandensein. Weshalb ist denn in der Zwischenzeit die einschlägige Verordnung verschärft, also eine Kurskorrektur vorgenommen worden? Wie die Interpellationsantwort das ganze rechtsstaatliche Aergerniss als nicht bestehend hinzustellen sucht, mögen zwei kurze Zitate daraus belegen. Ich werde je eine Frage daran knüpfen.

Erstes Zitat: «Die Bewilligungspraxis hält sich im Rahmen der geltenden Vorschriften und des den Behörden eingeräumten Ermessens. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement interveniert erst, wenn die Kantone ihren Ermessensspielraum überschreiten. Dies ist vorliegend gemäss heutigem Recht nicht der Fall Hinsichtlich der Tätigkeit von Anwälten und Treuhändern besteht keine Bundesaufsicht.» Meine Frage: Wie ist die in den ersten beiden Sätzen enthaltene Aussage mit den in der Öffentlichkeit diskutierten Praktiken gewisser Kantone in Einklang zu bringen, und was hindert den Bundesrat, an die Adresse derer, die gewerbsmässig geltendes Recht unterlaufen und andere dazu anstiften, ein unmissverständliches Wort der Missbilligung zu richten?

Zweites Zitat: «Wer sich in der Schweiz niederlässt oder aufhält, wird nach den Steuergesetzen unseres Landes besteuert. Dabei kann es vorkommen, dass die Steuerbelastung hier geringer ausfällt als im Ausland.»

Meine Frage: Steht diese doch etwas blauäugige Aussage nicht in einem deutlichen Kontrast zur Tatsache, dass mit gewissen Ausländern Pauschalsteuern, angeblich zur Ver-

Versicherungsaufsichtsgesetz. Aenderung

Loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance. Révision

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.042
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1987 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1073-1076
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 690

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.