

dass es sich hier nicht nur um eine Aufgabe der Verwaltung und des Bundesrates handle, sondern insbesondere auch um eine des Parlaments.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion

23 Stimmen
(Einstimmigkeit)

V Finanzen – V Finances

Piller, Berichterstatter: Wir werden im Verlaufe dieser Session auch das Sanierungsprogramm behandeln und dort noch die wesentlichen Aspekte zur Sanierung der Bundesfinanzen besprechen.

Präsidentin: Damit sind wir am Ende dieses Geschäftes angelangt. Die Kommission beantragt Ihnen, vom Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 Kenntnis zu nehmen.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

91.044

Für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge. Volksinitiative

Pour un libre passage intégral dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 26. Juni 1991 (BBI III 841)
Message et projet d'arrêté du 26 juin 1991 (FF III 869)

Beschluss des Nationalrates vom 30. Januar 1992
Décision du Conseil national du 30 janvier 1992

Onken Berichterstatter: Zur Ausgangslage: Am 7. Juli 1989 hat der Schweizerische Kaufmännische Verband die Volksinitiative «für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge» eingereicht. Diese Initiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten und zielt darauf ab, die Bundesverfassung durch einen Artikel zu ergänzen, der den Versicherten, also den Arbeitnehmerinnen und den Arbeitnehmern, bei der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses die volle, unbehinderte Freizügigkeit gewährt und somit die sogenannten «goldenen Fesseln» sprengt, die heute nicht nur die Mobilität und den Strukturwandel erschweren, sondern auch zu mancherlei sozialen Benachteiligungen führen.

Diesem anvisierten Grundsatz ist eine Reihe von Richtlinien mitgegeben, die den Rahmen einer künftigen Ordnung abstecken und bei der Ausarbeitung des Verfassungsartikels und beim Erlass der Ausführungsbestimmungen zu beachten wären.

Der Bundesrat hat zum Volksbegehren innerhalb der ihm zugestanden Frist von zwei Jahren Bericht und Antrag gestellt; er empfiehlt diese Initiative zur Ablehnung. Das Parlament hat nun innerhalb eines Jahres zu beschliessen, ob es dem Volksbegehren zustimmen will oder nicht. Diese Frist läuft am 7. Juli ab. Es ist also für unseren Rat als Zweitrat ultimo.

Die Stellungnahme des Nationalrates als Erstrat werden Sie wohl noch in Erinnerung haben. In der Sondersession vom Januar dieses Jahres ist der Nationalrat nach einer auf- und abwogenden Debatte, bei der mit wechselseitigen Vorwürfen

und Kritik nicht gespart wurde, in einer namentlichen Abstimmung mit 99 zu 80 Stimmen dem Antrag des Bundesrates gefolgt und hat dieses Volksbegehren abgelehnt.

Nun die Erwägungen unserer vorberatenden Kommission, der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit unter der Leitung von Herrn Huber, die mich zum Berichterstatter bestimmt hat. Sie ist in ihrer Mehrheit zu einem gleichlautenden Ergebnis gekommen und hat dabei folgende Ueberlegungen angestellt:

1. Das Anliegen dieser Initiative ist unbestritten. Die volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge muss hergestellt werden. Es dauert schon viel zu lange, dass die leidigen Barrieren bestehen, die Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer behindern und immer wieder zu untragbaren sozialen Härten führen, vor allem bei den kaufmännischen Kadern, die davon besonders stark betroffen sind. Die Kommission hat einstimmig ihren politischen Willen bekräftigt, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die diese auch volkswirtschaftlich nachteilige Blockierung endlich beseitigen.

Der Initiative kommt das unbestrittene Verdienst zu, durch den direkt-demokratischen Druck von unten den harzigen, den zögerlichen Revisionsprozess beschleunigt und das rechtliche Problembewusstsein geschärft zu haben.

2. Das politische Bekenntnis, die Absichtserklärung, ist allerdings das eine, die parlamentarische Tat das andere. In die Einzelheiten einer zukunftsgerichteten Regelung ist natürlich auch unsere Kommission noch nicht hinabgestiegen, doch soviel ist allemal klar: Der Teufel sitzt, boshaft und hartnäckig, auch hier im Detail der gesetzlichen Ausführungsbestimmungen. Es gilt, ein an und für sich folgerichtig gewachsenes Versicherungssystem in eine neue, flexible, durchlässige Ordnung überzuführen, und das ist nicht ganz so einfach. Da gibt es mittlerweile Strukturen und Interessengeflechte, die teilweise einem gordischen Knoten schon recht nahekommen.

Die Kommission hat sich in einem Hearing einlässlich mit diesen teils widersprüchlichen Aspekten, Inkompatibilitäten und Zielkonflikten auseinandergesetzt, und das lakonische Fazit unserer verehrten Kollegin Rosmarie Simmen galt wohl für uns alle, für mich allemal. Sie hat am Schluss gesagt: «Still confused, but on a higher level.» Will sagen, der Weg zur konsistenten, mehrheitsfähigen gesetzlichen Regelung ist noch weit, und er ist mit allerhand Stolpersteinen übersät.

Doch immerhin, Herr Bundesrat, der erste Schritt ist ja nun getan. Sie haben den eidgenössischen Räten ein Freizügigkeitsgesetz vorgelegt, das in den Grundzügen den massgeblichen Richtlinien der Initiative entspricht und ihr Grundanliegen – das darf man wohl sagen – erfüllt. Jetzt liegt der Ball bei uns, zunächst beim Nationalrat als Erstrat. Und an uns ist es nun, die Beratungen so zügig voranzutreiben, dass die drängenden Erwartungen vieler Menschen in unserem Land endlich erfüllt werden.

3. In der Tatsache nun, dass im Grunde genommen alle Voraussetzungen für eine rasche Lösung gegeben sind, dass das Gesetz vorliegt, in dieser Tatsache allein liegt denn auch die Begründung für die Ablehnung der Initiative, denn der Weg über das Volksbegehren würde unweigerlich zu einer, wie ich meine, erheblichen Verzögerung führen. Wenn wir nämlich dieser Initiative zustimmen, müsste ein Verfassungsartikel im Sinne der Initiantinnen und Initianten erarbeitet und danach dem Volk und den Ständen zur Annahme unterbreitet werden. Erst gestützt auf diesen neuen Verfassungsartikel könnte sodann ein Gesetz erlassen werden.

Das ist ein beträchtlicher Umweg im Vergleich zum eingesparten Verfahren, das die zügige Verabschiedung eines Gesetzes auf der Grundlage des bisherigen Verfassungsrechts vorsieht. Dieses Verfassungsrecht schränkt unsere legislatorischen Möglichkeiten für eine taugliche, für eine absolut befriedigende Lösung des Problems in keiner Art und Weise ein. Die Bestimmungen unseres Grundgesetzes genügen durchaus, und es ist, nebenbei gesagt, auch einigermaßen fragwürdig, die Verfassung mit solchen Detailbestimmungen zu versehen, wie sie die Initiative bringt. Auch davon wollte man lieber Abstand nehmen.

Kein gewichtigeres Motiv also als dieses zeitliche gibt es nach Auffassung der Kommissionmehrheit, das Volksbegehren

abzulehnen, ein Volksbegehren, mit dem wir materiell im Grundsatz einverstanden sind. Es gibt bei dieser Ablehnung, das möchte ich auch betonen, von der Kommission aus keine Winkelzüge, keine Verzögerungstaktik, keine Ausbremsversuche. Es ist einzig das Bestreben, nunmehr rasch ans Ziel zu gelangen.

4. Nach aussen hin freilich ist solcherlei politisches Rasonieren nicht eben leicht zu vermitteln. Die Initiative hat nach unserem Dafürhalten ihr Ziel noch nicht erreicht. Sie bleibt ein Mittel zum Zweck. Und so falsch es wäre, den von ihr vorgezeichneten, umständlichen und zeitraubenden Weg zu beschreiten, so verkehrt wäre es, sie vor dem Erlass, ja vielleicht sogar vor dem Inkrafttreten eines vernünftigen Gesetzes, zur Abstimmung bringen zu wollen. Wollte der Bundesrat, der ja über den Zeitpunkt befindet, dies vielleicht in einem Anflug von Uebermut versuchen, er und das Parlament würden vom Volk unweigerlich in den Senkel gestellt, dessen bin ich sicher. Denn das Volk, allmählich ungeduldig geworden, will jetzt den Tatbeweis sehen und nicht das vage Versprechen.

Die Initiative bleibt also auch bei Ablehnung ein Druckmittel, das auf den Gang der parlamentarischen Dinge beschleunigend wirkt und das uns vor allem in der inhaltlichen Ausgestaltung des Gesetzes auf dem Pfad der Tugend und des erklärten, offenkundigen Volkswillens hält.

Eingedenk dieser besonderen Umstände – in Übereinstimmung mit der Stossrichtung dieses Volksbegehrens, im Einklang auch mit seinen wesentlichen Zielen, im Wunsch aber, das anerkannte Problem auf dem direktesten Weg einer möglichst zügigen Lösung zuzuführen –, eingedenk dieser Rahmenbedingungen ersucht Sie die beratende Kommission mit allen gegen eine Stimme – eine Stimme, die wir verstehen und respektieren –, die Initiative abzulehnen.

Frau **Weber** Monika, Sprecherin der Minderheit: Ich werde Sie nicht lange beanspruchen; Sie nehmen es mir sicher nicht übel, dass ich die Volksinitiative nicht fallenlasse, bevor ich etwas Sicheres in der Hand habe.

Ich war 1985 Motionärin in dieser Angelegenheit. Schon damals hat man davon gesprochen, das Ganze sei eine sehr dringende Sache. Damit möchte ich nicht sagen, dass ich dem Referenten nicht glaube, was er gesagt hat. Aber diese Worte fielen schon damals – nicht von Ihnen, Herr Onken, sondern von anderen. Als drei Jahre später noch nichts passiert war, hat der Schweizerische Kaufmännische Verband diese Initiative ergriffen. Ich möchte doch sagen, dass hinter dieser Initiative sämtliche Arbeitnehmerorganisationen stehen: SKV, Angestelltenverbände, Gewerkschaftsbund und sämtliche Gewerkschaften, die es in der Schweiz gibt.

Es liegt zwar ein Gesetz auf dem Tisch des Hauses, das stimmt. Ich möchte dafür danken, dass dieses Gesetz da ist. Ich bin froh, dass wenigstens etwas gelaufen ist. Ich möchte aber doch darauf hinweisen, dass ich erstaunt war, dass der Bundesrat nicht schon lange einen Verfassungstext ausgearbeitet hat. Er hätte schon lange die Möglichkeit gehabt, einen ganz kurzen Verfassungstext auszuarbeiten, dann wäre das Vorgehen ein bisschen anders gewesen.

Ich möchte auch darauf hinweisen, dass die Kräfte, die dieses Gesetz bekämpfen wollen – das weiss auch der Bundesrat –, gross und mächtig sind und auch Einfluss auf einige Personen in den eidgenössischen Räten ausüben. Es besteht überhaupt keine Sicherheit, dass die eidgenössischen Räte so entschieden auf die ganze Sache eingehen. Was bis jetzt in der Nationalratskommission passiert und in einem Communiqué nach aussen gedrungen ist, zeigt, dass noch eine gewisse Unsicherheit da ist.

Ich vertrete nach wie vor die Auffassung, ein Freizügigkeitsgesetz müsse primär für die Angestellten geschaffen werden, für die Angestellten, die später als Rentner keine geschmälerte Rente empfangen sollten, nur weil sie ihren Arbeitsplatz gewechselt haben. Ich bin der Meinung, wir sollen in einer Marktwirtschaft den Gedanken der Mobilität des Arbeitnehmers als selbstverständlich betrachten; wegen Mobilität soll man nicht bestraft werden. Dieser Gedanke ist mir nach wie vor zu wenig gesichert, auch im Gesetz nicht; darüber werden wir ja noch reden; das Gesetz – das muss deutlich gesagt werden – bringt

keine volle Freizügigkeit in dem Sinn, wie sie in der Form der allgemeinen Anregung der Initiative verankert ist.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, Volk und Ständen die Initiative zur Annahme zu empfehlen.

Frick: Ich bin geneigt, den Ausführungen des Kommissionspräsidenten und ihm persönlich Glauben zu schenken, dass der Wille eindeutig da ist, diese Sache voranzutreiben. Aber ich stelle fest, was ich immer wieder festgestellt habe: Zwischen guten Absichten, gutem Willen und Ausführung besteht eine grosse Diskrepanz. Wir erleben das bei allen komplizierten Materien. Wir erleben das bei der Krankenversicherung eindrücklich, und ich bin überzeugt, wir werden es auch hier erleben. Was mir jetzt schon an Post über alle möglichen Standpunkte, Abänderungsvorschläge usw. ins Haus flattert, geht auf die dicke Beige.

Ich orakle heute, dass wir uns schwertun werden und dass es Jahre dauern wird, bis wir zu einem Ergebnis kommen. Ich möchte dem breiten Verzögerungswillen entgegentreten und verhindern, dass wir uns zu schwertun und das Ganze auf die lange Bank schieben. Wir wissen, dass technische Vorlagen viel Zeit beanspruchen, und die BVG-Revision ist eine höchst technische. Mit dem Urheberrecht beispielsweise beschäftigen wir uns ja schon bald in der dritten Legislaturperiode.

Ich stimme grundsätzlich zu, dass wir das Gesetz zügig behandeln und die Initiative auf die Seite legen. Ich will aber die Sache vorantreiben helfen. Wenn die BVG-Revision verzögert wird und die Initiative zur Volksabstimmung gelangen muss, bevor die Revision befriedigend abgeschlossen ist, werde ich in der Volksabstimmung die Initiative unterstützen. Ich möchte ein Zeichen setzen, werde mich der Stimme enthalten und behalte mir vor – wenn die Lösung des Parlaments nicht zügig kommt –, in der Volksabstimmung für die Initiative einzustehen. Ihre Ziele unterstütze ich.

Bundesrat Koller: Das Anliegen der Volksinitiative «für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge» wird heute von niemandem mehr bestritten. Ich betone: heute, denn gerechterweise muss man den Initianten doch zugute halten, dass dieser Schub offenbar nötig war, damit dieses berechnete Postulat heute so unbestritten ist.

Es leuchtet auch ohne weiteres ein: Mobilität des Arbeitnehmers ist das Gebot der Stunde, nicht nur im Rahmen der europäischen Integration, sondern auch aus rein innerstaatlichen Gründen. Wenn wir die notwendige Mobilität der Arbeitnehmer nicht sicherstellen können, kommt es, wie die Nationalökonominnen so schön sagen, zur Fehlallokation von Ressourcen; und das führt zwingend zu Wohlstandsminderungen. Das ist die klare Ausgangslage, wie sie jetzt auch hier dargelegt worden ist.

Ihr Kommissionspräsident hat zu Recht gesagt, leider liege gerade auch hier der Teufel im Detail. Sie haben auch festgestellt, dass die Stellungnahmen sowohl zum Vernehmlassungsentwurf wie zum Botschaftsentwurf des Bundesrates zum Freizügigkeitsgesetz sehr kontrovers ausgefallen sind.

Der Bundesrat beantragt mit der Mehrheit Ihrer Kommission die Ablehnung der Volksinitiative, weil der Weg, den die Initianten einschlagen, der Weg über die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung, der falsche ist; dieser Weg würde über mindestens eine Verfassungsabstimmung zu einem Ausführungsgesetz führen. Wie ich bereits im Nationalrat gesagt habe, würden sich bei Annahme der Initiative in bezug auf die Fortführung der Gesetzgebungsarbeiten sehr heikle Rechtsprobleme stellen. Man müsste wohl konsequenterweise sogar die Gesetzgebungsarbeiten suspendieren. Wenn nämlich die Volksinitiative angenommen würde, hätten Sie zunächst einen Verfassungstext auszuarbeiten. Dann würde sich sofort die Frage stellen, ob das Freizügigkeitsgesetz, das der Bundesrat mit Botschaft vom 26. Februar 1992 beiden Räten unterbreitet hat, wirklich verfassungskonform wäre. Eine der Richtlinien der Initiative – habe ich bei der Analyse festgestellt – widerspricht dem Freizügigkeitsgesetz.

All das ist Grund genug, um Ihnen zusammen mit dem Nationalrat und der Mehrheit Ihrer Kommission zu empfehlen, die

Volksinitiative abzulehnen. Sie führt uns auf einen Weg, der noch sehr viel zusätzlichen Zeitaufwand bringt.

Wie ich bereits ausführte, hat der Bundesrat unterdessen gehandelt. Wir haben Ihnen mit einer Botschaft vom 26. Februar 1992 ein Freizügigkeitsgesetz unterbreitet. Das mag doch auch für die Initianten ein Grund sein, dem Antrag des Bundesrates zu folgen. Dieses Ausführungsgesetz folgt weitestgehend den Richtlinien, die in der Volksinitiative aufgestellt sind, vor allem in der sehr heiklen und nach wie vor sehr umstrittenen Frage, was denn unter «voller» Freizügigkeit überhaupt zu verstehen ist.

Die Initiative richtet zwei Leitplanken auf. Einmal volle Freizügigkeit innerhalb derselben Vorsorgeeinrichtung, die sogenannte Drehtüren-Freizügigkeit, die darin besteht, dass jemand keinerlei Verlust an Kapital erleidet, wenn er bei der gleichen Kasse gleich wieder eintreten würde; mit der Austrittsleistung kann er dann bei der gleichen Kasse ohne irgendwelche Einkaufsleistungen gleich wieder eintreten. Diese Anforderung ist übrigens auch in der Kommission des Nationalrates unbestritten geblieben.

Heikler ist das weiter gehende Postulat, das die Initiative in Ziffer II Litera c selber aufstellt, wo gesagt wird, volle Freizügigkeit solle grundsätzlich zwischen allen Vorsorgeeinrichtungen gegenseitig funktionieren. Der Entwurf des Bundesrates beruht auf dieser kassenübergreifenden Freizügigkeit. Er nimmt also auch dieses Postulat der Initiative voll auf; aber wie Sie wissen, ist gegenüber diesem Punkt des Gesetzes massive Opposition der Pensionskassen entstanden.

Ich kann Ihnen immerhin in bezug auf den Faktor Zeit die beruhigende Mitteilung machen, dass die nationalrätliche Kommission eine erste Lesung bereits durchberaten hat. Einzig dieser Punkt, dieser Schicksalsartikel des neuen Gesetzes, ist nach wie vor umstritten; er wurde jetzt an einen Ausschuss dieser Kommission überwiesen. Ich bin überzeugt, dass es tatsächlich verfehlt wäre, angesichts dieser weit vorangetriebenen Arbeiten am Freizügigkeitsgesetz und angesichts dessen, dass wir ja hierfür eine genügende Verfassungsgrundlage haben, an dieser Initiative, deren Anliegen der Bundesrat wie gesagt teilt, weiter festzuhalten. Dagegen habe ich durchaus – übrigens nicht nur ich, sondern sicher auch der Bundesrat – ein gewisses Verständnis für das, was hier artikuliert worden ist.

Dieses Freizügigkeitsgesetz bildet natürlich eine Art indirekten Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative. Zwar ist es juristisch-technisch nicht möglich, einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, aber faktisch-politisch ist es so. Ich kann Ihnen daher versichern, dass der Bundesrat die Volksinitiative nicht zur Abstimmung bringen wird, bevor dieser indirekte Gegenvorschlag einigermaßen steht. Ich glaube, das verlangt die Transparenz in unserer direkten Demokratie.

Den Kommissionssprecher kann ich übrigens auch in diesem Punkt beruhigen. Sie wissen ja, dass ich nicht zu jenen Bundesräten gehöre, die übermütig geworden sind. (*Heiterkeit*)

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detaillberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Weber Monika)

Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk die Initiative zur Annahme.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Weber Monika)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple d'accepter l'initiative populaire.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

4 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

24 Stimmen

Dagegen

2 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr

La séance est levée à 13 h 00

Für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge. Volksinitiative

Pour un libre passage intégral dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.044
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	361-363
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 402

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.