

wurde bisher nur in relativ wenigen Fällen dazu benützt, ein Asylbegehren zu stellen. 1986 registrierte der Delegierte für Flüchtlingswesen insgesamt 99 Gesuche. Im ersten Halbjahr 1987 wurden 65 Fälle verzeichnet, was auf eine leicht steigende Tendenz hindeutet. Für eine sofortige und überraschende Einführung der Transitvisumpflicht bestand deshalb bisher keine Veranlassung.

Der Bundesrat hat am 6. Mai 1987 das EJPD beauftragt, zusammen mit den interessierten Stellen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung die Einführung der Transitvisumpflicht für Flugpassagiere aus bestimmten Ländern zu prüfen. Dabei waren insbesondere die Zweckmässigkeit und die allfälligen Folgen dieser Massnahmen sowie die Erfahrungen des Auslandes abzuklären. Aufgrund des nun vorliegenden Berichts des EJPD beschloss der Bundesrat, ab 1. Februar 1988 die Flugpassagiere aus vorläufig zehn Ländern der Transitvisumpflicht zu unterstellen. Damit soll namentlich verhindert werden, dass auswanderungswillige Ausländer, die vielfach von gut organisierten Schleppern unterstützt werden, auf die Möglichkeit des visumsfreien Transits über einen schweizerischen Flughafen ausweichen, um die schärferen Massnahmen an der Grenze oder im Ausland zu umgehen. Ausserdem werden mit den Fluggesellschaften Verhandlungen geführt. Diese zielen darauf ab, Personen aus Problemstaaten vom Transport auszuschliessen, wenn diese kein Einreisevisum für das Zielland besitzen oder wenn aus der Wahl ihrer Flugroute geschlossen werden muss, dass der Transit durch die Schweiz offensichtlich in missbräuchlicher Absicht erfolgt. Das Transitvisum wird eine solche Kontrolle erleichtern. Um dem Missbrauch des Transitaufenthalts entgegenzuwirken, haben Belgien, Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Grossbritannien, Luxemburg, die Niederlande sowie Kanada und die USA das Privileg des visumsfreien Transits gezielt aufgehoben.

Question ordinaire Robbiani

du 11 juin 1987 (87.645)

Währungsvertrag Schweiz-Liechtenstein Convention monétaire entre la Suisse et le Liechtenstein

Lors des négociations portant sur le renouvellement de la Convention monétaire du 25 novembre 1981 entre la Suisse et le Liechtenstein, ce pays accepta, entre autres, de réviser sa loi interne concernant la responsabilité des administrateurs des sociétés dénommées Anstalten/établissements; sociétés qui s'étaient révélées être un instrument privilégié pour commettre des malversations au préjudice de banques suisses et des investisseurs suisses.

Le 14 juin 1980 entra en vigueur la nouvelle loi du Liechtenstein, qui prévoit, entre autres, l'obligation pour les «Anstalten» de confirmer à l'Office du Registre du Commerce l'existence d'un bilan. Cette obligation n'étant pas prévue pour les Stiftungen/Fondations, presque toutes les «Anstalten» ont été transformées en «Stiftungen» pour éluder cette obligation.

1. Est-il exact que des avocats du Liechtenstein ont recommandé aux banques suisses de transformer les «Anstalten» en «Stiftungen»?
2. Si oui, combien de banques suisses ont donné de telles instructions suivant en cela les recommandations des avocats du Liechtenstein?
3. La pratique systématique de transformation des «Anstalten» en «Stiftungen» ne doit-elle pas être considérée comme un détournement des engagements pris par le Liechtenstein envers la Suisse, avant la renégociation de la convention du 25 novembre 1981?
4. Est-ce que cette pratique de transformation des «Anstalten», administrées de fait par des banques suisses, en «Stiftungen» est considérée conforme à la garantie d'activité irréprochable d'une banque, selon l'article 3 de la loi fédérale sur les banques?

Réponse du Conseil fédéral du 30 novembre 1987

La révision par le Liechtenstein de son droit des sociétés était une condition préalable à la signature de la Convention monétaire entre la Suisse et le Liechtenstein du 19 juin 1980 (FF 1980 III 1269). Cette révision crée une transparence minimale en ce qui concerne les sociétés dont le siège est au Liechtenstein. Elle impose aux personnes morales de la principauté qui exercent une activité commerciale de présenter un bilan et de nommer un organe de contrôle. Par ailleurs, les établissements (Anstalten) n'exerçant pas d'activité commerciale ont l'obligation de faire une déclaration annuelle attestant qu'ils n'ont pas eu d'activité commerciale pendant l'année précédente et qu'ils ont établi une déclaration de fortune. Cette déclaration peut faire l'objet d'un contrôle. A ce jour, cette obligation n'existe pas pour les fondations (Stiftungen) sans activité commerciale. Cette différence de traitement a pu inciter des avocats du Liechtenstein à suggérer à des banques suisses de transformer des établissements en fondations.

Pour que l'activité irréprochable exigée par la loi suisse sur les banques soit garantie, il faut que la banque connaisse l'ayant-droit économique de la personne morale avec laquelle elle traite et ait constaté son identité par écrit. Cette obligation est la même pour les établissements et pour les fondations. La transformation d'établissements en fondations n'est donc pas un moyen d'éluder l'article 3 de la loi sur les banques.

Question ordinaire Robbiani

du 11 juin 1987 (87.646)

Bankaktivitäten Schweiz-Liechtenstein Banques suisses au Liechtenstein et banques du Liechtenstein en Suisse

1. De hauts responsables de la Banque nationale suisse et de la Commission fédérale des banques, s'exprimant lors d'une table ronde organisée par le magazine *Bilanz* (9/86), constataient en substance que:

- a. la Commission de surveillance des banques au Liechtenstein manquait d'un secrétariat permanent composé de fonctionnaires indépendants;
- b. le contrôle sur l'activité des conseils d'administration de milliers de sociétés du Liechtenstein n'existait que sur le papier.

Le Conseil fédéral peut-il confirmer ces faits et nous renseigner sur la réalité de la surveillance bancaire au Liechtenstein?

2. D'après les normes internationales (Basler Konkordat), les autorités de surveillance des pays où se situe le siège des banques qui opèrent en Suisse, doivent être à même de donner des informations à l'autorité de surveillance bancaire suisse, sur l'état des banques locales; cela ne paraît pas être le cas pour l'autorité de surveillance du Liechtenstein.

Au vu de cette situation, le Conseil fédéral estime-t-il que les banques du Liechtenstein peuvent continuer à opérer en Suisse sans autre condition?

3. Le Conseil fédéral considère-t-il que les banques suisses qui achètent des sociétés financières pour opérer au Liechtenstein ou dans les pays offshore qui ne connaissent pas une surveillance semblable à celle qui existe en Suisse peuvent continuer à donner la garantie d'activité irréprochable, selon l'article 3 de la loi fédérale sur les banques?

Réponse du Conseil fédéral du 30 novembre 1987

1. La convention monétaire passée entre la Suisse et le Liechtenstein régit la collaboration entre les deux pays en matière monétaire et non la surveillance des banques. La surveillance des banques ne peut toutefois être complètement séparée du contrôle monétaire. Ce sont ces deux institutions qui se partagent la tâche d'assurer la sécurité du service des paiements et d'empêcher un mauvais développement des marchés financiers.



La loi du Liechtenstein sur les banques est, à quelques exceptions près, semblable à la loi suisse. Mais il existe des différences considérables dans l'organisation et la pratique de la surveillance des banques. Ainsi les sociétés financières dont les activités sont à la limite des activités bancaires soumises à autorisation sont traitées d'une manière plus rigoureuse par la Commission fédérale des banques que par les autorités du Liechtenstein.

La Commission des banques du Liechtenstein ne dispose pas d'un organe professionnel, indépendant des institutions surveillées, comparable au Secrétariat de la Commission fédérale des banques. Seule une personne a été récemment chargée par le «Landtag» du Liechtenstein de s'occuper à temps partiel des questions de surveillance des banques. L'avenir nous dira jusqu'où ira la surveillance des sociétés dont l'activité n'est ni de la gestion de fortune pure ni de la banque à proprement parler.

Du point de vue suisse, il serait souhaitable que la surveillance des banques du Liechtenstein puisse être comparable à la solution suisse. C'est toutefois à la principauté de savoir quelles sont pour elle les mesures appropriées. Aussi longtemps que le système appliqué à l'étranger ne provoque pas de lacune dans la surveillance interne de nos banques, il n'y a aucune raison que les autorités suisses incitent les autres Etats à modifier leur système.

2. Il n'existe actuellement qu'une filiale suisse d'une banque du Liechtenstein. Cette filiale n'est en principe pas soumise à la loi sur les banques car elle ne fait pas d'appel au public pour obtenir des fonds. C'est à partir du Liechtenstein que les trois banques de la principauté ont des activités commerciales avec l'est de la Suisse, notamment dans le domaine hypothécaire. En principe à l'étranger, les banques de tous les pays peuvent avoir des activités commerciales avec les suisses et leur faire crédit. Il n'y a aucune raison de modifier ce principe et de se montrer plus strict à l'égard du Liechtenstein qu'à l'égard des autres pays.

3. L'application de la loi sur les banques incombe à la Commission fédérale des banques et non au Conseil fédéral. Celle-ci a fait savoir qu'elle interviendrait si elle apprenait qu'une banque suisse essayait de contourner la loi par l'intermédiaire d'une filiale (ATF 108/Ib/196, bulletin de la CFB 13, p. 34).

Einfache Anfrage Rechsteiner

vom 24. September 1987 (87.683)

Beiträge an Bahnhofparkplätze Parcs de stationnement à proximité des gares. Subventionnement

Gemäss Artikel 23 Treibstoffzollgesetz leistet der Bund Beiträge an den Bau von Parkplätzen bei Bahnhöfen, um «das Umsteigen vom privaten auf den öffentlichen Verkehr zu erleichtern». Die inzwischen erlassene Vollzugsverordnung vom 30. April 1986 definiert die beitragsberechtigten Bahnhöfe nun unabhängig von ihrer Lage, also unabhängig davon, ob der Bahnhof mitten in einer grossen Agglomeration mit einem gut funktionierenden öffentlichen Nahverkehrsmittel liegt oder ob es sich beispielsweise um eine Landstation ohne Erschliessung durch ein öffentliches Nahverkehrsmittel handelt. Im letzten Fall mag die Erstellung der Bahnhofparkplätze das Umsteigen fördern; im ersten läuft sie dem Ziel der Förderung oder Erleichterung des öffentlichen Verkehrs jedoch diametral zuwider. Werden in Städten mit Mitteln des Bundes Parkplätze bei Bahnhöfen im Zentrum erstellt, unterläuft dies die Bemühungen zur Reduktion des städtischen Privatverkehrs und zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs.

Ich frage den Bundesrat deshalb:

1. Teilt er die Auffassung, dass bei der Beitragsgewährung gemäss Artikel 23 Treibstoffzollgesetz das Ziel, nämlich das Umsteigen vom privaten auf den öffentlichen Verkehr, wegleitend sein muss und dass dies auch für das Verhältnis zu den öffentlichen Nahverkehrsmitteln gilt?

2. Ist er bereit, bei der Prüfung der Beitragsgesuche entsprechend vorzugehen und die Verordnung entsprechend anzupassen?

Antwort des Bundesrates vom 30. November 1987

Die Artikel 23 und 24 des Treibstoffzollgesetzes (TZG) vom 22. März 1985, die Beiträge an den Bau von Parkplätzen bei Bahnhöfen vorsehen, und die vom Bundesrat am 30. April 1986 erlassene Bahnhofparkplatz-Verordnung zielen tatsächlich darauf ab, alternative Angebote des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Privatverkehr zu schaffen und dem Automobilisten ein möglichst frühzeitiges Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu ermöglichen. Die Bahnhofparkplatz-Verordnung präzisiert, dass Bahnhöfe von öffentlichen Verkehrsmitteln Bahnhöfe, Stationen und Haltestellen von Transportunternehmungen des allgemeinen Verkehrs sind. So sollen an Bahnhöfen von Ueberlandseisenbahnen, insbesondere aber an Stationen und Bahnhöfen von Vorortbahnen und Transportunternehmungen des allgemeinen Verkehrs, derartige Bahnhofparkplätze erstellt werden. Das gestattet räumlich ein frühzeitiges Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr. Park-and-Ride-Anlagen an Endstationen städtischer Verkehrsbetriebe sind hierfür selbstverständlich auch von Bedeutung. Solche Anlagen mildern indessen die oftmals ebenso schwierigen Verkehrsverhältnisse in den Vororten von Städten kaum.

Für die Auslegung des Begriffes «Bahnhofparkplätze» in der Bahnhofparkplatz-Verordnung sind rechtliche Erwägungen massgebend. Eine Ausdehnung des Geltungsbereiches der Bahnhofparkplatz-Verordnung auf Stationen und Haltestellen städtischer Verkehrsbetriebe wäre nicht verfassungskonform. Entscheidend ist nicht, dass die eidgenössischen Räte bei den Beratungen über das TZG schliesslich dem Antrag von Herrn Nationalrat Loretan zugestimmt und im Gesetzestext die Formulierung «Bahnhöfe von öffentlichen Verkehrsmitteln» gewählt haben. Die Formulierung «Bahnhöfe von öffentlichen Verkehrsmitteln» konnte keine Erweiterung der in Diskussion stehenden Zielsetzungen bringen. Deshalb war der Vertreter des Bundesrates im Nationalrat auch in der Lage, zu erklären: «Der Text, wie ihn Herr Loretan vorschlägt, ist mit der Verfassung verträglich.» In der Sache entscheidend ist, dass bei den Beratungen über die Verfassungsartikel 36bis und 36ter Park-and-Ride-Anlagen an Stationen von Bus- und Traminien durch Abstimmungen in aller Form abgelehnt worden sind. Das schliesst es aus, der im TZG gewählten Formulierung «Bahnhöfe von öffentlichen Verkehrsmitteln» einen Inhalt zu geben, der bei der Verfassungsgesetzgebung ausdrücklich nicht gewollt war. Beizufügen ist, dass im Sprachgebrauch der Begriff «Bahnhof» eindeutig für Eisenbahn-Bahnhöfe und allenfalls noch für Autobus-Bahnhöfe verwendet wird und nicht für Bus- und Tramhaltestellen. Auch die grammatikalische Auslegung von Artikel 23 des TZG verbietet somit eine Ausdehnung des Geltungsbereiches der Bahnhofparkplatz-Verordnung.

Die vom Bundesrat auf den 1. Mai 1986 in Kraft gesetzte Verordnung über die Bahnhofparkplätze verletzt somit Artikel 23 TZG nicht, sie bedeutet vielmehr eine verfassungstreue Auslegung des Treibstoffzollgesetzes.

Die in der Einfachen Anfrage gestellten Fragen können somit wie folgt beantwortet werden.

1. Artikel 23 des Treibstoffzollgesetzes (TZG) ist ausschliesslich anwendbar auf Parkplätze bei Bahnhöfen des öffentlichen Verkehrs; keine Bahnhöfe in diesem Sinn sind die Endstationen der öffentlichen Nahverkehrsmittel (städtische Verkehrsmittel). Ein Bundesbeitrag an Park-and-Ride-Anlagen städtischer Verkehrsmittel ist daher ausgeschlossen.

2. Eine Anpassung der Bahnhofparkplatz-Verordnung im Sinne einer Erweiterung auf Park-and-Ride-Anlagen städtischer Verkehrsmittel würde sowohl Artikel 36bis Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung als auch Artikel 23 des TZG widersprechen.

Sollten indessen Volk und Stände die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik annehmen, wäre es aufgrund des dannzumaligen Artikels 37 Absatz 3 BV mög-