

# Eidgenössische Volksabstimmung vom 20. Mai 1984

## Erläuterungen des Bundesrates

### Worum geht es?

#### Banken-Initiative

Die Volksinitiative « gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht » verlangt eine Lockerung des Bankgeheimnisses in Steuer- und Strafsachen, eine schärfere Kontrolle der Banken und eine Versicherung für Guthaben von Bankkunden. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil sie die Tätigkeit der Banken zu stark einschränken und negative Folgen für unsere Volkswirtschaft haben würde.

Abstimmungstext S. 2  
Erläuterungen S. 3

#### Initiative gegen den Ausverkauf der Heimat

Nach der Volksinitiative « gegen den Ausverkauf der Heimat » müsste der Grunderwerb durch Ausländer radikal eingeschränkt werden. Für Bundesrat und Parlament ist dieses Volksbegehren zu einseitig. Es trägt den Bedürfnissen der einzelnen Landesteile zu wenig Rechnung. Die Bundesbehörden befürworten daher als indirekten Gegenvorschlag das im Dezember 1983 verabschiedete neue Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Abstimmungstext S. 10  
Erläuterungen S. 11

### Empfehlung an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten aus den dargelegten Gründen, sowohl die Banken-Initiative als auch die Initiative gegen den Ausverkauf der Heimat abzulehnen.



## Erste Vorlage: Banken-Initiative Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht»

vom 24. Juni 1983

#### Art. 1

<sup>1</sup>Die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» vom 8. Oktober 1979 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup>Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 31<sup>quater</sup> Abs. 3-6 (neu)*

- <sup>3</sup>a. Die Banken, Finanzgesellschaften, Anstalten und anderen Personen, die gewerbmässig Vermögen Dritter entgegennehmen, verwalten oder veräussern, sind den Behörden und Gerichten in Steuer- und Strafsachen zur Auskunft verpflichtet. Das Amtsgeheimnis dieser Behörden und Gerichte bleibt gewahrt.
- b. Die Auskunftspflicht entfällt, soweit die mutmasslichen Einkommen nach pflichtgemässer Auffassung der Steuerbehörden durch Lohnausweis belegt sind, und soweit verrechnungssteuerpflichtige Vermögen die gesetzlich zu bestimmende Höhe nicht überschreiten. Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Sicherung und rationellen Ausgestaltung der Auskunftspflicht und gegen Umgehungen.
- c. Die Gesetzgebung regelt im übrigen die Gewährleistung des Bankgeheimnisses.
- d. Die Gesetzgebung regelt den Grundsatz der Unterstützung von Strafverfahren im Ausland, auch bei Steuer- und Währungsdelikten. Vorbehalten bleiben die Sicherheit und Hoheitsrechte der Schweiz, der Schutz von Personen vor politischer und rassistischer Verfolgung sowie schwere Mängel des Verfahrens im Ausland und das Gegenrecht.
- <sup>4</sup>a. Die Banken und Finanzgesellschaften veröffentlichen neben ihren ordentlichen Bilanzen auch konsolidierte Jahresrechnungen, wobei sie sämtliche Bewertungen offenlegen, die zur Bildung oder Auflösung von Reserven führen. Sie veröffentlichen ihre aktiven und passiven Beteiligungen, den Wert der verwalteten und hinterlegten Kunden- und Treuhandvermögen und geben die ausgeübten Verwaltungsratsmandate und Depotstimmrechte bekannt.
- b. Nationalbank und Bankenkommission berichten jährlich dem Parlament über Lage und Entwicklung der Banken und Finanzgesellschaften.

<sup>5</sup>Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und andern Unternehmen.

<sup>6</sup>Die Gesetzgebung regelt die Versicherungspflicht der Banken für Einlagen, soweit keine Staatsgarantie besteht.

#### *Übergangsbestimmungen*

Dem behördlichen Auskunftsrecht entgegenstehende Bestimmungen des Bundes sind aufgehoben.

Auf die Verfolgung von Verstössen gegen Steuervorschriften, die vor Inkrafttreten dieses Verfassungsartikels verübt werden, finden die Bestimmungen über die Pflicht zur Auskunftserteilung der Banken keine Anwendung.

#### Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

## Ausgangslage

Seit Jahren sind die Banken und die Bedeutung des «Finanzplatzes Schweiz» Gegenstand der politischen Diskussion. Einige spektakuläre Vorfälle trugen in besonderem Masse dazu bei. In diesem politischen Klima wurde die nun zur Abstimmung gelangende Banken-Initiative lanciert und 1979 mit 121 882 gültigen Unterschriften eingereicht.

Die Initiative verlangt eine Verfassungsänderung, mit der folgende Massnahmen auf dem Gebiet des Bankwesens erreicht werden sollen:

- *Das Bankgeheimnis soll gelockert werden, indem Steuerbehörden und Gerichte bei den Banken direkt Auskünfte über deren Kunden einholen können.*
- *Die Banken sollen ausführlicher über ihre finanziellen Verhältnisse berichten.*
- *Der Einfluss der Banken auf die übrige Wirtschaft soll eingeschränkt werden.*
- *Die Banken sollen die Einlagen, die Privatpersonen ihnen anvertrauen, versichern.*

**Diese Forderungen gehen dem Bundesrat und der Mehrheit des Parlaments teilweise zu weit.** In letzter Zeit wurden bereits Massnahmen getroffen, und weitere sind vorgesehen (verschärfte Eigenmittelberechnung, Konsolidierung der Bilanzen, Vertiefung der Revisionstätigkeit durch die Bankenkommission, geplante Revision des Bankengesetzes). Dafür bietet schon die bestehende Verfassung eine ausreichende Grundlage.

#### «Finanzplatz Schweiz»

Ende 1982 gab es in der Schweiz 489 Banken, 1227 Raiffeisenkassen und 97 Finanzgesellschaften. Die Bilanzsumme dieser Institute betrug total 611 Milliarden Franken, wovon 195 Milliarden aus dem Ausland stammten und 229 Milliarden im Ausland angelegt waren. Zu diesen Summen verwalteten die Banken Treuhandgelder in der Höhe von 166 Milliarden Franken. Die Banken beschäftigen in der Schweiz ca. 90 000 (zum Vergleich: Uhrenindustrie ca. 35 000) Personen. (Quellen: Bankenkommission und Nationalbank)

## Begründung des Initiativkomitees:

«Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, unterstützt vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund und von einem Dutzend privater Entwicklungshilfeorganisationen, hat die Banken-Initiative lanciert, um die Kontrolle der Bankentätigkeit im Interesse von Land und Volk zu verbessern.

Die Banken-Initiative ist heute noch dringender als zur Zeit der Lancierung, weil seit Jahren bankenpolitische Reformbestrebungen von der Parlamentsmehrheit abgeblockt worden sind:

1976 hat sie die Absicht des Bundesrates, den Missbrauch des Bankgeheimnisses für Steuerhinterziehung zu unterbinden, abgelehnt.

1983 hat sie die bundesrätliche Vorlage für eine Verrechnungssteuer von nur 5 Prozent auf Treuhandanlagen verworfen.

### **Steuergerechtigkeit**

Das Bankgeheimnis wird heute zur Prellung des Staates bei Steuerhinterziehung missbraucht. Bei der Steuerveranlagung besteht ungleiches Recht für gleiche Bürger: Unselbständigerwerbende Bürgerinnen und Bürger müssen ihr Einkommen mit einem Lohnausweis des Arbeitgebers belegen; währenddessen verhindert das Bankgeheimnis eine entsprechende Kontrolle des Einkommens von Selbständigerwerbenden und Firmen. Die Banken-Initiative will das Bankgeheimnis als Schutz der persönlichen Sphäre ausdrücklich wahren, es aber modifizieren, wo es zur Prellung des Staates missbraucht wird. Bürgerinnen und Bürger mit einem Lohnausweis und Inhaber von Sparkonten mit Verrechnungssteuerpflicht sind davon nicht betroffen.

### **Internationale Solidarität**

Die Banken-Initiative will im weiteren die illegale Kapitalflucht bekämpfen. Die vielen Operationen mit ‚schmutzigen Geldern‘, die über den Finanzplatz Schweiz laufen, schädigen den Ruf unseres Landes und schaden den Herkunftsländern, namentlich auch den Entwicklungsländern. Bei der internationalen Solidarität kommt es weniger darauf an, mehr zu geben, als weniger zu nehmen.

### **Einlegerschutz**

Der Einlegerschutz, wie er von der Banken-Initiative im weiteren vorgesehen ist, ist eine dringend nötige Versicherung für den kleinen Sparer. Die vielen Bankenskandale und Zusammenbrüche haben gezeigt, dass der unschuldige Sparer eines besonderen gesetzlichen Schutzes bedarf.»

## Stellungnahme des Bundesrates

Für Bundesrat und Parlament gehen die Forderungen der Initiative zu weit. Die Tätigkeit der Banken würde derart eingeschränkt, dass diese ihre für die Entwicklung unserer Volkswirtschaft bedeutenden Aufgaben nicht mehr in befriedigender Weise wahrnehmen könnten.

Zu den vier Hauptanliegen der Initiative nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

### • **Teilweise Aufhebung des Bankgeheimnisses**

*Nach der Initiative sind die schweizerischen Steuerbehörden und Gerichte ermächtigt, bei den Banken direkt Auskünfte über deren Kunden einzuholen, und in Strafprozessen müssen die Banken ausländischen Gerichten neu auch bei Steuerhinterziehung und Währungsdelikten Auskunft geben.*

Um Steuerhinterziehung und Kapitalflucht zu bekämpfen, ist eine solche einschneidende Beschränkung des Bankgeheimnisses weder notwendig noch gerechtfertigt: Das Bankgeheimnis wurde in jüngster Zeit bereits eingeschränkt. Schon heute wird in ausländischen Strafprozessen den Gerichten in bestimmten Fällen Auskunft über die Bankgeschäfte der Beschuldigten erteilt. In schweizerischen Zivil- und Strafprozessen mussten die Banken den Gerichten schon immer Auskunft geben.

Eine weitere Beschränkung des Bankgeheimnisses ist abzulehnen. Das Bankgeheimnis, d.h. die Pflicht der Banken, über die Geschäfte mit ihren Kunden Verschwiegenheit zu wahren, ist Ausdruck des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen Bankkunde und Bank. Die finanziellen Verhältnisse waren bei uns seit jeher Teil der Privatsphäre, in die der Staat sich nur äusserst zurückhaltend einmischen sollte. Übrigens gibt es nicht nur in der Schweiz ein Bankgeheimnis: Alle Staaten kennen es in irgendeiner Form.

Die Steuerhinterziehung wird auch mit einer **hohen Verrechnungssteuer** von 35 Prozent — das ist die höchste der Welt — bekämpft. So ist sichergestellt, dass dem Staat auch von den Zinsen der nicht angegebenen Vermögen beträchtliche Steuereinnahmen zufließen und dass sich Steuerhinterziehung nicht lohnt.

Die Initiative löst das Problem der ausländischen **Fluchtgelder** in der Schweiz nicht. Die Schweiz zieht diese Fluchtgelder vor allem wegen ihrer politischen Stabilität und der Sicherheit ihrer Währung und nicht in erster Linie wegen ihres Bankgeheimnisses an.

Die Banken haben sich selbst eine vermehrte Kontrolle und Zurückhaltung bei der Entgegennahme von Geldern aus dem Ausland auferlegt. Sie haben eine Vereinbarung abgeschlossen, die ausdrücklich das Ziel verfolgt, den guten Ruf des Finanzplatzes Schweiz zu wahren und die Wirtschaftskriminalität zu bekämpfen. Wer dieser Vereinbarung zuwiderhandelt, wird bestraft. Zudem sieht das geltende Bankengesetz vor, dass die Bankenkommision einer Bank nur dann die Betriebsbewilligung erteilt, wenn die verantwortlichen Direktoren der Bank die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten.

### Auskunftspflicht

Heute garantiert das Bankgeheimnis, dass die Bank Dritten weder die Guthaben noch den Namen von Kunden bekanntgeben darf. Aufgrund der Initiative könnten die schweizerischen Steuerbehörden aber direkt bei der Bank Auskünfte einholen, wenn sie zweifeln, ob ein Steuerpflichtiger seine Steuererklärung wahrheitsgetreu ausgefüllt hat. Die Bank wäre dann verpflichtet, der Steuerbehörde sämtliche Guthaben des Steuerpflichtigen bekanntzugeben, und zwar nicht nur den Stand der Sparhefte und Konten, sondern auch alle Änderungen, die sich im Laufe eines Jahres ergeben haben. Auch über Obligationen, verwaltete und hinterlegte Vermögen sowie über Schulden müsste die Bank den Steuerbehörden berichten. Ausländischen Gerichten müsste sie Auskunft geben, wenn diese sie in einem Verfahren wegen Steuerhinterziehung oder eines Verstosses gegen Währungsvorschriften verlangten (Rechtshilfe).

### • Offenlegung der finanziellen Verhältnisse

*Nach der Initiative müssen die Banken Jahresrechnungen veröffentlichen, die auch ihre Tochtergesellschaften umfassen (sog. konsolidierte Bilanzen). Ferner haben sie die Bildung und Auflösung von Reserven sowie Beteiligungen, Treuhandvermögen, Verwaltungsratsmandate und Depotstimmrechte bekanntzugeben.*

Schon heute müssen die Banken viel detaillierter Rechnung ablegen als die übrigen Unternehmungen. Die Rechnungen müssen veröffentlicht werden. Die **Bankenkommision** als Aufsichtsbehörde überwacht die Rechnungen der Banken anhand der Revisionsberichte, die von aussenstehenden, unabhängigen Revisionsgesellschaften erstellt werden.

Verschiedene Postulate der Initianten werden in den **hängigen Revisionen** des Bankengesetzes und des Aktienrechtes behandelt (z.B. Veröffentlichung von konsolidierten Jahresbilanzen und von Beteiligungen, Regelung der Depotstimmrechte, stille Reserven).

Die Bildung **stiller Reserven** — das heisst Reserven, die in der Bilanz nicht sichtbar sind und vor allem dazu dienen, unvorhergesehene Verluste zu decken — darf nicht verunmöglicht werden. Die Banken selbst und — aus Sicherheitsgründen — ihre Kunden sind darauf ebenso angewiesen wie die Wirtschaft allgemein. Dank stillen Reserven ist es den Banken möglich, in kritischen Zeiten Sanierungsaktionen zugunsten bedrohter Unternehmen einzuleiten.

### Die Aufgaben der Bankenkommision

Die Bankenkommision ist eine unabhängige Fachbehörde des Bundes, die im Interesse der Gläubiger die Aufsicht über die Banken ausübt. Sie erteilt den Banken die notwendige Bewilligung zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit, und die Banken müssen ihr die Revisionsberichte einreichen. Dazu kann sie alle Auskünfte verlangen, die sie für ihre Aufgabe benötigt. Erhält sie von Missständen Kenntnis, so kann sie eine Bank zwingen, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Schlimmstenfalls kann sie einer Bank die Bewilligung entziehen, was die Auflösung dieser Bank zur Folge hat.

## • Begrenzung der Bankenmacht

*Nach der Initiative dürfen sich die Banken nur noch bis zu einer bestimmten Grenze an Unternehmen der übrigen Wirtschaft beteiligen sowie Verwaltungsratsmandate und Stimmrechte für die bei ihnen deponierten Aktien lediglich beschränkt ausüben.*

Nach Ansicht des Bundesrats sollen die Banken die Rolle, die sie gegenwärtig in unserer Wirtschaft haben, weiterhin spielen können. Ihr Gewicht ist nicht so gross, dass es eine Gefahr darstellt. Dies hat auch die Kartellkommission aufgrund einer breit angelegten Untersuchung bestätigt. Es ist zu bedenken, dass sich die Banken oft nur vorübergehend an Industrieunternehmungen beteiligen — zum Beispiel zur Rettung gefährdeter Betriebe. Die strengen Vorschriften über Eigenmittel sorgen dafür, dass die Beteiligten der Banken nicht überhandnehmen.

## • Versicherung für Bankeinlagen

*Nach der Initiative sollen die Banken die Einlagen, die ihnen Privatpersonen anvertrauen, versichern.*

Eine vom Staat aufgezwungene Versicherung erfordert eine umfangreiche gesetzliche Regelung und einen neuen Verwaltungsapparat bei den Banken. Die Kosten müssen letztlich die Bankkunden tragen. Daher stiess die Versicherungspflicht für Bankeinlagen in der Vernehmlassung über das neue Bankengesetz auf **breite Ablehnung**.

Bei der **Revision des Bankengesetzes** wird sich die Möglichkeit bieten, über eine Verbesserung des Einlegerschutzes zu diskutieren. Im Vordergrund stehen ein erhöhter Schutz von Spargeldern in Konkursfällen, der Einbezug zusätzlicher Anlageformen (z.B. Gehaltskonti) in diesen Schutz und die Auszahlung der Guthaben an die Bankkunden vor Abschluss des Konkursverfahrens.

## Der geltende Banken-Artikel der Bundesverfassung genügt

Der Bundesrat ist der Ansicht, der heute geltende Banken-Artikel der Bundesverfassung erlaube es, für das Bankwesen genügende Vorschriften zu erlassen. Artikel 31<sup>quater</sup> der Bundesverfassung lautet heute:

- <sup>1</sup> Der Bund ist befugt, über das Bankwesen Bestimmungen aufzustellen.
- <sup>2</sup> Diese Bestimmungen haben der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen.

Damit kann der Bund das Bankwesen bereits heute umfassend gesetzlich regeln.

**Die Banken-Initiative würde die Handlungsfreiheit der Banken wesentlich einschränken. Unsere gesamte Wirtschaft ist auf ein gesundes Bankensystem angewiesen, das Kapital zu günstigen Bedingungen zur Verfügung stellen kann. Eine wirksame Bankenaufsicht ist sicher notwendig. Eine Reglementierung des Bankwesens im Ausmasse der Banken-Initiative geht aber zu weit und hätte nachteilige Auswirkungen, auch auf die übrige Wirtschaft.**





