



Initiative gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht

Banken-Initiative

TECHNISCHER KOMMENTAR

Dieser technische Kommentar zur Bankeninitiative der SP Schweiz enthält juristische Erläuterungen, Verständnishilfen und Interpretationshinweise zum Initiativtext. Er ergänzt die vom Parteivorstand dem Parteitag vorgelegten Erläuterungen zur Initiative (siehe "Informations- und Antragsheft zum ord. Parteitag SPS 1978", Seiten 11 - 21

Dieser von der Kommission ausgearbeitete technische Kommentar ist nicht vollständig. Eine ausführlichere und korrigierte Fassung wird von der SP Schweiz auf die Einreichung der Initiative zuhanden des Bundesrates ausgearbeitet werden.

Kommission Banken-Initiative
der SP Schweiz



Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Initiative gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht

Banken-Initiative

Im «Bundesblatt» veröffentlicht am 17. Oktober 1978

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung und gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1975 über die politischen Rechte, Artikel 68 ff (SR 161.1), folgendes Begehren:

Initiativtext

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 31^{quater}, Absätze 3 bis 6 (neu)

Abs. 3

- Die Banken, Finanzgesellschaften, Anstalten und anderen Personen, die gewerbsmässig 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.
- 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.
- Die Gesetzgebung regelt im übrigen die Gewährleistung des Bankgeheimnisses.
- 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.

Abs. 4

- 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.
- Nationalbank und Bankenkommission berichten jährlich dem Parlament über Lage und Entwicklung der Banken und Finanzgesellschaften.

Abs. 5

Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und andern Unternehmen.

Abs. 6

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.

Was die Bankeninitiative fordert

(Erläuterungen der Initianten)

1. Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Internationale Solidarität

Das Bankgeheimnis dort aufheben, wo es zur Prellung der öffentlichen Hand im In- und Ausland missbraucht wird.

Bekämpfung der Steuerhinterziehung

Die Auskunftspflicht der Banken so regeln, dass die Selbständig-erwerbenden in Zukunft steuerlich in gleicher Art erfasst werden können, wie heute die Arbeitnehmer mit dem Lohnausweis. Das Bankgeheimnis aber für jene aufrechterhalten, die der Steuerbehörde einen Lohnausweis vorlegen müssen und ihre Ersparnisse auf Sparheften (oder andern verrechnungssteuerpflichtigen Anlagen) haben.

Internationale Solidarität

Schmutzige Gelder aus dem Ausland aus Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung oder Devisenvergehen fernhalten, indem die Möglichkeit der Auskunftserteilung an ersuchende ausländische Regierungen eingeführt wird. Dabei aber den Schutz der Menschenrechte vorbehalten.

Schutz des Arbeitsplatzes Schweiz

Eine wichtige Ursache für die Frankenverteuerung, die unsere Exportindustrie zur Abwanderung ins Ausland zwingt, beseitigen.

2. Publizität

Durch die Publizitätspflicht der Banken Licht in ihre versteckten Reserven und ihre Machtstellung in der übrigen Wirtschaft bringen und die risikoreichen internationalen Verschuldungsneize aufdecken.

Dem Parlament die Gelegenheit geben, die Geschäftstätigkeit der Banken jährlich zu diskutieren.

3. Bankeneinfluss

Die Machtstellung der Banken über die andern Unternehmen beschränken und ihre Verwaltungsmandate, Depotstimmrechte und Beteiligungen begrenzen (ähnlich, wie dies auch der Entwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung vorsieht).

4. Sparerversicherung

Die Banken verpflichten, für den Fall eines Zusammenbruchs die Einlagen der Sparer zu versichern.

Die Bankeninitiative dient der öffentlichen Kontrolle der Bankentätigkeit im Interesse von Land und Volk!

SPS-Pressekonferenz 9.11.1978 (Bankeninitiative)

Von Helmut Hubacher, Präsident SPS

Ist die Bankeninitiative eine Folge von "Chiasso"? Ja und nein. Ja, was die Aktualität angeht. Es ist in der Politik legal, für politische Vorstösse das richtige Timing zu wählen. Die SPS hat den SKA-Fall Chiasso/Zürich nicht erfunden. Aber sie hat als politische Partei darauf reagiert und präsentiert eine nach ihrer Meinung nötige Antwort. Nein sage ich, weil "Chiasso" nur der Auslöser war. Die SPS hat die Bankenfrage z.B. bereits in ihrem Legislaturziel-Programm 1975, also vor Chiasso, aufgeführt. Nicht zuletzt ist eine Vereinbarung unter den Regierungsparteien daran gescheitert. Darf ich zudem noch darauf hinweisen, dass die Bankenfrage im gültigen Parteiprogramm von 1959 einen oberen Platz einnimmt und dass im Reformprogramm "Neue Schweiz" von 1952 sogar die Nationalisierung der Grossbanken verlangt wurde. Das Reformprogramm "Neue Schweiz" nahm Abschied von allen möglichen Verstaatlichungsideen, ausgenommen blieben die Grossbanken. Wir verlangen heute keine Nationalisierung. Mit diesen wenigen Bemerkungen sei dargetan, dass die Bankeninitiative kein kurzfristiger "Handstreich" nach dem Chiasso-Fall ist.

Was wollen wir mit dieser Initiative erreichen? Sicher nicht die Zerstörung des Finanzplatzes Schweiz, wie uns das bereits unterstellt wurde und auch in Zukunft mit Sicherheit weiterhin unterstellt wird. Nach unserer Auffassung stimmt die Dimension des Finanzplatzes mit der kleinstaatlichen Struktur der Schweiz nicht mehr überein. Zudem halten wir heute den Werkplatz Schweiz mit seinen Arbeitsplätzen für gefährdeter als den Finanzplatz. Die Schwächung der industriellen Basis steht in direktem Zusammenhang mit dem Uebergewicht des Finanzplatzes.

Die SPS-Bankeninitiative hat primär den Vorteil, dass die Diskussion über das Thema Finanzplatz/Werkplatz bereits intensiv eingesetzt hat. Die Initiative löste "etwas" aus. Noch vor einem Jahr hiess es, das Ganze sei reine Wahltaktik der SPS und entbehre jeglicher objektiver Grundlage. Das hat geändert. Die Problematik Finanzplatz/Werkplatz kann nicht einfach mehr negiert werden. Tagungen, Seminare und Podiumsgespräche sind, nicht nur bei uns, durchgeführt worden. Die Inseratenkampagne der Schweizerischen Bankgesellschaft, Zeitungs-

beilagen und andere Publikationen sind darauf zurückzuführen. Mit einem Wort: Wir diskutieren. Und das ist positiv.

Mit der Bankeninitiative präsentieren wir kein Wunderrezept. Wir führen kein "politisches Kochbuch", nach dem auf einfache Art prächtige Eintopfgerichte gekocht werden können. Umgekehrt sind wir auch nicht ganz ohne Erfahrungen. Die Schweiz hat verschiedentlich übermarcht und musste fünf Minuten vor zwölf korrigieren. Ich denke da an die Ausländerfrage, an die Lex Furgler, die den "Ausverkauf der Heimat" abstoppen sollte und an andere politische Feuerwehrlübungen.

Unsere Bankeninitiative ist die folgerichtige Konsequenz eines bundesrätlichen Antrages von 1976. Damals schlug der Bundesrat mit dem Gesetz gegen die Steuerhinterziehung die Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Steuerbehörden vor. Der Ständerat blockte dieses Ansinnen auf gewohnt brüske Art ab und der Bundesrat verteidigte seinen Antrag, der bei den Betroffenen als systemwidrig empört refüsiert wurde, mit nicht besonders übertriebenem Einsatz. Die SP-Fraktion verlangte im Nationalrat namentliche Abstimmung und unterlag mit nur 91 : 74 Stimmen. Dieses Ergebnis ist damals als mittlere Sensation gewertet worden. Gewisse Kreise begannen an der Standfestigkeit ihrer politischen Freunde zu zweifeln. Im Kern bringt die SP-Bankeninitiative genau diesen bundesrätlichen Gedanken erneut ins Spiel. Niemand wird dem Bundesrat anlasten wollen, er habe sich leichtfertig zu einer Modifikation des totalen Bankgeheimnisses durchgerungen.

Die Bankeninitiative hat aber auch einen aussenpolitischen Aspekt. Unsere Aussenpolitik, die noch immer zu sehr fast ausschliesslich Aussenhandelspolitik ist, verlässt sich stark auf konservative Strukturen. Die Vorgänge in Iran beweisen, auf wie brüchigen Annahmen eine solche Politik basiert. Das absolute Imperium des Schahs ist ins Wanken geraten. Noch vor wenigen Monaten erteilte der Schah der übrigen Welt Belehrungen über die Währungspolitik. Heute kämpft er um das Ueberleben. Die Welt verändert sich. Die Schweiz läuft Gefahr, mit ihrem bisherigen Prinzip, das da heisst: Geschäfte um jeden Preis, Goodwill und Marktterrain zu verlieren. Auf die Dauer nimmt es uns die übrige Welt nicht mehr ab, dass wir den Privilegierten, die zum Teil Unterdrücker, Herrscher, Diktatoren und Ausbeuter sind, auf alle Zeiten schrankenloses Asyl für ihre Steuerfluchtmillionen und -milliarden anbieten. Die übrige Welt wird es uns nicht honorieren, wenn wir uns an diesem Unrecht beteiligen, davon profitieren oder es ermöglichen.

Wer behauptet, Moral habe mit Politik nichts zu tun, kann sich langfristig gewaltig täuschen. Es ist möglich, dass im harten geschäftlichen Konkurrenzkampf moralische Prinzipien keine besondere Rolle spielen können. Ein Staat wird anders beurteilt und muss anders handeln. Der von alt Bundesrat Petitpierre proklamierte Grundsatz "Neutralität und Solidarität" hat seine tiefe Berechtigung und ist eine Verpflichtung. Wir können keinen Staat im Staate zulassen, der unsere offizielle Staatsmaxime missachtet.

Mit der Bankeninitiative geht es uns darum, innenpolitisch gerechtere Grundlagen für das Steuerrecht zu schaffen und aussenpolitisch Zeichen zu setzen, dass die Schweiz sich nicht ewig mit den konservativsten Strömungen verbündet, um geschäftlichen Nutzen daraus zu ziehen. Wenn es uns mit der "Neutralität und Solidarität" wirklich ernst ist, dann liegt die Bankeninitiative ganz auf dieser Linie. Dass die Privilegierten das anders beurteilen, ist verständlich. Aber wenn der ehemalige USA-Verteidigungsminister und früherer General-Motors-Direktor einmal sagte, "was für General Motors gut ist, ist auch gut für die USA", trifft das kaum für die Schweiz zu. Es liegt langfristig sogar im Interesse der direkt Betroffenen, nicht schrankenlose Freiheit zuzulassen, sondern staatspolitische Auflagen vorzuschreiben. Bei aller Geschäftstüchtigkeit unserer Grossbanken, die ja unbestritten ist, dürfen wir nicht von ihnen Einschränkungen erwarten. Das ist nicht ihre Aufgabe. Ich halte es daher mit J. Keynes, der einmal sagte, die Bankiers müssten vor sich selber gerettet werden.

Die SP-Bankeninitiative ist der Versuch, die Politik der Schweiz und damit das Image der Schweiz an neue Massstäbe heranzuführen. Wenn wir das sagen, geschieht das nicht aus missionarischem Eifer, sondern in nüchternen Ueberlegung. Die Schweiz muss handlungs- und geschäftsfähig bleiben. Wenn Sie lieber wollen: Das totale Bankgeheimnis, das, wie Dr. P. Klauser in der NZZ schrieb, "in dieser Form einmalig ist auf der Welt", hat sich dem unterzuordnen, was wir unter "Neutralität und Solidarität" verstehen.

Langfristig halten wir das nicht nur staatspolitisch für vertretbarer, sondern handelspolitisch auch für einträglicher.

Die Leitideen der Banken-Initiative

Von Rudolf H. Strahm, Präsident der Kommission Banken-Initiative der SPS

Wir wollten keine Initiative bauen, die nur kurzfristig auf den SKA-Skandal von Chiasso reagiert. Mit der Banken-Initiative könnte ein Chiasso zwar verhindert werden - und noch vielmehr dazu -, aber die Initiative ist eigentlich auf längerfristige Perspektiven unserer staatlichen Zukunft angelegt. Ich möchte diese Perspektiven nun aufzeigen und damit den Inhalt der einzelnen Initiativabschnitte erläutern.

1. Steuerfrage

Wir werden in Zukunft nicht darum herum kommen, das Steuersubstrat der unerfassten und unbelegten Einkommen besser auszuschöpfen. Die Absätze 3a und b des Initiativtextes wollen eine Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Steuerbehörden, wenn kein Lohnausweis für das Einkommen vorliegt. Es sagt Ihnen jeder Steuerbeamte in jedem Kanton das gleiche, und es wissen es alle Steuerkommissionen in den politischen Gemeinden: Bei den Selbständigerwerbenden und Kapitalbesitzern liegt ein immenses, unversteuertes Steuersubstrat brach, das nicht zuletzt deshalb nicht ausgeschöpft werden kann, weil der Steuerbeamte die Bank nicht fragen darf. Artikel 3 will nicht das Bankgeheimnis generell aufheben, sondern nur dort lockern, wo es systematisch zur Prellung des Staates benutzt wird. Die Auskunftspflicht soll nur gelten für Fälle, wo kein Lohnausweis vorliegt. Dies ist nicht etwa eine Diskriminierung von Selbständigerwerbenden, sondern sie stellt die Rechtsgleichheit von Selbständigen und Unselbständigerwerbenden wieder her.

2. Internationale Steuerflucht

Wir werden in Zukunft nicht darum herum kommen, den ausländischen Staaten Rechtshilfe bei der Ermittlung bei Schweizerbanken zu gewähren. Die Banken-Initiative fordert in Absatz 3d nichts anderes, als was alle zivilisierten Industrieländer von uns seit langem fordern und was sie unter sich gewähren, nämlich Rechtshilfe bei Steuer-, Währungs- und Wirtschaftsdelikten. Heute funktioniert die internationale Rechtshilfe bereits bei Verbrechen des gemeinen Strafrechts. Die Fiskal- und Währungsdelikte, die meist mit der Kapitalflucht in die Schweiz im Zusammenhang stehen, sind aber heute privilegiert, indem die Schweiz keine Rechtshilfe gewährt. Ich bin sicher, dass die Schweiz, auch abgesehen von der Banken-Initiative vom Ausland her in Zugzwang geraten würde. Der Europarat hat mit einer entsprechenden Resolution vom Februar 1978 gegen die Kapitalflucht deutlich in dieser Richtung geläutet.

3. Aufwertung des Frankens

Wir werden aus währungspolitischen Gründen - dauernde Höherbewertung des Frankens - nicht darum herum kommen, die besondere Attraktivität des Finanzplatzes abzubauen, wenigsten was den im internationalen Vergleich überschüssenden Teil betrifft: Ich denke an die institutionellen Grundlagen des Finanzplatzes Schweiz und dessen Dauermagneten Bankgeheimnis und Verweigerung der internationalen Rechtshilfe. Diese Dauermagneten für ausländisches Kapital sind in Abs. 3 anvisiert. Ich gebe zu: Kurzfristig richtet die Banken-Initiative direkt nichts aus gegen die Höherbewertung des Schweizerfrankens. Aber langfristig verändert sie eine der institutionellen Grundlagen des Finanzplatzes, nämlich die Dauer-

magneten Bankgeheimnis und Rechtshilfeverweigerung. Die schweizerische Nationalbank kann vielleicht noch einige Zeit fortfahren mit Aufkäufen von Devisen zur Kurspflege, - mit entsprechenden Verlusten. Aber das Meer an herum-vagabundierenden Eurogeldern kann sie ja nicht austrinken. Und wenn sie doch noch zur Devisenbewirtschaftung greifen muss - ich halte diese unschöne Massnahme für unausweichlich - so kann sie das höchstens für eine begrenzte Zeit tun. Und danach stellt sich wieder die Frage nach dem Dauermagneten für ausländisches Kapital, und der muss früher oder später abgeschwächt werden. Dies ist mit Abs. 3d der Fall.

4. Transparenz

Wir werden nicht darum herum kommen, mehr Transparenz in die Geschäfte, in die Beteiligungen und die Grossrisiken der Banken zu bringen. Schon die grossen auf dem Finanzplatz lastenden Risiken der internationalen Verflechtung, zwingen uns dazu, wissen zu müssen, wieviel den Grossbanken eigentlich alles gehört und welche Geschäfte sie über ihre Töchter auch noch abwickeln (Abs. 4, konsolidierte Bilanz). Die Erstellung einer gläsernen Bilanz ist ein Postulat, das für Banken besonders gerechtfertigt ist und im angelsächsischen Bilanzrecht für Banken eine Selbstverständlichkeit ist (Offenlegung der Reserven).

5. Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken

Wir werden nicht darum herum kommen, die Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken zu begrenzen, sonst wird die halbe Schweiz bald nur noch zu drei mächtigen, unüberschaubaren und unkontrollierten Finanzimperien gehören. Dieses Problem ist mit Abs. 5 anvisiert. Schon die Kommission für die Totalrevision der Bundesverfassung hatte sich mit der wachsenden, gefährlichen finanziellen und personellen Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken auseinander gesetzt und einen Auftrag an den Bund zur Begrenzung der Verflechtung formuliert. Wir haben dieses eigentlich liberale Postulat fast wörtlich in die Initiative übernommen und im technischen Kommentar konkretisiert. Konkret sind mit der Verflechtungsbegrenzung anvisiert: die Depotstimmrechte, die Beteiligungen und die Verwaltungsratsmandate, nicht aber die Kredite der Banken an übrige Unternehmungen, weil letztere zu den eigentlichen Bankgeschäften gehören. Wir fordern hier, in Abweichung der alten sozialistischen Ordnungsvorstellung, nicht eine Machtkontrolle der Bankenkomplexe durch Verstaatlichung, sondern zunächst eine Machtbeschränkung durch Entflechtung. Hinter diesem bescheidenen Postulat steht die Vision einer dezentralisierten Wirtschaft mit selbstverwaltenden Einheiten.

6. Sparerenschutz

Wir werden nicht darum herum kommen, - das ist sogar die Einsicht der Bankenkommission -, die Banken zu einer Versicherung der Spareinlagen zu zwingen. Mit Absatz 6 wollen wir dieser Einsicht Beine machen, indem die Banken die Einlagen der Sparer bis etwa 100'000 Fr. versichern und vor zukünftigen Bankkrachen schützen müssen.

Die verschiedenen Postulate stehen alle über dem Oberbegriff "Bekämpfung des Missbrauchs des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht". Wir fordern nicht was, was nicht im Ausland schon eingeführt ist. Wir fordern keine Aufhebung des Bankgeheimnisses sondern nur eine Lockerung: sowenig wie möglich, so weit wie nötig.

Ich gebe zu, dass diese Reformvorschläge, obschon sie im Vergleich mit dem Ausland sehr bescheiden erscheinen, einen massiven Eingriff in den Finanz-

platz bedeuten. Aber eigentlich greifen sie nur jenen Teil des Finanzplatzes an, der auf einer Fehlentwicklung und einer volkswirtschaftlich schädigenden Ueberdimensionierung beruht. Bisher haben alle, Bankiers, Volkswirtschaftler und Politiker, nur die Nutzen des Finanzplatzes aufgerechnet. Es gilt aber auch, dessen soziale Kosten gegenüberzustellen - Kosten, die vom Staat, vom Steuerzahler und von den Lohnabhängigen, ja von der ganzen übrigen Volkswirtschaft getragen werden. Diese sozialen Kosten und Risiken des Finanzplatzes will die Initiative minimieren, ohne diesen Finanzplatz zu zerstören!

BV Artikel 34 quater

Absatz 3 (1. Paket)

- a.) Die Banken, Finanzgesellschaften, Anstalten und anderen Personen, die gewerbsmässig 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.

Ziel: *Der Missbrauch des Bankgeheimnisses zur Prellung des Staates in fiskalischen Angelegenheiten soll unterbunden werden. Die ursprüngliche Rechtfertigung des Art. 47 des Banken-Gesetzes lautete 1934 auf Schutz jüdischer Fluchtgelder.*

WER? Banken: gemäss Banken-Gesetz Art. 1, Absatz 1:
auch Privatbankiers, Sparkassen, Kantonalbanken

Finanzgesellschaften: gemäss Bankengesetz Art. 1, Absatz 2: bankähnliche und übrige Finanzgesellschaften, Einzelfirmen, Kreditkassen, zudem auch solche, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen. Pfandbriefzentralen fallen darunter.

Anstalten: Postchecksystem der PTT-Betriebe (öffentliche Anstalt) wird gleichbehandelt wie die Banken.

anderen Personen, die zu Erwerbszwecken Vermögen Dritter entgegennehmen, verwalten oder veräussern: Alle im Banken-Gesetz Art. 1, Absatz 3 genannten Geschäftsagenten, Börsenagenten, Vermögensverwalter, Anwälte und Notare sowie Anlagefondsleitungen.

gewerbsmässig: Kommerzielle Tätigkeit in der Geld- oder Vermögensvermittlung kann Haupt- oder Nebenzweck sein. Auch nicht-gewinnorientierte Tätigkeit kann als Geschäftszweck (PTT-Betriebe) in Frage kommen.

Nicht unterstellt sind private Personen, wenn sie gefälligkeitshalber für andere Private Vermögen verwalten, z.B. wenn der Vater für den (abwesenden) Sohn sein Vermögen in dessen Namen verwaltet. Stetigkeit ist erforderlich. Vermögensverwaltung aus Gefälligkeit oder bei Einzelfällen, selbst wenn Umtriebsentschädigung entrichtet wird, gehört nicht dazu.

WEM? Behörden: Steuer- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone, sowie Polizeiabteilung EPJD (für die int. Rechtshilfe).

WANN? Steuersachen: Auskunftspflicht gilt sowohl in Steuerbetrugs- und Steuerhinterziehungsverfahren als auch in Veranlagungsverfahren. Sie greift durch bis zur Veranlagungsprozedur gemäss Verwaltungsrecht (des Bundes) und erfordert nicht einen begründeten Verdacht auf Hinterziehung oder Betrug mit einem Verfahren gemäss Verwaltungsstrafrecht.

Strafsachen: Bisherige Auskunftspflicht der Banken bei Straftatbeständen des gemeinen Strafrechts bleibt unverändert.

WAS? Auskunft: im Prinzip nur die nachgesuchten Informationen, z.B. über Identität/Adresse des Berechtigten und dessen Bevollmächtigte, über Vermögensstand und einzelne Transaktionen des Kontos, auch hinterlegte Vermögen, Wertschriften. Herausgabe diesbezüglicher Akten. Dies schliesst die Pflicht der Bank ein, die wahre Identität jedes Berechtigten zu überprüfen. (Zielsetzung der Vereinbarung zwischen Nationalbank und Bankiervereinigung über die Entgegennahme von Geldern ist also darin enthalten).

Sofern Nummernkonti bestehen, bieten diese gegenüber der behördlichen Auskunftseinholung keinen besonderen Schutz.

Die Erteilung falscher oder ungenügender Auskünfte durch die Bank muss strafrechtlich verfolgt werden.

Das Amtsgeheimnis ... bleibt gewahrt: Die Behörden und Gerichte sind über die bei den Banken etc. eingeholten Auskünfte an das Amtsgeheimnis gebunden. Diese Bestimmung ändert nichts an der bisherigen Publikationspraxis der Kantone über die Steuerfaktoren: Die bisherige Veröffentlichung von steuerbaren Reineinkommen und/oder Vermögen der Steuerpflichtigen, wie sie heute in den Kantonen gehandhabt wird, darf nicht mit Berufung auf diesen Satz verändert werden, auch wenn diese Daten aufgrund von Banken-Auskünften zustandegekommen sind.

- 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 rationeller Ausgestaltung der Auskunftspflicht und gegen Umgehungen.

Ziel: Mit dieser gesonderten Regelung für Unselbständigerwerbende wird eine rechtliche Gleichstellung von Selbständigen und Unselbständigen bezweckt: Die Einkommensveranlagung ist gemäss Wehsteuerbeschluss Art. 89 + 90 bei Lohnbezüglern heute ausreichend (auch strafrechtlich) gesichert, indem die Steuerbehörde den Arbeitgeber direkt unter Fristansetzung zur Herausgabe des Lohnausweises zwingen kann, sofern der Steuerpflichtige diesen nicht beibringt. Eine analoge Rückgriffsmöglichkeit auf Einkommensbelege wird hier für jene Einkommen, die durch Lohnausweis nicht belegt sind, eingeführt. Weil Bankkonti jederzeit auch zur Abwicklung von Einkommenstransfers gebraucht werden können, kann die Auskunftspflicht der Banken nur bei Lohnausweisbelegten Einkommen aufgehoben werden.

Auskunftspflicht: gegenüber den Steuerbehörden, im
Verwaltungsverfahren (Veranlagung).

soweit die mutmasslichen Einkommen nach pflichtgemässer
Auffassung der Steuerbehörden durch Lohnausweis belegt
sind.

Dieser Teil des Satzes betrifft die Erfassung der Einkommenssteuern.

Bei Selbständigerwerbenden (wo kein Lohnausweis eines Arbeitgebers vorliegt) sind die Banken über alle Konten des Betreffenden auskunftspflichtig, denn jedes Bankkonto kann zur Abwicklung von einkommenswirksamen Transaktionen benützt werden.

Bei Unselbständigerwerbenden, die für ihr Einkommen mit einem Lohnausweis belegen, ist die Auskunftspflicht bei der Veranlagung der Einkommenssteuern aufgehoben.

Grenzfälle ergeben sich, bei Unselbständigerwerbenden mit einem freien Nebenerwerb oder im Falle gewisser Ersatzeinkommen. Hier ist ein Ermessen des Steuerbeamten (wie bei der heutigen Praxis auch) nicht auszuschliessen. Die pflichtgemässe Auffassung des Steuerbeamten bedeutet, dass der Frage, ob ein Pflichtiger einen Nebenerwerb nicht deklariert, nach den Prinzipien, der Angemessenheit, der Rationalität und der behördlichen Sorgfalt nachgegangen werden muss. (Meistens ergeben sich Hinweise von Dritter Seite, z.B. Lebensstil des Steuerpflichtigen, Vermutungen über die Art der Beschäftigung). Zuständig bei der Beurteilung, ob der Lohnausweis als Einkommensbeleg genügt, ist die Steuerbehörde, und nicht die Bank.

Ausgenommen bleiben (vermutete) kleinere Nebenerwerbseinkommen, wenn sie unter die verwaltungsökonomisch gerechtfertigte Freigrenze fallen ("rationelle Ausgestaltung" im nächsten Satz des Initiativtexts). Bei Einkommen aus den Sozialversicherungen (AHV, IV) sind die amtlichen Belege dem Lohnausweis gleichzusetzen.

und soweit verrechnungssteuerpflichtige Vermögen die gesetzlich zu bestimmende Höhe nicht überschreiten

Dieser Satzteil betrifft die Erfassung der Vermögenssteuern und der (Einkommens-) Steuern auf Vermögenserträgen. Die Aufhebung der Auskunftspflicht umfasst nur gerade jene Anlageformen, deren Erträge nach BG über die Verrechnungssteuer (vom 13. Oktober 1965) der Verrechnungssteuer unterliegen (Spargelder, Kundenguthaben bei Banken). Für alle verrechnungssteuerbefreiten Anlageformen besteht die Auskunftspflicht. Die gesetzlich zu bestimmende Vermögenshöhe soll sich nach dem Grundsatz richten, dass die Verrechnungssteuer die Steuerforderung (Vermögenssteuer plus Einkommenssteuer auf Vermögenserträgen, und zwar ohne Rücksicht auf die Variation des marginalen Einkommenssteuersatzes) noch abdeckt. Wegen der verschiedenen kantonalen Steuersätze ist eine gesetzliche Festlegung auf Bundesebene erforderlich, für die pro Kunde bei einem einzelnen Institut Fr. 50'000 vorgeschlagen werden.

Selbstverständlich kann in einem Steuerstrafverfahren nicht mit Berufung auf diese Vermögensgrenze die Auskunft verweigert werden. Nach dem Grundsatz, dass ein Spezialgesetz einem allgemeinen Gesetz vorgeht, bricht hier das Steuerstrafrecht bzw. das Strafverfahrensrecht das allgemeine Steuerrecht und hebt für die besonderen Straffälle die Ausnahme von der Auskunftspflicht auf.

Bei Konten von Selbständigerwerbenden bleibt aufgrund des vorangehenden Satzteils die uneingeschränkte Auskunftspflicht zur Erfassung von einkommenswirksamen Transaktionen vorbehalten. (Veranlagung des Einkommens)

Explizit sind die Sparbüchlein mit geringem Bestand, die unter die Verrechnungssteuerfreigrenze (Fr. 50.-- od. ev. neu Fr. 100.-- Zins pro Sparbuch und Jahr) von der Auskunftspflicht auszuschliessen mit Rücksicht auf die verwaltungsökonomische Vernachlässigungsgrenze im nächsten Satz ("rationelle Ausgestaltung").

Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen...

Der voranstehende Satz ist eine nicht unmittelbar wirksame Verfassungsbestimmung und bedarf der gesetzlichen Ausführung. Diese Gesetzgebung enthält vor allem:

- Festlegung der Vermögensgrenze bei Konten Unselbständigerwerbender (siehe oben)
- Regelung der Auskunftspflicht der Banken etc. und der Ausnahmen von der Auskunftspflicht
- Bestimmungen gegen Umgehungen
- Verhältnis zum Anwaltgeheimnis
- Grenzwerte zur Festlegung der rationellen Ausgestaltung
- Rekursmöglichkeiten (Instanzenweg) der Bank hinsichtlich Differenzen in der Auskunftspflicht.

Bestimmungen zur Sicherung ... der Auskunftspflicht

Die Gesetzgebung legt die Prozedur der Auskunftseinholung und -erteilung fest. Schliesst im Prinzip als

ultima ratio die gesetzgeberische Möglichkeit des Staates ein, auf zentrale Kontenregister der Banken (wie z.B. die bereits existierenden Zentralen Informationsstelle für Kreditinformation, ZEK) für weitere Auskünfte zu greifen.

Bestimmungen zur ... rationellen Ausgestaltung

Auskunftspflicht von Banken etc. soll gesetzlich aufgehoben werden bei Steuerforderungen auf Sparkonten, die unter die Verrechnungssteuerfreigrenze (Fr. 50.-- resp. neu ev. Fr. 100.-- Zinsertrag pro Jahr) fallen.

Ausnahmen oder Einschränkungen bei der Auskunftserteilung sollen in der Gesetzgebung aber höchstens bis zu einer Steuerforderung von max. Fr. 500.-- vorgesehen werden.

Bestimmungen ... gegen Umgehungen

Beinhaltet einen Verfassungsauftrag, gesetzgeberisch die Steuerumgehung oder -vermeidung mittels Bank- oder Berufsgeheimnis von Banken etc. zu unterbinden und die nötigen Sicherungsmassnahmen einzuleiten. Das Bekanntwerden neuer, systematisch genützter Steuerumgehungen erfordert neue gesetzgeberische Massnahmen.

Die Umgehung ist in ihrem doppelten Wortsinn verstanden: sowohl Umgehung von Steuern (Steuervermeidung) als auch von Bestimmungen, die der Sicherung der Auskunftspflicht dienen.

Zur speziellen Situation der Anwälte, wenn sie in einer Doppelfunktion als Vermögensverwalter und Gerichtsverteidiger eines Klienten fungieren: Die Auskunftspflicht der Steuerbehörden gilt nur gerade soweit, als es sich um Finanzgeschäfte handelt, die von ihm für einen Klienten ausgeübt werden.

Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Verhinderung von eventuellen Missbräuchen des Anwaltsgeheimnisses (kantonale Aufsichtsbehörde; letztinstanzlicher Weiterzug ans Bundesgericht möglich).

c.) Die Gesetzgebung regelt im übrigen die Gewährleistung des Bankgeheimnisses.

Zweck: Dokumentiert den Willen der Initianten, das Bankgeheimnis als Teil des Persönlichkeitsrechtes zu wahren, sofern damit nicht die öffentliche Hand im In- oder Ausland zu Schaden kommt.

Die Auskunftspflicht der Banken wird mit den Verfassungssätzen des Pakets I nur in fiskalischen Angelegenheiten und bei der internationalen Rechts- hilfe verändert. Im übrigen bleibt das Berufsgeheimnis der Bankbeamten bestehen.

Die Gesetzgebung muss bei der Gewährleistung des Bankgeheimnisses die Verletzung nicht als Offizial- delikt aufrechterhalten. Die Anstiftung zur Verletzung oder die fahrlässige Verletzung muss nicht mehr als Strafbestand gelten. Nach dem Willen der Initianten sollten Fahrlässigkeit und Anstiftung gestrichen und das Offizialdelikt in ein Antragsdelikt umgewandelt werden.

Die zivilrechtlichen Auskunftsgründe der Banken (Vor- mundschaft, Bürgschaft, Erbschaft, Schuldbetreibung und Konkurs, Stellvertretung etc.) sollen unverändert beibehalten werden.

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.

Ziel: Die Fiskaldelikte und Währungsvergehen im Ausland, die über den Finanzplatz Schweiz vertuscht werden, sollen bei der schweizerischen Rechtshilfepraxis mit der Rechtshilfepraxis bei allen übrigen Straftaten des gemeinen Strafrechts gleich- gestellt werden. Auch die Ausschlussgründe bei der interna- tionalen Rechtshilfe sollen gleichgestellt werden. Diese Angleichung der institutionellen Grundlage des Finanz- platzes Schweiz an die Praxis anderer westlicher Industrie- länder bezweckt einerseits internationale Solidarität (ausssen- und entwicklungspolitische Zielsetzungen) und andererseits langfristig eine Verminderung der Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes mit wechselkurspolitischer Wirkung (Verminderung des langfristigen Höherbewertungsdrucks auf den Franken und Redimensionierung des Finanzplatzes in seinen Auslandsgeschäften).

Dieser Absatz 3d bricht jene gesetzlichen Bestimmungen, welche die internationale Rechtshilfe in Steuersachen, bei Verletzung ausländischer Wirtschafts- und Währungsbestimmungen ausschliessen. (Auslieferungsgesetz, Art. 11.1; Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Art. 3 Abs. 3).

Die Staatsverträge mit dem Ausland, welche die Rechtshilfe in diesen Angelegenheiten ausschliessen (Rechtshilfeverträge und Doppelbesteuerungsabkommen) werden durch diesen Verfassungsgrundsatz nicht automatisch ausser Kraft gesetzt, sondern müssen in den betreffenden Punkten renegotiiert werden, wobei die Schweiz verfassungsgemäss Rechtshilfe einräumt. Die Prozedur der Rechtshilfe ans Ausland soll nach den geltenden Prinzipien und Rekursmöglichkeiten gewährt werden. Das Ausland hat also, sofern nicht in den Staatsverträgen entsprechende beidseitige Regelungen getroffen sind, keinen klagbaren Anspruch auf Rechtshilfe. Es gelten keine "fremden Richter".

Unterstützung eines Strafverfahrens... im Ausland:

Die normalen Prinzipien bei der Ermittlung und Beweiseinholung in der internationalen Rechtshilfe (der sog. "kleinen" oder "anderen Rechtshilfe") bleiben unverändert. Insbesondere sind es schweizerische Behörden, die bei den Banken Auskünfte einholen, (Vorbehalte im nächsten Satz.)

Steuer- und Währungssachen:

Der ausdrückliche Einbezug von Steuer- und Währungsdelikten ist ein bewusster Bruch mit der bisherigen Tradition in der internationalen Rechtshilfe. Das Prinzip der beidseitigen Strafbarkeit wird damit nicht grundsätzlich durchbrochen: Jedenfalls kennt die Schweiz neben Steuerdelikten nunmehr auch Währungsdelikte, weil der Staat in den letzten Jahren eine Anzahl von Massnahmen zum Schutze der Währung ergreifen musste:

Beispiele:

- Verordnung über die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Geldern im Ausland vom 5.7.1972/16.4.1973;
- Verordnung über Massnahmen gegen den Zufluss ausländischer Gelder vom 20.11.1974/22.1.1975;
- BaG Art.8 und 46.1. über die Genehmigung von Kapitalexportgeschäften

Es geht also um eine (von der Bundesgerichtspraxis abweichende) Neuinterpretation des Prinzips der beidseitigen Strafbarkeit, aber nicht um dessen Preisgabe.

Sicherheit und Hoheitsrechte der Schweiz:

Dieser Ausnahmeverbehalt darf nicht soweit interpretiert werden, dass, wenn Bankinteressen tangiert werden,

dies bereits als Tangierung der Sicherheit (im polizeilichen und militärischen Sinn) und Hoheitsrechte unseres Landes gedeutet werden könnten. Die Wahrung der Hoheitsrechte schliesst Auskunftsbegehren durch fremde Beamten in der Schweiz aus. Er ist jedoch eine Ausnahmeklausel in Kriegsfällen und garantiert die volle Souveränität der Schweiz in aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Belangen.

Politische und rassische Verfolgung:

Gemeint sind Beurteilungskriterien, wie sie heute in der internationalen Rechtshilfe in der Schweiz praktiziert werden (Auslieferungsgesetz vom 21.1.1892 Art. 10; und Entwurf BG über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen IRSG vom 8.3.1976 Art. 2 unter anderem gilt auch der Ordre public). Politische Verfolgung ist dann als Ausnahmegrund nicht gegeben, wenn für einen (ehemaligen) Politiker oder Staatsmann wegen Steuer- und Währungsvergehen um Rechtshilfe ersucht wird. Bei der kleinen oder anderen Rechtshilfe, um die es bei der Ermittlung bei den Banken geht, darf die politische Verfolgung als Ausschlussgrund nicht gleich gewichtet werden wie bei der Auslieferung einer Person. Die Rechtshilfeverweigerung betr. Fluchtkapitalien eines gestürzten Ministers im Ausland, die mit politischer Verfolgung motiviert würde, wäre klar dem Willen der Initianten entgegengesetzt. Die erteilten Informationen dürfen aber nach dem Grundsatz der Spezialität nur gerade für diese Vergehen benützt werden.

Schwere Mängel des Verfahrens im Ausland:

Zu beurteilen nach schweizerischem Recht, also Verfahren die bei uns zur Kassation, zur Vollstreckungsverweigerung oder zur Gutheissung einer Willkürbeschwerde führen können: Unzuständigkeit, Verletzung des rechtlichen Gehörs, Prozessmängel, willkürliche Beweiswürdigung, u.a.m.

Bei Staaten ohne rechtsstaatlicher Grundordnung besteht damit ein Ausschlussgrund für die Gewährung von Rechtshilfe.

Gegenrecht:

Das Gegenrecht der Schweiz seitens des Auslands wird im Rahmen der Staatsverträge ausgehandelt. Dieser Ausnahmegrund bestätigt die Souveränität der Schweiz bei der internationalen Rechtshilfe.

Absatz 4 (2. Paket)

- 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.

Dieser Verfassungssatz bedarf der gesetzgeberischen Auslegung.

Banken und Finanzgesellschaften:

Institute gemäss Bankengesetz Art. 1, Abs. 1 und 2.

konsolidierte Jahresrechnungen:

Ziel: Das Konsolidierungspostulat versteht die grosse Bank als Konzern und bezweckt, öffentlich darzustellen, welches Finanzgeschäftevolumen tatsächlich über die Bank abgewickelt wird. Insbesondere sollten auch die (oftmals viel risikoreicheren) Aktiven und Passiven der Auslandtöchter der Schweiz⁴ Banken in die Bilanzsumme integriert werden.

Die Konsolidierung soll nach folgenden Prinzipien vorgenommen werden:

- Die Konsolidierung betrifft Bilanz und Erfolgsrechnung.
- Beteiligungen im In- und Ausland sind aufzuführen.
- Nur Beteiligungen an andern Banken und Finanzgesellschaften (auch dem BaG nicht unterstellten) sind zu konsolidieren, während die übrigen Unternehmen unter den Beteiligungen aufzuführen sind.
- Nur Beteiligungen an andern Instituten von 25% und mehr von deren Aktienkapital sind anteilmässig aufzuführen (Quotenkonsolidierung), wobei Sicherungen gegen die Verschleierung einer (über 25%-) Beteiligung (z.B. über Mitbeteiligung via eigene Tochtergesellschaft: auch die Töchter der Tochtergesellschaften sind einzubeziehen) vorzusehen sind.

Mit der Einführung dieser Konsolidierungsvorschriften sind u.U. die Eigenmittelvorschriften gemäss BaG Art. 4 anzupassen.

Der hauptsächliche Unterschied zwischen diesen Konsolidierungsgrundsätzen und den aktuellen Konsolidierungsrichtlinien (KR) der Bankenkommission besteht (neben der Differenz im Quotenkonsolidierungssatz) darin, dass die Initiative eine Veröffentlichung

der konsolidierten Zahlen vorsieht.

..sämtliche Bewertungen offenlegen, die zur Bildung oder Auflösung von Reserven führen..

Ziel: Ohne die Reservestellung zu verbieten, sollen, im Sinne gläserner Bilanzen, die Reserven sowie deren Bildung und Auflösung publik werden. Bei Banken ist die Publikationspflicht stiller Reserven deswegen noch naheliegender als in den übrigen Unternehmen, weil die Reserven im direkten Zusammenhang mit dem Geschäftszweck stehen.

Im Sinne eines neuen Bankbilanzrechts soll die Reservenhaltung nach folgendem Grundsatz publiziert werden:

- Die Bewertung jedes Aktiv- und Passivpostens ist so vorzunehmen, dass keine willkürlichen Reserven entstehen. Stille "Willkürreserven" sind unzulässig; die Bewertung soll nach gesetzlich festzulegenden Prinzipien mit effektiveren Werten (Kurswert bei gehandelten Wertschriften, Verkehrswert bei Liegenschaften; geschätzter "innerer" Wert bei nicht gehandelten Papieren) vorgenommen werden.

Dieser Grundsatz für die Banken weicht von den obligationenrechtlichen Bilanzierungsvorschriften ab. Die Eigenmittelvorschriften können entsprechend angepasst werden.

Sie veröffentlichen ihre aktiven und passiven Beteiligungen.

Ziel: Im Sinne einer öffentlichen Einsicht und Transparenz der Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken sollen Grundlagen für die öffentliche Kontrolle (die z.T. schon durch die Transparenz ermöglicht wird) und für die Verflechtungsbegrenzung gemäss Abs. 5 des Initiativtextes geschaffen werden. Dies gilt auch für die Transparenz der personellen Beziehungen (Verwaltungsratsmandate) und Depotstimmrechte.

aktive Beteiligungen (Kontrollbeteiligungen)

Beteiligungen, die im Sinne einer Beherrschung oder Interessennahme für eine Daueranlage erworben werden.

passive Beteiligungen (Anlagebeteiligungen):

Aktienhaltung im Sinne von Kapitalanlagen kurz- oder längerfristig.

Beteiligungen: sind unter den ergänzenden Angaben in der Jahresbilanz aufzuführen, und zwar mit folgenden Angaben:

- Firmenname und Sitz der Gesellschaft, an der die Bank beteiligt ist,
- Beteiligungsanteil am Kapital der Gesellschaft und Wert dieses Anteils.
- Nur Beteiligungen über 5% am Gesellschaftskapital sind aufzuführen.

Sie veröffentlichen... den Wert der verwalteten und hinterlegten Kundenvermögen...

Zweck: Der Umfang der Vermögensverwaltung in- und ausländischer Vermögen muss zur Erstellung einer gegliederten Depotstatistik öffentlich bekannt sein. Die Transparenz ist sowohl im öffentlichen als auch im fiskalpolitischen Interesse und liegt konkret auch im Interesse des Gläubigerschutzes (Risikoabschätzung).

Jede Bank publiziert unter den ergänzenden Angaben die aggregierten Werte deponierter und verwalteter Vermögen, und zwar gegliedert nach

- Depots mit und ohne Vermögensverwaltungsauftrag
- Vermögen inländischer und ausländischer Herkunft.
- Der Schweiz. Nationalbank sind zudem die Vermögen gegliedert nach Herkunftsländern anzugeben, die eine Depotstatistik mit Ländergliederung publiziert.

Edelmetalle und Wertschriften sind ebenfalls aufzuführen, während Wertsachen in Naturalien (Kunstgegenstände) nicht einbezogen werden müssen.

Sie veröffentlichen ...(die) Treuhandvermögen...

Zweck: Ueber die heutige Angabepflicht gegenüber der SNB hinaus müssen die Treuhandanlagen im Rahmen der Rechnungslegung dargestellt werden. Treuhandgelder, die die Bank bei Tochter- oder Schwestergesellschaften anlegt, und de facto dafür das Risiko mitträgt, müssen transparent werden, um damit Licht in die international orientierte Risikolage zu bringen. Daneben liegt die Transparenz auch im fiskalpolitischen Interesse (z.B. Verrechnungssteuer-Vermeidung bei Treuhandgeldern, für welche die Bank de facto gar nicht nur "Durchlaufstelle" ist, weil sie in den eigenen Auslandstöchtern angelegt werden).

der konsolidierten Zahlen vorsieht.

Unter den ergänzenden Angaben sind die Treuhandanlagen gegliedert aufzuführen nach:

... sämtliche Bewertungen offenlegen, die zur Bildung von Aktiven und Passiven führen.

- in- und ausländischer Herkunft (Länder)

Ziel: Ohne die Rest-Treuhandverbindlichkeiten, unter Angabe der Beteiligung zum Anlageinstitut: Tochtergesellschaft, nahestehende Gesellschaften, Schwestergesellschaft in der gleichen Gruppe, resp. Muttergesellschaft einer Tochtergesellschaft; personelle Beziehungen. Zusammenhänge mit dem Geschäftszweck stehen.

... und geben die ausgeübten Verwaltungsratsmandate ... bekannt.

Anzugeben im Jahresbericht sind die von Bankangehörigen in den Verwaltungsräten anderer Unternehmen des In- und Auslands ausgeübte Mandate.

Als Bankangehörige gelten: alle hauptberuflich im Dienste der Bank stehenden Mitarbeiter; Verwaltungsratsmitglieder der Bank, welche mit der Bank eine besonders enge Verbindung pflegen (namentlich der Präsident); aussenstehende Geschäftsagenten, die im Auftrag der Bank solche Mandate ausüben (Strohleute); Angehörige von Tochtergesellschaften, die von der Bank beherrscht werden.

Die Unternehmen umfassen sowohl andere Banken und Finanzgesellschaften als auch alle Nicht-Banken

... und geben die ... Depotstimmrechte bekannt.

Die Banken geben anlässlich der Generalversammlungen der inländischer Kapitalgesellschaften ihre ausgeübten Depotstimmrechte bekannt; und zwar sowohl von in- als auch ausländischen Deponenten, und unterscheiden nach mandatierter und Blanko- Stimmrechtsausübung.

Im Jahresbericht werden die von der Bank ausgeübten Depotstimmrechte unter den ergänzenden Angaben aufgeführt.

b.) Nationalbank und Bankenkommission berichten jährlich dem Parlament über Lage und Entwicklung der Banken und Finanzgesellschaften.

Zweck: Die Bankentätigkeit als eine der wichtigsten zentralen Funktionen in der Volkswirtschaft soll nach politischen Gesichtspunkten diskutiert werden. Diese Verfassungsbestimmung versteht sich im Rahmen des staatspolitischen Verständnisses, wonach die Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik nicht in verbandswirtschaftlichen oder korporativstaatlichen, sondern in demokratisch-parlamentarischen Entscheidungsprozessen behandelt werden sollen.

Ueber die bisherige Berichterstattung der Schweiz. Nationalbank (Monatsberichte, das Bankwesen, etc.) und der eidg. Bankenkommission (Jahresbericht) soll über folgende Gebiete dem Parlament Rechenschaft abgelegt werden:

- Statistiken über Devisengeschäfte und Wechselkursentwicklung, stark gegliederte Kapitalverkehrsstatistik (SNB).
- Angaben über den Risikograd der Auslandverflechtung des Finanzplatzes Schweiz, insbesondere Grossrisiken mit dem Ausland (SNB)
- fiskalpolitische Aspekte der Bankentätigkeit, insbesondere Verrechnungssteuervermeidung, Steuerumgehungen durch institutionelle Grundlagen (BaK, eventuell zusammen mit EStV).
- Kredittätigkeit der Banken in regional- sektoral- und beschäftigungspolitischer Hinsicht
- Gläubigerschutz, Zusammenbrüche und Verlustfälle
- aussenpolitisch bedeutsame Geschäfte, insbesondere Kredite an Entwicklungsländer und int. Organisationen

Das Parlament kann eine ständige Kommission einsetzen, die sich mit den Berichten befasst und gesetzgeberische Massnahmen auslöst.

Absatz 5 (3. Paket)

Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und andern Unternehmen.

Ziel: Die Verflechtungsbegrenzung zielt auf Machtbegrenzung und Behinderung des Vermachtungs- und Konzentrationsprozesses in der Wirtschaft ("Verkrebsung" mit mächtigen, unübersehbaren Finanzgebilden). Die Betriebe des sekundären und tertiären Sektors sollen nicht zunehmend unter die Kontrolle von Finanzimperien geraten. Eine dezentralisierte, auf Mitbestimmung oder Selbstverwaltung basierende Wirtschaftstätigkeit soll nicht ausgeschlossen sein. Die Dezentralisationsvorstellung entspricht auch den Verfassern des Entwurfs 1978 für eine Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 32, Abs. 2).

Gesetzgebung: Regelt auch die mögliche Umgehung durch Uebertragungen an Einzelpersonen (Anwälte, Treuhänder etc.).

Banken: Institute gemäss Bankengesetz, Art.1, Abs.1, ohne die Finanzgesellschaften. Die Verflechtungsbegrenzung resp. Entflechtung soll also zwischen Banken und allen übrigen Finanzgebilden vorgenommen werden.

andere Unternehmen: Auch Finanzgesellschaften, die gemäss Art. 1, Abs. 2 dem Bankengesetz unterstellt sind, sowie alle übrigen Gesellschaften und Körperschaften.

Begrenzung der Verflechtung: Der Begriff der Begrenzung kann in seiner Doppelbedeutung verstanden werden: Begrenzung als Grenzziehung im heutigen Zustand; oder Begrenzung im Sinne einer Verminderung der Verflechtung, Der Absatz 5 ist eine Auftrags- und Kompetenznorm, die der gesetzgeberischen Gestaltung Flexibilität belässt. Diese Flexibilität kommt auch in den nachstehenden Gestaltungsvorschläge zum Ausdruck.

Die Verflechtungsbegrenzung bezieht sich insbesondere auf die drei Bereiche

- Beteiligungen
- Verwaltungsratsmandate
- Depotstimmen

bei Beteiligungen: Dauernder Aktienbesitz gilt als dauernde Beteiligung gemäss Verordnung zum Bankengesetz. Für den dauernden Aktienbesitz wird der Zweck der Interessennahme oder der Beherrschung angenommen.

Für Beteiligungen über 5% des Aktienkapitals anderer Unternehmen bedarf es einer Bewilligung der Kartellkommission. Der Prozentanteil wird aufgrund konso-

liedierter Jahresrechnungen dieser Unternehmen ermittelt. Kredite an Unternehmen, an denen eine starke Beteiligung besteht, gelten als dauernde Beteiligung. Dauernde Beteiligungen, die 20% des Eigenkapitals anderer Unternehmen übersteigen, sind unzulässig. Beteiligungen auch über 20% werden aber befristet bewilligt für folgende Fälle:

- für die vorübergehende Sicherung von Forderungen der Bank
- Zur Wahrung der Erhaltung von Arbeitsplätzen
- Zur Wahrung der schweizerischen Kontrolle.

Die Bewilligung zur vorübergehenden Sicherung von Forderungen muss zeitlich bis 5 Jahre befristet werden. Nach Ablauf dieser Frist muss das Aktienpaket in angemessenem Zeitraum bis auf die erlaubten 5% oder die bewilligte Höhe (bis 20%) veräußert werden. Die Bewilligung zur Wahrung der schweizerischen Kontrolle wird gewährt, wenn nachweislich Anstrengungen zur Uebernahme durch Ausländer vorliegen. Die Bewilligung ist jährlich zu erneuern.

bei Verwaltungsratsmandaten: Verwaltungsratsmandate von Bankangehörigen (siehe Def. unter Abs. 4a) und Verwaltungsratsmitgliedern von Banken bei anderen Unternehmen sind durch die Kartellkommission zu bewilligen. Vor der Bewilligung läuft eine Einsprachefrist von drei Monaten. Einspracheberechtigt sind Personen, die ein berechtigtes Interesse anmelden können (Beschäftigte, Gewerkschaften, Vertreter öffentlich-rechtlicher Körperschaften, jedoch nicht Banken).

Eine Variante dazu stellt die Begrenzung der Zahl der Verwaltungsratssitze von Bankenvertretern auf z.B. fünf dar (Analogie zur Lex Abs in der BRD).

Als weitere Variante kommt die zahlenmässige Begrenzung der Bankenvertreter in Verwaltungsräten der übrigen Unternehmen auf z.B. einen Zehntel der Sitze (mind. 1) in Frage.

bei Depotstimmen: Das Ziel, den beherrschenden Einfluss (via Depotstimmrechte) der Banken in den Aktionärsversammlungen, einzuschränken lässt sich durch verschiedene Varianten erreichen:

- Festlegung eines oberen Plafond Stimmenanteil für jede Bank: z.B. jede Bank darf höchstens 10% der Stimmen ausüben.
- Festlegung eines Gesamtplafond für alle Banken: Die Banken zusammen dürfen nie die Mehrheit der Stimmen haben.

- Aenderung des Vertretungsrechts: die Banken dürfen nur nach jedesmal neu eingeholten Mandaten ihrer Deponenten die Stimme abgeben, (ev. die verschiedenen Varianten kombiniert).

Absatz 6 (4. Paket)

Die Gesetzgebung regelt die Versicherungspflicht der Banken für Einlagen, soweit keine Staatsgarantie besteht.

Ziel: Kleinere Sparer sollen geschützt werden und vor Verlusten durch finanzpolitische Hazardspiele, die sie ja nicht überblicken können, sicher sein. Der Einlegerschutz ist in die Perspektive des Konsumentenschutzes einzureihen. Für die Kantonalbanken und Sparkassen mit öffentlicher Garantie tragen die Steuerzahler (Konsumenten) bereits eine "Risiko-prämie" durch ihre Garantieleistung, weshalb diese Banken nicht einlegerschutzpflichtig werden müssen.

Der Gesetzgebung steht es nach dem Willen der Initianten grundsätzlich frei, ein Versicherungsmodell mit privater Assekuranz mit einem Fonds unter Banken oder einem staatlichen, von der Bankenprämien geöffneter Garantiefonds vorzusehen.

WER? Banken

Institute nach Banken-Gesetz Art. 1 Abs. 1 und 2, jedoch nicht zwingend Institute, welche sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen. Kantonalbanken mit Staatsgarantie sind von der Pflicht befreit, ebenfalls regionale Sparkassen etc. mit Gemeindeg Garantien, sofern die potentiellen Garantieleistungen der Gemeinden im Verhältnis zu den Risiken genügend hoch sind oder durch den betreffenden Kanton (oder die Kantonalbank) abgesichert sind.

WAS? Einlagen

Spareinlagen, Depositen- und Einlagehefte, Kassenobligationen (eingeschlossen sind somit auch Salär- und Privatkonti etc.) von natürlichen Personen und von privaten Fürsorgeeinrichtungen jedoch nicht zwingend von juristischen Personen. (Wünschbar, jedoch nicht zwingend, wäre Einbezug von Vereinen).

Umfang: mindestens bis 50'000 Fr. pro Einleger volle Garantieleistung; maximale Deckung 100'000 Fr. pro Einleger; steigender Selbstbehalt von Fr. 50'000 bis Fr. 100'000.

UEBERGANGSBESTIMMUNGEN

Dem behördlichen Auskunftsrecht entgegenstehende Bestimmungen des Bundes sind aufgehoben.

Dieser Satz bezieht sich auf Absatz 3, al. a, b, und d Bestimmungen: Gesetze und Verordnungen auf Bundesebene, die die Auskunftseinholung durch Steuerbehörden bei Banken etc. allfälligerweise ausschliessen. Kantonale Bestimmungen, die die Auskunftseinholung derjenigen kantonalen Steuerbehörden behindern, welche auch die Wehrsteuern veranlagern, sind für die eidgenössischen Steuern ebenfalls aufzuheben.

Artikel 11 des Auslieferungsgesetzes (resp. Art. 3 Abs. 3 des neuen Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Entwurf) werden aufgehoben.

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

Dieser Satz bezieht sich auf Abs. 3 al. a, b und d. Keine rückwirkende Bestrafungsmöglichkeit. Inkraftsetzung des Verfassungsartikels kann mit einer Steueramnestie verbunden werden. Wenn die Nichtdeklaration früher angelegter Vermögen auch nach Inkrafttreten des Artikels fortgesetzt wird, entbindet dies nicht mehr von der Auskunftspflicht, aber die Strafverfolgung darf nicht auf frühere Hinterziehung ausgedehnt werden.

Bei der internationalen Rechtshilfe:

Die Auskunftserteilung über früher angehäuften, heute noch bestehende Vermögen in der Schweiz soll damit nicht ausgeschlossen werden, aber die Rechtshilfe darf nur nach dem Grundsatz der Spezialität erfolgen, d.h. die ersuchende ausländische Behörde muss garantieren, dass keine rückwirkende Strafverfolgung stattfindet. Wo Staatsverträge die Rechtshilfe behindern, wird die neue Regelung ohnehin erst mit der Inkraftsetzung neuer staatsvertraglichen Abmachungen wirksam.

Herausgeber:

Zentralsekretariat
Postfach 4084

3001 Bern

Tel. 031 24 11 15