

**Botschaft
über die Volksinitiative «gegen den Missbrauch
des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht»
(Banken-Initiative)**

vom 18. August 1982

Frau Präsidentin, Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. August 1982

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Honegger
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Initiative verlangt eine Anzahl von Massnahmen auf dem Gebiet des Bankwesens.

In einem ersten Paket geht es um die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und darum, die internationale Solidarität vermehrt in die Praxis umzusetzen. Zu diesem Zweck soll die direkte Auskunftspflicht der Banken gegenüber den schweizerischen Steuerbehörden eingeführt werden. Durch den Ausbau der gegenüber ausländischen Ersuchen gewährten Rechtshilfe in Strafsachen ist nach dem Willen der Initianten zu vermeiden, dass die Schweiz ein Hort «schmutziger» ausländischer Gelder wird, die aus Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung oder Devisenvergehen stammen. Im übrigen soll das Bankgeheimnis aufrechterhalten werden.

Vermehrte Steuergerechtigkeit und internationale Solidarität erachten wir als grundsätzlich unterstützungswürdig. Eine Verfassungsrevision ist zur Durchsetzung dieser Ziele nicht notwendig. In der jüngsten Vergangenheit, teilweise nachdem die Initiative eingereicht wurde, sind auf dem Gesetzgebungsweg Massnahmen in dieser Richtung getroffen worden (Wehrsteuerbeschluss, Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen). Die Forderungen des ersten Pakets sind im einzelnen gemessen an den nur kurze Zeit zurückliegenden Gesetzesrevisionen zu weitgehend und mit nachteiligen Folgen behaftet.

Im zweiten Teil fordert die Initiative erweiterte Publizitätspflichten der Banken wie die Veröffentlichung konsolidierter Jahresrechnungen, die offene Bildung und Auflösung der Reserven sowie den offenen Ausweis der Beteiligungen, Treuhandvermögen, Verwaltungsratsmandate und Depotstimmrechte.

Auch für die Verwirklichung dieser Postulate reichen die bestehenden Verfassungsgrundlagen aus. Im Zuge der laufenden Gesetzgebungsverfahren (Revision des Bankengesetzes und des Aktienrechts) werden die Anliegen in angemessener Weise berücksichtigt.

Das dritte Paket will den als übermächtig empfundenen Einfluss der Banken auf die übrige Wirtschaft eindämmen.

Wir erachten die tatsächlichen Verhältnisse in dieser Beziehung als bedeutend weniger gravierend, als sie nach Ansicht der Initianten sind. Die bestehenden Regeln über das Eigenkapital und die Risikoverteilung wirken sich im Sinne eines Nebeneffektes bereits dämpfend aus. Die Gesetzgebung wird – soweit notwendig – weitere geeignete Vorschriften erlassen.

Im vierten Punkt schliesslich fordert die Initiative die Einführung einer Versicherung für die Bankeinlagen.

Dieses Postulat ist weitgehend unbestritten und kann mit der Revision des Bankengesetzes verwirklicht werden.

Das Eidgenössische Finanzdepartement wird noch im laufenden Jahr über den Vorentwurf einer Expertengruppe für die Totalrevision des Bankengesetzes das

Vernehmlassungsverfahren eröffnen. Diese Gesetzesrevision wird es erlauben, den Anliegen der Initianten, soweit berechtigt, entgegenzukommen. Wir erachten deshalb einen Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe als überflüssig und beantragen Ihnen die Ablehnung der Initiative.

Botschaft

1 Formelles

Am 8. Oktober 1979 wurde in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» (Banken-Initiative) eingereicht. Mit Verfügung vom 8. November 1979 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 121 882 gültige Unterschriften aufweist und damit formell zustande gekommen ist (BBl 1979 III 737). Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

Die Initiative verlangt Massnahmen auf dem Gebiet des Bankwesens. Zwischen ihren einzelnen Teilen ist ein innerer Zusammenhang gewahrt. Sie ist zudem ausschliesslich in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet. Die Voraussetzungen der Einheit von Materie und Form (Art. 75 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte; SR 161.1) sind damit gewahrt.

2 Wortlaut der Initiative

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 31^{quater} Abs. 3–6 (neu)

- ³ 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.
- 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 rassischer Verfolgung sowie schwere Mängel des Verfahrens im Ausland und das Gegenrecht.
- ⁴ 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.
- ⁵ Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und andern Unternehmen.

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.

3 Geltendes Verfassungsrecht

Nach Artikel 31^{quater} der Bundesverfassung ist der Bund befugt, über das Bankwesen Bestimmungen aufzustellen. Er hat dabei der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung ist mit der Revision der Wirtschaftsartikel im Jahre 1947 in die Verfassung aufgenommen worden. Das im Jahre 1934 erlassene Bankengesetz stützte sich auf den damaligen Artikel 34^{ter} der Verfassung, den sogenannten Gewerbeartikel, der den Bund generell ermächtigte, auf dem Gebiet des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Umstritten blieb, ob diese Bestimmung eine Abweichung von der Handels- und Gewerbebefreiheit zulasse. Aus diesem Grund beabsichtigte man damals, die Verhältnisse anlässlich der Revision der Wirtschaftsartikel in der Verfassung zu klären.

Artikel 31^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung bestimmt ausdrücklich, dass der Bund bei der Gesetzgebung über die Ausübung von Handel und Gewerbe an den Grundsatz der Handels- und Gewerbebefreiheit gebunden sei. Für die im Zeitpunkt der Schaffung der Wirtschaftsartikel bereits bestehende Bankengesetzgebung wurde eine besondere Verfassungsgrundlage als notwendig erachtet. Das Bankengesetz enthielt schon damals Vorschriften, welche der Schweizerischen Nationalbank gestatteten, im Rahmen einer im Gesamtinteresse liegenden Währungs- und Kreditpolitik gegen bestimmte Geschäfte Einsprache zu erheben oder an ihre Ausführung Bedingungen zu knüpfen (Art. 8) sowie bei der Zinsgestaltung für die Kassenobligationen mitzureden (Art. 10; BS 10 341/342).

Artikel 31^{bis} Absatz 2 der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung gäbe dafür keine genügende Grundlage. Durch den Bankenartikel 31^{quater} sollten deshalb die bereits bestehenden, als Abweichungen erachteten Beschränkungen der Handels- und Gewerbebefreiheit abgedeckt werden. Der Grundsatz der Handels- und Gewerbebefreiheit blieb für das Bankgewerbe im übrigen jedoch unangetastet. Anträge mit dem Ziel, im Bankenartikel ausdrücklich die generelle Möglichkeit einer Abweichung von der Handels- und Gewerbebefreiheit zu statuieren, sind in der parlamentarischen Beratung nicht durchgedrungen.

Artikel 31^{quater} der Bundesverfassung erlaubt somit nicht bloss (namentlich polizeilich begründete) Beschränkungen der Handels- und Gewerbebefreiheit, die mit dem Grundrecht vereinbar sind, sondern auch abweichende Beschränkungen. Sonst wäre er – neben dem Grundsatz von Artikel 31^{bis} Absatz 2 – überflüssig. Es dürfen aber nicht beliebige Abweichungen von der Handels- und Gewerbebefreiheit eingeführt werden. Für so massive, Abweichungen bedeutende Grund-

rechtsbeschränkungen wie Verstaatlichung, Kreditlenkungsmassnahmen, staatliche Übernahme des Geschäftsrisikos, Einführung einer Bedürfnisklausel usw. bietet die geltende Verfassungsbestimmung keine Grundlage.

4 Geltende Gesetzgebung über die Auskunftspflicht der Banken

41 Bankengesetz

Nach Artikel 47 des Bankgesetzes (BankG; SR 952.0) wird bestraft, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Organ, Angestellter, Beauftragter, Liquidator oder Kommissär einer Bank, als Beobachter der Bankenkommision, als Organ oder Angestellter einer anerkannten Revisionsstelle anvertraut worden ist oder das er in dieser Eigenschaft wahrgenommen hat. Jedem Bankkunden billigt somit das Gesetz den Schutz zu, dass jegliche Angaben über seine Beziehungen zur Bank, namentlich sein Name, die Höhe seiner Guthaben usw., unter Strafdrohung geheimzuhalten sind. Dieser Schutz gilt sowohl für Auskünfte an Private, an die Öffentlichkeit und an Behörden. Er steht indessen unter dem wesentlichen Vorbehalt, dass eidgenössische und kantonale Bestimmungen über die Zeugnispflicht und die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde dem Bankgeheimnis vorgehen (Art. 47 Ziff. 4 BankG).

Grundsätzlich gilt also das Bankgeheimnis, und zwar so lange, als die Auskunfts- und Zeugnispflicht der Banken nicht ausdrücklich festgelegt ist. Eine entsprechende eidgenössische oder kantonale Bestimmung kann daher das Bankgeheimnis aufheben.

42 Direkte Bundessteuer (Wehrsteuerbeschluss)

Am 9. Juni 1977 haben die eidgenössischen Räte mit dem Bundesgesetz über Massnahmen gegen die Steuerhinterziehung (AS 1977 2103) den Wehrsteuerbeschluss geändert. Dieses Gesetz trat am 1. Januar 1978 in Kraft. Es brachte für das Wehrsteuerrecht einige wichtige Änderungen: Die Obliegenheiten von Steuerpflichtigen und Dritten im Veranlagungsverfahren sind wesentlich erweitert worden (Art. 89 Abs. 2 und 3, Art. 90 Abs. 5 und 6 des Wehrsteuerbeschlusses [WStB]; SR 642.11). Ferner sind die Tatbestände der qualifizierten Steuerhinterziehung – also der Steuer- und der Inventarbetrug (Verheimlichen oder Beiseiteschaffen von Nachlasswerten) – in dem Sinn «kriminalisiert» worden, dass sie in die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden fallen und mit Freiheitsstrafen geahndet werden können (Art. 130^{bis} und Art. 133^{bis} WStB). Schliesslich sind zur Untersuchung von Fällen, in denen ein begründeter Verdacht auf eine schwere Widerhandlung gegen die Steuergesetzgebung besteht, besondere Kontrollorgane des Bundes geschaffen worden (Art. 139 WStB).

Im *Veranlagungsverfahren* haben die damals eingeführten neuen Obliegenheiten zur Folge, dass der Steuerpflichtige der Veranlagungsbehörde auf deren Verlangen die Namen der Personen nennen muss, mit denen er Rechtsgeschäfte getätigt oder denen er geldwerte Leistungen erbracht hat. Der Steuerpflichtige muss von Personen, die mit ihm in einem Vertragsverhältnis stehen oder standen, verlangen, dass sie ihm eine Bescheinigung über das gemeinsame Vertragsverhält-

nis und die beidseitigen Leistungen und Ansprüche ausstellen. Zur Auskunft verpflichtet sind insbesondere Gläubiger und Schuldner des Steuerpflichtigen in bezug auf Bestand, Höhe, Verzinsung und Sicherstellung der Forderung. Ebenso müssen die Vermögensverwalter, Treuhänder, Pfandgläubiger, Beauftragten und andere Personen, die Vermögen des Steuerpflichtigen verwalten oder verwahren, über das betreffende Vermögen und seine Erträge Auskunft geben (Art. 90 Abs. 5 WStB). Unterlässt es der Steuerpflichtige, solche Bescheinigungen beizubringen oder vom Dritten einzuverlangen, so kann die Veranlagungsbehörde die entsprechende Bescheinigung beim Dritten direkt einverlangen. In diesem Fall bleibt jedoch das gesetzlich geschützte Berufsgeheimnis ausdrücklich vorbehalten (Art. 90 Abs. 6 WStB). Banken sowie andere Personen und Unternehmen, die der gesetzlichen Geheimhaltung unterstehen, müssen demnach die direkte Aushändigung einer solchen Bescheinigung wie überhaupt jede direkte Auskunft an die Veranlagungsbehörde unter Hinweis auf ihre Geheimhaltungspflicht verweigern.

Die gleiche Regelung besteht grundsätzlich auch für die *Verfahren bei einfacher Hinterziehung* (Art. 129 WStB). In der Regel werden entsprechende Tatbestände im Rahmen eines blossen Administrativverfahrens von der kantonalen Wehrsteuerverwaltung beurteilt (Art. 132 WStB). Diese hat dabei die gleichen Untersuchungsbefugnisse wie die Veranlagungsbehörde im Veranlagungsverfahren. Entsprechend kann niemand, der gesetzlich zur Geheimhaltung verpflichtet ist – also auch keine Bank – zur direkten Auskunft gegenüber der Steuerbehörde gehalten werden.

Anders verhält es sich jedoch im Fall von *qualifizierter Steuerhinterziehung*, also bei Steuer- oder Inventarbetrug. Diese Tatbestände wurden durch die Änderung des Wehrsteuerbeschlusses, die seit dem 1. Januar 1978 gilt, als Vergehen qualifiziert, die mit Freiheitsstrafe geahndet werden können (Art. 130^{bis} WStB). Daher werden nunmehr diese Delikte in einem Strafverfahren von den zuständigen Strafverfolgungsbehörden nach den Regeln des kantonalen Strafprozessrechts beurteilt (Art. 133^{bis} WStB). Die einschlägigen Strafprozessgesetze behalten nun zwar weitgehend das strafrechtlich geschützte Berufsgeheimnis im Sinne von Artikel 321 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) vor, in der Regel aber nicht das Bankgeheimnis. Das bedeutet, dass sich die Banken seit dem 1. Januar 1978 in einem Steuerstrafverfahren wegen Steuer- oder Inventarbetrug gegen einen ihrer Kunden nicht mehr auf ihre gesetzliche Geheimhaltungspflicht berufen können, wenn sie von der zuständigen Behörde aufgefordert werden, in der betreffenden Sache Auskunft zu erteilen oder Dokumente herauszugeben (Editionspflicht).

Ebenso verhält es sich in den Fällen, in denen die seit dem 1. Januar 1978 bestehenden *besonderen Steuerkontrollorgane des Bundes* tätig werden (Art. 139 WStB). Diese Organe führen auf Ersuchen eines Kantons Untersuchungen durch, wenn der begründete Verdacht einer schweren Steuerwiderhandlung vorliegt und der Kanton nicht in der Lage ist, mit den eigenen Kräften die Untersuchung rasch und wirksam durchzuführen. Als schwere Steuerwiderhandlungen gelten dabei nicht nur der Steuer- und der Inventarbetrug, sondern auch die wiederholte Hinterziehung grosser Steuerbeträge. Die von diesen Kontrollorganen vorgenommenen Untersuchungen, in denen zuhanden der zuständigen kan-

tonalen Wehrsteuerverwaltung der Sachverhalt festgestellt werden soll, wickeln sich nach den Vorschriften des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) ab. Dieses Gesetz respektiert weitgehend das strafrechtlich geschützte Berufsgeheimnis im Sinne von Artikel 321 des Strafgesetzbuches, nicht aber das Bankgeheimnis (Art. 41 Abs. 2 VStrR in Verbindung mit Art. 77 des Bundesstrafprozesses [BStP; SR 312.0] und Art. 50 Abs. 2 VStrR). In einem Verfahren, das von den besonderen Steuerkontrollorganen des Bundes durchgeführt wird, können sich die Banken daher nicht auf das Bankgeheimnis berufen.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass nach der seit dem 1. Januar 1978 geltenden Wehrsteuer-Regelung das Bankgeheimnis im Veranlagungsverfahren und im Verfahren bei einfacher Steuerhinterziehung nach wie vor gilt. Besteht indes ein begründeter Verdacht auf qualifizierte Steuerhinterziehung, d. h. Steuer- oder Inventarbruch, so kann das Bankgeheimnis nicht mehr geltend gemacht werden. Es ist auch aufgehoben, wenn auf Ersuchen eines Kantons die besonderen Steuerkontrollorgane des Bundes tätig werden. Gegenüber der gesetzlichen Regelung vor 1978 ist damit das Bankgeheimnis stark eingeschränkt worden.

43 Steuerrecht der Kantone

Die *geltende Rechtslage* im kantonalen Steuerrecht entspricht weitgehend derjenigen des Wehrsteuerrechts. Im Veranlagungsverfahren und im Verfahren bei einfacher Hinterziehung müssen Banken und andere Personen und Unternehmen, die der beruflichen Geheimhaltung unterstehen, zwar ebenfalls dem Steuerpflichtigen auf sein Verlangen zuhanden der Steuerbehörden Bescheinigungen über steuerlich massgebende Tatsachen ausstellen. Diese Verpflichtung ist in den Steuergesetzen festgelegt, ergibt sich aber häufig auch schon aus dem zwischen dem Steuerpflichtigen und dem Dritten bestehenden Vertragsverhältnis. Jede direkte Aushändigung einer solchen Bescheinigung, wie überhaupt jede direkte Auskunft an die Veranlagungsbehörde, könnte indes von den zur beruflichen Geheimhaltung Verpflichteten, also auch von den Banken, unter Hinweis auf ihre Geheimhaltungspflicht verweigert werden.

Anders verhält es sich in den Fällen von qualifizierter Steuerhinterziehung, also vorab bei sogenanntem Steuerbruch. Diese Steuerdelikte werden heute mehrheitlich als Vergehen qualifiziert; eine Mehrheit der kantonalen Steuergesetze weist denn auch die Untersuchung solcher Delikte den ordentlichen Strafuntersuchungsbehörden und die Bestrafung dem Strafrichter zu (vgl. *F. Zuppinger*, Der Steuerbruch unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechtes, in *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht* Bd. 44, S. 81 ff., insbesondere S. 91). Die für solche Fälle geltenden Strafprozessordnungen der Kantone sehen nun zwar im allgemeinen für die Träger beruflicher Geheimnisse im Sinne von Artikel 321 des Strafgesetzbuches ein Zeugnisverweigerungsrecht vor, also namentlich für die Geistlichen, Rechtsanwälte, Notare, Ärzte, Apotheker, Hebammen und ihre Gehilfen. Dagegen fehlt ein solches Zeugnisverweigerungsrecht in der Regel für die nach dem Bankengesetz zur Geheimhaltung verpflichteten Personen. Daher sind in den Fällen von Steuerbruch die Banken wie in jedem an-

dern Strafverfahren gemäss den kantonalen Strafprozessordnungen grundsätzlich zeugnis- und editionspflichtig; sie können sich von dieser Pflicht nicht unter Berufung auf das Bankgeheimnis befreien.

Die dargestellte Ordnung soll auch von der *kommenden Gesetzgebung zur Steuerharmonisierung* aufgenommen werden. Für die Harmonisierung des kantonalen Steuerrechts massgeblich ist dabei der Entwurf zu einem «Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden», wie er gestützt auf Artikel 42^{quinquies} der Bundesverfassung von einer Expertenkommission vorbereitet und Ende Januar 1981 von der Finanzdirektorenkonferenz dem Eidgenössischen Finanzdepartement zuhanden des Bundesrates eingereicht worden ist. Dieser Entwurf übernimmt weitgehend die in den kantonalen Steuergesetzen vorherrschende Regelung. Das bedeutet, dass im Veranlagungsverfahren und im Verfahren bei einfacher Steuerhinterziehung Banken und andere der beruflichen Geheimhaltung unterstehende Personen jede direkte Auskunftserteilung über einen ihrer Klienten an die Steuerbehörden verweigern müssen. Andererseits hat es zur Folge, dass bei qualifizierter Steuerhinterziehung, deren Verfolgung und Beurteilung den Strafuntersuchungsbehörden nach den Regeln des Strafprozessrechts obliegen soll, das Bankgeheimnis nicht mehr angerufen werden kann. Mit dieser Übernahme der heute im kantonalen Steuerrecht vorherrschenden Ordnung erfüllt der Entwurf einen Grundsatz der Harmonisierungsgesetzgebung, die verlangt, sich soweit als möglich an das «gewachsene» Recht zu halten.

44 Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer wird unter anderem auf inländischen Kapitalerträgen erhoben. Sie verfolgt zwei Ziele. In erster Linie soll sie den inländischen Empfänger veranlassen, die steuerbaren Einkünfte und das Vermögen, das steuerbare Erträge abwirft, bei den direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden ordnungsgemäss anzugeben. Sie wird dem Steuerpflichtigen im Inland, soweit er sie angibt und zurückverlangt, zurückerstattet. In zweiter Linie will die Verrechnungssteuer den inländischen Defraudanten und in der Regel auch den Ausländer definitiv belasten. Für Ausländer sind in zwischenstaatlichen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und bei Erträgen bestimmter Anlagefonds Ausnahmen vorgesehen.

Die Verrechnungssteuer ist kein Ersatz für die von den inländischen Steuerpflichtigen geschuldeten Vermögens- und Einkommenssteuern. Die inländischen Steuerpflichtigen sind vielmehr verpflichtet, die mit der Verrechnungssteuer belasteten Einkünfte und die Vermögenswerte, aus denen diese Einkünfte fliessen, in ihrer Steuererklärung regelmässig und vollständig zu deklarieren. Dies gilt auch für die auf den Namen lautenden Spar-, Einlage- und Depositenhefte und -konten, auch wenn der Zins die Freigrenze von 50 Franken nicht übersteigt. Diese Zinsen werden aus Gründen der Verwaltungsökonomie nicht mit der Verrechnungssteuer erfasst, müssen aber für die direkten Steuern gleichwohl deklariert werden.

Die Verrechnungssteuer bei Kapitalerträgen wird an der Quelle erhoben. Der steuerpflichtige Schuldner muss die Steuer erheben und durch Kürzung der Lei-

stung auf den Gläubiger übertragen. Dies bedeutet beispielsweise, dass die Bank die Verrechnungssteuer für den Zins einer Spareinlage dem Kunden abzieht und direkt der Steuerverwaltung abliefern.

Nach heutiger Regelung muss der steuerpflichtige Schuldner der Steuerverwaltung die Namen der Leistungsempfänger nicht bekanntgeben. Dies wäre bei Erträgen von Inhaberpapieren meist gar nicht möglich. Es genügt, wenn die Leistungsempfänger mit der Steuer belastet und damit veranlasst werden, die Leistung bei den direkten Steuern ordnungsgemäss zu deklarieren. Die Verrechnungssteuer wird *anonym erhoben*.

Hinzu kommt, dass Feststellungen, welche die Steuerverwaltung anlässlich von ordentlichen Buchprüfungen bei den Steuerpflichtigen, z. B. den Banken, macht, ausschliesslich für die Erhebung der Verrechnungssteuer verwendet werden dürfen. Dabei schreibt das Gesetz ausdrücklich vor, dass das Bankgeheimnis gewahrt bleibt (Art. 40 Abs. 5 des Verrechnungssteuergesetzes [VStG]; SR 642.21).

Die Eidgenössische Steuerverwaltung darf somit die kantonalen Steuerbehörden nicht über die bei der Kontrolle einer Bank gemachten Feststellungen informieren, und sie darf diese Feststellungen auch nicht dazu verwenden, einen Bankkunden zur Entrichtung einer von ihm geschuldeten Steuer zu verhalten.

Die Bestimmung von Artikel 40 Absatz 5 des Verrechnungssteuergesetzes gilt jedoch bloss für das ordentliche Kontrollverfahren. Im Steuerstrafverfahren geniesst das Bankgeheimnis in der Regel keinen Schutz. In jedem Fall kann die Steuerverwaltung in einem Strafverfahren gegen einen Bankkunden nach Artikel 40 des Verwaltungsstrafrechts von der Bank Auskünfte verlangen oder nach Artikel 50 des Verwaltungsstrafrechts bei der Bank Dokumente durchsuchen und als Beweismittel beschlagnahmen.

5 Geltende Gesetzgebung über die internationale Amts- und Rechtshilfe

51 Allgemeines

Als internationale *Rechtshilfe* gilt die Zusammenarbeit der Behörden zweier Staaten auf einem bestimmten Rechtsgebiet (Strafrecht, Zivilrecht usw.), wobei die Behörden des einen Staates die Rechtspflege des andern Staates dadurch unterstützen, dass sie auf ihrem Gebiet Ermittlungs- oder Prozesshandlungen vornehmen und deren Ergebnis den Behörden des andern Staates übermitteln. Im Gegensatz dazu stellt die internationale *Amtshilfe* eine Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Erfüllung ihrer amtlichen Aufgaben dar. Die Amtshilfe ist regelmässig in den von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen vorgesehen; danach erteilen sich die zuständigen in- und ausländischen Steuerbehörden die für die Durchführung dieser Abkommen erforderlichen Auskünfte.

Die Schweiz ist bisher vom Grundsatz, wonach in Fiskalsachen keine Rechtshilfe geleistet wird, in zwei Fällen abgewichen; einmal im Rechtshilfeabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika (vgl. Ziff. 53), das zweitemal im Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die internationale Rechtshilfe in Strafsa-

chen (IRSG; AS 1982 846), welches am 1. Januar 1983 in Kraft treten wird (vgl. Ziff. 54). Ausserdem hat die Schweiz seit jeher Rechtshilfe in Fiskalsachen zur Entlastung des Verfolgten geleistet, welche Regel von Artikel 63 Absatz 5 des Rechtshilfegesetzes übernommen worden ist.

Für die Einforderung von Steuerbeträgen und von Steuerbussen hat die Schweiz bis anhin jegliche Vollstreckungshilfe abgelehnt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie eine internationale Zusammenarbeit in Steuersachen grundsätzlich von sich weist. Die bisherige Zusammenarbeit hat sich indessen weitgehend auf das Gebiet der Amtshilfe aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen beschränkt.

52 Die Amtshilfe nach den schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz erstreckt sich auf eine beschränkte Amtshilfe gegenüber denjenigen Staaten, mit denen sie Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen, vom Vermögen oder von NACHLÄSSEN und Erbschaften abgeschlossen hat. Nach schweizerischer Auffassung müssen sich die Vertragspartner gegenseitig informieren, ohne Rücksicht darauf, ob das Abkommen eine entsprechende ausdrückliche Auskunfts-klausel enthält oder nicht. Diese Pflicht erstreckt sich aber nur auf Auskünfte, die nötig sind, um das Doppelbesteuerungsabkommen richtig anzuwenden oder mögliche Missbräuche zu verhindern. Die Schweiz hat bisher Auskünfte abgelehnt, die zur Durchführung des innerstaatlichen Steuerrechts der Vertragsstaaten dienen.

Bei allen Möglichkeiten, Auskünfte zu erteilen, bleibt stets der Schutz von Handels-, Fabrikations- und Berufsgeheimnissen vorbehalten.

Eine erweiterte Pflicht zum Austausch von steuerlichen Informationen hat die Schweiz staatsvertraglich bis heute nur im Doppelbesteuerungsabkommen über die Einkommenssteuern vom Jahre 1951 mit den Vereinigten Staaten von Amerika vereinbart (AS 1951 892). Nach Artikel XVI dieses Abkommens können neben Auskünften, die für die richtige Durchführung der Bestimmungen des Abkommens notwendig sind, auch solche Auskünfte ausgetauscht werden, die für die Verhütung von Steuerdelikten erforderlich sind. In zwei Entscheidungen vom 23. Dezember 1970 und 16. Mai 1975 (BGE 96 I 737 und 101 Ib 160) hat das Bundesgericht dazu festgehalten, dass in Steuerbetrugsfällen nötigenfalls auch Abklärungen bei Banken vorgenommen werden können und dass das Bankgeheimnis weder solchen Abklärungen noch der Erteilung von Auskünften, die aufgrund dieser Abklärungen gemacht werden können, entgegenstehe.

53 Schweizerisch-Amerikanisches Rechtshilfeabkommen in Strafsachen

Dieses Abkommen vom 25. Mai 1973 (SR 0.351.933.6) sieht unter anderem eine Rechtshilfe in Steuersachen vor, sofern diese für die Verfolgung von Angehörigen des sogenannten organisierten Verbrechens benötigt wird und die vorhandenen Beweismittel ohne solche Rechtshilfe nicht genügen würden, um eine er-

folgreiche Prozessführung zu gewährleisten. Die Rechtshilfe wird zudem nur gewährt, wenn die Strafverfolgung dadurch erheblich erleichtert wird und zu einer genügend langen Gefängnisstrafe führen dürfte, um schwerwiegende nachteilige Folgen für die organisierte Verbrechergruppe zu bewirken (Art. 6–8 des Abkommens).

Nach dem Abkommen besteht kein Zeugnisverweigerungsrecht in bezug auf Tatsachen des privaten Geheimbereichs; daher können Tatsachen, die eine Bank üblicherweise geheimhalten muss, offenbart werden, soweit es der Zweck der Untersuchung erfordert und dabei nicht gesamtschweizerische Interessen verletzt oder gefährdet werden (Art. 9 des Abkommens; Art. 20 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1975 zum Rechtshilfeabkommen; SR 351.93).

54 Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Dieses Gesetz wurde von den eidgenössischen Räten am 20. März 1981 verabschiedet. Es wird nach den notwendigen Anpassungen kantonaler Erlasse am 1. Januar 1983 in Kraft treten.

Nach Artikel 3 Absatz 3 wird einem Rechtshilfeersuchen nicht entsprochen, wenn die Tat, die untersucht wird, auf eine Hinterziehung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriften über Währungs-, Handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt. Indessen kann einem Ersuchen um die sogenannte «kleine Rechtshilfe», d. h. um Zustellung von Schriftstücken, Beweiserhebung, Herausgabe von Akten und Schriftstücken, Durchsichtung von Personen und Räumen, Beschlagnahme, Gegenüberstellung und Durchleitung von Personen, entsprochen werden, wenn Gegenstand des Verfahrens ein Abgabebetrag ist. Dieser Tatbestand wird in der Verordnung zum Rechtshilfegesetz (Art. 24 Abs. 1) mit einem Hinweis auf Artikel 14 Absatz 2 des Verwaltungsstrafrechts umschrieben. Bei der Rechtshilfeleistung darf prozessualer Zwang nur angewendet werden, wenn die im Ausland verfolgte Handlung die objektiven Merkmale eines nach schweizerischem Recht strafbaren Tatbestands aufweist (Art. 64 IRSG).

Auskünfte über den Geheimbereich von Personen, die nach dem Ersuchen am Strafverfahren im Ausland nicht beteiligt sind, dürfen erteilt werden, sofern sie für die Feststellung des Sachverhalts unerlässlich erscheinen und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt (Art. 10 IRSG).

55 Europäisches Auslieferungsübereinkommen und Europäisches Rechtshilfeübereinkommen

Nach Artikel 5 des von der Schweiz ratifizierten *Europäischen Auslieferungsübereinkommens* vom 13. Dezember 1957 (SR 0.353.1) wird in Abgabe-, Steuer-, Zoll- und Devisenstrafsachen Auslieferung unter den Bedingungen dieses Übereinkommens nur gewährt, wenn dies zwischen den Vertragsparteien vereinbart worden ist. Die Schweiz hat bis heute mit keiner Vertragspartei eine solche Vereinbarung getroffen. Daher ist der im Auflieferungsgesetz (SR 353.0, Art. 11)

bzw. im Rechtshilfegesetz (Art. 3 Abs. 3) enthaltene Grundsatz, wonach bei Fiskaldelikten keine Auslieferung bewilligt wird, uneingeschränkt gültig.

Nach Artikel 2 Buchstabe a des von der Schweiz ratifizierten *Europäischen Rechtshilfeübereinkommens* vom 20. April 1959 (ERHÜ; SR 0.351.1) kann die Rechtshilfe verweigert werden, wenn sich das Ersuchen auf strafbare Handlungen bezieht, die vom ersuchten Staat als fiskalische strafbare Handlungen angesehen werden. Unter diesem Übereinkommen hat die Schweiz bei fiskalischen strafbaren Handlungen bisher keiner Vertragspartei Rechtshilfe gewährt. Dies wird sich mit dem Inkrafttreten des Rechtshilfegesetzes ändern, soweit es sich bei der im Ausland untersuchten Straftat um Abgabebetrag handelt (vgl. Ziff. 54).

Im übrigen hat die Schweiz das Protokoll vom 17. März 1978 zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen unterzeichnet. Der Bundesrat wird dieses Protokoll den eidgenössischen Räten zur Ratifizierung unterbreiten. Danach wird eine Rechtshilfepflicht bei Abgabebetrag geschaffen. Zudem wird die Schweiz die Möglichkeit haben, nach dem Rechtshilfegesetz diese Rechtshilfeleistung auch Staaten zu gewähren, welche nicht Mitglieder des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens und des Protokolls sind, soweit diese Gegenrecht halten. Mit dieser Erweiterung der internationalen Zusammenarbeit gibt die Schweiz einer ausländischen Behörde gleich viel, wie ihren eigenen Behörden zusteht.

6 Totalrevision des Bankengesetzes

Das geltende Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG; SR 952.0) stammt aus dem Jahre 1934. Es wurde namentlich unter dem Eindruck der damaligen Weltwirtschaftskrise erlassen und bezweckte, die Bankgläubiger und insbesondere die Sparer zu schützen, die für die Volkswirtschaft notwendigen Kredite zu sichern sowie die Banken selbst vor massiven Kapitalrückzügen zu schützen.

Das Bankengesetz wurde im Jahre 1971 teilweise revidiert. In seiner Botschaft zur Revision stellte der Bundesrat fest, das Gesetz habe unter den wechselnden Verhältnissen seiner dreissigjährigen Geltungszeit seine Bewährung recht gut bestanden (BBl 1970 I 1144). Bei der Revision ging es hauptsächlich darum, den Geltungsbereich auch auf die industriellen und kommerziellen Finanzgesellschaften, die sich öffentlich zur Aufnahme fremder Gelder empfehlen, auszuweiten sowie die Voraussetzungen für Neugründungen zu erschweren, Sonderbestimmungen für ausländisch beherrschte Banken einzuführen, das Konkursprivileg für Spareinlagen zu erhöhen und ein wirksameres Instrumentarium für die Bankenkommission als Aufsichtsbehörde zu schaffen.

Primärer Zweck des Bankengesetzes ist der Schutz der Bankgläubiger. Den Banken werden von ihren Kunden beträchtliche Vermögen anvertraut. Daraus entsteht einerseits ein Schutzbedürfnis des Bankkunden, der an der Erhaltung seiner für ihn oft lebenswichtigen Einlagen interessiert ist. Andererseits wird bei den Banken eine wirtschaftliche Macht konzentriert, welche die volkswirtschaftliche Entwicklung des Landes wesentlich beeinflusst. Wegen ihrer zentralen Bedeutung als Sammelbecken der Ersparnisse der gesamten Volkswirtschaft sowie ih-

rer wichtigen Funktionen in der Kreditversorgung und in der Abwicklung des Zahlungsverkehrs sind die Banken einer unabhängigen Aufsicht durch eine Fachbehörde, die Eidgenössische Bankenkommission, unterstellt. Daneben hat die Schweizerische Nationalbank gegenüber den Banken gewisse Befugnisse, welche es ihr gestatten, die ihr übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet der Kredit- und Währungspolitik zu erfüllen (Art. 7–10 BankG).

Schon bald nach der Gesetzesrevision von 1971 zeigte sich in der Praxis, dass verschiedene Einzelfragen nur unvollkommen gelöst waren und einer Überprüfung bedurften. Verschiedene Bankzusammenbrüche und parlamentarische Vorstösse, die sich mit diesen Ereignissen und vor allem mit der Frage der Sicherung der Spareinlagen befassten, riefen nach Massnahmen. Insbesondere konnte nicht befriedigen, dass der Bankenkommission zwar durch Gesetz und Verordnung wesentliche Kontrollbefugnisse übertragen waren, welche aber wegen der fehlenden technischen und personellen Voraussetzungen nur ungenügend wahrgenommen werden konnten. Das Sekretariat der Bankenkommission bestand zunächst nur aus einem Sekretär und zwei Sachbearbeitern, was neben den nebenamtlich tätigen Kommissionsmitgliedern für eine wirkungsvolle Aufsichtstätigkeit offensichtlich nicht ausreichte.

Am 21. Januar 1975 setzte das Eidgenössische Finanzdepartement eine Studien-Gruppe zur Überprüfung des Bankengesetzes ein und erteilte ihr folgenden Auftrag:

Die Studiengruppe überprüft zuhanden des Departementes:

1. die Organisation der Bankenaufsicht (Bankenkommission, Beziehungen zur Nationalbank, Revisionssystem),
2. den Bereich der Aufsicht (speziell die Frage, ob die Empfehlung zur Entgegennahme fremder Gelder durch Institute, die weder Banken noch Finanzgesellschaften sind, einer besondern Bewilligung unterstellt oder verboten werden soll),
3. die Vorschriften zum Schutze der einer Bank von Kunden anvertrauten Gelder (Frage einer Erweiterung des Sparprivilegs, seiner Ersetzung oder Ergänzung durch Deckungsvorschriften oder eine Versicherungspflicht; Frage nach einer besondern Bewilligung für die Entgegennahme von Spargeldern in bestimmten Formen),
4. die Frage einer Ausdehnung der Meldepflicht für bestimmte Geschäfte (z. B. Devisentermingeschäfte) oder eines Verbotes oder einer Beschränkung bestimmter Geschäfte,
5. Finanzierung der Bankenaufsicht (verlangt wird eine Finanzierung durch Gebühren analog der Versicherungsaufsicht),
6. die Studiengruppe ist befugt, auch andere Bereiche in ihre Prüfung mit einzubeziehen, insbesondere Stundung und Nachlass.

Das auftraggebende Finanzdepartement verlangte einen Bericht mit Vorentwurf bis Ende September 1975.

Die Studiengruppe hielt im Jahre 1975 sechs Sitzungen ab. Sie kam zum Schluss, dass es nicht möglich sei, innert der gesetzten Frist alle in der Verfügung des Departementes umschriebenen Punkte zu überprüfen. Hingegen seien kurzfristig wesentliche Verbesserungen durch eine Verordnungsänderung realisierbar. Namentlich sei die Stellung des Sekretariates der Bankenkommission durch einen personellen Ausbau zu verstärken, die Banken seien zur Einsen-

derung der Revisionsberichte zu verpflichten, und die Revisionsstellen sollten unangemeldet Zwischenrevisionen durchführen können. Ferner solle die Genehmigungspflicht für die Wahl der Revisionsstellen und die Sicherung ihrer Unabhängigkeit durch Diversifikation des Auftragsvolumens verankert werden.

Der Bundesrat folgte im wesentlichen den Vorschlägen der Studiengruppe und setzte die Verbesserungen mit einer Änderung der Bankenverordnung auf den 1. April 1976 in Kraft (AS 1976 91).

Nach der Empfehlung der Studiengruppe wurde für die stark technischen Spezialgebiete des Bankennachlasses, der Bankenstundung und des Bankenkongresses eine besondere Expertengruppe eingesetzt (Kommission Egli). Die Studiengruppe selber nahm ab 1977 – nach der personellen und organisatorischen Umgestaltung in der Bankaufsichtsbehörde und nachdem mit den neuen Vorschriften erste Erfahrungen gesammelt worden waren – eine umfassende und vertiefte Überprüfung des ganzen Bankengesetzes an die Hand.

Am 7. Mai 1980 lieferte die Studiengruppe dem Eidgenössischen Finanzdepartement einen Zwischenbericht über ihre Tätigkeit ab. Sie hatte inzwischen an insgesamt neunzehn Sitzungen über dreissig Themenkreise behandelt und die Ergebnisse in Thesenform festgehalten. Sie kam zum Schluss, das Bankengesetz habe sich zwar durchaus bewährt, könne aber in manchen Bereichen verbessert werden. Im Interesse einer geschlossenen, in allen Teilen aufeinander abgestimmten und folgerichtigen Neufassung des Bankengesetzes dränge sich eine Totalrevision auf.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes erteilte hierauf der Studiengruppe den Auftrag, in Fortsetzung ihrer bereits geleisteten Vorarbeit einen Vorentwurf für ein total revidiertes Bankengesetz auszuarbeiten.

Der auf den Jahreswechsel 1981/82 dem Eidgenössischen Finanzdepartement abgelieferte Vorentwurf enthält eine abschliessende Regelung aller Bereiche, die von einem Bankengesetz berührt werden müssen, mit Ausnahme des Nachlass- und Konkursverfahrens, wofür eine besondere Kommission das bereits erwähnte Spezialgesetz ausarbeitete. Der Vorentwurf sieht vor, in dieser Beziehung das geltende Gesetz (Abschnitte 11–13) vorläufig in Kraft zu belassen. Ähnliches gilt für den 5. Abschnitt des Bankengesetzes (Art. 7–10; Verhältnis der Banken zur Schweizerischen Nationalbank). Er soll demnächst, allerdings in neuer Fassung, in das Nationalbankgesetz übergeführt werden.

Der Bundesrat wird – nach einem verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren – dem Finanzdepartement noch in diesem Jahr den Auftrag erteilen, den Gesetzesvorentwurf der Studiengruppe bei Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen in die Vernehmlassung zu schicken. Somit wird zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratung der Initiative der Gesetzesvorentwurf in der Öffentlichkeit bekannt sein. Freilich wird er nicht die Vorschläge des Bundesrates, sondern diejenigen der Experten beinhalten. Der Bundesrat wird sich erst aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse festlegen. Aus diesem Grund beschränken wir uns hier auf eine Übersicht über die Grundzüge des Gesetzesvorentwurfs, wie er heute vorliegt. Soweit Berührungspunkte mit der Initiative bestehen, werden wir im folgenden näher auf die im Vorentwurf vorgesehenen Bestimmungen eingehen (vgl. Ziff. 7).

Der Vorentwurf enthält eine neue Regelung des *Geltungsbereichs*. Die Unterstellung von Unternehmen unter das Bankengesetz und damit unter die Aufsicht der Bankenkommision wird von der Geschäftstätigkeit abhängig gemacht. Damit werden klarere Abgrenzungskriterien und bessere Anpassungsmöglichkeiten an die Entwicklungen auf dem Finanzsektor geschaffen, als dies im geltenden Recht der Fall ist, wo der Kreis der unterstellten Unternehmen durch Aufzählung abschliessend umschrieben wird, ohne dass die entsprechenden Begriffe im Gesetz oder in der Verordnung definiert sind.

Die Einhaltung der *Bewilligungsvoraussetzungen* ist nach dem Vorentwurf *ständig* zu überwachen. Verfeinerte Vorschriften über die interne Organisation der Banken sollen sicherstellen, dass die Kontrolle und die Aufsicht bankintern sowie durch die Revisionsstelle und die Bankenkommision verbessert werden.

Der Vorentwurf will einen allgemeinen Grundsatz der *Risikoverteilung* gesetzlich verankern, der nicht nur auf Personen, sondern zusätzlich auch auf Branchen, Länder und Währungen ausgerichtet ist.

Für die Berechnung der *Liquidität* und der *eigenen Mittel* (Eigenkapital) sind neue Methoden vorgesehen bzw. bereits in Kraft gesetzt worden.

Eine verbesserte Offenlegungspflicht bei den *bankfremden Geschäften* und bei den Beteiligungen im bankfremden Sektor sollen die Engagements und Risiken in diesem Sektor aufzeigen und beschränken.

Die neu zu schaffende *Versicherung der Bankeinlagen* löst nach dem Vorentwurf das ungenügende Konkursprivileg für Kleinsparer ab und trägt damit entscheidend zum Schutz des Bankkunden vor Verlusten bei.

Das *Bilanzrecht* wird im Vorentwurf umfassend neu geregelt. Die Banken müssen danach Untergesellschaften, die als Banken oder Finanzgesellschaften tätig sind, konsolidieren. Die Vorschriften über stille Reserven sowie Gliederung und Veröffentlichung von Jahresrechnung und Geschäftsbericht sollen präzisiert werden.

Im *Revisionswesen* behält der Vorentwurf den Grundsatz der Prüfung durch eine bankexterne Revisionsstelle bei. Deren Kompetenzen werden klarer geregelt, das Gesetz wird neu gegliedert und zugunsten von mehr Verordnungsrecht entlastet.

Stellung, Aufgaben und Kompetenzen der *Bankenkommision* und ihres Sekretariates werden präzisiert. Zum Zweck einer international wirkungsvolleren Aufsicht schafft der Vorentwurf die Grundlage für die Zusammenarbeit der Bankenkommision mit ausländischen Aufsichtsbehörden.

Das *Bankgeheimnis* bleibt in der Form einer Strafbestimmung erhalten. Offen ist noch, ob es als Sonderbestimmung im Bankengesetz stehen gelassen oder zu den übrigen Berufsgeheimnissen ins Strafgesetzbuch übergeführt wird.

7 Beurteilung der Initiative

71 Auskunftspflicht der Banken

Die Initiative schlägt vor, Artikel 31^{quater} der Bundesverfassung mit einem Absatz 3 zu ergänzen, wonach Banken, Finanzgesellschaften, Anstalten und andere Personen, die gewerbsmässig Vermögen Dritter entgegennehmen, verwalten oder veräussern, den Behörden und Gerichten in Steuer- und Strafsachen zur Auskunft verpflichtet werden sollen. Dabei soll das Amtsgeheimnis gewahrt bleiben (Bst. a).

Die Auskunftspflicht würde entfallen, wenn die mutmasslichen Einkommen nach pflichtgemässer Auffassung der Steuerbehörde durch Lohnausweis belegt sind, und wenn verrechnungssteuerpflichtige Vermögen die gesetzlich zu bestimmende Höhe nicht überschreiten. Die Gesetzgebung soll Bestimmungen zur Sicherung und rationellen Ausgestaltung der Auskunftspflicht und gegen Umgehungen erlassen (Bst. b).

Die Steuerbehörden sollen die Möglichkeit erhalten, in bestimmten Fällen bei den Banken direkt Auskünfte zu beschaffen über die Identität von Kunden, deren Vermögensstand und die Bewegungen auf ihren Konten.

Nach heutiger Regelung im Wehrsteuerbeschluss besteht keine direkte Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Steuerbehörden. Diese können vom steuerpflichtigen Kunden lediglich verlangen, dass er eine Bescheinigung seiner Bank über die gemeinsamen Geschäftsbeziehungen vorlegt. Weigert sich der Steuerpflichtige, so besteht wegen des Vorbehalts des gesetzlich geschützten Berufsgeheimnisses (Art. 90 Abs. 6 WStB) keine Möglichkeit, die Bescheinigung direkt von der Bank einzuverlangen (vgl. Ziff. 42).

Die Stellung der Steuerbehörden würde durch die von der Initiative geforderte Auskunftspflicht der Banken im Veranlagungsverfahren und im Verfahren bei einfacher Steuerhinterziehung erheblich gestärkt. Sie würden damit in die Lage versetzt, sämtliche aus einer Bankverbindung eines Steuerpflichtigen sich ergebenden Folgen selber nachzuprüfen. Bezweckt werden damit grössere Steuererechtigkeit und wirksamere Bekämpfung der Steuerhinterziehung.

Allerdings ist dafür keine Verfassungsrevision erforderlich. Das Bankgeheimnis ist auf Gesetzesstufe ausgestaltet worden und kann innerhalb der Schranken namentlich des Grundrechts der persönlichen Freiheit, das unter anderem (und hier allein wesentlich) die Privatsphäre gewährleistet, auch veränderten Verhältnissen und Bedürfnissen angepasst werden. Artikel 47 Ziffer 4 des Bankengesetzes sieht ausdrücklich vor, dass die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnisspflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde vorbehalten werden. Die Steuergesetzgebung könnte deshalb schon nach geltendem Verfassungsrecht die Aufhebung des Bankgeheimnisses in Steuersachen verwirklichen.

Ob das Bankgeheimnis gegenüber den Steuerbehörden aufgehoben werden soll, ist somit eine rein politische Frage. Sie wurde letztmals anlässlich der Revision des Wehrsteuerbeschlusses im Parlament beraten und am 9. Juni 1977 mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über Massnahmen gegen die Steuerhinterziehung entschieden (AS 1977 2103). Damit wurde die dargestellte Regelung des

Wehrsteuerbeschlusses eingeführt (vgl. Ziff. 42). In der diesem Entscheid vorangegangenen parlamentarischen Debatte wurde das Für und Wider einer Auskunftspflicht ausführlich verhandelt.

Die Initiative sieht ausdrücklich keine Auskunftspflicht vor, wenn die mutmasslichen Einkommen nach pflichtgemässer Auffassung der Steuerbehörden durch Lohnausweis belegt sind und soweit verrechnungssteuerpflichtige Vermögen die gesetzlich zu bestimmende Höhe nicht überschreiten (Art. 31^{quater} Abs. 3 Bst. b erster Satz).

Die Initianten bezwecken damit die rechtliche Gleichstellung von Selbständig- und Unselbständigerwerbenden. Wenn die Steuerbehörden beim Arbeitgeber den Lohnausweis des Unselbständigerwerbenden einfordern können, müsse ihnen bei den Selbständigerwerbenden eine analoge Möglichkeit zustehen (Kommission Banken-Initiative der SP Schweiz, Technischer Kommentar, Oktober 1978, S. 4; nachfolgend kurz «Technischer Kommentar» genannt).

Die vorgeschlagene Regelung ist unter verschiedenen Aspekten fragwürdig. Sie stellt zunächst einmal nicht sicher, dass auf diese Weise alle selbständig erworbenen Einkommen erfasst werden. Die Steuerbehörden benötigen immerhin Anhaltspunkte, dass bei einer bestimmten Bank ein Konto unterhalten wird, bevor sie diese um Auskunft ersuchen können. Schliesslich würden die Unselbständigerwerbenden insofern privilegiert, als in ihrem Fall eine Auskunftspflicht der Banken entfällt, obschon sie öfters erhebliche Einkommen aus selbständigem Nebenerwerb oder aus Kapitalertrag erzielen. Dem «pflichtgemässen Ermessen» der Steuerbehörden würde ein sehr grosser Spielraum eingeräumt. Auch eine seriöse Handhabung der Kompetenzen könnte willkürliche Ungleichheiten nicht verhindern.

Ebenfalls problematisch wäre die Beschränkung der Auskunftspflicht für die Vermögenssteuer auf verrechnungssteuerpflichtige Vermögen von einer bestimmten Höhe an. Ihr liegt die Überlegung zugrunde, dass die Verrechnungssteuer von 35 Prozent für die Besitzer von kleineren Vermögen höher sei als die Gesamtbelastung aller direkten Steuern; man könne deshalb annehmen, dass die einen bestimmten Wert nicht übersteigenden Vermögen samt ihren Erträgen durchwegs deklariert würden, weil die rückforderbare Verrechnungssteuer in solchen Fällen den Betrag der zu entrichtenden direkten Steuern übersteigt. Wie sollte aber die Steuerbehörde wissen, ob und wo ein Steuerpflichtiger Vermögenswerte besitzt, welche die gesetzlich bestimmte Limite übersteigen? Willkürliche Auswirkungen einer im Sinne der Initiative ausgestalteten Auskunftspflicht der Banken wären nicht zu vermeiden.

Auch mit der von den Initianten vorgeschlagenen Auskunftspflicht der Banken wird der Fiskus nicht sicher sein, ob er Einkommen und Vermögen eines Steuerpflichtigen vollständig erfasst. Stossend ist einmal, dass die Auskunftspflicht mit fragwürdigen Einschränkungen verbunden ist, welche bestimmte Kategorien von Steuerpflichtigen gegenüber andern bevorzugen. Zudem besteht die Gefahr, dass ein Steuerpflichtiger die Verwaltung seines Vermögens einem Anwalt oder Notar übergibt, d. h. einem Berufsheimsträger nach Artikel 321 des Strafgesetzbuches. Dieser tritt gegenüber der Bank in seinem Namen für Rechnung des Steuerpflichtigen auf. Der Bank wird auf diese Weise der Name

des Steuerpflichtigen nicht bekannt. Der Anwalt oder Notar seinerseits kann gegenüber der Steuerbehörde auf sein Berufsgeheimnis verweisen, welches ihn sogar in einem Strafverfahren zur Zeugnisverweigerung berechtigt (vgl. Ziff. 43). Das Problem würde damit für die Steuerbehörden lediglich von der Ebene des Bankgeheimnisses auf diejenige anderer Berufsgeheimnisse verlagert.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Initiative im Bereich der Auskunftspflicht der Banken in Steuersachen nicht zu befriedigenden Lösungen führen würde und verfassungsrechtlich nicht nötig ist. Sie betrifft zudem ein Gebiet, das vom Parlament in jüngerer Zeit behandelt worden ist, und erscheint in technischer Hinsicht mit Ungereimtheiten belastet. Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass die angestrebten Ziele – Schaffung von mehr Steuergerechtigkeit und wirksame Bekämpfung der Steuerhinterziehung – an sich zu begrüßen sind.

Der bisher eingeschlagene Weg, vor allem durch einen hohen Verrechnungssteuersatz die Steuerumgehung unattraktiv zu machen, scheint angemessener als immer einschneidendere administrative Kontrollen zu sein. Es darf angenommen werden, dass das Gros der nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern auf natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz in Ländern entfällt, mit denen keine Doppelbesteuerungsabkommen bestehen.

Zahlreiche Länder haben die Erfahrung machen müssen, dass eine Häufung administrativer Kontrollen die fiskalischen Probleme nicht entschärft hat. Die in manchen Ländern sehr hohen Sätze indirekter Steuern sind nicht zuletzt auf Schwierigkeiten bei der Erhebung komplex ausgestalteter direkter Steuern zurückzuführen.

72 **Rechtshilfe gegenüber dem Ausland**

Die Initiative verlangt, dass die schweizerischen Behörden Strafverfahren im Ausland auch bei Steuer- und Währungsdelikten unterstützen. Der Bund soll dies gesetzlich regeln. Dabei sollen die Sicherheit und die Hoheitsrechte der Schweiz, der Schutz von Personen vor politischer und rassistischer Verfolgung sowie schwere Mängel des Verfahrens im Ausland und das Gegenrecht vorbehalten bleiben (Art. 31^{quater} Abs. 3 Bst. d).

Die Initianten verfolgen mit dieser Bestimmung den Zweck, die ihrer Ansicht nach zu zurückhaltende Rechtshilfepraxis der Schweiz zu lockern. Rechtshilfe gegenüber dem Ausland soll auch bei Fiskal- und Währungsvergehen geleistet werden, wie dies in anderen Ländern praktiziert werde. Wegen der geltenden schweizerischen Regelung werde die Schweiz zum Hort von Geldern aus dem Ausland, welche dort dem Fiskus entzogen und illegal in die Schweiz transferiert würden. Dies schade dem Ruf unseres Landes und sei mit der internationalen Solidarität in der Aussen- und Entwicklungspolitik nicht vereinbar.

Die Initianten erhoffen sich von ihrem Vorschlag eine Verminderung der Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz und langfristig einen Rückgang des hohen Zuflusses ausländischer Gelder. Diese sorgten nach Auffassung der Initianten für einen ständigen Aufwertungsdruck auf die schweizerische Währung. Dadurch würden die Exportindustrie und die damit verbundenen Arbeitsplätze in

der Schweiz gefährdet. Dieser Zusammenhang wird mit dem Schlagwort der volkswirtschaftlich schädlichen Auswirkungen des «Finanzplatzes Schweiz» auf den «Werkplatz Schweiz» umschrieben.

Die Rechtshilfe in Strafsachen gegenüber dem Ausland ist nach dem Einreichen der Banken-Initiative durch das von den eidgenössischen Räten am 20. März 1981 verabschiedete Rechtshilfegesetz auf eine neue, umfassende Grundlage gestellt worden (vgl. Ziff. 54). Das Gesetz wird am 1. Januar 1983 in Kraft treten. Das Parlament hat nach ausführlicher Debatte die Gewährung von Rechtshilfe ausdrücklich abgelehnt bei Straftaten, die auf die Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheinen oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzen. Rechtshilfe ist einzig möglich bei Abgabebetrug, d. h. bei einem strafrechtlich besonders qualifizierten Steuerdelikt (Art. 3 Abs. 3 IRSG), bei dem gefälschte Urkunden zur Täuschung der Steuerbehörden gebraucht werden.

Insofern sind die Anliegen der Initianten bereits teilweise verwirklicht worden. Weiterzugehen wurde von einer Mehrheit der eidgenössischen Räte im letzten Jahr abgelehnt. Der Bundesrat erachtet es schon aus diesem Grund nicht für sinnvoll, bereits jetzt wieder eine weitergehende Lösung dem Parlament zur Annahme zu empfehlen, ohne dass die Auswirkungen der verschiedenen Gesetzesbestimmungen auch nur in Betracht gezogen werden können.

Die Diskussion um das Rechtshilfegesetz hat im übrigen gezeigt, dass eine Verfassungsänderung nicht nötig wäre, um die mit der Initiative verfolgten Ziele zu verwirklichen. Diese könnten auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg realisiert werden.

Das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (ERHÜ; SR 0.351.1) nimmt Fiskalstrafsachen ausdrücklich von der Verpflichtung zur Rechtshilfe aus (Art. 2 Bst. a). In diesen Fällen bleibt es dem Ermessen des ersuchten Staates überlassen, ob er Rechtshilfe gewährt oder verweigert. Mit der Erweiterung der internationalen Zusammenarbeit (vgl. Ziff. 55, zweiter Abs.) gibt die Schweiz einer ausländischen Behörde grundsätzlich gleich viel, als ihren eigenen Behörden zusteht. Eine generelle Unterstützung aller ausländischen Strafverfahren wegen Steuer- und Währungsdelikten dürfte dagegen deshalb schwierig sein, weil dort sehr oft im Verhältnis zu der unsrigen sehr unterschiedliche Rechtsauffassungen gelten und die Probleme nicht einfach durch einen einseitigen Akt der schweizerischen Gesetzgebung gelöst werden können.

Es ist Sache spezieller Staatsverträge, die Rechtshilfe allenfalls über den allgemein üblichen Rahmen hinaus zu erweitern. So hat unser Land mit den Vereinigten Staaten von Amerika einen Rechtshilfevertrag abgeschlossen (SR 0.351.933.6), in dem es sich bereit erklärte, bei der Verfolgung sogenannter organisierter Verbrechen Rechtshilfe auch in Abgabestrafsachen zu gewähren (Art. 2 Abs. 2).

An dieser Stelle ist ebenfalls daran zu erinnern, dass in den von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen die Steuerbehörden bereits im Veranlagungsverfahren den ausländischen Steuerbehörden Amtshilfe leisten, soweit sie für die richtige Durchführung der Abkommen erforderlich ist (vgl. Ziff. 52).

Wenn einem ausländischen Rechtshilfebegehren stattgegeben wird, kann das Bankgeheimnis gelüftet werden, sofern die im ausländischen Begehren geschilderte Tat auch nach schweizerischem Recht strafbar wäre (Art. 64 Abs. 1 IRSG). Ausländische Strafverfolgungsbehörden werden hier im Ergebnis den schweizerischen gleichgestellt: Artikel 9 des Rechtshilfegesetzes präzisiert dazu, dass der Schutz des Geheimbereichs sich nach den Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht richtet. Bei der Ausführung von ausländischen Ersuchen wenden die mit dem Vollzug betrauten kantonalen Behörden ihre eigenen Verfahrensordnungen an, wie dies in den anwendbaren internationalen Übereinkommen vorgesehen ist und wie es auch internationaler Übung entspricht. Nun kennt aber kein Kanton in seinem Strafprozessrecht ein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht des Bankiers. Der Bankier ist unter den erwähnten Voraussetzungen zur Aussage und zur Vorlage von Dokumenten verpflichtet wie in einem schweizerischen Strafverfahren.

Der Bundesrat anerkennt, dass der Export von Kapital aus ausländischen Staaten in die Schweiz für unser Land ernsthafte Fragen aufwirft. Er geht dabei von der Überzeugung aus, dass der freie internationale Kapitalverkehr eine wichtige Ergänzung zu einem freien internationalen Waren- und Dienstleistungsaustausch darstellt und deshalb nicht unnötigerweise behindert werden soll. Die traditionelle Vermittlerrolle des schweizerischen Kapitalmarktes spielt sowohl international gesehen wie auch für unsere Volkswirtschaft eine wichtige Rolle. Probleme können jedoch insbesondere dann auftreten, wenn die Kapitaleinfuhr aus einem bestimmten Land in die Schweiz ein Ausmass annimmt, das für die betroffene Volkswirtschaft als offensichtlich negative Entwicklung betrachtet wird und dessen Regierung zu entsprechenden Gegenmassnahmen veranlasst, oder wenn diese Ausfuhren unter Verletzung von Steuer- und Devisenvorschriften erfolgen. Besonders stossend ist es, wenn es sich dabei um Entwicklungsländer handelt, denen dadurch dringend benötigtes Kapital – wenn auch oft nur zeitweise – nicht zur Verfügung steht.

Es ist im Einzelfall indessen nicht leicht, zwischen dem ordentlichen Kapitalverkehr und dem eigentlichen Fluchtgeld zu unterscheiden. Es fehlen denn auch gesicherte Zahlen über die bei den Schweizer Banken liegenden Fluchtgelder aus dem Ausland. So sind nicht alle Guthaben von Personen aus Ländern, die traditionellerweise gegen Kapitalflucht zu kämpfen haben, unter Umgehung von Steuer- oder Devisenvorschriften in unser Land gelangt. Die von den Zentralbanken der betreffenden Länder sowie von anderer öffentlicher oder autorisierter Seite aus Kapitalfluchtländern in der Schweiz angelegten Kapitalien sind sicher nicht unbedeutend.

Selbständige Massnahmen gegen den illegalen Abfluss von Geldern aus Entwicklungsländern kann die Schweiz allerdings nicht treffen. Sie kann bloss durch geeignete Vorkehren im Inland den Zufluss derartiger Gelder bremsen und die aktive Beihilfe zur Kapitalflucht von der Schweiz aus bekämpfen. Es dürfte jedoch schwerfallen, praktikable gesetzliche Lösungen zu finden. Sollte von Staates wegen entschieden werden müssen, welche Länder in der Verfolgung von Fluchtkapital wir unterstützen und welche nicht, würde dies unser Land einem enormen politischen Druck aussetzen und uns zu Stellungnahmen über die politische Qualität fremder Regimes und ihrer Massnahmen zwingen,

was in der aussenpolitischen Tradition der Schweiz völlig aussergewöhnlich wäre. Neben der Kritik von aussen, der wir uns damit zwangsläufig aussetzen, wäre auch im Inland mit weitreichenden Kontroversen zu rechnen. In der Tat ist in vielen Fällen kaum zu beurteilen, ob ein ausländisches Regime für seine Massnahmen unsere Unterstützung verdient oder nicht. Zudem können die Verhältnisse sehr rasch ändern. Auch wenn der unmittelbare Anlass zur Schaffung des Bankgeheimnisses, die Verfolgung der Juden und ihrer Vermögen durch die Nazis, nicht mehr aktuell ist, so kommen ähnliche Formen von Übergriffen heute durchaus vor und sind leider auch in der Zukunft nicht auszuschliessen.

Im weitem ist darauf hinzuweisen, dass die zurückhaltende Rechtshilfepraxis oder das Bankgeheimnis der Schweiz nur Teile der vorteilhaften Rahmenbedingungen sind, welche einen Ausländer zur Anlage seines Vermögens in der Schweiz veranlassen. Weitere Aspekte wie die wirtschaftliche und politische Stabilität sowie das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des schweizerischen Bankgewerbes spielen eine wichtige Rolle und würden auch im Fall von gesetzlichen Massnahmen beim Bankgeheimnis und bei der Rechtshilfe weiterhin für die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz sorgen.

Die Gesetzesrevision wird Gelegenheit bieten, die Vorzüge und Nachteile einer gesetzlichen Regelung des Fragenkreises einlässlicher zu prüfen. Der Bundesrat ist allerdings der Meinung, es wäre wünschenswert, wenn sich die Banken selbst eine vermehrte Kontrolle und Zurückhaltung gerade bei der Entgegennahme von Geldern aus Entwicklungsländern auferlegen würden. Der Bundesrat würde es begrüssen, wenn die in dieser Richtung bereits lautgewordenen Appelle und Vorschläge konkretisiert und auf breiter Basis durchgeführt werden könnten.

In dieser Richtung ist mit dem Abschluss der «Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses» (VSB) zwischen der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Schweizerischen Nationalbank ein wichtiger Schritt getan worden. Der Vereinbarung sind praktisch alle schweizerischen Banken und bankähnlichen Finanzgesellschaften beigetreten. Sie verfolgt ausdrücklich das Ziel, den guten Ruf des Finanzplatzes Schweiz zu wahren und die Wirtschaftskriminalität zu bekämpfen.

Die Vereinbarung will sicherstellen, dass die Banken die Identität ihrer Kunden zuverlässig abklären und verhindern, dass unter missbräuchlicher Verwendung des Bankgeheimnisses unzulässige Handlungen ermöglicht oder erleichtert werden. Als «unzulässig» erklärt die Vereinbarung ausdrücklich (Art. 2 VSB):

- a. die Eröffnung und Führung von Konten ohne Feststellung des Berechtigten;
- b. die Vermietung von Schrankfächern ohne Anwendung der zumutbaren Sorgfalt;
- c. die aktive Beihilfe zu Kapitalflucht, Steuerhinterziehung und dergleichen.

Die Bestimmungen der Vereinbarung sind auf Nummernkonti und -deposits uneingeschränkt anwendbar.

Die Abklärung und Ahndung von Widerhandlungen obliegt einer Schiedskommission, die unter dem Vorsitz eines Bundesrichters steht und der je zwei Ver-

treter der Nationalbank und der Bankiervereinigung angehören. Die bankengesetzlichen Revisionsstellen kontrollieren die Einhaltung der Vereinbarung und erstatten der Schiedskommission und der Bankenkommission bei begründetem Verdacht von Verstössen Anzeige. Die Schiedskommission ist befugt, gegenüber fehlbaren Banken Konventionalstrafen bis zu zehn Millionen Franken auszusprechen. Sie teilt ihre Entscheide der Bankenkommission mit. Diese prüft, ob die «Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung» beim betreffenden Institut noch gegeben ist und ob aufsichtsrechtliche Massnahmen zu treffen sind.

Die Schiedskommission hat in der Zeit vom 1. Juli 1977 bis 1. Mai 1982 zweiundzwanzig Fälle entschieden, wobei in sieben Fällen Konventionalstrafen ausgesprochen wurden. In fünfzehn Fällen wurde das Verfahren eingestellt, sei es, weil der untersuchte Sachverhalt sich vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung ereignete, sei es, weil eine Vertragsverletzung nicht nachgewiesen werden konnte. Verschiedene weitere Verfahren sind noch hängig.

Die Vereinbarung enthält insgesamt strenge Anforderungen an die Sorgfaltspflicht der Banken. Sie geht teilweise weiter als ausländische Vorschriften, indem sie die Banken nicht nur zur Identitätsprüfung des bei ihnen in Erscheinung tretenden Kunden, sondern grundsätzlich auch des dahinter stehenden wirtschaftlich Berechtigten verpflichtet. Auch in andern Staaten ist die Beihilfe zur Kapitalflucht und zu Täuschungsmanövern der Kunden gegenüber ausländischen Behörden durch die Banken nicht verboten.

Was schliesslich die von den Initianten ins Feld geführte Wechselkursproblematik betrifft, so ist unbestreitbar, dass der hohe Frankenkurs in der jüngeren Vergangenheit der schweizerischen Exportindustrie und der Fremdenverkehrswirtschaft zeitweilig schwer zu schaffen machte. Zweifelhaft ist hingegen, ob dafür das schweizerische Bankensystem, das Bankgeheimnis sowie unsere Rechtshilfepraxis verantwortlich sind.

Für die Wechselkursbewegungen sind eine Vielzahl von Faktoren wie beispielsweise Inflationsraten, Entwicklung der Geldmenge, internationale Zinsdifferenzen und die dadurch ausgelösten Kapitalströme massgebend. Das kontinuierliche Wachstum des Finanzplatzes einerseits und die damit einhergehende uneinheitliche Entwicklung des Wechselkurses des Schweizerfrankens andererseits weisen darauf hin, dass die Tätigkeit der Banken jedenfalls keinen bestimmenden Einfluss auf die Wechselkursentwicklung ausübt. So sank in jüngster Zeit der Kurs der schweizerischen Währung, obschon sich das Auslandgeschäft der Banken laufend ausgedehnt hat. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Banken auch für einen umfangreichen Kapitalexport sorgen, der gerade in den Zeiten des extrem hohen Frankenkurses (1978) den Kapitalimport übertraf (Schweizerische Nationalbank, Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1980, Nr. 65, S. 45, Tab. 19).

Bundesrat und Nationalbank haben die Möglichkeit, in Zeiten der Übernachfrage nach Schweizerfranken durch restriktive Massnahmen den Kapitalverkehr zu beeinflussen. Davon haben die Behörden in der Vergangenheit verschiedentlich Gebrauch gemacht, z. B. durch das Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Wertpapieren, das Verbot der Einfuhr ausländischer Banknoten sowie das Verzinsungsverbot bzw. den Negativzins auf Bankguthaben von Aus-

ländern. Die Wirkungen der Massnahmen gegen den Zufluss ausländischer Gelder waren aber insofern beschränkt, als sie sich nicht auf die Repatriierung von Auslandguthaben schweizerischer Inhaber oder auf den Versuch zur Umstellung von Forderungen schweizerischer Gläubiger in ausländischer Währung auf Schweizerfranken beziehen. Solche Operationen von Inländern nehmen in Zeiten gestörter Verhältnisse auf den internationalen Devisen- und Finanzmärkten einen erheblichen Umfang an und dürften für die Wechselkursbewegungen ebenso stark verantwortlich sein wie der Zufluss ausländischen Kapitals.

Der von den Initianten behauptete Gegensatz zwischen dem Finanzplatz und dem Werkplatz Schweiz lässt sich nicht beweisen. Es ist an dieser Stelle im Gegenteil auf die wichtige Funktion des Bankensystems in der Versorgung der schweizerischen Industrie mit dem benötigten Kapital hinzuweisen. Dabei kommt besonders der Exportfinanzierung eine hervorragende Bedeutung zu. Nicht zuletzt sei auch an die rund 90 000 Arbeitsplätze erinnert, welche die Banken in der Schweiz dank der Entwicklung des Finanzplatzes heute anbieten können.

73 Bankgeheimnis

Nach der Initiative soll «die Gesetzgebung im übrigen die Gewährleistung des Bankgeheimnisses» regeln (Art. 31^{quater} Abs. 3 Bst. c).

Mit dem Ausdruck «im übrigen» weisen die Initianten auf die Ausnahmen der Auskunftspflicht gegenüber Behörden und Gerichten in Steuer- und Strafsachen (vgl. Ziff. 71) und der Rechtshilfe gegenüber dem Ausland (vgl. Ziff. 72) hin. Sie verfolgen mit dieser Bestimmung den Zweck, das Bankgeheimnis als Teil des Persönlichkeitsschutzes zu wahren, sofern damit nicht die öffentliche Hand im In- oder Ausland zu Schaden kommt. Dabei vertreten sie die Auffassung, entgegen dem heutigen Zustand (Art. 47 BankG) sollten die Verletzungen des Bankgeheimnisses nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Antrag verfolgt und geahndet werden. Die Strafbarkeit des Anstiftungsversuchs und der fahrlässigen Begehung sollten fallengelassen werden (Technischer Kommentar S. 7).

Alle mit der Schweiz vergleichbaren Staaten kennen das Bankgeheimnis in irgendeiner Form. Unterschiede bestehen in der Ausgestaltung seines Schutzes (zivilrechtlich oder strafrechtlich oder kombiniert) sowie namentlich in der Regelung der Fälle, in denen seine Aufhebung möglich ist.

Das schweizerische Bankgeheimnis beruht einerseits auf der vom Bankier *vertraglich* gegenüber seinem Kunden übernommenen Pflicht, über die ihm bekanntgewordenen persönlichen Verhältnisse Verschwiegenheit zu bewahren. Andererseits besteht diese Pflicht auch ohne ausdrückliche Nennung im Vertrag. Die Vermögens- und Einkommensverhältnisse jedes einzelnen gehören nach schweizerischer Auffassung in den Bereich der *Persönlichkeitssphäre*, deren Schutz allgemein – auch ausserhalb vertraglicher Beziehungen – anerkannt wird (Art. 28 ZGB). Zum dritten geniesst der Bankkunde einen *strafrechtlichen* Schutz, indem Artikel 47 des Bankengesetzes dem Bankier Bestrafung androht für den Fall, dass er Geheimnisse des Kunden offenbart. Der Geheimhaltungspflicht unterliegen alle Daten, die sich aus den Geschäftsbeziehungen zwischen

Kunde und Bank ergeben. Indessen ist das Bankgeheimnis in seinem Umfang beschränkt. Einmal bestehen Auskunftspflichten der Bank auf vertraglicher Grundlage (gegenüber einem Bevollmächtigten, Ehegatten, Rechtsnachfolger). Sodann gilt nach dem Bankengesetz das Bankgeheimnis nur so weit, als der Bund oder die Kantone keine Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde erlassen (Art. 47 Ziff. 4 BankG). Namentlich die Prozessordnungen, aber auch Steuer- und andere Verwaltungsgesetze des Bundes und der Kantone können das Bankgeheimnis durch die Statuierung von Auskunftspflichten für besonders umschriebene Fälle durchbrechen. Dafür ist weder eine Änderung der Bundesverfassung noch des Bankgeheimnisartikels im Bankengesetz erforderlich.

Die Initiative und der Vorentwurf der Studiengruppe für ein neues Bankengesetz stimmen darin überein, dass das Bankgeheimnis als wichtiges Element des Persönlichkeitsschutzes des Bankkunden in der Form eines strafrechtlich geschützten Berufsgeheimnisses beizubehalten sei. Im Gesetzgebungsverfahren wird zu entscheiden sein, ob die Sonderstellung des Berufsgeheimnisses des Bankiers im Bankengesetz beibehalten werden oder ob der Bankier neu in Artikel 321 des Strafgesetzbuchs neben den übrigen Trägern von Berufsgeheimnissen (Geistliche, Rechtsanwälte, Notare, Revisoren, Ärzte usw.) genannt werden soll. Mit der letzteren Lösung würde – wie die Initianten es in ihrem Kommentar anregen – die Verletzung des Bankgeheimnisses zu einem Antragsdelikt, und ein Anstiftungsversuch oder die fahrlässige Begehung wären nicht mehr strafbar. Allerdings gälte neu eine bedeutend höhere Strafdrohung (bis zu drei Jahren Gefängnis) als heute im Bankengesetz (Gefängnis bis zu sechs Monaten als Höchststrafe).

Für die Gleichstellung spricht namentlich, dass dadurch der um das Bankgeheimnis entstandene Mythos im In- und Ausland etwas abgebaut werden könnte. Dagegen erheben sich gegen die Gleichstellung eine Reihe von Bedenken, betreffend die damit verbundene Reduktion auf ein Antragsdelikt, den Wegfall der Strafbarkeit der fahrlässigen Begehung und des Anstiftungsversuchs sowie verfahrensrechtlicher Probleme (allfällige Revision kantonaler Prozessordnungen). Indessen braucht diese Frage im vorliegenden Zusammenhang nicht weiterverfolgt und entschieden zu werden. Sie wird – ob die Initiative schliesslich angenommen wird oder nicht – im Rahmen der Gesetzesrevision behandelt werden müssen.

74 Jahresrechnungen und Bilanzen

Die Initiative verlangt von den Banken und Finanzgesellschaften, dass sie neben ihren ordentlichen Bilanzen auch konsolidierte Jahresrechnungen veröffentlichen, wobei sie sämtliche Bewertungen offenzulegen haben, die zur Bildung oder Auflösung von Reserven führen. Die Banken und Finanzgesellschaften sollen ihre aktiven und passiven Beteiligungen sowie den Wert der verwalteten und hinterlegten Kunden- und Treuhandvermögen veröffentlichen und die ausgeübten Verwaltungsratsmandate und Depotstimmrechte bekanntgeben (Art. 31^{quater} Abs. 4 Bst. a).

Ziel der Initianten ist es, mit diesen Bestimmungen für die Öffentlichkeit eine erhöhte Transparenz im Bankwesen zu erreichen. Sie versprechen sich damit eine Kontrolle der Banken durch die Öffentlichkeit, ohne dass die Banken verstaatlicht werden müssen. Die Banken sollen gezwungen werden, dem Publikum ihr wahres Vermögen, ihre Interessen und ihre Einflussmöglichkeiten bekanntzugeben.

Zu den einzelnen Begehren nehmen wir im folgenden getrennt Stellung. Allgemein ist indessen darauf hinzuweisen, dass die Banken heute schon bei ihrer Rechnungsablage erheblich weitergehende Publizitätsvorschriften zu erfüllen haben als etwa Aktiengesellschaften schlechthin. Die diesbezüglichen bankenrechtlichen Sonderregeln (Art. 6 BankG sowie Art. 23–28 und Anhang II der zugehörigen Verordnung; BankV) betreffen namentlich Gliederungsvorschriften, die eigentlichen Publikationspflichten sowie die Erstellung von Zwischenbilanzen. Die erhöhten Anforderungen sind gerechtfertigt, weil die Banken im Publikum Geld aufnehmen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung als Kreditgeber ausserordentlich hoch ist. Indessen muss zwischen den Offenlegungspflichten gegenüber Aufsichtsbehörden und gegenüber dem Publikum unterschieden werden. Nur wenn der potentielle Kunde oder Aktionär aus einer Information für die Beurteilung der Lage einer Bank wirklich Nutzen ziehen kann, rechtfertigen sich Publikationspflichten. Sie sind aber dann als zu weitgehend abzulehnen, wenn damit das Bankgeheimnis von Kunden berührt wird, z. B. von Unternehmen im Fall der Publikation von Bankbeteiligungen und deren Bewertung. Das Publikum hat berechtigten Anspruch auf globale Daten, nicht aber auf Angaben über Einzelfälle. Diesen stehen nicht zuletzt die begründeten Anliegen des Persönlichkeits- und Datenschutzes entgegen.

Der Vorentwurf der Studiengruppe für ein neues Bankengesetz sieht gegenüber den geltenden Bestimmungen im Bereich der Rechnungsablage eine weitergehende und verfeinerte Regelung vor, auf die wir – soweit sie hier von Bedeutung ist – im Zusammenhang mit den einzelnen Teilbereichen eingehen.

741 Konsolidierung

Mit dem Konsolidierungspostulat bezwecken die Initianten, eine Bank öffentlich als Konzern darzustellen und zu zeigen, welches Finanzgeschäftsvolumen tatsächlich – einschliesslich der Tochtergesellschaften – über eine Bank abgewickelt wird. Darunter verstehen sie namentlich auch die Integration von Aktiven und Passiven der Auslandsstöchter der Schweizer Banken in deren Bilanz. Es sollen sowohl die Bilanz als auch die Erfolgsrechnung konsolidiert werden. Beteiligungen im In- und Ausland sollen aufgeführt werden. Dabei ist nach Auffassung der Initianten die Konsolidierungspflicht auf Beteiligungen im Bank- und Finanzsektor zu beschränken. Umfangmässig befürworten sie eine Konsolidierungspflicht bei einem Beteiligungsanteil von 25 Prozent und mehr, wobei sie sich für das System der Quotenkonsolidierung (d. h. der anteilmässigen Konsolidierung nach Beteiligungsquoten) im Gegensatz zur Vollkonsolidierung aussprechen (Technischer Kommentar S. 10).

Mit Ausnahme der Publikationspflicht für die konsolidierte Jahresrechnung – heute muss die Bank nur der Revisionsstelle und der Bankenkommission eine konsolidierte Bilanz vorlegen – sind diese Begehren der Initiative bereits nach geltendem Recht erfüllt.

Durch die im Jahre 1978 erlassenen Konsolidierungs-Richtlinien verpflichtete die Bankenkommission die Banken, eine konsolidierte Bilanz und einen Eigenmittelausweis auf konsolidierter Grundlage zu erstellen. Damit sollte die Höhe des gesamten Eigenkapitals einer Bank unter Einschluss ihrer Tochtergesellschaften, d. h. das tatsächliche Finanzierungsverhältnis in einem Konzern, ersichtlich werden. In der Folge zeigte sich, dass in mehreren Fällen die Eigenmittel nach der Konsolidierung nicht mehr den Mindestanforderungen entsprachen. Zudem erwies es sich, dass die Konsolidierung von branchenfremden (nicht im Bank- oder Finanzbereich tätigen) Beteiligungsgesellschaften nicht sinnvoll durchgeführt werden kann.

Die gewonnenen Erkenntnisse fanden schliesslich in den vom Bundesrat auf den 1. Januar 1981 revidierten Vorschriften der Bankenverordnung über die eigenen Mittel ihren Niederschlag. In diesem Zusammenhang wurden die Banken in der Verordnung verpflichtet, konsolidierte Bilanzen der von ihnen direkt oder indirekt beherrschten, im Bank- oder Finanzbereich tätigen Unternehmungen und Immobiliengesellschaften mit Sitz im In- oder Ausland zu erstellen. Die Eigenmittelanforderungen müssen sowohl aufgrund der Bilanz der Mutterbank allein als auch aufgrund der konsolidierten Bilanz erfüllt werden (Art. 12 Abs. 2 BankV).

Da Konzerne wirtschaftliche Einheiten sind und der Zusammenbruch einer Konzerngesellschaft auch den Zusammenbruch der übrigen Konzerngesellschaften nach sich ziehen kann, lässt sich die Substanz eines Konzerns nur auf konsolidierter Basis einigermaßen zuverlässig ermitteln. Die Bankenkommission betrachtet deshalb in ihrer Praxis auch die Bestimmung des Umfanges der bankengesetzlichen Revision sowie die Risikoverteilung unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierung (vgl. die ausführliche Darstellung im Jahresbericht der Bankenkommission für 1981, S. 17–20).

Der Vorentwurf der Studiengruppe für ein total revidiertes Bankengesetz sieht vor, die Konsolidierungspflicht als grundlegendes Prinzip für die Rechnungsablage sowie die Pflicht zur Veröffentlichung der konsolidierten Bilanzen und Erfolgsrechnungen ausdrücklich im Gesetz zu nennen. Ob das System der Quotenkonsolidierung oder jenes der Vollkonsolidierung angewendet werden soll, ist eine technische Frage, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens oder gar erst auf Verordnungsstufe zu lösen sein wird.

Das Konsolidierungspostulat der Banken-Initiative kann als weitgehend erfüllt betrachtet werden. Die Pflicht zur *Veröffentlichung* konsolidierter Rechnungen, die heute noch nicht besteht, kann auf dem Gesetzgebungsweg eingeführt werden und ist Bestandteil der vorgesehenen Gesetzesrevision.

742 **Offenlegung der Bewertungen, die zur Bildung und Auflösung von Reserven führen**

Die Initianten wollen mit dieser Forderung nicht die Reservestellung verbieten, sondern vorschreiben, dass im Sinn «gläserner Bilanzen» die Reserven sowie deren Bildung und Auflösung publik gemacht werden. Sie verlangen, jeder Aktiv- und Passivposten sei so zu bewerten, dass keine «willkürlichen Reserven» entstehen. Stille «Willkürreserven» seien unzulässig; die Bewertung solle nach gesetzlich festzulegenden Prinzipien mit effektiven Werten (Kurswert bei gehandelten Wertschriften; Verkehrswert bei Liegenschaften; geschätzter «innerer» Wert bei nicht gehandelten Papieren) vorgenommen werden (Technischer Kommentar S. 11).

Die Initiative verlangt damit für die Banken eine Sonderregelung, welche nicht nur vom heute geltenden Recht abweicht, sondern auch das jeder andern Unternehmung zustehende Recht der Bildung stiller Reserven aufhebt. Sowohl das geltende Aktienrecht wie auch der Vorentwurf der Arbeitsgruppe Aktienrecht lassen die Bildung stiller Reserven unter bestimmten Voraussetzungen zu.

Die Banken bilden stille Reserven, um unvorhergesehene Ausfälle gegen aussen unerkennbar aufzufangen und damit zu verhindern, dass durch den Ausweis von Verlusten das für eine Bank entscheidende Vertrauen des Publikums untergraben und ihre Liquidität sowie letztlich ihre Existenz durch massive Einlagenrückzüge gefährdet wird. Die stillen Reserven haben daneben die Aufgabe, die Erträge und damit die Dividenden auch in schlechteren Jahren auf einem möglichst gleichmässigen Stand zu halten. Sie sind geeignet, dank der Möglichkeit, mit ihnen Verluste aufzufangen, eine Pufferfunktion zu übernehmen, welche für den einzelnen Kunden und für die Bank, aber auch für die gesamte Wirtschaft nutzbringend sein kann.

Dagegen trifft es zu, dass die Bildung, insbesondere aber die Auflösung stiller Reserven gegen den Grundsatz der Bilanzwahrheit verstossen kann. Einmal besteht die Möglichkeit, dass eine Bank die Aktionäre und das Publikum durch die systematische Darstellung zu schlechteren Ergebnissen täuscht. Vom Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes aus wesentlich bedenklicher ist aber die Gefahr, dass die Banken eingetretene Verluste durch den Ausweis einer zu guten Rechnung verbergen, indem sie stille Reserven verdeckt auflösen oder Erträge – ohne sie zu verbuchen – direkt mit Verlusten kompensieren. Dem Bilanzleser wird damit eine ungebrochen gute wirtschaftliche Lage der Bank vorgetäuscht. Trotz effektiv erlittener Verluste können durch deren stille Abbuchung über bestehende stille Reserven Gewinne ausgewiesen werden. Der Bilanzleser kann aber auf diese Weise nicht erkennen, dass der Gewinnausweis nur auf Kosten der Substanz der Bank möglich war und dass diese mit einer allfälligen Dividendenausschüttung gar verringert wird.

Ein wirksamer Gläubigerschutz ist auf ein Reservepolster der Banken angewiesen. Die Forderung der Initiative nach einer «gläsernen Bilanz» ist deshalb abzulehnen. Hingegen ist dem Grundsatz der Bilanzwahrheit durch eine entsprechende Ausgestaltung und Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften möglichst weitgehend Nachachtung zu verschaffen. Missbräuche in der Bildung und Auflösung stiller Reserven müssen ausgeschlossen werden. Erfreulicherweise ist

bei den Banken und beim Publikum ein gewisses Umdenken festzustellen. Die vor allem früher stark verbreitete Besorgnis, Gewinnrückgänge und Dividendenkürzungen würden bei den betroffenen Banken zu einem «Run» führen, hat sich als unbegründet erwiesen. Das Publikum scheint erkannt zu haben, dass einer Bank in einer schwierigen Situation auf lange Sicht besser gedient ist, wenn sie die Dividendenausschüttung der wirtschaftlichen Lage anpasst, anstatt aus Prestigegründen bestehende stille Reserven für die Ausschüttung zu verwenden (Jahresbericht der Bankenkommission 1981, S. 22). Der offene Ausweis erlittener Verluste verbunden mit der «offenen» Auflösung von Reserven zu deren Deckung ist geeignet, das Vertrauen des Publikums in eine Bank jedenfalls längerfristig zu stärken.

Die Modalitäten der Zulassung stiller Reserven sind bei der Revision des Aktien- und Bankenrechts zu behandeln. Um den Grundsatz der Bilanzwahrheit besser durchsetzen zu können und gleichzeitig eine vernünftige Reservebildung zuzulassen, ist keine Verfassungsänderung nötig. Die Forderungen der Initiative sind als zu weitgehend abzulehnen.

743 Veröffentlichung von aktiven und passiven Beteiligungen

Die Initianten versprechen sich von der Veröffentlichung der aktiven und passiven Beteiligungen durch die Banken eine bessere öffentliche Einsicht in die Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken. Damit würde die Grundlage für die öffentliche Kontrolle und die Begrenzung der Verflechtung nach Absatz 5 des Initiativtextes geschaffen, ebenso wie für die Transparenz der persönlichen Beziehungen (Verwaltungsratsmandate) und der Depotstimmrechte. Die Beteiligungen sollen nach Auffassung der Initianten unter den ergänzenden Angaben zur Jahresbilanz aufgeführt werden und zwar mit Namen, Höhe und Wert des Beteiligungsanteils, soweit dieser fünf Prozent des Gesellschaftskapitals übersteigt (Technischer Kommentar S. 11/12).

Die Banken sind bereits nach geltendem Recht verpflichtet, in den ergänzenden Angaben zur Bilanz die Buchwerte ihrer Beteiligungspapiere global – aufgeschlüsselt in die Kategorien Banken, Finanzgesellschaften, industrielle und andere Unternehmen – sowie getrennt nach Schweiz und Ausland zu veröffentlichen (Art. 24 Ziff. 2.2 BankV). Die Initiative verlangt darüber hinaus die Veröffentlichung der Namen der einzelnen Beteiligungsgesellschaften sowie die Angabe der Höhe des Beteiligungsanteils und des Wertes, den die Beteiligung für die Bank darstellt. Diese Angaben sind heute nur für die Revisionsstellen und die Bankenkommission zugänglich.

Gegen einen offenen Ausweis der Buchwerte der Beteiligungen haben wir schwerwiegende Bedenken. Er kann zu einer Beeinträchtigung der Kreditwürdigkeit der Beteiligungsgesellschaft führen. Diese Gefahr besteht vor allem auch in den Fällen von Sanierungsbeteiligungen und dürfte dort volkswirtschaftlich unerwünschte Folgen zeitigen. Durchgreifende Sanierungen könnten sogar verhindert werden, weil eine Beteiligungsgesellschaft tiefe innere Werte oder hohe Abschreibungen nicht ausweisen möchte.

Die Forderung der Initiative nach Veröffentlichung der einzelnen aktiven und passiven Beteiligungen mit Buchwerten ist deshalb abzulehnen.

744 Veröffentlichung des Wertes der verwalteten und hinterlegten Kundenvermögen sowie der Treuhandvermögen

Zweck dieser Bestimmungen ist es laut Angaben der Initianten, eine öffentliche Depotstatistik zu erstellen; diese liege sowohl im Interesse der Öffentlichkeit als auch der Fiskalpolitik und des Gläubigerschutzes (Risikoabschätzung). Die Werte der Depots mit und ohne Vermögensverwaltungsauftrag seien getrennt nach in- und ausländischer Herkunft zu veröffentlichen. Der Nationalbank seien zum Zweck einer Depotstatistik mit Ländergliederung die verwalteten Kundenvermögen und die Herkunftsländer bekanntzugeben.

Mit Bezug auf die Treuhandanlagen verlangt die Initiative unter den ergänzenden Angaben der Bilanz, dass die Treuhandanlagen nach Aktiven und Passiven, nach in- und ausländischer Herkunft (nach Ländern aufgeschlüsselt) veröffentlicht werden, wobei die Beteiligung am Anlageinstitut anzugeben sei (rechtliche und personelle Beziehungen). Dadurch werde einerseits das Risiko für die Bank transparenter gemacht, andererseits liege der Einblick im fiskalpolitischen Interesse. Die Verrechnungssteuer soll z. B. bei Treuhandgeldern vermieden werden, für welche die Bank de facto nicht bloss «Durchlaufstelle» sei, weil sie in den eigenen Auslandsbüchern angelegt werden (Technischer Kommentar S. 12/13).

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Bundesrat eine verbesserte Aussagekraft der publizierten Bankbilanzen begrüsst. Die bei den Banken deponierten Kundenvermögen sowie die Treuhandgelder haben ein enormes Ausmass angenommen. Die Treuhandanlagen allein erreichen bei etlichen Banken einen höheren Betrag als die bilanzierten Geschäfte. Obschon die Anlagen der Treuhandgelder auf Rechnung des Kunden erfolgen und für die Bank ein Verlustrisiko nicht besteht, könnten die Banken ihren Kunden aus unsorgfältiger Geschäftsführung haftbar werden und dadurch Verluste erleiden. Aus Gründen des Gläubigerschutzes ist ein Interesse an vermehrter Transparenz nicht von der Hand zu weisen. Der Bundesrat erachtet veröffentlichte Angaben über die Treuhandgeschäfte einer Bank nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern auch zur Information von Gläubigern und Aktionären als notwendig.

Ob ein fiskalpolitisches Interesse an den von der Initiative verlangten Massnahmen nachgewiesen werden kann, ist hingegen fraglich. Die Veröffentlichung globaler Zahlen liefert weder den Steuerbehörden im In- noch im Ausland schlüssige Hinweise. Zu beachten ist im weiteren, dass die Banken durch zu weitgehende Publizitätsvorschriften über verwaltete Kundenvermögen z. B. gegenüber den Vermögensverwaltern, welche nicht Banken sind (Anwälte, Treuhänder usw.), ungleich behandelt würden.

Im Rahmen der bevorstehenden neuen Gesetzgebung sowie auf Verordnungsstufe werden Verbesserungen in der Information des Publikums durch die Rechnungsablage der Banken erzielt werden müssen. Die Regelung auf diesen Stufen erlaubt eine rasche Anpassung an sich verändernde rechtliche und wirtschaftliche Gegebenheiten. Trotz der materiellen Tragweite handelt es sich um

vorwiegend technische Vorschriften. Es ist unnötig, damit die Verfassung zu belasten.

745 Veröffentlichung von Verwaltungsratsmandaten und Depotstimmrechten

Die Initianten versprechen sich von der öffentlichen Bekanntgabe der Verwaltungsratsmandate, die durch Bankangehörige ausgeübt werden, eine Kontrollmöglichkeit durch die Öffentlichkeit und damit wenigstens eine Verminderung des von ihnen als übermässig empfundenen Einflusses der Banken auf andere Unternehmungen. Das gleiche Ziel verfolgt die Publikation der ausgeübten Depotstimmrechte. Diese soll sowohl im Jahresbericht der Bank unter den ergänzenden Angaben wie auch anlässlich der Generalversammlungen der entsprechenden Gesellschaften erfolgen (Technischer Kommentar S. 13).

Das Anliegen der Initianten, Missbrauchsmöglichkeiten der Banken durch die ihnen im Rahmen ihrer Vermögensverwaltungstätigkeit übertragenen Depotstimmrechte zu verhindern, verdient grundsätzlich Unterstützung.

Die personellen Verflechtungen zwischen Banken und anderen Unternehmungen sind nicht unbedenklich. Vom Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes aus besteht die Gefahr, dass eine Bank wegen eines starken Engagements bei einer gefährdeten Unternehmung versuchen wird, diese länger als wirtschaftlich vertretbar durch Kredite und Beteiligungen zu unterstützen, so dass für die Bank schliesslich ein weit grösserer Verlust entstehen kann.

Umgekehrt wird namentlich aus den Kreisen der Initianten befürchtet, ein übermächtiger Einfluss von Bankenvertretern in anderen Unternehmungen könnte dazu führen, dass wirtschaftlich durchaus vertretbare Unterstützungsmassnahmen ausbleiben und damit Arbeitsplätze geopfert werden, weil für die Bankenvertreter die unmittelbaren Interessen ihres Finanzinstituts im Vordergrund stehen.

Ob die von der Initiative postulierte Publikationspflicht die aufgezeigten Risiken mindern könnte, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Immerhin ist zweifelhaft, ob der dadurch verursachte Aufwand den Nutzen rechtfertigen würde. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass eine strikte Trennung zwischen Banken und übriger Wirtschaft ohnehin nicht durchführbar ist. Es ist verständlich und zweckmässig, wenn in den Verwaltungsräten von Industrieunternehmungen Finanzfachleute Einsitz nehmen. Umgekehrt sind auch die Verwaltungsräte der Banken mit Vertretern der Industrie durchsetzt.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass auch dieser Fragenkomplex im kommenden Gesetzgebungsverfahren geprüft werden soll und die Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung nicht nötig ist.

Was die Ausübung von Depotstimmrechten betrifft, so enthält der Vorentwurf der Arbeitsgruppe Aktienrecht Bestimmungen, welche nach unserer Auffassung den Missbrauch durch Depositäre ausschliessen.

Die Initiative fordert eine jährliche Berichterstattung von Nationalbank und Bankenkommission über Lage und Entwicklung der Banken und Finanzgesellschaften an das Parlament (Art. 31^{quater} Abs. 4 Bst. b). Damit soll eine politische Diskussion über die volkswirtschaftlich zentrale Banktätigkeit ermöglicht werden (Technischer Kommentar S. 13).

Die Berichterstattung von Nationalbank und Bankenkommission ist bereits heute auf einem gut entwickelten Stand. Die Bankenkommission erstattet dem Bundesrat jeweils einen ausführlichen Jahresbericht über die Probleme der Bankenaufsicht. Der Jahresbericht wird jeweils nach Kenntnisnahme durch die Regierung veröffentlicht und ist jedermann zugänglich. Daneben veröffentlicht die Bankenkommission zweimal im Jahr das «Bulletin», welches ihre wichtigsten Entscheide enthält (1981 die Nummern 8 und 9). Es ist der Aufsichtsbehörde freigestellt, auch ausserhalb dieser regelmässigen Publikationen mit besonderen Problemen an die Öffentlichkeit zu treten, wovon sie z. B. mit Pressekonferenzen Gebrauch macht.

Die Nationalbank ist ebenfalls zur Erstattung ihres Geschäftsberichts an den Bundesrat verpflichtet, welcher diesen zu genehmigen hat (Art. 63 Ziff. 2 Bst. i des Nationalbankgesetzes). Daneben veröffentlicht die Nationalbank jährlich eine umfassende Bankenstatistik, «Das schweizerische Bankwesen». Diese ist ein kommentiertes Quellenwerk zur Entwicklung des Geld- und Kreditsektors und beruht auf den von den Banken der Nationalbank eingereichten Bilanzen und Erfolgsrechnungen. Die Banken müssen dabei der Nationalbank weiter reichende Angaben machen, als das Bankengesetz dies verlangt, z. B. aus den Bereichen Treuhand- und Auslandgeschäft. Die Nationalbank veröffentlicht zudem einen «Monatsbericht» unter anderem mit einem Kommentar zur Lage am Geld- und Kapitalmarkt sowie einen «Vierteljährlichen Bericht» des Direktoriums an den Bankrat über die Wirtschafts- und Währungslage. Daneben hält die Nationalbank regelmässig Pressekonferenzen ab.

Nach den Vorstellungen der Initianten sollte diese Berichterstattung erweitert werden durch:

- Statistiken über Devisengeschäfte und Wechselkursentwicklung, stark gegliederte Kapitalverkehrsstatistik (Nationalbank);
- Angaben über den Risikograd der Auslandsverflechtung des Finanzplatzes Schweiz, insbesondere Grossrisiken mit dem Ausland (Nationalbank);
- fiskalpolitische Aspekte der Bankentätigkeit, insbesondere Verrechnungssteuervermeidung, Steuerumgehung durch institutionelle Grundlagen (Bankenkommission, eventuell zusammen mit der Steuerverwaltung);
- Kredittätigkeit der Banken in regional-, sektoral- und beschäftigungspolitischer Hinsicht;
- Gläubigerschutz, Zusammenbrüche und Verlustfälle;
- aussenpolitisch bedeutsame Geschäfte, insbesondere Kredite an Entwicklungsländer und internationale Organisationen.

Das Parlament als Adressat dieser Berichterstattung soll nach Auffassung der Initianten eine ständige Kommission einsetzen können, die sich mit den Berich-

ten befasst und gesetzgeberische Massnahmen auslöst (Technischer Kommentar S. 14).

Eine gegenüber dem heutigen Stand massiv erweiterte Berichterstattung sowie die Institutionalisierung einer parlamentarischen Auseinandersetzung mit Fragen der Bankwirtschaft im Sinne der Initianten lehnt der Bundesrat ab. Das ohnehin stark belastete Parlament sollte sich nicht eine Daueraufgabe aufbürden, welche ihm kostbare Zeit für die eigentlichen gesetzgeberischen Funktionen raubt. Stehen wichtige Fragen der Bankwirtschaft an, so finden sich zahlreiche Möglichkeiten, die Diskussion vor die politischen Instanzen zu tragen. Eine derart weitgehende parlamentarische Kontrolle über einen Wirtschaftszweig, wie sie die Initiative vorschlägt, hätte zudem etwas Diskriminierendes an sich. Das Parlament müsste sich rasch einmal den Vorwurf gefallen lassen, es mische sich in die bankwirtschaftlichen Entscheidungsprozesse ein. Es müsste sich dafür gegebenenfalls sogar verantworten. Der Weg zu staatlicher Lenkung der Kreditfähigkeit der Banken wäre nicht mehr weit. Dies würde den Grundsätzen der schweizerischen Wirtschaftsverfassung widersprechen.

76 Verflechtung der Banken mit anderen Unternehmungen

Nach der Initiative soll die Bundesverfassung mit der Vorschrift ergänzt werden, die Gesetzgebung erlasse Bestimmungen zur Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und anderen Unternehmungen (Art. 31^{quater} Abs. 5).

Den Initianten geht es mit der Verflechtungsbegrenzung um «Machtbegrenzung und Behinderung des Vermachtungs- und Konzentrationsprozesses in der Wirtschaft («Verkrebsung» mit mächtigen, unübersehbaren Finanzgebilden)». Die Betriebe des sekundären und tertiären Sektors sollen nach ihrer Meinung nicht zunehmend unter die Kontrolle von Finanzimperien geraten. Unter «Verflechtung mit andern Unternehmen» verstehen die Initianten sowohl die Konzentration im Finanzbereich (Zusammenschluss von Banken und übrigen Gesellschaften des Finanzbereichs) wie auch die Kontrolle von Banken über alle übrigen Gesellschaften und Körperschaften. Dabei fordern sie insbesondere gesetzliche Bestimmungen über die *Beteiligungen* der Banken an andern Unternehmungen (Begrenzung im Verhältnis zum Eigenkapital der Beteiligungsgesellschaft mit der Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen, z. B. bei Sanierungsfällen), über die *Verwaltungsratsmandate* von Bankangehörigen in andern Unternehmungen (Bewilligung durch Kartellkommission mit Einsprachemöglichkeit interessierter Personen, eventuell zahlenmässige Beschränkungen) sowie über die *Depotstimmen* (z. B. Festlegung von Höchstgrenzen der Stimmenanteile von Banken; Technischer Kommentar S. 15–17). Zu den Massnahmen in diesem Zusammenhang gehört auch die Erweiterung der entsprechenden Publizitätsvorschriften (vgl. Ziff. 743 und 745).

Die Befürchtungen der Initianten gegenüber einem übermächtigen Einfluss der Banken beziehen sich nicht auf bestimmte Auswirkungen, sondern sind allgemeiner Natur, jedenfalls soweit dies aus dem Technischen Kommentar zur Initiative ersichtlich ist. In Arbeitnehmerkreisen argwöhnt man insbesondere, den Bankenvertretern gehe es – was ihren Einfluss auf nicht zum Bankbereich gehö-

rende Unternehmungen betrifft – vor allem um die Rentabilität und die Erhaltung ihres investierten Kapitals und nicht um die Unternehmung an sich oder die davon abhängenden Arbeitsplätze. In kritischen Situationen seien sie deshalb rasch bereit, sich aus dem Engagement bei einer Unternehmung zurückzuziehen, obschon dies wirtschaftlich nicht zwingend geboten wäre. Dies könne zum Verlust von Arbeitsplätzen führen.

Die Beteiligung von Banken an andern Unternehmungen – sei es durch Kapital, Kredite oder persönliche Mitwirkung – kann unter Umständen als nicht unbedenklich erscheinen. Neben der bereits erwähnten arbeitsmarktpolitischen Gefahr ist daran zu denken, dass in gewissen Fällen auch aus regionalpolitischen Gründen die Erhaltung von Betrieben über kurzfristige Renditeüberlegungen gestellt werden müsste. Neben der Tendenz des zu raschen Fallenlassens einer Unternehmung besteht aber auch das gegenteilige Bedenken, dass eine Bank eine nicht mehr konkurrenzfähige Unternehmung immer weiter mit Kapital und Krediten versorgt, um die bereits investierten Gelder noch zu retten. Dies muss unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Bankgläubiger kritisch betrachtet werden. Kapitalmässige Beteiligungen an andern Unternehmungen bringen für eine Bank regelmässig mindestens die Immobilisierung von Kapital, aber auch das Risiko des gänzlichen Verlustes des Haftungskapitals mit sich. Es stellen sich auch wettbewerbspolitische Befürchtungen ein.

Wegen der möglichen negativen Auswirkungen ist den Initianten in ihrem Bestreben, schädliche Machtkonzentrationen zu verhindern, grundsätzlich beizupflichten. Allerdings ist zu untersuchen, inwiefern die behauptete Machtballung der Banken tatsächlich besteht und welches die angemessenen Mittel zu ihrer Verhinderung sind.

Nach der *Bankenstatistik* des Jahres 1980 erreichten die dauernden Beteiligungen der Banken insgesamt einen Betrag von 4,5 Milliarden Franken, was bei einem Bilanzsummentotal von 466 Milliarden einem Anteil von lediglich zirka einem Prozent entspricht (Schweizerische Nationalbank, Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1980, Tabelle 16). Die *Schweizerische Kartellkommission* hat im Jahre 1977 in einer breit angelegten Untersuchung über «die Konzentration im schweizerischen Bankgewerbe» den bestehenden Zustand überprüft (vgl. Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission Nr. 14, 1979, S. 1 ff.). Gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag würdigte sie das Problem grundsätzlich nach dem wettbewerbspolitischen Gesichtspunkt. Trotzdem eignen sich ihre Untersuchungsergebnisse auch für die Diskussion anderer Aspekte.

Trotz der zugegebenen Fragwürdigkeit allgemeiner Aussagen hält die Kartellkommission dafür, die *horizontale Konzentration* im schweizerischen Bankgewerbe (Konzentration der Banken unter sich) habe noch keine kritische Grösse erreicht. Im internationalen Vergleich habe die Schweiz nach wie vor überdurchschnittlich viele Banken (S. 143). Angesichts der Bedeutung der Grossbanken legt die Kartellkommission grossen Wert auf die Gewährleistung einer Wettbewerbssituation dieser Gruppe. Die heutige Lage mit drei annähernd gleich starken Instituten entspreche diesem Erfordernis (S. 146). Die Kartellkommission würde es begrüessen, wenn die Grossbanken bei der Eröffnung neuer Filialen und der Übernahme von Regionalbanken und Sparkassen weiterhin Zurückhaltung üben (S. 147).

Die *vertikaloide Konzentration* (Beteiligungen an Unternehmen in banknahen Wirtschaftsbereichen) beurteilt die Kartellkommission als grundsätzlich eher unbedenklich, soweit es dabei um die sinnvolle Ergänzung der Angebotspalette an Bankgeschäften für die Kundschaft gehe (S. 155).

Im Bereich der *konglomeralen oder diagonalen Konzentration* (Beteiligungen, Depotstimmrechte, personelle Mitwirkung in bankfremden Wirtschaftsbereichen) hält die Kartellkommission dafür, dass keine übermässige Verflechtung der Banken mit andern Unternehmungen vorliege (S. 164, 166). Eine ausführliche Liste mit Angabe der Beteiligungen, Depotaktien und Verwaltungsratsmandate einer Auswahl von Banken bei Aktiengesellschaften, deren Titel im Herbst 1977 an den Börsen von Zürich, Basel und Genf kotiert waren oder vorbörslich gehandelt wurden, belegt diese Aussage (Tab. 25, S. 91 ff.). Einen planmässigen Ausbau der Beteiligungen insbesondere durch die Grossbanken erachtet die Kartellkommission unter Wettbewerbsgesichtspunkten als unerwünscht (S. 165). Bezüglich der Depotstimmrechte wird auf die theoretisch mögliche weitreichende Bedeutung für die Stimmkraft der Grossbanken verwiesen, welche allerdings in der Praxis nicht ausgeschöpft werde (S. 168). Immerhin haben die Banken bei der Ausübung ihrer Depotstimmrechte den Weisungen und Interessen ihrer Kunden zu folgen (S. 79). Im übrigen befolgen die Banken in der Handhabung der Depotstimmrechte weitgehend die Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung, wonach sie nur mit ausdrücklicher Weisung des Depotkunden gegen die Anträge der Verwaltung stimmen (S. 80).

Generell entsteht der Eindruck, dass die «Bankenmacht» aus dem Kreis der Initianten übertrieben wird. Es ist nicht zu bestreiten, dass durch sinnvolle Massnahmen die theoretisch bestehenden Missbrauchsmöglichkeiten ausgeschaltet werden müssen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Grenzen einer sinnvollen Regelungsdichte nicht überschritten werden. Insbesondere ist zu vermeiden, dass die Bereitschaft der Banken zur Durchführung oder Unterstützung von wirtschaftlich erwünschten Sanierungen verlorengeht.

Offensichtlich darf festgestellt werden, dass die bestehenden Vorschriften bereits recht wirksam sind und dafür sorgen, dass den Beteiligungen gewisse Schranken gesetzt werden. Mit der Revision der Eigenmittelanforderungen der Bankenverordnung auf den 1. Januar 1981 (AS 1980 1814) hat der Bundesrat den Unterlegungssatz für Beteiligungen auf 40 Prozent bei nichtkonsolidierten und auf 100 Prozent bei konsolidierten Unternehmungen erhöht (Art. 13 BankV). Dies bedeutet, dass eine Bank im Umfang von 40 bzw. 100 Prozent des Buchwertes der betreffenden Beteiligung eigene Mittel besitzen muss. Damit wurde dem gegenüber Wertschriften und Krediten stärkeren Immobilisierungsgrad und dem höheren Verlustrisiko Rechnung getragen. Die verhältnismässig hohen Unterlegungssätze verteuern für die Banken die Beteiligungen, weil sie dafür beträchtliche eigene Mittel bereitstellen müssen. Diese Massnahme – im Interesse des Gläubigerschutzes ergriffen – hat die Nebenfolge, dass die Beteiligungen für die Banken nicht mehr ohne weiteres attraktiv erscheinen.

Eine weitere Beschränkung nach geltendem Recht liegt in den Vorschriften über die Risikoverteilung. Nach Artikel 21 Absatz 3 der Bankenverordnung sind Beteiligungen gleich zu behandeln wie ungedeckte Kredite. Sie dürfen somit je Gesellschaft nicht mehr als 20 Prozent der eigenen Mittel der Bank ausmachen

(Art. 21 Abs. 1 Bst. d BankV), wobei rechtlich selbständige, aber wirtschaftlich untereinander verflochtene Beteiligungsgesellschaften als Einheit behandelt werden (Art. 21 Abs. 5 BankV).

Schliesslich müssen die Banken in den ergänzenden Angaben zur Bilanz die Buchwerte ihrer Beteiligungspapiere global für Banken, Finanzgesellschaften, industrielle und andere Unternehmen, getrennt nach Schweiz und Ausland, veröffentlichen (Art. 24 Ziff. 2.2 BankV).

Der Vorentwurf der Studiengruppe für ein neues Bankengesetz sieht vor, die Publizitätspflicht für Beteiligungen in der Bankenverordnung zu erweitern. Die Banken sollen nicht nur den globalen Wert einzelner Kategorien bekanntgeben, sondern die einzelnen Gesellschaften mit einem bestimmten Beteiligungsanteil in den ergänzenden Angaben zur Bilanz namentlich auführen.

Der Vorentwurf für ein neues Aktienrecht sieht Vorschriften über die Ausübung des Depotstimmrechts vor. Danach muss der Depotvertreter vor jeder Generalversammlung den Hinterleger um Weisungen ersuchen. Werden solche nicht rechtzeitig erteilt, so stimmt er nach einer allgemeinen Weisung des Hinterlegers oder folgt den Anträgen der Verwaltung. Als Depotvertreter gelten Banken sowie gewerbmässige Vermögensverwalter.

Der Bundesrat erachtet die geltenden Vorschriften zusammen mit den vorgesehenen neuen Bestimmungen, welche den Einfluss von Banken in andern Unternehmungen betreffen, als genügend. Die von den Initianten vorgesehenen Massnahmen schiessen über das Ziel hinaus. Namentlich die Forderung, dass Beteiligungen von der Kartellkommission bewilligt werden müssen, ist abzulehnen. Eine entsprechende Bestimmung brächte eine unnötige Erschwerung und würde trotzdem nur einen Teilaspekt des Problems, den wettbewerbspolitischen, berücksichtigen können. Die Kartellkommission selbst erachtet diesbezügliche Massnahmen als überflüssig.

77 Einlagenversicherung

Die Initiative fordert gesetzliche Bestimmungen über die Versicherungspflicht der Banken für Einlagen ihrer Kunden, soweit keine Staatsgarantie besteht (Art. 31^{quater} Abs. 6). Dieses Postulat dient der Sicherheit der Bankgläubiger. Es soll das bisher bestehende System des Konkursprivilegs für Spareinlagen ablösen.

Nach geltendem Recht (Art. 15 BankG) geniessen die Spareinlagen jedes Einlegers bis zum Betrag von 5000 Franken ein Konkursvorrecht in der dritten Klasse. Soweit sie diesen Betrag übersteigen, sind sie bis zu weiteren 5000 Franken in der vierten Klasse privilegiert. Dieses Konkursprivileg ist beschränkt auf Einlagen, welche in irgendeiner Wortverbindung durch den Ausdruck «Sparen» gekennzeichnet sind («Spar»-Hefte und -Konti). Die Kantone sind befugt, für die bei Bankstellen auf ihrem Gebiet einbezahlten Spareinlagen ein gesetzliches Pfandrecht zu schaffen (Art. 16 BankG). Davon machen indessen nur die vier Stände Zürich, Glarus, Basel-Stadt und Tessin Gebrauch.

Das geltende Konkursprivileg bezweckt, dem kleinen, in Finanzgeschäften unkundigen Sparer, welcher seinen Notgroschen auf einem Sparheft bei einer

Bank angelegt hat, Schutz vor dem Verlust seines Vermögens zu gewähren. Dieser Schutz ist aber in mehrfacher Hinsicht beschränkt. Zunächst gilt er nur bis zu einer bescheidenen Höhe, welche der Geldentwertung nicht Rechnung trägt. So könnte heute eine Familie, welche bei einem Bankzusammenbruch ihre ganzen Ersparnisse verliert und durch das Konkursprivileg im günstigsten Fall lediglich noch 10 000 Franken erhielte, eine recht beträchtliche und ihre Existenz gefährdende Vermögensbusse erleiden.

Sodann wird durch das geltende Konkursprivileg eine Gruppe von Bankgläubigern (die «Sparer») auf Kosten der übrigen Gläubiger privilegiert. Auch die übrigen Gläubiger verdienen indessen Schutz vor Verlusten. Ihre Forderungen können aber nur so weit erfüllt werden, als nach der Befriedigung der privilegierten Gläubiger noch Vermögensmasse übrig bleibt.

Zum dritten geniessen nur die mit dem Wort «Sparen» gekennzeichneten Einlagen das Konkursprivileg. Heute haben sich aber auch die Einlageformen des «kleinen Gläubigers» vielfältig entwickelt und nur die wenigsten enthalten in irgendeiner Wortverbindung den Ausdruck «Sparen» (z. B. Einlagehefte, Depositenhefte, Gehaltskonti, Kassenobligationen usw.). Alle diese Einlagen, welche durchaus «Spar»-Einlagen weiter Bevölkerungsteile darstellen, sind vom Konkursprivileg ausgenommen.

Eine weitere Schwäche der geltenden Massnahmen zum Schutz des Sparers ist, dass auch unter die privilegierten Gläubiger nur verteilt werden kann, was an Aktiven der betreffenden Bank noch vorhanden ist. Somit könnte der Fall eintreffen, dass die privilegierten Forderungen leer ausgehen, wenn die konkursite Bank über keine oder zu wenig Aktiven verfügt.

Schliesslich ist damit zu rechnen, dass die privilegierten Gläubiger in einem Konkursfall längere Zeit warten müssen, bis ihnen ihre Guthaben nach Abschluss des Verfahrens voll ausbezahlt würden. Dies könnte – gerade wenn sie in Notzeiten dringend auf ihre Ersparnisse angewiesen wären – für die Gläubiger zu entscheidenden Nachteilen führen und den Sparerenschutz illusorisch werden lassen.

Bei Bankzusammenbrüchen in der Schweiz in den Jahren 1971 bis 1979 (nach der letzten Revision des Bankengesetzes) sind nach einer Studie der Bankkommission Totalverluste der Gläubiger (ausgenommen Banken) von zirka 960 Millionen Franken entstanden. In keinem der insgesamt 15 Fälle kam jedoch das gesetzliche Konkursprivileg zum Tragen, da es sich bei allen Gläubigerforderungen nicht um privilegierte «Spar»-Einlagen gehandelt hatte. Der geltende Einlegerschutz erwies sich als wirkungslos. Zudem zeigte sich, dass die Konkursverfahren lange dauerten und Abschlagszahlungen an die Gläubiger nur in Raten und nach recht langer Zeit erfolgten. Dies wäre bei Zahlungen für privilegierte Forderungen nicht wesentlich anders.

Insgesamt zeigen sich im geltenden Einlegerschutz erhebliche Mängel, welche sich auch durch einen Ausbau des bisherigen Systems nicht beheben lassen. Eine Erhöhung der privilegierten Summen hätte die Wirkung, dass man einer Gläubigergruppe auf Kosten einer andern etwas wegnimmt. Ein wirksamer Einlegerschutz ist darauf angewiesen, dass im Konkursfall zur Befriedigung der betroffenen Gläubiger neben dem Liquidationserlös zusätzlich weitere Mittel beigebracht werden können.

Der Bundesrat befürwortet wie die Initianten die Schaffung eines neuen Systems des Einlegerschutzes in Form einer Einlagenversicherung. Dabei wird bei der Ausgestaltung darauf zu achten sein, dass die Versicherung der Bankeinlagen nicht zu einer Privilegierung risikofreudiger Banken und Kunden führt, die ungewöhnlich hohe Zinsen anbieten bzw. einkassieren und das höhere Risiko auf Kosten der vorsichtigen Banken und Gläubiger abdecken können. Insbesondere durch die Kostenverteilung wird man dafür sorgen müssen, dass unter den verschiedenen Banken und Bankengruppen (z. B. Banken mit Staatsgarantie und anderen) keine ungerechtfertigten Bevorzungen oder Benachteiligungen geschaffen werden.

Ein gut ausgebauter Einlegerschutz dürfte sich für die Schweizer Banken im internationalen Wettbewerb allgemein vorteilhaft auswirken, nachdem andere Länder bereits eine Einlagensicherung kennen (USA, Bundesrepublik Deutschland) oder daran sind, sie ebenfalls einzuführen (Niederlande, Grossbritannien).

Der Vorentwurf der Studiengruppe für ein neues Bankengesetz sieht die Schaffung einer Einlagenversicherung vor.

Die Initiative auf Schaffung einer Einlagenversicherung ist verfassungsrechtlich und politisch – mit Rücksicht auf die bisherigen Revisionsarbeiten und auf die von Fachleuten und Politikern aus verschiedenen Lagern geäusserten positiven Stellungnahmen – nicht nötig.

78 Gesamtwürdigung

Die Initiative stellt eine Anzahl von Forderungen auf, die verschiedene Rechts- und Sachgebiete betreffen.

In einem *ersten* Paket strebt sie die Bekämpfung der Steuerhinterziehung durch teilweise Aufhebung des Bankgeheimnisses sowie eine Erweiterung der von der Schweiz geleisteten internationalen Rechtshilfe in Strafsachen an.

Zwar verdient eine wirksame Bekämpfung der Steuerhinterziehung unterstützt zu werden. Auch der den Ruf unseres Landes belastende Zufluss von Fluchtgeldern aus dem Ausland ist in vielen Fällen fragwürdig. Um in diesen Richtungen Massnahmen zu treffen, ist eine Verfassungsrevision aber nicht nötig. Gesetzliche Regelungen können – soweit wünschbar – gestützt auf die geltenden Verfassungsgrundlagen (Bankenartikel, Steuererhebungskompetenzen, Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten, Strafrechtskompetenz, Privatrechtskompetenz) getroffen werden. In jüngster Zeit sind mit Bezug auf die Steuerhinterziehung und die internationale Rechtshilfe Gesetze geschaffen worden, die in der Stossrichtung der Initianten liegen. Die Initiative selbst ist aber zudem im ersten Paket mit Forderungen behaftet, die wir als zu weitgehend und unzweckmässig ablehnen.

Im *zweiten* Teil verlangt die Initiative für die Banken erweiterte Publizitätsvorschriften wie die Veröffentlichung konsolidierter Jahresrechnungen, die offene Bildung und Auflösung der Reserven sowie den offenen Ausweis der Beteiligungen, Treuhandvermögen, Verwaltungsratsmandate und Depotstimmrechte.

Die bestehende Verfassungsgrundlage genügt auch für die Verwirklichung dieser Forderungen. In der laufenden Revision der Bankengesetzgebung besteht die Möglichkeit, ihnen zu einem guten Teil Rechnung zu tragen.

Ein *drittes* Postulat der Initianten ist die Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und andern Unternehmen.

Die tatsächlichen Verhältnisse in dieser Beziehung erachten wir als wesentlich weniger bedenklich als die Initianten. Trotzdem werden wir im Zuge der Revision des Bankengesetzes in diesem Bereich einschränkende Vorschriften prüfen.

Zum *vierten* fordert die Initiative schliesslich die Einführung einer Versicherung für die Bankeinlagen.

Dieses weitherum unbestrittene Postulat wird – ohne neue Verfassungsbestimmung – anlässlich der Revision des Bankengesetzes behandelt werden können.

Die Initiative zielt auf eine weitgehende Einschränkung der Handlungsfreiheit der Banken und auf eine verstärkte Beaufsichtigung dieses Wirtschaftszweiges ab. Damit steht sie in ihrer Tendenz im Widerspruch zu den Grundsätzen der liberalen schweizerischen Verfassung. Der Bundesrat verkennt die Notwendigkeit einer wirksamen Bankenaufsicht nicht. Andererseits muss aber vermieden werden, dass eine zu starke Reglementierung die Banken von der Erfüllung ihrer wichtigen gesamtwirtschaftlichen Funktion abhält. Die Kapitalversorgung durch ein gesundes, in vernünftigem Masse risikobereites Bankensystem ist für unsere Wirtschaft lebenswichtig. Die Exportwirtschaft ist auf Kredite zu günstigen Konditionen angewiesen. Aber auch die gesamte Binnenwirtschaft und die Privaten profitieren bei ihrer vergleichsweise hohen Verschuldung von den relativ vorteilhaften Zinsbedingungen in unserem Land. Nur ein Bankensystem, welches seine Tätigkeit unter freihheitlichen Rahmenbedingungen entfalten kann, ist in der Lage, seine Aufgabe optimal zu erfüllen.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen die Ablehnung der Initiative.

8 Kein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe

Die Anliegen der Initiative können jedenfalls so weit gestützt auf die bestehenden Verfassungsgrundlagen verwirklicht werden, als der Bundesrat deren Verwirklichung – im Rahmen der Totalrevisionen des Bankengesetzes und des Aktienrechts – für angezeigt erachtet. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage nach einem Gegenvorschlag im Sinne von Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung nicht. Die erwähnten Totalrevisionen können als indirekter Gegenvorschlag betrachtet werden.

9 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Auswirkungen einer Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Steuerbehörden auf die Steuereinnahmen des Bundes sind unabschätzbar. Zu berücksichtigen ist immerhin, dass allfälligen Mehreinnahmen bei der Wehrsteuer wohl auch vermehrte Rückforderungen bei der Verrechnungssteuer gegenüberstehen würden.

Eine Annahme der Initiative hätte namentlich im Bereich der internationalen Rechtshilfe, allenfalls auch bei der Bankenkommision als Aufsichtsbehörde über die Banken einen zusätzlichen personellen und damit auch finanziellen Aufwand zur Folge, der sich allerdings gestützt auf den Initiativtext heute nicht zuverlässig beziffern lässt. Er dürfte sich immerhin in engen Grenzen halten.

8665

Bundesbeschluss
über die Volksinitiative «gegen den Missbrauch
des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht»
(Banken-Initiative)

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 8. Oktober 1979 eingereichten Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. August 1982²⁾,
beschliesst:

Art. 1

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

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 31^{quater} Abs. 3–6 (neu)

- ³a. 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 rassischer Verfolgung sowie schwere Mängel des Verfahrens im Ausland und das Gegenrecht.

¹⁾ BBl 1979 III 739

²⁾ BBl 1982 II 1201

- ⁴ 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.
- ⁵ Die Gesetzgebung erlässt Bestimmungen zur Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und andern Unternehmen.
- 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.

Art. 2

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

Botschaft über die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» (Banken-Initiative) vom 18. August 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.09.1982
Date	
Data	
Seite	1201-1242
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 751

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.