

**Elfte Sitzung – Onzième séance****Dienstag, 15. März 1983, Vormittag****Mardi 15 mars 1983, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Eng

82.055

**Bankeninitiative****Banques. Initiative populaire.**Botschaft und Gesetzentwurf vom 18. August 1982 (BBl II, 1201)  
Message et projet d'arrêté du 18 août 1982 (FF II, 1237)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Hubacher)

*Bundesbeschluss, Art. 2*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Hubacher)

*Arrêté fédéral, art. 2*

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

**M. Dupont**, rapporteur: L'initiative populaire «contre l'abus du secret bancaire et la puissance des banques» soulève une série de problèmes fondamentaux d'ordre politique, juridique, économique et moral. Elle recueille l'appui passionnel de certains, alors que d'autres la rejettent sans compromis. C'est le cas du Conseil fédéral qui estime que les réformes préconisées par le Parti socialiste, dans la mesure où elles sont nécessaires, peuvent être réalisées sans modifier la constitution. L'appréciation objective des diverses revendications contenues dans l'initiative implique des connaissances approfondies et une vue d'ensemble des problèmes bancaires. C'est la raison pour laquelle la commission a organisé des «hearings» et s'est procurée une vaste documentation. Il s'agissait en premier lieu d'éclaircir les conséquences que pourraient avoir l'acceptation de cette initiative, dont il n'est pas inutile de rappeler les points principaux.

En quatre alinéas, les promoteurs entendent ajouter à l'article 31<sup>quater</sup> de la constitution fédérale, quatre volets de mesures. Dans le premier, ils proposent de lutter contre la fraude fiscale par le biais d'une levée partielle du secret bancaire et d'une extension de l'entraide judiciaire internationale. En fait, les initiants veulent supprimer le secret bancaire par l'obligation faite aux banques de renseigner les autorités et les tribunaux en matière fiscale et pénale. Ils pensent contribuer de la sorte à assurer une plus grande justice fiscale, en traitant sur un pied d'égalité les indépendants et les salariés.

En obligeant les banques à publier les renseignements, on fera la lumière sur leurs réserves latentes et sur le pouvoir

qu'elles exercent dans l'économie, de même que l'on découvrira le vaste réseau d'endettement international dont les risques sont grands et l'on donnera au Parlement la possibilité de débattre une fois par an de l'activité des banques. Tel est le deuxième objectif des auteurs de l'initiative. La troisième série de mesures tend à limiter le pouvoir, jugé excessif, des banques sur le reste de l'économie.

Enfin, dans un quatrième point, l'initiative demande que l'on institue une assurance des dépôts bancaires.

Sans entrer dans trop de détails, analysons les différents points en abordant pour commencer la pièce de résistance, le secret bancaire. Contractuellement, le banquier est tenu à l'égard de ses clients d'observer la discrétion absolue sur leur situation personnelle. Ce devoir de discrétion doit être respecté, même s'il n'est pas convenu expressément par contrat. Selon la conception suisse du droit, les données concernant le revenu et la fortune de l'individu font partie de sa sphère privée au sens de l'article 26 du code civil suisse. Troisièmement, selon l'article 47 de la loi sur les banques, le client d'un établissement bancaire est protégé en matière pénale par le fait que le banquier est menacé de poursuite, dans les cas où il fournirait à des tiers des renseignements sur les relations d'affaires de son client. Le secret bancaire ainsi conçu est très étendu. Mais, d'un autre côté, il est aujourd'hui déjà limité. Ces restrictions sont de trois ordres: par contrat, on peut prévoir une obligation de renseigner à l'égard d'un conjoint ou d'un fondé de pouvoir; de plus, le secret bancaire n'est valable que pour autant que la Confédération et les cantons ne créent pas l'obligation de témoigner en justice ou de renseigner l'autorité. Pour cela, il n'est pas besoin d'une révision de la constitution fédérale ou de la loi sur les banques. L'avant-projet de la loi sur les banques et l'initiative ont ceci de commun que l'un et l'autre proposent de maintenir le secret bancaire en tant qu'élément de la protection de la personnalité, sous la forme d'un secret professionnel protégé, bénéficiant d'une protection pénale. Tous les Etats comparables à la Suisse connaissent le secret bancaire. Des divergences existent toutefois en ce qui concerne le mode de protection et les cas dans lesquels le secret peut être levé. Pour ce qui de l'obligation pour les banques de renseigner les autorités fiscales, les réglementations les plus diverses existent dans les pays voisins. A l'exception des délits de nature économique, objets d'un procès pénal, le secret bancaire vis-à-vis du fisc est absolu en Autriche, très limité ou inexistant en France et en Italie. La solution adoptée en République fédérale d'Allemagne mais aussi en Belgique, au Luxembourg, en Grande-Bretagne, se situe entre ces deux extrêmes. Dans le cadre des «hearings», la Commission des banques a expliqué que l'introduction dans notre pays d'une obligation générale pour les banques de renseigner les offices de taxation des fortunes non déclarées, serait réalisée en dehors du système bancaire par l'intermédiaire d'avocats ou de chargés d'affaires ou de sociétés étrangères dont le secret professionnel n'est pas levé. On doit donc admettre que l'obligation de renseigner ne contribuerait guère à lutter contre la fraude fiscale.

En ce qui concerne l'extension de l'entraide judiciaire dans les affaires pénales d'ordre fiscal ou de trafic de devises, on a insisté de divers côtés sur le fait que la fuite des capitaux vers la Suisse est bien due au fait que notre pays bénéficie de conditions stables et du secret bancaire mais surtout aux conditions catastrophiques qui règnent dans les pays d'origine de ces capitaux, sur le plan politique et économique. C'est là que la cause de la fuite des capitaux devrait être recherchée et à tout le moins, combattue.

Il faut cependant reconnaître que pour maintenir la bonne réputation de la Suisse et de sa place financière, on doit lutter contre un appel délibéré à l'évasion fiscale et à la fuite des capitaux. Alors que dans le camp des promoteurs de l'initiative, on considère que le secret bancaire suisse et l'afflux de capitaux en Suisse est répréhensible et nuit à la bonne réputation de notre pays, on constate dans le camp opposé que la réputation des banques suisses est toujours bonne à l'étranger. Les chiffres cités sur le total de ces

capitaux n'ont pas de fondement, selon les autorités. Des statistiques de la BNS prouvent que le 80 à 90 pour cent des fonds déposés dans les banques suisses par les pays en voie de développement, appartiennent aux banques centrales de ces pays ce qui leur permet d'assurer leur transfert de devises et leurs paiements commerciaux. A quoi ceux qui veulent des dispositions plus restrictives répondent que les capitaux privés restant sont encore trop élevés. La législation en vigueur ne contribue guère à limiter l'arrivée de capitaux du tiers monde. Mais d'autre part, on insiste aussi sur le fait que l'extension de l'obligation de renseigner à d'autres personnes qui administrent les avoirs de tiers à des fins lucratives, créerait des problèmes administratifs qu'il serait difficile de maîtriser. En ce qui concerne les fiduciaires, par exemple, il n'existe pas de réglementation fédérale. La discrimination implicite contenue dans l'initiative, d'une catégorie de contribuables et leur classification entre bons et mauvais, se heurte également à une violente critique. L'initiative part de l'idée que, seul, le salarié serait un contribuable honnête, alors que la statistique établie lors de la dernière amnistie, a prouvé que la fraude fiscale était répandue dans toutes les classes de la société, salariés, indépendants et rentiers compris. Il existe des avoirs non déclarés mais aussi des revenus non annoncés au fisc provenant du travail noir, par exemple. Des lois fiscales raisonnables sont certainement la meilleure arme contre la malhonnêteté en matière fiscale et un assouplissement du secret bancaire aurait des effets négatifs sur la volonté d'épargner des populations. En réalité, la législation fiscale permettrait, en vertu déjà des dispositions actuelles de la constitution, de lever le secret bancaire en matière d'impôts. Des lors, la levée du secret bancaire, à l'égard du fisc, revêt un caractère purement politique. Les banques n'ont pas l'obligation de renseigner dans la procédure ordinaire des taxations fiscales, c'est une lacune de l'avis des auteurs de l'initiative. Mais il en est une autre, à leur avis, c'est une entraide judiciaire internationale insuffisante. A ce sujet, il convient de faire remarquer qu'il existe depuis 1977, renouvelée en 1982, une convention relative à l'obligation de diligence lors de l'acceptation de fonds et à l'usage du secret bancaire qui a été signée entre la Banque nationale suisse, d'une part, et l'ensemble des banques de l'autre. C'est un instrument efficace pour lutter contre les abus. Cette convention a pour but de veiller à la bonne réputation de la place financière suisse. Elle oblige les banques à se renseigner sur l'identité de leurs clients et stipule aussi que toute aide active à la fuite des capitaux n'est pas admise. Les amendes acceptées volontairement par les établissements fautifs peuvent aller de 50 000 à 10 millions de francs.

Lors des auditions tenues par la commission, le représentant de la Banque nationale s'est exprimé de façon très nuancée au sujet de la convention, ainsi que sur la position et l'efficacité de la commission arbitrale qui veille au respect des prescriptions.

Et tant le président de cette commission que l'ensemble des autorités et les directions bancaires reconnaissent que, grâce à cet instrument unique au monde, les banques font preuve de réserve lors de l'acceptation de capitaux. La conclusion de cette convention montre d'ailleurs le revirement qui se manifeste dans le monde bancaire suisse. Mais ce qui est plus important encore que l'aménagement de l'entraide judiciaire dans les affaires pénales et fiscales, c'est, en ce qui concerne l'activité des grandes sociétés bancaires internationales, la collaboration accrue avec les autorités de surveillance étrangères.

Il convient ici de rappeler que les Chambres fédérales ont eu l'occasion de débattre très largement du problème lors de l'examen de la loi sur l'entraide judiciaire. Cette dernière a été refusée pour des délits qui paraissaient concerner la réduction de redevances fiscales ou qui dérogent à des mesures d'ordre monétaire, commercial ou économique. Au cours de ce débat, il est apparu clairement qu'une majorité parlementaire est hostile à toute prescription étrangère qui serait incompatible avec nos conceptions et nos habi-

tudes. A cela s'ajoute le fait, comme cela fut relevé au sein de la commission, que certains pays exigent de nous une entraide judiciaire mais ne sont pas prêts à nous rendre la pareille. Cela a été illustré notamment par le fait, par exemple, que la Grande-Bretagne n'a même pas adhéré à la Convention européenne d'entraide judiciaire. Ne soyons pas naïfs, il n'y a là rien d'étonnant si l'on sait que Londres est une place financière de premier plan et, par conséquent, une concurrente dangereuse pour celle de la Suisse. En ce qui concerne l'extension considérable de l'obligation pour les banques de publier un certain nombre de renseignements, il convient en premier lieu de signaler les changements intervenus dans le mode de pratiquer. La Commission fédérale des banques a exprimé sa volonté d'empêcher que l'on puisse présenter de bons résultats, par la dissolution de réserves latentes accumulées auparavant, ou que les réserves accumulées, au cours de nombreux exercices, puissent être utilisées pour dissimuler et couvrir des grosses pertes faites pendant un seul exercice annuel. Considérant la constitution de grands groupes bancaires internationaux, la Commission fédérale des banques estime que le postulat, relatif à la publication de comptes annuels consolidés, est justifié. Elle ajoute en outre qu'en tant qu'autorité de surveillance, elle est en mesure d'exercer la fonction de contrôle des banques. Nous avons l'impression que cela est exact.

Les représentants des divers groupes de banques ont été d'accord pour insister sur l'importance des réserves latentes, aussi bien pour la gestion de la banque que pour des raisons conjoncturelles. Ces réserves sont nécessaires pour l'octroi de capital-risque. Leur accumulation pendant les périodes où tout va bien permet de limiter les exigences des actionnaires et l'on n'aurait pas pu sauver maintes places de travail si l'on n'avait pas pu les activer au cours de ces dernières années.

Dans un autre contexte, je crois que les grandes banques ont montré une plus grande retenue dans la multiplication de leurs points de vente et dans l'absorption de banques locales ou régionales. Elles ont compris qu'il était dans l'intérêt général de maintenir un tissu bancaire serré, proche du citoyen, débiteur ou créancier, proche également des centres de décisions, qu'ils soient privés ou publics. Pour le moment, la concurrence reste saine dans le secteur bancaire suisse.

D'une manière générale, la majorité de la commission a, comme le Conseil fédéral, l'impression que les promoteurs de l'initiative exagèrent le pouvoir des banques. Nul ne conteste la nécessité de prendre des mesures propres à éviter tous les abus susceptibles de se produire, mais il faut prendre garde à ne pas pousser le dirigisme trop loin, en veillant en particulier à ce que les banques soient toujours disposées à réaliser ou à soutenir les assainissements économiquement souhaitables.

Quant au quatrième point demandant l'institution d'une assurance de dépôt bancaire, pratiquée dans certains pays voisins, il n'est guère contesté. Cette requête pourra être traitée, par ailleurs, dans le cadre de la révision de la loi sur les banques.

On doit également constater, depuis quelques années, un changement de mentalité des dirigeants des banques, une modification de leur attitude à l'égard des autorités de surveillance et en quelque sorte une moralisation de la corporation. L'augmentation de la surveillance de la Commission des banques, l'amélioration de la révision interne, indépendante de la direction, et de la révision externe ont très nettement empêché des abus. Les banques suisses doivent plus que jamais avoir une éthique professionnelle élevée et faire preuve d'une grande honnêteté, si elles veulent garder la confiance nationale et internationale.

L'initiative vise à restreindre considérablement la liberté d'action des banques. Elle va à l'encontre des principes qui régissent notre économie libérale et met en péril la solidité de la place financière suisse. C'est d'autant plus dangereux que les Etats étrangers sont en train de développer leurs places financières par diverses mesures d'ordre légal et

d'allégements fiscaux améliorant ainsi considérablement leur capacité de concurrence. A côté des grandes places de New York et de Londres, celles nouvelles de Luxembourg, Vienne, Singapour ou Hong-Kong viennent de plus en plus menacer la nôtre. Sur le plan de l'économie nationale, il ne faut pas oublier que le secteur bancaire occupe aujourd'hui près de 100 000 personnes.

Il serait illusoire de croire que les remèdes proposés puissent empêcher des abus, des accidents, des scandales, sans dire pour autant que les problèmes soulevés par les initiants n'existent pas, mais la solution proposée n'est pas la bonne. Cette initiative contient des revendications qui vont trop loin et qui sont inopportunes. C'est la raison pour laquelle notre commission, en accord avec le Conseil fédéral, vous propose par 15 voix contre 6 de la rejeter sans contre-projet.

**Oester, Berichterstatter:** Die von der SPS lancierte Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» (Bankeninitiative) wirft eine Reihe zum Teil grundsätzlicher Probleme staats- und rechtspolitischer, ökonomischer und moralisch-ethischer Natur auf. Von den einen wird sie leidenschaftlich befürwortet, von den anderen kompromisslos abgelehnt. Da eine sachgerechte Würdigung der verschiedenen Begehren der Initianten ein gehöriges Mass an Fachwissen und Einblick voraussetzt, hat die Kommission eingehende Hearings durchgeführt und sich eine recht umfangreiche Dokumentation beschafft. Abzuklären waren insbesondere die Folgen, mit denen bei einer Annahme der Initiative gerechnet werden müsste.

Zielsetzung und Inhalt der Bankeninitiative: Entsprechend den vier neuen Absätzen, welche die Initianten dem Artikel 31quater der Bundesverfassung anfügen möchten, schlägt das Volksbegehren vier Massnahmenpakete vor. Das Schwergewicht liegt dabei eindeutig bei der Lockerung des Bankgeheimnisses. Was die Initianten anstreben, ist ihrem eigenen sogenannten «Technischen Kommentar» zu entnehmen:

– Das Bankgeheimnis soll dort aufgehoben werden, wo es zur Prellung der öffentlichen Hand im In- und Ausland missbraucht wird. Die Auskunftspflicht der Banken soll so geregelt werden, dass die Selbständigerwerbenden in Zukunft steuerlich gleich erfasst werden können, wie heute die Arbeitnehmer. Aufrechterhalten werden soll das Bankgeheimnis für jene, die der Steuerbehörde einen Lohnausweis vorzulegen haben und deren Ersparnisse verrechnungssteuerpflichtig angelegt sind. Schmutzige Gelder aus dem Ausland sollen dadurch von unserem Lande ferngehalten werden, dass die Möglichkeit der Auskunftserteilung an ersuchende ausländische Regierungen eingeführt wird. Das wäre das Paket 1; es setzt sich primär die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und mehr internationale Solidarität zum Ziel.

– Durch die Publizitätspflicht der Banken Licht in ihre versteckten Reserven und ihre Machtstellung in der übrigen Wirtschaft bringen und die risikoreichen internationalen Verschuldungsnetze aufdecken; dem Parlament die Gelegenheit geben, die Geschäftstätigkeit der Banken jährlich zu diskutieren. Das ist die Zielsetzung des Paketes 2 mit der Aufschrift «Publizität».

– Das unter dem Stichwort «Bankeneinfluss» stehende Paket 3 zielt darauf ab, die Machtstellung der Banken über die anderen Unternehmen zu beschränken.

– Mit dem 4. Paket schliesslich sollen die Banken verpflichtet werden, die Einlagen der Sparer zu versichern.

Angesichts dieses Bündels von Begehren ist in der Kommission die Rechtsfrage aufgeworfen worden, ob hier der für Volksinitiativen geltende Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt werde. Bei deren Beantwortung waren wir Gefangene unserer selbst, ist doch in der bisherigen Praxis meist ein recht larger Massstab angelegt worden – ein Vorgehen, das rechtsstaatliche Bedenken weckt. Da es im Rahmen eines Eintretensreferates nicht möglich ist, alle Aspekte der Initiative in ausgewogener Weise zur

Darstellung zu bringen, muss ich mich auf ein paar wesentliche Punkte konzentrieren.

Wenden wir uns zunächst der pièce de résistance, dem Bankgeheimnis, zu. Bildhaft könnte man – wie bei der Altersvorsorge – von den drei Säulen des Bankgeheimnisses sprechen:

1. Der Bankier ist seinem Kunden gegenüber vertraglich verpflichtet, über die ihm bekannt gewordenen persönlichen Verhältnisse Verschwiegenheit zu bewahren. Diese Diskretionspflicht gilt auch dann, wenn sie vertraglich nicht ausdrücklich genannt wird.

2. Nach schweizerischer Rechtsauffassung gehören die Einkommens- und Vermögensverhältnisse jedes einzelnen in die gemäss Artikel 28 ZGB geschützte Persönlichkeits-sphäre.

3. Nach Artikel 47 des Bankengesetzes ist der Bankkunde auch strafrechtlich geschützt, indem dem Bankier Bestrafung angedroht ist für den Fall, dass er irgendwelche Daten, die sich aus den Geschäftsbeziehungen des Kunden mit seiner Bank ergeben, preisgibt. Insofern ist das Bankgeheimnis umfassend. Andererseits ist es in seinem Umfang heute schon beschränkt. Diese Einschränkung ist ebenfalls eine dreifache: Auf vertraglicher Basis kann eine Auskunftspflicht etwa gegenüber Ehegatten oder einem Bevollmächtigten stipuliert sein. Im weiteren gilt das Bankgeheimnis nur soweit, als Bund oder Kantone keine Bestimmungen über die Zeugnispflicht oder über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde erlassen. Steuer- und andere Verwaltungsgesetze sowie Prozessordnungen des Bundes und der Kantone können also das Bankgeheimnis durchbrechen, wenn sie für besonders umschriebene Fälle Auskunftspflichten vorsehen. Dafür ist weder eine Änderung der Bundesverfassung – wie sie die Initiative vorsieht – noch eine solche des Bankengesetzes notwendig.

Mit dem Vorentwurf für ein neues Bankengesetz stimmt die Bankeninitiative der SPS darin überein, dass das Bankgeheimnis als wichtiges Element des Persönlichkeitsschutzes des Bankkunden beizubehalten sei, und zwar in der Form eines strafrechtlich geschützten Berufsgeheimnisses.

Alle mit der Schweiz vergleichbaren Staaten kennen das Bankgeheimnis, wobei in der Ausgestaltung seines Schutzes und bezüglich der Fälle, in denen seine Aufhebung möglich ist, Unterschiede bestehen. Was die Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Steuerbehörden betrifft, gelten in unseren Nachbarländern sehr verschiedenartige Regelungen. Ausser bei Wirtschaftsdelikten, die Gegenstand eines Strafprozesses bilden, gilt das Bankgeheimnis in Österreich dem Fiskus gegenüber absolut, in Frankreich und Italien dagegen nur sehr beschränkt oder überhaupt nicht. Irgendwo zwischen diesen Extremen liegt die Lösung in der Bundesrepublik, aber auch in Belgien, Luxemburg und Grossbritannien.

Im Rahmen der Hearings ist seitens der Bankenkommission dargelegt worden, dass bei der Einführung einer umfassenden Auskunftspflicht der Banken im Steuerveranlagungsverfahren nicht deklarierte Vermögen vermutlich vermehrt ausserhalb des schweizerischen Bankensystems bzw. über Anwälte, deren Berufsgeheimnis nicht aufgehoben wird, oder über ausländische Gesellschaften angelegt würden. Deshalb sei kaum anzunehmen, dass eine allgemeine Auskunftspflicht der Banken einen wesentlichen Beitrag im Kampf gegen die Steuerhinterziehung leisten könnte. Was die geforderte Ausdehnung der Rechtshilfe in Strafsachen auf Steuer- und Währungsfälle betrifft, ist von verschiedener Seite betont worden, die eigentlichen Ursachen der Kapitalflucht nach der Schweiz lägen wohl auch in unseren stabilen Verhältnissen und im Bankgeheimnis, vor allem aber in den zum Teil katastrophalen politischen, wirtschaftlichen und Währungsverhältnissen in den Herkunftsländern. Die Ursachen der Kapitalflucht müssten primär dort bekämpft werden. Die Sorge um den guten Ruf der Schweiz und des schweizerischen Finanzplatzes erforderten indessen, dass die aktive Förderung der Steuer- und Kapitalflucht bekämpft werde. – Diesbezüglich ist man sich einig.

Während nach Ansicht der Befürworter der Initiative das Schweizerische Bankgeheimnis und der Zustrom von Fluchtgeldern ethisch fragwürdig und dem Ansehen unseres Landes in der Welt abträglich sind, stellt man gegnerischerseits fest, der Ruf der Schweizer Banken im Ausland sei nach wie vor gut. Die Zahlen, die immer wieder im Zusammenhang mit Fluchtgeldern genannt würden, seien leere Behauptungen. Die Statistik der Nationalbank weise nach, dass 80 bis 90 Prozent der bei den Schweizer Banken angelegten Gelder aus Entwicklungsländern den Zentralbanken gehörten, die damit ihren Devisen- und Handelsverkehr abwickelten. Dem halten die Befürworter einschränkender Vorschriften entgegen, die verbleibenden privaten Fluchtgelder seien auch so noch viel zu hoch; die heutige gesetzliche Regelung sei nicht geeignet, den Anteil der Schweiz an der Kapitalflucht aus der Dritten Welt wirksam einzudämmen. Andererseits ist betont worden, die vorgeschlagene Ausdehnung der Auskunftspflicht auch auf andere Personen, die gewerbsmässig Vermögen Dritter entgegennehmen, sei administrativ kaum zu bewältigen, fehlt doch beispielsweise bei den Treuhändern eine bundesrechtliche Regelung.

Recht scharfer Kritik begegnet ist schliesslich die von der Initiative vorgesehene Zweiteilung der Steuerzahler in «Schafe» und «Böcke». Die Initiative gehe von der staatspolitisch bedenklichen Annahme aus, nur der Lohnbezüger sei ein steuerehrlicher Bürger, während doch die Statistik der letzten Steuerermessung zeige, dass die Defraudation in den verschiedenen gesellschaftlichen Schichten (bei Selbständigen und Unselbständigen, bei Erwerbstätigen und Rentnern) in ganz ähnlicher Masse heimisch sei. Und jetzt, Herr Müller, müssen Sie aufpassen: Nicht deklariertes Bankguthaben stünden eben auch nicht deklariertes Einkommen aus Schwarzarbeit gegenüber. Massvolle, vernünftige Steuergesetze seien die beste Waffe gegen Steuerunehrlichkeit. Eine Aufweichung des Bankgeheimnisses würde sich namentlich auch auf das Sparverhalten der ländlichen Bevölkerung und damit auf die kleineren Lokal- und Regionalbanken negativ auswirken.

Nebst der fehlenden Auskunftspflicht der Banken bei der ordentlichen Steuereinschätzung ist den Initianten die ihres Erachtens ungenügende internationale Rechtshilfe ein besonderer Dorn im Auge. Diesbezüglich darf darauf verwiesen werden, dass seit 1977 mit der «Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses» (VSB) zwischen der Nationalbank einerseits und den Schweizer Banken andererseits ein recht wirksames Instrument zur Bekämpfung von Missbräuchen zur Verfügung steht. Die Vereinbarung bezweckt, den guten Ruf des Finanzplatzes Schweiz zu wahren. Sie verpflichtet die Banken zur Prüfung der Identität ihrer Kunden und erklärt die aktive Beihilfe zur Kapitalflucht als unzulässig.

Im Rahmen der Kommissions-Hearings hat sich der Vertreter der Nationalbank in sehr differenzierter Weise über die VSB sowie über Stellung und Wirksamkeit der Schiedskommission, die über deren Einhaltung wacht, geäussert. Anerkannt wird, dass dank diesem Instrument – es ist ein weltweites Unikum! – unverkennbar erhöhte Vorsicht und verstärkte Zurückhaltung bei der Entgegennahme von Geldern geübt werde; der Abschluss der Vereinbarung zeige überdies, dass bei den Banken ein Gesinnungswandel in der guten Richtung stattgefunden habe.

Wichtiger als der Ausbau der Rechtshilfe in Straf- und Steuerstrafverfahren sei im Blick auf die international tätigen Bankkonzerne die vermehrte Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Im übrigen ist daran zu erinnern, dass die Räte sich vor zwei Jahren bei der Beratung des Rechtshilfegesetzes ausgiebig mit dem Problem auseinandergesetzt und die Rechtshilfe ausdrücklich abgelehnt haben bei Straftaten, die auf die Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichte, erscheinen oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzen. In der damaligen Debatte ist bekanntlich zum Ausdruck gekommen, dass es eine Mehrheit ablehnt, bei

der Durchsetzung von fremden, mit unseren Anschauungen und Gepflogenheiten oft unvereinbaren Vorschriften Hilfe zu leisten. Dazu kommt, wie in der Kommission betont worden ist, dass manche Länder, die von uns Rechtshilfe begehren, nicht bereit sind, Gegenrecht zu halten.

Was die von der Initiative geforderte wesentliche Ausdehnung der Publikationspflichten der Banken anbelangt, ist zunächst auf die 1981 eingetretene Praxisänderung hinzuweisen. Dadurch soll nach dem Willen der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) verhindert werden, dass über Jahre hinweg durch Auflösung früher gebildeter stiller Reserven eine bessere Ertragsstruktur vorgetäuscht oder über Jahre hinweg erarbeitete stille Reserven zur Deckung grosser Verluste einer einzigen Rechnungsperiode weitgehend aufgebraucht werden. Angesichts der Bildung multinational tätiger Bankkonzerne erachtet die EBK das Postulat nach Veröffentlichung von Konzernrechnungen, d. h. konsolidierten Jahresrechnungen, als begründet. Sie fügt indessen bei, dass sie als Aufsichtsbehörde personell nun in der Lage sei, für das Publikum die Kontrolle über die Banken wahrzunehmen. Der Eindruck, dass sie es wirklich auch tut, täuscht nicht. Die Exponenten der verschiedenen Bankengruppen haben übrigens in der Kommission übereinstimmend und mit Nachdruck auf die betriebswirtschaftliche, bank- und konjunkturpolitische Bedeutung der stillen Reserven hingewiesen: Sie seien für die Bereitstellung von Risikokapital – namentlich auch durch Ausländer – notwendig, ihre Öffnung in guten Zeiten dämpfe die Begehrlichkeit der Gewinnbeteiligten, und ohne deren Einsatz hätten in den letzten Jahren viele Arbeitsplätze nicht gerettet werden können. Dem hielt ein SPS-Sprecher entgegen, die Grösse der offenbar vorhandenen stillen Reserven mache jede andere publizierte Zahl illusorisch.

Zum Thema Bankenmacht und Einlagenversicherung darf ich Sie auf die Botschaft des Bundesrates verweisen.

Halten wir abschliessend fest, dass die Bankeninitiative einerseits auf echte Probleme hinweist und Gedanken bzw. Forderungen enthält, die einer gründlichen Prüfung wert sind. Sie erfordern indessen keine verfassungsmässige Regelung. Im Rahmen der Aktienrechtsreform und bei der Neufassung des Bankengesetzes wird man sie diskutieren. Andererseits ist offenkundig, dass den Banken und damit dem Finanzplatz der rohstoffarmen Schweiz ein rigoros einschneidendes Korsett verpasst werden soll, wobei anzumerken wäre, dass schlanke Damen wesentlich attraktiver als schlanke Banken sind. Dieses «Redimensionierungs»-Vorhaben ist wirtschaftlich um so gefährlicher, als alle ausländischen Staaten ihre Finanzplätze ausbauen und deren Wettbewerbsstellung ständig verbessern. Die grosse Mehrheit der Kommission ist deshalb mit dem Bundesrat der Meinung, die Initiative sei verfassungsrechtlich unnötig und gehe in ihren zentralen Forderungen entschieden zu weit.

Sie beantragt Ihnen mit 15 zu 6 Stimmen, Volk und Ständen das Volksbegehren ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten.

**M. Cavadini:** Le groupe libéral vous engage à recommander au peuple et aux cantons de repousser l'initiative populaire «contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques».

Les raisons qui nous guident sont nombreuses; elles sont à la fois d'ordre constitutionnel, économique et politique. Sur le plan constitutionnel, nous rappelons que l'article 31<sup>quater</sup> de la constitution permet d'ores et déjà de légiférer sur le régime des banques. Il donne les bases nécessaires à des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie dans les limites d'une jurisprudence constante. En outre, les dispositions législatives qui sont reprises aujourd'hui dans le cadre de la révision de la loi sur les banques doivent donner aux initiateurs un certain nombre d'apaisements, singulièrement concernant l'assurance des dépôts bancaires.

Nous sommes d'ailleurs très heureux de pouvoir traiter de l'initiative avant que ne viennent devant notre conseil les propositions de révision de la loi sur les banques. Nous évi-

terons ces pressions constantes qui faussent les débats et qui ne font sortir finalement que des compromis boiteux et politiquement injustifiables.

On ne pourra se défaire de l'idée que cette initiative est d'abord une mesure de méfiance à l'égard de notre système bancaire et du fonctionnement des établissements. Il y a l'affirmation d'une volonté d'affaiblir l'efficacité de ce fonctionnement, et les protestations contraires ne suffiront pas à nous rassurer. On joue également sur des mécanismes élémentaires: le dépôt de l'argent du grand gangstérisme et de la mafia, l'accumulation des capitaux sales, le pouvoir occulte des établissements bancaires, le mystère souterrain des puissances larvées, pour n'en mentionner que quelques-uns. Il s'agit d'abord de dire que ce secteur d'activités économiques est tout simplement indispensable à notre pays. Il s'agit aussi de répéter que le bénéficiaire, en tant que tel, n'a rien de honteux et qu'il est même une des composantes indispensables de l'harmonie du système.

Sur le plan politique, cette initiative est donc dangereuse et inutile. Sur le plan économique, elle est plus pernicieuse encore. Lorsqu'elle demande, par exemple, la publication de tous les comptes annuels consolidés et la dissolution des réserves, elle prive tout simplement nos établissements bancaires d'un des atouts décisifs de leur fonctionnement. Sous prétexte de moralisation, on ne tendrait qu'à la paralysie.

Il convient tout de même de rappeler qu'au cours de ces derniers mois une des grandes banques, par exemple, a pu assainir, grâce à son intervention, plus de 150 entreprises assurant 52 000 emplois, en injectant 300 millions de francs. Ces banques ont pu travailler grâce à certaines réserves accumulées et grâce à la souplesse du système que nous connaissons. Si la disposition constitutionnelle proposée était en vigueur, une bonne partie de ces entreprises serait simplement en faillite; sans que la morale s'en trouve fortifiée, le pays en serait affaibli.

Lorsqu'on demande aux banques de renoncer à une partie du secret, qui n'est après tout que la garantie d'une efficace discrétion, on pratique une politique à courte vue. D'abord, cette mesure serait saluée chaleureusement par nos voisins qui sortiraient renforcés de cette amputation de nos établissements. On verrait Luxembourg, Londres ou Francfort accroître le volume de leurs affaires. On assisterait en même temps au renforcement du secret bancaire autorisé par les socialistes autrichiens de M. Kreisky qu'on voit perfectionner avec beaucoup de tenacité ce même dispositif. Sur le plan économique, la mesure irait très certainement à fin contraire de l'objectif poursuivi. Nous rappelons que l'Autriche, par exemple, autorise l'ouverture de comptes anonymes, alors que, dans notre pays, l'identité du client doit être connue. On souhaite, du côté des initiés, que les banques soient contraintes de donner immédiatement aux autorités les renseignements fiscaux qu'elles n'obtiendraient pas des contribuables. Nous rappelons qu'en l'état actuel le fisc peut demander aux citoyens une attestation bancaire, mais qu'il ne saurait l'obtenir directement de l'établissement. L'ensemble du droit fiscal permet pourtant de pallier très largement cet inconvénient. En fait, tous les Etats comparables à la Suisse connaissent le secret bancaire ou un secret bancaire.

Nous aimerions encore évoquer les mesures que les banques elles-mêmes ont prises pour donner les garanties d'un fonctionnement normal du système. Il s'agit de la convention de diligence qui lie l'ensemble des établissements bancaires à la Banque nationale. Ceux-ci sont dotés d'un tribunal arbitral qui n'est pas dénué de pouvoirs. Nous préférons ce code d'honneur à des mesures étatiques. Certains ironiseront sur la portée réelle d'une convention volontairement passée entre les milieux intéressés. Nous dirons simplement qu'ils ont tort. Les faits témoignent d'une volonté évidente de la part des banques de faire – si vous permettez l'expression – leur propre ménage. Les établissements s'engagent à examiner avec soin l'identité de leurs clients et à veiller à ce que le secret bancaire ne serve pas à réaliser ou à faciliter des opérations contraires à la

convention. Ces dispositions s'appliquent également aux comptes et dépôts numérotés. Trente-cinq affaires ont été évoquées, huit cas ont fait l'objet d'une sentence, certaines amendes ont été payées, l'une d'entre elles de 500 000 francs. De l'avis général, les représentants des banques ont pris leurs engagements au sérieux.

Il convient enfin de se souvenir que cette initiative prend sa source dans le scandale dit de «Chiasso». Nous ne devons pas légiférer sous l'émotion, encore moins recommander l'acceptation d'un article constitutionnel qui vise d'abord à affaiblir la banque suisse dans ses pouvoirs et dans son image. Répétons ce qui n'est pas seulement un argument, mais aussi une raison: au moment où l'on veut légitimement renforcer la protection de la sphère privée, on souhaiterait entamer cette même discrétion dans le secteur de la situation financière des citoyens. Le secret bancaire n'a pas été conçu pour les aigrefins ou les coupe-goussets, mais bien d'abord pour la garantie des biens des réfugiés et des opprimés politiques. On ne saurait faire ici la distinction entre le bon argent et le mauvais argent politique. Le secret bancaire a d'ailleurs déjà ses étroites et claires limites. Il convient de ne pas affaiblir encore la responsabilité personnelle de l'individu en dotant l'Etat de pouvoirs qu'il ne pourrait que rendre inutiles ou insupportables.

Nous concluons en rappelant que ce n'est pas l'existence ou l'absence d'un secret bancaire qui est à l'origine des scandales. L'exemple de l'Allemagne est, à ce titre, probant. Vouloir bouleverser notre système bancaire pour faire de la simple cure d'âme est inutile. En affaiblissant les banques, nous anémions l'économie. Le processus de désengagement des capitaux étrangers, par exemple, a déjà commencé, on l'a dit, en Autriche, au Luxembourg, en Angleterre.

Nous aimerions, pour terminer, souligner une évidence. Nous examinons un texte de nature constitutionnelle, donc impérative. On ne saurait l'accepter parce que l'une de ses intentions nous paraît louable, tandis que d'autres nous frappent par les risques dangereux qu'elles recèlent. On ne peut vouloir ici plaider l'entraide judiciaire internationale et là préconiser le maintien des réserves. Cette proposition forme un tout, dangereux politiquement. Nous voulons croire que le peuple et les cantons ne seront pas dupes. Signifions-leur au moins que nous leur recommandons de dire non.

**M. Morel:** L'initiative populaire permet au peuple souverain de s'exprimer sur des problèmes qui n'ont pas pu être résolus par la voie parlementaire.

Le Parti socialiste a recouru à cette procédure démocratique car, jusqu'à ce jour, toutes les propositions de réforme qu'il a faites au sujet de notre système bancaire – une douzaine d'interventions parlementaires pour être précis – se sont heurtées à un net refus. Il ne faut pas s'étonner dès lors qu'après le scandale du Crédit Suisse à Chiasso, qui a causé un tort considérable à notre pays, nous ayons décidé d'en appeler au peuple souverain pour tenter de réaliser certaines réformes que nous jugeons indispensables.

Vous me permettez cependant une remarque préliminaire au sujet de notre initiative dite «contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques»; son sous-titre officiel est «initiative sur les banques» et non pas «initiative contre les banques», comme le proclament partout et abusivement ses adversaires.

Le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse, qui soutient cette initiative, n'admettent pas d'être traités en ennemis des banques. (*Rires*) Nous reconnaissons leur utilité et leur importance économique. Il faudrait être irresponsable pour souhaiter la perte ou la réduction sensible des 90 000 emplois qu'elles procurent aux travailleurs de notre pays. Nous ne sommes pas contre les banques, mais nous croyons qu'il est nécessaire de réagir contre leurs abus. Nous ne contestons pas le secret bancaire, mais ses excès. Un Etat de droit ne peut accueillir sans scrupules l'argent sale qui quitte illégalement les pays du tiers monde ou d'ailleurs. Et, comme le disait devant la commission un

expert de la Commission nationale «Justice et paix», la puissance des banques, comme toutes les puissances, n'est pas un mal en soi, mais elle doit être contrôlée et subordonnée au bien commun. Et le bien commun n'est pas forcément le profit maximal à court terme. Une puissance bancaire fondée sur l'équivoque est une puissance fragile.

Les principes contenus dans notre initiative permettraient de donner à notre système bancaire une assise irréprochable et par conséquent durable. J'ajouterai que les honnêtes gens de Suisse et de l'étranger n'ont rien à craindre de cette initiative.

Personne, de bonne foi, ne peut nier qu'elle aborde de vrais problèmes. D'ailleurs, les deux rapporteurs viennent de le reconnaître. Il paraît en effet évident qu'un secret bancaire excessif encourage la fraude fiscale, qu'une entraide judiciaire trop restrictive attire les capitaux fuyatifs, que l'absence de transparence des comptes peut induire en erreur les clients des banques, qu'une place financière hors de proportions et qui contribue à la surévaluation du franc suisse, peut aller à l'encontre des intérêts de notre industrie d'exportation et que, enfin, une protection insuffisante des déposants peut avoir pour eux des conséquences fatales en cas de faillite de leur banque.

Vous me permettrez d'évoquer brièvement les solutions que propose notre parti pour tenter de résoudre ces problèmes. Elles sont au nombre de quatre.

1. L'obligation de renseigner. L'initiative prévoit l'obligation pour les banques de renseigner les autorités fiscales lors de la procédure de taxation et aussi en cas de fraude simple. Cette obligation existe d'ailleurs déjà en cas de fraude qualifiée. Elle n'est pas absolue dans l'initiative. Elle cesse dans la mesure où les autorités fiscales, dans l'exercice consciencieux de leurs fonctions, estiment que les revenus présumés sont correctement établis par des attestations de salaire. Il s'agit avant tout, on l'a dit et je le répète, de mettre les indépendants sur un pied d'égalité avec les salariés, qui, chacun le sait, sont soumis à la dure règle des certificats de salaire.

L'obligation faite aux banques de renseigner l'autorité de taxation n'est pas une idée nouvelle. Elle a été proposée par le Conseil fédéral lui-même, en 1975, dans le cadre d'un projet de loi instituant des mesures propres à lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. Cette proposition a donné lieu, sous cette coupole, à un vote à l'appel nominal le 21 juin 1976. Notre conseil l'a repoussée par 91 voix contre 74 et le président de la commission, qui combat aujourd'hui cette idée, me semble avoir la mémoire un peu courte car il avait soutenu cette proposition en 1976, avec d'autres membres de ce Parlement, appartenant à des partis bourgeois.

2. L'entraide judiciaire avec l'étranger. Par cette disposition, nous demandons que la législation suisse en matière d'entraide judiciaire internationale puisse également être accordée pour tous les délits fiscaux et monétaires. La réglementation suisse se rapprocherait ainsi de celle des autres pays industriels de l'Europe occidentale. Cette proposition est d'ailleurs en accord avec la recommandation n° 833 du Conseil de l'Europe relative à la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales internationales, qui a été votée par la délégation suisse à l'Assemblée parlementaire. Mais, encore une fois, selon l'initiative, cette entraide ne serait pas illimitée. Sauf accord contraire garantissant la réciprocité, un Etat étranger n'aurait aucun droit à l'assistance judiciaire de la Suisse. Toute ingérence étrangère serait donc en principe exclue. De plus, seules les autorités, je dis bien les autorités suisses, seraient habilitées à requérir les renseignements nécessaires auprès d'une banque. Seraient enfin réservés la sécurité et la souveraineté de notre pays, la persécution politique et le racisme, ainsi que les graves vices de la procédure étrangère.

On le voit, aussi bien en ce qui concerne l'obligation de renseigner qu'en matière d'entraide judiciaire, l'initiative ne remettrait pas fondamentalement en question le secret ban-

caire. De plus, le secret professionnel des employés de banque resterait intact. Le principe que nous avons retenu peut se résumer en une seule formule: assouplissement du secret bancaire seulement si c'est vraiment nécessaire et cela seulement lorsqu'il n'y a pas d'autre possibilité de procéder.

La garantie du secret bancaire, qui doit être inscrite dans la loi, comme le demande l'initiative, doit être considérée comme faisant partie des droits individuels pour autant qu'elle ne porte pas préjudice à l'intérêt public, que ce soit en Suisse ou à l'étranger. La levée partielle et prudente du secret bancaire doit être considérée comme un moyen légitime de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Dans son message, le Conseil fédéral déclare: «La lutte efficace contre la fraude fiscale mérite sans conteste notre appui. Par ailleurs, l'afflux en Suisse de capitaux fuyatifs est souvent suspect et porte préjudice au renom de notre pays.» Les banques, depuis la signature de la Convention de diligence, contestent l'idée selon laquelle les fonds étrangers qu'elles accueillent pourraient avoir une origine douteuse. Par conséquent, elles ne devraient pas craindre une interprétation plus large de l'entraide judiciaire.

3. Faute de temps, il ne me sera pas possible d'aborder les autres dispositions de l'initiative qui visent à réaliser une meilleure transparence des comptes des banques, de leur participation active et passive, ainsi que de leurs liens avec d'autres entreprises. Je ne juge pas qu'il s'agisse là de dispositions essentielles. Le Conseil fédéral se déclare d'ailleurs prêt à venir un bon bout de chemin à la rencontre du Parti socialiste, dans le cadre de la révision de la loi sur les banques.

4. Le dernier point de l'initiative est la demande d'instituer une assurance des dépôts bancaires. Le Conseil fédéral est d'accord sur ce point et veillera à le réaliser dans le cadre de la révision de la loi sur les banques.

En conclusion, je voudrais me permettre encore trois remarques. Premièrement, sur chacun des points abordés par l'initiative, le Conseil fédéral reconnaît qu'il y a problème et que quelque chose doit être entrepris. Ce qui ne l'empêche pas de proposer le rejet de l'initiative sans contre-projet. Cette manière de reconnaître l'existence de problèmes, sans pour autant tirer les conséquences qui s'imposent, nous semble procéder d'une double morale; cette dernière est aussi le fait de la majorité du Parlement qui est hostile à tout changement dans la législation bancaire.

Nous tenons à vous dire ici que si la fraude fiscale est un vol – on peut effectivement considérer que c'est un vol – il faut se donner les moyens de poursuivre les voleurs jusque dans les banques, si c'est là qu'ils se réfugient. Il y a contradiction à vouloir criminaliser la fraude fiscale, comme nous l'avons fait par la loi de 1976, et à refuser ensuite les moyens de poursuivre les fraudeurs. Si, d'autre part, l'afflux de capitaux fuyatifs porte préjudice au bon renom de notre pays, il faut entreprendre quelque chose de sérieux pour empêcher cet afflux. Il y a contradiction à reconnaître un état de fait, tout en sachant très bien que rien de vraiment efficace ne pourra être entrepris pour y remédier.

Deuxièmement, le Conseil fédéral semble avoir une très grande confiance dans la Convention de diligence conclue entre la Banque nationale et l'Association suisse des banquiers. Nous ne voulons pas nier que ce code de bonne conduite concernant la recherche et l'acceptation de fonds étrangers, ainsi que l'usage du secret bancaire, représente un progrès qu'il faut saluer. Cependant, le président du tribunal arbitral institué par la convention a passablement tempéré l'enthousiasme des membres de notre commission, lorsqu'il a insisté sur le fait que les moyens d'investigation de ce tribunal arbitral sont très limités, que certaines infractions ne sont découvertes que par hasard et, surtout, que l'autorité de ce tribunal est de plus en plus contestée par les banques elles-mêmes. Qu'advient-il de la Convention, le jour où la menace que représente l'initiative aura disparu?

Le Conseil fédéral semble, d'autre part, attendre beaucoup d'un très problématique avant-projet de révision de la loi sur les banques, rédigé par un groupe d'étude institué en 1975. Cet avant-projet, qui ne reflète pas encore l'avis du Conseil fédéral, fait actuellement l'objet d'une procédure de consultation. Or, maintenant déjà, il est contesté par les banques elles-mêmes sur certains points importants. Nous avons pu lire dans la presse, et entendre en séance de commission, de la bouche même de l'un des présidents d'une de nos grandes banques helvétiques, qu'elles étaient, par exemple, extrêmement sceptiques, pour ne pas dire tout à fait opposées, au principe de l'obligation d'assurance des dépôts bancaires. Que restera-t-il de cet avant-projet, dans l'éventualité d'un rejet de l'initiative par le peuple? La cure d'amaigrissement subie par le projet de loi sur les cartels devrait nous édifier et préoccuper tous ceux qui souhaitent de vraies réformes.

Troisièmement, grâce à notre initiative populaire, le peuple suisse aura enfin l'occasion de s'exprimer sur des problèmes importants en relation avec notre système bancaire. Il devra ainsi prendre ses responsabilités. Nous avons pris les nôtres en mettant en lumière des lacunes et une évolution dans le domaine bancaire, que nous jugeons préoccupantes. Si de nouvelles et graves difficultés devaient surgir après un refus éventuel de l'initiative, personne ne pourra reprocher au Parti socialiste de ne pas avoir attiré l'attention du Parlement et de l'opinion publique et de ne pas avoir proposé des remèdes. Mais sera-t-il alors trop tard? Je vous invite, par conséquent, à recommander au peuple et aux cantons d'accepter notre initiative.

**Hösl:** Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist der Ansicht, dass die 1979 von der SP lancierte Volksinitiative gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht als Wahlschlager lanciert wurde. Das Kernstück dieser Initiative ist eine weitgehende Aufhebung des Bankgeheimnisses zuungunsten der Bankkunden, erweiterte Publizitätsvorschriften, die Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und anderen Unternehmungen, sowie die Einführung einer Versicherung für Spareinlagen. Unter dem Vorwand der Bekämpfung der Steuerhinterziehung soll also vornehmlich das Bankgeheimnis gelockert werden, womit die Privatsphäre der Einkommens- und Vermögensverhältnisse aufgerissen würde. Aber auch die übrigen angestrebten Massnahmen stellen einen unverhältnismässigen Eingriff in unser Bankensystem dar. Der Feststellung des Bundesrates, dass die Bankeninitiative in ihrer Tendenz im Widerspruch zu den Grundsätzen der liberalen schweizerischen Wirtschaftsverfassung steht, pflichtet die SVP-Fraktion aus Überzeugung einstimmig zu.

Mit dem Bundesrat weniger einverstanden sind wir allerdings bezüglich der Tatsache, dass sich unsere Landesregierung im Hinblick auf die Revision des Bankengesetzes in der Botschaft zu Zugeständnissen an die Initianten bereit erklärt, welche zu weit gehen. Wenn auch einige Postulate bei der bevorstehenden Revision des Bankengesetzes in angemessener Weise berücksichtigt werden können und müssen, sehen wir doch in den jüngst präsentierten Vorschlägen nicht einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative, dies auch deshalb nicht, weil die Initiative und die erwähnte Gesetzesrevision bezüglich politischer Legitimität und Stossrichtung auf unterschiedlichem Niveau anzusehen sind. Die SVP-Fraktion beurteilt diese Initiative als «übrissen» und unpraktikabel.

Betrachtet man die Initiative aus der zeitlichen Sicht ihrer Entstehung – also rückblickend auf das Jahr 1979 – könnte man ihr allerdings mit etwas gutem Willen eine gute Absicht zubilligen. Aufgrund der heutigen Wirtschaftslage ist jedoch alles zu unterlassen, was diese beeinträchtigen könnte. Nachdem wir in den letzten Tagen stundenlang über Wirtschaftsankurbelungsmassnahmen diskutiert haben, dürfen wir nicht eine noch gesunde Branche bewusst schädigen. Es steht viel zu viel auf dem Spiel, als dass wir uns jetzt riskante Experimente, welche Arbeitsplätze bedrohen, erlauben dürfen. Wenn auch die Initianten versichern, sie wollten

keine Arbeitsplätze gefährden, so steht diesem Lippenbekenntnis doch die Tatsache gegenüber, dass mindestens die Gefahr einer negativen Entwicklung für das ganze Wirtschaftsleben und damit auch für Arbeitsplätze besteht. Das Eingehen eines solchen Risikos kommt unseres Erachtens einer mindestens fahrlässigen Handlung gleich. Es stehen nicht nur Arbeitsplätze bei den Banken auf dem Spiel, sondern auch solche des Werkplatzes Schweiz, dies insbesondere bei den mit vielfältigen Schwierigkeiten kämpfenden Branchen. Bekanntlich haben die Banken bei grossen Firmengruppen mit bekannten Namen mit massiven Geldspritzen mitgeholfen, Arbeitsplätze zu erhalten. Sie tun dies aber auch in bescheidenerem Ausmass für kleinere und mittlere Firmen, ohne aus jeder Hilfsaktion politisch Kapital schlagen zu wollen. Sie tun dies, solange die Ertragskraft der Banken die entsprechenden Möglichkeiten gewährleistet. Bekanntlich soll man einer Henne, die goldene Eier legt, den Hals nicht umdrehen. Wohl auch aus diesen Erwägungen nähern jetzt andere Staaten ihr Bankgeheimnis dem schweizerischen an.

Aber nicht nur die wirtschaftliche Situation in der Schweiz ist anders geworden, auch bei den Banken hat sich einiges in positivem Sinne gewandelt, was mit der Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken bei der Entgegennahme von Geldern und über die Handhabung des Bankgeheimnisses vom 1. Juli 1982 zum Ausdruck kommt. Mit dieser Sorgfaltspflicht beweist man, dass man aus begangenen Fehlern gelernt hat. Man hat nicht nur gelernt, sondern aufgrund unliebsamer Vorkommnisse auch Konsequenzen gezogen. Hinsichtlich Sorgfaltspflicht ist man in keinem Land der Welt so weit gegangen wie jetzt in der Schweiz. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei will keine Erschütterung des weltweiten Vertrauenskapitals der Schweizer Banken, keine Provokation massiver Kapitalabflüsse aus der Schweiz, keine zunehmenden Schwierigkeiten für schweizerische Unternehmungen bei der Eigen- und Fremdkapitalbeschaffung, kein Risiko von Hypothekarzins erhöhungen, kein Risiko erheblicher Steuerausfälle bei den direkten und indirekten Steuern und vor allem nicht das geringste Risiko von Arbeitsplatzgefährdungen. Sie stimmt deshalb einhellig gegen die Initiative und damit für den Antrag des Bundesrates, Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen. Zugleich gebe ich der Hoffnung Ausdruck, dass die Initianten selbst nochmals über die Hefte gehen und aufgrund der seit 1979 eingetretenen Wandlungen die Konsequenzen ziehen. Die Rückzugsklausel eröffnet die entsprechende Möglichkeit.

**Herczog:** Die PdA/PSA/POCH-Fraktion befürwortet diese Initiative gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht. Ich wiederhole bewusst diesen Titel der Initiative, weil uns die politische Stossrichtung, die darin angetönt wird, in dreierlei Hinsicht sehr wesentlich erscheint: erstens in staats- oder ordnungspolitischer, zweitens in fiskalpolitischer und drittens in entwicklungspolitischer Hinsicht.

Ich möchte kurz zu den einzelnen Punkten Stellung nehmen: Erstens zum staats- und ordnungspolitischen Anliegen: In Absatz 4 der vorgeschlagenen Initiative wird die Erweiterung der Publizitätspflicht der Banken und in Absatz 5 die Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und anderen Unternehmen verlangt, was wir sehr befürworten. Das heisst zusammengefasst, dass es hier um die Machtstellung der Banken in der Wirtschaft geht. Macht ist an sich ja nichts Schlimmes und nichts Böses. Es kommt aber darauf an, wie weit diese Machtposition mit unseren gesellschaftspolitischen Zielsetzungen vereinbar ist, wie weit sie kontrollierbar ist, wie weit diese Macht nicht ausser Kontrolle gerät und eine Politik bewirkt, die nicht mehr mit unseren Zielen übereinstimmt.

Vielleicht hierzu drei Bemerkungen, was die Konzentration oder Machtausübung der Banken angeht: Die Kommerzkredite haben seit 1955 – über die fünf Grossbanken – 70 Prozent des Marktes auf sich vereint. Ähnliches ist bei den Hypothekengeschäften geschehen; d. h. wirtschaftspoli-

tisch gesehen hat diese Machtballung stattgefunden. Zweiter Punkt, zu dieser Machtballung: Ebenfalls die fünf Grossbanken haben grosse Dienstleistungsmärkte erschlossen: da sind die Leasing-Gesellschaften, die Factoring-Gesellschaften, die Finanzierungsgesellschaften usw., und das hat selbstverständlich auf die ganze Wirtschaftsstruktur wesentliche und konkrete Machteinflüsse zur Folge.

Ein dritter Punkt: In der wirtschaftlichen Verflechtung der Banken ist unter anderem durch Verwaltungsratsmandate die Beteiligung an Grundkapitalien in verschiedenen Unternehmen gewährleistet.

Ich kann ja auch umgekehrt die Frage stellen: wenn schon in verschiedenen Unternehmen die Banken das Mitbestimmungsrecht und nicht nur das Mitspracherecht besitzen, weswegen sollten nicht zum Beispiel auch die Arbeitnehmer – um diese Machtposition etwas auszubalancieren – in diesen Unternehmen Einsitz nehmen und Mitentscheidungsrecht ausüben? Also hier in der Initiative ist auf staats- und ordnungspolitischer Ebene ein richtiges Postulat gestellt: Man muss die Machtstellung, die gesellschaftspolitische Zielkonflikte ergeben kann, bei den Banken zurückdämmen und kontrollieren.

Zweiter Punkt, fiskalpolitisches Anliegen: Hier geht es ja in erster Linie um die Lockerung des Bankgeheimnisses, damit man die Steuerhinterziehung bekämpfen kann. Es sind hier schon epische Debatten geführt worden, wieweit die Lockerung des Bankgeheimnisses a. überhaupt moralisch sei, und b. wie weit diese Lockerung überhaupt dazu beitragen kann, die Steuerhinterziehung effizient zu bekämpfen. Ich möchte hier diese Debatte nicht wiederholen, aber zwei Dinge kann man zweifelsfrei feststellen: dass die Steuerhinterziehung existiert – und das kann Herr Bundesrat Ritschard sicher auch bezeugen, dass durch die Steuerhinterziehung Milliarden Franken unseren Bundesfinanzen verloren gehen. Sie kennen ja die Situation der Bundesfinanzen. Zweitens kann man feststellen, dass das Bankgeheimnis so, wie es heute existiert, zweifellos eine Verlockung darstellt, schmutzige Gelder in unsere Banken zu transferieren und entsprechend diese Institute auch zu benützen.

Das Bankgeheimnis in der heutigen Art erschwert die Kontrollmöglichkeit der Steuerbehörde bei der Ermittlung steuerlich relevanter Tatbestände. Wir in der PdA/PSA/POCH-Fraktion glauben, dass diese Lockerung eine Präventivwirkung haben könnte. Wir wollen das nicht hinaufspielen und sagen, diese Lockerung werde dann masslose Geldbeträge in die Bundeskasse fliessen lassen, das glauben wir auch nicht unbedingt, aber wichtig ist, dass eine gewisse Lockerung eintritt.

Ein dritter Punkt, Entwicklungspolitik: Dieses Anliegen ist uns besonders wichtig in diesem Zusammenhang. Hier geht es einerseits um die Frage der Lockerung des Bankgeheimnisses und andererseits um die internationale Rechtshilfe. Wir haben in der Wirtschaftsdebatte auch diskutiert, was unsere entwicklungspolitischen Zielsetzungen sind: Sie sollen humanitär sein, sie sollen auf der Basis der Solidarität stehen und sie sollen der Entwicklung der Länder aus der Dritten Welt helfen, aus eigener Kraft zu etwas zu kommen, ihre Produktion zu begründen und auszubauen. Wenn hier nun die Schweizer Banken mit der gegenwärtigen Existenz des Bankgeheimnisses zur Kapitalflucht Hand bieten, und zwar für Gelder, die durch Handlungen erworben wurden, die bei uns rechtmässig verfolgt werden müssten (d. h. ganz bestimmte Delikte, wie zum Beispiel Drogenhandel, Drogenschmuggel, Waffenhandel usw.) – dann bedeutet es, dass hier diese Gelder in die Schweiz fliessen und dass damit gearbeitet wird.

Andererseits denke ich hier zum Beispiel an Länder wie Südafrika, Chile oder auch die Türkei, also diktatorische Staaten in der Dritten Welt, wo praktisch die Diktatoren und die ganze Garnitur der Leitung und deren Verwandte und die ganze Klientel sich bei uns die Basis für ihre politische Lebensversicherung schaffen.

Es geht also darum, dass wir hier das Bankgeheimnis dahingehend lockern, dass wir nicht mittels der Banken

derartige diktatorische Regimes stützen. Es ist wesentlich, den Zielen unserer Entwicklungspolitik Nachachtung zu verschaffen. Was die Auskunftspflicht betrifft, wären die Vorschläge der Initiative ein Grundstein der internationalen Rechtshilfe, und wir könnten hier präventiv die Wirtschaftskriminalität abwehren.

Zum Schluss: Es wird hier als Gegenargument sehr oft vorgebracht – also neben vielen, es wurde vom Kommissionspräsidenten ausgesprochen, es war auch in der Botschaft so erwähnt – die Forderungen seien ja weitgehend erfüllt einerseits, oder andererseits: man «erkennt das Problem», aber man tut nichts. Wenn man sagt, die Forderungen seien weitgehend erfüllt, dann muss ich einen Widerspruch feststellen bei den Gegnern dieser Initiative. Wenn man einerseits sagt, diese Forderungen seien erfüllt, aber andererseits – wie etwa Herr Hösli – betont, diese Forderungen seien sehr gefährlich und gefährdeten die Arbeitsplätze, dann ist hier eindeutig ein Widerspruch festzustellen: entweder sind diese Forderungen gefährlich oder sie sind erfüllt, aber beides kann man ja kaum als richtig annehmen. Uns genügen die Gentlemen-Agreements, die existieren, nicht mehr, abgesehen davon, dass auch nach Herrn Leutwyler gewisse Bankdirektoren gar nicht mehr unbedingt als Gentlemen bezeichnet werden können. Uns genügen Gentlemen-Agreements nicht mehr. Hier brauchen wir gesetzliche Grundlagen, wie es die Initiative fordert, damit man hier Missbräuchen auf den Leib rücken kann.

Zum Schluss: Hier geht es um ein politisches Anliegen, wozu unsere Fraktion meint, man müsse den wirtschaftlich schwach gestellten Ländern und auch Personen und Körperschaften vermehrt Schutz geben und müsse hier Missbräuchen, welche wirtschaftlich starke Organisationen gegenüber schwachen ausüben, Einhalt gebieten. Ich bitte Sie, der Initiative zuzustimmen.

**M. de Chastonay:** Dans l'examen des problèmes posés par l'initiative, deux questions essentielles sont apparues au groupe démocrate-chrétien: tout d'abord, l'initiative répond-elle vraiment à un besoin? Ensuite, si tel était le cas, est-elle apte à atteindre les buts recherchés en regard de l'état actuel de la législation régissant la matière? Sur le plan formel tout d'abord et bien que, selon le message du Conseil fédéral, il existe entre les différents points de l'initiative un rapport intrinsèque, le groupe démocrate-chrétien a pris acte de ce que la commission avait abordé, sans le résoudre le problème de savoir si l'atténuation du secret bancaire, contenu dans l'obligation de renseigner, si le soutien à accorder aux procédures pénales menées à l'étranger en matière de délits fiscaux et monétaires, si la limitation de l'enchevêtrement des banques et des autres entreprises, si le devoir d'une plus grande transparence dans la présentation des bilans et des comptes annuels, de même que des dépôts des avoirs de clients, dans le cadre d'une lutte intensifiée contre la fraude fiscale, s'avéraient conformes au principe de l'unité de la matière prôné par l'article 121, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale et l'article 75 de la loi fédérale sur les droits politiques.

Sans vouloir s'attarder sur cet aspect particulier des exigences législatives en matière de la forme des initiatives, puisque la commission a été simplement saisie d'une remarque à ce propos, remarque qui n'a pas fait l'objet d'un débat, le groupe démocrate-chrétien relève que si l'on doit s'inquiéter de la constante augmentation du nombre des initiatives constitutionnelles, en voie de lancement ou déposées à la Chancellerie fédérale et dans l'attente d'être traitées par les Chambres, il convient également de se soucier du fait que, dans les cas de projets rédigés de toutes pièces, le respect du principe de l'unité de la matière – le respect du lien intrinsèque qui doit exister dans les exigences des initiants – n'apparaît pas toujours de façon évidente et claire, et cela malgré les avis d'éminents juristes consultés appelés à la rescousse. Sachant que l'unité de la matière – on l'a dit ici dans un débat de 1977 – constitue un élément essentiel de notre démocratie semi-directe, cette zone grise que j'ai dénoncée, en même temps qu'elle com-

plique notre travail de législateur rendra plus difficile le choix final du peuple et des cantons.

Sur le fond du problème, il faut préciser ce qui suit: les travaux de la commission, l'audition des représentants de la Banque nationale, de l'Administration fédérale des contributions, des représentants des banques cantonales et régionales, a clairement démontré que l'initiative ne s'imposait pas et qu'elle s'avérait de plus dangereuse, il faut le dire, pour la place financière suisse, de même que pour la citoyenne et pour le citoyen.

En effet, la limitation du secret bancaire, sur le plan de la politique fiscale suisse, met à jour une série de questions qui laissent clairement apparaître un vaste domaine de difficultés. Permettre à l'Etat de s'ingérer, sans l'autorisation des intéressés, dans toutes les affaires concernant des éléments hautement personnels que sont les affaires d'argent des particuliers, constituerait une innovation grave et dangereuse. En épluchant les comptes bancaires d'un client, ce n'est pas seulement son honnêteté fiscale que l'on va contrôler, mais encore et surtout l'ensemble de sa personnalité économique; lorsque l'on sait, de plus, que cette inquisition est confiée à une autorité administrative, on mesure d'emblée la portée quasi illimitée de cette innovation. Cela revient à dire que, pour des raisons doctrinaires, on propose des moyens qui ne sont pas du tout proportionnés avec les buts à atteindre.

De plus, par rapport au secret bancaire, l'initiative crée deux catégories de contribuables: ceux qui produisent leur attestation de salaire et qui restent soumis au secret bancaire et les autres, les indépendants surtout, les chefs des petites et moyennes entreprises, les paysans pour lesquels il n'y aurait plus de secret bancaire. On semble vouloir mettre en cause une catégorie sociale de citoyennes et de citoyens, les indépendants, les chefs d'entreprises et les paysans en créant constitutionnellement une profonde inégalité de traitement qui ne trouve aucune justification valable. Cela procède d'un relent de lutte de classes.

En instaurant un climat général de méfiance et d'inégalité en matière fiscale, on ne renforce pas l'honnêteté face au fisc. Les pays qui nous entourent et où les dispositions fiscales sont parmi les plus sévères, connaissent chez leurs contribuables, – et ce n'est pas un paradoxe – une morale fiscale des plus lamentables. Sur le plan de la comparaison avec la pratique du secret bancaire, entre la Suisse et l'étranger, notre groupe estime que, sur la base des documents présentés à la commission, dans de nombreux pays le secret bancaire repose sur des dispositions législatives spécifiques qui déterminent, dans certains cas, la notification automatique de certains renseignements aux autorités fiscales et, dans d'autres, la divulgation sur demande en cas de délits fiscaux de caractère délibéré.

Il faut noter, cependant – on l'a relevé ici d'ailleurs – que récemment l'Autriche et le Luxembourg ont renforcé ou renforceront encore leur législation sur le secret bancaire.

Le groupe démocrate-chrétien a également abordé le point délicat de la collaboration avec les Etats étrangers en matière de délits fiscaux et monétaires. Telle qu'elle est présentée sur ce point, l'initiative enfonce un certain nombre de portes ouvertes. Nous pensons à ce sujet à la nouvelle législation fédérale que nous avons largement débattue ici, sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1983, entraide qui n'est accordée que pour des délits d'escroquerie en matière fiscale.

Nous pensons aussi aux traités d'entraide judiciaire passés avec les Etats-Unis d'Amérique, nous pensons enfin à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, acceptée par notre pays le 20 mars 1967. L'initiative, en exigeant de collaborer avec des gouvernements étrangers, quels qu'ils soient, postule une exigence difficilement acceptable. On sait que les réglementations nationales, en matière de devises ou de contrôle des changes, sont extrêmement mouvantes, parfois arbitraires à l'image des conceptions et des situations économiques et monétaires que les pays intéressés connaissent à un moment

donné. D'autre part, l'on ne peut ignorer que dans la majeure partie des pays d'Afrique ou d'Amérique latine, le pouvoir est exercé en général par des chefs d'Etat qui ne recourent que fort rarement aux consultations populaires ou aux référendums. Or l'initiative ne demande ni plus ni moins que de collaborer avec ces gouvernements pour permettre l'application de leur réglementation. Malgré la cautele générale qu'elle comporte, en matière de protection des personnes dans le domaine de la collaboration internationale, l'acceptation de l'initiative sur ce point donné engagerait à coup sûr notre pays dans une sorte de maquis de procédures et de contentieux avec la plupart des pays du monde. Cela ouvrirait la porte à une extension démesurée du pouvoir des autres Etats aux dépens de notre souveraineté. Une partie importante de nos libertés s'en trouverait atténuée. Encore une fois, l'initiative doit être rejetée sur ce point, car une telle clause générale de collaboration devrait être accompagnée, pour être juste et équitable, d'une telle série de clauses d'exclusion que la législation qui en sortirait deviendrait parfaitement inapplicable.

De l'avis du groupe démocrate-chrétien, l'initiative telle que présentée vise bien au-delà de sa cible et, parce qu'elle veut ignorer résolument les fondements de la structure de notre appareil bancaire, elle ne répond pas à un besoin. Son efficacité, dans les buts qu'elle se propose d'atteindre, doit sérieusement être mise en doute. En affaiblissant la place financière suisse, au profit des places financières étrangères qui commencent à prendre du poids, qui continuent – dirais-je – à en prendre, l'initiative ne tient pas compte que la législation sur les banques contient déjà tous les principes légaux nécessaires à la parfaite réalisation de ses exigences. D'autre part, elle néglige totalement la convention de diligence, en sa nouvelle teneur du 1<sup>er</sup> juillet 1982, dont on a relevé avec pertinence les effets préventifs et positifs. Cette convention de diligence a même été citée en exemple par le Conseil de l'Europe.

En outre, l'initiative gomme délibérément toutes les mesures prises par notre Parlement, par le Conseil fédéral et par l'Administration fédérale des contributions en matière de lutte intensifiée contre la fraude fiscale. Il vous souvient d'ailleurs que la loi fédérale de 1977 renforce les mesures contre la fraude en prononçant une sensible extension de l'obligation de renseigner du contribuable et du tiers, en forçant le contribuable indépendant à conserver les documents et pièces justificatives et à établir un relevé des recettes et des dépenses. Cette loi permet aussi la poursuite, par l'autorité pénale, pour usage de faux et escroquerie à l'inventaire, tout en constituant des organes spéciaux d'enquêtes fiscales de la Confédération. Enfin, sur le plan de l'organisation, l'échange des informations inter-cantonales a été développé, les constatations faites à l'occasion de contrôles fiscaux du Département fédéral des finances étant systématiquement communiquées aux administrations cantonales de l'impôt.

Et je ne ferai que mentionner ici le taux de 35 pour cent de l'impôt anticipé, que les autres pays ne connaissent pas, et auquel on doit en grande partie – le chef du Département des finances l'a relevé l'autre jour à cette tribune – la sensible amélioration du compte d'Etat 1982 par rapport au budget.

En conclusion, le groupe démocrate-chrétien, à l'unanimité, vous propose le rejet de l'initiative. L'étude de la législation sur les cartels et la procédure de consultation engagée à propos du nouveau projet de loi sur les banques constituent une occasion propice de rectifier ce qui doit l'être. Cela devra se faire dans l'optique d'une objective prise en compte de la sauvegarde de la sphère privée des citoyennes et citoyens de ce pays, de même que dans celle des intérêts d'une place financière saine qui profitera, en définitive, à l'économie de la Suisse tout entière.

**Biel:** Sie haben die sehr gemessenen Ausführungen des Kollegen Morel gehört, als er für die Initiative warb. Vor allem hat er betont, seine Partei habe vom politischen Recht der Initiative Gebrauch gemacht. Das bestreitet gar

niemand, dass sie dieses Recht hat, und es ist auch wesentlich, ein zentrales Anliegen auf diesem Wege zur Diskussion zu stellen. Ebenso legitim ist es dann natürlich, dass wir als Politiker dieses zur Diskussion gestellte Anliegen würdigen. Es gilt also zuallererst einmal auf politischer Ebene, ihre Absicht abzuwägen und auszuleuchten.

Hier gibt es nun gar keinen Zweifel: Es ist eine Attacke gegen die Banken und den Finanzplatz – Herr Morel –; es ist nicht für die Banken gedacht, wie Sie gesagt haben. Vielmehr ist es eine Attacke grundsätzlicher Art gegen unsere Wirtschaftsordnung, und dazu sagen wir nein. Der Titel der Initiative und die ganze «Begleitmusik» sind eindeutig. Darum denke ich bei der Würdigung Ihrer Initiative an Seppi im «Tell», wenn er ausruft: «Die rote Lisel kenn ich am Geläut.» Es ist gut – Herr Morel –, dass Herr Herzog – nachdem Sie Ihre Absichten mehr oder weniger zu verschleiern gesucht hatten –, noch einmal den Titel und die Bedeutung bzw. die Stossrichtung der Initiative betont hat. Diese Stossrichtung lehnen wir ab.

Die Ausgangslage war klar: Wir hatten eine Reihe von Bankenskandalen – nicht nur Affären –; darüber gibt es nichts zu diskutieren, darüber haben wir aber auch hier im Parlament schon debattiert. Diese Bankenskandale waren keine Zierde für unser Land und unsere Wirtschaft. Aber man muss aufpassen, dass man nicht generalisiert. Wir hatten nicht nur im Banken- und Finanzbereich Skandale, sondern – vor allem in der Spätphase der Hochkonjunktur – praktisch überall Affären, Pleiten und andere Dinge.

War das systembedingt? Ich glaube nicht. Ein Blick ins Ausland zeigt uns, dass anderswo noch ganz andere Affären stattgefunden haben, auch in Staatsbanken und unter sozialdemokratischer Leitung. Denken Sie nur an die Hessische Landesbank oder an das, was sich in Nordrhein-Westfalen in der Westfälischen Landesbank abgespielt hat. Das waren Riesenpleiten, bei denen allerdings – im Unterschied zur Schweiz – der Steuerzahler in erheblichem Ausmass zum Zuge kam. Das gilt es auch festzuhalten. Unseres Erachtens hat das nichts zu tun mit unserem System, sondern mit den Menschen, und der Mensch reagiert eben überall ähnlich; niemand ist davor gefeit, dass etwas «nicht ganz rund läuft». Das müssen wir in der Gesamtwürdigung festhalten.

Heute herrscht nun natürlich ein absolut verändertes Klima, wie es schon verschiedentlich betont wurde. Darum ist es höchst peinlich, im jetzigen Moment eine solche Initiative verteidigen zu müssen, in einem Zeitpunkt, in dem man Arbeitsbeschaffungsmassnahmen verlangt, in dem man weiss der Teufel was verlangt, in einem Zeitpunkt, da man weiss, dass zahlreiche Arbeitsplätze davon abhängen, ob die leistungsfähigen Banken in diesem Lande noch in der Lage sind, ihre «Leichen im Keller» weiter zu unterhalten. Das ist keine Entschuldigung für jene Dinge, die nicht in Ordnung sind, aber wir müssen heute diese Initiative und was dahinter steckt würdigen. Dabei kommen wir nicht darum herum, festzustellen, dass es sehr penibel ist, ausgerechnet jetzt mit solchen Massnahmen zu kommen, da man weiss, wie wichtig ein leistungsfähiges Bankensystem ist, denn es ist für unser Land und unsere Wirtschaft unentbehrlich.

Warum haben wir aber überall mehr oder weniger strenge Staatsaufsichten über das Bankwesen? Es ist klar: weil die Banken eine zentrale Rolle in der Geld- und Kreditversorgung eines Landes spielen. Darum ist eine strenge Aufsicht unerlässlich. Wir kennen diese Aufsicht schon lange; man darf ruhig sagen – wie es der Bundesrat in seiner Botschaft richtig betont –, dass dort, wo Fehler oder Lücken festgestellt werden, die Lehren längst gezogen sind; die Bankenkommision hat in den letzten Jahren die Zügel merklich angezogen und die Aufsicht ausgedehnt. Ich habe beinahe den Eindruck, man habe die Aufsicht bereits strapaziert oder übertrieben. Es gibt gewisse Dinge, die man sogar als schikanös bezeichnen könnte. Auf dieser Seite haben wir also keinen Bedarf an weiteren Massnahmen.

Nun ist zudem das Bankengesetz in Revision. Nach den in der Botschaft skizzierten Absichten und nach dem in der

Vernehmlassung liegenden Vorentwurf soll die Aufsicht weiter ausgedehnt werden. Die Auseinandersetzung wird sich darum drehen, wo man von der Sicherheit der Anleger her echte Bedürfnisse habe (echte Bedürfnisse auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht), aber auch wo man keine Bedürfnisse habe. Darüber gehen die Meinungen natürlich auseinander. Aber für diesen Disput hilft uns die Bankeninitiative nicht weiter, weil sie auf grobe Weise einige grobschlächlige Instrumente schaffen will. Doch das sind Detailfragen, und dort geht es um etwas anderes.

Zur Einheit der Materie. Wenn wir in gleicher Weise konsequent wären wie damals, als es um die PdA-Initiative ging, müssten wir diese Initiative als verfassungswidrig erklären, weil die Einheit der Materie nicht gegeben ist. Wenn Sie Sinn und Inhalt unserer damaligen Auseinandersetzung analysieren, wenn Sie aber auch den Wortlaut des entsprechenden Bundesgesetzes sich vor Augen halten, muss ein sachlich zwingender innerer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Abschnitten einer Initiative gegeben sein. Ich frage Sie: Was hat die Publikationspflicht zu tun mit dem Problem der individuellen Steuerhinterziehungsbekämpfung in einem anderen Abschnitt? Oder was hat die internationale Rechtshilfe, die man hier stipulieren will, überhaupt zu tun mit einer Anlegerversicherung, die eingeführt werden soll? Hier besteht kein innerer Zusammenhang, und wenn wir konsequent genug wären, müssten wir hier zur Verfassungsmässigkeit nein sagen. Aber es ist ja bekannt in der Schweiz: Es kommt immer darauf an, von wem eine Initiative stammt. Bei der PdA-Initiative waren wir ausserordentlich konsequent; in anderen Fällen sind wir es nicht.

Die Initiative richtet sich also grundsätzlich gegen die Stellung der Schweiz als Finanzplatz. Was die internationale Bedeutung anbelangt, ist die Schweizerische Nationalbank die Aufsichtsbehörde, vor allem wenn es um Währungsfragen geht. Nun warnt aber auch die Schweizerische Nationalbank vor zu weitgehenden Eingriffen, die sich kontraproduktiv ausgewirkt haben. Gerade vor einigen Tagen ist in «Wirtschaft und Recht» ein interessantes Referat von René Kästli von der Schweizerischen Nationalbank veröffentlicht worden, das in diesem Zusammenhang sehr lehrreich ist. Darin nimmt er zum internationalen Finanzplatz Schweiz aus der Sicht der Schweizerischen Nationalbank Stellung; es ist also eine offizielle Stellungnahme. Er warnt hier ausdrücklich vor zu weitgehenden Eingriffen. Er analysiert das, was man in den letzten Jahren gemacht hat, vom Negativzins bis zum Anlageverbot usw., und er zeigt ganz genau, dass sich diese Massnahmen letztlich als kontraproduktiv ausgewirkt haben. Er schreibt in seiner Zusammenfassung deutlich: «Die Politik der Nationalbank bezüglich der Finanzmärkte war in letzter Zeit durch eine konsequente Liberalisierung gekennzeichnet. Durch diese Politik kommt zum Ausdruck, dass den Standortvorteilen unserer Wirtschaft die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Es war nicht hauptsächlich die gegenwärtige Situation, die zur aktuellen Politik führte. Die Erkenntnis, dass auf die Dauer gegen die Marktkräfte wenig bewirkt werden kann, aber auch das Vertrauen in diese Marktkräfte hat zur mittel- und langfristigen Ausrichtung der Politik beigetragen. Unter normalen Umständen wird dies auch weiterhin die Haltung der Nationalbank gegenüber dem Finanzplatz bestimmen.» Eine klare, eindeutige, positive Stellungnahme zum Finanzplatz Schweiz! Es dürfte schon interessant sein, diese Stimme der Nationalbank, die ja für vieles zitiert wird, nun auch im Zusammenhang mit unserem heutigen Thema zu hören.

Denken Sie doch einmal, was wir gehört haben in diesen langen Debatten über die Sicherung der Arbeitsplätze. Langfristig ist die Investitionsquote in der Schweiz ungenügend. Es fehlt – wie behauptet wird, wenigstens von einem Teil – langfristig an Kapital, vor allem an Risikokapital. Auf der einen Seite geht man hin und will das bestehende Instrument, das Bankensystem, enger an die Kandare fassen und mit Vorschriften über Konsolidierungspflicht und über gläserne Bilanz ausgerechnet den Banken erschweren, Risikokapital bereitzustellen; auf der anderen Seite beklagt man das Fehlen von Risikokapital und geht dann hin

und verlangt vom Staat, dass er es bereitstelle, so nach dem Motto: Sozialisierung der Verluste. Wir werden darüber ja zweifellos noch einige Debatten zu führen haben. Unter diesem Gesichtspunkt frage ich mich wirklich: Ist es sinnvoll, dass wir hier in einem Bereich gegenüber aussen – es geht nicht um die Publikationspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde, aber gegen aussen – noch weitergehen und dann handkehrum das wieder flicken müssen mit neuen Massnahmen, um den Schaden klein zu halten.

Noch ein Wort zu den Verflechtungen (der Titel heisst ja immer «Bankenmacht»), die zur Debatte stehen. Ich war Mitglied des Ausschusses der Kartellkommission, die ihre Untersuchungen über die Konzentration im Bankgewerbe gemacht hat, und als Ausschussmitglied hatte ich Einsicht in zahlreiche Details, die man nicht veröffentlichen konnte. Es ist effektiv so, wie der Bundesrat in seiner Botschaft schreibt: die Verflechtungen hat man wesentlich übertrieben, und auch das Ausmass der Konzentration ist ungleich geringer, als man sich das vorstellt. Das sollte man auch berücksichtigen.

Der Bundesrat macht sich nun stark für die sogenannte Einlagenversicherung. Allerdings schreibt er auf Seite 37 der Botschaft richtig, bei all diesen Zusammenbrüchen der letzten Jahre seien keine Kleinsparer zu Schaden gekommen. Das sollten wir uns vielleicht doch merken. Eine Einlagenversicherung ist nicht gratis, sie kostet. Sie verteuert auf der einen Seite den Kredit und auf der anderen Seite kann sie dazu führen, dass man den Sparern geringere Zinsen bezahlt. Jemand muss ja für die Einlagenversicherung aufkommen. Ferner müssen wir doch wissen, dass eine solche Versicherung nur die wenig zurückhaltenden, also die wilden Bankiers noch begünstigt, indem diese weniger vorsichtig Geschäfte betreiben. Ich warne also vor dieser Einlagenversicherung.

Alles in allem geht es also um eine Initiative, die unseres Erachtens weit über das Ziel hinausschiesst, und man sollte sie nicht verharmlosen. Ich denke an das chinesische Sprichwort: «Ist der Pfeil an der Sehne, so muss er losgehen.»

In diesem Sinne beantragen wir Ihnen Ablehnung der Initiative.

**Steinegger:** Es wird Sie kaum überraschen, dass sich die FdP-Fraktion gegen die Bankeninitiative ausspricht. 1978 sind die Sozialdemokraten ausgezogen, um den Finanzplatz Schweiz zu begrenzen. Zu diesem Zweck sollten die Rahmenbedingungen für das Bankgewerbe verschlechtert werden, wirkliche und vermeintliche Attraktivitäten sollten abgeschafft werden. Zur Begründung dieses Vorhabens hat nicht genügt, einen Gegensatz zwischen Werkplatz und Finanzplatz herbeizureden. Die sogenannten Attraktivitäten des Finanzplatzes werden als Mittel der Steuerhinterziehung und der Geldflucht diffamiert. Die Selbständigerwerbenden müssen als potentielle Steuerhinterzieher daran glauben, und unser Land wird als Fluchtgeldoase bezeichnet.

Es ist nun nicht abzustreiten, dass die Diskussion über die Bankeninitiative auch nützliche Impulse, gerade für das Bankgewerbe selbst, erbracht hat. Andererseits sind auch nützliche Erkenntnisse über gewisse Entwicklungshilfeorganisatoren und zu ethischen Erklärungsversuchen gewonnen worden. Heute haben wir uns nun mit dem konkreten Inhalt dieser Initiative auseinanderzusetzen.

Eine erste Frage: Besteht eine sachliche Notwendigkeit, den Finanzplatz Schweiz zu begrenzen? Wenn wir die Sache sorgfältig analysieren, fällt auf, dass unser Finanzplatz langsamer wächst als früher, aber auch langsamer als die ausländische Konkurrenz. Diese Feststellung beantwortet noch nicht die Frage der wünschbaren Grösse des Finanzplatzes Schweiz im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft; sie weist aber auf einen Erosionsvorgang hin, der Aufmerksamkeit und auch unsere Sorge verdient.

In der Zeit vor dem Start der Unterschriftensammlung fand eine breite Diskussion über die Bedeutung des Finanzplatzes für den Frankenkurs statt. Kaum jemand, der sich nicht

geäussert und nicht die Finger verbrannt hat. Jede Währung ist langfristig so stark wie die Volkswirtschaft, die hinter ihr steht. Aber auch kurzfristig dürfte in der Zwischenzeit gesichert sein, dass nicht die Grösse des Finanzplatzes massgebend war, sondern die Unsicherheit über den damaligen geldpolitischen Kurs der USA und anderer Industrieländer, weshalb in der Schweiz, mit Ausnahme der Nationalbank, niemand mehr bereit war, Dollarpositionen zu halten.

Rund 90 000 Erwerbstätige finden ihr Auskommen im Bankgewerbe. Aus dem Bankgewerbe fliessen etwa 3,5 Milliarden Franken Steuern. Schliesslich können wir uns in der Schweiz einer guten und günstigen Kreditversorgung mit im internationalen Vergleich tiefen Zinssätzen erfreuen. Wir kommen deshalb zum Ergebnis, dass volkswirtschaftlich keine Notwendigkeit besteht, die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz zu verschlechtern, um diesen abzubauen. Wir sehen eher die Notwendigkeit, uns einmal über eine Verbesserung dieser Bedingungen zu unterhalten, wie es eine Reihe von anderen Staaten bereits gemacht haben.

Wir haben uns zum zweiten zu fragen, ob staatspolitische oder ethische Gründe bestehen, die Rahmenbedingungen für das Bankgewerbe im Sinne der Initiative zu verschlechtern. Hier wird von den Initianten behauptet, dass das Bankgeheimnis als Mittel der Steuerhinterziehung und – in Kombination mit der Rechtshilfeverweigerung – als Mittel für die Herbeischaffung von Fluchtgeldern diene und deshalb abgeschafft bzw. ausgehöhlt werden sollte.

Zunächst ist einmal festzuhalten, dass jede Geheimhaltungsregelung zum Schutze der Persönlichkeit missbraucht werden kann. Niemandem würde es aber einfallen, deshalb das Post- und Telefongeheimnis, das Arztgeheimnis oder den Hausfrieden abzuschaffen. Niemandem würde es auch einfallen, die Produktion irgendeines Wasserpumpentyps in der Schweiz zu verbieten, nur weil ein allzu ehrgeiziger Kunde aus einem Entwicklungsland einmal einen falschen Typ bestellt hat. Gewisse Entwicklungshelfer sind aber bereit, das Bankgeheimnis abzuschaffen, weil Angehörige der Eliten aus Entwicklungsländern Geld in die Schweiz transferieren könnten.

Am 1. Januar 1978 ist das Bundesgesetz über Massnahmen gegen die Steuerhinterziehung in Kraft getreten. Danach kann das Bankgeheimnis bei Verdacht auf Steuer- und Inventarbruch durchbrochen werden. Hingegen kann der Steuerpflichtige bei blossem Verdacht auf Steuerhinterziehung der Bank verbieten, Angaben zu machen. Wenn nun die Bankeninitiative aus dieser Situation heraus Selbständigerwerbende als potentielle Steuerhinterzieher diffamiert, bei denen das Bankgeheimnis in eine Meldepflicht umfunktioniert werden muss, dann schiebt dies an sämtlichen Realitäten vorbei. Das Pendant zum Lohnausweis beim Unselbständigerwerbenden ist eben nicht das Bankkonto, sondern die Buchhaltungspflicht. Diese kann noch verbessert werden; wir werden dies im Rahmen der Revision des Aktienrechtes diskutieren.

Bei der Revision des Bankgeheimnisses sind wir auch bereit, über die Frage Official- oder Antragsdelikt, über die Frage der fahrlässigen Begehung und – mit etwas Zurückhaltung – über die Frage der Strafbarkeit des Anstiftungsversuches zu reden. Wir wehren uns aber mit aller Kraft gegen die Abschaffung des Bankgeheimnisses, wie es im Effekt von der Initiative angestrebt wird.

Das Rechtshilfegesetz ist am 1. Januar 1983 in Kraft getreten. Der Initiative missfällt, dass bei Handlungen, die auf Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheinen oder die Vorschriften über währungs-, handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen verletzen, die Rechtshilfe verweigert wird. Die Initianten möchten bei Verdacht auf Steuerhinterziehung und bei Devisenvergehen Rechtshilfe gewähren. Dabei wird aber übersehen, dass die währungs- und wirtschaftspolitischen Vorschriften nicht die Kriminalität bekämpfen, sondern in der Regel eigennützigen politischen Zielen dienen und nicht selten gegen die Interessen anderer Staaten gerichtet sind.

Die Schweiz hat es deshalb bisher zu Recht abgelehnt, in

diesen Fällen Rechtshilfe zu gewähren. Dazu kommt, dass der Begriff «Fluchtkapital» wahrscheinlich nicht vernünftig definiert werden kann. Es handelt sich um ein breites Spektrum, das weder rechtlich noch moralisch fassbar ist. Jeder von uns stimmt zu, wenn Erpressergeld irgendeiner Gangsterbande von der Anlage auf einer Schweizer Bank ausgeschlossen wird. Handelt aber ein kleiner Handwerker, der einen Teil seines Geldes wegen einer fast 20prozentigen Inflation entgegen den Devisenbestimmungen seines Landes in der Schweiz anlegt, unmoralisch? War es unmoralisch, wenn 1968 tschechische Flüchtlinge ihr Geld mitgenommen haben, oder wenn jemand sein Geld dem grössten Herrscher aller Zeiten, Bokassa, entzogen hat? Wir können nicht die internationalen Devisen- und Steuerpolitikern spielen; auch die Banken können das nicht. Wir sind der Meinung, dass mit der Vereinbarung über die Sorgfaltspflichten der Banken bei der Entgegennahme von Geldern und über die Handhabung des Bankgeheimnisses eine Regelung getroffen worden ist, die den internationalen Standard weit übertrifft. Wir erachten die Kombination Rechtshilfegesetz/Vereinbarung als genügend, wobei wir der Erwartung Ausdruck verleihen, dass die Vereinbarung auch nach 1987 noch funktionieren soll.

Drittens fragen wir uns, ob für das Bankgewerbe bezüglich Publizität zusätzliche Anforderungen notwendig sind. Die Frage des Umfangs der Publizitätspflicht lässt sich nicht ein für allemal festlegen. Die Anforderungen sind oft zeitbedingt. Wir sind aber der Meinung, dass die Forderungen der Initiative weit über das Notwendige hinauschiessen, unnötig sind und mehr Probleme schaffen als lösen. In grundsätzlicher Hinsicht sind wir dagegen, dass dem Publikum über ein Informationsangebot, das niemandem etwas nützt, das Gefühl allumfassender Mitwirkungsmöglichkeit vorgegaukelt wird. Informationen sollen primär den Personen und Institutionen mit Sachverantwortung zur Verfügung stehen. In diesem Sinne halten wir es für richtig, dass die Banken der Revisionsstelle und der Bankenkommission seit 1978 konsolidierte Jahresrechnungen zur Verfügung stellen müssen. Wir hätten auch nichts dagegen einzuwenden, wenn die Bankenkommission bei andauernder oder massiver Auflösung stiller Reserven die Publikation anordnen könnte. Hingegen sind wir strikte gegen eine Abschaffung der stillen Reserven durch eine generelle Publikationspflicht bei der Bildung und Auflösung dieser Reserven. Viele Sanierungsprojekte würden dadurch in Frage gestellt; wir werden uns überdies mit diesen Problemen bei der Revision des Aktienrechts auseinandersetzen müssen.

Sind – viertens – Vorkehrungen notwendig, um die Verflechtung des Bankgewerbes mit anderen Bereichen der Wirtschaft zu verhindern? Bei sorgfältiger Beobachtung können Sie feststellen, dass die Neigung der Banken nach Diversifikation in andere Branchen sehr gering ist. Die bestehenden Bankenbeteiligungen haben eher den Charakter eines «Sanierungs-Werkhofes». Bei Sanierungen müssen die Banken ja oft ganze Aktienpakete übernehmen, die dann nach durchgeführter Sanierung wo möglich wieder abgestossen werden. Die Gewerkschaften empfinden die Beteiligung der Banken an Unternehmen wie der SSIH, Saurer usw., wohl kaum als störend. Wir glauben deshalb nicht, dass es heute ein erstes Anliegen ist, derartige Beteiligungen zu erschweren. Übrigens könnten Ziele der Innovationsrisikogarantie auch erreicht werden, wenn sich die Banken beim Aufbau junger Unternehmungen vorübergehend am Aktienkapital beteiligten und damit also «Risikokapital» zur Verfügung stellten.

Wir reden aber gleichzeitig von Innovationsrisikogarantie und von einer Begrenzung der Beteiligungsmöglichkeiten des Bankgewerbes und bestrafen die Banken bei ihren Beteiligungen auch noch mit Eigenmittelvorschriften. Bestes Machthemmnis im Bankwesen ist ein vielseitiges Bankgewerbe mit möglichst vielen unabhängigen Instituten. Der Werkplatz Schweiz hat gegenwärtig gewisse Schwierigkeiten! Diese Probleme sind zu einem grossen Teil auf die weltweite Investitionsflaute zurückzuführen. Daneben spielen aber auch hausgemachte Faktoren eine Rolle. Wir haben

die Rahmenbedingungen für diesen Werkplatz zu wenig sorgfältig gepflegt und haben ihn in bestimmten Bereichen überfordert. Der Finanzplatz ist nach wie vor leistungsfähig. Die massgebenden politischen Kräfte sollten zusammenstehen, um für diesen Bereich möglichst günstige Rahmenbedingungen zu erhalten. Wir müssen der Versuchung widerstehen, die Voraussetzungen für diesen Teil der Wirtschaft aus rein ideologischen Gründen massiv zu verschlechtern. Eine Vorlage zur Stärkung des Finanzplatzes in 10 bis 15 Jahren könnte kaum mehr helfen. Wir sollten uns wieder einmal daran erinnern, dass wir trotz hohen Volkseinkommens eigentlich ein armes Land ohne Bodenschätze und mit einer ungünstigen Verkehrslage sind. Wir leben von unserer Arbeit. Hüten wir uns deshalb, aus ideologischen Gründen oder aus puritanischem Übereifer Schwierigkeiten zu schaffen, von denen nur die ausländischen Finanzplätze profitieren würden!

Die Initiative ist deshalb abzulehnen und Volk und Ständen die Verwerfung zu empfehlen.

**Hubacher**, Sprecher der Minderheit: Herr Biel hat vorhin – offensichtlich im Sinne des Trostes – bemerkt, es müsse für die Initianten «peinlich» sein, heute diese Initiative noch vertreten zu müssen. Ich empfand es eher etwas peinlich, Herr Biel, wie wenig vom kritischen Pioniergeist von Gottlieb Duttweiler in den heutigen Migros-Wegwerfflaschen übriggeblieben ist! Sie können sich beruhigen, die Initiative ist keine «Eintagsfliege». Sie steht auch heute noch, und wir stehen auch zu ihr, und zwar nicht «peinlich», sondern überzeugt.

Die Initiative enthält im Titel die Zielsetzung, nämlich «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankmacht». Wenn Herr Hösli darin nur ein Lippenbekenntnis sieht, wenn er das Vorgehen als «fahrlässig» und die Initiative als «schädlich» bezeichnet, weil sie Arbeitsplätze auf dem Finanzplatz Schweiz koste, dann sind das die üblichen demagogischen Verleumdungen, die man einer unbequemen politischen Idee gegenüberstellt, wenn man nichts anderes weiss.

Gewisse Gegner wollen wissen, dass die Initianten den Finanzplatz Schweiz schädigen wollen, wie das ja bisher historischer Auftrag der sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes war! Herr Hösli, wir sind bekannt dafür, dass wir Arbeitsplätze vernichten wollen. Das machen ja nicht die Unternehmer, das machen die Sozialdemokraten, das machen die Gewerkschaften! Einen solchen Unsinn kann man hier unter der Immunität natürlich erzählen.

Ich weise solche Unterschiebungen zurück. Das Problem ist schon etwas ernster, als dass man es mit dieser billigen Handbewegung abtun kann. Die «Neue Zürcher Zeitung» vom letzten Samstag hat in ihrem Kommentar geschrieben, sie halte die Initiative zwar für überholt, begründet aber diesen Standpunkt immerhin: «... weil wesentliche Postulate der Initianten entweder bereits verwirklicht worden sind oder deren Verwirklichung in die Wege geleitet ist». Da wird also anerkannt, dass wesentliche Postulate der Initiative offenbar diskutabel sind; dass sie schon realisiert sind oder zu realisieren sind. Und auch der Bundesrat hat zwölf Mal in seiner Botschaft – grundsätzlich oder punktuell – Anliegen der Initiative anerkannt und unterschiebt ihr keineswegs solche Absichten wie Herr Hösli und andere.

Vielleicht muss man sich wieder auf den Ausgangspunkt zurückbesinnen. Natürlich war Chiasso ein Auslöser für die Lancierung der Initiative; und wenn eine politische Partei, die eine «Minderheitspartei» ist, politisch reagieren will in diesem Lande, dann kann sie es mit einer Initiative, leider mit einer «Verfassungsinitiative». Es ist nicht die Schuld der SPS, dass wir die «Gesetzesinitiative» nicht kennen. Aber in Chiasso kam es doch zu einem mittleren politischen Erdbeben in diesem soliden Lande. Der Prozess liegt noch nicht so lange zurück, als dass man alles vergessen hat. Der damalige Staatsanwalt, Paolo Bernasconi, ein freisinniger Jurist, hat Formulierungen gefunden, die man, Herr Hösli und Herr Steinegger, jetzt nicht einfach unter den Tisch

wischen kann. Paolo Bernasconi äusserte sich folgendermassen: «Es ist ein Bild des Wildwuchses im schweizerischen Bankensektor, in dem alles ausschliesslich nach der Maxime des höchstmöglichen Gewinns unternommen wurde.» Oder er hat gesagt: «Bankenplätze wie Chiasso leben und leben von jenem Milliardenstrom, der bis vor einiger Zeit vornehmlich aus Italien, heute – wie man weiss – vor allem aus Südamerika in die Schweiz fliesst. Dieser Milliardenstrom aber ist schmutzig, und der Schmutz bleibt an allen hängen, die davon profitieren.» Bernasconi erklärte in diesem Prozess: «Der Tessiner Bankenplatz ist heute der leidtragende dieser Geschäftspraxis, bei der das Bankgeheimnis zur mafiosen Schweigepflicht wurde.»

Ich glaube, es entspricht schon der Realität, wenn wir von Missbräuchen im Rahmen des Finanzplatzes Schweiz reden, und zwar mehr, als gewisse Herren es heute darzutun belieben. Der Fall Chiasso zeigt, dass wir auch nicht die Illustrationen zu Bankenfärsen erfinden; wir suchen nämlich nicht die Affären, sondern sie werden geliefert. Seit diesem Fall ist auch nicht alles in bester Ordnung, dies obwohl – das geben wir zu – der Fall Chiasso zu einigen Korrekturmassnahmen bei den Banken geführt hat. Die Bankiers haben ja sicher keine Lust, solche Affären zu haben; in der Regel ist ein Bankier ein seriöser Geschäftsmann. Wenn Sie aber die Schlagzeilen der beiden letzten Jahre in der Presse – und zwar in der bürgerlichen Presse – verfolgen, finden Sie zum Beispiel zu diesen Römer Kapitalfluchtprozessen in der «Weltwoche» folgendes: «Immer öfters wird das schweizerische Bankgeheimnis dazu missbraucht, ausländische Gesetze zu umgehen.» So wurde bei den Insidergeschäften das schweizerische Bankgeheimnis dazu missbraucht, amerikanische Gesetze zu umgehen. Weil aber die USA nicht die Bahamas und nicht Monaco sind, sondern einen starken Staat haben, können die amerikanischen Behörden Druck ausüben und die Schweiz zu einer Vereinbarung zwingen. Banken, welche diese Vereinbarung in den Wind schlagen, müssen das Risiko eingehen, vom amerikanischen Markt ausgeschlossen zu werden. Das war und ist noch die Situation. Letzte Woche ist eine schweizerische Delegation aus Washington nach Bern zurückgekehrt; sie hat es noch nicht erreicht, dass die Amerikaner die Klage gegen die Bankgesellschaft und den Bankverein wegen Insidergeschäften unter dem Titel «Santa Fé» zurückziehen. Sogar die «Neue Zürcher Zeitung» schreibt, dass sich Spekulanten- und Wertschriftenhändler hinter dem schweizerischen Bankgeheimnis verstecken (Ausgabe 12. November 1981). Wir lesen in der «Basler Zeitung» vom 9. Januar 1982: «Schweizer Bankiers als Kapitalfluchthelfer». Das war der Titel, und dann wird geschildert, wie illegal Kapitalien in die Schweiz geschmuggelt werden. Es ist dann in der «Neuen Zürcher Zeitung» ein Kommentar zu diesem dunklen Kapitel erschienen, in dem man sich einigermaßen erschüttert zeigte, dass sogar höhere Kader renommierter Banken sich für derartige Affären zur Verfügung gestellt hätten. In der «Weltwoche» vom 17. Februar 1982 war der Leitartikel: «Überheblicher Finanzplatz». Es heisst darin: «Es ist eine masslose Überschätzung eigener Vollkommenheit, dass wir meinen, unsere Gesetze seien überall auf der Welt die richtigen.» Es heisst dann: Ausländische Richter und beamtete Aufseher müssten uns beibringen, was gehe und was eben nicht gehe. Oder es hiess in einer Ausgabe der «Basler Zeitung» im letzten Jahr unter dem Titel «Fische im Meer» mit Blick darauf, dass zwei Bankiers in Rom als Kapitalfluchthelfer verurteilt worden sind: «Aus der Sicht eines bekannten Tessiner avvocato zeigt sich das so: Das kommt mir vor, wie wenn einer vor dem Meer steht und sagt: Schau wie komisch, da ist ja ein Fisch, als ob nicht das ganze Meer von Fischen wimmelte.» Kapitalfluchthelferdienste sind demzufolge an der Tagesordnung und nicht ein einmaliger Ausrutscher.

Ich wollte damit aufzeigen: Zur Bankeninitiative gab zwar der Fall Chiasso unmittelbaren Anlass. Seither haben jedoch x-fache Vorfälle gezeigt, dass Missbrauch betrieben wird. Da sollten wir uns wenigstens kein X für ein U vormachen. Wenn die Gesetzgebung Missbräuche nicht

bekämpft, sind sie eben leider üblich. Wir glauben, man sollte die schlimmsten Missbräuche im Interesse dieses Finanzplatzes bekämpfen. Es ist wahrscheinlich für das eigene Land zuträglicher, wenn wir selber für Ordnung in unserem Hause sorgen als wenn uns ausländische Richter – wie das in Amerika oder in Italien nötig geworden ist – die Hausordnung vorschreiben und wir unter ausländischem Druck zu Kreuze kriechen müssen. Daher kommt der Initiative das Verdienst zu, die Banken endlich auch zu einem politischen Thema gemacht zu haben, ein volkswirtschaftliches ist es alle Tage. Wir müssen nun darüber reden und können nicht immer in Ausreden flüchten, gewisse Probleme seien bei uns am besten gelöst, wenn wir sie verdrängen.

Der Kommissionssprecher hat auch im Blick auf die Bedeutung der Bankeninitiative zum Thema «Steuerhinterziehung» erklärt, unser Vorschlag für die Regelung der Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Behörden für die Steuerpflichtigen, die nicht mit dem Lohnausweis versteuern, sei im Grunde genommen nicht korrekt. Darf ich darauf hinweisen, dass der Bundesrat 1962 in einem berühmt gewordenen Bericht zur Steuerhinterziehung damals zur Motion Mathias Eggenberger folgendes festgehalten hat: «Ohne Zweifel wird die Steuerdefraudation durch das Bankgeheimnis wesentlich begünstigt.» Und zweitens heisst es in diesem Bericht, dass die Einkommen der Steuerpflichtigen mit dem Lohnausweis praktisch vollständig erfasst werden. Auf der einen Seite wird die Steuerhinterziehung bei Nicht-Lohnempfängern begünstigt, und auf der anderen Seite müssen Leute mit Lohnausweis ihre Einkommen vollständig versteuern. Von daher hatten die Initianten diese Zweiteilung riskiert, weil wir der Meinung sind, die Bürokratie so gering wie möglich zu halten, und weil wir glauben, dass der Kampf gegen die Steuerhinterziehung eben dort ansetzen muss, wo offenbar die grösstmöglichen Schwächen in unserem System bestehen. Unser Staat kann ja bekanntlich nicht auf der Basis der Steuerhinterziehung basieren.

Es ist von verschiedenen in der Kommission zitierten Fachleuten auch festgehalten worden, dass es eben stimmt, wenn wir sagen, das schweizerische Bankgeheimnis sei in seiner kompletten, umfassenden Form einmalig. Das hat sogar Dr. Klausner von der Nationalbank geschrieben. Aber das hat auch die «Neue Zürcher Zeitung» am 14./15. November 1981 bei einer Würdigung festgehalten: «Die Kumulation aller Vorteile des schweizerischen Bankgeheimnisses ist wohl einmalig», lesen wir dort. Der Europarat hat erklärt: «Es ist offenkundig, dass die Schweiz das unverletzlichste Bankgeheimnis von ganz Westeuropa pflegt.»

Daher müssen wir uns einfach fragen: Ist diese Einmaligkeit richtig, ist sie vertretbar? Für uns als verantwortliche Politiker darf unter diesem Titel des einmaligen Bankgeheimnisses eben nicht zuviel Missbrauch betrieben werden. Ich lege Wert auf die Feststellung, dass wir mit der Initiative – ich möchte das verschiedenen Herren, die etwas anderes behaupten, doch entgegenhalten – das Bankgeheimnis nicht aufheben wollen. Das steht auch deutlich in der Botschaft des Bundesrates. Das Bankgeheimnis als Teil des Persönlichkeitsschutzes wird von uns anerkannt, aber wir lehnen die weitestgehende, extensivste Auslegung ab: Nicht jeder Missbrauch mit diesem Bankgeheimnis soll auch noch schützenswert sein. Wir sollten miteinander redlich debattieren und diskutieren und uns nicht Dinge unterschieben lassen, die nicht stimmen. Die SPS – auch wenn das noch tausendmal behauptet werden sollte – will das Bankgeheimnis nicht aufheben, sie will die Missbräuche mit diesem Bankgeheimnis beenden.

Zum Schluss: In der Kommission hat sich gezeigt – man kann in dieser kurzen Zeit nur ganz wenige Aspekte beleuchten –, dass die Frage der Offenlegung der stillen Reserven in der Bilanz für die Banken offensichtlich eine sehr heikle Frage geworden ist. Aber sie ist auch heikel für uns. Dr. Senn von der Schweizerischen Bankgesellschaft hat darauf hingewiesen, dass die ausländischen Aktienbesitzer – und offenbar ist deren Zahl weitaus höher, als wir

das bisher gewünscht haben – eine solche Offenlegung nicht ertragen und ihr Geld abziehen würden. Herr Senn erklärte wörtlich: «... und dann erleben wir einen Zusammenbruch der Börse.» Auf die Frage, was das bedeute, wurde erklärt, dass der ausländische Aktienbesitz in unserer Wirtschaft im Durchschnitt so zwischen 30 und 40 Prozent liege. Das heisst, wir haben eine enorme Kapitalüberfremdung in der Wirtschaft, und das wird unter diesem Schutz dann eben auch noch kaschiert. Wir müssen uns dann – wenn nicht nur der Arbeitsmarkt überfremdet ist, wenn wir nicht nur gegen den Ausverkauf der Heimat beim Boden kämpfen müssen, sondern auch noch die Wirtschaft kapitalüberfremdet ist – fragen: Was bleibt eigentlich am Schluss für die schweizerische Armee noch zu verteidigen? Sind das unsere eigenen Werte oder ist es das ausländische Kapital? Daher beantrage ich Ihnen, auch wenn in diesem Rat der Ausgang bekannt ist, Eintreten auf die Initiative. Sie ist ein Beitrag zur Bekämpfung der Missbräuche. Sie hat schon viel Positives ausgelöst, und wir glauben, dass sie langfristig im Interesse des Landes liegt, nämlich dass wir selber handeln und nicht, dass über unsere Köpfe hinweg von Washington oder Rom aus gehandelt wird, wie das in den letzten Jahren öfters der Fall war.

**M. Loetscher:** Permettez-moi, en tant que parlementaire socialiste favorable à l'initiative mais aussi en tant que président du conseil d'administration d'une banque régionale, de faire une remarque préliminaire puis quelques réflexions sur le secret bancaire.

Une fois de plus, l'histoire parlementaire des initiatives se répète. Les buts de l'initiative socialiste sont certes louables – le Conseil fédéral relève même que «la lutte efficace contre la fraude fiscale mérite sans conteste notre appui, mais ...» – mais je le répète une fois de plus, il faut rejeter l'initiative car «la solution proposée est inadéquate», déclarent tant le Conseil fédéral que la majorité de notre commission.

Pourtant, les points positifs de cette initiative sont reconnus par les grandes banques elles-mêmes, si je me réfère aux dernières *Notices Economiques de l'Union de Banques Suisses*. Je cite: «Bien qu'il n'existe aucune relation entre le but de la révision (de la loi sur les banques) et l'initiative du Parti socialiste suisse – pourquoi nier l'évidence? – la proposition du groupe d'experts a largement tenu compte des exigences des promoteurs de l'initiative sur de nombreux points.» On le constate donc, l'exercice n'aura pas été vain. Deux mots au sujet du secret bancaire, de son importance mais aussi de l'image de marque qu'il donne de notre pays à l'étranger.

On insiste à juste titre sur l'importance de ce secret bancaire. Encore ne faudrait-il pas détruire ce qui reste de cette image positive du fait des effets désastreux que peuvent produire les trop fréquents scandales financiers liés à notre pays mais liés aussi à ce secret bancaire.

Comme président du conseil d'administration d'une petite banque régionale bien particulière, peut-être unique, fondée il y a plus de cent cinquante ans – elle appartient aux communes de mon district et ne distribue aucun dividende mais répartit la totalité de ses bénéfices nets, plus d'un quart de million, au seul profit des communes et des œuvres d'utilité publique de celles-ci – à ce titre, je défends le secret bancaire, par lequel la banque reconnaît et protège la personnalité du client, mais je conteste le secret bancaire qui n'a pour seul but que d'échapper à l'imposition fiscale; je condamne le secret bancaire qui permet les scandales financiers dont notre pays a souffert ces dernières années, secret bancaire qui porte gravement préjudice à certaines branches de notre économie.

Je vous citerai un exemple récent. Vous avez, je pense, comme moi reçu et lu le rapport de l'Office national suisse du tourisme, rapport des plus sérieux; ce n'est pas son président, notre collègue M. Cevey qui me contredira. On y relève avec pertinence que l'arme la plus efficace de notre tourisme est et reste l'opinion de nos hôtes sur la Suisse, sur ses charmes. Une vaste enquête a donc été menée à

l'étranger afin de connaître cette opinion. Les résultats de ce sondage sont surprenants à plus d'un titre. A la question posée de savoir quelle est l'image de la Suisse en général positive, on retrouve fréquemment les termes de «propreté» et de «beautés naturelles». Là, pas de surprises. Il n'en est pas de même en ce qui concerne la question relative à l'image de la Suisse en général négative. Il y a des réponses significatives répétées. Jugez-en plutôt. En Allemagne fédérale, on répond: «cachette pour les fraudeurs du fisc»; au Danemark: «secret bancaire, oasis fiscale»; en France: «fuite des capitaux en Suisse»; en Italie: «scandales bancaires, exportation de devises»; au Canada: «histoires bancaires»; aux Pays-Bas: «argent sale dans les banques»; en Espagne: «fuite des capitaux»; aux USA enfin: «histoires sur le rôle des banques».

Il faut avouer, si l'on se réfère à ces jugements et impressions sur la Suisse, qu'il existe un réel problème et que la situation n'est donc pas aussi idyllique que celle décrite par le président de la commission et le rapporteur de langue allemande.

En conclusion, que l'initiative soit acceptée ou non, que la révision de la loi de la banque soit satisfaisante ou non, il est urgent de réagir et de rétablir l'image de marque, aujourd'hui bien ternie, de notre secret bancaire. C'était aussi un des buts de l'initiative du Parti socialiste suisse «sur les banques» et non pas «contre les banques», comme on cherche à l'accréditer d'une manière tendancieuse dans certains milieux.

**Landolt:** Mich interessiert ganz speziell die Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Steuerbehörden. Ich fürchte, dass dies ein erster Schritt zu einem traurigen Schnüfflerstaat und zur späteren Verstaatlichung ist.

Ganz im Gegensatz zu dieser Tendenz wollen wir doch nicht nur die Selbstverantwortung des Bürgers hochhalten, sondern das Vertrauen in den Bürger muss geschätzt und mehr gefördert werden. Das bedeutet, dass jeder mündige Bürger sein Einkommen und Vermögen selbst deklarieren kann und weiterhin darf.

Es steht heute noch das Vertrauen des Bürgers in den Staat im Einklang mit dem Vertrauen des Staates zum Bürger. Ich gebe zu, dass Schwierigkeiten im Bereich der Einkommens- und Vermögenserfassung bestehen. Diese dürfen aber nicht über Angriffe auf die Privatsphäre des Bürgers gelöst werden. Die leidige Tatsache der Steuerhinterziehung ist ein Problem, das auf dem Weg der Steuergesetzgebung geregelt werden muss. Wir wissen doch, dass jede fortschrittliche Steuerverwaltung mit einem Stab von gebildeten und fachlich einwandfreien Steuerkommissären durchaus in der Lage ist, zwischen Wahrheit und Dichtung, versuchtem Betrug, Irrtum oder Unkenntnis des Steuerpflichtigen sehr genau zu unterscheiden. Aber noch immer werden wir Selbständigerwerbenden in Handwerk und Handel darum beneidet, dass uns nach wie vor mit Phantasiezahlen Tür und Tor zur frisierten Steuererklärung geöffnet sei, ohne dass wir je eine gerechte Erklärung bzw. richtige Zahlen abliefern müssten, wie das eben Herr Hubacher zwischen den Zeilen zu beweisen versucht hat. Solche Behauptungen gehören doch seit vielen Jahren der Vergangenheit an. Sie wissen ebensogut wie ich, dass eine Steuerverwaltung, die auch nur in etwa à jour ist, über Erfahrungszahlen verfügt, die sozusagen alle Betriebe des Handels, der Handwerker, kurz, der Selbständigerwerbenden aller Gattungen bis hinunter zum ältesten Gewerbe der Welt erfassen, so dass wir den Beweis antreten müssen, wenn unsere Zahlen nicht ins Normschema des Steuerkommissärs passen.

Es kommt mir darum geradezu ungeheuerlich vor, dass gefordert wird, dem Steuerkommissär das Recht zu geben, unbehindert und ausschliesslich bei denjenigen Einblick in ihre Bankkonten nehmen zu dürfen, die ihre Steuererklärung nicht mit einem Lohnausweis erhärten. Man tut gleichsam so, als ob alle Arbeitnehmer, vom Handwerker der SBB, dem Schlosser im Kleinbetrieb, dem vollamtlichen Stadtrat bis hinauf zum Bundesrat oder Generaldirektor der

Grössbank, an Einkommen nur das einnehmen, was auf eben diesem Ausweis mit Stempel und Unterschrift bezeugt wird.

Ich bin der Letzte, der den Zehntausenden von Arbeitnehmern ihre kleinen bis grösseren Nebeneinkommen missgönnt. Ich freue mich darüber, dass ein PTT-Beamter eine Hauswartstelle versieht oder ein Hilfsarbeiter halbtagsweise nebenbei und zusätzlich als Chauffeur tätig ist, und dass diese Leute dank dieser Fleissleistung sich etwas leisten können und über zusätzliche Einkommen verfügen, was ihnen sonst kaum möglich wäre. Aber es geht nicht an, dass alle jene ohne Lohnausweis der «Prellung der öffentlichen Hand» bezichtigt werden und ihre Steuerehrlichkeit zum vornherein angezweifelt wird.

Nur aufgrund einer solchen Einstellung kann man verstehen, dass in dieser Initiative eine willkürliche Unterteilung der Bevölkerung in Selbständig- und Unselbständigerwerbende gefordert wird. Dass damit eine unhaltbare Rechtsungleichheit geschaffen wird, liegt auf der Hand. Denn der ehrliche Unselbständigerwerbende mit dem Lohnausweis kann sich auf das Bankgeheimnis berufen. Hingegen geht der sogenannt Unehrlliche, zur Steuerhinterziehung neigende Selbständigerwerbende dieses Rechtes verlustig. Es dürfte bekannt sein, dass der Selbständigerwerbende normalerweise seine Abschlüsse mit Bank- und Postcheckbelegen erhärtet und dass die Steuerverwaltung solche Belege jederzeit verlangen kann.

Schliesslich muss gewährleistet sein, dass alle Bürger gleicherweise von den Steuergesetzen erfasst werden; eine solche Diskriminierung von Hunderttausenden durch diese Bankeninitiative würde eine undemokratische Ungeheuerlichkeit darstellen.

Ich bitte Sie, den Ablehnungsantrag zu unterstützen.

**Schmid:** Ich äussere mich zum Einlegerschutz. Bekanntlich sieht die Initiative einen verstärkten Schutz der Einleger bei Bankzusammenbrüchen vor. Dieser Aspekt ist von den bisherigen Votanten, welche die Initiative ablehnen, bemerkenswert diskret behandelt worden.

Die Botschaft des Bundesrates verweist darauf, dass die bevorstehende Totalrevision des Bankengesetzes Gelegenheit biete, dieses Anliegen aufzugreifen. Die Botschaft des Bundesrates erwähnt auch ausdrücklich die Notwendigkeit eines verstärkten Schutzes der Einleger. Ich wiederhole nicht, was in der Botschaft steht. Was mich aber veranlasst, dieses Anliegen hier überhaupt zur Diskussion zu stellen, ist der Umstand, dass in der vorberatenden Kommission die dort eingeladenen Bankenvertreter es in einer an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lassenden Art ablehnten, einen Einlegerschutz überhaupt als notwendig zu betrachten. Am positivsten zugunsten eines verstärkten Einlegerschutzes hat sich noch der Vertreter einer angesehenen schweizerischen Grossbank geäussert; einer Grossbank, von der ich am wenigsten annehme, dass Einleger zu Schaden kommen, unter anderem auch deshalb, weil zwei Kollegen unseres Rates in jenem Verwaltungsrat mitwirken.

Ich verstehe, dass der Vertreter einer einzelnen Bank nicht die Versicherung der bei ihm eingelegten Gelder verlangen will. Ich verstehe jedoch nicht, dass Vertreter der Bankiervereinigung, die ja das schweizerische Bankensystem insgesamt zu vertreten haben, es ablehnen, einen verstärkten Einlegerschutz zu fordern. Der Kommission lag ein Papier vor, aus dem hervorging, dass im Zeitraum 1971 bis 1979 nicht weniger als 50 000 Einleger bei Bankzusammenbrüchen zu Schaden gekommen sind; der Schaden beziffert sich auf 960 Millionen Franken. Sie finden diese zuletzt genannte Zahl sogar in der Botschaft des Bundesrates. Der Betrag von 960 Millionen verteilt sich auf 15 Banken, wovon drei als grössere bezeichnet werden.

Wenn Sie daran denken, dass es in unserem Lande eine sehr beachtliche Zahl von Leuten gibt, die sich ihre Rücklagen teilweise am Mund absparen müssen, die sparen, um vielleicht einmal ein Einfamilienhaus bauen zu können, oder um im Hinblick auf das Alter eine zusätzliche Vorsorge zu schaffen, oder die sparen, um die Ausbildung ihrer Kinder

sicherzustellen, dann können Sie vielleicht ermessen, welche Welt für diese Leute zusammenbricht, wenn sie plötzlich der Presse entnehmen müssen, dass die Bank ihre Einlagen nicht zurückzahlen kann.

Nun wird von jenen, die einen verstärkten Einlegerschutz ablehnen, immer wieder betont, die Einleger müssten ihr Geld eben einer Bank überlassen, von der sie es auch wieder zurückerhalten. Dazu ist festzuhalten, dass schon das geltende Bankengesetz den Begriff «Bank» – gleichgültig, um welche es sich handelt – mit einer besonderen Vertrauenswürdigkeit verbindet; einer Vertrauenswürdigkeit, die darin besteht, dass man davon ausgehen kann, man werde der Bank zur Verfügung gestelltes Geld wieder zurückerhalten. Ich stelle gerne fest, dass der grösste Teil der Schweizer Banken diesem Anliegen Rechnung trägt und ohne weiteres in der Lage ist, die Einlagen sicher zu verwalten und im Bedarfsfall zurückzuzahlen. Es lässt sich aber nirgends vermeiden, dass es auch schwarze Schafe gibt, und deshalb verstehe ich nicht, dass die Vertreter des schweizerischen Bankensystems einen solchen verstärkten Schutz ablehnen. Ich möchte Ihnen zu bedenken geben: Wenn Sie die Bankeninitiative ablehnen, lehnen Sie damit auch einen verfassungsmässigen Auftrag zu einem verstärkten Schutz der Kleinsparer und der Kleinanleger ab.

**Frau Blunschy:** Die Bankeninitiative enthält neben einigen berechtigten Anliegen, die auf Gesetzesebene geregelt werden können, auch einige mehr negative Aspekte. Der Titel der Initiative, der zwar nicht Bestandteil des Verfassungstextes ist, unterschiebt den Banken Missstände, die ihnen in dieser pauschalen Form sicher nicht angelastet werden dürfen. Die Initiative möchte die Steuerhinterziehung bekämpfen, was an sich ein ehrenwertes Ziel ist. Ob die Aufhebung des Bankgeheimnisses das Erfolgsrezept dafür sei, ist eine andere Frage. Die Initiative macht bei der Aufhebung des Bankgeheimnisses eine Differenzierung zwischen Selbständigerwerbenden und Unselbständigerwerbenden. Sie geht davon aus, die Unselbständigerwerbenden seien die ehrlichen Steuerzahler, dagegen müsse man den Selbständigerwerbenden auf die Finger schauen. So einfach kann man die Steuerzahler nicht in weisse und schwarze Schafe einteilen.

Was die Rechtshilfe gegenüber dem Ausland bei Steuer- und Währungsdelikten betrifft, haben wir diese Rechtsmaterie kürzlich gesetzlich neu geregelt. Der Vorbehalt, den die Initiative zugunsten von verfolgten Personen macht, ist zu eng formuliert, indem der Schutz von Personen nur bei politischer und rassischer Verfolgung vorgesehen ist. Das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen hat den Vorbehalt in Artikel 3 Absatz 2 Litera a weiter gefasst und schützt zum Beispiel auch Personen, die aus religiösen Gründen verfolgt werden.

Die Banken sind selber auch daran interessiert, Missbräuche abzustellen. Sie sind nicht untätig geblieben. Die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken bei der Entgegennahme von Geldern und über die Handhabung des Bankgeheimnisses spielt heute eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wenn die Vereinbarung zusätzlich noch etwas angereichert werden könnte, zum Beispiel durch Bestimmungen, die auf eine stärkere Zurückhaltung bei Entgegennahme von Geldern aus Entwicklungsländern lauten würden, dann könnte diese Vereinbarung der Initiative weitgehend den Wind aus den Segeln nehmen.

Allerdings sollten einige Punkte dieser Sorgfaltspflichtvereinbarung auf Gesetzesstufe geregelt werden. Bei den Hearings, welche die Kommission durchgeführt hat, hat sich gezeigt, dass die Schiedskommission etwas wackligen Boden unter den Füssen hat. Sie ist keine Behörde und ist auch kein vertragliches Schiedsgericht. Sie erhält daher keine Auskünfte von Behörden und erfährt oft nur durch Zufall von Verstössen gegen die Vereinbarung. Man kann sich fragen, ob die in der Vereinbarung festgehaltene Verpflichtung der Revisionsstelle, Verstösse der Schiedskommission oder der Eidgenössischen Bankenkommision zu melden, gesetzeskonform ist, ob nicht die Aufhebung des

Berufsgeheimnisses für diesen Fall im Gesetz ausdrücklich verankert werden müsste. Die Schiedskommission kann Konventionalstrafen aussprechen, die einem gemeinnützigen Zweck zugute kommen. Sie ist aber nicht in der Lage, diese Strafen, diese Bussen durchzusetzen, wenn sie angefochten werden. Also sollte die Schiedskommission gesetzlich verankert werden. Selbstverständlich müsste bei der gesetzlichen Regelung die Höchststrafe gegenüber dem geltenden Gesetz erhöht werden auf die 10 Millionen, wie sie in der Vereinbarung vorgesehen sind. Diese Unsicherheiten in der Handhabung der Sorgfaltspflichtvereinbarung sollten behoben werden, indem bei der Revision des Bankengesetzes ein Teil dieser Bestimmungen in das Gesetz übergeführt werden. Eine Verfassungsbestimmung braucht es dazu nicht. Auch der Einlegerschutz kann auf Gesetzesebene geregelt werden. Schliesslich bleibt noch die Frage der Offenlegung der Bilanzen und der stillen Reserven. Die bereits hängige Aktienrevision wird diese Frage behandeln. Auch hier erübrigt sich die Verfassungsbestimmung. Die Bankeninitiative ist dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen, doch soll bei bevorstehenden Gesetzesrevisionen den berechtigten Anliegen dieser Initiative die nötige Aufmerksamkeit geschenkt werden.

**M. Robbiani:** Un solo appunto polemico all'attenzione del collega Cavadini, oriundo ticinese. «Le scandale dit de «Chiasso» est le scandale du Crédit Suisse et du système bancaire suisse, et non pas de Chiasso et des Tessinois.» Tratterrò un solo tema: la fuga di capitali e la solidarietà internazionale.

La settimana scorsa, onorevoli colleghi, abbiamo posto delle restrizioni all'asilo politico delle persone, ma i medesimi criteri restrittivi non valgono, sembra, per l'asilo di capitali in fuga per ragioni politiche, fiscali, addirittura criminali. Per lottare contro la delinquenza mafiosa, recentemente, l'Italia ha approvato una serie di deroghe al segreto bancario, che è già meno rigoroso del nostro, come hanno ricordato i relatori. Ma i capitali legati ai reati di terrorismo, di eversione e di criminalità organizzata trovano rifugio in Svizzera. In 8 anni sono stati scoperti nelle nostre banche 25 casi di riciclaggio, ossia di «denaro sporco» proveniente da sequestri e ricatti. È vero, noi non siamo responsabili del disordine socio-economico e politico dei paesi dai quali i capitali scappano, ma collaboriamo a questo disordine; siamo fiancheggiatori, se non coresponsabili. Siamo l'ultimo bastione della conservazione di fronte a qualsiasi riforma o cambiamento. Ci poniamo, per esempio, contro la metà ancora maggioritaria che governa la Francia.

Accettando la logica della maggioranza, nel senso che le cause della fuga dei capitali vanno combattute in loco, nei paesi d'origine di questa fuga, accettando questa logica si giustifica moralmente perfino l'oscuro periodo dei mercenari svizzeri. E gli Svizzeri si ammazzavano tra loro non erano amorali, poiché colpevoli del loro comportamento amorale erano coloro che provocavano le guerre!

Per favorire la raccolta, se non si vuol parlare di fuga di capitali, offriamo un «super segreto bancario», ossia la cassetta di sicurezza. La verifica dell'identità del locatore è resa obbligatoria dalla convenzione di diligenza, ma non esiste né l'obbligo né la precauzione di verificare il contenuto della cassetta di sicurezza. Il cliente può mettervi ciò che vuole e senza informare chicchessia. Così, nel 1978, e cito un rapporto del Procuratore pubblico Paolo Bernasconi, nelle cassette di sicurezza delle banche svizzere sono finiti: 100 milioni di lire provenienti da un sequestro di persona avvenuto a Brescia, 18 chili di oro, 3 chili di cocaina, pistole e munizioni, gioielli rubati, titoli e lingotti falsi. Diversi paesi europei hanno chiesto inutilmente, alla Svizzera, l'elenco aggiornato dei titolari stranieri delle cassette di sicurezza in caso di inchiesta giudiziaria. Ecco una delle tante inadempienze all'assistenza giudiziaria internazionale che giustificano la nostra iniziativa, inadempienza di cui i relatori non hanno parlato.

I colleghi Dupont e Oester hanno insistito sull'efficacia della convenzione di diligenza nel contenere la fuga di capitali

evitando gli appelli, ossia l'incetta e la raccolta all'estero. Ma non è così: è vero che la convenzione vieta i cosiddetti affari di compensazione, ossia operazioni senza l'entrata in Svizzera della valuta. Ma il vicedirettore della Banca Leu e il direttore della Banca del Gottardo non sono andati a Roma per vedere il Papa! Armando Kägi – professione «Kapitalfluchthelfer» –, in una intervista alla «Weltwoche», si vanta d'essere un professionista del contrabbando di valuta. Del resto, tutti sanno che nonostante la deontologia professionale e l'accordo fra galantuomini, esiste un sottobosco bancario per il contrabbando di capitali. L'ultima novità per attirare capitali è il conto «collettore», «Sammelkonto», gestito da società di comodo, che fanno incetta di valuta straniera senza far perdere la faccia alle nostre banche. L'entrata in vigore della nuova legge sull'assistenza giudiziaria internazionale è un passettino in avanti, lo riconosco, vanificato però dalla distinzione tra evasione e frode fiscale, dalle riserve poste alla applicazione dell'assistenza internazionale e dai possibili ricorsi. Per questo rimane valido un obiettivo dell'iniziativa: lottare contro la frode fiscale, rifiutare il denaro sporco, dare prova di solidarietà internazionale.

**de Capitani:** Dass der schweizerische Bankensektor mit seinen über 90 000 Arbeitsplätzen, seinem überdurchschnittlichen Beitrag an unsere Ertragsbilanz, seiner ungewöhnlichen steuerlichen Ergiebigkeit und seiner Eignung als Finanzplatz von internationaler Dimension das Interesse der Öffentlichkeit und auch der Politik erweckt, ist verständlich und gerechtfertigt. Dass Institutionen und Gesetzgebungen speziell auch im wirtschaftspolitischen Bereich meistens noch verbesserungsfähig sind, ist ebenfalls unbestritten. Wenn allerdings die Anstösse zu Reformen wie hier ausgerechnet von einer politischen Partei kommen, die auch nach ihrem neuesten Programm die Überwindung des Kapitalismus – sprich: die Überwindung der freien Wirtschaft – und die Verstärkung der öffentlichen Kontrolle über die Schlüsselsektoren dieser Wirtschaft ausdrücklich auf ihre Fahne geschrieben hat, dann ist Misstrauen durchaus am Platze. Diese Skepsis ist um so mehr geboten, als das Zustandekommen der Initiative von einer beispiellos polemischen Kampagne gegen die Banken begleitet war. Ich persönlich halte deshalb an meiner Auffassung fest, dass es den Initianten letztlich darum geht, das heute blühende private Bankwesen – ein Dorn im Auge eines dogmatischen Sozialisten – langfristig nach ihren Vorstellungen umzugestalten.

Ein Verdienst billige ich allerdings den Initianten gerne zu: Sie haben die Diskussion über wichtige Aspekte unseres Bankwesens belebt, sie haben die Bankkreise aller Stufen gezwungen, sich politischen Fragen und Anfechtungen zu stellen und auch gewisse Aspekte neu zu überdenken. Abgesehen von diesen gewiss positiven Auswirkungen der Initiative ist aber ihr sachlicher Beitrag gering; er ist einseitig, weil ideologisch geprägt und sicher nicht geeignet, das institutionelle Kleid dieses Schlüsselsektors unserer Wirtschaft zu verbessern. Es ist an und für sich auch in bürgerlichen Kreisen unbestritten, dass unser aus den dreissiger Jahren stammendes und mehrfach revidiertes Bankengesetz in gewissen Punkten den modernen Erfordernissen angepasst werden sollte. Aber der liberale Zuschnitt des in seinen Grundzügen bewährten Bankengesetzes muss unbedingt erhalten bleiben. Entweder bleibt die freiheitliche Ausgestaltung erhalten oder die internationale Dimension des Bankplatzes Schweiz, um die uns doch alle Welt beneidet, ginge verloren. Ich denke hier in erster Linie an die aus ideologischen Motiven gewollte Beeinträchtigung des traditionellen Bankgeheimnisses.

Herr Hubacher, Sie haben recht: Es geht nicht um die Aufhebung des Bankgeheimnisses, aber es geht um seine Durchlöcherung. Gewichtige Anliegen der Initiative rennen übrigens offene Türen ein, so zum Beispiel die verbesserte internationale Rechtshilfe. So war die Botschaft – das ist immerhin interessant – zum neuen internationalen Rechtshilfegesetz vom Bundesrat bereits ein Jahr vor Chiasso, im März 1976, formell verabschiedet. Heute ist dieses Gesetz –

eines der modernsten, und ich behaupte der wirksamsten in ganz Europa – in Kraft. Zusammen mit der schon mehrfach zitierten Sorgfaltsvereinbarung stellt es ohne Zweifel einen wirksamen Damm dar gegen den Zufluss unerwünschter, vor allem krimineller Gelder. Bestimmt ist dieser Damm ungleich stärker als die «balkanische» Ausgestaltung des österreichischen Bankgeheimnisses, das von der sozialistischen Regierung Kreisky im Jahre 1979 kreiert wurde und unseren Ratskollegen Hubacher innerhalb und ausserhalb der Kommission in Rage gebracht hat. Ich beantrage Ihnen Festhalten an den bewährten Traditionen unserer Gesetzgebung – die sinnvolle Reformen nicht verhindert – und eindeutige Ablehnung der Initiative.

**Ott:** Auch ich bin unter den rückzugsberechtigten Erstunterzeichnern dieser Initiative, weil ich im Zeitpunkt ihrer Einreichung der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei angehörte. Ich habe also die dadurch ausgelöste politische Auseinandersetzung im Volk solidarisch mitzuverantworten. Ich möchte Ihnen hier sagen, dass ich dies mit gutem Gewissen tue.

Man hat den Initianten und der Sozialdemokratischen Partei vorgeworfen – zum Teil auch in dieser Debatte, deren Voten auf seiten der Gegner der Initiative ja von sehr unterschiedlichem Niveau waren –, sie wende eine Feindbild-Strategie an und betreibe eine Diffamierungskampagne gegen das schweizerische Bankgewerbe. Dieser Art von Vorwürfen ist aufs entschiedenste entgegenzutreten. Die Initianten sind ja nicht realitätsblind. Sie wissen ganz genau, wie wichtig ein gut funktionierendes Bankensystem für unsere Volkswirtschaft ist und welch guten Ruf gerade das Schweizer Bankgewerbe als Ganzes aufgrund seiner Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit geniesst. Die Initianten wissen auch um den Wert des Bankgeheimnisses als eine Bestimmung, die mit der persönlichen Freiheitssphäre des einzelnen zu tun hat. Man müsste eigentlich meinen, dass es gerade im Interesse der Banken und ihres guten Rufes liegen sollte, wenn es gelänge, den letzten Makel, die letzte Zweideutigkeit zu beheben, die diesem Ruf weltweit doch noch anhaftet – Herr Loetscher hat das hier sehr gut in Erinnerung gebracht –, nämlich die Annahme, dass diese so tüchtigen Banken in vielleicht nicht ganz unerheblichem Masse auch Kriminelle und Steuerdefraudanten schützen könnten. Die Initianten haben diesen Verdacht ja nicht erfunden, sondern sie haben darauf nur reagiert. Man kann doch nicht in guten Treuen behaupten, jemand diffamiere systematisch die Banken, wenn er sagt, die Banken sollten nicht Steuerhinterziehung und Kriminalität schützen, so wenig als sich zum Beispiel in guten Treuen behaupten lässt, wer sich für scharfe Sicherheitsbestimmungen in den Betrieben einsetze, der diffamiere damit die Unternehmer, oder wer sich für 50 Stundenkilometer im Stadtverkehr einsetze, diffamiere damit die Autofahrer. Zum Glück hat der Bundesrat in seiner Botschaft immer zunächst Punkt für Punkt die Berechtigung der Anliegen der Initiative ausdrücklich anerkannt, bevor er dann – ebenfalls Punkt für Punkt – zu seiner Zickzackargumentation ansetzt, die immer etwa nach dem gleichen Muster verläuft.

Dass das Problem der Bankenmacht zur Sprache gebracht wird, dagegen kann man ja in guten Treuen auch nichts haben; denn dieses Problem besteht, und das, was die Initiative hier will, steht zum Beispiel im Expertenentwurf der Kommission Furgler zur Bundesverfassung, einer Kommission, die ja wahrhaftig nicht nur aus Sozialdemokraten zusammengesetzt war; dort heisst es in Artikel 32: «Das Gesetz wirkt unerwünschten Zusammenschlüssen von Unternehmen entgegen, besonders der Verflechtung der Banken mit anderen Unternehmen.»

Ich wiederhole: Wir haben ein gutes Gewissen bei dieser Initiative und bei ihrer Vertretung; das soll doch bitte auch derjenige entgegennehmen, der selber zu anderen Schlussfolgerungen kommen will als wir. Natürlich haben wir manchmal in der Propagierung während der Kampagne etwas einseitig geredet, wie jeder, der in der Politik eine Sache vertritt, eben manchmal zwangsläufig einseitig reden

muss, und wie das jeder gute Advokat schliesslich auch tut. Aber wir haben im Laufe dieser ganzen nun schon fünf Jahre dauernden Kampagne nie die grundlegenden Sachverhalte einfach auf den Kopf gestellt, um wissentlich und willentlich die Öffentlichkeit und die Stimmbürger zu täuschen. Wir haben in Sachen Bankeninitiative nie bewusste Desinformation betrieben! Hingegen muss es unter einem gleichen Gesichtspunkt nun doch nachdenklich und bedenklich stimmen, wenn man erfährt, dass von Grossbankenseite, noch bevor die Initiative eingereicht war, in einer Vorkampagne, die sich sonst im ganzen Lande niemand leisten könnte, 1,6 Millionen Franken ausgegeben wurden für ganzseitige Inserate, um diese Initiative noch vor ihrer Einreichung zu bekämpfen. Der Gipfel wird erreicht, wenn in solchen Grossinseraten Äusserungen wie zum Beispiel die eines Generaldirektors einer schweizerischen Grossbank verbreitet werden, durch die sozialdemokratische Bankeninitiative würde «eine ganze Berufskategorie von 70 000 Menschen abgestempelt, diffamiert, verketzert und verteufelt.» Die Behauptung, die grösste Arbeiterpartei dieses Landes wolle 70 000 Bankangestellte verteufeln und verketzern, ist ja absurd; aber sie war damals in manchen Kreisen vielleicht eine wirksame Stimmungsmache. Ich nenne das «bewusste Desinformation», und wenn unsere Grossbanken etwas auf ihren guten Ruf halten, so war dies jedenfalls des guten Rufes unwürdig. Und mehr als das: ein solcher Propagandastil ist unserer Demokratie unwürdig, zeigt aber auf der anderen Seite überdeutlich, dass es alles andere als abwegig war, in diesem Lande eine Diskussion über die Bankenmacht vom Zaun zu brechen.

**Villiger:** Ich möchte aus der Fülle der Probleme, die die Initiative aufwirft, nur drei herausgreifen: das Verhältnis Werkplatz/Finanzplatz, das Machtproblem und den Einleigerschutz.

Zum Verhältnis Werkplatz/Finanzplatz: Sie dürfen mir glauben, dass mein Herz schon aus beruflichen Gründen für den Werkplatz schlägt, obwohl ich im Verwaltungsrat einer kleineren Lokalbank bin. Aber ich halte die These, wonach der Finanzplatz Schweiz den Werkplatz gefährde, für nicht haltbar. Ich bin im Gegenteil davon überzeugt, dass Finanzplatz und Werkplatz sich gegenseitig helfen, wenn nicht gar bedingen. Denken Sie zum Beispiel an eine der Säulen unserer Wirtschaft, nämlich das einzigartig tiefe Zinsniveau in der Schweiz. Natürlich ist es eine Folge der traditionell hohen Sparquote in der Schweiz; aber es ist auch eine Folge der Kapitalzuflüsse in den Finanzplatz. An sich übertrifft die Bruttoersparnis im Inland die Bruttoinvestition im Inland, aber man darf nicht vergessen, dass auch günstige Exportfinanzierungen durch Banken und direkte Investitionen unserer Gesellschaften im Ausland Quellen unseres Wohlstandes sind, und ohne diesen Finanzplatz wären diese Dinge zu günstigen Zinsen nicht finanzierbar. Sicherlich haben die Banken an diesem Finanzplatz gut verdient, aber ich glaube, dass gerade in Zeiten der Rezession die Bedeutung von solid finanzierten Banken besonders deutlich wird. Man darf also durchaus behaupten, dass der Finanzplatz an unserem Wohlstand massgeblichen Anteil hat.

Im übrigen glaube ich auch, dass die Behauptung, der Finanzplatz sei für die Frankenaufwertung der letzten Jahre verantwortlich, durch Erfahrung und Theorie in der Zwischenzeit widerlegt worden ist. Herr Bundesrat Furgler hat in der Wirtschaftsdebatte meines Erachtens zu Recht auf den Wert günstiger Rahmenbedingungen für die Wirtschaft hingewiesen. Die Initiative würde die Rahmenbedingungen für einen Schlüsselzweig unserer Wirtschaft dramatisch verschlechtern. Ich glaube, das sollten wir uns erlassen; unser Finanzplatz verliert jetzt schon Marktanteil. Die Redimensionierung ist im Gange, und wir sollten dies nicht in einem Augenblick beschleunigen, da andere Finanzplätze ihre Rahmenbedingungen verbessern.

Zum Machtproblem: Es ist in jeder Wirtschaftsordnung ein zentrales Problem. Die Marktwirtschaft löst es meines Erachtens am besten, denn Macht wird in deren dezentrali-

sierter Entscheidungsstruktur durch Teilung gebändigt. Und der beste Garant für geteilte Macht – und damit Machtkontrolle – ist eine vielgestaltige Bankenstruktur. Diese müssen wir unbedingt erhalten. Auch mir schiene ein Oligopol von nur noch drei bis fünf grossen Banken ein Greuel. Damit aber diese Struktur vielgestaltig bleibt, müssen wir günstige Rahmenbedingungen erhalten. Dazu gehört beispielsweise auch die angemessene Ausgestaltung des Kartellrechts. Und vielleicht darf man auch von den grossen Banken eine gewisse Selbstbeschränkung erwarten: Ich denke beispielsweise an das Eindringen in die Domänen kleinerer Banken oder an den Filialwettbewerb.

Gerade die Erschwerung des Auslandsgeschäftes – und dies wäre doch wohl eine der Folgen der Initiative – könnte die Struktur des Bankwesens negativ beeinflussen. Der ungehinderte Druck der Grossen würde dann ins Inlandgeschäft umgeleitet, und der daraus resultierende verschärfte Konkurrenzkampf könnte zuungunsten der Kleineren ausgehen. Ich glaube, dass die Initiative ein echtes Problem aufwirft, was verdienstvoll ist; aber sie trägt nichts zu dessen Lösung bei.

Zum Einlegerschutz: Es geht nicht um ein zentrales Problem, aber weil Herr Schmid es hier aufgegriffen hat, doch noch ein Wort dazu: Die Erfahrung zeigt doch, dass Zusammenbrüche dort passiert sind, wo bedenkenlos risikofolle Geschäfte getätigt worden sind. Und wenn es nun mittels einer Versicherung möglich wird, ohne Risiko lukrative und risikofolle Anlagen zu tätigen, ist ja derjenige dumm, der die Sicherheit bewertet und vielleicht auf gewisse Mehrzinsen verzichtet – und das wird die Bankenstruktur beeinflussen. Abgesehen davon scheint mir, dass ein Minimum von Selbstverantwortung vom mündigen Bürger erwartet werden darf.

Ich fasse zusammen und meine, wir sollten den Finanzplatz von diesem schädlichen Damoklesschwert befreien. Ich bitte Sie deshalb, die Initiative abzulehnen. Echte Probleme, zu welchen die Initiative durchaus interessante Denkanstösse gibt, können bei den vorgesehenen Revisionen bestehender Gesetze diskutiert werden.

**Muheim:** Ich möchte mich mit zwei wesentlichen Postulaten der Initiative etwas näher befassen: erstens, der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, und zweitens, der Publizität der Banken.

Der Bundesrat und auch verschiedene Redner, die an und für sich Gegner der Initiative sind, haben immerhin die Berechtigung mindestens eines Teiles der Anliegen dieser Initiative anerkannt. Auf der anderen Seite wird aber die Initiative unter anderem mit der Begründung abgelehnt, die Initiative sei durch das Rechtshilfegesetz eigentlich erfüllt. Herr de Capitani hat von offenen Türen gesprochen, die man einrenne. Oder es wird gesagt – Frau Blunschy hat das sehr nett zum Ausdruck gebracht –, dass ja eigentlich alles auf bestem Wege zur Verwirklichung dieser berechtigten Postulate sei. Man hat auf die laufende Revision des Bankengesetzes und auf die Revision des Aktienrechtes verwiesen.

Und nun zum Rechtshilfegesetz: Das Rechtshilfegesetz ist am 1. Januar dieses Jahres in Kraft getreten. Aber nach meiner Überzeugung genügt es den Anforderungen eben nicht, die wir heute stellen müssen. Ich möchte Sie bitten, den Artikel 3 Absatz 3 dieses Gesetzes zu lesen. Dort steht deutlich geschrieben, dass grundsätzlich bei fiskalischen Delikten keine Rechtshilfe geleistet wird, desgleichen bei Währungs- und Wirtschaftsdelikten. Das ist der Grundsatz dieses Gesetzes. Dann folgt der Nachsatz: Es kann allenfalls bei Abgabebetrug Rechtshilfe geleistet werden. Zuerst also der Grundsatz: keine Rechtshilfe; dann steht: Es kann – oder eben auch nicht – Rechtshilfe gewährt werden. Diese Frage liegt vollständig im freien Ermessen der zuständigen Behörden. Es besteht ja überhaupt kein Rechtsanspruch auf Rechtshilfe. Wie dann die Praxis in bezug auf Rechtshilfe bei Abgabebetrug einmal aussehen wird und in welchen Fällen dann wirklich Rechtshilfe geleistet wird, wird sich erst in Zukunft zeigen.

Ich möchte also zum vornherein sagen: So weitgehend, wie es dargelegt wurde, ist das Rechtshilfegesetz im Falle des Abgabebetruges nicht.

Dann kommt noch ein Zweites dazu: Wenn überhaupt bei Abgabebetrug einmal Rechtshilfe gewährt wird, dann kann es nur die sogenannte kleine Rechtshilfe sein, nämlich Auskünfte, Beweiserhebungen, Herausgabe von Akten und dergleichen, nicht aber die Auslieferung. Unser heutiges, jüngst in Kraft getretenes Rechtshilfegesetz bildet nach wie vor die Rechtsgrundlage für einen sicheren Zufluchtsort auch für Steuerbetrüger, die nicht ausgeliefert werden. Man komme also nicht damit, mit diesem Rechtshilfegesetz sei das Problem bei Steuerbetrug gelöst, denn die Auslieferung ist ausdrücklich ausgeschlossen. Wir sollten Steuerbetrug mindestens nicht mehr als Gentleman-Delikt behandeln, d. h. den gewöhnlichen Übertretungen gleichstellen. Wir haben wohl das Auslieferungsübereinkommen unterzeichnet, sind aber nicht in der Lage, das Zusatzprotokoll von 1978 zu unterzeichnen, wo eben Steuervergehen als Grund zur Auslieferung anerkannt werden. Unser Land steht auch im Gegensatz zu den Empfehlungen der EG und der OECD; wir verhalten uns also nach wie vor unsolidarisch in der zwischenstaatlichen Verfolgung von Steuervergehen. Unsere Initiative brächte die Anpassung an diesen europäischen Standard.

Will unsere Initiative mehr Publizität für die Banken? Die Offenlegungspflicht ist etwas, das mehr Transparenz bringen würde. Das wird ja vom Bundesrat ebenfalls grundsätzlich anerkannt. Hier verweist man auf die kommende Revision des Bankengesetzes und des Aktienrechtes. In welchem Stadium stecken diese Revisionen? Es läuft jetzt ein Vorentwurf der Expertenkommission für das Bankengesetz in der Vernehmlassung. Er bringt wenig Neues und verweist im wesentlichen auch auf das Obligationenrecht. Bezüglich des Aktienrechtes selber ist eine Botschaft und ein Entwurf vom Bundesrat verabschiedet worden. Wir wissen aber noch nicht, was dort drin steht. Auf jeden Fall fehlen wesentliche Punkte für eine wirklich zeitgemässe Reform des Aktienrechtes. Wenn man uns vormacht, es sei alles auf bestem Wege zur Verwirklichung, so muss ich sagen: Bis dahin ist noch ein langer Weg; es wird Jahre gehen, und was schliesslich herauskommt, wissen wir auch nicht. Gerade bezüglich der Frage Publizität möchte ich nicht hinter einer Fata Morgana herlaufen, sondern ich möchte gerade aus dem Grund, weil die Initiative in diesem wichtigen Punkt einen längst fälligen Fortschritt bringt, durchaus zu dieser Initiative stehen.

Ich empfehle Ihnen, das gleiche zu tun.

**Bremi:** Ich danke vorerst dem Bundesrat für seine sehr umfassende Dokumentation, die uns die Beurteilung erleichtert.

Nur zu einem Aspekt möchte ich mich äussern, zur Vorschrift, sämtliche Bewertungen offenzulegen, die zur Bildung oder Auflösung von Reserven führen. Herr Muheim hat soeben auch davon gesprochen. Reserven sind in jedem Unternehmen notwendig, das unternehmerische Risiken eingehen muss oder will. Unsere schweizerischen Firmen waren schon immer darauf angewiesen, für Neuentwicklungen und für die Erschliessung neuer Märkte relativ hohe Risiken einzugehen. Gerade heute wachsen die Risiken im Export über jenes Mass hinaus, das unsere Produzenten noch tragen können. Gelegentlich kann glücklicherweise die ERG helfen, aber das genügt nicht. Von der Industrie her werden unsere Banken daher gedrängt, industrielle Risiken mitzutragen. Solche Risiken können aber in höherem Mass übernommen werden, wenn die Bank ihrerseits über stille Reserven verfügt. Die stillen Reserven schützen also nicht primär die Bank, sondern primär schweizerische Investoren und ausländische Kunden. Zur Bildung oder Beanspruchung von Reserven führen indes nicht nur eingetretene Verluste, sondern vor allem die jeweilige subjektive Beurteilung von Risikopositionen. Wenn ein Abnehmerland in einer politisch oder wirtschaftlich schwierigen Lage steckt, kann das eine Bank zur

Reservebildung führen, ohne dass sie vor aller Welt ihre negative Beurteilung dieses Landes oder auch dieses Unternehmens darlegen muss. Zwingen wir unsere Banken zur Offenlegung ihrer Bewertungen, werden sie demnach beträchtlich weniger Reserven bilden und weniger Risiken eingehen. Das kann nicht in unserem Interesse liegen, ausgerechnet in einem Jahr, in dem wir Massnahmen diskutieren, um Arbeit zu beschaffen und Risikokapital zu regenerieren. Wir sprachen in der letzten Woche viel von guten Rahmenbedingungen für unseren Produktionsstandort Schweiz. Starke Banken mit der Freiheit zur Bildung von stillen Reserven und mit einer Geldversorgung, die zu weltweiten Tiefstzinsen und einer angemessenen Risikobereitschaft führt, gehören zu diesen Rahmenbedingungen. Diese Initiative will ein weiteres Mal diese lebenswichtigen Freiräume einschränken, um dann gleich darauf mit Hilfemassnahmen für die Eingesperrten zur Hand zu sein. Dass dies nicht nur Theorie, sondern Praxis ist, zeigt der finanzielle Einsatz unserer Banken zum Beispiel in der Uhrenindustrie und in der Exportfinanzierung. In welchem Land wohl hätten private Banken Hunderte von Millionern eingesetzt, um eine Katastrophe zu vermeiden, wie das in der Uhrenregion der Fall war?

Wenn eine Bank sich also bereit erklärt, einen Teil der unternehmerischen Risiken zu übernehmen, wird sie wohl nicht nur ein Recht, sondern die klare Pflicht haben, sich soweit als möglich über die Risikolagen zu informieren. Ohne diese Information würden solche Kredite zu wenig kontrolliert und für die Bank zu eigentlichen «Blindflügen» führen. Es ist deshalb wünschbar, dass Vertreter dieser Institute auch im Verwaltungsrat mitwirken können. Eine Einschränkung in dieser Hinsicht würde ebenfalls zu einer Einschränkung der Risikobereitschaft führen. Kein Satz, der vor einigen Jahren in die politische Arena geworfen wurde, war so falsch wie jener, der Finanzplatz Schweiz verdränge den Werkplatz. Daran ändert auch der Tatbestand nichts, dass Ausländer am schweizerischen Finanz- und Werkplatz teilhaben. Herr Hubacher hat darauf aufmerksam gemacht. Wer die wirtschaftliche Entwicklung und ihre Finanzierung verstehen will, muss über unsere engen Grenzen hinaus sehen können. Ausländischen Beteiligungen in der Schweiz stehen grössere schweizerische Beteiligungen im Ausland gegenüber. Beides befruchtet unsere Leistungsfähigkeit. Ich bitte Sie deshalb, den notwendigen Freiraum, der uns Reservebildung gestattet, nicht zu schliessen, sondern die Initiative abzulehnen.

**Mme Jaggi:** Le pouvoir est une notion difficile à cerner, une réalité encore plus difficile à apprécier au travers de son exercice. Des signes extérieurs de pouvoir peuvent induire en erreur, et sur la forme du pouvoir réel, et sur sa nature.

En cette matière comme en tant d'autres, le mystère est source de malentendus, le secret favorise la naissance de rumeurs infondées, tandis que la transparence met les choses au point et l'information renseigne, combattant du même coup les préjugés. Ce sont là des lois bien connues de la théorie de la communication. Les entreprises d'ailleurs les connaissent. Entre le risque de laisser transparaître une information qu'elles préféreraient receler et celui, beaucoup plus grand, de laisser courir des interprétations diverses, nombre d'entreprises choisissent de se faire plutôt des maisons de verre que des chambres fortes.

Les banques, elles, se confinent volontiers dans leurs chambres fortes, justement, d'où la difficulté de mesurer exactement leur pouvoir, et le risque de voir ce pouvoir surévalué. Comment en serait-il autrement avec leur politique d'information partielle, limitée le plus souvent au strict minimum légal en matière de renseignements à livrer au public, ou même seulement à l'autorité de surveillance? Dans ces conditions, les rapports de forces réels n'apparaissent pas, ce qui est d'autant plus grave que le secteur bancaire représente un élément pour le moins décisif de la vie économique de notre pays – cela, personne ne le met en doute. En son alinéa 4, l'initiative socialiste pose une série de principes dont l'application contribuerait à cette transparence

nécessaire à une juste appréciation du pouvoir bancaire, à laquelle, en définitive, tout le monde, les banques elles-mêmes, les pouvoirs publics, les épargnants, les citoyens, ont le plus grand intérêt.

Je voudrais relever ici un aspect de l'information préconisée par l'initiative, dont la fourniture ne demanderait même pas un effort supplémentaire à tous les établissements, puisque certains d'entre eux pratiquent déjà une telle politique relativement large. Cet aspect concerne l'enchevêtrement des affaires, c'est-à-dire le réseau très dense des relations entre les banques et d'autres sociétés, qu'elles soient financières, industrielles ou commerciales, relations par lesquelles ces sociétés se trouvent placées dans une dépendance plus ou moins accentuée à l'égard des banques.

Ces relations par lesquelles les banques exercent leur influence sur les affaires sont de plusieurs types. Il y a d'abord, bien sûr, les participations directes au capital d'une autre société, et indirectes, en cascades; les participations actives à des fins de contrôle, ce qui n'implique même pas la majorité absolue des actions – il suffit d'être le plus important des minoritaires – et les participations passives, à des simples fins de placements, répartis comme les risques qui y sont liés. Ces participations peuvent concerner des centaines de sociétés, comme dans le cas des grandes banques. Nous sommes en possession du tableau récapitulatif des participations de l'Union de Banques Suisses, qui est un organigramme, plus large que les dépliants que nous avons à examiner ici pour un projet de loi ayant fait plusieurs fois la navette entre le Conseil des Etats et le nôtre. Cet organigramme contient toutes les informations demandées: le nom, le siège de la société à laquelle la banque participe, le taux de participation et la valeur de celle-ci. Il s'agit simplement de généraliser ce type d'information pour toutes les participations supérieures à 5 pour cent du capital de la société concernée et d'obliger les banques à donner elles-mêmes ces renseignements au lieu que les chercheurs doivent les rassembler, avec tous les risques d'erreurs et les aléas qu'une telle collecte peut receler.

Un autre type de relation banque-société et de prise d'influence correspondante touche les avoirs en dépôt dans les banques et l'exercice, par ces dernières, des droits de vote attachés aux titres déposés. La mécanique est connue par laquelle ceux qui gèrent des fortunes suisses ou étrangères totalisent les pouvoirs de ces investisseurs en les assumant à leur place. Il importe que non seulement le système soit connu, mais aussi les noms de ceux qui le pratiquent, ainsi que les montants en cause.

Enfin, l'autre aspect d'une information pour l'heure lacunaire est la question des mandats dans les conseils d'administration. Le message du Conseil fédéral reconnaît lui-même que «les liens personnels entre les banques et d'autres entreprises sont préoccupants, tant du point de vue de la protection des créanciers – quand les représentants des banques agissent en leur nom – que du point de vue des entreprises concernées – quand les représentants des banques travaillent pour leur compte propre, se préoccupant avant tout de la rentabilité de leurs propres placements».

Sur toutes ces formes de relations banque-autre société, l'article 4 de l'initiative bancaire demande des informations absolument indispensables à l'appréciation réaliste des rapports de forces. L'alinéa 5 réserve au législateur la compétence de limiter, par des dispositions ad hoc, l'enchevêtrement des banques et d'autres entreprises.

Tout cela constitue à la fois une indispensable clarification des pouvoirs et une nécessaire correction des déséquilibres dangereux entre les sociétés et les branches économiques. Si nous n'insérons pas expressément de telles dispositions dans notre charte nationale, il se trouvera toujours quelqu'un pour dire que la base constitutionnelle fait défaut. C'est donc cette base qu'il s'agit de créer en acceptant l'initiative «contre l'abus de secret bancaire et la puissance des banques», et en recommandant l'acceptation au peuple et aux cantons.

**Weber Leo:** Die Initiative verlangt eine neue Verfassungsbestimmung über das Bankwesen. So abwegig, wie diese Forderung in diesem Saale bis jetzt meistens dargestellt worden ist, scheint sie mir nicht, denn durch eine Verfassungsbestimmung sind heute lediglich die konjunkturpolitischen Massnahmen eindeutig abgedeckt. Der Hauptartikel von Artikel 31quater, der lapidar bestimmt, der Bund könne Bestimmungen über das Bankwesen aufstellen, lässt ganz sicher gewerbepolizeiliche Massnahmen zu, die auch soziale Gesichtspunkte vertragen. In der übrigen rechtlichen Bedeutung ist er aber umstritten und stellt einen schwankenden Boden für andere Massnahmen dar. Die Weisungen der Bankenkommission, die in den letzten Jahren sehr zahlreich erlassen worden sind, visieren ganz sicher nicht bloss den Schutz der Bankkunden an, sondern sie besitzen eine Steuerungsfunktion für die Tätigkeit der Banken, insbesondere auf internationalem Gebiet. Sie gehen damit weit über das Gewerbepolizeiliche hinaus. Es ist zuzugeben, dass die Banken Schlüsselpositionen in unserer Volkswirtschaft besitzen, so dass gewisse Leitplanken sich aufdrängen, so schiene es mir an sich am Platz, dass diese Grundsätze in einer Verfassungsbestimmung enthalten wären.

Nun hat – leider, möchte ich sagen – die Bankeninitiative der SP diese Chance verpasst. Sie hat sie deshalb verpasst, weil sie nicht bei echten Fragestellungen stehen geblieben ist, sondern weil ihre Hauptstossrichtung ideologischer Natur ist und ihre Ausdrucksweise ausdrücklich auf Klassenkampf hinweist. Ich möchte hier nicht die Frage des Bankgeheimnisses noch einmal aufgreifen. Ich möchte auch nicht sprechen über die zwei Arten von Steuerpflichtigen, die meines Wissens erstmals in einer Verfassung eines zivilisierten Staates statuiert werden, nämlich die Pharisäer oder die bösen Selbständigerwerbenden auf der einen Seite und die Zöllner oder die lieben Unselbständigerwerbenden auf der anderen Seite. Man kann natürlich solche Darstellungen nicht einfach abstützen auf einen Bericht des Bundesrates vom Jahre 1962, wie das Herr Hubacher getan hat, denn in der Zwischenzeit sind bekanntlich die Instrumente für die Erfassung der Selbständigerwerbenden in einer Art und Weise verstärkt worden, dass sie einem Korsett gleichkommen.

Wichtiger scheint mir an sich in dieser Richtung zu sein, dass die Initiative eine sogenannte gläserne Bilanz verlangt; die voll durchsichtig zur Darstellung bringt, was die Banken tun. Hernach folgt aufgrund dieser Bilanzen eine jährliche politische Kontrolle hier in diesem Parlament. Das ist zwar nicht Verstaatlichung, aber das ist ein Schleichweg zur Verstaatlichung; im mindesten Falle werden die Verantwortlichkeiten in einer Weise verwischt, die wir nicht hinnehmen können.

Eine völlige Enthüllung der geistigen Herkunft der Initiative bringt dann eigentlich der Titel, der im Grunde genommen den Missbrauch eines Institutes als Aufhänger enthält und damit den Eindruck zu erwecken versucht, als ob die Missbräuche nun die Hauptsache in unserem Bankwesen und an der Tagesordnung seien.

Herr Hubacher hat da einige Dinge zitiert, die nicht in Ordnung sind, hat Zeitungsausschnitte vorgelesen, einiges aus der Schweiz, einiges aus dem Ausland, hat das gemischt und damit dann das Rezept gegen die bösen Banken gemacht. Ich glaube einfach, so darf man es nicht machen. Es gibt positive Leistungen unseres Bankwesens, gerade in der heutigen kritischen Zeit, Leistungen für unsere Volkswirtschaft und auch für viele Unselbständigerwerbende.

Ich muss diese Initiative aus diesen Gründen ablehnen, denn im Vordergrund steht nicht die sachliche Auseinandersetzung, sondern eine Veränderung unserer Gesellschaftsordnung. Die Verunsicherung unserer Bürger mit Schlagworten, die Verteufelung unseres Bankensystems wird allerdings bei uns nüchternen Schweizern wahrscheinlich keine grosse Chance auf Zustimmung haben. Das scheinen die Initianten in der Zwischenzeit selbst eingesehen zu haben.

**M. Ziegler-Genève:** MM. Morel et Hubacher ont excellemment vu la genèse de cette initiative et défini la position socialiste. Personnellement, j'interviens sur un seul point qui me semble capital et qui est au centre de tout notre combat, il s'agit des capitaux en fuite provenant essentiellement des pays du tiers monde.

Je ferai une remarque préliminaire. Au cours des dernières années, plusieurs socialistes se sont engagés publiquement pour la défense de cette initiative, j'ai été parmi eux. J'ai été traité de tous les noms, souvent par la presse bourgeoise, et on m'a accusé d'inventer des chiffres, de fournir des informations erronées. C'est pour cela que, ce matin, pour le *Bulletin officiel*, je veux donner des chiffres qui pourront servir de base dans les débats futurs.

Je le fais avec grand plaisir parce que, à la tribune du public, se trouvent des directeurs du Crédit Suisse. Je salue M. Halbheer qui vient prendre des notes. Il apprendra quelque chose et il verra quels sont les chiffres qui concernent aussi sa banque quand il s'agit de recel, de pillage d'économies étrangères, de banditisme bancaire.

Ce n'est pas moi Jean Ziegler ou un autre socialiste qui avons inventé le problème. Ce n'est pas le Parti socialiste suisse qui a inventé le pillage du tiers monde, la fuite des capitaux, les réseaux de convoyeurs. C'est un problème réel que nous, socialistes, avons mis en lumière, que nous proposons à votre réflexion et auquel nous apportons une solution.

Voici, pour le *Bulletin officiel*, les chiffres parus dans les statistiques de la Banque Nationale, en date du 31 décembre 1981: Comptes étrangers en Suisse, 169 milliards; comptes fiduciaires appartenant à des étrangers, 135 milliards, soit au total 304 milliards de francs. A cela il faut ajouter, selon M. Müller, directeur de la Commission fédérale des banques, 500 milliards. En tout, au 31 décembre 1981, 804 milliards de fonds étrangers en Suisse, d'après la Banque Nationale.

Du tiers monde proviennent avec certitude, statistiquement, 30 milliards. Le tiers monde n'est pas producteur de pétrole, Monsieur de Capitani, il faut faire attention, parce que vous entretenez la confusion; le tiers monde, le groupe de Lima, les 77 ne sont pas producteurs de pétrole.

Ensuite l'argent qui transite par le Luxembourg, le Liechtenstein, les Bermudes et Singapour: 60 milliards. Cela c'est l'argent sale. On ne peut pas indiquer la somme exacte du capital en fuite, mais on peut dire avec certitude qu'une quelconque banque centrale étrangère ou société multinationale qui veut placer ses réserves en francs suisses passe par le Liechtenstein, par les Caraïbes, par Singapour. Il est absolument certain que nous pouvons isoler le noyau du capital en fuite qui est recelé en Suisse, 60 milliards et 30 milliards avec certitude. Combien y en a-t-il sur la somme de quelque 800 milliards que j'ai citée? Eh bien, c'est une affaire d'estimation. Léon Bloy a dit: «L'argent est le sang des pauvres.» Cela est vrai d'une façon tout à fait particulière en ce qui concerne le tiers monde.

Je ferai une deuxième série de remarques. Quarante mille personnes meurent de faim tous les jours, vous le savez tous, vous l'avez refoulé comme moi dans votre subconscient, pourtant c'est un fait. Je n'accuse pas les grandes banques helvétiques, Monsieur Halbheer, soyez tout à fait tranquille, je ne les accuse pas. Elles exercent leur métier et leur métier est de faire du profit, le maximum de profit à n'importe quel prix et elles le font excellemment, avec une grande efficacité. Les bénéfices nets de l'année dernière des trois grandes banques suisses – il y en a 4000 – se montent à 1,1 milliard. Nous avons en Suisse un produit national brut d'environ 200 milliards de francs. Eh bien! la somme du bilan de ces trois empires multinationaux est supérieure à tout le produit national brut.

M. Morel a dit avec justesse: «Si vous voulez combattre la fraude fiscale, il faut aller chercher les voleurs là où ils sont.» Il ne faut pas faire preuve d'hypocrisie. Je dis la même chose en ce qui concerne le pillage du tiers monde,

la saignée que nous infligeons aux peuples les plus pauvres.

Nous ne sommes pas des banquiers, nous ne sommes pas liés à la loi marxiste de la maximalisation du profit qui gouverne le monde des affaires dans tous les pays, pas seulement en Suisse, mais aussi en Union Soviétique; les banquiers soviétiques ne sont donc pas meilleures que les nôtres. Comme représentants du peuple, nous devons mettre fin à ce pillage du tiers monde, au recel légal de l'argent sale dans notre pays.

Je dirai, en terminant, qu'il faut réfléchir un instant aux données historiques. Personne dans notre pays, ni du temps de l'Empereur d'Autriche ni du temps des baillis ni du temps des grandes personnalités qui ont dominé le Parlement, comme Escher de Zurich, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, personne n'a eu une puissance comparable à celle de quelques grandes banques aujourd'hui dans notre pays. Cette puissance est très dangereuse pour notre démocratie, parce qu'elle la paralyse. Bien sûr, il faudrait nationaliser le crédit, nationaliser les banques. Nous n'en sommes pas là. Cette initiative est timide, elle est un premier pas, elle n'a strictement rien de révolutionnaire. Elle demande simplement l'instauration de l'entraide judiciaire internationale, c'est-à-dire la collaboration entre les magistrats, les enquêteurs des pays démocratiques, elle veut la réciprocité, la complémentarité et le respect mutuel des économies nationales, essentiellement en Europe, mais aussi entre l'Europe industrielle et le tiers monde.

A quelque parti, à quelque église, à quelque famille idéologique que vous apparteniez, vous ne pouvez pas vouloir que le monde continue tel qu'il est, vous ne pouvez pas vouloir la misère, la faim, le désespoir, le chômage dans les pays du tiers monde où les dirigeants, au lieu d'investir, de créer des hôpitaux et des routes, envoient leur argent en Suisse sur des comptes privés, avec la complicité de la législation fédérale actuelle et de nos banquiers terriblement efficaces. Je vous demande d'accepter cette initiative.

**M. Tochon:** Après l'intervention de mon collègue genevois ma question n'est pas aujourd'hui de savoir si je suis ou si je ne suis pas, comme disait Shakespeare, mais de savoir si je suis un Suisse coupable ou non de tolérer dans mon pays une place financière, des banques qui ne sont que des méchants, que des vilains, que des profiteurs, que des fraudeurs et que sais-je encore!

Voyez déjà le titre de l'initiative, quoi qu'en dise M. Morel, j'ai sous les yeux le texte publié par la chancellerie. L'initiative dit bien «contre l'abus du secret bancaire et la puissance des banques». Vous avez entendu certains orateurs s'élever ici contre cette superpuissance économique, contre ces spéculateurs effrénés, contre ces responsables de tous nos maux. Vous avez peut-être entendu également des radios et des télévisions étrangères qui ont diffusé des accusations de notre collègue député genevois, national et international contre les puissances bancaires, le néo-colonialisme, la bourgeoisie, bref toute la panoplie des invectives habituelles qui, disons-le en passant, ne semblent pas avoir particulièrement amené de l'eau au moulin des initiateurs et dont se serait certainement bien passé son propre parti.

Il est en effet trop facile de critiquer chez les autres les institutions de son pays, quand on profite de tous ses avantages, y compris d'ailleurs d'y déposer, comme les autres, ses épargnes si modestes soient elles. Car, et c'est là notre étonnement, notre place financière n'est que pourriture, que combines, que business et autres définitions agréables alors que le simple citoyen constate que, chez nous, cela va un peu moins mal qu'ailleurs et pourquoi donc en rougirions-nous? Seulement voilà, pour certains, cela va trop bien, surtout lorsqu'on se déclare sur les ondes un révolutionnaire et qu'on ne souhaite qu'une seule chose: la crise, le chaos, en un mot la fin de nos institutions démocratiques.

Nous exagérons? L'on prétend que nos banques peuvent agir comme elles le veulent, qu'elles jouissent d'une liberté

d'action complète, qu'il n'existe dans ce domaine aucun garde-fou, aucune législation. Reprenons et citons encore, comme plusieurs orateurs l'on fait, les lois et règlements existants auxquels sont soumises les banques.

Il y a tout d'abord l'article constitutionnel 31<sup>quatrième</sup>, qui donne à la Confédération le droit de légiférer sur les banques, d'où la fameuse «loi sur les banques» actuellement en révision, par laquelle il est parfaitement possible de répondre aux préoccupations exprimées par les auteurs de l'initiative dans la mesure où elles paraissent justifiées. Souhaitons d'ailleurs que cette révision soit quelque peu accélérée. D'où d'ailleurs la décision du Conseil fédéral de ne pas présenter de contre-projet. Dans cette loi peuvent être parfaitement réglées la question de la pratique de l'information, celle de la protection des épargnants, celle de l'enchevêtrement économique des banques, questions soulevées plus ou moins judicieusement par les promoteurs de l'initiative. La Suisse dispose déjà d'une loi moderne en matière d'entraide judiciaire, qui prévoit une extension de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. La Suisse a également signé toute une série d'accords internationaux permettant de mieux résoudre le problème de la fuite des capitaux et de la fraude fiscale. Il y a aussi la Convention sur le devoir de diligence passée entre les banques et concernant l'acceptation de fonds et la manière de traiter le secret bancaire, d'où un meilleur contrôle de la clientèle et de la provenance des fonds.

Au sujet du secret bancaire, il existe aujourd'hui déjà pour les banques l'obligation de renseigner les autorités dans la procédure pénale, dans la procédure civile mais aussi dans la procédure d'exécution forcée et la loi sur les banques pourra encore mieux affiner les rapports entre le secret bancaire et les fraudes fiscales. N'oublions pas non plus la législation sur le petit crédit, qui assure une protection plus efficace du citoyen.

Après avoir relevé rapidement quelques-unes des législations existantes, que semblent vouloir ignorer les auteurs de l'initiative et qui portent déjà une atteinte importante à la liberté de notre économie de marché, j'en arrive à quelques points inquiétants de l'initiative.

Il y a tout d'abord l'assouplissement du secret bancaire, qui n'a rien à faire dans un article constitutionnel. La possibilité pour le fisc de demander directement auprès des banques tous renseignements souhaités sur les affaires bancaires de leurs clients constitue une ingérence indiscutable dans la sphère privée des citoyens. Cela semble d'autant plus étonnant que l'on parle beaucoup de nos jours de dispositions légales sur la protection des données afin de protéger la sphère privée de l'individu.

Deuxièmement, si nous ne pouvons qu'appuyer une lutte efficace contre la fraude fiscale, nous ne pouvons absolument pas soutenir la création de deux catégories de contribuables: ceux qui peuvent produire des attestations de salaires et pour lesquels l'obligation de renseigner «doit» cesser, et ceux qui n'ont pas d'attestations de salaire et pour lesquels l'obligation de renseigner «pourrait» cesser. Enfin, rappelons que, dans de nombreux pays aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest, le secret bancaire a tendance à être renforcé.

Donc, en conclusion, nous sommes bien obligés de reconnaître que la législation actuellement existante permet d'éliminer et de prévenir tous les abus possibles. D'ailleurs les abus ne sont pas la panacée des milieux bancaires exclusivement. Partout il y a des brebis galeuses. C'est pourquoi nous estimons que cette initiative, a un caractère idéologique dangereux, pour appeler un chat un chat. En l'acceptant, nous franchissons un grand pas vers l'étatisation, voire la nationalisation des banques. Est-ce cela que souhaite le peuple suisse, et je pense aussi bien aux petits qu'aux gros épargnants?

C'est pourquoi nous vous recommandons de rejeter cette initiative sans contre-projet puisque la législation actuelle est largement suffisante et que nous ne pouvons pas nous permettre de détruire une place forte de notre économie, qui, ne l'oublions pas, rapporte plusieurs milliards de francs

d'impôts par année à l'Etat et assure près de 100 000 emplois dans notre pays.

**Cotti:** Nessuna conquista democratica, sociale, economica dell'umanità come l'uguaglianza, la libertà o il benessere è totale e assicurata. Essa è sempre parziale e minacciata. Ogni terra promessa quando si svela, quando è conquistata e faticosamente raggiunta, è in un qualche modo sempre deludente. Voglio dire che il sistema bancario, che il mondo intero ci invidia e ci insidia, da vicino appare con i suoi umani limiti e come oggetto sicuramente perfettibile. Quando poi emergono fatti eccezionali, oggettivamente gravi, è facile cadere in un errore di valutazione, in un abbaglio generalizzante, cedere alla tentazione di rinnovare tutto e in fretta, di far capo, insomma, alla chirurgia, quando basterebbe una aspirina o una camomilla. Non basta un caso Texon per mettere in crisi un sistema bancario sano, serio e collaudato. Il risparmiatore, meglio il cittadino-risparmiatore, che da noi non attende indirizzi in questo campo, ha già fatto le sue scelte, ha già confermato la fiducia anche a quegli istituti che hanno sofferto incidenti di percorso. Basta, per convincersene, dare un'occhiata ai bilanci di questi istituti. I risparmiatori non vi hanno tolto nulla, hanno creduto e continuano a credere nella capacità di autocontrollo e di autocorrezione del sistema bancario stesso. Una frana sul fianco di un massiccio montagnoso non è che un graffio, quando sui suoi pendii prospera una vegetazione ubertosa. Lasciamo stare quindi quei pochi casi che non sono da ascrivere a un sistema lacunoso, anche perché altrove in sistemi di tipo statale si sono verificati dissesti e giunti di questo tipo. Per quel che ci interessa sono questi casi che, semmai, hanno dimostrato che il sistema è reattivo. Penso al «gentlemen agreement» sulla diligenza, all'aumentata collaborazione con la Commissione delle banche, alla collaborazione con la Confederazione, all'atto dell'adozione della convenzione sull'assistenza penale internazionale. – On. Robbiani, questa convenzione, non ammette il segreto bancario quando ci si trovi di fronte a delitti o a crimini comuni. Quell'elenco di ricatti, di sequestri di persona, di truffe, di appropriazioni indebite, di commerci di droga, che lei ci ha propinato, non è al riparo del segreto bancario, è anche per questo che l'autorità penale può intervenire ed anche per questo che se ne parla.

Ancora disponibilità del sistema bancario nell'aggiornare gli strumenti di controllo interni a ciascuna banca. L'iniziativa vuole limitare il segreto bancario, aumentare la pubblicità dei bilanci, contenere il potere bancario. Ma questo potere è pericoloso solo quando se ne abusa. Non capisco l'on. Ziegler che, se vuol diminuire o togliere il potere alle nostre banche, non fa altro che scacciare questo potere al di fuori della nostra area di controllo, in altri paesi. Sono questi interventi, troppe cose in una sola botta, il complesso di questi interventi inciderebbe pericolosamente sul sistema trainante dell'economia. Seguissimo l'iniziativa correremmo gravi rischi, già sin d'ora facilmente riconoscibili. Non dimentichiamo quel che il sistema bancario dà:

- entrate fiscali nell'ordine di 10 milioni di franchi al giorno,
- tassi d'interessi ipotecari di sconto più bassi di tutti i paesi industrializzati,
- lavoro a 90 mila persone.

Concludo, occorre essere razionali, concreti, seguire esattamente le coordinate di tipo economico del paese reale, anziché cedere alla tentazione della «politique d'abord». L'iniziativa, per questi ragionamenti, va respinta, perché contraria agli interessi dello stato, perché contraria agli interessi dei cittadini.

**Blocher:** Zunächst möchte ich den Initianten und der sozialdemokratischen Partei danken, dass sie nicht daran denken, die Initiative zurückzuziehen. Auch dem Bundesrat bin ich ausserordentlich dankbar, dass er keinen Gegenvorschlag ausgearbeitet hat, der einen solchen Rückzug erleichtert hätte. Ich bin froh, dass kein Rückzug erfolgt, weil ich der Meinung bin, dass die Bank- und Werkplatz-

frage in der Schweiz in den letzten Jahren hochstilisiert und zu einem Politikum ersten Ranges gemacht worden ist. Darum ist es richtig, dass der Entscheid politisch gefällt wird. Wir müssen dem Schweizervolk Gelegenheit geben, sich darüber auszusprechen, wie es zu unserem Bankwesen, dem Werk- und Finanzplatz und zur schweizerischen Wirtschaftsordnung steht. Dieses Plebiszit wird die Bankeninitiative ermöglichen. Darum sind wir froh, wenn diese Abstimmung stattfindet.

Herr Ziegler hat sich mehrfach als der geistige Vater dieser Initiative ausgegeben. Damit ist das Urteil eigentlich schon gefällt, denn was kann aus diesem Geiste schon Gutes kommen? Herr Ziegler war nicht müssig, im Ausland – in Frankreich, Spanien, Deutschland und Italien – zu verkünden, welch unmögliche Kerle wir Schweizer seien, welche unmögliche gesetzliche Ordnung und welch unmöglichen Staat wir hätten; wir würden von einer kleinen Clique regiert (das waren seine Ausdrücke); damit hat er zweifellos dem Ansehen unseres Landes Schaden zugefügt.

Er hat auch ein Echo gefunden. Wen wundert es? Alle ausländischen Finanzplätze sind froh, einen Schweizer zu finden, der das Vertrauen in das schweizerische Bankwesen vermindert, damit andere Bankplätze daneben besser bestehen können. Zieglers Stimme wurde in das Konkurrenzsystem eingespannt.

Herr Hubacher, Sie haben sehr beleidigt reagiert auf Herrn Hösli, weil er sagte, die Initiative schade den Banken und gefährde damit Arbeitsplätze. Die Arbeitsplatzgefährdung bezeichnen Sie als eine übliche demagogische Verleumdung, die nur unter dem Schutz der Immunität unter der Bundeskuppel gemacht werden könne. Herr Hubacher, das ist doch nicht so abwegig: Diese Bankeninitiative schränkt die Konkurrenzfähigkeit ein, sie schadet dem Bankplatz Schweiz, sie schadet dem Vertrauen in die Banken und damit eindeutig auch dem Arbeitsplatzangebot in diesen Bereichen. Das trifft für alle Massnahmen zu, die die Wirtschaft schädigen; das hat immer Rückwirkungen auf die Arbeitsplatzfrage. Darum muss diese Behauptung stehen bleiben. Ob Sie das wollen oder nicht, wissen wir nicht, aber – Herr Hubacher – Sie nehmen es mindestens in Kauf, und das muss hier gesagt werden.

Wie ist es eigentlich mit dem Bankgeheimnis? Diese Initiative läuft gerade in gegenteiliger Richtung der Entwicklung der ausländischen Bankplätze. Ausländische Banken werden mit einem besseren Bankgeheimnis ausgestattet. Ich zitiere nur aus dem sozialdemokratisch geführten Österreich. Was sagt der frühere sozialdemokratische Finanzminister Androsch? Heute ist er Vorsitzender in Österreichs grösster Bank. In einem Interview hat er erklärt, dass das Bankgeheimnis in Österreich in der Praxis gut abgesichert sei. «1979» – erklärte er wörtlich – «gesetzlich verankert als zusätzliche vertrauensbildende Massnahme gegenüber dem Sparer.» Weiter erklärte er: «Wir wollten das Vertrauen des Sparers gewinnen. Geldeinlagen sind etwas sehr Intimes; auf dieses Bedürfnis nach Anonymität nehmen wir Rücksicht, und deshalb haben wir eine hohe Sparquote.» – Das ist nicht ein schweizerischer Bankier, der das sagt, sondern der frühere sozialdemokratische Finanzminister. Er sagte weiter, der kleine Defraudant könne vielleicht Geld hinterziehen, aber sie hätten keine Probleme mit Mafia-Geldern – das ist seine Behauptung –, der Staat erhebe auch keine Quellensteuer, dies im Gegensatz zur Schweiz.

Zum Schluss zitiere ich noch Herrn Bundeskanzler Kreisky, der sich im Januar an einer Veranstaltung vor Betriebsräten im Arbeiterkammersaal von Leoben wie folgt äusserte (ich zitiere aus einem Bericht): «Mit Lächeln vermerkt Kreisky auch, das Bankgeheimnis sei in Österreich ohnehin besser als in der Schweiz, was ihm von schweizerischen Sozialdemokraten, die auf Lockerung desselben drängen, bei Gelegenheit wohl als «Sünde wider den Geist» vorgeworfen worden sei.»

Das sind die Bestrebungen dieser Staaten, das Bankgeheimnis zu schützen, und wir sollten nun nicht das Gegenteil tun. Die Bankeninitiative läuft aber in gegenteiliger Richtung. Herr Ziegler hat ja sogar erklärt, man sollte die Ban-

ken verstaatlichen; aber soweit könne man – er meint wohl: politisch – nicht gehen.

Ich bitte Sie, diese Initiative abzulehnen und dafür zu sorgen, dass auch im Volk dieser Entscheid zugunsten unserer Wirtschaftsordnung fällt.

**M. Barchi:** Je tiens avant tout à dénoncer les abus que l'on commet en citant certaines affirmations de M. Paolo Bernasconi, procureur de la République, lors du procès de Chiasso.

M. Bernasconi n'a pas condamné le système bancaire en soi, il a proposé la condamnation de criminels qui avaient commis des actes délictueux. A Chiasso, il n'y a pas eu de scandale, ni tessinois ni du Crédit suisse ni du système bancaire. Simplement, des actes criminels ont été justement réprimés.

En tirer la conséquence, comme M. Robbiani et d'autres orateurs aussi, que la «bonitas» du système bancaire suisse serait en cause, est absolument faux. Récemment, à Turin, l'adjoint au maire socialiste de la commune a été mis en geôle pour un cas de corruption, ainsi que cinq municipaux socialistes de cette ville. On a connu en Allemagne, le scandale de la Hessische Landesbank, une banque socialiste. Jamais je n'oserai prétendre, par voie de conséquence, que le système socialiste est en cause, du fait que ces actes criminels émanent de personnes qui, par hasard, appartiennent au parti socialiste.

En ce qui concerne les exemples cités par M. Robbiani, je me déclare parfaitement d'accord avec son appréciation: je constate toutefois que l'initiative est inutile. Ce sont en effet tous des exemples qui ont trait à l'«organized crime», au «crime organisé». Lorsqu'un pays étranger est en mesure de fournir la preuve que ce sont des actes criminels qui sont en cause, la législation actuelle en la matière est suffisante: il n'y a pas de garantie du secret bancaire. Ainsi, récemment dans le cadre de l'affaire Calvi. M. Carboni – pour ne citer qu'un nom – a été extradé en Italie. Cependant, il faut prendre garde au fait que, dans plusieurs cas, le pays étranger – notamment ici l'Italie – n'est pas en mesure de livrer la documentation requise. En effet, en ce qui concerne l'Italie, des pressions se font sentir dans tous les partis politiques, aussi bien au sein de la Rome démocrate-chrétienne que du parti communiste. Telle est la raison pour laquelle il arrive souvent que l'Italie présente des demandes d'extradition et que la Suisse n'a pas la possibilité d'extraire les criminels réclamés. Mais prétendre, comme M. Robbiani, qu'en pareil cas, les banques seraient des «fiancheggiatori», c'est-à-dire des complices, c'est vraiment aller trop loin.

Pour tirer la morale de ce qui précède, je dirai qu'il n'est pas nécessaire du tout que les banques revêtent la bure du pénitent pour couvrir les insuffisances législatives, voire même la malhonnêteté des autres.

A propos de la location des compartiments de coffres-forts, M. Robbiani a affirmé que l'on devrait livrer aux gouvernements étrangers les noms des titulaires de coffres-forts dans les banques. Je rappelle notamment à M. Robbiani que, fort heureusement, nous vivons dans un Etat de droit. Je lui rappelle aussi que le secret bancaire suisse trouve son origine dans la persécution des juifs par les nazis. Il existe maintenant une Convention de diligence entre les banques qui, elle, endigue et empêche l'afflux illégal de fonds, dans une atmosphère de collaboration et de confiance, ce qui est important. Mais si nos autorités devaient décider de livrer simplement aux gouvernements étrangers les noms des titulaires des coffres-forts et des comptes, vous rendez-vous compte des conséquences que cela entraînerait? De deux choses l'une: ou bien l'on ne fait aucune discrimination et l'on se trouve alors soumis à des pressions épouvantables de la part de tous les Etats étrangers, ou bien l'on fait des discriminations: on livre les noms réclamés à un pays, à un autre pays, on ne les livre pas. Cela nous obligerait à porter un jugement politique sur un régime étranger et sur une législation étrangère. Or, cela

est impossible, ce serait contraire à nos principes élémentaires en matière de politique étrangère.

Pour ces raisons notamment, je vous recommande de repousser l'initiative populaire «contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques».

**Hubacher:** Ein Wort zu Herrn Blocher, der es natürlich nicht unterlassen konnte, auf seine bekannte Art Kleinholz machen zu wollen. Nach ihm wäre offenbar eine Volksinitiative überhaupt nicht statthaft. Ich weiss nicht, ob Herr Blocher – er müsste das sagen – hier als Verwaltungsrat der Schweizerischen Bankgesellschaft oder als Parlamentarier geredet hat; jedenfalls hat er es nicht als Unternehmer getan. Als Unternehmer kann er uns keine Vorwürfe machen, wir würden mit einer Initiative Arbeitsplätze gefährden, denn er hat ja als Unternehmer – es liegt noch nicht so lange zurück – Entlassungen vornehmen müssen – wohl auch nicht ohne Schuld der Sozialdemokraten, wie ich Herrn Blocher einschätze!

Man kann eine solche Initiative selbstverständlich – und das ist jetzt, glaube ich, auch geschehen – unterschiedlich beurteilen, und es gehört zu einer Demokratie, dass man eine Initiative, wie wir sie jetzt lanciert haben, gemäss Verfassung lancieren kann. Aber ich finde es unter jeder Kritik und akzeptiere das im Namen der sozialdemokratischen Fraktion überhaupt nicht, wenn ein Herr Blocher so salopp, so leichtsinnig hier vorne erklären kann, diese Initiative schade. Geschadet hat, Herr Blocher, kaum die Initiative, denn wir haben die Affären nicht erfunden. Chiasso ist keine Erfindung der sozialdemokratischen Partei und, Herr Kollega Barchi, auch keine Affäre von ein paar Kriminellen. In Chiasso hat beim Aufwiegen dieses Skandals die Filiale der Kreditanstalt 300 Bankbeamte beschäftigt. Drei wären wahrscheinlich für das Lokalgeschäft Chiasso genügend gewesen. Die übrigen 297 waren für einen gewissen Schlepperservice, Kapitalfluchtservice eingestellt worden, und man kann kaum behaupten, die Generaldirektion in Zürich habe nicht gewusst, dass Chiasso die zweitgrösste SKA-Filiale der Schweiz war. Man kann uns nichts anlasten, wenn wir glauben, Missbräuche festgestellt zu haben, die – ausser Herr Blocher und einige andere aus der SVP, die es sich sehr einfach gemacht haben – niemand bestritten hat. Gerade letzte Woche, ich wiederhole, Herr Blocher, ist eine Delegation aus Washington zurückgekehrt, um wieder solche Affären von zwei Grossbanken auszubügeln, damit sie nicht unter Strafklage der amerikanischen Gerichtsbehörden gelangen. Wenn wir glauben, wir hätten Vorschläge vorzulegen, um die Missbräuche im Interesse des Landes, im Interesse dieses Finanzplatzes, im Interesse auch der Banken und im Interesse der Beschäftigten zu bekämpfen, dann nehmen wir diese schnodrige Abqualifizierung eines Herrn Blocher, der im eigenen Geschäft offenbar Schwierigkeiten zu haben scheint, nicht einfach hin, auch nicht, wenn Sie glauben, Sie könnten die alte «Ziegler-Platte» hier auch wieder auf diese Art laufen lassen; auch Herr Jean Ziegler hat nicht erfunden, was in seinen Büchern geschrieben steht. Die Banken haben ihm laufend die Illustrationen für seine Behauptungen geliefert, und wir sind der Meinung, dass sich die Schweiz solches auf die Dauer nicht leisten kann, ohne dass wir die Banken deshalb generell verteufeln. Wer hat denn das getan von uns Sozialdemokraten? Sie mögen uns volkswirtschaftlich wenig Vernunft zutrauen, aber so viel haben wir schon in der Primarschule gelernt: dass die Banken eine wichtige Funktion haben. Sie haben indessen nicht ein Staat im Staat zu sein, und sie haben nicht das Recht, eigene Gesetze quasi privatim zu erlassen. Ihre Art, Herr Blocher, wie immer man diese Bankeninitiative beurteilt, das einfach als landesschädigend darzustellen, ist unqualifizierbar. Wir weisen das in aller Form zurück.

**M. Robbiani:** Una puntualizzazione all'attenzione del collega Barchi che mi ha dedicato un'ampia citazione. Prima di tutto il Procuratore pubblico sottocenerino Paolo Bernasconi, per il suo impegno nel moralizzare la piazza finanziaria ticinese, ha arrischiato la non elezione. Secondo, far

passare il caso del Credito Svizzero di Chiasso come un incidente di percorso, un caso isolato, non corrisponde a ciò che disse il 22 giugno 1977, a questa tribuna, l'allora ministro delle finanze, che non si chiamava Ritschard, ma Chevallaz, e che promise sette interventi di tipo politico e non solo giudiziari. Tra questi sette interventi c'era anche l'impegno di rivedere il segreto bancario. Del resto, è l'on. Chevallaz che ha detto: «L'attività bancaire est devenue, en quelque sorte, un service public, et la grande importance qu'elle revêt justifie la nécessité d'un contrôle.» Ciò che costituisce l'obiettivo dell'iniziativa.

**M. Dupont**, rapporteur: MM. Morel, Loetscher, Robbiani, en particulier, ont soulevé une question qui me paraît importante, celle de la valeur de la convention de diligence.

Je me permets de citer un très court passage de l'appréciation qu'en fait le groupe d'étude mandaté pour la révision de la loi fédérale sur les banques: «L'actuelle convention comporte, dans l'ensemble, des exigences rigoureuses quant au devoir de diligence des banques. Elle va plus loin que les prescriptions étrangères, puisqu'elle oblige la banque à vérifier, non seulement l'identité du client qui s'adresse à elle, mais encore celle du titulaire réel du compte. Elle évite ainsi que le contrôle d'identité ne soit rendu illusoire par le recours à un homme de paille. Les autres pays n'interdisent pas non plus l'assistance active en matière de fuite des capitaux. Une telle mesure serait d'ailleurs discutable en Suisse, étant donné qu'elle irait à l'encontre de l'idée que nous nous faisons traditionnellement de la liberté des mouvements internationaux de capitaux, et qu'elle nous amènerait à donner, dans ce domaine, notre soutien à des prescriptions étrangères de nature restrictive.»

Mais le plus important est: «La convention s'est révélée efficace et a donné des résultats satisfaisants. De par l'autorité de ses membres comme de par les sanctions qu'elle est en droit d'infliger, la commission arbitrale jouit d'un poids appréciable et exerce sur les banques une influence que n'aurait guère une autorité ordinaire de poursuite pénale. Les sanctions qui frappent les banques elles-mêmes en tant que parties contractantes sont sévères; elles peuvent comporter des amendes s'élevant jusqu'à 10 millions de francs. Une infraction pénale ne pourrait guère entraîner une peine aussi élevée. Mais surtout, en vertu du principe de la personnalité propre au droit pénal, il serait impossible de punir une banque comme telle. Selon la loi, la poursuite pénale devrait toujours porter sur des personnes physiques, c'est-à-dire sur des employés de banque, de sorte que les établissements eux-mêmes et, sans doute, leurs conseils d'administration et leurs directions ne pourraient pas être poursuivis.»

En ce qui concerne mon attitude lors du premier vote, en 1976, sur la levée partielle du secret bancaire – je n'ai rien oublié, Monsieur Morel – mais, depuis ce moment-là, il s'est passé beaucoup de temps et un certain nombre de mesures ont été prises, notamment la loi sur l'entraide internationale en matière pénale, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1983, le protocole d'accord signé par la Suisse en 1981, dans le cadre de la convention européenne d'entraide judiciaire, et, enfin, la votation, par le Parlement, de l'arrêté sur l'impôt de défense nationale qui introduit toute une série de mesures contre la fraude fiscale.

Je pense donc, lors de mon vote de 1976 – et ce fut probablement le cas pour d'autres parlementaires – avoir voulu, comme je le veux encore maintenant, combattre l'escroquerie fiscale. Ainsi, en réponse à M. Loetscher, je lui dirai que je n'ai pas tracé, dans mon rapport, un tableau idyllique des banques. Nous sommes certainement tous d'accord avec lui pour dire que nous ne voulons pas cacher de l'argent sale, volé à l'extérieur, aider le terrorisme international à dissimuler en Suisse du mauvais argent, pas plus que nous ne voulons faciliter l'escroquerie fiscale. Nous avons pris toute une série de mesures qui, pour l'instant, paraissent efficaces. La mentalité bancaire a changé, elle s'est moralisée, grâce certainement à l'accident de

Chiasso, qui a servi de leçon. Puisque nous parlons de leçon, je crois que nous n'en avons pas à recevoir de la part de l'Italie, de la France, de l'Autriche ou de quelque autre pays qui, souvent, veulent masquer leurs défaillances économiques en mettant la faute sur les banquiers suisses, ou qui veulent, tout simplement, par leurs attaques, diminuer la capacité de notre place financière, pour en prendre le relais.

En outre, j'estime inutile de rouvrir les débats sur l'entraide internationale, bien que ce point ait été longuement soulevé par M. Muheim, étant donné que le Parlement a voté une loi à ce sujet, le 20 mars 1981, et que cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1983.

En réponse à Mme Jaggi, je lui dirai être d'accord avec elle lorsqu'elle relève que l'enchevêtrement et la participation des banques concernent tout particulièrement et plus spécialement les grandes banques; quoique ces dernières ne soient pas seules en Suisse. Mme Jaggi aurait dû citer également les participations non désirées, celles que les banques doivent assumer parce que l'entreprise débitrice ne peut plus faire face à ses obligations; elle aurait dû mentionner aussi d'autres entreprises et fournisseurs dépendant de cette situation et, par là même, la sauvegarde de nombreux emplois.

Enfin, je conseille à M. Jean Ziegler de relire la conclusion de l'article de M. Jacques-Simon Eggly, du 7 février 1979, où l'on peut lire ceci: «En épousant si étroitement l'offensive contre les banques, les organisations tiers-mondistes en utilisant un langage et une argumentation dans le droit fil d'un Jean Ziegler, ces personnes risquent de réduire le débat politique sur le tiers monde à un affrontement entre idéologies politiques internes. Tant pis pour le tiers monde qui a besoin, lui, de notre soutien, de la coordination en Suisse de l'économie, de la banque, de l'Etat et des organisations privées.»

**Oester**, Berichterstatter: Es ist zweifellos das Verdienst der Initianten, Probleme unseres Bankwesens aufgegriffen zu haben und unserem Volk Gelegenheit zu geben, zur geltenden Bankengesetzgebung bzw. zur Initiative, die wesentlich anderes will, Stellung zu nehmen. Zu begrüßen ist auch, dass in den letzten Jahren nicht zuletzt im Gefolge Chiasos und der Initiative innerhalb des schweizerischen Bankwesens ein Überdenken gewisser Tätigkeiten, eine Gewissensforschung stattgefunden hat.

Herr Morel, wenn ich ihn richtig verstanden habe, hat festgestellt, der Bundesrat sei bereit, der SP ein schönes Stück entgegenzukommen im Zusammenhang mit der Neufassung des Bankengesetzes und auf diese Weise Verschiedenes anzuerkennen, was die Initiative bringt. Aber gerade deswegen, Herr Morel, kann man nicht von doppelter Moral sprechen, wenn der Bundesrat und das Parlament keinen Gegenvorschlag zur Initiative vorlegen. Das hat eben – so wie ich es sehe – zwei gute Gründe. Erstens: Die Anliegen können, soweit sie berechtigt sind, ohne Ausnahme auf Gesetzesstufe geregelt werden, und ein Gesetz kann man nicht einer Verfassungsinitiative in der Volksabstimmung entgegenstellen. Zweitens: Solange unser Abstimmungsverfahren nicht geändert wird, ist es zudem geradezu unfair, einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Wenn wir die Initiative ablehnen, dann wollen wir es wenigstens auf einem anständigen Weg tun.

Zum Thema Kapitalflucht, schmutziges Geld, Schädigung von Entwicklungsländern ganz kurz soviel: Alle, auch die Gegner der Initiative, sind für die Bekämpfung von Auswüchsen, von ethisch nicht vertretbaren Geschäftspraktiken. Das gilt auch für die Banken selbst, haben sie doch letztes Jahr die vielzitierte Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern in verbesserter, verschärfter Form für weitere fünf Jahre verlängert, und die Nationalbank hat dazu Hand geboten. Ich gestatte mir, daraus zwei einschlägige Artikel zu zitieren, damit man doch endlich einmal hört, wie es in dieser berühmten Vereinbarung tönt:

Artikel 2 (Titel: «Unzulässige Handlungen»): «Vereinbarungswidrig sind: a. die Eröffnung und Führung von Konten und Depots ohne Feststellung des Berechtigten; b. die Vermietung von Schrankfächern ohne Anwendung der zumutbaren Sorgfalt; c. die aktive Beihilfe zu Kapitalflucht, Steuerhinterziehung und dergleichen.»

Artikel 8 präzisiert unter dem Titel «Kapitalflucht»: «Die Banken verpflichten sich, keine aktive Beihilfe zum Kapitaltransfer aus Ländern zu leisten, deren Gesetzgebung die Anlage von Geldern im Ausland einschränkt.» Dann folgt ein ganzer Katalog von Praktiken, die nicht zulässig sind.

Die Banken haben sich bisher, wie wir in der Kommission gehört haben, im allgemeinen sehr loyal an diesen Ehrenkodex gehalten. Es ist sogar vorgekommen, dass eine Bankleitung ihre Mitarbeiter, die faule «Drehs» gemacht haben, selber bei der Aufsichtsbehörde angezeigt hat, da sie das nicht haben wollte. Die relativ wenigen Sanktionen wegen Übertretungen der Vereinbarung sind von den betroffenen Banken bisher stets anerkannt worden, auch Bussen wurden – in einem Fall eine sehr hohe – bezahlt.

Zur fragwürdigen Zweiteilung der Steuerzahler in ehrliche und unehrliche hat Herr Hubacher den Bundesrat zitiert, und zwar aus einer Motionsantwort von 1962. Gestatten Sie, dass ich den Bundesrat auch zitiere, aber ich zitiere Aussagen von 1982. In seiner Botschaft auf Seite 18 steht wörtlich: «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. (...) Auch eine seriöse Handhabung der Kompetenzen (nämlich durch die Steuerbehörden) könnte willkürliche Ungleichheiten nicht verhindern.» Und noch ein letzter Satz: «Willkürliche Auswirkungen einer im Sinne der Initiative ausgestalteten Auskunftspflicht der Banken wären nicht zu vermeiden.»

Eine letzte, kurze, persönliche Feststellung. Diejenigen Bankiers bzw. Bankleiter, Filialleiter, die ich persönlich kenne, zeichnen sich durchaus nicht durch ein Defizit an Ethik aus. Das wollte ich doch an dieser Tribüne in aller Form festhalten. Das ist für mich auch einer der Gründe, warum ich Ihnen beantrage, der Initiative – obschon sie einige positive, bedenkenswerte Punkte enthält – nicht zuzustimmen und sie dem Volk zur Verwerfung zu unterbreiten.

**Bundesrat Ritschard:** In dieser langen Debatte ist wirklich alles gesagt worden. Ich werde mich sehr kurz fassen.

Ein Redner hat die Gültigkeit der Initiative wegen der Einheit der Materie in Frage gestellt. Dieses Problem ist nicht einmal im Mitberichtsverfahren unter den Departementen vom Justizdepartement aufgeworfen worden, also von dem Departement, das sich mit diesen verfassungsrechtlichen Fragen ganz besonders beschäftigt. Bundesrat und Parlament waren dem Initiativrecht gegenüber immer sehr genös und haben dieses Volksrecht immer sehr ernst genommen. Das soll man auch. Initiativen werden ja nicht einfach unterschrieben. Einer Unterschriftensammlung geht immer auch eine Auseinandersetzung über das Pro und Kontra voraus. Das ist bei dieser Bankeninitiative ganz besonders intensiv geschehen, und ich glaube nicht, dass irgendwo die Gültigkeit dieses Volksbegehrens bestritten worden wäre. Es ist hier gesagt worden, dass diese Initiative berechnete Anliegen enthält. Sie sprengen unser Wirtschaftssystem nicht und bringen auch keine Revolution, wie man das da und dort zu befürchten scheint.

Herr Nationalrat Villiger hat es in der Kommission sehr treffend gesagt: Es ist weder verwerflich noch verwunderlich und ganz sicher – Herr Hösli, das haben Sie gesagt – nicht fahrlässig, dass eine Bankeninitiative überhaupt eingereicht

worden ist. Sie hat eine Diskussion, vielleicht auch eine Selbstbesinnung, ausgelöst, die der Sache nur gut tun kann. Ich teile auch die Auffassung von Herrn Blocher nicht, dass sie uns Schaden zufügen muss.

Die Banken sind weder Institutionen des Teufels noch stehen sie dem Himmel näher als andere, nur weil sie wichtige Aufgaben zu erfüllen haben. Aber allein seit 1975 sind in diesem Rat über 50 Vorstösse zur Bankenfrage eingereicht worden. Schon das müsste zeigen, dass die Banken «politische Gebilde» sind. Sie wissen das auch sehr genau und bestreiten es in keiner Weise. Banken tragen nicht nur eine Verantwortung ihren Kunden gegenüber. Ihre Verantwortung geht viel weiter; was die Banken tun und wie sie es tun, das hat nicht allein mit dem Kunden, das hat – wir haben es jetzt verschiedentlich gehört – auch mit dem Ansehen unseres Landes im Ausland zu tun. Ich hoffe zwar nicht, dass die Schweiz im Ausland nur deshalb einen guten oder schlechten Namen hat, weil es bei uns weltweit tätige Banken gibt. Aber man muss sehen, dass Geld und Kredit heute eine derart wichtige Rolle spielen, dass – vor allem in unserer kleiner gewordenen und wirtschaftlich verflochtenen Welt – die Banken das Bild, das sich das Ausland über uns macht, beeinflussen. Ich will dazu gar nicht alles sagen, was ich mir aufgeschrieben habe, denn Sie haben jetzt Hunger wie ich auch ...

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab. Erstens ist ein Teil ihrer Anliegen bereits erfüllt. Zweitens sind Vorlagen – die Anliegen dieser Initiative behandeln (Bankengesetz und Aktienrecht) – bereit oder stehen im Zuge der Vorberatung. Vor allem lehnt der Bundesrat die Lockerung des Bankheimnisses, wie es die Initiative vorsieht, ab, weil es zu einseitig und übrigens auch nicht wirksam wäre. Es wäre besser, das im Gesetz zu lösen. Wir werden in absehbarer Zeit hier in diesem Räte die Steuerharmonisierung diskutieren, und möglicherweise wird man das, was der Rat 1975 zugunsten einer besseren Kontrolle abgelehnt hat, erneut zur Diskussion stellen.

Jeder weiss, dass es Probleme gibt und vor allem auch gab. Der Bundesrat hat sie, zum Teil schon lange bevor die Initiative eingereicht wurde, aufgegriffen. Ich habe mir von der Bankenkommission eine Aufstellung geben lassen – ich will sie jetzt nicht vorlesen – über alles, was gemacht worden ist. Schon 1975 ist das Bankengesetz einer Teilrevision unterzogen worden: Man hat ihm die Finanzgesellschaften unterstellt. Man hat die Bewilligungsvorschriften für die Banken verschärft. Man hat auch die Zulassung von ausländisch beherrschten Banken verschärft. Man hat den Spareinlegerschutz verbessert, und man hat vor allem die Aufsicht wesentlich ausgeweitet. 1975 ist des weiteren eine Studiengruppe eingesetzt worden, die sich mit der Bankenaufsicht beschäftigt hat. Man hat dann im Anschluss an diesen Bericht, der damals dem Bundesrat abgeliefert worden ist, den Personalbestand erhöht, von fünf auf zwanzig Sachbearbeiter, die sich mit der Bankenaufsicht beschäftigen. Dieses Ausbaurkonzept wurde nach den Vorfällen von Chiasso, die diese Initiative ausgelöst haben, erneut überprüft. Man hat dann vor allem auch die Vorschriften über die Eigenmittel verschärft. Ausserdem hat man der zunehmenden Internationalisierung der Bankentätigkeit grössere Beachtung geschenkt. Man hat vor allem auch die Tochtergesellschaften der Aufsicht unterstellt: zum Beispiel in bezug auf die Eigenmittel, die Risikostreuung und auf die einwandfreie Geschäftsführung. Die Bankenkommission hat ihre Kontakte mit ausländischen Aufsichtsbehörden; sie informiert auch viel mehr als früher. Sie gibt bekannt, wie sie in der Praxis vorgeht, und sie gibt vor allem – indem sie ihre Rundschreiben veröffentlicht – auch bekannt, welche Schwerpunkte sie setzt. Die grundsätzlichen Entscheide der Bankenkommission werden veröffentlicht. Seit 1976 werden ihre Jahresberichte publiziert. Herr Blancpain erwähnt in einem Artikel in der heute mehrmals zitierten «Neuen Zürcher Zeitung» (vom 12./13. März 1983) einen «Wust von Massnahmen und Vorschriften». Dazu kommen noch die Regeln, mit denen sich die Banken ihr Verhalten selbst vorschreiben.

Man kann nicht sagen, das zeige, dass die Initiative einiges bewirkt habe; schon vorher hat sich der Bundesrat mit deren Anliegen beschäftigt. Ob nicht genügt, was schon geregelt worden ist und was noch – mit dem Bankengesetz und mit dem Aktienrecht – zu regeln sein wird, sowie insbesondere die Kernfrage, ob das Bankgeheimnis im Sinne der Initiative gelockert werden soll, wird letztlich das Volk zu entscheiden haben. Dabei will ich es bewenden lassen. Man kann eigentlich nur hoffen – das ist ein Appell –, dass die Auseinandersetzung hier über diese Initiative im Blick auf die Gesamtinteressen unseres Landes geführt wird. Es sollte nicht so sein, dass uns böswillige und vielleicht auch neidische Ausländer dann schliesslich an unseren eigenen Regeln aufhängen können. Es genügt, was heute schon an Dichtung und Wahrheit weltweit über uns – vor allem über unsere Banken – verbreitet wird!

Ich beantrage Ihnen, die Initiative abzulehnen.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Hubacher)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

**Art. 2**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Hubacher)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

**Präsident:** Hier liegt ein Minderheitsantrag vor. Herr Hubacher hat ihn bereits begründet.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	50 Stimmen

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	103 Stimmen
Dagegen	50 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 45*

## **Bankeninitiative**

### **Banques. Initiative populaire.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.055
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.03.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	400-425
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 298

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.