

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Ständerat – Conseil des Etats

**1983**

Sommersession – 17. Tagung der 41. Amtsdauer  
Session d'été – 17<sup>e</sup> session de la 41<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 6. Juni 1983, Nachmittag  
Lundi 6 juin 1983, après-midi  
18.15 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

**Präsident:** Ich begrüsse Sie zur ordentlichen Sommersession der eidgenössischen Räte und danke Ihnen zum voraus für Ihren Beitrag, das reich befrachtete Programm in konzentrierter und seriöser Arbeit bewältigen zu können. Obschon gewichtige Geschäfte wie die Vorlage betreffend die landwirtschaftliche Pacht oder die Parlamentsreform abgesetzt werden mussten, harren umgekehrt emotions-trächtige Geschäfte ihrer Erledigung. Die Behandlung des Umweltschutzgesetzes, zum Beispiel, ist mit der Odyssee der Dioxinfässer aus Seveso als Hintergrund nicht einfacher geworden.

Mit Schreiben vom 31. Mai hat mich Herr Bundesrat Ritschard davon in Kenntnis gesetzt, dass er sich am 1. Juni wegen eines akuten Leidens in Spitalbehandlung begeben müsse und vor dem 15. Juni die Arbeit nicht wieder aufnehmen könne. Unsere Grüsse und die besten Wünsche gehen an das Krankenlager unseres geschätzten Landesvaters. Der Ausfall des Finanzministers in der ersten Sessionswoche hat uns etwas Probleme gebracht, weil er einerseits an den ersten zwei Sitzungstagen voll im Ständerat zum Einsatz gekommen wäre, andererseits Herr Bundesrat Friedrich als sein Stellvertreter während der ganzen Woche im Nationalrat beschäftigt ist mit seinen eigenen Vorlagen. Um einem Chaos durch Programmumstellungen ausweichen zu können, haben wir den Bundesrat gebeten, er möchte für unsere Geschäfte aus dem Finanzdepartement einen ausserordentlichen Stellvertreter bezeichnen. Deshalb ist heute morgen Herr Bundesrat Chevallaz bei uns. Ich danke ihm für seine Bereitschaft und begrüsse ihn ganz besonders. Er kann sich damit wieder einmal seinem einstigen Job als Finanzminister hingeben.

Vor 100 Jahren schlossen sich die katholisch-konservativen Nationalräte und Ständeräte gemeinsam zu einer eigentlichen Fraktion der Bundesversammlung zusammen und gaben sich erstmals ein Statut. Die heutige CVP-Fraktion gedachte als Nachfolgerin der damaligen katholisch-konservativen Fraktion am 27. Mai in einer eindrucksvollen Feier des Ereignisses. Herr Prof. Dr. Urs Altermatt aus Freiburg entwarf einen kritischen und aufmunternden Rückblick auf die parteipolitische Entwicklung in der Geschichte des Bundesstaates. Mit Recht ist man heute geneigt, den Fraktionen in Geschäftsverkehrsgesetz und Reglementen eine

gefestigte Stellung im Staat zuzubilligen. Zusammen mit den Präsidenten aller Fraktionen hatte ich die Ehre, als Ratspräsident das Parlament an dieser Feier zu vertreten. An dieser Stelle möchte ich heute der jubelnden Fraktion die Glückwünsche zum runden Geburtstag aussprechen. Mit diesen Bemerkungen erkläre ich Sitzung und Session als eröffnet.

### Mitteilungen der Kantone Communication des cantons

**Präsident:** Es liegt noch eine Mitteilung des Kantons Appenzell Innerrhoden vor: Der Landammann und die Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden teilen mit, dass die ordentliche Landsgemeinde vom Sonntag, dem 24. April, Herrn Carlo Schmid, Oberegg, für eine weitere Amtsperiode 1983–1987 bestätigt hat.

Ich gratuliere – ich tue dies auch in Ihrem Namen – unserem Kollegen, Herrn Carlo Schmid, recht herzlich zu dieser ehrenvollen Wiederwahl und freue mich weiterhin auf seine Voten.

Damit ziehen wir unser einziges Geschäft der heutigen Tagesordnung in Beratung.

82.055

### Bankeninitiative Banques. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. August 1982 (BBI II, 1201)  
Message et projet d'arrêté du 18 août 1982 (FF II, 1237)

Beschluss des Nationalrates vom 15. März 1983  
Décision du Conseil national du 15 mars 1983

Anträge siehe Seite 176 hiernach  
Proposition voir page 176 ci-après

**Gerber, Berichterstatter:** Die Volksinitiative gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht – auch Bankeninitiative genannt – ist am 8. Oktober 1979 mit

121 882 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen. Die Initiative stellt eine Anzahl von Forderungen auf, die verschiedene Rechts- und Sachgebiete betreffen. Entsprechend den vier neuen Absätzen, welche die Initianten dem Artikel 31quater der Bundesverfassung anfügen möchten, schlägt das Volksbegehren vier Massnahmenpakete vor: In einem ersten, schwergewichtigen Paket strebt die Initiative die Bekämpfung der Steuerhinterziehung durch eine teilweise Aufhebung des Bankgeheimnisses sowie eine Erweiterung der von der Schweiz geleisteten internationalen Rechtshilfe in Strafsachen an. In ihrem technischen Kommentar äussern sich die Initianten zu diesem Punkt wie folgt: «Das Bankgeheimnis soll dort aufgehoben werden, wo es zur Prellung der öffentlichen Hand im In- und Ausland missbraucht wird. Die Auskunftspflicht der Banken ist so zu regeln, dass die Selbständigerwerbenden in Zukunft steuerlich in gleicher Art erfasst werden können wie heute die Arbeitnehmer mit dem Lohnausweis. Aufrechterhalten werden soll das Bankgeheimnis für jene, die der Steuerbehörde einen Lohnausweis vorlegen müssen und ihre Ersparnisse auf Sparheften oder anderen verrechnungssteuerpflichtigen Anlagen haben. Schmutzige Gelder aus dem Ausland aus Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung oder Devisenvergehen sollen ferngehalten werden, indem die Möglichkeit der Auskunftserteilung an ersuchende ausländische Regierungen eingeführt wird. Dabei muss der Schutz der Menschenrechte vorbehalten bleiben.» Im zweiten Teil verlangt die Initiative für die Banken erweiterte Publizitätsvorschriften, wie die Veröffentlichung konsolidierter Jahresrechnungen, die offene Bildung und Auflösung der Reserven sowie den offenen Ausweis der Beteiligungen, Treuhandvermögen, Verwaltungsratsmandate und Depotstimmrechte.

Nach Ansicht der Initianten soll durch die Publizitätspflicht der Banken Licht in ihre versteckten Reserven und ihre Machtstellung in der übrigen Wirtschaft gebracht und die risikoreichen internationalen Verschuldungsnetze aufgedeckt werden. Zudem soll dem Parlament die Gelegenheit gegeben werden, die Geschäftstätigkeit der Banken jährlich zu diskutieren.

Ein drittes Postulat der Initiative ist die Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und anderen Unternehmen. Die Initianten wollen damit die Machtstellung der Banken über die anderen Unternehmen beschränken und ihre Verwaltungsratsmandate, Depotstimmrechte und Beteiligungen begrenzen.

Zum vierten fordert die Initiative schliesslich die Einführung einer Versicherung für die Bankeinlagen. Damit sollen nach Auffassung der Initianten die Banken verpflichtet werden, für den Fall eines Zusammenbruches die Einlagen der Sparer zu versichern.

Angesichts der Vielfalt von Begehren stellt sich die Frage der Einheit der Materie. Ihre Kommission schloss sich hier der bundesrätlichen Empfehlung an, wonach die bisher bestehende weitherzige Praxis weitergeführt und die Initiative nicht wegen angeblich fehlender Einheit der Materie für ungültig erklärt werden soll.

Nun einige Bemerkungen zum Punkt 1 der Initiative, dem Bankgeheimnis. Das schweizerische Bankgeheimnis beruht einerseits auf der vom Bankier vertraglich gegenüber seinen Kunden übernommenen Pflicht, über die ihm bekanntgewordenen persönlichen Verhältnisse Verschwiegenheit zu bewahren. Die Vermögens- und Einkommensverhältnisse jedes einzelnen gehören zudem nach Artikel 28 ZGB in den Bereich der Persönlichkeitssphäre, deren Schutz allgemein anerkannt wird. Nach Artikel 47 des Bankengesetzes geniesst der Bankkunde strafrechtlichen Schutz, indem dem Bankier Bestrafung angedroht ist für den Fall, dass er Geheimnisse des Kunden offenbart. Der Geheimhaltungspflicht unterliegen alle Daten, die sich aus den Geschäftsbeziehungen zwischen Kunde und Bank ergeben. Indessen ist das Bankgeheimnis in seinem Umfang beschränkt. Einmal bestehen Auskunftspflichten der Bank auf vertraglicher Grundlage. Sodann gilt nach dem Bankengesetz das Bank-

geheimnis nur soweit, als der Bund oder die Kantone keine Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber der Behörde erlassen. Namentlich die Prozessordnungen, aber auch Steuer- und andere Verwaltungsgesetze des Bundes und der Kantone können das Bankgeheimnis durch die Statuierung von Auskunftspflichten für besonders umschriebene Fälle durchbrechen.

Die eidgenössischen Räte haben am 9. Juni 1977 mit dem Bundesgesetz über Massnahmen gegen die Steuerhinterziehung den Wehrsteuerbeschluss geändert. Die Obliegenheiten von Steuerpflichtigen und Dritten im Veranlagungsverfahren sind wesentlich erweitert worden. Die Tatbestände der qualifizierten Steuerhinterziehung, also der Steuer- und Inventarbruch, sind kriminalisiert worden. Zudem sind zur Untersuchung von Fällen, in denen ein begründeter Verdacht auf eine schwere Widerhandlung gegen die Steuergesetzgebung besteht, besondere Kontrollorgane des Bundes geschaffen worden. Nach der seit dem 1. Januar 1978 geltenden Wehrsteuerregelung ist das Bankgeheimnis im Veranlagungsverfahren und im Verfahren bei einfacher Steuerhinterziehung nach wie vor gültig. Besteht indessen ein begründeter Verdacht auf qualifizierte Steuerhinterziehung, d. h. Steuer- oder Inventarbruch, so kann das Bankgeheimnis nicht mehr geltend gemacht werden. Es ist auch aufgehoben, wenn auf Ersuchen eines Kantons die besonderen Steuerkontrollorgane des Bundes tätig werden. Gegenüber der gesetzlichen Regelung vor 1978 ist das Bankgeheimnis stark eingeschränkt worden. 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 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. Irgendwo zwischen diesen Extremen liegt die Lösung in der Bundesrepublik, in Belgien, Luxemburg und Grossbritannien. Nach Ansicht der Bankenkommission ist schwer vorzusehen, welches die wirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung einer umfassenden Auskunftspflicht der Banken im Steuerveranlagungsverfahren wären, wie sie von den Initianten gefordert wird. Nicht deklarierte Vermögen würden vermutlich in vermehrter Masse ausserhalb des schweizerischen Bankensystems angelegt oder dann unter Zwischenschaltung ausländischer Gesellschaften, die der schweizerischen Steuer- und Auskunftspflicht nicht unterliegen oder von Anwälten, deren Berufsgeheimnis nicht aufgehoben wird. Es ist kaum anzunehmen, dass eine allgemeine Auskunftspflicht der Banken einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Steuerdefraudation leisten könnte. Eher ist zu befürchten, dass die defrauierten Vermögen in volkswirtschaftlich weniger erwünschte Kanäle abgedrängt würden.

Durch Ausdehnung der bereits bestehenden Rechtshilfe in Strafsachen auf Steuer- und Währungsstrafälle möchte die Initiative insbesondere die Kapitalflucht nach der Schweiz bekämpfen. Es ist unbestreitbar, dass die politische, soziale, wirtschaftliche und monetäre Stabilität der Schweiz eine beträchtliche Magnetwirkung auf Kapitalien aus Ländern ausübt, welche diese Vorteile missen. Die Ursachen der Kapitalflucht müssen also vor allem im Ausland bekämpft werden. Die Sorge um den guten Ruf der Schweiz und des schweizerischen Finanzplatzes erheischt indessen, dass die aktive Förderung der Steuer- und Kapitalflucht bekämpft wird. Deshalb auch die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht. Die Vereinbarung und deren Handhabung hat zur Stärkung des Ansehens der Banken und des Finanzplatzes Schweiz beigetragen.

Entschieden zurückzuweisen ist die unterschiedliche Behandlung von zwei Kategorien Steuerpflichtiger, der Selbständigerwerbenden und der Unselbständigerwerbenden.

den. Die Erfassungsmöglichkeiten der Steuerbehörden sind in letzter Zeit entscheidend verfeinert worden.

Zu den Postulaten Publizitätspflicht und Bankeneinfluss. Die Banken stellen in unserem Wirtschaftsleben zweifelsohne einen Machtfaktor dar. Sie müssen in der Wirtschaft immer wieder bei kleineren und grösseren Sanierungsaktionen mithelfen. Gerade in letzter Zeit sind sie im Uhrensektor sehr stark engagiert worden und haben dadurch Hunderte von Arbeitsplätzen erhalten helfen. Zur Mitfinanzierung dieser Aktionen müssen sie auf die stillen Reserven zurückgreifen können. Wenn die Möglichkeiten der Bildung von stillen Reserven in Zukunft entfallen sollte, würden nur die Begehrlichkeiten der Kapitalgeber geweckt.

Das Begehren um Schaffung einer Einlageversicherung ist zwar auch nicht unbestritten, sollte aber im Zusammenhang mit der Revision des Bankengesetzes weiterverfolgt werden.

Ihre Kommission hat die Bankeninitiative in der Sitzung vom 8. April eingehend geprüft. Sie ist der Meinung, dass das Volksbegehren in seinen zentralen Forderungen, vor allem aber was das Bankgeheimnis anbetrifft, zu weit gehe und deshalb abgelehnt werden müsse. Sie empfiehlt Ihnen mit 10 zu 3 Stimmen, Volk und Ständen die Initiative mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten.

**M. Donzé:** D'emblée, et afin que l'on ne dénature pas une fois de plus les propos des parlementaires socialistes, j'affirme que je ne suis en aucune manière un ennemi direct ou indirect des banques. Quelle aberration représenterait une telle opposition! Les banques jouent un rôle économique irremplaçable. Si nous n'en étions pas convaincus, la spectaculaire prise de participation des grandes banques suisses dans la restructuration des grandes holdings horlogères, à laquelle nous venons d'assister, avec le risque qu'elle comporte, nous le prouverait. Je le répète donc, le Parti socialiste et l'Union syndicale suisse, qui sont à l'origine de cette initiative, n'admettent pas d'être traités en ennemis des banques. Dire, comme certains l'ont fait, que notre intention est de criminaliser les banques est une calomnie et, en se plaçant à ce niveau sur le terrain de la démagogie, on traiterait de criminels les 125 000 signataires de l'initiative! Ce serait aussi faire fi de notre démocratie. En effet, l'initiative a été déposée après toute une série d'interventions parlementaires qui sont restées sans effet. L'usage des institutions de la démocratie semi-directe était donc, dans la circonstance, absolument justifié. Personne ne peut plus aujourd'hui affirmer de bonne foi, après l'affaire du Crédit Suisse dite «de Chiasso», après d'autres affaires de trafics illégaux, en particulier des fraudes dans le domaine fiscal, que ce ne furent que de simples bavures.

Une préoccupation des initiants a été d'obliger les banques à assurer les dépôts de leur clientèle. En effet, au cours de ces dix dernières années, ce ne sont pas moins de 50 000 épargnants qui ont dû faire les frais de faillites bancaires. Les pertes totales dont ceux-ci ont souffert s'élèvent à près d'un milliard de francs. Même si les krachs bancaires demeurent la grande exception, les brebis galeuses ne devraient plus pouvoir conduire les honnêtes citoyens à voir s'écrouler les espoirs les plus légitimes qu'ils ont mis dans l'épargne. Nous ne nous en rendons peut-être pas compte, mais pour une partie très importante de la population, c'est cette image des banques qui compte avant tout. C'est d'ailleurs M. Chevallaz, conseiller fédéral, qui a fort justement affirmé que «l'activité bancaire est devenue en quelque sorte un service public et la grande importance qu'il revêt justifie la nécessité d'un contrôle». C'est bien ce que nous voulons, rien de plus rien de moins, même si nous divergeons certainement avec M. Chevallaz quant aux modalités de ce contrôle. Nous ne sommes par conséquent, je le répète encore une fois, ni contre les banques ni contre l'essentiel de leur activité. Nous souhaitons bien au contraire le maintien de près de 100 000 emplois procurés par ce secteur économique. Nous croyons en revanche – et ceci je le répète après que de nombreuses interventions

parlementaires (postulats, motions et interpellations) soient restées sans effet, qu'une série de réformes légales sont aujourd'hui indispensables. Elles vont d'ailleurs dans le sens des législations actuellement en vigueur en Europe occidentale et aux Etats-Unis d'Amérique.

Rappelons les points sur lesquels portent les réformes demandées par l'initiative. D'abord, l'obligation de renseigner. On devrait obliger les banques, dans certaines limites toutefois, à renseigner les autorités fiscales lors de la procédure de tractation et aussi en cas de fraude qualifiée. Rappelons encore une fois – et c'est, je crois, le devoir des parlementaires socialistes de le faire – que les salariés sont eux soumis à la règle impérative des certificats de salaire. On a tellement parlé de la fraude fiscale qu'il semble presque superflu aujourd'hui de démontrer qu'en l'état de la législation, les collectivités publiques ne disposent que de fort peu de moyens face aux fraudeurs et que le gouvernement devrait maintenant se prononcer nettement à ce sujet. L'initiative propose aussi l'entraide judiciaire avec l'étranger. La législation nouvelle relative aux délits fiscaux et monétaires se rapprocherait ainsi de celle des autres pays d'Europe. L'autorité politique serait seule en mesure, et de manière limitée par la sécurité et la souveraineté du pays, et aussi par des dispositions évitant dans tous les cas la possibilité de persécutions politiques, de requérir les renseignements nécessaires auprès d'une banque, dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, pour tous les délits fiscaux et monétaires. A ce sujet, l'afflux de capitaux furtifs a pris d'énormes proportions. Rappelons que les affaires fiduciaires, qui représentaient un pour cent des totaux des bilans bancaires en 1960, représentent aujourd'hui plus de 20 pour cent de ceux-ci. C'est dans les milieux étrangers les plus divers politiquement que l'on dit de la Suisse qu'elle est devenue le receleur des pays capitalistes. Même si cette appréciation doit être et peut être nuancée, il est incontestable qu'une tension économique, voire politique, peut se développer dangereusement.

L'initiative demande également une plus grande transparence des comptes des banques. On leur demande de présenter clairement leurs participations actives et passives et de définir avec plus de précision leurs liens avec d'autres entreprises.

Enfin, dernier point auquel j'ai déjà fait allusion, l'obligation d'assurance des dépôts bancaires. Il est vrai que la Banque nationale a conclu avec l'Association suisse des banquiers une convention dite «convention de diligence», qui est en quelque sorte un code de bonne conduite, concernant l'acceptation de fonds étrangers ainsi que les limites à fixer à l'usage du secret bancaire. Il est vrai aussi que le Conseil fédéral a préparé une révision de la loi sur les banques dont nous connaissons maintenant l'avant-projet et qui pourrait nous donner satisfaction s'agissant de la transparence et de l'obligation d'assurance, mais pas ou peu en tout cas, en ce qui concerne l'obligation de renseigner, la lutte contre la fraude fiscale et l'entraide judiciaire avec l'étranger.

Ce qu'il faut surtout bien remarquer et dire avec force, c'est qu'il ne s'agit nullement d'un contre-projet puisque la présentation de cette loi n'est pas pour aujourd'hui ni pour demain. Ce projet, tout problématique qu'il est, reçoit déjà d'ailleurs de nombreuses critiques. Qu'en restera-t-il après les consultations et les travaux parlementaires? Nous avons pu voir en d'autres circonstances quelles caricatures peuvent être finalement acceptées et ceci sans compter les attaques sournoises qui se profilent déjà avec la menace d'un référendum.

Les réformes que nous proposons ne demandent qu'une chose, c'est que la grande puissance des banques soit contrôlée et subordonnée au bien commun et qu'ainsi soient levées les équivoques que des affaires malheureuses ont créées. Notre réflexion sur la banque, facteur essentiel du fonctionnement d'une économie de marché, la volonté que nous avons manifestée de voir celle-ci être avec clarté au service de tous ont guidé notre volonté politique. Certes, après le vote du Conseil national, je ne me fais aucune illusion sur l'attitude de ce conseil. C'est maintenant au peuple

de prendre ses responsabilités, mais nous aurons en tout cas mis en lumière les lacunes du système et proposé des améliorations certaines.

Pour toutes ces raisons, je m'oppose donc, avec plusieurs de mes collègues socialistes, à la proposition de la majorité de la commission, qui demande le rejet de l'initiative; je vous propose, au nom de la minorité, au contraire d'accepter cette initiative.

**Affolter:** Diese Bankeninitiative präsentiert ein Multipack mit verschiedensten Einzelpostulaten, nach dem Motto «Wer vieles bringt, wird manchmal etwas bringen».

Auch ich könnte in dieser Auswahlendung einer Reihe von einzelnen Forderungen ohne weiteres zustimmen, aber diese Initiative leidet an einigen Krebsübeln, und zwar an genau den gleichen Krebsübeln wie andere in letzter Zeit unter politischem Druck zustande gekommene Volksinitiativen. Ich denke da an Initiativen wie diejenige über das Lädelersterben oder an die Futtermittelinitiative.

Einmal enthält sie Forderungen und Begehren, die in der Zwischenzeit – auch Herr Donzé muss das eigentlich zugeben – ohne Zutun der Initianten bereits erfüllt worden sind oder denen in der heutigen Rechtsanwendung schon entgegengekommen wird. Ich denke da vor allem an das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen – ein bedeutender Schritt in der Rechtsentwicklung unseres Landes. Dann denke ich auch an die qualifizierte Steuerhinterziehung, die durch das Bankgeheimnis nach der heutigen Rechtsordnung längstens nicht mehr geschützt wird. Es muss auch gesagt werden, dass die Bankenaufsicht in der letzten Zeit ausserordentlich verschärft worden ist; gegenüber der Bankenkommision gibt es bekanntlich kein Bankgeheimnis.

Ein zweites Krebsübel, unter dem auch diese Initiative zu leiden scheint: Sie rennt zu einem guten Teil offene Türen ein. Zu denken ist vor allem an die Totalrevision des Bankengesetzes, für die seit mehr als einem Jahr bereits ein Vorentwurf vorliegt. Dort wird nicht nur die ganze Problematik, die auch in dieser Initiative aufgeworfen wird, abzuwandeln sein, sondern man wird sich dort mit einer ganzen Reihe von Einzelanliegen der Initianten auseinanderzusetzen haben, zum Beispiel Offenlegungs- und Publikationspflichten der Banken, Konsolidierungspflicht usw. Zu einem guten Teil kommt dieser Gesetzentwurf den Begehren der Initianten bereits entgegen. Ähnliches gilt für die Aktienrechtsrevision, die wir soeben in Angriff genommen haben. Dies verspricht allerdings eine sehr langwierige Übung zu werden; sie ermöglicht aber sicher eine sorgfältige Prüfung verschiedener Anliegen, die von den Initianten jetzt vertreten werden, wie zum Beispiel verbesserte Vorschriften über die stillen Reserven.

Und ein dritter Punkt, wo es mir scheint, die Initiative leide an Mängeln: Man will auf Verfassungsebene Postulate festschreiben, für deren Verwirklichung bereits eine genügende Verfassungsgrundlage besteht oder die ganz einfach nicht in die Verfassung gehören. Ich habe dafür ein gewisses Verständnis, weil wir ja die Gesetzesinitiative im Bund nicht kennen, so dass man diese Postulate auf dem Wege der Verfassungsinitiative vorbringen muss. Aber zu den, wie ich meine, vornehmsten Aufgaben der eidgenössischen Räte gehört, losgelöst von jeder politischen Motivation, die auch dieser Initiative natürlich zu Gevatter stand, eine sorgfältige Prüfung, ob es für eine allfällige Verwirklichung von in Volksinitiativen vorgebrachten Anliegen überhaupt eines Verfassungszusatzes bedürfe. Es ist in letzter Zeit schon allzuviel auf unsere Verfassung aufgepfropft worden. Diese Analyse wurde in der Botschaft in ausserordentlich gewisshafter Weise vorgenommen. Sie ergibt ein eindeutiges Resultat. Die Initiative enthält zum weitaus grössten Teil Begehren, welchen schon aufgrund bestehender Verfassungsbestimmungen entsprochen werden könnte. Ich denke an den Bankenartikel, Artikel 31quater BV, gegebenenfalls auch an den Konjunkturartikel. Dass unter diesen Umständen der Bundesrat zum Schluss kam, den Gedan-

ken an einen Gegenentwurf zu verwerfen, erscheint mir logisch und verständlich.

Dann geht aber die Initiative doch noch ein ganzes Stück weiter, über das hinaus, was uns vorhin von Herrn Donzé vorgetragen worden ist. Sie beinhaltet einige glatt unerfüllbare Komponenten bzw. solche, die die freiheitliche Wirtschaftsverfassung in diesem Lande in Frage stellen würden und die auch einer drastischen Abwertung des Finanzplatzes Schweiz gleichkämen. Zu diesen Forderungen gehört die zu allgemein gehaltene Forderung nach Entflechtung des Bankensystems, in Verbindung mit einer totalen Offenlegungspflicht von Bilanzen, Beteiligungen, Bankberichten usw. Hier kommt eine Tendenz nach kaum verhüllter staatlicher Kontrolle der gesamten Bankentätigkeit zum Ausdruck. Ich glaube, man müsste sich objektiverweise auch der Nachteile bewusst sein, die eine Redimensionierung des Finanzplatzes Schweiz und massive Geldabflüsse aus der Schweiz auf unsere Wirtschaft zur Folge hätten. Zu denken ist beispielsweise an die Auswirkungen auf die Bereitstellung von Risikokapital für unsere Wirtschaft, auf die Gewährung von Sanierungskrediten für notleidende Unternehmen, auf die Konkurrenzfähigkeit unserer Exportindustrie usw. und nicht zuletzt auch auf die 100 000 Arbeitsplätze im Bankenbereich und ein Doppeltes dazu in damit verbundenen und davon abhängigen Wirtschaftszweigen.

Ich bin mit keinem Bankinstitut in irgendwelcher Form liiert, und ich behalte mir ein freies Urteil über das Gehaben der schweizerischen Banken vor. Auch ich sehe eine gewisse Diskrepanz zwischen der misslichen Lage verschiedener wirtschaftlicher Unternehmungen in unserem Land mit Gefährdung von Zehntausenden von Arbeitsplätzen und den ganz beachtlichen Abschlüssen unserer Banken, seien es Gross- oder zum Teil auch mittlere Banken, die in der letzten Zeit vorgelegt worden sind. Auch mir stösst es gelegentlich sauer auf, wenn ich bei Wirtschaftsförderungsmassnahmen mitansehen muss, wie sich in manchen Fällen Banken nicht scheuen, gegenüber dem Staat die hohle Hand zu machen und auch dort, wo es vielleicht nicht so nötig erschiene, ihren Kapitaleinsatz durch staatliche Bürgschaft oder gar durch Zinsverbilligungen abzusichern versuchen.

Trotz solchen kritischen Betrachtungsweisen sehe ich aber diese Bankeninitiative als falsches Vehikel an, die Banken vermehrt an die Kandare zu nehmen. Man müsste sich hier wohl anderes oder besseres einfallen lassen.

Ich möchte Ihnen deshalb auch empfehlen, im Sinne des Antrages des Herrn Kommissionspräsidenten diese Volksinitiative gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht abzulehnen.

**M. Stefani:** L'initiative populaire «contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques» est nommée couramment, non seulement pour en simplifier le titre, initiative «contre les banques». Je crois qu'elle l'est effectivement, mais surtout que c'est l'objectif qu'elle vise, lequel peut avoir comme conséquence de modifier profondément les structures bancaires et économiques suisses, c'est-à-dire, en dernier ressort, d'engendrer des réactions dans le système politique de notre pays. Elle représenterait une petite révolution de palais qui pourrait changer bien des choses, sans faire beaucoup de bruit.

L'initiative a été présentée pour permettre une lutte efficace contre la fraude fiscale, pour obtenir une publicité plus étendue en matière de bilan, pour limiter l'influence des banques dans l'économie et, en général, pour donner aux épargnants des garanties plus grandes que celles que la loi en vigueur leur assure.

Malgré l'obligation pour les banques de fournir directement des renseignements aux autorités fiscales qui sont astreintes, à leur tour, à rendre compte de leurs activités aux autorités politiques et administratives et à l'opinion publique, on affirme tout de même que le secret bancaire sera maintenu. Par contre, l'initiative vise clairement à le supprimer avec toutes les conséquences qui ne se rapportent pas seulement au domaine fiscal. Si l'on veut en arriver

là, il faut le dire sans tomber dans des contradictions qui peuvent engendrer des erreurs fondamentales dans l'évaluation du texte constitutionnel que l'on propose.

Le prix à payer en cas d'adoption de l'initiative serait très élevé pour obtenir des résultats bien modestes. En effet, selon les évaluations faites en rapport avec la perception de l'impôt anticipé, la fraude fiscale n'atteint pas l'ampleur que l'initiative voudrait mettre en évidence. La suppression du secret bancaire ne permettrait pas d'aboutir à des résultats satisfaisants à cet égard.

Les traités internationaux et la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, le *gentlemen's agreement* stipulé par les banques, la vigilance de la Commission fédérale des banques autorisent déjà, dans une large mesure, l'intervention des autorités administratives, judiciaires et fiscales pour éviter les abus plus flagrants de l'établissement contesté. Tout cela a déjà été l'objet d'une démonstration convaincante dans le message et par la relation du rapporteur.

Les conséquences négatives de l'acceptation de l'initiative, qui se reflètent sur l'image de la Suisse à l'étranger, sur la concurrence des autres pays qui tendent à se substituer à la Suisse comme place financière internationale, sont aussi bien connues. Il me paraît extrêmement dangereux de compromettre, dans le climat de récession dans lequel nous vivons, l'une des rares branches de notre économie qui a su rester solide et se rendre utile à l'industrie et à l'agriculture. L'intervention des banques, dans l'industrie surtout, que l'initiative voudrait limiter, est pourtant invoquée maintenant par les autorités et les partenaires sociaux et est considérée comme indispensable pour sauver les emplois et pour assurer la survie de nos structures industrielles. Seul un système bancaire sain et sans préoccupation pour l'avenir est à même d'assumer les risques de telles interventions sans trahir la confiance de l'épargne.

Les difficultés dans lesquelles mon canton, situé à la frontière italienne, se débat me causent des soucis qui ne sont pas étrangers à ma prise de position. Pour toutes ces raisons, je voterai contre l'initiative, tout en souhaitant que le projet d'une nouvelle loi sur les banques qui tient compte de plusieurs mesures proposées par l'initiative soit prochainement adopté.

**Piller:** Wenn man die sehr leidenschaftlich geführten Diskussionen um die Bankeninitiative etwas verfolgt und auch die Voten im Nationalrat nachgelesen hat, dann ist man geneigt zu fragen: Wer hat in unserem Lande eigentlich Angst vor der Ehrlichkeit? Wollte man den engagierten Gegnern der Initiative Glauben schenken, müsste man den 121 882 Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern dieses Volksbegehrens üble Gesinnung unserer Wirtschaft und unseren Banken gegenüber vorwerfen. Ich bin auch selber Unterzeichner dieses Volksbegehrens und stehe nach wie vor voll und ganz zu den darin enthaltenen Forderungen. Es ist an sich nicht erstaunlich, dass der Bundesrat diese Initiative ablehnt; dies ist das Schicksal so gut wie aller Initiativen. Erfreulich ist aber, dass der Bundesrat in seiner Botschaft dem Volksbegehren viel Verständnis entgegenbringt und durchaus die positiven Aspekte dieser Initiative zu würdigen weiss. So schreibt er, dass auf Gesetzesstufe bereits verschiedene Massnahmen in der Zielrichtung der Initiative getroffen worden seien; dies nach deren Einreichung. Der Bundesrat hat mit seiner Botschaft bewiesen, dass er – im Gegensatz zu verschiedenen Gegnern – bereit ist, den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht in unserem Lande als Problem anzugehen. Dies gibt mir die Gewissheit, dass diese Initiative eine Notwendigkeit darstellte und eine Notwendigkeit bleibt, dies auch mit Blick auf die Revision des Bankengesetzes.

Was will die Initiative? Die Auskunftspflicht gegenüber den Behörden und Gerichten in Steuer- und Strafsachen. Diese Auskunftspflicht soll gesetzlich genau geregelt und eingeschränkt bleiben und auch den Bankgeschäftsbereich Schweiz/Ausland einschliessen. Diese Forderung wird von den vehementen Gegnern als Frontalangriff auf unser Ban-

kensystem eingestuft. Dabei will die Initiative überhaupt nicht die Aufhebung des Bankgeheimnisses. Davon war nie die Rede. Wer selber in einer Steuerkommission tätig war, wird zugeben müssen, dass das heutige System zumindest unbefriedigend ist. Der Lohnbezüger muss es als Selbstverständlichkeit hinnehmen, dass sein Lohnausweis der Steuererklärung beigelegt wird. Seine Einkommensverhältnisse kann er keinem Lohngeheimnis unterstellen. Der Besitzer von Bankguthaben und Wertpapieren braucht seine Vermögensverhältnisse nicht offenzulegen.

Dies führt in Einzelfällen zu sehr grotesken Situationen, die in die Augen springen und schon das eine oder andere Kommissionsmitglied solcher Steuerbehörden zum Rücktritt bewegen, weil es der Sache ohnmächtig gegenüberstand. Ich verzichte darauf, Beispiele zu zitieren. Wohl jeder von uns kennt solche zur Genüge. Wer behauptet, es würden durch die Annahme der Initiative zwei Kategorien von Steuerzahlern geschaffen, verschweigt oder übersieht, dass wir heute zwei Kategorien haben: diejenigen, die von Gesetzes wegen ihre Einkommen über den Lohnausweis deklarieren müssen und solche, die je nach Grad ihrer Ehrlichkeit einen mehr oder weniger grossen Teil ihres Einkommens versteuern. Wer gegen die Auskunftspflicht der Banken an Steuerbehörden ist, müsste sich konsequenterweise auch gegen die obligatorische Abgabe des Lohnausweises und für das Lohngeheimnis wehren. Bei einer Ablehnung dieser Initiative durch das Volk, was ich natürlich nicht hoffe, müsste zumindest überlegt werden, ob nicht auch dieses Lohnausweisobligatorium aufgehoben werden sollte. Auf alle Fälle sollten unsere Gesetzesbestimmungen so sein, dass allen Bürgerinnen und Bürgern das gleiche Mass an Vertrauen entgegengebracht wird.

Die meisten unserer Banken sind sehr seriöse Institute. Davon bin ich überzeugt. Ich glaube auch, dass wir unsere Banken brauchen, dass sie für unsere Volkswirtschaft eine Notwendigkeit darstellen und viele Arbeitsplätze bringen. Chiasso und andere Fälle haben uns aber gezeigt, dass es auch hier rabenschwarze Schafe gibt, dass durch diese rabenschwarzen Schafe der gute Ruf der Schweizer Banken in den Kreisen gefördert wurde, die ihr grosses Geld international durch Verbrechen, Diebstahl und sogar mittels Plünderung von Staatskassen machen. Das kann und darf uns nicht gleichgültig sein. Die Schweiz darf niemals Fluchthafen von ungerechtem, schmutzigem oder gar blutigem Geld sein. Es muss im Interesse jedes seriösen Bankinstitutes liegen, dass solche Fälle geahndet und Fehlbare zur Rechenschaft gezogen werden können. Dies über die Landesgrenze hinweg.

Die vorliegende Initiative würde diesbezügliche Gesetzesbestimmungen erlauben. Es kann uns Schweizern nicht gleichgültig sein, dass einige wenige unseriöse Gesellen im Schutze unseres Bankgeheimnisses schmutzige Geschäfte tätigen und dadurch mit der Zeit das ganze Land ins Zwielicht bringen. Wir haben dagegen anzutreten; das sind wir unserem Staate und unseren Nachkommen schuldig. Die Schweiz geniesst international allgemein ein sehr hohes Ansehen. Dieses Ansehen wurde nicht von einigen wenigen und auch nicht von den Banken geschaffen. Unserem Volke verdanken wir diesen Ruf. Durch Fleiss, Zuverlässigkeit und wohl auch viel Ehrlichkeit im Geschäftsbereich, dies über Generationen hinweg, wurde der Nährboden geschaffen für unsere weltweit anerkannte Qualität der wirtschaftlichen und auch politischen Aktivitäten. Wir lassen uns diesen Ruf nicht durch modernes «Weisskragen»-Gangstertum zerstören. Gerade das Bankgeheimnis, das im normalen und loyalen Bankgeschäft durch die vorliegende Initiative in keiner Weise angeritzt wird, darf nicht unseriösen Banken oder gar Rechtsbrechern Schutz bieten. Nicht mehr und nicht weniger will das vorliegende Volksbegehren. Wer mehr hineininterpretiert, der sollte vielleicht doch einmal den Text unvoreingenommen durchlesen.

Darf ich dazu Äusserungen der «Justitia et Pax» zitieren? Sie schreibt: «Die Lockerung des Bankgeheimnisses im Steuerveranlagungsverfahren erscheint nicht als Angriff auf die geschützte Privatsphäre, solange und soweit sie zur

gerechten Verteilung der Steuerlasten notwendig ist» ... «In dem Masse, in welchem das schweizerische Bankgeheimnis die internationale Kapitalflucht erleichtert, widerspricht es dem Grundsatz der internationalen Solidarität.» Diese geforderte und klar eingegrenzte Auskunftspflicht der Banken gegenüber Behörden und Gerichten und auch die Forderung nach Offenlegung ihrer Bilanzen und konsolidierten Jahresrechnungen ist meines Erachtens eine bescheidene und notwendige Forderung. Sie erfüllen diese Forderung durch die Annahme vorliegender Initiative, stärken international unseren guten Ruf in den Kreisen, die echt zum Wohle der Menschheit arbeiten. Auf die anderen Kreise und auf ihre Gelder können wir ruhig verzichten. Der Hinweis, wenn wir es nicht täten, würden es andere machen, ist ein denkbar schlechter Ratgeber und wird immer dann verwendet, wenn das Gewissen beruhigt werden soll.

Nebst der Auskunftspflicht, die sicher als Hauptforderung eingestuft werden kann, wird auch der Einlegerschutz verlangt. Es geht darum, eine Versicherungspflicht der Banken für Einlagen einzuführen, um zu verhindern, dass bei Bankzusammenbrüchen die Sparer zu Schaden kommen. Wir müssen uns bewusst sein, dass in unserem Lande eine grosse Zahl von Leuten ihre Einlagen teilweise regelrecht am Munde absparen. Sie sparen für ein Eigenheim, für die Altersvorsorge, für die Ausbildung der Kinder usw. Im Zeitraum von 1971 bis 1979 betrug die Schadenssumme bei Bankzusammenbrüchen 960 Millionen Franken. Diese Zahl zeigt, wie wichtig diese Einlegerversicherung ist. Es geht hier in erster Linie um den Schutz der Kleinsparer und Kleinanleger, deren Geld von den Banken sehr geschätzt wird und das für unsere Volkswirtschaft von eminenter Bedeutung ist.

Weiter möchten die Initianten eine Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und anderen Unternehmungen. Wir alle wissen, dass sich einige Banken in letzter Zeit sehr stark zur Rettung kranker Unternehmen engagiert haben. Diese Rettungsaktionen sind zu begrüßen. Es liegt mir aber viel daran, heute darauf hinzuweisen, dass es keine gute Entwicklung sein kann, wenn eines Tages die tragenden Unternehmen unserer Wirtschaft vollständig in den Besitz einiger Grossbanken gelangen. Solche Machtkonzentrationen lieben wir Schweizer nicht; wir stufen sie zu Recht als gefährlich ein. Ich möchte bei dieser Gelegenheit wieder einmal daran erinnern, dass die Arbeitnehmerorganisationen und meine Partei nach wie vor unvermindert eine echte Mitbestimmung auf Unternehmensebene fordern. Diese Mitbestimmung könnte unliebsamen Machtkonzentrationen ebenfalls entgegenwirken und würde uns wohl auch vor mancher Überraschung bewahren; Stichwort: Schlieren!

Darf ich zu diesem Forderungspunkt der Entflechtung nur einen Kronzeugen anrufen? Im Expertenentwurf zur neuen Bundesverfassung heisst es in Artikel 32: «Das Gesetz wirkt unerwünschten Zusammenschlüssen von Unternehmen entgegen, besonders der Verflechtung der Banken mit anderen Unternehmen.» Nicht mehr und nicht weniger will die vorliegende Initiative.

Ich komme zum Schluss und bitte Sie, die vorliegende Initiative dem Volke zur Annahme zu empfehlen. Dieser Schritt ist meines Erachtens notwendig, damit unser Land den guten Ruf hinsichtlich Qualität seiner Produkte und seiner Dienstleistungen in den ehrlich gesinnten Kreisen dieser Welt halten kann; er ist auch notwendig, um die Solidarität mit den armen Völkern zu demonstrieren, die durch Fluchtgelder ihrer dringend benötigten finanziellen Grundlage beraubt werden. Er ist auch notwendig, um in unserem Lande mehr Steuergerechtigkeit zu schaffen und den undemokratischen Machtballungen in der Wirtschaft entgegenzuwirken.

Ich gebe mich keiner Illusion hin über den Ausgang der Abstimmung im Rat, aber ich hoffe jeweils im Innersten, dass Unmögliches einmal möglich wird!

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: L'initiative – déposée en octobre 1979 – «contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques» s'inscrit, comme l'a relevé tout à l'heure M. Donzé, dans le contexte et le climat des affaires Weisskredit, Leclerc et Texon. Ces affaires ont, à juste titre, ému l'opinion à l'époque, suscitant des sanctions et une vigilance plus grande tant de la part de la corporation bancaire que de l'autorité fédérale, mais elles ont aussi conduit à des généralisations hâtives et sommaires à l'encontre et au détriment du système bancaire, sur lequel repose une très grande partie de notre activité économique et de notre sécurité sociale.

Vous me permettez, pour ne pas répéter le message ni l'excellent rapport du président de la commission, de m'en tenir à quelques aspects essentiels de l'initiative soit pour en souligner les inconvénients et les dangers qui pourraient en résulter pour notre économie, soit pour marquer les mesures qui sont déjà prises ou qui vous seront soumises dans un prochain avenir, dans le cadre de la révision de la loi sur les banques actuellement en consultation.

1. L'initiative vise à lever virtuellement l'essentiel du secret bancaire en contraignant les banques, institutions et personnes administrant les fonds d'autrui, à renseigner d'une manière générale les autorités en matière fiscale et pénale. Nous n'entendons pas couvrir la fraude fiscale. Nous avons, en 1977, non sans quelques difficultés, dans la révision de l'arrêté sur l'impôt pour la défense nationale, donné à l'administration fiscale la possibilité de solliciter du contribuable une attestation confirmant ses créances contre des tiers. Nous avons introduit, dans la procédure à l'encontre de la fraude fiscale qualifiée, la possibilité pour l'instance judiciaire d'accéder aux documents bancaires, criminalisant par là ces délits. En 1978, en portant à 35 pour cent l'impôt anticipé, qui est à ma connaissance le chiffre le plus élevé de tous les Etats percevant cet impôt, nous en avons renforcé l'effet dissuasif sur la fraude fiscale. Mais nous ne pensons pas qu'il faille généraliser l'accès de l'autorité fiscale au secret bancaire car nous transformerions ainsi les banques en succursales de l'administration fiscale. Nous porterions, sans présomption de faute, sans doute préjudice à la sphère privée et à la sécurité des dépôts, qui, je le rappelle, sont aussi ceux d'une quantité de salariés. Nous amènerions à d'autres formes d'épargne et d'investissements moins facilement contrôlables. Nous encouragerions l'évasion du crédit vers des pays moins inquisiteurs que nous et il en existe sous toutes les latitudes.

2. L'initiative voudrait ouvrir plus largement la coopération internationale en matière de lutte contre la fraude fiscale. Nous avons renforcé cette collaboration par l'adoption de la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale en 1981, je crois, et par l'établissement de conventions bilatérales de double imposition et d'entraide judiciaire. Les banques ont, de leur côté, avec la collaboration de la Banque nationale, signé la convention relative à l'obligation de diligence lors de l'acceptation de fonds et à l'usage du secret bancaire.

Par les décisions de la commission arbitrale prévoyant des sanctions conventionnelles pouvant aller jusqu'à 10 millions de francs, cette convention, qui est appliquée, pénalise les entorses à la déontologie.

Mais nous n'entendons pas pour autant, dans un contexte de législations nationales fiscales différentes, ouvrir toute large la consultation des documents bancaires à des agents des fiscs étrangers. Nous tenons aussi, sauf conditions monétaires ou conjoncturelles exceptionnelles – nous en avons vécu dans les années 1970 – à maintenir la liberté des mouvements internationaux de capitaux comme la liberté des investissements privés et je ne crois pas que nous devions nous culpabiliser de la confiance dont jouissent nos établissements de crédit.

3. L'initiative prétend soumettre les banques et les sociétés fiduciaires à des obligations de transparence complète quant à leurs comptes annuels consolidés, à la constitution et à la dissolution de leurs réserves, visant particulièrement



les réserves latentes. Nous admettons fort bien, et cela dans l'intérêt de la corporation bancaire elle-même et du renforcement de son crédit, la nécessité d'une certaine transparence, par là d'une présentation des structures, des bilans et des comptes consolidés parfaitement conforme à la réalité. Il va en de même des exigences minimales en matière de fonds propres, de la claire présentation de la répartition des engagements et des risques, de la publication des valeurs comptables, des titres de participation. Nous avons, depuis la révision partielle de la loi sur les banques de 1971, accru nos exigences en ces domaines, développé la transparence pour la sécurité des déposants. Nous avons soumis à la surveillance des sociétés financières et autres institutions faisant commerce de l'argent, renforcé les conditions préalables à l'autorisation des instituts bancaires, établi de nouvelles exigences pour les banques régies de l'étranger, renforcé d'une manière générale la surveillance des établissements de crédit. Nous avons réorganisé et renouvelé la Commission fédérale des banques et nous l'avons dotée de moyens propres à renforcer ses contrôles, son personnel passant de cinq à vingt collaborateurs entre 1976 et 1979.

Les révisions de l'ordonnance sur les banques en 1972, 1976 et 1980 aidant, on a accru les exigences en matière de révision par des organismes indépendants, en matière aussi de quotité des fonds propres, d'appréciation des réserves et des risques et des engagements.

Nous avons, je le rappelle, réagi sans indulgence aucune aux incidents bancaires. De 1976 à 1982, on a procédé à neuf retraits d'autorisation de banque, d'autres instituts ayant d'eux-mêmes mis fin à leur activité pour éviter la sanction. Cette plus grande rigueur n'a, on s'en doute, pas été du goût de tout le monde; nous avons même été en difficulté avec la Banque nationale à un moment donné, mais nous constatons que le Tribunal fédéral a, entre 1976 et 1982, donné vingt fois sur vingt-deux raison à la Commission fédérale des banques dans des recours déposés contre ses interventions. Enfin, en 1975, nous avons mis en train un groupe d'étude chargé de préparer la révision de la loi sur les banques et le projet actuellement en consultation prévoit notamment la précision du statut et des compétences de la Commission fédérale des banques; une définition précise des institutions et des personnes se livrant aux activités bancaires et relevant par là du contrôle de ladite commission; une surveillance constante du respect des conditions justifiant l'autorisation de pratiquer; l'insertion dans la loi du principe général de la répartition des risques axée sur les personnes, les branches, les pays et les monnaies; de nouveaux critères d'appréciation dans le calcul des liquidités ou des fonds propres; des exigences plus grandes en matière de présentation de bilan. C'est ainsi que les banques mères seront tenues de consolider leurs filiales, qu'elles soient banques ou sociétés financières. Enfin, l'assurance des impôts bancaires devrait remplacer le privilège en cas de faillite des dépôts des petits épargnants, protection que l'on juge insuffisante.

On constate, par la pratique plus précise et plus rigoureuse de ces dernières années, avec les éléments principaux contenus dans le projet de révision de la loi sur les banques que l'on est allé déjà largement et que l'on ira davantage encore dans le sens de la transparence des bilans et des activités bancaires et de la sécurité des épargnants que réclame l'initiative.

Une surveillance efficace des banques est nécessaire dans le propre intérêt de la corporation. Monsieur Donzé je ne me dédis pas, mais cette surveillance ne saurait être inquisitoriale, omniprésente et dirigiste, plaçant les instituts de crédit dans un cadre tellement rigide qu'elle leur dicterait leur politique ou la subordonnerait aux décisions de l'autorité de contrôle. La corporation bancaire doit pouvoir se développer dans un certain climat de liberté, elle doit pouvoir prendre des risques dans l'intérêt de notre économie dans son ensemble. Au moment du lancement de l'initiative, le ministre des finances d'un pays voisin, qui n'était ni démocrate-chrétien ni libéral, s'étonnait de cette intention

de limiter l'action des banques; il s'en inquiétait pour nous, y voyant un affaiblissement de notre place financière. Il s'en réjouissait par contre pour son pays et pour le développement de ses activités bancaires auxquelles il se vouait.

Par goût du schéma, des simplifications et des slogans, on a trop facilement évoqué la banque surdimensionnée, hydrocéphale, se développant au détriment du tissu industriel de la Suisse, comme un cancer au détriment d'un corps sain. Certes, nous sommes conscients des déséquilibres et des risques que pourrait comporter le développement considérable des engagements bancaires en Suisse et particulièrement dans certains pays étrangers, où les solvabilités s'avèrent parfois chancelantes. Nous devons aussi signaler la moindre résistance et le déséquilibre politique qui résulteraient dans le pays d'une concentration, d'une centralisation bancaire poussée à l'extrême, au détriment des institutions de crédit étroitement ancrées dans le sol, intimement liées aux conditions et aux intérêts cantonaux et régionaux.

Mais les difficultés actuelles de certaines de nos industries sont loin de résulter du développement du secteur bancaire, bien au contraire! Ces difficultés ont pour cause le ralentissement de la conjoncture internationale, une saturation des marchés, une concurrence inégale par le transfert des technologies à des pays où l'on vit d'une poignée de riz et sans sécurité sociale, des conditions de production mécanisées, robotisées et informatisées réduisant drastiquement les effectifs de la main-d'œuvre. Là, sont les problèmes d'une crise peut-être plus profonde qu'une récession conjoncturelle. La force des banques, la fluidité et le taux d'intérêt modéré des capitaux qu'elles ont pu mettre à disposition, loin de nuire à l'industrie, ont permis aux entreprises d'avoir la patience de supporter des phases de dépression; elles leur ont permis de se rééquiper, de se reconvertir, de créer de nouvelles structures, d'engager la recherche et de risquer l'innovation. Le cas récent que l'on a cité tout l'heure, des deux grands consortiums horlogers que la présence et la participation fédérales n'avaient pu sauver, est là pour nous prouver que la banque est moins une entrave au développement de l'industrie qu'un soutien efficace à surmonter les difficultés. Dès lors, les «enchevêtrements» des banques et d'autres entreprises – pour reprendre le terme de l'initiative – ne doivent-ils pas être considérés d'une manière linéaire et générale, comme une situation intolérable mais bien souvent comme une collaboration utile. Qu'on le veuille ou non, notre pays – je crois que c'est l'une de ses caractéristiques – a fondé l'essentiel de ses activités sur l'épargne individuelle et collective, le placement des fonds et le crédit. Il est depuis longtemps – je crois – l'un des pays les plus endettés, les plus fortement hypothéqués. Outre l'industrie, l'agriculture, le logement, le tourisme et même des collectivités publiques travaillent sur le crédit, se développent et prospèrent par le crédit.

Par ailleurs, la banque paie sa part du budget national. En 1982, par exemple, les banques, leurs employés et leurs actionnaires ont canalisé dans les caisses des pouvoirs publics, plus de 2 milliards d'impôts directs. L'imposition des revenus et de la fortune des banques constitue plus de 20 pour cent de la totalité des ressources provenant des personnes morales. Le secteur bancaire, soit 3 pour cent de la population active, paie 9 pour cent des impôts directs. De surcroît, les banques encaissent pour l'Etat, 3 milliards d'impôts anticipés, dont 450 millions restent entre nos mains, les deux tiers des droits de timbre ainsi qu'un montant substantiel, dont le total est difficile à évaluer, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, sur l'or, sur les investissements immobiliers et sur le matériel d'exploitation. La banque donc n'est pas la pieuvre tentaculaire que décrivent quelques bandes dessinées, elle est un moteur efficace et puissant de notre économie. Néanmoins, nous ne saurions en détourner notre surveillance, en gardant le souci d'une gestion saine, la préoccupation de la sécurité des déposants, mais cette surveillance ne saurait évoluer en prescriptions paralysantes, en dirigisme de contrôles, transférant pratiquement les responsabilités de l'entreprise entre

les mains des organes de l'Etat, sans nuire à l'économie dans son ensemble. Nous vous demandons donc de suivre les propositions de votre commission qui sont conformes à celles du Conseil fédéral et de rejeter la proposition déposée par M. Donzé.

*Eintreten ist obligatorisch*

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

*Artikelweise Beratung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Donzé*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

#### **Art. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Donzé*

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

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Donzé 7 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 33 Stimmen

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 33 Stimmen

Dagegen 7 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 30*

## **Zweite Sitzung – Deuxième séance**

**Dienstag, 7. Juni 1983, Vormittag**

**Mardi 7 juin 1983, matin**

**8.00 Uhr**

*Vorsitz – Présidence: Herr Weber*

82.052

### **Voranschlag 1983**

**(Haushaltsperspektiven 1984 bis 1986)**

### **Budget 1983**

**(Perspectives financières 1984 à 1986)**

Siehe Seite 133\* des Voranschlags für das Jahr 1983

Voir page 133\* du Budget pour l'année 1983

Bezug durch die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern

S'obtient auprès de l'Office central des imprimés et du matériel, Berne

**Generali, Berichterstatter:** Es scheint uns richtig, kurz die Gründe in Erinnerung zu rufen, die uns veranlassten, vom Bundesrat den heute zur Diskussion stehenden Bericht zu verlangen.

Am 5. Oktober 1981 legte der Bundesrat zusammen mit dem Voranschlag 1982 einen Bericht zum Finanzplan 1983 und zu den Haushaltsperspektiven 1984/85 vor. In der Schlussfolgerung dieses Berichtes hielt der Bundesrat unter anderem wörtlich fest, dass trotz allen bisherigen Sparmassnahmen und Steuererhöhungen die Defizite ab 1984 die 2-Milliarden-Marke zu übersteigen drohten und eine echte Gesundung der Bundesfinanzen daher weitere einschneidende Eingriffe in die Aufgabenstruktur des Bundes erfordere. Verschiedene Ausgabenmechanismen müssten besser in den Griff genommen werden.

Die Finanzkommissionen nahmen bei der Vorbereitung des Voranschlags 1982 diese Feststellungen zum Anlass, dem Parlament eine Motion vorzulegen, die den Bundesrat beauftragte, den Finanzplan und die Haushaltsperspektiven zu überarbeiten und spätestens mit dem Budget 1983 Bericht und Antrag darüber zu erstatten, mit welchen «weiteren einschneidenden Eingriffen in die Aufgabenstruktur des Bundes» er den Haushaltsausgleich in der nächsten Legislatur erreichen und wie er insbesondere «die verschiedenen Ausgabenmechanismen besser in den Griff nehmen will». Die Motion stimmt somit wörtlich mit den eigenen Formulierungen des Bundesrates überein. Sie ist von den beiden Räten am 10. bzw. 15. Dezember 1981 überwiesen worden.

Die erwähnten deutlichen Hinweise des Bundesrates konnten angesichts der damals vorgelegten Finanzplanzahlen, die trotz «Gegensteuer» in Form von Sanierungsprogrammen ständig weiter ansteigende Defizite prognostizierten, nicht einfach reaktionslos zur Kenntnis genommen werden. Im Nationalrat wurde bei der Begründung der Motion unter anderem wie folgt argumentiert: «Wir verlangen vom Bundesrat, dass er seine selbst geäußerte Absicht näher definiert und dass er das rechtzeitig tut. Rechtzeitig heisst: so früh, dass die Auswirkungen allfälliger Massnahmen spätestens im neuen Legislaturfinanzplan sichtbar werden.»

Am 4. Oktober 1982 legte der Bundesrat zusammen mit dem Voranschlag 1983 den verlangten «Bericht über die Finanzplanung für die Jahre 1984 bis 1986» vor. Dieser bildet eine Art «Vorfinanzplan» oder Absichtserklärung zum eigentlichen Finanzplan für die kommende Legislaturpe-



## 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	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.055
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1983 - 18:15
Date	
Data	
Seite	169-176
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 673

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.