

Vizepräsident Bussey übernimmt den Vorsitz
Le vice-président Bussey prend la présidence

77.305

Interpellation Auer. Bankgeheimnis Secret bancaire

Wortlaut der Interpellation vom 9. März 1977

Die in letzter Zeit auch in seriösen Publikationen wiederbelebte Diskussion über das schweizerische Bankgeheimnis (vgl. «NZZ» 24, 26 und 47/1977, Sonderheft «Wirtschaft und Recht» 1/1977 sowie Sendung «Tatsachen und Meinungen» des Deutschschweizerischen Fernsehens vom 27. 2. 1977) weckt das Bedürfnis nach einer Stellungnahme der Landesregierung.

Der Bundesrat wird eingeladen, sich zu folgenden Fragen zu äussern:

1. Besteht ein Zusammenhang zwischen dem Bankgeheimnis, das in der Schweiz – im internationalen Vergleich – relativ stark geschützt ist, und der Nachfrage nach Schweizerfranken und der damit verbundenen erheblichen Aufwertung unserer Währung?
2. Falls diese Frage, die für unsere mit dem Ausland stark verknüpfte Volkswirtschaft von grosser Bedeutung ist, bejaht wird: Behindern die spezifische Ausgestaltung des schweizerischen Bankgeheimnisses und die Vorstellungen darüber im Ausland die Führung unserer Währungspolitik?
3. Wäre es zur zukünftigen Klärung der währungspolitischen Verhältnisse von Vorteil, wenn unser Land über eine Kapitalverkehrsstatistik verfügen würde, die auch über kurzfristige, grenzüberschreitende Kapitalbewegungen Auskunft gibt?
4. Sieht der Bundesrat Möglichkeiten – auch im Interesse des Ansehens unseres Landes –, die vielfach unrichtigen Vorstellungen im Ausland über das schweizerische Bankgeheimnis zu korrigieren?
5. Es ist bekannt, dass die überwiegend grosse Zahl der Banken, in ihrem eigenen Interesse, bei der Handhabung des Bankgeheimnisses die Regeln des guten Verhaltens befolgen. Wäre zur Verhinderung von Missbräuchen nicht eine Abmachung der Banken von Nutzen, welche die von ihnen beachteten Kautelen und die gegen den Zufluss unerwünschter Gelder aus dem Ausland getroffenen Massnahmen festhält, und welche damit auch für ausländische Banken in der Schweiz verbindlich wäre?
6. Werden die im kürzlich in Kraft gesetzten Rechtshilfeabkommen mit den USA festgelegten Vorkehrungen derart gehandhabt, dass der angestrebte Zweck erreicht wird, insbesondere was die Bekämpfung des organisierten Verbrechens betrifft?

Texte de l'interpellation du 9 mars 1977

Ces derniers temps, même de sérieuses publications (cf. *Neue Zürcher Zeitung*, nos 24, 26 et 47/1977, numéro spécial de *Wirtschaft und Recht*, 1/1977, et l'émission *Faits et opinions* de la Télévision suisse alémanique du 27.2.1977) consacrent à nouveau des commentaires nourris au secret bancaire suisse; aussi éprouve-t-on le besoin de connaître l'opinion du gouvernement fédéral.

Le Conseil fédéral est invité à donner son avis sur les questions suivantes:

1. Existe-t-il une relation entre le secret bancaire qui jouit en Suisse – comparativement à l'étranger – d'une protection relativement forte, d'une part, et la demande de francs suisses ainsi que la considérable revalorisation de notre monnaie, qui en est le corollaire, d'autre part?
2. En cas de réponse affirmative à cette question de grande importance pour notre économie qui entretient

d'étroites relations avec l'étranger, les caractéristiques particulières du secret bancaire suisse et l'idée que l'on s'en fait à l'étranger sont-elles préjudiciables à notre politique monétaire?

3. Serait-ce un avantage, pour être mieux au clair dorénavant sur les éléments qui conditionnent la politique monétaire, que notre pays dispose d'une statistique des mouvements de capitaux, qui renseignerait aussi sur les mouvements internationaux de capitaux à court terme?

4. Le Conseil fédéral voit-il des possibilités – aux fins également de sauvegarder le prestige de notre pays – de redresser les conceptions souvent erronées auxquelles le secret bancaire suisse donne lieu à l'étranger?

5. On sait que la grande majorité des banques appliquent le secret bancaire en observant, dans leur propre intérêt, les règles d'un comportement correct. Ne serait-il pas souhaitable, dans le dessein de prévenir des abus, que les banques concluent un arrangement fixant les principes que la plupart d'entre elles respectent et les mesures qu'elles prennent contre l'afflux indésirable de capitaux étrangers, arrangement qui lierait aussi les banques étrangères établies en Suisse?

6. Les mesures prévues dans le traité sur l'entraide judiciaire conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, qui est récemment entré en vigueur, sont-elles appliquées de manière que l'objectif visé soit atteint, notamment en ce qui concerne la lutte contre le crime organisé?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Akeret, Albrecht, Aubert, Basler, Biel, Blunschy, Bommer, Bonnard, Bretscher, Cosy, Dürrenmatt, Egli-Sursee, Eng, Früh, Füeg, Girard, Grünig, Jung, Kaufmann, Kohler Raoul, Koiler Arnold, König, Marthaler, Matossi, Meier Josi, Meier Kaspar, Meyer Hans Rudolf, Muff, Müller-Luzern, Nebiker, Nef, Oehler, Reichling, Richter, Rippstein, Sauser, Schnyder-Bern, Schürch, Sigrist, Spiess, Spreng, Suter, Thalman, Vetsch, Wellauer, Wilhelm, Zwygart (47)

Auer: Gestatten Sie mir drei Vorbemerkungen:

Erstens: Meine Interpellation ist am 9. März 1977 eingereicht worden, also vor Bekanntwerden des Falles Chiasso. Ich weiss nicht, ob ich sie auch nach diesem Ereignis eingereicht hätte, obwohl sie leider gerade dadurch an Aktualität gewonnen hat. Aber offen gestanden: Einen Teil der Reaktion auf den Fall Chiasso empfinde ich als widerlich. Nichts ist zu beschönigen! Aber es ist von Uebel, wie hier ein Fall von Kriminalität – offensichtlich schwerer Kriminalität – verallgemeinert, wie kriminelle Handlungsweise quasi als das Gebräuchliche dargestellt und alles, was mit Banken zu tun hat, mit Chiasso in den gleichen Topf geworfen wird.

In diesem Zusammenhang das zweite: Es ist doch auch einmal auf die positiven Leistungen hinzuweisen, die wir den Banken und dem vielzitierten Finanzplatz Schweiz zu verdanken haben. Auf die kritischen Seiten komme ich zurück. In Stichworten: Der enorme wirtschaftliche Aufschwung unseres Landes wäre ohne unser ausgezeichnetes Bankensystem überhaupt nicht möglich gewesen. Wir haben die kapitalintensivste Wirtschaft und doch das niedrigste Zinsniveau der Welt. Unsere Banken erzielen allein im Ausland (zusammen mit den Kapitalerträgen) Einkünfte von netto 6 Milliarden Franken, einen ganz erklecklichen Beitrag an unsere Ertragsbilanz. Unsere Banken beschäftigen zwar nur etwa 2,5 Prozent aller Berufstätigen; aber sie bringen direkt und indirekt rund 3 Milliarden Franken oder mehr als ein Zehntel des gesamten Steueraufkommens des Landes auf. Mit anderen Worten: Wir haben dem Finanzplatz Schweiz reichlich viel an materiellem Wohlstand zu verdanken.

Die dritte Vorbemerkung: Die Problematik und auch die Gefahren der Grösse des Finanzplatzes Schweiz sind nicht zu übersehen. Ich habe lange Zeit vor Chiasso an dieser Stelle darauf hingewiesen, so im März 1975 u. a. erwähnt, dass die Grösse des Finanzplatzes Schweiz überdimension-



niert erscheine, sein Ausmass nicht unbedingt im Einklang mit den Interessen der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft stehend (Amtliches Bulletin NR 1975, S. 532).

Dieser Sorge entspringt denn auch die Interpellation. In ihr werden zwei Begriffe angesprochen: das Bankgeheimnis und das Fluchtkapital, die nicht nur objektive Erscheinungen sind, sondern weitgehend auch subjektive, die beide auch ein Mythos und damit nicht nur reale, sondern auch psychologische und politische Grössen sind – in positiver wie in negativer Hinsicht.

Wie das Bankgeheimnis als Lockschild verwendet wird, zeigt das folgende Zitat aus einem Prospekt (SHZ 12.9.1975):

«En ce qui concerne les comptes à numéros et les dépôts, la Banque garantit non seulement la conservation du secret bancaire de l'état du compte et des opérations s'effectuant sur ce compte, mais aussi de la personne même du possesseur de tels comptes.»

Eine andere Bank preist Zinsen von 7 Prozent bei Einlagen von über 10 000 Dollar an, und dann heisst es wörtlich («Wirtschaftswoche» 6.6.1975): «Die Geheimhaltung Ihres Kontos ist gesetzlich garantiert, und Steuern fallen nicht an.» Dies sind nicht Werbespots von Schweizer Banken, auch nicht von solchen auf den Bahamas, in Panama, Luxemburg oder Liechtenstein. Es sind Zitate aus Prospekten von osteuropäischen Banken: Das erste von der russischen Vneshtorgbank, das zweite von der ungarischen Aussenhandelsbank (Heiterkeit). Russland wickelt übrigens auch seinen beträchtlichen internationalen Goldhandel über Zürich ab. Wenn Sie in einem Hotel in Hongkong Fernsehklame empfangen, sichern Ihnen sogar rotchinesische Banken «Diskretion wie bei Schweizer Banken» zu. Wer also das Bankgeheimnis missbrauchen will, bedarf hiefür weder Zürich noch Chiasso. Er kann es an vielen Orten tun, eben selbst in Moskau oder Budapest und überdies zu wesentlich günstigeren Bedingungen, zu höheren Zinssätzen und bei geringerer Quellensteuer.

Das Bankgeheimnis war nie und ist keine spezifisch schweizerische Institution, auch wenn es bei uns strenger ausgestaltet ist als in den meisten anderen Staaten, namentlich was den strafrechtlichen Schutz betrifft. Es ist im übrigen auch nicht absolut, sondern kann im Straf- und Zivilprozess durch richterliche Verfügung sowie auch im Betreibungs-, Familien- und Erbrecht aufgehoben werden.

Viel mehr als diese objektiven, rechtlichen Kriterien fällt jedoch sein offensichtlicher Mythos im Ausland ins Gewicht: Kaum ein Kriminalroman, wo nicht schmutziges Geld nach dem Zürcher Paradeplatz fliesst. Kaum eine Geschichte von Gaunern und Ganoven, von Drogenhändlern und Dunkelmännern, die nicht auch von Verstecken auf Schweizer Banken handeln. Kaum ein deutsches Kabarett, das nicht einen Sketch über das berühmte und angeblich berühmte Nummernkonto in der Schweiz auf Lager hat.

Ausländer legen zwar ihr Geld nicht in erster Linie des Bankgeheimnisses wegen in der Schweiz an, sondern aus anderen Gründen, vor allem wegen der wirtschaftlichen, politischen und monetären Stabilität, wegen unserer Freizügigkeit, der Neutralität und der im allgemeinen grossen Erfahrung und Vertrauenswürdigkeit unserer Banken. Darüber hinaus spielt aber auch der erwähnte Mythos eine Rolle, im positiven wie im negativen Sinn. Negativ vorerst, was unser Ansehen im Ausland betrifft, auch wenn die Kampagne gegen die Schweizer Banken, vor allem jene aus Amerika, Frankreich und England, oft nur auf Neid und Missgunst beruhen, negativ möglicherweise aber auch, was den Kurs des Schweizerfrankens und die Führung unserer Währungspolitik angeht. Daher die Fragen 1, 2 und 4 in der Interpellation.

Die Frage 3 bezieht sich auf die mangelnde Kapitalverkehrsstatistik: Seit dem Floating übt der Zufluss ausländischer Gelder einen latenten Druck auf den Kurs des Frankens aus. Unter dem Deckmantel des Bankgeheimnisses erfolgen unerwünschte Kapitalbewegungen, die der Wäh-

rungsbeschluss verhindern will. Damit entstehen Auswirkungen auf die Exportwirtschaft, die gesamtwirtschaftlich unerwünscht sind. Hält der Bundesrat die Erstellung einer solchen Statistik ebenfalls für erwünscht und für die Führung der Währungspolitik notwendig?

Die Frage 5 betrifft das zweite Phänomen; es spielt beim Fall Chiasso eine wesentliche Rolle: das Fluchtkapital. Hier ist die Abgrenzung viel schwieriger als beim Bankgeheimnis, schon deshalb, weil der Begriff «Fluchtkapital» gar nicht definiert werden kann. Sicher ist Fluchtkapital unrechtmässig erworbenes Geld, das aus Gründen der Tarnung auf eine ausländische Bank verschoben wird. Sicher ist Fluchtkapital Geld, das – um dem Fiskus entzogen zu werden – direkt oder auf Umwegen ins Ausland abgezogen wird. Sicher ist kein Fluchtkapital, wenn ein Ausländer auf legale Weise – legal auch im Sinne der Gesetzgebung seines Landes – Geld im Ausland anlegt, wenn etwa ein elsässischer Grenzgänger in Basel ein Konto eröffnet, weil er seine Batzen vor der höheren Inflation zu Hause schützen möchte, oder wenn ein Zahnarzt aus New York der geringen Dollar-Stabilität wegen ein Konto in Zürich führt. Zwischen jenen «Sicher-Fluchtkapitalien» und diesem «Sicher-kein-Fluchtkapital» liegt aber ein breites Band, rechtlich nicht fassbar, moralisch schwer zu beurteilen. Nur Pharisäer wähen auch hier zu wissen, was gut und was böse ist.

Handelt der italienische Handwerker, der sein sauer verdientes Geld in der ihm sicher scheinenden Schweiz anlegt, unmoralisch? Wenn nein, gilt dasselbe auch für den reicheren Unternehmer? Und wo liegen die Grenzen? Haben die von den Nazis bedrohten Juden, sehr oft auch reiche Menschen, moralisch gehandelt, als sie ihr Geld in die Schweiz transferierten, um es dem Zugriff des Unrechtstaates zu entziehen? Haben die verfolgten Ungarn 1956 und die bedrohten Tschechen 1968 Unrecht getan, als sie Gold und anderes Gut mit auf die Flucht nahmen? Handelt in jedem Fall unmoralisch, wer aus Furcht vor Konfiskation sein redlich verdientes Vermögen ins Ausland verlegt? Und wie steht es mit den Geldern jener Staats- und Parteifunktionäre aus den Oststaaten, die das Privileg besitzen, in den Westen reisen zu dürfen, und dort über Bankkontos verfügen? Handelte der Negus moralisch, als er 1936 vor den italienischen Eroberern Vermögensteile ins Ausland in Sicherheit brachte, aber unmoralisch, als er dies – angeblich – auch später tat?

Wir können es drehen und wenden, wie wir wollen: Rund um das sogenannte Fluchtkapital, von dem wir profitieren – wir alle, nicht nur die bösen Banken –, bleibt ein ungutes Gefühl. Wenn wir hier 100prozentig moralisch handeln wollten, dann müssten wir mit dem Finanzplatz Schweiz ganz zusammenpacken, denn Offenheit, Freiheit und Freizügigkeit werden immer auch missbraucht. Wir können für ausländische Staaten weder Devisenpolizisten spielen noch fällt uns die Aufgabe zu, die Einhaltung ihrer Steuergesetze zu überwachen. In der Rolle des moralischen Weltschulmeisters müssten wir aus den gleichen Gründen darum auch den Aussenhandel mit jenen Staaten aufgeben, die uns nicht sympathisch sind, seien dies nun Diktaturen im Osten, in Südamerika oder in Afrika.

Wir können von unseren Bankbeamten nicht verlangen – sie könnten es gar nicht –, in jedem Fall zu überprüfen, ob einbezahltes Geld rechtmässig erworben und redlich versteuert ist. Dann müssten sie auch bei jedem Nationalrat überprüfen, ob dessen Ueberweisung Lohn- oder Sitzungsgeld oder möglicherweise ein nicht versteuertes Zeitungshonorar ist... Was wir aber verlangen können, ist der Wille der Banken – seriöse Banken handelten stets darnach –, ausländische Kunden, die offensichtlich gegen Fluchtgeldvorschriften ihres Heimatlandes verstossen, den Zugang zu schweizerischen Konten zu verunmöglichen, zumindest zu erschweren. Ist eine Umgehung von ausländischen Vorschriften erkennbar, dann sind die Gelder abzuweisen.

Vor allem aber dürfen die Banken nicht mehr, wie dies z. B. in Italien vorgekommen ist, im Ausland illegal auf aktiven Kundenfang ausgehen, also puren Schlepperdienst leisten, und es sollten unvollständige oder irreführende Bescheinigungen gegenüber ausländischen Steuerbehörden nicht mehr geduldet werden. Mit anderen Worten: Das Bankgeheimnis soll für derartige anstössige Praxen nicht weiterhin missbraucht werden können.

In diesem Sinne enthält Ziffer 5 der Interpellation nicht nur eine Frage an den Bundesrat, sondern eine Aufforderung zum Handeln. Dies ist nun, wohl durch den Schock von Chiasso beschleunigt, in der Zwischenzeit geschehen, nämlich durch die kürzliche Vereinbarung der Nationalbank mit der Bankiervereinigung. Das Abkommen dürfte dazu beitragen, den guten Ruf unserer Banken wiederherzustellen, und Teil eines Massnahmenpaketes sein, Fälle à la Chiasso künftig zu verhindern. Zu diesem Paket gehört auch das neue Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe. Verbunden mit der in Ziffer 4 der Interpellation angeregten besseren Informationspolitik dürfte es auch zur notwendigen Entmythologisierung des Bankgeheimnisses im Ausland beitragen. Mich interessiert, wie sich der Bundesrat zu dieser Vereinbarung stellt. Trägt sie auch dazu bei, die notwendige internationale Währungs-koooperation zu erleichtern?

Die Frage 6 schliesslich erkundigt sich nach den ersten Erfahrungen mit dem zu Beginn dieses Jahres in Kraft gesetzten Rechtshilfeabkommen mit den USA.

Ich komme zum Schluss, danke Bundesrat und Nationalbank für ihre Massnahmen und hoffe, diese – sowie die von den Banken selbst zu treffenden zusätzlichen Vorkehrungen – seien geeignet, den oft heiklen Weg zwischen wirtschaftlich Erwünschtem und moralisch Verantwortbarem zu weisen.

Fortsetzung siehe Seite 839 hiernach

Sulte voir page 839 ci-après

77.324

Motion Carobbio. Bankengesetz. Revision Loi sur les banques. Révision

77.352

Interpellation Carobbio. Kreditanstalt. Filiale Chiasso Crédit Suisse. Succursale de Chiasso

Wortlaut der Motion Carobbio vom 22. März 1977

Im Sinne von Artikel 29 des Geschäftsreglements des Nationalrats verlangen die Unterzeichneten mit dieser Motion:

a. dass Artikel 15 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und die Sparkassen wie folgt geändert wird: «Die Spareinlagen jedes Einlegers geniessen bis zum Betrag von 30 000 Franken ein Konkursvorrecht in der dritten Klasse...» Die entsprechende Bestimmung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Art. 219 Abs. 4 dritte Klasse b) ist anzupassen;

b. dass in das Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen ein Artikel aufgenommen wird, der die Banken verpflichtet, einen schweizerischen Fonds zu schaffen zur Sicherung der Einlagen der kleinen und mittleren Sparer bei Zahlungsunfähigkeit oder Konkurs einer Bank;

c. dass in das Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen ein Artikel aufgenommen

wird, der das Recht festhält, den Rückruf der Gelder zu verlangen, die aufgrund von durchgesickerten Nachrichten oder von besonderen Mitteilungen unmittelbar vor der Schliessung der Schalter der zahlungsunfähigen oder konkursgehenden Bank abgehoben wurden.

Texte de la motion Carobbio du 22 mars 1977

Conformément à l'article 29 du règlement du Conseil national, les soussignés demandent, en présentant la motion suivante:

a. Que l'article 15, 2e alinéa, de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne soit modifié ainsi: «Les dépôts d'épargne seront, en cas de faillite, colloqués dans la troisième classe jusqu'à concurrence de 30 000 francs...» Il y a lieu de modifier par analogie la disposition correspondante de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (art. 219, troisième classe, b);

b. Que l'on insère, dans la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne, un nouvel article visant à obliger les banques à constituer un fonds national destiné à garantir les dépôts des petits et moyens épargnants contre les déconfitures et les faillites des banques;

c. Que l'on insère, dans la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne, un nouvel article instituant le droit d'intenter une action révocatoire contre les prélèvements opérés, par suite d'indiscrétions ou d'informations particulières, durant les jours qui ont immédiatement précédé la fermeture des guichets d'une banque, due à une déconfiture ou à une faillite.

Mitunterzeichner -- Cosignataires: Dafflon, Forel, Muret, Vincent (4)

Wortlaut der Interpellation Carobbio vom 2. Mai 1977

Der Fehlbetrag von etlichen hundert Millionen bei der Filiale Chiasso der Schweizerischen Kreditanstalt und das Angebot der Nationalbank, der Schweizerischen Bankgesellschaft und des Schweizerischen Bankvereins, der Kreditanstalt einen «Kredit» von 3 Milliarden zur Verfügung zu stellen, hat in der Öffentlichkeit Beunruhigung und Besorgnis hervorgerufen.

Der Bundesrat wird dringend gebeten,

1. das Parlament und die Öffentlichkeit zu informieren, welche Tragweite die Affäre der Filiale der Schweizerischen Kreditanstalt in Chiasso wirklich hat und wer dafür die politische und die administrative Verantwortung trägt;

2. zu sagen, wann und wie die Bundesbehörden und insbesondere die Eidgenössische Bankenkommission über die Affäre informiert wurden;

3. mitzutellen, ob er nicht Finanzgeschäfte wie diejenigen, die zum «Loch» bei der Schweizerischen Kreditanstalt geführt haben, für gesetzeswidrig oder zumindest für zweifelhaft hält, und zwar in steuerlicher wie in anderer Hinsicht;

4. zu sagen, ob und wieweit Steuerhinterziehung und Steuerbetrug begangen worden sind;

5. sich zu äussern über die Notwendigkeit und Dringlichkeit, eine parlamentarische Kommission mit der Untersuchung der Affäre Chiasso zu beauftragen;

6. mitzuteilen, wieweit die Interessen der kleinen und mittleren Sparer gewahrt sind;

7. zu sagen, ob es angesichts dessen, was geschehen ist, nicht gerechtfertigt wäre,
– das Bankengesetz sofort zu revidieren, um die Banken einer strengeren öffentlichen Kontrolle zu unterstellen,
– das Bankgeheimnis abzuschaffen,
– die Banken zu verpflichten, ihre Bilanzen den Behörden vorzulegen.

Texte de l'interpellation Carobbio du 2 mai 1977

Le découvert de plusieurs centaines de millions constaté dans les comptes de la succursale du Crédit Suisse à