

10 082

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses
über die Bewilligungspflicht für ausländisch
beherrschte Banken

(Vom 13. November 1968)

Einleitung

Herr Präsident,
Sehr geehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken mit folgender Botschaft zu unterbreiten.

Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz) lautet in seinen wesentlichen Teilen:

¹«Die Bestimmungen dieses Gesetzes finden sinngemäss Anwendung auf die von ausländischen Banken in der Schweiz errichteten Sitze, Zweigniederlassungen und Agenturen sowie auf die in der Schweiz tätigen Vertreter ausländischer Banken...

²Der Bundesrat wird die Ausübung der Geschäftstätigkeit durch eine ausländische Bank von besondern Bedingungen abhängig machen, so von der Gewährung des Gegenrechts durch den Staat, in dem die Bank ihren rechtlichen Sitz oder ihren Hauptsitz hat, oder von der Leistung einer Sicherheit...»

Wie der klare Wortlaut zeigt, bezieht sich der ganze Artikel 2 des Bankengesetzes nur auf die unselbständigen Niederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz; er ist nicht anwendbar, wenn ausländische Banken oder andere Ausländer in der Schweiz formell selbständige Banken errichten, die als juristische Personen oder als Personengesellschaften des schweizerischen Rechts organisiert werden. Auf solche Banken finden die Bestimmungen des Bankengesetzes nicht bloss sinngemäss, sondern unmittelbar Anwendung; es bestand daher kein Anlass, die selbständigen Banken des schweizerischen Rechts, auf die ein massgebender ausländischer Einfluss besteht, in Artikel 2, Absatz 1 des Bankengesetzes aufzuführen. Weniger selbstverständlich ist aber, dass das geltende Bankengesetz es nicht erlaubt, die Geschäftstätigkeit der selbständigen Banken des schweizeri-

schen Rechts, die unter massgebendem ausländischem Einfluss stehen, in gleicher Weise wie die Geschäftstätigkeit der rechtlich unselbständigen Niederlassungen ausländischer Banken von besonderen Bedingungen abhängig zu machen. Der vorgeschlagene Bundesbeschluss bezweckt, diese Anomalie zu beseitigen, indem die Geschäftstätigkeit aller Banken, auf die ein massgebender ausländischer Einfluss besteht, ohne Rücksicht auf die Rechtsform von besonderen Bedingungen abhängig gemacht wird.

Auf Grund verschiedener parlamentarischer Vorstösse, die im Anschluss an die Affäre der Schweizerischen Spar- und Kreditbank im Sommer 1965 unternommen wurden, ist die Revision des Bankengesetzes schon längere Zeit in Arbeit. Die Eidgenössische Bankenkommission hat dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements bereits im Sommer 1966 ihren Entwurf für eine Teilrevision des Bankengesetzes unterbreitet. Es zeigte sich gleich, dass bei einer umfassenden Prüfung der vielfältigen und schwierigen Materie nicht so rasch mit einer Vorlage an die Bundesversammlung zu rechnen war. Gerade für die Behandlung der ausländischen Banken (wie auch für die Behandlung der kommerziellen und industriellen Finanzgesellschaften, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen) musste erst noch eine brauchbare Lösung gesucht werden. Der Entwurf der Bankenkommission sah nur die Einführung einer besondern Bewilligungspflicht für Tochtergesellschaften ausländischer Banken vor. Kriterien für das Vorliegen einer ausländischen Beherrschung wurden keine genannt, ebenso wenig die Bedingungen festgelegt, an welche die Bewilligung zu knüpfen ist. Inzwischen sind die Vorbereitungen soweit gediehen, dass das vorgeschriebene Vernehmlassungsverfahren zum Revisionsentwurf aller Voraussicht nach in Kürze eröffnet werden kann. Bis zum Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen des Bankengesetzes werden im ordentlichen Gang des Gesetzgebungsverfahrens erfahrungsgemäss zwei Jahre benötigt werden. Nun ist aber im laufenden Jahre eine derartige Zunahme der Gründungstätigkeit von Ausländern in der Schweiz sichtbar geworden, dass nach unserer Auffassung die Unterstellung der ausländisch beherrschten Banken unter ein besonderes Bewilligungsverfahren nicht bis zum Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens hinausgeschoben werden kann.

Sieht man von der Bewilligung neuer Darlehenskassen, die nur einen örtlich sehr beschränkten Geschäftskreis haben, ab, so haben sich die Bewilligungen für die neugegründeten Banken und bankähnlichen Finanzgesellschaften in den letzten vier Jahren wie folgt entwickelt:

Jahr	Total der Bewilligungen	davon ausländisch beherrschte Banken
1964	13	6
1965	12	7
1966	3	2
1967	10	6
1968	21	18

Für 1968 ist zu beachten, dass diese Zahlen sowohl erteilte Bewilligungen als auch hängige Gesuche einschliessen. Bisher wurden 7 Bewilligungen erteilt, davon 6 an eindeutig ausländisch beherrschte Gesellschaften. Von den 14 hängigen Gesuchen stammen deren 12 von ausländischen Kreisen.

Die Tabelle gibt die Zahl der nachweisbar vom Ausland abhängigen Banken wieder. Es bestehen aber Anhaltspunkte dafür, dass im Jahre 1964 acht und im Jahre 1968 alle sieben Gründungen ausländisch beherrscht waren. Es hat somit im laufenden Jahre eine eigentliche Gründungswelle für ausländisch beherrschte Banken in der Schweiz eingesetzt. Die Gefahren dieser Entwicklung werden im zweiten Kapitel dargestellt. Deshalb beantragen wir Ihnen, das besondere Bewilligungsverfahren für ausländisch beherrschte Banken durch einen dringlichen Bundesbeschluss sofort in Kraft zu setzen.

I. Der ausländische Einfluss auf das Bankwesen der Schweiz

Ende 1967 bot das Bankwesen der Schweiz folgendes Bild:

Art der Banken	Anzahl	davon mit Sicherheit von Ausländern beherrscht
Kantonalbanken	28	—
Grossbanken	5	—
Lokalbanken	159	1
Sparkassen	111	—
Darlehenskassenverbände	2	—
Übrige Banken	167	83
Total Banken laut Bankenstatistik ...	472	84
Privatbankiers	47	2
Geschäftsstellen ausländischer Banken	10	10
Bankähnliche Finanzgesellschaften ...	46	6
Total	<u>575</u>	<u>102</u>

Demnach erstreckte sich in der Gruppe «Übrige Banken» die ausländische Beherrschung auf die Hälfte der Institute, während vom Total der Banken und Finanzgesellschaften 18 Prozent ausländisch beherrscht sind. Einen Anhaltspunkt für die Bedeutung der ausländisch beherrschten Banken im gesamten Bankwesen gewinnt man am besten auf Grund der Bilanzsumme. Diese betrug bei den ausländisch beherrschten Banken und Finanzgesellschaften Ende 1967 zusammen 12,5 Milliarden Schweizerfranken oder ziemlich genau 10 Prozent der Bilanzsumme aller aufgeführten 575 Institute. Ein anschaulicheres Bild der Bedeutung der ausländisch beherrschten Banken gibt der Vergleich mit einzelnen anderen Gruppen: Die Bilanzsumme der ausländisch beherrschten Banken und Finanzgesellschaften erreichte 34 Prozent der Bilanzsumme aller Kantonalbanken und 29 Prozent der Bilanzsumme der Grossbanken.

Bei den auslandbeherrschten Banken handelt es sich zum grössten Teil um Gründungen neueren Datums. Namentlich im letzten und im laufenden Jahr hat

sich der Rhythmus der Neugründungen durch Ausländer resp. der Aufkauf bestehender Banken durch Ausländer beschleunigt. Darin spiegelt sich die währungs- und weltpolitische Unruhe dieser Zeit. Die ausländisch beherrschten Banken in der Schweiz stehen vor allem unter dem Einfluss nordamerikanischer, englischer, italienischer und neuesten auch französischer Banken und Finanzgesellschaften. Es gibt darunter Niederlassungen und Tochtergesellschaften erstklassiger ausländischer Banken, die für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen volle Gewähr bieten. Daneben sind auch weniger traditionsreiche Institute anzutreffen, die durchaus seriös geführt werden. Wenn im folgenden von den Gefahren des ausländischen Einflusses auf das schweizerische Bankwesen die Rede ist, so ist daher zum vorneherein vor unzulässigen Verallgemeinerungen zu warnen. Nichtsdestoweniger scheint es angezeigt, den Gefahren, die mit dem zunehmenden ausländischen Einfluss auf das schweizerische Bankwesen beim gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung verbunden sind, durch entsprechende Auflagen soweit als möglich entgegenzuwirken.

II. Die Gefahren des ausländischen Einflusses auf das schweizerische Bankwesen

Der zunehmende Einfluss des Auslandes auf das schweizerische Bankwesen birgt im wesentlichen folgende Gefahren in sich:

1. Unter den Motiven, die Ausländer zur Errichtung von Banken in der Schweiz veranlassen, spielt ohne Zweifel (in Verbindung mit der uns nachgerühmten politischen und wirtschaftlichen Stabilität) das schweizerische Bankgeheimnis eine gewisse Rolle. Manche ausländische Bank erachtet es als wünschenswert, ihren ausländischen Kunden den Schutz der Schweiz, insbesondere des schweizerischen Bankgeheimnisses, zu bieten. Es gibt ausländische Finanzinstitute, die recht hemmungslos einen schweizerischen Sitz oder eine schweizerische Tochtergesellschaft in den Vordergrund schieben und mit dem schweizerischen Bankgeheimnis im Ausland geradezu aufdringlich Reklame machen. Sie erschliessen durch die Errichtung von Tochtergesellschaften oder Niederlassungen in der Schweiz einem viel weiteren ausländischen Publikum, als es die schweizerischen Banken je erreichen würden, den Zugang zur Schweiz. Es kann daher nicht verwundern, dass das schweizerische Bankgeheimnis in der Öffentlichkeit und auch bei den staatlichen Stellen des Auslandes zunehmenden Anfeindungen und Verächtigungen ausgesetzt ist.

Nun bestehen freilich über das schweizerische Bankgeheimnis und die Nummernkonti im Ausland vielfach ganz falsche Vorstellungen. In Wirklichkeit enthält Artikel 47, Absatz 1, Buchstabe *b* des Bankengesetzes im wesentlichen bloss eine strafrechtliche Sanktion für die Verletzung der in aller Welt bestehenden zivilrechtlichen Diskretionspflicht des Bankiers, die ihm verbietet, die Vermögensverhältnisse und die Geschäfte seiner Kunden Dritten bekanntzugeben. Diese Diskretionspflicht hat durchaus nicht absoluten Charakter, d. h. sie tritt hinter öffentlichrechtliche Auskunftspflichten, zum Beispiel im Strafprozessrecht, zurück. Die angeblichen fiskalischen Vorteile des Bankgeheimnisses sind in Wirklichkeit Folgen des schweizerischen Steuerrechts, das nur in wenigen Fällen Auskunfts-

pflichten anderer Personen als des Steuerpflichtigen selbst kennt. Die Nummernkonti sind ein technisches Mittel zur besseren Sicherung des Bankgeheimnisses, sie ermöglichen jedoch nicht anonyme Einlagen oder Depots. Diese Tatsachen ändern aber nichts daran, dass das schweizerische Bankgeheimnis im Ausland zu einem Mythos geworden ist.

Es ist unschwer vorauszusehen, dass die Kritik des Auslandes an der Schweiz und an ihren Einrichtungen wächst, je mehr – und je hemmungsloser – ausländisch beherrschte Banken ihren ausländischen Kunden die Vorteile einer Anlage in der Schweiz anpreisen.

2. Unter den in neuerer Zeit gegründeten ausländisch beherrschten Banken in der Schweiz befinden sich leider auch nicht wenige Banken, mit denen sich die Bankenkommision wegen schwerer und schwerster Missstände dauernd zu befassen hat. Das erklärt sich nicht bloss mit der mangelnden Rücksichtnahme auf die Geschäftspraxis und die Gesetze der Schweiz durch gewisse ausländische Bankengründer, sondern auch aus einer verschiedenen Mentalität heraus (besonders wenn die ausländischen Bankengründer nicht aus dem Bankgewerbe stammen). Dazu kommt, dass die Anforderungen, welche eine neu zu gründende Bank nach dem geltenden Recht zu erfüllen hat, sehr gering sind.

Wenn die Missstände schliesslich zum Zusammenbruch von Banken führen, so erleiden nicht nur die Einleger im In- und Ausland Schaden, sondern das gesamte Bankwesen der Schweiz wird in der Weltöffentlichkeit an den Pranger gestellt. Gläubigerschutz und guter Ruf der Schweiz als Finanzplatz gehen nebeneinander her und sind durch manche der Neugründungen gefährdet.

3. Schliesslich sind die ausländisch beherrschten Banken, wie wir bereits angedeutet haben, in besonderem Masse auslandbezogen. Bei einer Bilanzsumme von 12,5 Milliarden Franken betrugen die Auslandsverpflichtungen der ausländisch beherrschten Banken Ende letzten Jahres rund 8 Milliarden Franken, ihre Auslandguthaben beinahe 9 Milliarden Franken (immer ohne die Anlagen in langfristigen ausländischen Wertpapieren und die für Rechnung ihrer Kunden verwalteten Gelder und Wertpapiere gerechnet). Das sind 34 Prozent der gesamten im schweizerischen Bankensystem liegenden ausländischen Gelder und 36 Prozent der gesamten Auslandsanlagen unserer Banken. Zwar sind, wie im gesamten schweizerischen Bankensystem auch bei den ausländisch beherrschten Banken derzeit die Auslandsanlagen höher als die Auslandsverpflichtungen. Das braucht aber nicht immer so zu bleiben, und es ist nicht schwer, sich Situationen vorzustellen, in denen die Banken sich veranlasst sehen würden, einen Teil ihrer kurzfristigen Auslandsanlagen in die Schweiz zu schaffen, womit ihnen ein grosses Potential zur Ausweitung der inländischen Kreditfähigkeit zur Verfügung stände. Es würde dann noch schwieriger, die nationale Geldmenge in einem angemessenen Verhältnis zu den nationalen Produktionsmöglichkeiten zu halten.

Eine weitere Gefahr entsteht, wenn die ausländische Kundschaft Schweizerfrankenforderungen erwerben will; die die Auslandsgelder entgegennehmenden Banken sind dann ihrerseits bestrebt, den Gegenwert ebenfalls in Schweizerfranken anzulegen, um währungsmässig abgesichert zu sein. Die Folge ist eine ver-

mehrte internationale Verwendung unserer Währung. Hiedurch wird eine bereits bestehende Tendenz noch gefördert. Eine solche Entwicklung läuft der Politik der Nationalbank zuwider. Unser Land ist viel zu klein, um Reservewahrungsfunktionen auszuüben; es könnte die Störungen, die von internationalen Ereignissen ausgehen, kaum ohne Schädigungen auffangen.

Die durch den Zufluss der Auslandsgelder ohnehin bestehenden Gefahren währungspolitischer Art werden durch die Zunahme ausländisch beherrschter Banken noch wesentlich verstärkt.

III. Die Einführung einer besonderen Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken

1. Allgemeines

Die vorstehenden Darlegungen haben gezeigt, dass eine unkontrollierte Ausweitung des ausländischen Einflusses auf unser Bankwesen mit erheblichen Gefahren für unser Land verbunden ist. Die schweizerischen und die legitimen ausländischen Bedürfnisse können ohne Zweifel durch das vorhandene Bankensystem befriedigt werden, hat doch unser Land wohl das dichteste Netz von Bankstellen der Welt (eine Bankstelle auf 1385 Einwohner). Trotzdem kommt ein Verbot der Errichtung weiterer ausländisch beherrschter Banken in der Schweiz nicht in Frage. Es würde der liberalen Tradition unseres Landes wie auch seinen eigenen Interessen am möglichst freien Zugang zum Ausland widersprechen. (Schweizerische Banken unterhielten Ende 1967 im Ausland allerdings nur 15 Niederlassungen, doch ist in jüngster Zeit eine Tendenz zur Gründung neuer Niederlassungen durch schweizerische Banken festzustellen.) Hingegen ist es angezeigt,

- a. das Bewilligungsverfahren, das bisher nur für unselbständige Niederlassungen ausländischer Banken bestand, auszudehnen auf die selbständigen Banken, die als juristische Personen oder Personengesellschaften des schweizerischen Rechts organisiert sind, auf die aber ein massgebender ausländischer Einfluss besteht;
- b. die besonderen Bedingungen, denen die Errichtung neuer ausländischer Banken unterstellt werden soll, den neueren Erfahrungen und Einsichten anzupassen, d. h. sie so auszugestalten, dass die aufgezeigten Gefahren beseitigt oder doch möglichst herabgesetzt werden. Die zweckmässige Umschreibung dieser Bedingungen dürfte bewirken, dass namentlich jene Gründungen unterbleiben werden, die vom schweizerischen Standpunkt aus eindeutig unerwünscht wären. Der dringliche Bundesbeschluss wird übrigens erlauben, wertvolle Erfahrungen zu sammeln, die allenfalls bei der Revision des Bankengesetzes genutzt werden können.
- c. bei grober Verletzung der auferlegten Bedingungen oder Verheimlichung des massgebenden ausländischen Einflusses der Bank die Bewilligung zur Geschäftstätigkeit zu entziehen (Art. 2 des Entwurfes), womit den auferlegten Bedingungen der wünschenswerte Nachdruck verliehen wird. Der Entzug der Bewilligung zur Geschäftstätigkeit ist schon in Artikel 44 des Bun-

desgesetzes über die Anlagefonds vom 1. Juli 1966 für Fondsleitungen und Depotbanken vorgesehen, die ihre gesetzlichen Pflichten grob verletzen. Es ist in Aussicht genommen, ihn durch die Revision des Bankengesetzes für alle Banken einzuführen, um die Stellung der Eidgenössischen Bankenkommission als Aufsichtsbehörde zu stärken.

Die Neuerungen, die für selbständige Banken eingeführt werden (neue Bedingungen, Möglichkeit zum Entzug der Bewilligung zur Geschäftstätigkeit), sollen selbstverständlich auch für die Bewilligung unselbständiger Niederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz gelten, für die nach Artikel 2 des Bankengesetzes der Bundesrat zuständig ist. Artikel 5 des Entwurfes hält dies ausdrücklich fest. An den heute bestehenden Zuständigkeiten soll vorläufig nichts geändert werden, d.h. die Bewilligung für unselbständige Niederlassungen ausländischer Banken bleibt beim Bundesrat, die Bewilligung für die Errichtung selbständiger Banken, die unter massgebendem ausländischem Einfluss stehen, bleibt bei der Eidgenössischen Bankenkommission (vgl. Art. 3, namentlich Abs. 3, des Bankengesetzes, wo eine Bewilligung der Bankenkommission für die Errichtung von Banken vorgesehen ist).

Es erwies sich als äusserst schwierig, den massgebenden ausländischen Einfluss zu umschreiben. Man musste darauf bedacht sein, einerseits sämtliche Möglichkeiten zu erfassen, anderseits aber klare und leicht anwendbare Kriterien aufzustellen. Die Beherrschung einer Bank hängt meist vom Ausmass der Beteiligung am Gesellschaftskapital ab. Bei Aktiengesellschaften kann eine Beherrschung mit Hilfe von Stimmrechtsaktien auch ohne entsprechende kapitalmässige Beteiligung gegeben sein. In Artikel 1, Absatz 2 des Entwurfes ist daher der Grundsatz ausgesprochen, dass ein massgebender ausländischer Einfluss immer dann anzunehmen ist, wenn bei der Errichtung der Bank ein oder mehrere Ausländer insgesamt mit mehr als der Hälfte des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen beteiligt sind. Es kommt dabei nicht auf die formelle, sondern auf die wirkliche Berechtigung an; das formelle Eigentum eines Treuhänders, Strohmannes oder einer zwischengeschalteten inländischen Gesellschaft wird nicht beachtet, sondern auf den dahinterstehenden Ausländer abgestellt (vgl. Art. 1, Abs. 2 «direkt oder indirekt»). Natürliche Personen, die nicht das Schweizerbürgerrecht besitzen, gelten solange als Ausländer, als sie nicht eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz im fremdenpolizeilichen Sinne besitzen.

Einen massgebenden Einfluss können Ausländer auf eine Bank auch bei einer Beteiligung von weniger als 50 Prozent des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen ausüben. So ist eine Bank beispielsweise in ihrer Handlungs- und Entscheidungsfreiheit dann massgebend vom Ausland beeinflusst, wenn sie ausländischen Kreditgebern gegenüber verschuldet ist. Es muss also im Einzelfall unter Abwägung aller Umstände entschieden werden, ob eine ausländische Beherrschung vorliegt. Artikel 1, Absatz 2 des Entwurfes enthält daher eine Generalklausel, die jene Fälle des beherrschenden Einflusses erfassen will, die sich nicht aus einer Beteiligung von mehr als 50 Prozent des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen ergeben.

Wir sind uns bewusst, dass die Eidgenössische Bankenkommission bei der Feststellung des ausländischen Einflusses auf gewisse Schwierigkeiten stossen wird. Es wäre aber verfehlt, wollte man deswegen für Banken die Namenaktien, gar vinkulierte Namenaktien, zwingend vorschreiben. Das würde den Handel mit kotierten Bankaktien übermässig und ungerechtfertigt erschweren. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates, die Art der Geschäftsführung sowie detaillierte Bilanzen lassen gewisse Rückschlüsse auf die tatsächlichen Beherrschungsverhältnisse zu. Diese dürften der Verwaltung und Geschäftsleitung einer Bank auf die Dauer nicht verborgen bleiben. Verwaltung und Geschäftsleitung haben denn auch den Erwerb von Beteiligungen, welche die Hälfte des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen überschreiten, der Eidgenössischen Bankenkommission zu melden. Bei der Bankgründung dürften die Verhältnisse noch eher überblickbar sein. Verschweigt eine Bank den massgebenden ausländischen Einfluss, geht sie das Risiko des Bewilligungsentzuges ein. Diese für eine Bank wohlheilschneidendste Massnahme wird zweifelsohne abschreckend wirken.

2. Die besonderen Bedingungen im einzelnen

Die in Artikel 1, Absatz 1 des Entwurfes aufgezählten besonderen Bedingungen sind zwingend vorgeschrieben. Sie sind aber nicht abschliessend. Eine Anpassung an neue Erfahrungen und Einsichten ist also möglich. Zulässig sind nur Bedingungen, die geeignet sind, die spezifischen Gefahren abzuwehren, die dem Sparer und der Gesamtwirtschaft aus der Überfremdung im schweizerischen Bankgewerbe durch ausländisch beherrschte Banken drohen. Nach Artikel 1, Absatz 1, Buchstabe *a* darf eine Bewilligung zur Geschäftstätigkeit nicht mehr erteilt werden, wenn die Staaten, in denen die Gründer den Wohnsitz oder Sitz haben, nicht das Gegenrecht gewährleisten. Gemeint ist die faktische und nicht bloss die formelle Reziprozität. Einer näheren Betrachtung bedürfen die drei weiteren Bedingungen:

- a.* In der Firma der Bank, auf die ein massgebender ausländischer Einfluss besteht, soll der ausländische Charakter der Bank zum Ausdruck kommen. Das wird in vielen Fällen durch die Übernahme der ausländischen Firma des Mutterhauses (z. B. Banque de Paris et des Pays-Bas SA) oder eine unzweifelhaft ausländische Bezeichnung (z. B. Wozchod Bank) geschehen. Wenn aber der Hauptteil der gewählten Firma nicht klar auf den ausländischen Charakter der Bank hinweist, indem er z. B. schweizerische Familiennamen verwendet oder lediglich auf den internationalen Geschäftskreis der Bank hinweist, dann wird es nötig sein, in einem Zusatz die ausländische Beherrschung zum Ausdruck zu bringen (z. B. «Ausländische Bank», «Bank mit massgebendem ausländischem Einfluss»). Es versteht sich von selbst, dass solche Hinweise und Zusätze mit den geltenden firmenrechtlichen Bestimmungen in Einklang stehen müssen, namentlich mit den allgemeinen Regeln über die Firmenwahrheit (Art. 944 OR und Art. 38 der Handelsregisterverordnung) und denjenigen über das Verbot der Verwendung nationaler,

territorialer und regionaler Bezeichnungen (Art. 45 und 46 der Handelsregisterverordnung), die bekanntlich nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen besonderer Umstände durch das Eidgenössische Amt für das Handelsregister bewilligt werden dürfen. Die Bankenkommission kann den Gründern nicht eine bestimmte Firma vorschreiben, aber sie hat darüber zu entscheiden, ob die gewählte Firma hinreichend den ausländischen Charakter der Bank zum Ausdruck bringt.

- b. Die ausländisch beherrschte Bank hat ferner im In- und Ausland jede aufdringliche Werbung mit dem schweizerischen Sitz oder mit schweizerischen Einrichtungen, z. B. mit dem Bankgeheimnis, zu unterlassen. Die Bankenkommission wird von der Bank einen entsprechenden Revers unterzeichnen lassen. Der Missbrauch des guten Namens der Schweiz, der gerade von skrupellosen Elementen nicht selten getrieben wird, ist besonders stossend, wenn er von Ausländern ausgeht.
- c. Von wesentlicher Bedeutung ist schliesslich die Bedingung des währungs- und kreditpolitischen Wohlverhaltens, wie sie in Artikel 1, Absatz 1, Buchstabe *d* des Entwurfes umschrieben ist. Die Bestimmung wird die Gründer nötigen, mit der Nationalbank, welche die kredit- und währungspolitischen Erfordernisse kennt und diese Politik zu führen hat, in Kontakt zu treten und ihr ihre Beziehungen zum Ausland und ihren Geschäftskreis im einzelnen darzulegen. Die Nationalbank kann neben der allgemeinen Zusicherung, alles zu unterlassen, was der schweizerischen Kredit- und Währungspolitik widerspricht, auf den einzelnen Fall bezogene besondere Zusicherungen verlangen oder, wenn es nötig ist, die Abgabe der gewünschten Bestätigung an die Bankenkommission verweigern. So kann die Nationalbank beispielsweise verlangen, dass die ausländisch beherrschte Bank künftigen Gentlemen's Agreements, denen die Mehrheit der schweizerischen Banken zugestimmt hat, ebenfalls beitrifft, dass sie die inländischen Zinsverhältnisse durch ihre Geschäftstätigkeit nicht stört, den Kapitalimport in gewissen Schranken hält und nicht gegen den Schweizerfranken oder gegen Reservewährungen, insbesondere durch Goldspekulationen, spekuliert. Die Erfordernisse der schweizerischen Kredit- und Währungspolitik können nicht bei der Gründung der Bank ein für allemal umschrieben werden; sie richten sich nach den sich ändernden Umständen. Selbstverständlich kann die Nationalbank von den ausländisch beherrschten Banken nicht ein Verhalten verlangen, das sie nicht auch von den schweizerischen Banken zu Recht erwarten darf; die ausländisch beherrschten Banken können sich aber nicht auf das Verhalten schweizerischer Aussenseiter berufen, die die Richtlinien der Nationalbank in den Wind schlagen. Wenn von den ausländisch beherrschten Banken verlangt wird, dass sie sich strikte an die Richtlinien der Nationalbank zu halten haben, ist immerhin zu bedenken, dass diese Banken sich mangels einer innern Beziehung zur Schweiz und der starken Beziehung zum Ausland in einer andern Lage befinden als eine schweizerische Bank. Auch sind ihre Störmöglichkeiten besonders gross. Ohne die Bestätigung

der Nationalbank wird die Bankenkommission die Bewilligung zur Geschäftstätigkeit nicht erteilen können. Damit die auferlegten Bedingungen nicht leere Förmlichkeiten werden, wird die Nationalbank sich vorbehalten müssen, die Einhaltung der Zusicherungen von Zeit zu Zeit zu kontrollieren.

3. Die Ausdehnung des Geltungsbereiches

Ausländer, die in der Schweiz eine Bank errichten wollen, könnten versucht sein, die Bewilligungspflicht dadurch zu umgehen, dass sie bestehende Banken aufkaufen, Deshalb sieht Artikel 3 des Entwurfes vor, dass der Erwerb einer Beteiligung am Gesellschaftskapital einer schon bestehenden Bank in der Schweiz durch einen Ausländer oder eine ausländische Gruppe der Bankenkommission zu melden ist und zu seiner Gültigkeit der Genehmigung durch die Bankenkommission bedarf, «ausgenommen wenn die Gesamtbeteiligung des Ausländers oder der ausländischen Gruppe die Hälfte des Gesellschaftskapitals und der Stimmen nicht überschreitet». Bei der Gründung einer Bank wirken die verschiedenen Gründer zusammen, die Beteiligungen mehrerer Ausländer sind daher für die Bestimmung des massgebenden Einflusses zusammenzuzählen (Art. 1, Abs. 2), beim Erwerb einer Beteiligung an einer bestehenden Bank hingegen können die Anteile der verschiedenen Ausländer nur dann zusammengerechnet werden, wenn die Ausländer eine Gruppe bilden, z.B. wenn sie den Erwerb der Beteiligung gemeinsam geplant haben. Die Genehmigung zum Erwerb ist zu erteilen, wenn die Bank sich als Bankmitmassgebendem ausländischem Einfluss den Bedingungen von Artikel 1 unterstellt. Tritt eine ausländische Beherrschung der Bank auf andere Weise als durch den Erwerb einer massgebenden Beteiligung am Gesellschaftskapital ein, hat sich eine solche Bank ebenfalls den Bedingungen von Artikel 1 zu unterwerfen.

Eine weitere Ausdehnung des Geltungsbereiches des dringlichen Bundesbeschlusses drängt sich auf, weil bereits eine grosse Zahl ausländisch beherrschter Banken in der Schweiz tätig ist. Es wäre kaum tragbar, wenn diese – jedenfalls bis zum Inkrafttreten des revidierten Bankengesetzes – in der Werbung und in ihrem Verhältnis zur Nationalbank den Einschränkungen nicht unterworfen würden, denen neu gegründete ausländisch beherrschte Banken unterstellt werden. Da die bereits bestehenden ausländisch beherrschten Banken auf Grund des alten Rechts entstanden sind, ist immerhin die Frage des Gegenrechts, die nicht von ihrem Willen abhängt, nicht mehr zu prüfen (vgl. Art. 4 Abs. 1 des Entwurfes). Von bestehenden ausländisch beherrschten Banken wird auch nicht verlangt, dass der ausländische Charakter aus der Firma hervorgeht. Eine Firmenänderung würde besonders für alteingesessene und bewährte Banken eine Härte bedeuten.

Die Pflicht zur Anpassung an das neue Recht besteht nur für jene Banken, an denen – wie in Artikel 3 – «ein Ausländer oder eine ausländische Gruppe» mit mehr als der Hälfte des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen beteiligt ist. Anzupassen haben sich auch Banken, auf die ein Ausländer oder eine ausländische Gruppe auf andere Weise einen beherrschenden Einfluss ausübt.

Die Anwendung der Neuerungen dieses Beschlusses auf die von ausländischen Banken in der Schweiz errichteten unselbständigen Niederlassungen (Art. 5 des Entwurfes) ist bereits besprochen worden.

4. Rechtsschutz

Die Verfügungen der Bankenkommision können für die Betroffenen von folgenswerer Bedeutung sein. Es ist daher gerechtfertigt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen der Bankenkommision allgemein zuzulassen. Artikel 6 ist deshalb als Generalklausel gefasst. Wir sind uns bewusst, dass es sich bei der Erteilung und Verweigerung der Bewilligung zu einem wesentlichen Teil um einen politischen Entscheid handelt, der dem behördlichen Ermessen einen weiten Spielraum belässt. Das freie Ermessen der Verwaltung bleibt der richterlichen Kognition entzogen; überprüft werden nur Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung. Da an sich gegen alle Entscheide solche Rügen denkbar sind, besteht kein stichhaltiger Grund, nicht gegen sämtliche Verfügungen der Bankenkommision die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzusehen.

5. Strafbestimmungen

Artikel 7 des Entwurfes folgt der Systematik der Strafbestimmungen im Bankengesetz. Absatz 1 umschreibt Tatbestände, die materiell den in Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe *a* des Bankengesetzes aufgezählten entsprechen. Die Verletzung der Meldepflicht für den Erwerb von Beteiligungen an bestehenden Banken durch Ausländer ist als leichterer Verstoss zu werten. Die Artikel 46 bis 48 des Bankengesetzes enthalten keinen ähnlichen Tatbestand. Die Verletzung der Meldepflicht ist somit nach Artikel 51 dieses Gesetzes zu bestrafen.

IV. Der Bundesbeschluss im Lichte des ausländischen Rechts

Im grossen und ganzen vermag der Entwurf im internationalen Vergleich zu bestehen. Wie wir feststellen konnten, kennen die europäischen und nordamerikanischen Staaten in dieser Hinsicht sehr unterschiedliche Regelungen. Es lassen sich im wesentlichen drei Gruppen unterscheiden:

1. Staaten, die Ausländer von der Beteiligung am inländischen Bankgeschäft schlechterdings ausschliessen oder eine Beteiligung nur in sehr beschränktem Rahmen zulassen, so namentlich Schweden, Kanada (ausländische Beteiligungen von höchstens 25%), Dänemark und Spanien.
2. Staaten mit eher liberalem Regime, d. h. solche, die der Eröffnung von Bankinstituten bzw. der Übernahme von solchen durch Ausländer keine oder höchstens unbedeutende Hindernisse in den Weg legen, so insbesondere Belgien, die Bundesrepublik Deutschland und Grossbritannien.
3. Staaten, die insofern eine Mittelstellung einnehmen, als auf Grund struktureller oder spezifischer rechtlicher Gegebenheiten im Verhältnis zur Schweiz Ungleichheiten bestehen, so dass von einer echten Reziprozität nicht gespro-

chen werden kann. Als Beispiele erwähnen wir Frankreich (Struktur des Bankwesens) und die USA (die Erteilung einer Bewilligung ist Sache der Gliedstaaten; nur 5 Gliedstaaten, worunter allerdings die wohl interessantesten, nämlich New York und Kalifornien, sehen die Zulassung von Ausländern vor). In diesem Zusammenhang wären auch jene Staaten zu berücksichtigen, in denen aus allgemeinen politischen oder aus spezifisch wirtschafts- und währungspolitischen Gründen die Aufnahme einer Geschäftstätigkeit durch Ausländer ausser Betracht fällt.

Ganz allgemein darf gesagt werden, dass mit der Unterstellung der ausländisch beherrschten Banken unter ein Bewilligungsverfahren der liberale Charakter des schweizerischen Regimes nicht beeinträchtigt wird. Vom Ausland wird immer wieder der Vorwurf erhoben, dass das Fehlen wirksamer Kontrollmöglichkeiten unter anderem der Etablierung zweifelhafter Elemente in der Schweiz Vorschub leiste. Negative Reaktionen seitens ausländischer Staaten sind daher umso weniger zu erwarten, als eine mässige Verschärfung des Regimes bzw. die Einführung einer wirksameren Kontrolle der ausländischen Banken den Interessen gewisser Staaten weitgehend entgegenkommen dürfte.

V. Die Verfassungsgrundlage

Die Vorlage stützt sich, wie das bestehende Bankengesetz, zu dem sie eine Ergänzung ist, auf Artikel 31^{quater} der Bundesverfassung, wonach der Bund befugt ist, über das Bankwesen Bestimmungen aufzustellen. Dieser Artikel ermächtigt den Bund auch dazu, den Banken währungspolitische Beschränkungen aufzuerlegen, wie das in den Artikeln 8 bis 10 des Bankengesetzes und in Artikel 48 des Anlagefondsgesetzes bereits geschehen ist. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen über die Bedeutung des Artikels 31^{quater} der Bundesverfassung in der Botschaft vom 24. Juni 1968 betreffend die Revision des Nationalbankgesetzes (S. 49 ff. der Separatausgabe; BBl 1968, II, 301 ff.).

Im übrigen können sich Ausländer, die nicht in der Schweiz niedergelassen sind, nicht auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen. Die Rechtsgleichheit gemäss Artikel 4 der Bundesverfassung, die unser Rechtsstaat auch dem Ausländer gewährleistet, wird nicht verletzt, wenn den besonderen Gefahren, die von ausländisch beherrschten Banken ausgehen, in unserer Gesetzgebung Rechnung getragen wird. Vergleiche dazu Hans Peter Moser, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz. ZSR NF Band 86, 1967, Seiten 344 und 349.

Im Hinblick auf Artikel 3, Absatz 2 der Vorlage, der die Gültigkeit eines zivilrechtlichen Rechtsgeschäftes, nämlich des Erwerbs einer Beteiligung am Gesellschaftskapital einer Bank durch Ausländer, von der Genehmigung durch die Bankenkommission abhängig macht, ist im Ingress auch Artikel 64 der Bundesverfassung als Rechtsgrundlage zu zitieren. Nachdem in Artikel 7 des Entwurfes neue Straftatbestände geschaffen werden, ist im Ingress auch Artikel 64^{bis} der Bundesverfassung anzurufen.

Die Dringlichkeit der Vorlage haben wir bereits in der Einleitung damit begründet, dass in der allerletzten Zeit eine starke Zunahme der Gesuche um die

Bewilligung von Bankgründungen durch ausländische Kreise zu beobachten ist und dass dieser Entwicklung erhebliche Gefahren innewohnen. Nach dem geltenden Recht besteht keine Möglichkeit, die zunehmende Überfremdung im schweizerischen Bankgewerbe durch ausländisch beherrschte Banken aufzuhalten. Die vielen hängigen Gesuche müssen aber behandelt werden. Die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung sind damit erfüllt. Da sich die Vorlage auf die geltende Verfassung stützt, unterliegt sie bloss dem fakultativen Referendum (Art. 89^{bis}, Abs. 2 der Bundesverfassung).

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu empfehlen. Die Bankenkommission, die Nationalbank und die Schweizerische Bankiervereinigung haben dem Entwurf zugestimmt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 13. November 1968.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 31^{quater}, 64, 64^{bis} und 89^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1968,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Errichtung von Banken, die als juristische Personen oder Personengesellschaften des schweizerischen Rechts organisiert werden sollen, auf die jedoch ein massgebender ausländischer Einfluss besteht, bedarf einer Bewilligung der Eidgenössischen Bankenkommission. Diese Bewilligung ist von besondern Bedingungen abhängig zu machen, so namentlich

- a. von der Gewährung des Gegenrechts durch die Staaten, in denen die ausländischen Gründer ihren Wohnsitz oder Sitz haben;
- b. von der Verwendung einer Firma, die auf den ausländischen Charakter der Bank hinweist;
- c. von der Unterlassung jeder aufdringlichen Werbung im In- und Ausland mit dem schweizerischen Sitz oder mit schweizerischen Einrichtungen;
- d. von der Bestätigung der Nationalbank, dass sich die Bank ihr gegenüber verpflichtet hat, in ihrer Geschäftstätigkeit alles zu unterlassen, was der schweizerischen Kredit- und Währungspolitik widerspricht; die Nationalbank kann mit Rücksicht auf den Geschäftskreis der Bank, deren Beziehungen zu bestimmten ausländischen Gruppen oder aus ähnlichen Gründen besondere Zusicherungen verlangen oder die Bestätigung verweigern.

² Ein massgebender ausländischer Einfluss ist anzunehmen, wenn Ausländer direkt oder indirekt mit mehr als der Hälfte des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen an Banken beteiligt sind oder wenn sie auf andere Weise einen beherrschenden Einfluss auf Banken ausüben. Als Ausländer gelten:

- a. natürliche Personen, die weder das Schweizerbürgerrecht noch eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz besitzen;

- b. juristische Personen und Personengesellschaften, die ihren Sitz im Ausland haben oder, wenn sie ihren Sitz im Inland haben, von Personen gemäss Buchstabe a beherrscht sind.

Art. 2

Hat die Bank im Zeitpunkt der Gründung den massgebenden ausländischen Einfluss verschwiegen oder verletzt sie die ihr auferlegten Bedingungen und Zusicherungen grob, so entzieht die Eidgenössische Bankenkommision der Bank die Bewilligung zur Geschäftstätigkeit. Der Entzug der Bewilligung bewirkt die Auflösung der Bank; die Eidgenössische Bankenkommision bezeichnet den Liquidator und überwacht dessen Tätigkeit.

Art. 3

¹ Der Erwerb einer Beteiligung am Gesellschaftskapital einer schon bestehenden Bank in der Schweiz durch einen Ausländer oder eine ausländische Gruppe ist der Eidgenössischen Bankenkommision durch den Erwerber sowie die Verwaltung und die Geschäftsleitung der Bank zu melden, ausgenommen wenn die Gesamtbeteiligung des Ausländers oder der ausländischen Gruppe die Hälfte des Gesellschaftskapitals und der Stimmen nicht überschreitet. Übt ein Ausländer oder eine ausländische Gruppe auf andere Weise einen beherrschenden Einfluss auf die Bank aus, ist dies ebenfalls zu melden.

² Der Erwerb der Beteiligung bedarf, insoweit eine Meldepflicht besteht, der Genehmigung durch die Eidgenössische Bankenkommision. Die Genehmigung wird erteilt, wenn die Bank die Bedingungen von Artikel 1 erfüllt. Diesen Bedingungen hat sich auch eine Bank zu unterwerfen, auf die ein Ausländer oder eine ausländische Gruppe auf andere Weise einen beherrschenden Einfluss ausübt. Artikel 2 ist auf die Banken anwendbar.

Art. 4

¹ Die Banken, an denen bei Inkrafttreten dieses Beschlusses ein Ausländer oder eine ausländische Gruppe mit mehr als der Hälfte des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen beteiligt ist, oder auf die ein Ausländer oder eine ausländische Gruppe auf andere Weise einen beherrschenden Einfluss ausübt, haben sich innert drei Monaten bei der Eidgenössischen Bankenkommision anzumelden und innert weiteren drei Monaten die Bedingungen von Artikel 1, Absatz 1, Buchstaben c und d zu erfüllen.

² Nach Ablauf der Übergangsfrist ist Artikel 2 auf auch auf diese Banken sinngemäss anwendbar.

Art. 5

¹ Die Bestimmungen dieses Beschlusses finden sinngemäss Anwendung auf die von ausländischen Banken in der Schweiz errichteten Sitze, Zweigniederlas-

sungen und Agenturen sowie auf die in der Schweiz tätigen Vertreter ausländischer Banken.

² Der Bundesrat erteilt und entzieht die Bewilligungen gemäss Absatz 1.

Art. 6

Verfügungen der Eidgenössischen Bankenkommission in Anwendung dieses Beschlusses unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

Art. 7

¹ Wer

eine Bank, auf die ein massgebender ausländischer Einfluss besteht, eröffnet, bevor die in diesem Beschluss aufgestellten Bedingungen erfüllt sind, die Genehmigung zum Erwerb einer Beteiligung gemäss Artikel 3, Absatz 2 nicht einholt,

die Anmeldung gemäss Artikel 4 unterlässt,

die mit der Bewilligung verbundenen Bedingungen verletzt,

ist gemäss Artikel 46 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934¹⁾ über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz) strafbar.

² Die Verletzung der Meldepflicht gemäss Artikel 3, Absatz 1 wird nach Artikel 51 des Bankengesetzes bestraft.

Art. 8

¹ Dieser Beschluss wird als dringlich erklärt.

² Er tritt mit der Veröffentlichung in Kraft und gilt während drei Jahren, längstens aber bis zum Inkrafttreten des revidierten Bankengesetzes.

0440

¹⁾ BS 10, 337.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken (Vom 13. November 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1968
Date	
Data	
Seite	756-771
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 160

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.