

963

Mittwoch, 31. Mai 1972

Gefahren der Ueberfremdung
des schweizerischen Bankwesens.

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 17. Mai 1972
(Beilage).

Der Bundesrat

b e s c h l i e s s t :

Vom Antrag wird Kenntnis genommen und das Finanz- und Zolldepartement wird beauftragt, namens des Bundesrates an die Bankenkommission ein Schreiben zu richten, worin auf die Notwendigkeit aufmerksam zu machen ist, dass der Weiterentwicklung die grösste Beachtung geschenkt werden muss.

Protokollauszug (Antrag mit Beilage) an:
- FZD 12 (GS 9, RD 3)

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwan

3003 Bern, den 17. Mai 1972

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tGefahren der Ueberfremdung des
schweizerischen Bankwesens

232.6

Der Bundesrat hat das Finanz- und Zolldepartement am 20. Dezember 1971 beauftragt, einen Bericht über die Gefahren der Ueberfremdung des schweizerischen Bankwesens zu erstatten. Wir haben sowohl die Schweizerische Nationalbank wie die Eidgenössische Bankenkommision ersucht, aus ihrer Sicht zu diesem Problem Stellung zu nehmen. Den Bericht der Eidgenössischen Bankenkommision vom 10. März 1972 legen wir bei. Die Schweizerische Nationalbank war dagegen mit währungs politischen Problemen derart stark belastet, dass es ihr bisher nicht möglich war, auch zu diesem Problem eine Studie zu liefern.

Aus dem Bericht der Bankenkommision geht hervor, dass am 30. Juni 1971, d.h. vor Inkrafttreten des revidierten Bankengesetzes, in der Schweiz 88 ausländisch beherrschte Banken schweizerischen Rechts bestanden, wovon zwei in Liquidation, ferner 22 unselbständige Zweigstellen und 33 Vertretungen ausländischer Banken. Anzahlmässig machten die ausländischen Banken 17,6 % von total 562 Banken (ohne Raiffeisenkassen) aus; die Bilanzsumme der ausländischen Banken erreichte mit 21,8 Mia Franken 10 % der Bilanzsummen aller in der Schweiz tätigen Banken.

Ferner ergibt sich aus dem Bericht, dass der Zudrang ausländischer Banken weiterhin sehr stark ist. Gesamthaft hat sich indessen seit

Ende 1967 die Ueberfremdung nicht vergrössert; bereits damals waren vom Total der Banken 18 % ausländisch beherrscht und erreichte die Bilanzsumme der ausländisch beherrschten Banken 10 % der Bilanzsumme aller Banken (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Dringlichen Bundesbeschlusses über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken vom 13. November 1968, S. 3).

Die Gefahren einer Ueberfremdung des Bankwesens werden im Bericht der Bankenkommission zutreffend geschildert: Verstärkung der Tendenz, Kapitalien aus Gründen der Sicherheit und der Steuerdefraudation in die Schweiz zu verlegen, übermässige Steigerung des Wettbewerbsdruckes im Kreditgeschäft, zunehmende Verknappung des Arbeitsmarktes, mangelnde Vertrautheit mit der schweizerischen Wirtschafts-, Rechts- und Sozialordnung.

Schon bei Erlass des Bundesbeschlusses über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken hatten die eidg. Räte entgegen dem Antrag des Bundesrates jede Beschränkung aus wirtschafts- oder währungspolitischen Gründen abgelehnt. Daran hat sich auch mit dem neuen Bankengesetz nichts geändert. Dieses erschwert zwar allgemein die Gründung von Banken, indem nunmehr ein voll einbezahltes Mindestkapital von 2 Mio Franken erforderlich ist und die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Für ausländische Banken kommen dazu die Gewährleistung des Gegenrechtes, die Verwendung einer Firma, die nicht auf einen schweizerischen Charakter hinweist und die Verpflichtung zu kredit- und währungspolitischem Wohlverhalten. Keines dieser Kriterien erlaubt die Opportunität und die wirtschafts- oder währungspolitischen Konsequenzen einer ausländischen Gründung mitzubersichtigen.

Die Bankenkommission kommt daher zum Schlusse, vom Erlass einer besondern gesetzlichen Ausländerbanken-Ordnung habe man sich eine

Bremmung der Gründerwelle versprochen, doch habe sich diese Erwartung nicht erfüllt.

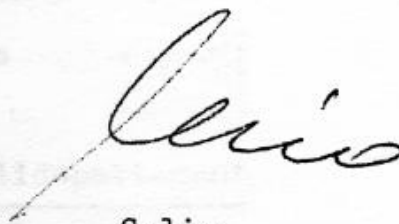
Wir können dieser Beurteilung nicht uneingeschränkt beipflichten. Einerseits haben wir bereits darauf hingewiesen, dass der Ueberfremdungsgrad sowohl nach der Zahl der Institute wie nach der Bilanzsumme nicht grösser ist als Ende 1967. Andererseits hat der Gesetzgeber, wie dargelegt, bewusst darauf verzichtet, ausländische Gründungen aus wirtschaftspolitischen Erwägungen zu erschweren. Das gesetzliche Ziel wird erreicht, wenn Bewerber ferngehalten werden, die nicht über die erforderliche Kapitalbasis verfügen oder keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten. Zulassungsgesuche werden in der letzten Zeit hauptsächlich von ausländischen Banken gestellt, die in dieser Beziehung^{zu}/keinen Bedenken Anlass geben. Der gesetzlichen Ordnung kann daher nicht jede Wirkung abgesprochen werden; sie scheint uns vielmehr im Rahmen ihrer beschränkten Zielsetzung durchaus wirksam zu sein. Dieser Auffassung neigt auch die Nationalbank zu, wie sie uns mündlich wissen liess. Sie verweist insbesondere auch darauf, dass vom Erfordernis des Gegenrechtes eine ganz beträchtliche Bremswirkung ausgeht. So seien in Deutschland zurzeit sieben japanische Banken tätig gegen bloss eine in der Schweiz (plus einer, die kürzlich die Bewilligung erhalten hat). Das sei nur daraus zu erklären, dass die Schweiz das Erfordernis des Gegenrechtes aufgestellt habe.

Zusammenfassend halten wir fest, dass zurzeit kein genügender Anlass besteht, bereits wieder eine Aenderung der gesetzlichen Vorschriften über ausländische Banken ins Auge zu fassen. Dagegen soll die Entwicklung weiterhin von der Eidgenössischen Bankenkommission wie von der Schweizerischen Nationalbank aufmerksam verfolgt werden.

- 4 -

Wir beantragen Ihnen, vom vorliegenden Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



Celio

Beilage:

Bericht der Eidg. Bankenkommission
vom 10. März 1972

Protokollauszug an:

- EFZD (29) GS 9, RD 3, Bankenkommission 12, Nationalbank 5.



EIDGENÖSSISCHE BANKENKOMMISSION
 COMMISSION FÉDÉRALE DES BANQUES COMMISSIONE FEDERALE DELLE BANCHE

Bern, den 10. März 1972

2/r

3005 Bern
 Florastrasse 8
 Tel. 031/61 70 77

B e r i c h t

an das

Eidg. Finanz- & Zolldepartement

Gefahren der Ueberfremdung des schweizerischen Bankwesens.

Herr Bundespräsident,

Mit Schreiben vom 28. September 1971 und 28. Januar 1972 haben Sie uns gebeten, unsere Meinung zur Frage der Ueberfremdung des schweizerischen Bankgewerbes darzulegen, welche die Schweizerische Bankiervereinigung als eine ernst zu nehmende Gefahr geschildert hat. Ihrem Ersuchen kommen wir mit folgenden Ausführungen nach.

Die Bankenkommision ist als Bewilligungsbehörde für die Errichtung von Banken in der Schweiz am besten in der Lage, das Eindringen von Ausländern in das einheimische Bankensystem zu erkennen und zu verfolgen. Bereits in den späten fünfziger Jahren fiel erstmals die Zahl der Neugründungen ausländischer Banken auf, während früher solche nur vereinzelt, und zwar fast ausschliesslich in der Form der unselbständigen Zweigstelle, hier tätig waren. Schon damals machten die Nationalbank und unsere Kommission auf diese Erscheinung aufmerksam, was zur Prüfung der Frage von Gegenmassnahmen führte, die jedoch kein konkretes Ergebnis zeitigte. 1964 - 1965 flaute diese Gründungswelle ab, um in den folgenden Jahren besonders stark anzuschwellen. Die Bankenkommision hat deshalb

1968 die Initiative ergriffen zu einem gesetzlichen Erlass, der in der Form des Bundesbeschlusses vom 21. März 1969 über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken am 1. Juli des gleichen Jahres in Kraft getreten ist. Dieser Erlass wurde, leicht verschärft und vereinfacht, in das revidierte Bankengesetz vom 11. März 1971 eingebaut.

Die Bankenkommission hat die unter die neuen Bestimmungen fallenden ausländischen Banken erfasst, ihre Bilanzsummen ermittelt und auf Wunsch diese Angaben den Interessenten, insbesondere auch der Schweizerischen Bankiervereinigung, zugänglich gemacht. Die Nationalbank hat ihrerseits im "Schweizerischen Bankwesen im Jahre 1970" eine besondere Erhebung über den ausländischen Anteil am schweizerischen Bankgewerbe veröffentlicht. Diese nun allgemein bekanntgewordenen Zahlen treffen zu. Als Ausgangspunkt für unsere Betrachtungen führen wir sie hier wie folgt im Detail auf:

Am 30.6.71 zählte man 88 ausländisch beherrschte Banken schweizerischen Rechts, wovon 2 in Liquidation waren. Nicht mitgezählt sind deren Filialen. Dazu kommen 13 ausländische Banken mit 22 unselbständigen Zweigstellen in der Schweiz und 30 Vertretungen. Alle diese Banken vereinigen zusammen eine Bilanzsumme von 21.834 Mia Franken oder 10 % der Bilanzsummen aller in der Schweiz tätigen Banken (Privatbankiers ausgenommen). Anzahlmässig machen sie 17,6 % von total 562 Banken (ohne Raiffeisenkassen) aus. Dieser Zustand ist das Ergebnis eines nun jahrelang anhaltenden Zudrangs ausländischer Banken in die Schweiz, teilweise auch des Ankaufes bestehender Banken durch Ausländer, der erst seit 1969 bewilligungspflichtig ist. Unseres Erachtens lässt sich nicht bestreiten, dass der Anteil der ausländischen Banken aufsehenerregende Ausmasse erreicht hat. Plätze wie Genf und Lugano, wo die schweizerischen Banken bereits in der Minderzahl sind, unterstreichen diese Feststellung.

Derzeit sind 8 Gesuche für die Gründung neuer ausländisch beherrschter Aktiengesellschaften, 2 Gesuche für die Errichtung von Filialen

und 4 Gesuche für die Eröffnung von Vertretungsbüros bei der Bankenkommission anhängig.

Die Gründe für diese starke Anziehungskraft der Schweiz auf ausländische Bankengründer sind mannigfaltig und nicht immer leicht zu durchschauen. Einesteils ist diese Erscheinung die Frucht der internationalen Währungsunsicherheit und Kapitalflucht. Andererseits kommt es gar nicht so selten vor, dass ausländische Banken vor den allzustrengen kreditpolitischen Vorschriften ihrer eigenen Aufsichtsbehörden in die Schweiz ausweichen, wo sie ein fast nirgends anzutreffendes Mass wirtschaftlicher Freiheit geniessen. Leider sind es auch internationale Finanzabenteurer, die hier einen Stützpunkt oder eine Drehscheibe suchen, um vom guten Namen der Schweiz zu profitieren oder ihn gar zu missbrauchen. Nicht zuletzt dürfte für die Niederlassung ausländischer Banken neben den bekannten Vorzügen politischer Stabilität und einer harten Währung die im internationalen Vergleich bescheidene Steuerbelastung massgebend sein. Auch heute noch sind die Zulassungsbedingungen leichter als im Ausland und vor allem bestehen, im Gegensatz zum Ausland, keinerlei Einschränkungen in der Geschäftstätigkeit.

Die Bankenkommission ist mehr denn je der Auffassung, dass diese Entwicklung dem schweizerischen Bankwesen nicht zuträglich und für unsere gesamte Wirtschaft mit Gefahren verbunden ist. Wir denken dabei weniger an die Konkurrenzierung der angestammten Banken, deren Zulässigkeit vom Standpunkt eines freiheitlichen Wirtschaftssystems aus bejaht werden muss, sondern an die damit verbundenen Auswüchse. Angesichts der bestehenden Dichte des schweizerischen Bankennetzes besteht für neue Institute und Niederlassungen keinerlei Bedürfnis; der masslose Wettbewerb im Kreditgeschäft kann nur zu wirtschaftlichen Fehlentwicklungen führen indem auch ungerechtfertigte Kredite erteilt werden. Von den neuen ausländisch beherrschten Banken bleiben zahlreiche ständige Sorgenkinder der Bankenkommission. So haben wir ermittelt, dass

derzeit ca. 18 ausländisch beherrschte Banken von der Bankenkommission anhand der Revisionsberichte intensiv überwacht werden müssen und aufgrund festgestellter Missstände Gegenstand von Massnahmen bilden. Von den wirtschaftlich schädlichen Auswirkungen möchten wir folgende erwähnen:

Der brennende Bedarf an leitendem und ausführendem Bankpersonal führt zu unschönen Abwerbungspraktiken und mit starken Gehaltserhöhungen verbundenen Verknappungserscheinungen auf dem Arbeitsmarkt. Wir stellen auch immer wieder fest, dass gerade bei ausländisch beherrschten Banken Leute, die an andern Orten in leitenden Stellungen versagt haben, als Direktoren auftauchen. Die Bankenkommission beobachtet auch da und dort Immobilienkäufe, sei es spekulativer Natur oder zur Errichtung meist grosskonzipierter Bankgebäude. Diese beiden Faktoren fachen die Kosteninflation an, laufen also der erklärten Wirtschaftspolitik des Bundesrates stracks zuwider. Dagegen fallen die Steuerleistungen dieser neuen Banken in der Schweiz nicht ins Gewicht. Regelmässig werden auch kleinere oder grössere Kontingente ausländischer Arbeitskräfte angefordert, wodurch die Auswirkungen der bevölkerungsmässigen Ueberfremdung, d.h. ein heisses politisches Eisen, noch verschärft werden.

Bei einer nicht geringen Anzahl ausländisch beherrschter Banken entspricht die Geschäftspolitik nicht den bewährten schweizerischen Grundsätzen. Spekulative Kredite sind an der Tagesordnung, ebenso Versager in der Verwaltungsorganisation. Die Umgehung oder offene Verletzung ausländischer Vorschriften, die Förderung von Kapitalflucht und von Angriffen auf das Währungssystem könnte der Schweiz auch politische Komplikationen bescheren. Grosse Schwierigkeiten bietet die Revision dieser Auslandsbanken, die zum grössten Teil international tätig sind und deren Geschäfte oft so schwer überschaubar sind, dass sie an das Urteilsvermögen der schweizerischen Revisoren sehr hohe Anforderungen stellen. So weit sie sich mit schweizerischen Geschäften befassen, handelt es sich meistens um solche, die von anderen Banken abgelehnt wurden, weil sie

den banktechnischen Anforderungen nicht genügt. Sehr bedeutend ist die Beteiligung der ausländischen Banken am Euro- Kapital- und Geldmarkt. Ueber die Gefahren dieser Verflechtung ist die Nationalbank besser in der Lage sich zu äussern als wir.

Vom Erlass einer besonderen gesetzlichen Ausländerbanken-^{Ordnung} versprach man sich eine Bremsung der Gründungswelle, eine Erwartung, die sich leider nicht erfüllt hat. Wohl hängt die Geschäftsbewilligung für eine ausländische Bank von zwei zusätzlichen Bedingungen ab; nämlich die Gewährung des Gegenrechts durch den Staat, aus dem die Gründer stammen, und die Verpflichtung zum währungspolitischen Wohlverhalten gegenüber der Nationalbank. Als Haupthindernis erweist sich das Gegenrechtserfordernis, während die übrigen Bewilligungsvoraussetzungen fast regelmässig schlank erfüllt werden. Nun ist aber einerseits das Gegenrechtserfordernis kein bankmässiges Kriterium, sondern beschlägt die internationalen Rechtsbeziehungen. Es bietet deshalb keinen Schutz gegen schlechte, d.h. unerwünschte Bankengründungen. Andererseits wurde dieses Hindernis der Bankengründung hin und wieder auf dem Wege zwischenstaatlicher Verhandlungen weggeräumt. Daraus ergibt sich das Fazit, dass die Bankenkommission bisher nur wenige ausländische Bankengründungen unter Hinweis auf das Fehlen des Gegenrechts verhindern konnte. Allerdings wurden vielleicht die Urheber von Gründungsplänen durch dieses Erfordernis entmutigt, womit eine gewisse präventive Wirkung zu verzeichnen wäre. In letzter Zeit mehren sich leider Konstruktionen, bei denen die Umgehungsabsicht deutlich erkennbar ist, indem ausländische Kreise schweizerische Partner finden, die bereit sind, sich mit 51 % an einer Bankengründung zu beteiligen, wobei der treuhänderische Charakter zu vermuten, aber kaum zu beweisen ist.

Die Bankenkommission kommt zum Schluss, dass die im Jahre 1969 eingeführten Massnahmen zur Abschirmung der Schweiz gegen unerwünschte Bankengründungen von aussen sich nur als beschränkt tauglich erwiesen haben. Es ist jedoch sehr schwer, wirksame Dämme gegen diese Invasion aufzurichten. Geeignete Instrumente müssten aus

einem Arsenal geholt werden, das wir nur von den Krisenzeiten her noch kennen. Bedürfnisnachweis und Fähigkeitszeugnis würden es der Aufsichtsbehörde erlauben, wirtschaftlich oder sonstwie unerwünschte Gründungen zu unterbinden. Auf jeden Fall sollten Mittel und Wege gesucht werden, um, wenigstens zeitweilig, dem weiteren Eindringen ausländischer Banken angesichts des Grades der Ueberfremdung den Riegel zu schieben. Nicht zuletzt erblicken wir darin eine erhebliche Gefahr für die Bestrebungen der schweizerischen Wirtschaftspolitik zur Dämpfung und Schaffung einer besseren Ausgewogenheit des Wirtschaftsgeschehens, verbunden mit einer aktiven Bekämpfung der sehr hohen Inflationsrate.

Die Bankenkommission hofft, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben und hält sich für zusätzliche Auskünfte oder eine Besprechung dieses schwierigen Problems zu Ihrer Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

EIDG. BANKENKOMMISSION
Bankenkammer
Der Präsident:

Der Vorsteher des Sekretariates

Protokollauszug an:

- BGR 2
- VGR 2
- JPD 3
- EKD 19 (BV 9, 18 19)
- ERK 2
- Fin. Del. 2