

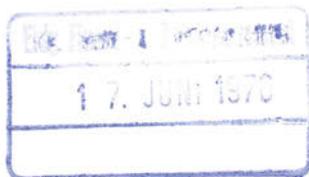


EIDGENÖSSISCHE BANKENKOMMISSION  
 COMMISSION FÉDÉRALE DES BANQUES      COMMISSIONE FEDERALE DELLE BANCHE

Bankenkammer      Chambre des banques  
 Camera delle banche

3001 Bern, 10. Juni 1976 Mü/th

Sekretariat  
 Secrétariat  
 Segreteria



Eigerstrasse 2  
 Tel. 031/61 36 93

Neue Tel. Nr.  
 031 616911

Herrn Bundesrat  
 Ch.A. Chevallaz  
 Vorsteher des Eidg. Finanz- und  
 Zolldepartementes  
 Bernerhof

3003 B e r n

Gegenrecht mit Japan; Gesuch der Dai Ichi Kangyo Bank Ltd, Tokyo  
 um Bewilligung zur Errichtung einer Niederlassung in Zürich

Sehr geehrter Herr Bundesrat,

Wie wir dem Departement bereits mitgeteilt haben, hat die Eidg. Bankenkommision in ihrer Sitzung vom 2. Juni 1976 betreffend das Begehren der Dai Ichi Kangyo Bank Ltd, Tokyo, um Bewilligung einer Zweigniederlassung in Zürich festgestellt, dass die gesetzliche Voraussetzung des Gegenrechtes im Verhältnis zu Japan erfüllt ist, sofern Japan seinerseits der Schweizerischen Kreditanstalt die Bewilligung zur Eröffnung einer Zweigniederlassung in Japan erteilt.

Die Eidg. Bankenkommision kam aufgrund eigener, neuer Abklärungen zu einem vom bisherigen abweichenden Urteil, und es liegt ihr daran, Ihnen näher zu erläutern, weshalb die Behandlung dieses Falles so ausserordentlich viel Zeit beanspruchte, und wie die scheinbar widersprechenden Entscheide entstanden.

Nach Art. 3bis BankG ist die Zulassung einer ausländischen Bank in der Schweiz unter anderem von der Gewährung des Gegenrechtes durch die Staaten abhängig, in denen die ausländischen Gründer oder die sie beherrschenden natürlichen oder juristischen Personen ihren Wohnsitz oder Sitz haben. Das Gegenrecht setzt gemäss Art. 5



- 2 -

BankV voraus, dass natürliche oder juristische Personen mit Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz im ausländischen Staat Banken eröffnen können, und dass diese dort nicht wesentlich einschränkenderen Bestimmungen unterliegen als ausländische Banken in der Schweiz. Diese Regelung entspricht dem Willen des Gesetzgebers, der nachdrücklich eine materielle Reziprozität gefordert hat, d.h., dass im ausländischen Staat die faktische Möglichkeit gegeben sein muss, Bankgeschäfte zu betreiben.

Bei jedem Gesuch um Bewilligung der Zulassung einer ausländischen Bank hat die Bankenkommision daher zu prüfen, ob im entsprechenden Auslandstaat Schweizerbanken eröffnet werden und faktisch auch betrieben werden können. Für die Abklärung dieser Fragen ist die Bankenkommision weitgehend auf die Hilfe des Eidg. Politischen Departementes angewiesen.

Im Verhältnis zu Japan ergab sich die erste Schwierigkeit daraus, dass im Gegensatz zur Schweiz kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bankbewilligung besteht, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Das japanische Finanzministerium entscheidet vielmehr nach Ermessen, ob die Eröffnung einer Bank bewilligt werden soll. Aus Furcht vor einer Ueberflutung Japans durch ausländische Banken erklärte es sich zur Zulassung schweizerischer Banken bloss im numerisch gleichen Verhältnis bereit wie japanische Banken in der Schweiz zugelassen würden (vgl. Antrag des EPD an den Bundesrat vom 10.12.70 und Notiz EPD vom 21.2.73). Die Eidg. Bankenkommision hat einer derart eingeschränkten Reziprozität schliesslich zugestimmt, wenn auch nur ungerne. Dieser Grundsatz fand denn auch lediglich im Verhältnis zu Japan Anwendung.

Eine zweite Schwierigkeit ergab sich aus dem Umstand, dass laut verschiedenen Berichten des Eidg. Politischen Departementes Japan das materielle Gegenrecht in dem Sinne nicht gewährleistete als die schweizerischen Banken in Japan in ihrer Bankentätigkeit wesentlich einschränkenderen Bestimmungen unterworfen waren als

- 3 -

ausländische Banken in der Schweiz. Das Eidg. Politische Departement hat daher lange Zeit und mit Nachdruck darauf hingewiesen, Japan erfülle die Voraussetzungen des Gegenrechts nicht, und japanische Begehren um Zulassung weiterer Banken seien mit äusserster Zurückhaltung zu behandeln.

So schrieb das EPD am 4.12.72 der Schweizerischen Botschaft in Japan, sie teile deren Auffassung nicht, wonach die Reziprozität gegeben sei: "Nous sommes d'avis qu'il conviendrait d'être réservé à l'égard d'une plus large implantation de banques japonaises. ... on ne saurait en effet oublier que la réciprocité de fait, en ce qui concerne le champ d'activité des deux premières banques citées (d.h. der UBS und der SBS) n'est pas accordée au Japon..."

Am 7.2.73 schrieb das EPD erneut an die Schweizer Botschaft in Japan: "Vous connaissez nos réticences. Nous estimons que, pour le moment en tout cas, l'implantation de banques japonaises en Suisse serait suffisante, cela compte tenu principalement des restrictions imposées au Japon à l'activité des banques suisses. ... La législation japonaise laisse une trop large liberté d'appréciation au Ministère pour que nous puissions considérer la réciprocité comme garantie..."

Im gleichen Sinne äusserte sich das Politische Departement noch mehrfach.

"... nous ne pouvons en effet souscrire à une politique qui consisterait à accorder à nos partenaires des avantages supplémentaires dans l'intention de tenter d'obtenir pour nos établissements au Japon une situation dont bénéficient déjà et au-delà les entreprises japonaises en Suisse. Notre conception de la réciprocité ne saurait s'en accomoder. ... nous sommes d'avis qu'il conviendrait de répondre négativement à la requête de la Fuji Bank Ltd ..." (Eidg. Politisches Departement an Bankenkommission vom 27.4.73)

- 4 -

"... il conviendrait de répondre négativement à la requête de la Fuji Bank Ltd ... Un précédent en faveur de cette dernière pourrait ainsi ne pas être sans fâcheuses conséquences pour l'avenir."  
(Eidg. Politisches Departement an Bankenkommission vom 27.4.73)

"...Nous partageons l'opinion de l'Ambassade qu'il convient de ne rien brusquer et qu'en retardant quelque peu vos décision, une pression plus efficace peut être exercée pour amener les Japonais à assouplir leur position..." (Eidg. Politisches Departement an Bankenkommission betreffend Dai-Ichi Kangyo Ltd vom 29.6.73)

"... Le Crédit Suisse... n'entendait pas exiger une réciprocité stricte... Il se contenterait donc du champ d'activité limité dont la Société de Banque Suisse et l'Union de Banques Suisses se sont déjà accommodées..." (Eidg. Politisches Departement an Bankenkommission vom 31.10.73)

Aufgrund dieser Angaben ist die Eidg. Bankenkommission davon ausgegangen, dass die schweizerischen Banken in Japan in ihrer Geschäftstätigkeit wesentlich einschränkenderen Bestimmungen unterlägen als ausländische Banken in der Schweiz und insbesondere, dass sie in Japan keine Fremdgelder aufnehmen könnten. Die materiellen Voraussetzungen des Gegenrechtes erschienen daher auch nach Auffassung des Politischen Departementes nicht als gegeben. Rein politischen Erwägungen zu folgen aber ist der Eidg. Bankenkommission von Gesetzeswegen verwehrt. Vielmehr hat bekanntlich der Gesetzgeber entgegen dem seinerzeitigen Antrag des Bundesrates den Entscheid über die Frage, ob das Gegenrecht gewährleistet sei, der Eidg. Bankenkommission und nicht dem Bundesrat übertragen, weil er eine Entscheidung nach rechtlichen Gesichtspunkten und nicht nach politischen Bedürfnissen verlangte.

Auf Wunsch des Bundesrates hat die Eidg. Bankenkommission das Problem des Gegenrechtes mit Japan erneut von Grund auf überprüft. Dabei hat sie festgestellt, dass das Eidg. Politische Departement zwar wiederholt nachdrücklich auf das fehlende materielle Gegenrecht und auf die Einschränkungen hinwies, welchen schweizerische

- 5 -

Banken in Japan unterworfen seien, ohne aber diese im einzelnen zu spezifizieren. Festgestellt wurde ferner, dass Widersprüche bestehen zwischen den Darstellungen des Politischen Departementes und Berichten in Japan tätiger Schweizer Banken. Wir haben das zum Anlass genommen, um bei den bereits in Japan tätigen Schweizer Banken direkte Erhebungen durchzuführen und zu den wesentlichen Punkten förmliche Erklärungen des japanischen Finanzministeriums einzuholen. Aus beiden ergibt sich, dass der Vorwurf mangelnden materiellen Gegenrechtes nicht aufrecht erhalten werden kann. In der Tat können die schweizerischen Banken in Japan Depositen von Firmen und Privaten entgegen nehmen und Firmen und Privaten Kredite gewähren. Es ergibt sich mithin, dass entgegen den Darlegungen des Politischen Departementes Schweizer Banken in Japan das normale Geschäft einer international tätigen Handelsbank abwickeln können. Dass in Japan wie in den USA inländische und ausländische Banken nur sehr beschränkt zum Wertschriftengeschäft zugelassen sind, spielt für die Beurteilung der Reziprozität keine Rolle, gehört doch auch in der Schweiz das Wertpapiergeschäft nicht notwendigerweise zum Bankengeschäft (Art. 1 Abs. 3 Buchst. a BankG).

Wir haben Wert darauf gelegt, Ihnen den Werdegang dieses Geschäftes einlässlich zu schildern. Sie ersehen daraus, dass die Verzögerung der Behandlung ursprünglich vom Eidg. Politischen Departement empfohlen worden war, und dass seine Berichte die Kommission zur Ueberzeugung führen mussten, von der Gewährung der materiellen Reziprozität könne im Verhältnis zu Japan nicht gesprochen werden. Eine genauere Darlegung der tatsächlichen Verhältnisse hätte wohl schon früher zu einem andern Entscheid geführt. Die Eidg. Bankenkommission wird sich künftig vermehrt auf eigene direkte Abklärungen des Sachverhaltes stützen.

In gleicher Weise werden wir uns bemühen, mit den japanischen Behörden zu prüfen, ob die bisherige numerische Zulassungsbeschränkung nicht durch objektive Zulassungskriterien ersetzt werden können.

- 6 -

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat die Versicherung  
unserer ausgezeichneten Hochachtung.

EIDG. BANKENKOMMISSION

Der Präsident



Matter

Der Direktor



Bernhard Müller

Kopien z.K. an:

- Eidg. Politische Departement, Bern
- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bern