



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2023 • Erste Sitzung • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272
Conseil national • Session de printemps 2023 • Première séance • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272



22.4272

Motion WAK-N.

Pressefreiheit in Finanzplatzfragen gewährleisten

Motion CER-N.

Garantir la liberté de la presse pour les questions liées à la place financière

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.02.23

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

AB 2023 N 8 / BO 2023 N 8

Antrag der Minderheit

(Landolt, Aeschi Thomas, Amaudruz, Burgherr, Dettling, Friedli Esther, Matter Thomas, Müller Leo, Regazzi, Ritter, Tuena)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Landolt, Aeschi Thomas, Amaudruz, Burgherr, Dettling, Friedli Esther, Matter Thomas, Müller Leo, Regazzi, Ritter, Tuena)

Rejeter la motion

Bendahan Samuel (S, VD), pour la commission: La Commission de l'économie et des redevances s'est réunie le 14 novembre 2022 pour discuter d'une thématique qu'elle avait déjà abordée par le passé dans le cadre de l'affaire des "Suisse Secrets". Après avoir entendu des propositions de ses membres, la commission a décidé d'entendre des experts sur la problématique de la liberté de la presse en lien avec la législation sur le secret bancaire en Suisse.

La commission n'a pas agi lors de cette première discussion, mais elle s'est penchée à nouveau sur ce thème avec l'arrivée de deux initiatives parlementaires, les initiatives du groupe socialiste 22.408 et Mahaim 22.421. Ces deux initiatives, bien que formulées de façon légèrement différente, poursuivaient le même objectif: éviter que le secret bancaire suisse n'entrave la liberté de la presse et la liberté de la recherche.

Selon le Conseil fédéral, et suivant les discussions de la commission, trois textes légaux sont concernés: la loi sur les banques, notamment son article 47 alinéa 1 lettre c, la loi sur les établissements financiers, à son article 69, et, enfin, l'article 147 de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers. La problématique est la suivante. Certains se sont inquiétés du risque d'être sanctionné pour avoir révélé des secrets dans le cadre de l'exercice normal des droits de la presse et de la liberté de la presse.

La commission s'est donc posé la question de savoir s'il y avait lieu de modifier ces articles de loi qui, selon les auteurs des deux initiatives, posent problème. La majorité de la commission était d'avis que les propositions qui étaient sur sa table n'étaient pas les bonnes pour réagir à ce problème. Mais elle a quand même souhaité faire quelque chose.

Le problème de la commission était que ces deux initiatives allaient trop loin. Beaucoup de membres ne souhaitaient pas – ou en tout cas pas trop – affaiblir le secret bancaire dans le cadre de ces discussions.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2023 • Erste Sitzung • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272
Conseil national • Session de printemps 2023 • Première séance • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272



Alors que l'une de ces initiatives paraissait un peu extrême, l'autre ne donnait pas assez de garanties aux journalistes et pas assez de sécurité juridique quant à leur situation lorsqu'ils sont sur le point de publier des informations secrètes obtenues dans le cadre de la sphère financière suisse.

Dans ces cas-là, pour la commission, il était donc compliqué d'accepter les initiatives telles quelles. Mais elle a choisi une autre voie, c'est-à-dire de déposer une motion de commission. Les auteurs des initiatives, Samira Marti, membre du groupe socialiste, et Raphaël Mahaim, ont accepté de retirer leur texte si une telle motion était acceptée. Si la motion va dans le même sens que les initiatives parlementaires, sa logique est très différente.

D'abord, elle ne prévoit pas une modification spécifique des textes de loi. Elle propose de donner au Conseil fédéral deux missions. La première est d'analyser s'il y a un problème; ensuite, seulement si le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'un tel problème existe, il s'agit alors de proposer des mesures. Cela permet d'éviter deux choses, selon les membres de la commission. Tout d'abord, cela permet d'éviter que l'on cherche à régler un problème qui n'existe pas. Mais cela servirait aussi, et ce n'est pas négligeable, à proposer une solution adaptée à l'ensemble du cadre juridique, avec le maintien du secret bancaire de façon maximale, tout en protégeant la liberté de la presse – beaucoup de personnes qui s'opposaient aux initiatives avaient de l'inquiétude à ce sujet.

Suite à ces discussions, la motion a été formulée de façon à garantir cela tout en permettant au Conseil fédéral d'évaluer la situation et de garantir que la Suisse reste un pays exemplaire en matière de liberté de la presse, y compris lorsque cette dernière s'intéresse à des questions qui touchent à la place financière.

Selon la majorité de la commission, il n'y a pas de risque pour le secret bancaire si cette motion est acceptée, puisque le Conseil fédéral aura pour mission de garantir la liberté de la presse.

La commission a donc accepté cette motion par 13 voix contre 11 et 0 abstention. Une minorité Landolt propose de s'opposer à la motion pour diverses raisons qui ont été exprimées au sein de la commission, en partie parce que certaines personnes ne souhaitent pas modifier la loi quoi qu'il arrive, ou estiment que le problème ne peut être formulé en ces termes.

Bertschy Kathrin (GL, BE), für die Kommission: Ich spreche für die Mehrheit Ihrer Kommission, die Ihnen beantragt, die Kommissionsmotion 22.4272, "Pressefreiheit in Finanzplatzfragen gewährleisten", anzunehmen. Vom Mehrheitssprecher haben Sie die Vorgeschichte schon gehört. Die Schweizer Grossbank Credit Suisse soll über Jahre umstrittene Machthaber und korrupte Beamte als Kunden gehabt haben. Das veröffentlichte vor gut einem Jahr ein internationales Recherchenetzwerk. Die Bank wies die Vorwürfe zurück oder relativierte sie. Klar wurde: Keine Schweizer Medien waren an der Recherche beteiligt. Sie äusserten sich, sie hätten bei der Recherche auf eine Teilnahme verzichtet, weil Journalistinnen und Journalisten seit 2015 ein Strafverfahren drohe, wenn sie über geleakte Bankdaten schreiben würden. Das führte international zu massiver Kritik. Die Schweiz kam unter Druck, die UNO-Berichterstatterin für Pressefreiheit intervenierte.

Das war der Auslöser, weshalb Ihre nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben am 5. Mai 2022 eine Anhörung zum Thema "Suisse Secrets" und Pressefreiheit in Finanzplatzfragen ansetzte und eine Expertin für Wirtschaftskriminalistik und einen Experten für Medienrecht anhörte. Unter anderem wurden die Auswirkungen auf Medienschaffende der auf den 1. Juli 2015 in Kraft getretenen Änderung des Bankengesetzes diskutiert; namentlich geht es hier um Artikel 47. Die Anhörungen machten deutlich, dass die Schweiz verfassungsrechtlich eine garantierte Medienfreiheit kennt, die einen hohen Schutz geniesst – das ist längst nicht in allen Ländern so. Die Medienfreiheit gilt aber nicht unbeschränkt, sondern kann eingeschränkt werden. Die allgemeine Verfassungsbestimmung besagt auch, unter welchen Voraussetzungen solche Einschränkungen möglich sind. Wichtig sind hier vor allem das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit. In der Kommission wurden uns zwei Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Gesetzgeberin ein solches Problem lösen könnte: Wir könnten eine Bestimmung so formulieren, dass sie gar nicht auf die Medien anwendbar wäre. Das macht z. B. Artikel 6 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb im Zusammenhang mit dem Auskundschaften eines Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses. Bei diesem Beispiel könnte der Täter oder die Täterin gemäss der Umschreibung gar keine medienschaffende Person sein.

Die zweite Möglichkeit wäre die Erarbeitung einer Bestimmung, die eine Interessenabwägung vorsähe, etwa analog Artikel 293 StGB, demzufolge eine Veröffentlichung zulässig ist, wenn ihr "kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegengestanden hat". Dieser Grundsatz könnte ebenfalls auf journalistisch gestaltete Inhalte beschränkt werden.

Unsere Gesetzgeberin hat das Problem aber weder auf die eine noch auf die andere Art gelöst, sondern sie hat – und das ist ja der Stein des Anstoßes – im Bereich des Bankengesetzes (BankG) diesbezüglich keinerlei Flexibilität vorgesehen, also keine Möglichkeit einer Interessenabwägung. Genau dieser Artikel steht nun



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2023 • Erste Sitzung • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272
Conseil national • Session de printemps 2023 • Première séance • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272



schief in der Landschaft. Er sorgte auch international für grosse Kritik.

AB 2023 N 9 / BO 2023 N 9

Die Kommission beschäftigte sich an ihren Sitzungen vom Mai und vom 14./15. November 2022 mit diesen Fragen. In diesem Zusammenhang behandelte sie zwei parlamentarische Initiativen: die parlamentarische Initiative 22.408, "Zur Stärkung des investigativen Journalismus: Zensurartikel streichen!", und die parlamentarische Initiative 22.421, "Eine Verletzung der Pressefreiheit lässt sich auch nicht mit einer Ausnahmeregelung für Banken rechtfertigen". Diese wollten im Wesentlichen den umstrittenen Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe c BankG streichen. Anstelle einer parlamentarischen Initiative beschloss die Kommission dann aber die vorliegende Kommissionsmotion. Diese stellt einen Kompromiss dar. Sie erteilt dem Bundesrat einen Prüfauftrag, den der Bundesrat bei Annahme der Motion auch gerne entgegennehmen würde.

Mit der vorliegenden Motion beauftragt die Kommission den Bundesrat, eine Änderung der einschlägigen Gesetze zur Wahrung der Pressefreiheit in Finanzplatzfragen zu prüfen und dem Parlament gegebenenfalls eine Vorlage zu unterbreiten. Es ist also ein Prüfauftrag. Nur dann, wenn der Bundesrat zum Schluss kommt, die Verfassungsgrundlage der Medienfreiheit sei mit Artikel 47 BankG eingeschränkt, wird er dem Parlament eine Vorlage unterbreiten; diese können Sie dann immer noch ablehnen, wenn Sie die Beurteilung des Bundesrates nicht teilen.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, die Motion anzunehmen. Der Bundesrat ist zur Entgegennahme der Motion gerne bereit.

Landolt Martin (M-E, GL): Im Namen der Kommissionsminderheit empfehle ich Ihnen, diese Motion abzulehnen.

Es geht bei dieser durchaus gut gemeinten Motion um den Spagat zwischen dem Schutz der Privatsphäre von Bankkundinnen und -kunden sowie der Pressefreiheit. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben Ihres Rates hat mit dieser Motion auf zwei parlamentarische Initiativen reagiert, die aus Sicht der Kommissionsmehrheit zu weit gegangen wären. Nun soll via diese Motion die Suche nach dem Ei des Kolumbus weitergeführt werden. Man wird bei dieser Suche am Schluss herausfinden, dass es das Ei des Kolumbus eben nicht gibt und dass die hier zugrunde liegende Interessenabwägung nicht aus der Welt geschafft werden kann. Die Kommissionsminderheit ist deshalb der Meinung, dass man sich diese Arbeit sparen kann.

Die Kommission hat sich nämlich bereits im Mai des letzten Jahres rund um die damalige Thematik der so genannten Suisse Secrets mit diesen Fragestellungen auseinandergesetzt. Damals, Sie erinnern sich, hat ein internationales Recherchekollektiv dank eines Datenleaks unter anderem ein mögliches Fehlverhalten der Credit Suisse aufgedeckt. Namentlich Tamedia hat auf eine Zusammenarbeit mit diesem Recherchekollektiv verzichtet, weil eine strafrechtliche Verfolgung aufgrund des Bankengesetzes befürchtet wurde. Die Abklärungen der WAK-N im Mai des letzten Jahres haben aber gezeigt, dass diese Angst unbegründet war. Tamedia hätte problemlos an diesen Recherchen teilnehmen können. Das Bankengesetz will nämlich in keiner Art und Weise verhindern, dass investigativer Journalismus das Fehlverhalten einer Bank aufdeckt.

Das Bankengesetz schützt nicht die Privatsphäre einer Bank, sondern diejenige der Kundinnen und Kunden. Das ist ein wichtiger und zentraler Unterschied. Selbst dieser Schutz der finanziellen Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger könnte auf behördliche Anordnung hin aufgehoben werden, wenn ein hinreichender Verdacht auf ein Delikt besteht. Die Medien können also mit der heutigen Regelung ihre Arbeit erledigen. Weder Recherche noch Berichterstattung werden verunmöglich, verhindert oder behindert. Die heutige Regelung enthält aber gewissermaßen eine Sorgfaltspflicht, wie mit Daten einzelner Personen umzugehen ist. Diese Sorgfaltspflicht ist nicht eine Einschränkung der Pressefreiheit, sondern einfach eine qualitative Anforderung an die Sorgfalt der Pressearbeit. Es geht um die Vermeidung von subjektiven Auslegungen und vorschnellen medialen Vorverurteilungen.

Wenn diese Regelung da oder dort verhindert, dass nicht jeder und jede durch sämtliche Gassen gejagt werden kann, mag das einzelne Journalisten vielleicht stören. Aber Datenschutz und Privatsphäre dürfen nicht unter dem Vorwand der Pressefreiheit und zugunsten der Skandalisierung über Bord geworfen werden.

Auch die Minderheit Ihrer Kommission ist nicht gegen die Pressefreiheit, aber sie will eine sorgfältige Abwägung zwischen Pressefreiheit und Datenschutz. Deshalb lehnt sie diese Motion ab, und ich danke Ihnen, wenn Sie das ebenfalls tun.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Worum geht es vorliegend? Es geht um die Frage, ob das Parlament im Finanzmarktrecht Anpassungen vornehmen will oder soll, um die Medienfreiheit zu verbessern. Diese Frage – das haben Sie gehört – hat Ihre Kommission für Wirtschaft und Abgaben im vergangenen Jahr zweimal



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2023 • Erste Sitzung • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272
Conseil national • Session de printemps 2023 • Première séance • 27.02.23 • 14h30 • 22.4272



beschäftigt. Beide Male waren die Meinungen geteilt, und die Beschlüsse wurden jeweils mit einer knappen Mehrheit gefasst. Dabei fielen die Beschlüsse auch unterschiedlich aus: Das erste Mal im Mai wurde ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf knapp verneint. Das zweite Mal im November sprach sich die Kommission dann wiederum knapp für die heute traktandierte Motion aus.

Im Rahmen der Debatte in der Kommission wurde einerseits vorgebracht, das Finanzmarktrecht beschränke die verfassungsrechtlich garantierte Medienfreiheit, indem es Medienschaffenden mit Strafe drohe, wenn sie über geleakte Bankdaten berichten würden. Es bestehe Handlungsbedarf, und im Gesetz müsse zwingend die Möglichkeit einer Interessenabwägung vorgesehen werden. Nur so werde den Medien als vierte Gewalt im Staat ermöglicht, ihre Aufgabe tatsächlich auch wahrnehmen zu können.

Andererseits wurde auf die Privatsphäre der Betroffenen hingewiesen, die es zu schützen gelte; das haben Sie gerade auch vom Sprecher der Minderheit gehört. Eine Berichterstattung, die erfolgt, ohne dass mögliche Indizien für ein allfälliges öffentliches Interesse vorliegen, sei abzulehnen. Medienschaffende könnten das Fehlverhalten einer Bank problemlos publik machen, denn das Bankkundengeheimnis schütze die Privatsphäre der Kunden und nicht diejenige der Bank.

Gemeinsamer Nenner der Mehrheit in der Kommission war die Überlegung, dass Medienschaffende bei ihrer Tätigkeit die erforderliche Rechtssicherheit haben sollen. Der Bundesrat solle prüfen, ob die aktuelle Gesetzeslage samt der Gerichtspraxis, die eine Interessenabwägung kennt, genügt oder ob und inwieweit Handlungsbedarf besteht. Darum geht es: Die Motion verlangt eine Klärung des Handlungsbedarfs.

Der Bundesrat ist bereit, eine entsprechende Prüfung vorzunehmen und, wie von der Motion ebenfalls verlangt, beim Vorliegen von Handlungsbedarf eine Vorlage für eine Anpassung des Finanzmarktrechts zu erarbeiten. Sollte der Bundesrat keinen Handlungsbedarf erkennen, müsste er einen Bericht zuhanden Ihrer Kommission bzw. des Parlamentes abliefern.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung der Motion.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat beantragen, die Motion anzunehmen. Eine Minderheit Landolt beantragt, sie abzulehnen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.4272/26082)

Für Annahme der Motion ... 113 Stimmen

Dagegen ... 78 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2023 N 10 / BO 2023 N 10