

*Banken im Sturm*



Lukas Tobler

# Banken im Sturm

Die Politisierung des Schweizer Finanzplatzes  
in den 1970er- und 80er-Jahren

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds  
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Der Dokortitel wurde im Jahr 2020 vergeben von  
der Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern.  
Erstgutachter: Prof. Dr. Daniel Speich Chassé, Universität Luzern  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Tobias Straumann, Universität Zürich



Informationen zum Verlagsprogramm:  
[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)

Umschlagbild: Blick in den Tresorschacht der UBS  
(undatierte Aufnahme), Schweizerisches Sozialarchiv,  
Bestand Schweizerischer Bankpersonalverband (SBPV).

© 2021 Chronos Verlag, Zürich  
Print: ISBN 978-3-0340-1631-5  
E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1631

# Inhalt

<b>Dank</b>	<b>9</b>
<b>Einleitung: Die Banken und «ihre» Schweiz</b>	<b>11</b>
Quellenlage und Stand der Forschung	13
Inhaltliche Ausrichtung und Struktur der Arbeit	20
<b>1 Die Entwicklung und internationale Expansion des Schweizer Finanzplatzes im 20. Jahrhundert</b>	<b>25</b>
1.1 Die strukturelle Entwicklung des Schweizer Finanzplatzes	27
1.2 Der Aufstieg des Schweizer Finanzplatzes	30
1.3 Das Ende von Bretton Woods und die Deregulierung der globalen Kapitalströme	35
<b>2 Fluchtkapital, Bankgeheimnis und Bankenmacht – die Skandalisierung des Schweizer Finanzplatzes</b>	<b>41</b>
2.1 Kapitalflucht aus Entwicklungsländern	42
2.1.1 Fluchtgelder aus Entwicklungsländern – Ursachen und Wirkung	42
2.1.2 Die Einstellung der Schweizer Banken zu Fluchtgeldern aus Entwicklungsländern	45
2.2 Die internationale Kritik am Schweizer Finanzplatz	50
2.2.1 Die internationale Steuerflucht und die Etablierung des Bankgeheimnisses	51
2.2.2 The «Gnomes of Zurich» und die anhaltende Kritik am Schweizer Finanzplatz	54
2.3 Die Ursprünge der nationalen Bankenkritik	59
2.3.1 Ideologisierte Bankenkritik und die Frage der «Bankenmacht»	60
2.3.2 Bankenkritik aus entwicklungspolitischer Sicht	64
<b>3 Der Chiasso-Skandal: Kristallisationspunkt der Bankenkritik</b>	<b>69</b>
3.1 Der Chiasso-Skandal und seine Folgen	70
3.1.1 Die bankpolitische Lage vor dem Chiasso-Skandal	70
3.1.2 Der Chiasso-Skandal und die Entstehung der Bankeninitiative	74
3.2 Die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB)	79
3.3 Die Imagekampagne gegen die Bankeninitiative	87
3.3.1 Die Public-Relations-Strategie des Finanzplatzes zur Bekämpfung der Bankeninitiative	88
3.3.2 Die Imagekampagne der Banken als Grundlage für den Abstimmungskampf gegen die Bankeninitiative	94

<b>4</b>	<b>Der Einfluss des Chiasso-Skandals auf das bankpolitische Umfeld in der Schweiz</b>	<b>109</b>
4.1	Die Bankengesetzgebung unter dem Einfluss des Chiasso-Skandals	109
4.1.1	Das neue Rechtshilfegesetz IRSG und die anhaltende Kritik am Bankgeheimnis	110
4.1.2	Die Revision des Bankengesetzes und ihre Auswirkungen auf die Bankeninitiative	116
4.2	Zwischen Fluchtgeldern und Bankkundengeheimnis – der Abstimmungskampf um die Bankeninitiative	125
4.2.1	Gegen die «Bankenmacht» – die kritischen Stimmen im Abstimmungskampf	127
4.2.2	Die Abstimmungskampagne des Finanzplatzes	129
4.3	Für den Status quo – die Ablehnung der Bankeninitiative	135
<b>5</b>	<b>Die internationale Verschuldungskrise in den 1980er-Jahren und ihre Auswirkungen auf die Schweizer Banken</b>	<b>141</b>
5.1	Ursachen der internationalen Verschuldungskrise	143
5.1.1	Umfang und Entwicklung der Verschuldung der Entwicklungsländer	145
5.1.2	Interne und externe Faktoren der Verschuldung von Entwicklungsländern	148
5.2	Der Verlauf und die Folgen der Schuldenkrise	153
5.2.1	Erste Phase (August 1982 bis Oktober 1985)	154
5.2.2	Zweite Phase (Oktober 1985 bis März 1989)	155
5.2.3	Dritte Phase (März 1989 bis 1995)	157
5.2.4	Folgen der Schuldenkrise	157
5.3	Entwicklungszusammenarbeit, Aussenwirtschaftspolitik und Finanzbeziehungen – öffentliche und private Interessen der Schweiz in den Ländern des globalen Südens	160
5.3.1	Das Engagement der Schweiz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik	161
5.3.2	Die Interessen der Schweizer Banken in den Entwicklungsländern	165
5.4	Die Verschuldungskrise und die Schweiz – die Zusammenarbeit zwischen Politik und Banken	168
5.4.1	Die Haltung der Privatwirtschaft in der ersten Phase der Krise	171
5.4.2	Kapitalrückzug und Absicherung der Banken	173
5.4.3	Die Politik und ihre Beurteilung der Krise	175
5.4.4	Der Baker-Plan und die verstärkte Zusammenarbeit von Wirtschaft und Politik	176
5.4.5	Die Zusammenarbeit von Banken und Bund im Rahmen des Baker-Plans	181
5.5	Das (Schweizer) Ende der Krise	184

<b>6</b>	<b>Die politische und gesellschaftliche Diskussion um die finanzwirtschaftlichen Beziehungen mit Südafrika</b>	<b>191</b>
6.1	Neutralität und Universalität: die Schweizer Aussenpolitik im Zeichen der Aussenwirtschaftspolitik	192
6.2	Politische Positionsbezüge in der Südafrikafrage	196
6.2.1	Die Haltung des Bundesrates	196
6.2.2	Parlamentarische Vorstösse	199
6.3	Die Schweizer Grossbanken und ihre Geschäftsbeziehungen zu Südafrika	202
6.3.1	Kredite und Gold – die wirtschaftlichen Interessen der Schweizer Banken in Südafrika	202
6.3.2	Die Reaktion der Banken auf die öffentliche Kritik an den Geschäftsbeziehungen zu Südafrika	205
6.4	Die Grenzen der Kritik an Südafrika	209
<b>7</b>	<b>Liberalisierung und Internationalisierung – Umbrüche auf dem Schweizer Finanzplatz in den 1980er-Jahren</b>	<b>213</b>
7.1	Anpassung und Widerstand – die Schweizer Banken und internationale Regulierungsmassnahmen	215
7.1.1	Die Insiderregelung – amerikanischer Druck und schweizerische Selbstregulierung	216
7.1.2	Zum Schutz des Bankgeheimnisses – Schweizer Widerstand gegen multilaterale Steuerabkommen	224
7.2	Strukturbruch auf dem Schweizer Finanzplatz – die Auflösung des Bankenkartells	227
	<b>Fazit: Die Skandalisierung und Politisierung des Schweizer Finanzplatzes</b>	<b>235</b>
	Innenpolitische Machtkonsolidierung bei anhaltender Kritik	235
	Internationale Vernetzung und Abhängigkeit	244
	Der Schweizer Finanzplatz am Ende einer Epoche	248
	Abbildungen, Grafiken und Tabelle	254
	Abkürzungen	255
	Quellen und Literatur	257



## Dank

Der Schweizer Finanzplatz stand die letzten sieben Jahre im Fokus meines historischen Arbeitens. Im Zuge meines Studiums an der Universität Luzern und meiner Masterarbeit über die lateinamerikanische Schuldenkrise begann ich mich intensiver mit der bewegten Geschichte der Schweizer Banken im 20. Jahrhundert zu beschäftigen. Die vorliegende Dissertation bildet nun die Synthese dieser wissenschaftlichen Tätigkeit. Im Laufe dieser Zeit haben mich viele Personen und Institutionen in meiner Arbeit unterstützt und begleitet, haben durch wertvolle Inputs zur Schärfung der Thematik und damit wesentlich zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen.

Daniel Speich Chassé hat meine ersten historischen Forschungsversuche im Studium mit viel Engagement und Interesse unterstützt und mich stets ermutigt, die Thematik weiter zu ergründen. Seine wertvolle Unterstützung, von der Konzeption bis zur finalen Version der Arbeit, war für mich eine wichtige Hilfe. Daniel Speich Chassé verstand es stets, durch seine konstruktive Kritik und mit seinem Blick für das grosse Ganze meine Motivation zu steigern und die Qualität meiner Arbeit zu heben – vielen Dank. Ein besonderes Dankeschön gebührt zudem Tobias Straumann, der mit seinem enormen Fachwissen wichtige inhaltliche Schärfungen einbrachte und so wesentlich zur thematischen Struktur der Arbeit beitrug.

Die historische Forschung ist immer auch von den zugänglichen Quellen abhängig, für die Aufarbeitung der Geschichte der Schweizer Banken gilt dies aufgrund der komplizierten Quellenlage sicherlich in besonderem Masse. Umso dankbarer bin ich der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) für den grosszügigen Zugang zu ihrem Onlinearchiv und der Farner Consulting AG für die Erlaubnis zur Auswertung ihres Firmenarchivs. Zudem bin ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Archivs für Zeitgeschichte der ETH Zürich, dem Schweizerischen Bundesarchiv und dem Sozialarchiv für ihre geduldige Beantwortung meiner Rechercheanfragen und ihre Hilfe bei der Suche nach den diversen Quellenbeständen sehr dankbar.

Das historische Seminar der Universität Luzern bot mir in den letzten fünf Jahren ein inspirierendes wissenschaftliches Zuhause. Ich danke allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihre diversen Feedbacks und die Hilfe bei allen kleinen und grossen Fragen. Die Graduate School of Humanities and Social Sciences der Universität Luzern stellte mir durch die Anschubfinanzierung die nötigen Mittel für die Konzeption der Arbeit zur Verfügung. Weiter möchte ich mich beim Schweizer Nationalfonds für die grosszügige finanzielle Unterstützung meiner Arbeit im Rahmen des Doc.CH-Stipendiums bedanken.

Eine Reihe von Personen haben mich im Dissertationsprojekt in unterschiedlichen Phasen unterstützt. Jakob Tanner und Konrad J. Kuhn danke ich

für die hilfreichen Inputs zur Konzeption. Daniel Zuberbühler, langjähriger Direktor der Eidgenössischen Bankenkommission, brachte wichtige Entwicklungen der Bankenaufsicht in die Arbeit ein. Rudolf Strahm und Peter Hablützel ermöglichten mir durch die gemeinsame Korrespondenz und den persönlichen Austausch die Schärfung der Argumente der bankenkritischen Bewegung in der Schweiz. Anne Schillig und Sahra Lobina danke ich für die geduldige Beantwortung und die Diskussionen von vielen Fragen zu Form und Struktur der Arbeit und für die gemeinsame Bürozeit. Franziska Tobler-Brugger danke ich für alles und noch viel mehr.

## Einleitung: Die Banken und «ihre» Schweiz

Ende der 1970er-Jahre blickte der Schweizer Finanzplatz auf eine stürmische Dekade zurück.<sup>1</sup> Nach Jahrzehnten des Wachstums setzten den Banken globale Krisen und Skandale um ausländische Vermögenswerte auf Schweizer Bankkonten ökonomisch und politisch zu. In der Schweiz lange unumstritten, sahen sich die Finanzinstitute massiven politischen und gesellschaftlichen Angriffen ausgesetzt. In diesem Umfeld veröffentlichte Robert A. Jeker, Mitglied der Generaldirektion der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA), im Dezember 1979 einen Ausblick auf die 1980er-Jahre aus der Perspektive der Banken:

«Die Erkenntnis, dass eine zu distanzierte Betrachtung gesellschaftspolitischer Entwicklungen gefährliche Rückwirkungen zeitigt, wird die Geschäftsleitung [der SKA] künftig zu vermehrten Auftritten veranlassen. [...] Die Banken haben in einem funktionierenden Wirtschaftsgeschehen eine bedeutende Aufgabe zu erfüllen. Gesamtwirtschaftliche Ziele, wie die Erhaltung des materiellen Wohlstandes, die Fortführung einer fortschrittlichen Sozialpolitik, die Sicherung der Arbeitsplätze sowie die Erhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft, lassen sich nur verwirklichen, wenn ein leistungsfähiges Bankensystem die erforderlichen Finanzen bereitstellt. [...] Die Banken empfinden es als ihre Pflicht gegenüber dem Staat, der Wirtschaft und der Gesellschaft, dafür zu sorgen, dass die Kreditinstitute den Anforderungen gewachsen sind, die eine in permanentem Wandel sich befindende Wirtschaft und Gesellschaft an sie stellen. Dies erfordert in einer Zeit, in welcher die Banken in der öffentlichen Diskussion hohe Aktualität erlangt haben, [...] auch ein verstärktes Engagement in der Öffentlichkeit zur Erhaltung des notwendigen wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraumes.»<sup>2</sup>

Jekers Worte verdeutlichen einerseits die in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre begonnene Politisierung der Schweizer Banken und die Erkenntnis, dass ein verstärktes Engagement der Finanzinstitute notwendig wurde, um der wachsenden gesellschaftlichen und politischen Kritik zu begegnen, und andererseits die herausragende Stellung des Finanzplatzes für die Schweiz. Diese Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes reicht weit über die wirtschaftliche Ebene hinaus und umfasst – international wie national – politische und gesellschaftliche Aspekte.

1 Unter «Schweizer Finanzplatz» ist das Konglomerat von international agierenden Finanzinstituten – hauptsächlich Banken – zu verstehen. In den 1970er- und 80er-Jahren wurde dieser Finanzplatz von den fünf Grossbanken Schweizerische Bankgesellschaft (SBG), Schweizerischer Bankverein (SBV), Schweizerische Kreditanstalt (SKA), Schweizerische Volksbank (SVB) und Bank Leu AG dominiert. Gleichzeitig versteht man unter dem Finanzplatz Schweiz das «[...] imaginäre Bild eines kleinen Landes mit grossen Banken» (Tanner 1993, 21).

2 Jeker 1979, 24 f.

Geprägt von wirtschaftlicher Stärke und Prosperität sowie kritisiert aufgrund von Skandalen und Konkurrenzdruck beeinflussten die Schweizer Banken sowohl die Selbst- als auch die Fremdwahrnehmung des Landes und wurden zu einem «schweizerischen Identitätskern».<sup>3</sup> Dabei wurden der Finanzplatz und seine Institutionen sowohl international als auch national stark mythologisiert. International standen insbesondere die zahlreichen Skandale um das Bankgeheimnis und damit verbundene Fluchtgelder als Eigenheiten des Schweizer Finanzplatzes im Zentrum des – mehrheitlich negativ konnotierten – Mythos der Schweizer Banken.<sup>4</sup> Demgegenüber stand die positive, nationale Sichtweise. Sie ging davon aus, dass diese Institute eine Stütze der inländischen Wirtschaft und ein Beispiel für die «bürgerliche Sparsamkeit» der Schweizerinnen und Schweizer waren.<sup>5</sup> Beide Sichtweisen wurden in den 1970er- und 80er-Jahren verstärkt hinterfragt und kritisiert. Geprägt von diversen Skandalen um Vermögenswerte von ausländischen Potentaten und beeinflusst von den zunehmend lauter werdenden Solidaritätsbekundungen zugunsten der damaligen Dritten Welt gerieten die Finanzinstitute auch in der Schweiz zunehmend unter politischen Druck.

In den ökonomischen und politischen Transformationsprozessen der 1970er-Jahre rückten die Banken verstärkt in den Fokus von linken und entwicklungspolitischen Organisationen. Aufgrund ihrer internationalen Ausrichtung und Vernetzung profitierten die Institute von einem deregulierten Finanzmarkt. Parallel zur Ausweitung ihrer globalen Geschäftstätigkeiten erfolgte jedoch auf politischer und gesellschaftlicher Ebene eine innenpolitische Radikalisierung der Bankenkritik. Die Auseinandersetzung um die Deutungshoheit über den Schweizer Finanzplatz prägte eine Reihe von gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Prozessen und Auseinandersetzungen in den 1970er- und 80er-Jahren. Die aufgrund von Bankenskandalen und Berichten über die Geschäftstätigkeit der Banken in der Dritten Welt losgetretene Kritik am Schweizer Finanzplatz spiegelte jedoch auch kapitalismuskritische Strömungen und Ideale innerhalb der linken und entwicklungspolitischen Szene der Schweiz wider. Damit verbunden war ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem Finanzsektor als Kreditgeber im kapitalistischen System und der so implizierten Machtstellung der Banken.<sup>6</sup> So betrachtete man die zunehmende Dominanz des Finanzsektors im kapitalistischen System vermehrt kritisch, insbesondere die Rolle der Banken in Bezug auf die wirtschaftliche Verflechtung mit den Ländern des globalen Südens. Damit verbunden waren die Forderungen nach einer Rückkehr zu strengeren Bankenregulierungen und einer verstärkten staatlichen Überwachung

<sup>3</sup> Kreis 2010, 271.

<sup>4</sup> Tanner 2005, 128. Das negative Bild von der Schweiz und insbesondere von den Schweizer Banken konturierte sich in den 1960er-Jahren. Die verstärkte Kritik fiel wohl nicht zufällig mit der Expansion der internationalen Vermögensverwaltungstätigkeit der Schweizer Grossbanken zusammen.

<sup>5</sup> Kreis 2010, 269.

<sup>6</sup> Tanner 1994, 335 f.

der Bankengeschäfte. Die Kritik zielte auf die klassische wirtschaftliche Macht der Banken als einflussreiche Kreditgeber und zentrale Akteure im Rahmen der Finanz- und Investitionspolitik.<sup>7</sup> Ihre bedeutende Rolle als Vermögensverwalter insbesondere in Bezug auf sogenannte Diktatorengelder und damit auch die schwer fassbare Stellung der Schweizer Banken im internationalen Finanzsystem wurden thematisiert. Der Diskurs über die Banken verlagerte sich von der Aussen- auf die Innenpolitik und beeinflusste die Position des Finanzplatzes in der Schweiz nachhaltig. Massgeblich bestimmt und ausgelöst wurden diese Debatten durch den im Frühjahr 1977 beginnenden Chiasso-Skandal. Die Krise um die SKA-Filiale in Chiasso gab damit den Startschuss zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit der Rolle der Banken in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, die sich über die gesamten 1980er-Jahre hinzog und zusammen mit den strukturellen Veränderungen in der globalen Finanzwelt den Schweizer Finanzplatz und seine öffentliche Wahrnehmung nachhaltig verändern sollte. Diese Auseinandersetzung steht im Fokus der folgenden Analyse und bietet durch die intensive Untersuchung von bisher unerforschten Quellenmaterialien zum ersten Mal einen Einblick in die Einbindung des Schweizer Finanzplatzes in die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Debatten über die Banken in den 1970er- und 80er-Jahren und dessen Einflussnahme auf diese Debatten.

## Quellenlage und Stand der Forschung

Die ambivalente Wahrnehmung des Schweizer Finanzplatzes spiegelt sich auch in der historischen Forschung und Literatur über die Banken wider. Dabei konkurrieren zwei unterschiedliche Narrative über die Entwicklung und Bedeutung der Schweizer Banken.<sup>8</sup> Das erste betrachtet die Geschichte des Finanzplatzes als Ereignisgeschichte und als eine Aneinanderreihung von Skandalen um ausländische Vermögenswerte, zweifelhafte Geschäfte und Kredite für Entwicklungsländer sowie die Verwicklung der Schweizer Banken in Geschäfte mit dem nationalsozialistischen Deutschland. Diese Sichtweise wurde stark von linken und entwicklungspolitischen Parteien und Organisationen geprägt und erlebte Ende der 1960er-Jahre einen markanten Aufschwung. Das zweite Narrativ fokussiert den ökonomischen Erfolg der Banken und den Aufstieg des Schweizer Finanzplatzes zu einem wichtigen Akteur der globalen Finanzwelt. Diese relativ unbestrittene Darstellung hebt die wirtschaftliche Bedeutung der Finanzinstitute für die Schweiz hervor und weist auf deren herausragende Rolle für die Wirtschaft und den Staat – als Kreditgeber und Steuerzahler. Diese unterschiedlichen Sichtweisen führten zu einer mehrheitlich ideologisch geprägten Auseinandersetzung mit der Thematik und zu einer uneinheitlichen Historiografie des Schweizer Finanzplatzes.

---

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Tanner 2005, 128.

### *Die Historiografie des Schweizer Finanzplatzes*

Die historische Aufarbeitung der Geschichte des Schweizer Finanzplatzes ist insgesamt lückenhaft und für die Zeit nach dem Chiasso-Skandal bisher kaum existent. Die Forschung hat sich fast ganz auf einzelne Themen konzentriert – wie zum Beispiel die Rolle der Schweizer Banken im Zweiten Weltkrieg, die Verbindungen des Finanzplatzes mit dem Apartheidregime in Südafrika oder die Geschichte und Entwicklung des Bankgeheimnisses. Gewichtige Themenbereiche im Feld der Beziehungen von Politik und Wirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – wie die Veränderung der internationalen Geschäftsinteressen der Banken durch die neoliberale Wende, der Einfluss der Banken auf die Aussenwirtschaftspolitik des Bundes oder deren Zusammenarbeit mit dem Staat in den Krisen der 1970er- und 80er-Jahre – wurden kaum erforscht.<sup>9</sup> Konrad J. Kuhn verwies auf eine Diskrepanz zwischen der grossen Bedeutung, die der Finanzplatz für das Bild der Schweiz im Ausland hatte, und dem gleichzeitig existierenden Mangel an geschichtlicher Forschung in der Schweiz über die Thematik. Diese Unterbelichtung hängt gemäss Kuhn und Jakob Tanner mit der von den Banken angestrebten Geschäftsdiskretion und der daraus resultierenden komplizierten Quellenlage zusammen.<sup>10</sup> So verweigern die wichtigsten Akteure – die Banken – der unabhängigen Forschung weiterhin den Zugang zu ihren Archiven. Eine umfassende Aufarbeitung von elementaren Aspekten der Geschichte des Schweizer Finanzplatzes wird dadurch verunmöglicht beziehungsweise ist nur durch alternative Quellen zu leisten. So recherchierte Sandra Bott für ihre Aufarbeitung der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit dem Apartheidregime in Südafrika hauptsächlich in südafrikanischen, englischen und US-amerikanischen Archiven.<sup>11</sup> Zusammen mit dem Nationalen Forschungsprogramm Beziehungen «Schweiz – Südafrika» (NFP 42+) von Georg Kreis entstand so eine konzise Darstellung der ökonomischen Verbindungen der Schweiz und ihrer Unternehmen mit dem Apartheidstaat.<sup>12</sup>

Neben der Südafrikathematik erlangte die historische Aufarbeitung der Rolle der Schweizer Banken im Zweiten Weltkrieg eine herausragende politische und gesellschaftliche Bedeutung. Die im Zuge der Diskussion um nachrichtenslose Vermögen Mitte der 1990er-Jahre gestartete historische Aufarbeitung der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zum nationalsozialistischen Deutschland war bisher der umfassendste Versuch, die Rolle der Schweizer Banken in einem historisch begrenzten Zeitraum aufzuarbeiten.<sup>13</sup> Durch den grossen gesell-

<sup>9</sup> Guex und Mazbouri 2010, 212.

<sup>10</sup> Kuhn 2012, 127, Anm. 4. Tanner schrieb bereits 1993, dass der Finanzsektor in der historischen Forschung ein Nichtthema sei. Obwohl in den letzten 20 Jahren deutlich mehr Literatur darüber verfasst wurde, existieren weiterhin grosse Lücken in der historischen Aufarbeitung.

<sup>11</sup> Bott 2013, 15–25.

<sup>12</sup> Kreis 2005.

<sup>13</sup> Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg 2002.

schaftlichen und politischen Druck ordnete der Staat die Öffnung der relevanten privaten Bankenarchive an und ermöglichte dadurch der historischen Forschung einen bis heute einmaligen Einblick in die Geschäftspraktiken der grössten Schweizer Banken.

Neben diesen Texten gibt es eine Reihe von Publikationen, die sich hauptsächlich mit der Entstehung und Entwicklung des Finanzplatzes auseinandersetzen und den Fokus auf die technische Geschichte des Bankengeschäfts legen. Hervorzuheben ist hier sicherlich der historische Abriss von Guex, Lopez und Mazbouri über die Entwicklung der Schweizer Banken im Verlauf des 20. Jahrhunderts.<sup>14</sup> Die dadurch entstandenen politischen Interessen der Banken und deren Verteidigung sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene nehmen in den Forschungen von Guex et al. jedoch vergleichsweise wenig Platz ein, und die politischen und gesellschaftlichen Ereignisse in Bezug auf die Diskussion um den Schweizer Finanzplatz kommen kaum vor. Ebenfalls in diesem Bereich angesiedelt sind die Arbeiten von Youssef Cassis mit dem Titel «Metropolen des Kapitals» aus dem Jahr 2007 und Willi Loepfes «Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit» aus dem Jahr 2011.<sup>15</sup> Cassis lieferte eine hervorragende Überblicksgeschichte über die Entwicklung der wichtigsten internationalen Finanzzentren zwischen 1780 und 2005. Der Autor ermöglicht eine Einordnung der Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes in die globale Finanzwelt. Zudem erlaubt die Arbeit von Cassis einen sinnvollen Vergleich zwischen den Entwicklungen der unterschiedlichen globalen Finanzakteure und ihren politischen Rahmenbedingungen. Loepfe thematisiert hingegen in seiner Arbeit ausschliesslich den Schweizer Finanzplatz und setzt den Fokus stark auf die Entwicklung der Schweizer Grossbanken. Er liefert damit eine sehr detaillierte Analyse des ökonomischen Aufstiegs der Schweizer Banken in den «Trente Glorieuses». Ebenfalls erwähnenswert sind die Arbeiten von Yves Sancey aus den 1990er-Jahren, die sich mit der Verknüpfung von Banken und Wirtschaft in den turbulenten 1920er-Jahren befassen.<sup>16</sup> 2015 veröffentlichte Sancey zudem seine 2004 eingereichte Dissertation mit dem Titel «Quand les banquiers font la loi. Aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950», die sich eingehend mit der Entstehung der Selbstregulierung der Banken in der Schweiz und in Grossbritannien befasste.<sup>17</sup> Sancey schildert in seiner Arbeit eindrücklich die Entstehung der Gentlemen's Agreements in der Schweiz und damit die staatlich akzeptierte Selbstregulierung der Banken.

In die Überblicksdarstellungen sind auch journalistische Arbeiten einzuordnen, welche die Entwicklung der Schweizer Banken mehrheitlich aus einer zeitgenössischen Perspektive betrachten und beurteilen. Obwohl darin historische

---

14 Guex et al. 2012, 467–518.

15 Cassis 2007 und Loepfe 2011.

16 Sancey 1996 und 1998.

17 Sancey 2015.

Themen angeschnitten werden, liegt der Fokus jeweils deutlich auf den jüngsten Entwicklungen des Schweizer Finanzsektors.<sup>18</sup>

Im Vergleich zu den Analysen der technischen Entwicklung der Banken erschienen in den letzten Jahren einige Arbeiten mit einem spezifischen Fokus. Im Gegensatz zu Guex et al. bearbeitete Kuhn 2012 in seiner umfassenden Darstellung der entwicklungspolitischen Debatte in der Schweiz auch die Geschäftstätigkeit der Banken – wenn auch beschränkt auf den Abstimmungskampf um die Bankeninitiative. Im Gegensatz zu Guex et al. thematisierte Kuhn in seinem Kapitel über die Bankeninitiative ausschliesslich die politischen Aspekte des Abstimmungskampfes und fokussierte mehrheitlich die Beweggründe der Initiantinnen und Initianten und ihrer Unterstützer. Die Stellung der Banken wurde lediglich als deren Gegenpol zur Sprache gebracht und stand nicht im Fokus der Arbeit. Kuhn stellte die politischen Vorgänge hauptsächlich aus der Perspektive der privaten Entwicklungsorganisationen sowie linker Gruppierungen und Parteien dar und verzichtete mehrheitlich auf den Einbezug von banknahen Quellen. 2018 veröffentlichte Christophe Farquet seine Geschichte über die Schweiz als Steuerparadies.<sup>19</sup> 2019 veröffentlichte Thibaud Giddey seine auf umfangreichen Recherchen im Schweizerischen Bundesarchiv beruhende und sehr detailreiche Dissertation über die Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Bankenregulierung.<sup>20</sup> Ebenfalls 2019 publizierte Stefan Tobler seine Sicht auf die Geschichte des schweizerischen Bankgeheimnisses. Obwohl Tobler die historische Entwicklung aufarbeitete – insbesondere die Entstehung des umstrittenen Gesetzes –, liegt der Fokus des Buches doch mehrheitlich auf den Ereignissen ab 2008 und der schrittweisen Abschaffung des Bankgeheimnisses für ausländische Kundinnen und Kunden.<sup>21</sup>

Ausserhalb der historischen Forschung entstand in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von politischen Arbeiten über den Schweizer Finanzplatz, wobei bei der Durchsicht der entsprechenden Schriften schnell ersichtlich wird, dass die vorhandene Literatur häufiger aus einer bestimmten politischen Warte verfasst wurde. In den 1970er- und 80er-Jahren waren die damals neu gegründete Erklärung von Bern (EvB, seit 2016 Public Eye), die Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP) und weitere entwicklungspolitisch engagierte Nichtregierungsorganisationen (NGOs) besonders aktiv. Sie konzentrierten sich im Zusammenhang mit den Schweizer Banken hauptsächlich auf mögliche Fluchtgelder, Finanzinvestitionen im globalen Süden und die vermeintliche Mitschuld der Schweizer Banken an den Finanzproblemen der Entwicklungsländer. Insbesondere die Schriften von Rudolf Strahm und Richard Gerster thematisierten die Problematik der Wirtschaftsbeziehungen zu den Entwicklungsländern und beleuchteten die wirtschaftlichen Interessen der Schweizer Banken im globalen Süden. Im Zuge der

18 Zum Beispiel Hablützel 2010 oder Baumann und Rutsch 2008.

19 Farquet 2018.

20 Giddey 2019.

21 Tobler 2019.

Bankeninitiative rückten Fluchtgelder von ausländischen Potentaten auf Schweizer Bankkonten in den Fokus der Öffentlichkeit. Die EvB und die AFP widmeten diesem Themenkreis mehrere Schriften.

Auf der anderen Seite veröffentlichten vor allem die grossen Schweizer Banken zahlreiche Jubiläumsschriften und Publikationen, die naturgemäss im Sinne der Finanzinstitute verfasst wurden. So beschrieb beispielsweise Joseph Jung als Leiter des Credit-Suisse-Archivs ausführlich die Geschichte der Credit Suisse Group, und Peter G. Rogge und Peter Unold veröffentlichten 1997 die Geschichte des Schweizerischen Bankvereins (SBV). 2007 publizierte der Verband Schweizerischer Kantonalbanken ebenfalls eine Jubiläumsschrift zu seinem hundertjährigen Bestehen und ging darin auf die Geschichte und die Rolle der Kantonalbanken auf dem Schweizer Finanzplatz ein.<sup>22</sup> Abgesehen von diesen Firmengeschichten brachten die Banken und die SBVg in den 1980er-Jahren vor dem Hintergrund des Chiasso-Skandals diverse Schriften heraus. Im Zuge der Bankeninitiative und der vom Finanzplatz lancierten und finanzierten Imagekampagne lancierten sie weitere Publikationen, um ein Gegengewicht zu den Veröffentlichungen der Abstimmungsbefürworter zu schaffen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die historische Aufarbeitung der Geschichte des Schweizer Finanzplatzes von zahlreichen Forschungslücken und spezifischen Schwerpunkten geprägt ist. Jüngste historische Publikationen konnten in den vergangenen Jahren thematische Lücken schliessen und leisteten einen wichtigen Beitrag zur Aufarbeitung der Geschichte der Banken. Die historische Analyse des Schweizer Finanzsektors bleibt jedoch ein umstrittenes Forschungsfeld. Die umfassende Analyse bestimmter Ereignisse aufgrund von politischen und gesellschaftlichen Diskussionen verdeutlicht das grosse öffentliche Interesse an der Thematik. Gleichzeitig zeugen die eindeutig ideologisch und politisch motivierten Darstellungen – sowohl von bankenkritischen Autorinnen und Autoren wie auch von solchen mit einer gegenteiligen Perspektive – von einer politischen und gesellschaftlichen Bedeutung der Schweizer Banken, die bisher noch nicht vollständig erforscht wurde. Die vorliegende Arbeit versucht deshalb bestehende Forschungslücken zu schliessen und vorhandene Arbeiten zu ergänzen.

### ***Wichtigste Quellenbestände***

Die vorliegende Forschungsarbeit beruht auf einer Vielzahl von unterschiedlichen Quellenbeständen. Im Vordergrund steht die Perspektive der Banken als gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Akteure. Der zentralste Quellenbestand für die Sichtweise der Banken ist dementsprechend das Archiv ihrer wichtigsten Interessenvertretung, der Schweizerischen Bankiervereinigung.

---

<sup>22</sup> Verband Schweizerischer Kantonalbanken 2007.

Diese verfolgte zwei Ziele: Erstens sollte der Wettbewerb zwischen den Banken mittels gemeinsamer Vereinbarungen, der Bankenkonventionen oder Gentlemen's Agreements, in gewissen Bereichen reguliert werden. Zweitens sollte die SBVg die Interessen der Banken gegenüber der Politik wahren und vertreten.<sup>23</sup> Beide Ziele spielten in den 1970er- und 80er-Jahren eine wichtige Rolle und prägten die gesellschaftliche und politische Wahrnehmung der Banken.

Insbesondere die bankinternen Vereinbarungen waren für den Schweizer Finanzplatz bis in die 1990er-Jahre von grosser Bedeutung. So spielte beispielsweise die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) eine herausragende Rolle bei der Bekämpfung der Chiasso-Krise und der Sicherstellung der Selbstregulierung der Banken. Dies wird in den Kapiteln 2 und 3 eingehend erläutert. Die Rolle der SBVg als Hüterin der Gentlemen's Agreements und deren ausgezeichnete politische Kontakte zur politischen und wirtschaftlichen Elite der Schweiz verschafften der Dachorganisation der Banken politische und wirtschaftliche Macht. Mit der zunehmenden Internationalisierung der Grossbanken und dem Ruf nach neoliberalen Deregulierungsmassnahmen büsste die SBVg ab Mitte der 1980er-Jahre an Einfluss ein. Der Strukturbruch auf dem Finanzplatz und die divergierenden Interessen der verschiedenen Bankengruppen führten in den 1990er-Jahren zu einem weiteren Bedeutungsverlust der Organisation.<sup>24</sup>

Dank des grosszügig gewährten Zugangs zu dem digitalen Archiv der SBVg konnte die Rolle der Dachorganisation der Banken in den kritischen 1970er- und 80er-Jahren eingehend analysiert werden.<sup>25</sup> Insbesondere die Lobbyarbeit der Banken, ihre Strategie gegen die Bankeninitiative und ihre Haltung bei diversen Gesetzesvorlagen konnte so rekonstruiert werden. Die bisher der historischen Forschung nicht zugänglichen Dokumente beinhalten sämtliche Wort- und Verhandlungsprotokolle des Verwaltungsrates und des Ausschusses der SBVg in den Jahren 1968 bis 1987. Beide Organe berieten in regelmässigen Treffen über die aktuellen Herausforderungen und Geschäfte auf dem Finanzplatz Schweiz. Die Mitglieder des Verwaltungsrates und des Ausschusses repräsentierten dabei das Topmanagement des Schweizer Finanzsektors. Neben den Sitzungsprotokollen finden sich in den Anhängen auch Berichte und Einschätzungen der SBVg zu gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Themen, die den Bankmanagern zur Information zur Verfügung gestellt wurden. Zudem wurden sämtliche Jahresberichte der SBVg aus demselben Zeitraum untersucht. Die Analyse dieser Dokumente ermöglicht einen bisher einmaligen Einblick in die Arbeit und Denkweise der wichtigsten Interessenvertretung der Schweizer Banken in den

<sup>23</sup> Guex et al. 2012, 481.

<sup>24</sup> Verband Schweizerischer Kantonalbanken 2007, 226 f.

<sup>25</sup> Die Bezeichnungen der SBVg-Quellen geben Aufschluss über die Form des Archivs. Die SBVg hat sämtliche Dokumente digitalisiert und auf einer verschlüsselten Onlineplattform abgelegt. Im Rahmen dieser Arbeit erlaubte der Dachverband der Banken einen freien Zugang zu diesen Dokumenten. Bei der Bezeichnung der Quellen mit der Abkürzung «...VBgescannt» handelt es sich deshalb um den originalen Dateinamen von der SBVg-Plattform. Dieser wurde unverändert übernommen, um eine möglichst einfache Rückverfolgung der Quellen zu gewährleisten.

Konflikten um die Stellung des Schweizer Finanzplatzes in den 1970er- und 80er-Jahren.

Im Zuge der Kampagne gegen die Bankeninitiative engagierte die SBVg die 1951 gegründete Farner Consulting AG, die zu einer der bekanntesten Werbeagenturen in der Schweiz avancierte. Insbesondere durch die Kampagnen für die Schweizer Armee, verschiedene Grossunternehmen und den Schweizer Finanzplatz sowie durch die politischen Tätigkeiten ihres Gründers Rudolf Farner für die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) avancierte die PR-Agentur zu einem beliebten Feindbild linker Gruppierungen und Journalistinnen und Journalisten. Dies zeigt sich etwa darin, dass die Agentur Eingang fand in die Publikation «Die unheimlichen Patrioten».<sup>26</sup> Auf dem Schweizer Finanzplatz war sie unter anderem für die Öffentlichkeitsarbeit der SKA mitverantwortlich und federführend in der Kampagne des Finanzplatzes gegen die Bankeninitiative der SPS. Sowohl die Gesamtstrategie der Banken als auch einzelne Kampagnenschritte wurden von Farner im Auftrag der SBVg konzipiert und durchgeführt. Die Analyse der Bankenkampagne gegen die Bankeninitiative der SPS erfolgte deshalb auf Basis der im Firmenarchiv der Farner Consulting AG vorgefundenen Dokumente. Besonders die Strategieeinschätzung und die vorgeschlagenen Kampagnenmassnahmen ermöglichten einen eindrücklichen Einblick in die Arbeit und die Ziele der Banken. Die im Archiv für Zeitgeschichte eingelagerten Dokumente der Farner Consulting AG zur Bankeninitiative wurden bisher weder historisch ausgewertet noch im Zusammenhang mit der politischen Rolle der Banken analysiert. Die vorliegende Arbeit eröffnet daher eine neue Perspektive auf die PR- und Kampagnenarbeit der Banken in den 1970er- und 80er-Jahren.

Den dritten bedeutenden Quellenbestand bot das Archiv des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (heute Economiesuisse). Der wichtigste Schweizer Wirtschaftsverband wurde im Zuge der Bekämpfung der Schuldenkrise regelmässig über die Verhandlungen der Grossbanken mit dem Bundesrat über geeignete Massnahmen zur Absicherung der Banken informiert. Die im Archiv für Zeitgeschichte (AfZ) vorliegenden Akten ermöglichten eine detaillierte Analyse der Rolle der Schweizer Grossbanken in der Schuldenkrise. Zudem gaben die Dokumente Aufschluss über die Beziehungen und die Zusammenarbeit des Staates mit der Privatwirtschaft, insbesondere natürlich mit den Grossbanken im Rahmen der Schuldenkrise. Bei den untersuchten Dokumenten handelt es sich um ungedruckte Quellen, die zum ersten Mal historisch aufgearbeitet und im Kontext der Beziehungen der Banken zur Politik analysiert wurden.

Die drei genannten Archive wurden durch weitere Quellenbestände ergänzt: Dokumente aus dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Bankengesetzrevision und zur Insiderregelung ermöglichten einen wertvollen Einblick in die Rolle des Staates und beleuchteten die Sichtweise, die der Bund auf den Finanzplatz Schweiz hatte. Die politische Perspektive wurde zusätzlich durch die Auf-

---

<sup>26</sup> Frischknecht et al. 1984, 536–551.

arbeitung der Wortprotokolle von Stände- und Nationalrat in den wichtigsten Bankendebatten in die vorliegende Arbeit integriert. Besonders im Zuge des Chiasso-Skandals kam es zu ausgiebigen Beratungen im Parlament.

Die Bankenkritik wurde mithilfe der Quellenbestände aus dem Schweizerischen Sozialarchiv rekonstruiert. Zu den untersuchten Archiven gehören die Dokumente der SPS, die besonders hinsichtlich der Rekonstruktion der Entstehung der Bankeninitiative wertvolle Einblicke lieferten. Die Quellenbestände der AFP waren ebenso zentral für das Verständnis der Kampagne der Befürworterinnen und Befürworter der Bankeninitiative. Auch die interessanten Hintergründe und die Argumente, die der nationalen Kritik am Schweizer Finanzplatz zugrunde lagen, wurden dank dieser Bestände beleuchtet.

## **Inhaltliche Ausrichtung und Struktur der Arbeit**

### *Forschungsfrage und thematische Schwerpunkte*

Im Fokus der Arbeit steht der Prozess der «Politisierung». Damit ist der doppelte Vorgang gemeint, dass Banken einerseits zu einem Thema der (innen)politischen Auseinandersetzung wurden und dass der Finanzsektor andererseits selbst versuchte, vermehrt auf die politischen Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. Der Prozess der Politisierung bedeutet auch eine grössere öffentliche Wahrnehmung der Bankenthematik. Von dieser Definition ausgehend untersucht die Forschungsarbeit verschiedene gesellschaftliche, politische und ökonomische Ereignisse, um die Frage nach der zunehmenden Politisierung der Schweizer Banken zu beantworten.

Ausgehend vom aktuellen Forschungsstand und von den analysierten Forschungsschwerpunkten steht die These im Vordergrund, dass sich die gesellschaftliche und politische Wahrnehmung des Finanzplatzes in den 1970er- und 80er-Jahren nachhaltig veränderte. Auslöser waren verschiedene politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen in der Schweiz und im internationalen Tätigkeitsfeld der Banken. Daraus lässt sich folgende Hauptfragestellung herleiten: Wie veränderte sich die gesellschaftliche und politische Wahrnehmung der Banken durch die Politisierung des Schweizer Finanzplatzes im Verlauf der 1970er- und 80er-Jahre und wie reagierten die Banken auf diesen Wandel?

Die volkswirtschaftliche Wichtigkeit der Banken machte diese lange Zeit zu einem Symbol von nationaler Bedeutung, das gegen jegliche Kritik aus der Schweiz immun war. In den 1970er- und 80er-Jahren wurde dieses Symbol teilweise so stark mythologisiert, dass die Banken als wesentlicher Bestandteil der nationalen Identität definiert werden konnten. Die Finanzinstitute hatten auf der anderen Seite kein Interesse an einer aktiven politischen Rolle, solange die Politik die nötigen Rahmenbedingungen garantierte, damit die Geschäftstätigkeit der Banken erfolgreich ausgeführt werden konnte. Aufgrund der weltpolitischen

Veränderungen in den 1970er-Jahren begann sich diese Stellung zu verändern. Gesellschaftlich wurde die Geschäftstätigkeit der Banken – vor allem in der Dritten Welt – vermehrt kritisiert. Dadurch waren die Finanzinstitute gezwungen, sich in der Öffentlichkeit verstärkt zu positionieren. In der Folge versuchte der Finanzplatz durch PR-Kampagnen und das Sponsoring von Kultur und Sport das Bild der Banken in der Öffentlichkeit positiv zu verändern.

Gleichzeitig führte der Chiasso-Skandal im Frühjahr 1977 zu einer starken Politisierung der Schweizer Banken und rückte diese in den Fokus der Politik. Die zunehmende gesellschaftliche Kritik an den Finanzhäusern wurde politisch aufgegriffen. Vor allem linke Politikerinnen und Politiker – jedoch nicht ausschliesslich – verlangten eine stärkere Kontrolle der Geschäftstätigkeit der Banken und unterstützten dieses Anliegen mit zahlreichen Motionen auf Bundesebene. Die dadurch offengelegten Interdependenzen zwischen Gesellschaft und Wirtschaft führten schlussendlich zu einer zunehmenden Politisierung der Banken – sowohl durch ihr eigenes Handeln als auch durch die innenpolitisch geäußerte Kritik. Daraus resultierten im Verlauf der 1970er- und 80er-Jahre einige Versuche, die Tätigkeit der Banken gesetzlich zu kontrollieren. Das konnte vom Finanzplatz nur durch eine strengere Selbstkontrolle (und deren öffentliche Bekanntmachung) verhindert werden. Parallel zu diesen Entwicklungen waren die Banken auf funktionierende politische Kontakte angewiesen, um die Lösung der Schuldenkrise in den Entwicklungsländern zu garantieren und die eigenen Interessen zu schützen.

Von dieser Hauptfragestellung lassen sich folgende Themenbereiche und untergeordnete Fragestellungen ableiten. Erstens ist zu fragen, welchen Einfluss die Globalisierung und die Veränderung des Bankengeschäfts auf die Stellung der Schweizer Banken hatten. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und der Ölkrise in den 1970er-Jahren veränderte sich das Bankgeschäft nachhaltig. Das Investmentbanking nahm an Gewicht zu und ermöglichte hohe Gewinne und Verluste. Diese Rahmenbedingungen beeinflussten das Image der Schweizer Banken in Bezug auf ihre internationalen Geschäftstätigkeiten. Gleichzeitig wurden die Bilanzsummen der Grossbanken so gross, dass systemrelevante Ausmasse erreicht wurden. In der Folge hatte der Staat vermehrt ein Interesse daran, Grossbanken zu unterstützen und politisch abzusichern. Zweitens interessiert die Frage, wie sich die entstehenden wirtschaftlichen und politischen Netzwerke beziehungsweise die Zusammenarbeit des Finanzplatzes mit der Politik sowohl in Bezug auf die innenpolitisch an den Banken geäußerte Kritik als auch bezüglich der aussenpolitischen Herausforderungen der damaligen Zeit gestalteten. Aufgrund der veränderten politischen und gesellschaftlichen Stellung der Banken war eine engere Zusammenarbeit des Bundes mit den Banken notwendig, um die Rahmenbedingungen für die Schweizer Finanzinstitute weiterhin positiv zu gestalten. Unter dem Eindruck der Schuldenkrise in den Entwicklungsländern und der innenpolitischen Rufe nach einer stärkeren Regulierung der Banken waren diese darum bemüht, ihre volkswirtschaftliche Macht auch auf der politischen Ebene

zu nutzen, um nicht durch neue Gesetze in den eigenen Geschäftstätigkeiten eingeschränkt zu werden. Drittens muss geklärt werden, wie die aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Entscheidungen die Innenpolitik der Schweiz in Bezug auf die Stellung der Schweizer Finanzinstitute beeinflussten. Der Einfluss aussenpolitischer und aussenwirtschaftlicher Ereignisse spiegelt sich in der heftigen Kritik an den Schweizer Finanzinstituten wider, die mit dem Chiasso-Skandal 1977 begann und sich in zahlreichen politischen Vorstössen und Initiativen manifestierte. Die Banken sahen sich gezwungen, sich für ihre Geschäftstätigkeit im globalen Süden und für ihre Investitionspolitik innenpolitisch zu rechtfertigen. Gleichzeitig musste sich der Bund der Kritik erwehren, die Banken bevorzugt zu behandeln und die Finanzpolitik sowie die Entwicklungszusammenarbeit zu stark auf privatwirtschaftliche Interessen auszurichten.

Aufgrund der Hauptfragestellung und der damit verbundenen Themenbereiche sowie der untergeordneten Fragestellungen ist die Analyse der Politisierung der Schweizer Banken in den 1970er- und 80er-Jahren das Hauptziel der vorliegenden Dissertation. Von diesem primären Ziel ausgehend lassen sich mehrere sekundäre Ziele definieren. Die Arbeit soll den Einfluss der internationalen Tätigkeit der Banken auf die Innenpolitik der Schweiz aufzeigen. Zudem werden der Einfluss der aussenpolitischen Prärogativen auf die innenpolitische Diskussion um die Stellung des Schweizer Finanzplatzes erläutert und definiert und die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen der 1970er- und 80er-Jahre aus der Perspektive der Banken analysiert und erläutert.

### ***Aufbau der Arbeit***

Besonders im Fokus stehen die Beziehungen von Staat und Wirtschaft/Banken. Im nationalen Kontext steht die Frage im Vordergrund, welche Akteure die nationale Bankendebatte prägten und wie der Finanzplatz und seine wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Netzwerke die Diskussionen über die Finanzinstitute zu beeinflussen versuchten. Die internationale Perspektive fragt nach dem Einfluss der internationalen Geschäftstätigkeit der Schweizer Banken auf deren Stellung in der Schweiz. Dabei werden sowohl das Narrativ des ökonomisch erfolgreichen Finanzplatzes wie auch die kritische Sichtweise auf die Banken analysiert und in den Kontext der damaligen Bankendiskussionen gestellt. Es wird dabei versucht, die Netzwerke der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik aufzuzeigen, und die Interaktion der Schweizer Banken mit dem Staat innerhalb der ausgewählten historischen Prozesse zu analysieren.

Nach der Einleitung folgt im ersten Kapitel ein Abriss der historischen Entwicklung des Schweizer Finanzplatzes mit einem Fokus auf das 20. Jahrhundert und der Einordnung der Banken ins wirtschaftliche und politische System der Schweiz. Im Anschluss wird die Expansion des Schweizer Finanzplatzes nach dem Zweiten Weltkrieg im Kontext von weltwirtschaftlichen Veränderungen analysiert.

Ausgehend vom Phänomen der Kapitalflucht und von seinen Folgen werden im zweiten Kapitel das Aufkommen und die Hintergründe der internationalen und nationalen Kritik an den Schweizer Banken erörtert. Es wird aufgezeigt, inwiefern die internationale Sichtweise auf den Finanzsektor die nationalen Kritikerinnen und Kritiker beeinflusste. Diese Kritik mündete in einer eigentlichen Skandalisierung des schweizerischen Finanzsektors aufgrund von Berichten über Fluchtgelder, die Eigenheiten des Schweizer Bankgeheimnisses und die vermeintliche Macht der Banken über Politik und Gesellschaft. Diese Skandalisierung fand jedoch ohne eigentlichen Skandal statt – dieser begann erst Ende der 1970er-Jahre mit der Chiasso-Krise und dem Bekanntwerden von Potentatengeldern auf Schweizer Bankkonten. Die hauptsächlich von linken Gruppierungen vorgetragene Kritik an den Finanzinstituten beruhte deshalb zu Beginn vor allem auf ideologischen Überzeugungen und auf einer tiefen Abneigung gegen das kapitalistische System und die Rolle der Banken.

Der Chiasso-Skandal 1977 brachte die Bankenkritik jedoch in die politische Mitte und führte deshalb zu einer eigentlichen Politisierung des Finanzsektors und seiner Akteure. Die Kapitel 3 und 4 der Arbeit widmen sich der Krise um illegale Vermögenswerte bei der SKA-Filiale in Chiasso und deren Folgen. Der Chiasso-Skandal war der Ausgangspunkt für eine Reihe von politischen und gesellschaftlichen Vorstössen und Diskussionen rund um die Rolle des Finanzplatzes und dessen Regulierung. Die vom Skandal ausgelösten Ereignisse werden in den beiden Kapiteln aus Sicht der verschiedenen Akteure eingehend analysiert. Unter dem Einbezug unterschiedlicher Quellen aus diversen Archiven zeichnet die Arbeit so ein detailliertes Bild der damaligen Herausforderungen für den Schweizer Finanzplatz und von dessen Strategie zur Bekämpfung der Regulierungs- und Beschneidungsbestrebungen von bankenkritischer Seite.

Das fünfte Kapitel untersucht die Verwicklung der Grossbanken in die Schuldenkrise der Entwicklungsländer in den 1980er-Jahren. Besonders im Vordergrund stehen die gemeinsamen Bestrebungen des Bundes und der Grossbanken, mögliche Verluste auf die Entwicklungsländer zu beschränken und den wirtschaftlichen Schaden für inländische Unternehmen zu minimieren. Das Kapitel zeigt, wie die Mechanismen und Netzwerke zwischen dem Staat und dem Finanzsektor in der Krise funktionierten und wie die Haltung der Banken die nationale Aussenwirtschaftspolitik in der Schuldenkrise beeinflusste.

Die Beziehungen der Schweizer Wirtschaft zum Apartheidstaat in Südafrika und die daraus resultierenden politischen und gesellschaftlichen Diskussionen werden in Kapitel 6 thematisiert. Dabei handelt es sich um eine – im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen der Schweizer Bankengeschichte – historisch gut aufgearbeitete Materie. Das sechste Kapitel nimmt die wichtigsten Erkenntnisse aus der bisherigen Auseinandersetzung thematisch auf und fokussiert besonders die Rolle der Banken.

Kapitel 7 bildet den inhaltlichen Schlusspunkt der Arbeit und beschreibt die Liberalisierung und Internationalisierung des Schweizer Finanzplatzes im Ver-

lauf der 1980er-Jahre. Besonders im Fokus stehen dabei die angestrebten und teilweise erzwungenen Anpassungen an die internationale Rechtsordnung und der Strukturwandel im Finanzsektor aufgrund von nationalen Liberalisierungsbestrebungen.

Mit der Skandalisierung und Politisierung der Schweizer Banken durch die gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Umwälzungen der späten 1960er- und frühen 70er-Jahre entwickelte sich eine neue, deutlich kritischere Sichtweise auf den Finanzplatz. Gesellschaftlich gerieten die Banken zunehmend in den Fokus von entwicklungspolitischen und kapitalismuskritischen Organisationen, die die internationale Kritik am Schweizer Finanzplatz teilweise übernahmen und durch entwicklungspolitische Themen ergänzten. Der Chiasso-Skandal sorgte 1977 dafür, dass diese kritische Sichtweise politisch aufgenommen wurde und vor allem, jedoch nicht ausschliesslich, von der SPS alimentiert wurde. Die ökonomischen Strukturbrüche der frühen 1970er-Jahre sorgten schliesslich dafür, dass vor allem die global agierenden Banken auf dem Schweizer Finanzplatz ihre Geschäftstätigkeiten immer stärker an den internationalen Finanzmärkten ausrichteten und das Auslandsgeschäft deutlich an Bedeutung gewann.

Ausgehend von diesen Prozessen stellt sich in der folgenden Forschungsarbeit die Frage nach den Auswirkungen und der Reaktion der Banken auf diese unterschiedlichen Herausforderungen. Im Fokus steht dabei die Rolle der Banken in der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik und deren Rezeption in der Politik und der Gesellschaft. Anhand von ausgewählten historischen Prozessen versucht die Arbeit aufzuzeigen, wie der Finanzplatz seine Stellung in der Schweiz nicht nur zu behaupten wusste, sondern sich durch eine geschickte politische Kampagne und Lobbyarbeit im Zuge der Bankeninitiative die demokratische Legitimation seines Geschäftsmodells und der staatlich unterstützten Selbstregulierung sicherte.

Die Zusammenarbeit von Staat und Finanzplatz steht auch im Fokus der diversen Debatten um die internationale Geschäftstätigkeit der Banken, sei dies im Rahmen der Schuldenkrise in den Entwicklungsländern in den 1980er-Jahren oder der gesellschaftlichen und politischen Diskussionen um die Finanzbeziehungen mit dem Apartheidstaat in Südafrika. Die Banken konnten sich dabei stets auf ihr politisches Netzwerk und die Unterstützung durch den Schweizer Staat verlassen. Die beschleunigte Liberalisierung des Welthandels und die zunehmende internationale Zusammenarbeit in finanzpolitischen Fragen zeigten den Banken jedoch auch die Grenzen ihres politischen Einflusses auf. So sorgten internationale und nationale Deregulierungsmassnahmen Ende der 1980er-Jahre für einen Strukturbruch auf dem Schweizer Finanzplatz und läuteten damit eine neue Ära für die Schweizer Banken und ihre politische, ökonomische und gesellschaftliche Stellung in der Schweiz ein.

# 1 Die Entwicklung und internationale Expansion des Schweizer Finanzplatzes im 20. Jahrhundert

Die Entwicklung und internationale Expansion des Schweizer Finanzplatzes im 20. Jahrhundert ist eng verbunden mit der politischen und wirtschaftlichen Einbettung der Banken in der Schweiz. Die Zusammenarbeit von Banken und Politik im Rahmen des schweizerischen Korporatismus erlaubte es den Banken, in einem sehr wirtschaftsfreundlichen Umfeld zu agieren. Der Begriff «Korporatismus» hat gemäss Peter J. Katzenstein verschiedene Bedeutungen. Erstens bezieht er sich auf die autoritäre und antilibérale Wirtschaftspolitik der 1930er-Jahre – jene Mussolinis in Italien oder Salazars in Portugal – und beinhaltet die Unterdrückung von Gewerkschaften und linken Parteien bei gleichzeitigem Streben nach ökonomischer Autarkie. Zweitens bezeichnet der Begriff eine moderne politische und ökonomische Organisation – im Sinne von «corporate capitalism» oder «state capitalism» –, wie die USA oder Japan sie kennen. Der Fokus liegt darauf, marktkritische Kräfte wie Gewerkschaften und linke Parteien vom politischen und wirtschaftlichen Machtzentrum auszuschliessen und durch Handel und Investitionen internationale Unabhängigkeit zu erstreben. Drittens steht Korporatismus für die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit verschiedener Akteure in demokratischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg – auch «demokratischer Korporatismus» genannt. Dieser basiert auf dem partnerschaftlichen Dialog zwischen den unterschiedlichen Akteuren eines Staates mit einem zentralisierten und konzentrierten System von Interessengruppen und der andauernden, informellen Aushandlung von gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Kompromissen bei möglichen Konflikten und Herausforderungen.<sup>1</sup>

Sowohl Hanspeter Kriesi als auch Katzenstein gingen von einer spezifischen schweizerischen Eigenart des Korporatismus aus, die insbesondere den verschiedenen Interessengruppen einen sehr grossen Einfluss einräumt und die Wichtigkeit der vorparlamentarischen Entscheidungsfindung betont.<sup>2</sup> Der schweizerische Korporatismus baute auf einer koordinierten Marktwirtschaft auf. Die wirtschaftlichen Eliten waren durch Kreuzbeteiligungen zwischen den Unternehmen und durch Kartellabsprachen miteinander verbunden.<sup>3</sup> Gleichzeitig hatten wirtschaftsfeindliche Organisationen und Gruppierungen wie Gewerkschaften und linke Parteien eine eher schwache Stellung. Flexible Arbeitsmarktbedingungen und der späte Aufbau des Sozialstaates sowie der grosse Einfluss

---

1 Katzenstein 1985, 30–32.

2 Kriesi 1980, 689, und Katzenstein 1984, 30.

3 Für eine ausführliche Darstellung der Schweizer Unternehmensnetzwerke und deren historische Bildung und Veränderung vgl. Bühlmann, David, Ginalski und Mach 2017.

privater Akteure auf dessen Entwicklung prägten die wirtschaftsliberale Ausrichtung der Schweiz.<sup>4</sup>

Die Schweizer Wirtschaft ist nur zu einem geringen Teil vom nationalen Binnenmarkt geprägt. Weil wirtschaftspolitische Fragen und der internationale Handel für den Wohlstand des Landes so wichtig sind, ist die Vernetzung mit dem Ausland ein zentraler Faktor der nationalen Wirtschaftspolitik. Allerdings ist die nationale Wirtschaftspolitik nicht ausschliesslich auf eine radikale Marktliberalisierung ausgerichtet, sondern auch auf die Abfederung der durch die Internationalisierung hervorgerufenen Unberechenbarkeit und Abhängigkeit von äusseren Kräften. So wurden Institutionen geschaffen, die mit der ökonomischen Entwicklung zusammenhängende Unwägbarkeiten minimieren sollten.<sup>5</sup> Diese basierten auf funktionierenden Interaktionen zwischen unterschiedlichen Formen der Governance. Die Selbstregulierung, die Zusammenarbeit von Staat und Privatsektor und die Delegation von staatlichen Aufgaben an private Akteure und Organisationen waren dabei herausragende Merkmale der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Organisation der Schweiz.<sup>6</sup> Dieser Aufbau der Entscheidungsstrukturen führte zu der von Katzenstein und Kriesi definierten Wichtigkeit der vorparlamentarischen Entscheidungsfindung.<sup>7</sup>

Die Arbeitsteilung zwischen privaten Unternehmen und Verbänden und öffentlichen Institutionen führte gleichzeitig zum Ausschluss wirtschaftskritischer Kreise. Während des 20. Jahrhunderts waren wirtschaftsfreundliche Akteure sowohl politisch als auch gesellschaftlich in der Mehrheit.<sup>8</sup> Obwohl die Gewerkschaften und die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) als «Juniorpartner» in die bestehenden Machtstrukturen integriert worden waren, beherrschten die bürgerlich und wirtschaftsliberal geprägten Netzwerke die Entscheidungsprozesse in der Schweiz.<sup>9</sup> Diese Machtkonstellation wurde ab Ende der 1960er-Jahre Gegenstand wissenschaftlicher und journalistischer Untersuchungen. 1968 versuchte Lorenz Stucki in seinem Buch «Das heimliche Imperium – wie die

---

4 David, Degen, Mach und Studer 2012, 824.

5 Ebd.

6 Ebd.

7 Diese historisch gewachsene Form der Vernetzung von privaten und öffentlichen Akteuren begann sich ab den 1970er-Jahren und dem Ende des wirtschaftlichen Aufschwungs zu verändern. Die beschleunigte Globalisierung sorgte bei den wichtigen Schweizer Unternehmen für eine stärkere Ausrichtung auf die internationale Geschäftstätigkeit. Damit begannen sich auch die unternehmerischen Netzwerke zu entflechten. Die ökonomischen Krisen ab den 1970er-Jahren hatten zudem zur Folge, dass die Arbeitslosigkeit anstieg und das Wirtschaftswachstum zurückging. Im Zusammenhang mit der veränderten Parteienlandschaft als Folge des Aufstiegs der Schweizerischen Volkspartei (SVP) zur grössten Partei des Landes sorgten diese Entwicklungen für veränderte Entscheidungsstrukturen in der Schweiz (Fischer, Sciarini und Traber 2015, 7 f.). Die Medialisierung der Politik und zunehmende Verteilungskonflikte zwischen den verschiedenen Sozialpartnern führten ab den 1990er-Jahren zu weiteren Veränderungen in der politischen Entscheidungsstruktur und stellten das korporative System immer stärker infrage (Fischer et al. 2015, 25–30).

8 David et al. 2012, 826.

9 Ebd., 826 f.

Schweiz reich wurde» die globalen Finanzinteressen von Schweizer Unternehmen aufzuzeichnen.<sup>10</sup> In den 1970er-Jahren griff François Höpflinger Stuckis Arbeiten auf und beschrieb in «Das unheimliche Imperium» die wirtschaftlichen Verflechtungen in der Schweiz.<sup>11</sup> 1980 folgten die umfangreichen Forschungsergebnisse von Hanspeter Kriesi, der in seinem Standardwerk «Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik» die Wichtigkeit ausserparlamentarischer Entscheidungsfindungen aufzeigte und damit die grosse Bedeutung von privaten Verbänden und Organisationen nachweisen konnte.<sup>12</sup> Die genannten Publikationen verfestigten das Bild einer von Wirtschaftsverbänden und privaten Interessen gelenkten Schweiz. In diese Richtung argumentierte beispielsweise Hans Tschäni in seinem Werk «Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden», in dem er aufgrund der wissenschaftlichen Arbeit Kriesis eine sehr kritische journalistische Untersuchung über die Machtverhältnisse in der Schweiz veröffentlichte.<sup>13</sup>

Für den Schweizer Finanzplatz und seine Dachorganisation bedeutete diese Form der staatlichen Organisation mit steigender Wichtigkeit der Banken eine Zunahme von Macht im Sinne der Definition Max Webers. Dies gilt allerdings nicht ausschliesslich für den Finanzsektor, sondern traf auch auf andere Branchen und Wirtschaftsverbände zu, wie zum Beispiel die tragende Rolle des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (SHIV, genannt Vorort) zeigt. Für die Wirtschaftsverbände ergaben sich aus diesem System zwei grosse Vorteile: Die Selbstregulierung und die etablierte öffentlich-private Zusammenarbeit garantierten den ökonomischen Organisationen ein hohes Mass an Autonomie und Schutz vor staatlichen Eingriffen. Gleichzeitig verhinderte die institutionalisierte Eigenständigkeit eine Politisierung gewisser Wirtschaftsbereiche und damit auch deren demokratische Kontrolle.<sup>14</sup>

## 1.1 Die strukturelle Entwicklung des Schweizer Finanzplatzes

Mit der Ausgestaltung der Struktur des Finanzplatzes in den Jahren 1890 bis 1914 wurde auch der Grundstein für den modernen Finanzsektor gelegt.<sup>15</sup> In diesem Zeitraum institutionalisierte sich die Zusammenarbeit unter den Banken. Der Finanzplatz konnte seine Unabhängigkeit gegenüber dem Staat manifestieren und sich gleichzeitig gegen die Konkurrenz aus Frankreich und Deutschland behaupten.

<sup>10</sup> Stucki 1968.

<sup>11</sup> Höpflinger 1977.

<sup>12</sup> Kriesi 1980.

<sup>13</sup> Tschäni 1983.

<sup>14</sup> David et al. 2012, 824 f. Die hohe Akzeptanz der Selbstregulierung durch die Politik – selbst in Krisenzeiten – wird am Beispiel der Chiasso-Krise 1977 und an deren Folgen für den Finanzplatz in den Kapiteln 2 und 3 ausführlich analysiert.

<sup>15</sup> Guex et al. 2012, 479. Für eine Übersichtsgeschichte zur Entstehung der Schweizer Banken Mitte des 19. Jahrhunderts vgl. beispielsweise Jung 2000, 15–41.

ten.<sup>16</sup> Zwei politische Entscheide prägten die Ausgestaltung des Finanzplatzes. Der erste war die Gründung der Schweizerischen Nationalbank (SNB), die 1907 ihre Tätigkeit aufnahm. Die SNB wurde als spezialrechtliche Aktiengesellschaft gegründet. Der Bundesrat ist für die Besetzung der Aufsichts- und Führungspositionen verantwortlich und genehmigt die wichtigsten Berichte und Beschlüsse.<sup>17</sup> Weder der Bundesrat noch andere politische Organe verfügen jedoch über eine Weisungsbefugnis gegenüber der Nationalbank. Damit soll verhindert werden, dass die SNB zu einer inoffiziellen, der Politik untergeordneten Bank wird.<sup>18</sup> Die Kernaufträge der SNB sind unter anderem die Aufrechterhaltung der Preisstabilität, die Gewährleistung der Bargeldversorgung und die Überwachung der Stabilität des Finanzsystems.<sup>19</sup> Bis zur Gründung der Schweizerischen Nationalbank lag die Banknotenausgabe in der Kompetenz von dreissig untereinander konkurrierenden Banken, die meisten davon Kantonalbanken, die sich zu keiner konzisen Geldpolitik durchringen konnten. Dieses durch föderale Befindlichkeiten lange nur politisch am Leben gehaltene System wurde mit der Gründung der SNB abgeschafft. Die Folgen waren ein grosser Bedeutungsverlust der Kantonalbanken und eine verschärfte Konkurrenz unter den Banken. In der Konsequenz führte dies zu zahlreichen Übernahmen und Fusionen und damit insgesamt zu einer Stärkung der Banken. In den Jahren unmittelbar nach ihrer Gründung vermochte die SNB den Finanzplatz zu stabilisieren und die Stellung der Banken zu stärken. Durch die Devisenpolitik der SNB wurde die geldpolitische Abhängigkeit der Schweiz von Frankreich aufgelöst. Insbesondere die Grossbanken profitierten von dieser zunehmenden Stabilität auf dem Schweizer Finanzplatz.<sup>20</sup> Die SNB war in den ersten Jahren nach ihrer Gründung deutlich näher am Schweizer Finanzkapital – aus diesem gingen die Grossbanken hervor – als den politischen Instanzen auf Kantons- oder Bundesebene.<sup>21</sup>

Der zweite herausragende politische Entscheid war die Verstaatlichung des Eisenbahnnetzwerkes, die 1898 per Volksentscheid durchgesetzt wurde. Dies führte zu einer Kapitalmobilisierung von annähernd 1,5 Milliarden Franken – damals entsprach das über 40 Prozent des durchschnittlichen BIP (Bruttoinlandsprodukts) – und zur Verzehnfachung der schweizerischen Staatsschuld.

Die Grossbanken reagierten bereits 1897 mit der Gründung eines Bankenkartells auf diese Entwicklung, um den potenziellen Kapitalmarkt für sich zu reservieren und gegen die hauptsächlich französische Konkurrenz abzusichern.<sup>22</sup> Im Gegenzug zum wachsenden Einfluss der Grossbanken und zu ihrem Bankenkartell gründeten die Kantonalbanken 1907 den Verband Schweizerischer

16 Guex et al. 2012, 479.

17 Tanner 2015b. Für eine ausführlichere Beschreibung der Entstehung und Entwicklung der SNB vgl. ebd.

18 Ebd.

19 Ebd.

20 Guex et al. 2012, 479 f.

21 Ebd., 480.

22 Ebd.

Kantonalbanken (VSKB). Diese innerschweizerische Konkurrenz erwies sich jedoch als Nachteil für die nationalen Finanzinstitute und stärkte die französischen Banken in der Schweiz. Aus diesem Grund kam es zwischen dem VSKB und dem Bankenkartell Anfang 1911 zu einer Annäherung, die in eine verpflichtende Zusammenarbeit mündete.<sup>23</sup> Der Zusammenschluss führte schliesslich zu einer Stärkung des Finanzplatzes und zu einer Monopolstellung der beiden Organisationen in der Emittierung von Schweizer Staatsanleihen. Gleichzeitig hatten die brancheninternen Abmachungen eine erneute Konzentration im Bankensektor zur Folge, da Nichtmitglieder von zahlreichen Geschäften ausgeschlossen waren.<sup>24</sup> Aus der Kooperation der Schweizer Banken resultierte 1912 die Gründung der Vereinigung von Vertretern des schweizerischen Bankgewerbes, die sich 1919 in Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) umbenannte.<sup>25</sup> Die Etablierung der SBVg war der letzte Grundpfeiler in der Entwicklung der modernen Struktur des eidgenössischen Finanzplatzes. Diese sollte erst in den 1990er-Jahren ernsthaft infrage gestellt und verändert werden.

Ein wichtiges Merkmal des Schweizer Finanzsektors war die grosse Heterogenität innerhalb der Branche. Letztere umfasste sowohl private als auch öffentliche Akteure und innerhalb dieser Kategorien wiederum verschiedene Bankengruppen.<sup>26</sup> Die öffentlichen Institute waren die SNB und die Kantonalbanken, während der Sektor der privaten Banken von den Grossbanken dominiert wurde, aber auch Spar- und Leihkassen, Raiffeisen- und Privatbanken, ausländisch beherrschte Banken oder Niederlassungen von ausländischen Banken gehörten ihm an.<sup>27</sup> Durch die Bündelung in der SBVg und ihre ökonomische Leistungsfähigkeit wurden die Banken zu einem wichtigen und einflussreichen politischen Akteur in der Schweiz. Dies war auch dem politischen System der Schweiz geschuldet, in dem private Akteure eine wichtige Rolle spielten.

Aufgrund der ausgeprägten internationalen Vernetzung der Schweizer Wirtschaft verlief die ökonomische Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg mehr oder weniger analog zu jener der globalen Wirtschaft. Nach der Zeit des wirtschaftlichen Wachstums in den «Trente Glorieuses» folgte in den 1970er- und 80er-Jahren eine Zeit der Krisen und strukturellen Veränderungen. Die Schweiz verlor in den 1970er-Jahren rund 340000 Arbeitsstellen und reduzierte die Zahl der Arbeiter im Industriesektor zwischen 1973 und 1976 um 12 Prozent. Das reelle BIP fiel bis 1975 um 7 Prozent und lag damit tiefer als zur Zeit der Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren.<sup>28</sup> Diese Zahlen zeugen jedoch nicht nur von einer grösseren wirtschaftlichen Krise, sondern verdeutlichen den in den

---

23 Ebd., 481.

24 Ebd.

25 Gabathuler und Straumann 2018, 61. Für eine Übersichtsdarstellung der Geschichte des Schweizer Finanzplatzes im 20. Jahrhundert vgl. zum Beispiel Guex et al. 2012, 478–483.

26 Gabathuler und Straumann 2018, 62.

27 Ebd.

28 Katzenstein 1984, 84 f.

1970er-Jahren erfolgten wirtschaftlichen Strukturwandel: Die Industrie verlagerte einen Grossteil ihrer Produktion ins Ausland, und die Arbeitslosenquote lag 1980 – trotz der verlorenen Arbeitsstellen in der Industrie – mit 0,3 Prozent tiefer als in allen anderen Industriestaaten.<sup>29</sup> Gleichzeitig wuchs das Bruttosozialprodukt (BSP) um 4,3 Prozent, womit die Schweiz gemäss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an der Spitze aller OECD-Staaten lag.<sup>30</sup> Diese rasche Überwindung der ökonomischen Krisen der 1970er-Jahre gelang massgeblich durch einen auf den politischen und wirtschaftlichen Konsensus ausgerichteten liberalen Korporatismus. Die Schweizer Banken profitierten in vielfacher Hinsicht vom korporatistischen System in der Schweiz. Durch die beträchtlichen Einflussmöglichkeiten und die Vernetzung der führenden Bankenvertreter mit der ökonomischen und politischen Elite des Landes wurden die Geldinstitute zu einem wichtigen Eckpfeiler in den Entscheidungsstrukturen. Die politische Macht des Finanzsektors wurde zumindest teilweise durch die Schweizerische Bankiervereinigung ausgeübt, die als Sprachrohr agierte. Unter deren Dach gab es ökonomische Kooperationen und politische Strategieentscheidungen, die zu einer Vereinheitlichung des Bankenplatzes führten. Diese Homogenität in politischen, die Banken betreffenden Fragen und Herausforderungen prägten die Reaktionen und die Handlungen der Finanzinstitute in der Zeit der zunehmenden Politisierung ab den 1970er-Jahren.

## 1.2 Der Aufstieg des Schweizer Finanzplatzes

Die internationale Ausrichtung der Banken beruhte anfänglich hauptsächlich auf der Verwaltung von ausländischen Vermögen und auf der Finanzierung von inländischen Industrieprojekten im Ausland. Mit der zunehmenden Vernetzung der globalen Wirtschaftswelt nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkte sich jedoch auch die internationale Stellung der Finanzinstitute. Zahlreiche Standortvorteile und eine liberale Gesetzeslage erlaubten dem Finanzplatz – angeführt von den Schweizer Grossbanken – den Sprung an die internationale Spitze. Insbesondere die ökonomischen Krisen der 1970er-Jahre veränderten das Gefüge der globalen Finanzwelt nachhaltig. Für die inländischen Finanzinstitute ergab sich dadurch eine Reihe von neuen Geschäftsmöglichkeiten, was zu einer nachhaltigen strukturellen Veränderung des Schweizer Finanzplatzes führen sollte.

---

29 Die niedrige Arbeitslosenquote trotz der Umstrukturierungen war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Schweizer Industrie hauptsächlich ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter entliess und diese das Land aufgrund der fehlenden Arbeitslosenversicherung für ausländische Arbeitskräfte verlassen mussten. Gleichzeitig wurde die Anzahl der gewährten Aufenthaltserlaubnisse verringert, wodurch die durch die Wirtschaftskrise hervorgerufene Arbeitslosigkeit in die Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten exportiert wurde (D'Amato 2008, 180).

30 Katzenstein 1984, 84 f.

Dessen Internationalisierung war jedoch auch mit negativen Aspekten verbunden. Die grössere Risikobereitschaft der Banken und die steigende Konkurrenz führten zu zahlreichen Skandalen um illegale Gelder auf Schweizer Bankkonten.<sup>31</sup> Die internationale Tätigkeit brachte die Finanzinstitute zudem in grössere Abhängigkeit von internationalen Prozessen und Regelungen. Aus diesem Grund setzten sie sich vermehrt und oftmals gegen den Willen der Politik für eine Angleichung der rechtlichen Grundlagen an internationale Standards ein.

Die zu Beginn des 20. Jahrhunderts etablierten Strukturen auf dem Finanzplatz und die vom Staat garantierten wirtschaftlichen Freiräume ermöglichten schrittweise die Expansion der Geldinstitute. Aufgrund der Modernisierung des Finanzplatzes und der traditionell guten Beziehungen der Grossbanken zur Schweizer Industrie und ins benachbarte Ausland (insbesondere nach Deutschland) vervielfachten sich zwischen 1895 und 1913 die Gesamtvolumina der Kontokorrentkonten bei fünf von acht Grossbanken.<sup>32</sup> Insbesondere die Grossbanken bauten im Rahmen dieses wirtschaftlichen Aufschwungs die Netzwerke ihrer Filialen aus, übernahmen kleinere Banken und gingen zahlreiche Beteiligungen an Industrie- und Handelsunternehmen ein.<sup>33</sup> Im Vergleich zu den dominanten internationalen Finanzplätzen war die Schweiz jedoch noch weit entfernt von einer kompetitiven Grösse. Die hiesigen Grossbanken waren deutlich kleiner und international weniger vernetzt als ihre deutsche, französische oder englische Konkurrenz. So verfügte beispielsweise die SBG lediglich über zwei ausländische Niederlassungen (London). Diese waren zu Beginn des Ersten Weltkrieges zusammen mit den beiden Filialen der SKA in Südamerika die einzigen ausländischen Niederlassungen des Schweizer Finanzplatzes.<sup>34</sup>

Die Phase vom Ersten Weltkrieg bis 1929 war eine entscheidende Zeit für das Wachstum des Schweizer Finanzplatzes. Während zahlreiche andere Staaten mit den politischen und ökonomischen Folgen des Krieges zu kämpfen hatten, hatte die Schweiz den Konflikt relativ unbeschadet überstanden und verfügte weiterhin über einen intakten Finanzplatz. Die Geldinstitute profitierten dabei nicht so stark von den eigenen Stärken als vielmehr von der Schwächung ihrer europäischen Konkurrenz. Insbesondere die internationale Vermögensverwaltung nahm in der Zwischenkriegszeit deutlich zu und erwies sich bald als Wesensmerkmal des Schweizer Finanzplatzes und als Garant für dessen Überleben angesichts der ökonomischen Herausforderungen der Weltwirtschaftskrise ab 1929. Allerdings blieb der internationale Einfluss der Finanzinstitute minimal. Bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges favorisierten die international tätigen Schweizer Banken die Beteiligung an ausländischen Banken. Allenfalls entsendeten sie Repräsentan-

---

31 Guex et al. 2012, 503.

32 Ebd., 482. Das Volumen der Kontokorrentkonten ist deswegen ein aussagekräftiger Indikator, weil es sich dabei um Konten für grosse Handels- oder Industriekunden der Banken handelte (ebd., 482).

33 Ebd., 482.

34 Cassis 1995, 66.

ten in ausländische Finanzzentren zur Wahrung ihrer Interessen. So eröffneten die ersten beiden Grossbanken (SBG und SKA) erst 1939 ihre ersten eigenen Filialen in den USA (New York).<sup>35</sup> Im Gegenzug gründeten zahlreiche ausländische Grossbanken in der Zwischenkriegszeit Niederlassungen in der Schweiz. Dies und die Wahl von Basel als Hauptsitz der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) führten zweifellos zu einem finanzmarktbezogenen Prestigegewinn des Landes.<sup>36</sup>

Der Aufstieg der Schweizer Banken zu einem international bedeutenden Finanzplatz begann unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stieg die Bilanzsumme der Finanzinstitute von 26 Milliarden Franken (1950) auf 2124 Milliarden Franken (2000). Gleichzeitig stieg der Reingewinn von 0,125 Milliarden Franken (1950) auf 18,6 Milliarden Franken (2000).<sup>37</sup> Nur in der Zeit von 1950 bis 1974 verzehnfachten sich die Bilanzsummen und Reingewinne der Schweizer Banken. In der gleichen Zeit wuchs das nominale Bruttosozialprodukt der Schweiz pro Einwohner beispielsweise «nur» um das Fünffache.<sup>38</sup> Dies verdeutlicht eindrücklich das enorme ökonomische Wachstum der Banken in dieser Phase. Die Grossbanken begannen nach dem Krieg, ein Netzwerk von Niederlassungen auf der ganzen Welt zu errichten, und waren bald in den grössten Finanzmetropolen mit eigenen Filialen präsent.<sup>39</sup> In den 1960er-Jahren übertraf die Bilanzsumme der Grossbanken dank der wachsenden internationalen Tätigkeit erstmals die Bilanzsumme der Kantonalbanken und ab 1965 war die Bilanzsumme aller inländischen Banken grösser als das Schweizer Bruttosozialprodukt.<sup>40</sup>

Gleichzeitig avancierte der Finanzsektor zu einem bedeutenden Faktor für die Schweizer Volkswirtschaft. In der Zeit von 1930 bis 1980 fand in der Schweiz eine Konsolidierung der wichtigsten Unternehmernetzwerke statt.<sup>41</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg nahmen die Vertreter der Grossbanken in diesen Netzwerken eine zentrale Stelle ein. Die dominante Stellung der Banken machte diese zu einem «Katalysator im Bereich der Informationsflüsse, der Organisation des Netzwerks und des Kontrollpotentials im zentralen Kern der Schweizer Wirt-

---

35 Ebd., 68.

36 Ebd., 69. Basels Wahl als Hauptsitz der BIZ reflektierte allerdings nicht die wachsende Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes, sondern war eine Kompromisslösung der führenden Finanzplätze, da diese sich nicht auf einen der grösseren Finanzplätze wie Paris oder London einigen konnten (Duller 1932, zitiert nach Cassis 1995, 69).

37 Tanner 2005, 129. Zum Vergleich: Im selben Zeitraum stieg das BIP der Schweiz von 20 Milliarden Franken (1950) auf 416 Milliarden Franken (2000).

38 Loepfe 2011, 6.

39 Cassis 1995, 72. Der Schweizer Finanzplatz war allerdings nie daran interessiert, die grössten Finanzplätze in Bezug auf das Gesamtvolumen der getätigten Transaktionen einzuholen beziehungsweise zu überholen. Die Banken richteten den Fokus vielmehr auf die Spezialisierung in ausgewählten (und gewinnbringenden) Bereichen wie der Vermögensverwaltung, dem Handel mit wertvollen Rohstoffen und dem internationalen Anleihenmarkt (Christensen 1986, 27).

40 Jung 2000, 38.

41 David und Mach 2012, 844.

schaft».<sup>42</sup> Die Banken fungierten als Treiber für die weitere Vernetzung der Schweizer Wirtschaftselite und spielten eine entscheidende Rolle in der Selbstregulierung der Wirtschaft. Durch die Kreditvergabe für Firmen, die Bankenvertretung in Verwaltungsräten, das Depotstimmrecht und die Beteiligung am Aktienkapital übten die Banken ihren Einfluss auf die Schweizer Wirtschaft aus. Zudem kontrollierten die Banken grundlegende Aspekte der Schweizer Börse und hatten einen grossen Einfluss auf die wichtigen Revisionsgesellschaften. Die Grossbanken nahmen damit eine dominante Stellung innerhalb der Schweizer Wirtschaft ein und prägten das Unternehmensnetzwerk in der Schweiz.<sup>43</sup> Dieser massive Einfluss auf die Schweizer Wirtschaft war die Grundlage für die in den 1970er- und 80er-Jahre formulierte Kritik an der «Macht der Banken».<sup>44</sup>

Die Sichtweise einer einseitigen Dominanz der Grossbanken ist jedoch eine verzerrte Darstellung der Realität. So waren nicht nur Bankenvertreter in den Verwaltungsräten der grossen Schweizer Wirtschaftsunternehmen vertreten, sondern auch viele Industrielle waren bei den Banken in Führungsinstanzen vertreten, was eher für eine gegenseitige Kontrolle spricht als für eine unilaterale Dominanz der Grossbanken.<sup>45</sup> Gleichzeitig war die finanzielle Abhängigkeit der Industrie gegenüber den Banken immer verhältnismässig klein. Die Schweizer Unternehmen griffen viel häufiger zur Selbstfinanzierung, als dass sie Bankkredite in Anspruch nahmen. Lediglich in Krisensituationen übernahmen die Banken gelegentlich grössere Aktienpakete und übten damit kurzfristig auch mehr Einfluss auf die entsprechenden Unternehmen aus.

Parallel zum ökonomischen Aufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg wuchs auch die volkswirtschaftliche Bedeutung der Banken nach dem Krieg. Die Banken wurden als Steuerzahler und Arbeitgeber zu einem wichtigen Faktor für die Schweiz – insbesondere in Zürich, Genf oder Lugano. Gleichzeitig nahm auch der Einfluss der Schweizer Banken auf die Schweizer Wirtschaft zu. Im Rahmen der Schweizer Unternehmensnetzwerke spielten vor allem die Grossbanken eine tragende Rolle und prägten die Organisation und Selbstregulierung der Schweizer Wirtschaft. Diese dominante Stellung veränderte sich erst ab den 1980er-Jahren, als das Unternehmensnetzwerk in der Schweiz sich kontinuierlich entflocht.

Die Gründe für den Aufstieg des Schweizer Finanzplatzes waren sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Natur. Die Schweiz war nicht aktiv am Kriegsgeschehen beteiligt gewesen und musste deshalb keine teuren Wiederaufbauprogramme finanzieren, sie galt als politisch und wirtschaftlich beständig und verfügte über eine stabile Währung.<sup>46</sup> Zwar wurde die Schweiz gegen Ende und unmittelbar nach dem Krieg von den Alliierten für ihre Wirtschaftsbeziehungen zu den Achsenmächten stark kritisiert, doch mit dem Abkommen von Washing-

42 Schreiner 1984, zitiert nach David und Mach 2012, 844.

43 David und Mach 2012, 844 f.

44 Ebd., 845.

45 Ebd.

46 Guex et al. 2012, 499, und Straumann 2006, 148.

ton und einer Zahlung von 250 Millionen Franken erhielten das Land und seine Banken «einen Persilschein» für die Geschäftsbeziehungen mit dem nationalsozialistischen Deutschland.<sup>47</sup> Neben diesen unmittelbar mit dem Krieg zusammenhängenden Faktoren verfügte der Finanzplatz jedoch auch über Standortvorteile, die bereits vorher bestanden hatten: Die Schweiz war aufgrund ihrer zentralen Lage, des Tourismus und ihrer Mehrsprachigkeit stark mit dem Ausland verflochten. Verknüpft mit einer langen Tradition der privaten Vermögensverwaltung und -betreuung machte dies die Banken in Zeiten, die von Krieg und Krisen geprägt waren, zu einem beliebten Hort von ausländischem Kapital. Die Bankengesetzgebung und ihre liberal-konservative Ausrichtung sorgten zudem dafür, dass die Finanzinstitute in der Gestaltung ihrer Geschäftsbeziehungen sehr frei und ohne die Einmischung des Staates agieren konnten.<sup>48</sup> In dieser Hinsicht unterschied sich die Schweiz massgeblich von den anderen europäischen Staaten. Nach dem Krieg etablierten viele Westeuropäische Staaten eine interventionistische Wirtschaftspolitik gemäss der Theorie von John Maynard Keynes. Die Schweiz verzichtete jedoch auf eine zu starke staatliche Kontrolle und stärkte die traditionelle liberale Haltung gegenüber der Wirtschaft.<sup>49</sup> Dies war nach dem Krieg ein wichtiger Standortvorteil gegenüber anderen Finanzplätzen, die beispielsweise in den länderübergreifenden Kapitalbewegungen deutlich stärker unter staatlicher Kontrolle standen als die international tätigen Banken in der Schweiz. Als ab Mitte der 1950er-Jahre die Kapitalbewegungen in Westeuropa liberalisiert wurden, flossen grosse Summen an ausländischen Vermögen in die Schweiz. Die Banken nutzten diese Gelder für den Ausbau ihrer internationalen Stellung. Sie erwarben bis Mitte der 1970er-Jahre US-Aktien im Wert von 21 Milliarden Franken – was ungefähr dem Wert der US-Aktien Grossbritanniens, Frankreichs und der Niederlande entsprach. Schweizer Finanzinstitute hielten 1970 50 Prozent der deutschen Obligationen in ausländischem Besitz.<sup>50</sup> Der starke Zufluss von ausländischen Geldern war jedoch für die wirtschaftliche Stabilität des Landes nicht ungefährlich. Die Angst vor einer steigenden Inflation und dem Verlust der Kontrolle über den Schweizer Franken (und damit dem Verlust der Stabilität) durch die massive internationale Verbreitung führte zu einer Reihe von politischen Massnahmen und Gentlemen's Agreements zwischen den Banken, um die negativen Folgen der Expansion des Finanzplatzes abzufedern.<sup>51</sup>

47 Guex et al. 2012, 494 f. Im Abkommen verpflichteten sich die Schweizer Finanzinstitute auch zur Identifizierung der bei ihnen hinterlegten nachrichtenlosen Vermögen. Sie liessen in diesem Bereich jedoch jegliche Sensibilität vermissen, sodass die Thematik in den 1990er-Jahren erneut auftauchte und der Finanzplatz massiv unter Druck geriet (Guex et al. 2012, 495).

48 Straumann 2006, 167.

49 Loeffle 2011, 74.

50 Guex et al. 2012, 496. Die Expansion des Schweizer Finanzplatzes wurde insbesondere in Grossbritannien (Finanzplatz London) und in den USA (New York) durchaus kritisch betrachtet und sorgte für politische Unstimmigkeiten und Druckversuche gegenüber Banken und dem Schweizer Staat durch diese beiden Länder.

51 Guex et al. 2012, 496. Zu diesen Massnahmen gehörten unter anderem «eine Beschränkung von ausländischen Anleihen sowie Auslandskrediten, eine Festlegung von Mindestreserven, die bei

### 1.3 Das Ende von Bretton Woods und die Deregulierung der globalen Kapitalströme

Die «Trente Glorieuses» waren geprägt von einer florierenden Konjunktur, niedrigen Inflationsraten und einem gleichmässig verteilten Wirtschaftswachstum. Das Bretton-Woods-System der festen Wechselkurse, der US-Dollar als Referenzwährung und der Goldstandard für die amerikanische Währung formten die Struktur dieses Systems, das vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und von der Weltbank beaufsichtigt wurde.<sup>52</sup> Sowohl die nationalen als auch die internationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen für Finanzinstitute waren nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt von den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise in der Zwischenkriegszeit.<sup>53</sup> Die Regulierung der Finanzmärkte funktionierte insbesondere über gesetzliche Rahmenbedingungen zur Bankenaufsicht sowie durch die Kontrolle von Kapitalbewegungen und Wechselkursen. Damit sollte das Risiko eines Bankenkollapses oder einer Bankenkrise minimiert werden; gleichzeitig wurde dem Staat ermöglicht, korrigierend in den Bankensektor einzugreifen.<sup>54</sup> Gemäss keynesianischem Wirtschaftsverständnis war die anhaltende ökonomische Prosperität eine Frage der richtigen Organisation. Staaten und multilaterale Organisationen hatten das Ziel, die Wirtschaft im Gleichgewicht zu halten und mit antizyklischen Massnahmen für eine bestmögliche Regulierung zu sorgen. Das Bretton-Woods-System war folglich ein Instrument zur Regulierung der (kapitalistischen) Finanzströme, um den globalen Handel und die Arbeitsteilung zu fördern.<sup>55</sup> In den 1960er-Jahren wiesen Lateinamerika, Asien und Europa fast identische Zuwachsraten des BIP auf. Die Ungleichheit der Einkommensverteilung verringerte sich in den meisten Staaten. Der internationale Handel florierte und durch multilaterale Abkommen wurde der Welthandel liberalisiert.<sup>56</sup>

Dieses System geriet Ende der 1960er-Jahre in massive strukturelle Schwierigkeiten. Die verfestigten Wechselkurse waren eine Folge von politischen Entscheidungen und kaum mehr veränderbar. Der US-Dollar geriet durch die exorbitant steigenden Kosten des Vietnamkrieges und die damit verbundene Währungsexpansion stark unter Druck. Gleichzeitig fürchteten andere Staaten eine steigende Inflation aufgrund der herausragenden Rolle des US-Dollars im Bretton-Woods-System. Der Zusammenbruch erfolgte in mehreren Etappen –

---

der SNB für kurzfristige Anlagen aus dem Ausland gehalten werden mussten und Negativzinsen auf ausländische Depots sowie ein Verbot, diese in Schweizer Wertpapieren oder auf dem Hypothekarmarkt anzulegen» (Guex et al. 2012, 496).

52 Kotz 2015, 13.

53 Ebd., 16.

54 Ebd., 17.

55 Hesse 2013, 190.

56 James 1997, 117–119. Der Abbau von Handelshemmnissen verlief allerdings nicht linear und betraf nur ausgewählte Produkte. Insbesondere die Industriestaaten schützten ihre einheimischen Produkte – die Agrarwirtschaft ist sicherlich das bekannteste Beispiel – durch Subventionen und Einfuhrzölle auf ausländische Produkte (Hesse 2013, 191).

und zwar aus ökonomischen, vor allem jedoch aus politischen Gründen. 1973 erklärte die US-Regierung die Loslösung des US-Dollars von festen Wechselkursen. Fortan definierten Angebot und Nachfrage – also Marktmechanismen – den Kurs des Dollars und beendeten damit endgültig das Bretton-Woods-System.<sup>57</sup> Die Liberalisierung der US-Finanzpolitik geschah aus einem Wechsel in der ausenwirtschaftlichen Ausrichtung der USA. Eine liberale Finanzordnung erachteten die USA als vorteilhafter, um das wachsende Defizit im In- und Ausland abzufedern. Zudem würde eine Auflösung von internationalen Regulierungsmassnahmen der US-Regierung eine grössere ökonomische Flexibilität ermöglichen.<sup>58</sup> Die Folgen für den Welthandel und insbesondere für die Finanzwirtschaft waren gravierend.<sup>59</sup> Nach der Loslösung des US-Dollars vom Goldpreis und dem endgültigen Zusammenbruch des Systems der festen Wechselkurse und dem Übergang zum Floating 1973 begann eine Zeit der wirtschaftlichen Unsicherheiten und der Wirtschaftskrisen.

Mit dem Ende des Bretton-Woods-Systems ging ein Paradigmenwandel einher. Die Krise beendete damit das keynesianische Wirtschaftssystem der antizyklischen Konjunkturpolitik, das als Ursprung der Krise identifiziert wurde, und der ökonomische Liberalismus gewann wieder an Bedeutung.<sup>60</sup> Basierend auf der Lehre von Wirtschaftstheoretikern wie Milton Friedman und Friedrich Hayek wandten sich die USA unter Ronald Reagan und Grossbritannien unter Margaret Thatcher neuen (neo)liberalen Konzepten zur Strukturierung und Lenkung der Wirtschaft zu.<sup>61</sup> Weitere Staaten wie Deutschland unter der Regierung Kohl übernahmen neoliberale Ansätze in ihr Regierungsprogramm. Internationale Organisationen proklamierten die neuen ökonomischen Leitlinien als Lösungen für die Herausforderungen der Entwicklungsländer. Gemäss Definition diene «the individual freedom of choice» als Basis für die (ökonomische) Gesellschaft und als Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung.<sup>62</sup> An die Stelle des Staates als Regulator sollte der «freie Markt» treten, der sich selbst reguliert. Die Regierungen sollten lediglich durch die Schaffung der nötigen gesetzlichen Strukturen garantieren, dass die «Freiheit des Marktes» gewährleistet wurde.<sup>63</sup> Die Deregulierung der Weltwirtschaft basierte insofern nicht ausschliesslich auf einer ökonomischen Notwendigkeit, sondern war das Resultat von politischen Entscheidungen.<sup>64</sup> Die Folgen zeigten sich in den Rahmenbedingungen der Fi-

---

57 Kotz 2015, 13.

58 Helleiner 1994, 112 f.

59 James 1997, 131 f.

60 Adelman 2010, 117. Die in den 1970er-Jahren entwickelte Form des Liberalismus wird heute oft als Neoliberalismus definiert. Allerdings erfuhr der Begriff in den vergangenen Jahren eine starke politische Färbung und verlor seine ursprüngliche Bedeutung. Zur Begriffsbedeutung des Neoliberalismus vgl. Hesse 2013, 119 f.

61 Helleiner 1994, 115–117.

62 Kotz 2015, 11.

63 Ebd., 12.

64 Adelman 2010, 117.

nanzindustrie auf der ganzen Welt und führten dazu, dass Kapital durch neue gesetzliche Grundlagen dereguliert wurde. So mussten zum Beispiel in Grossbritannien und in den USA als Grundlage des Offshore-Tradings neue Gesetze erarbeitet werden, um den US-Banken den internationalen Währungshandel zu ermöglichen.<sup>65</sup>

Obwohl es bezüglich der Ausführung der neoliberalen Wirtschaftstheorie unterschiedliche Modelle und Interpretationen gab, lassen sich zwei Grundbausteine in der Neugestaltung der globalen Finanzökonomie eruieren: Erstens erlaubte die Etablierung eines «managed float» den Nationalbanken, die Währungsmärkte zu beeinflussen. Diese waren jedoch grundsätzlich durch die Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage bestimmt. Zweitens förderte das neue System den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank oder die 1995 gegründete World Trade Organization (WTO) verfolgten das Ziel, internationale Handelshemmnisse und Zölle abzubauen und ein globales Handelssystem nach neoliberalen Ideen zu etablieren.<sup>66</sup>

Mit dem Zusammenbruch von Bretton Woods begann eine neue Entwicklung der Weltwirtschaft. Die Prozesse der Globalisierung und neoliberale Ideen prägten und prägen diese Ordnung. Massgeblich beeinflusst wurden sie durch die Finanzialisierung der Weltwirtschaft, die Gerald A. Epstein wie folgt definierte: «[...] financialization means the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies.»<sup>67</sup> Die drei Begriffe Globalisierung, Neoliberalismus und Finanzialisierung stehen in einem ambivalenten Verhältnis zueinander, das unterschiedlich gedeutet wird. Duménil und Lévy argumentierten für eine radikale Definition dieses Verhältnisses und definierten Globalisierung und Neoliberalismus als ideologischen Ausdruck der Hegemonie der Finanzwirtschaft.<sup>68</sup> Mit dem Zusammenbruch der wirtschaftlichen Nachkriegsordnung und der zunehmenden Bedeutung des mobilen Kapitals erhielten die international tätigen Finanzinstitute eine neue Rolle im globalen Wirtschaftssystem. Eine besondere Funktion übernahm dabei der internationale Kapitalverkehr.

---

65 Ebd.

66 Kotz 2015, 13 f. Das System der freien Wechselkurse unter Einfluss von Marktmechanismen wird als «Floating» bezeichnet. Sowohl die Weltbank als auch der IWF überlebten den Zusammenbruch von Bretton Woods und fanden eine neue Aufgabe in der neoliberalen Wirtschaftswelt. Beide Organisationen wurden zu starken Verfechtern von Deregulierung, freiem Handel und weiteren neoliberalen Ideen. Während die Weltbank bereits seit den 1960er-Jahren in Entwicklungsprojekte investierte, wurde auch der IWF nach 1973 zu einem wichtigen Geldgeber für die Entwicklungszusammenarbeit. Beide Organisationen hatten dementsprechend einen grossen Einfluss auf die Entwicklung und Finanzierung von Projekten.

67 Epstein 2005b, 3.

68 Duménil und Lévy 2005, 17. Diese Sichtweise wurde beispielsweise auch von David Harvey (2007) vertreten und steht für eine linke, sehr kritische Auseinandersetzung mit dem Neoliberalismus.

Bereits in den 1960er-Jahren waren mit der Einrichtung des Eurodollarmarktes wichtige Hemmnisse für länderübergreifende Finanztransaktionen gefallen.<sup>69</sup> Allerdings war die Kontrolle über die Finanzströme im Bretton-Woods-System Aufgabe der einzelnen Staaten. Mit den in den 1960er-Jahren steigenden Bilanzdefiziten und der zunehmenden Mobilität des Kapitals stieg das Bedürfnis, die Kapitalströme zu kontrollieren.<sup>70</sup> Eine Verschiebung der wirtschaftspolitischen Prioritäten erfolgte mit der Abkehr von den festen Wechselkursen. Der Ausgleich zwischen stabilen Wechselkursen und der finanzpolitischen Autonomie auf Kosten der Kapitalmobilität war politisch nicht mehr opportun. Beeinflusst von den ökonomischen Ideen von Friedman und Hayek begann die Deregulierung des Kapitalverkehrs. So war beispielsweise die US-Regierung unter Nixon weniger an stabilen Wechselkursen und Kapitalverkehrskontrollen als an finanzpolitischer Autonomie interessiert.

In den 1970er-Jahren wurden die Rahmenbedingungen zunehmend hinsichtlich einer deregulierten Wirtschaft angepasst. So sorgte die Abschaffung der Zinsausgleichssteuer in New York für einen deutlichen Anstieg der Fremdwährungsanleihen; als die amerikanische Börsenaufsicht 1975 die Mindestprovisionsätze für Börsengeschäfte abschaffte, führte dies zu einer Verschärfung des Wettbewerbs.<sup>71</sup> Neue finanzpolitische Rahmenbedingungen und deren gesetzliche Implementierung erlaubten den kommerziellen Banken mehr internationale Investitionstätigkeit und minimierten die staatliche Kontrolle des Kapitals.<sup>72</sup>

Die Auswirkungen auf die Weltwirtschaft waren umfassend und prägten ein neues Verständnis des Finanzkapitalismus. Das Volumen der abgeschlossenen Finanztransaktionen wuchs dank der Aufhebung der Beschränkungen von Kapitalbewegungen und des damit verbundenen Zuschusses von umfangreichem Pensionskassenkapital und von privaten Vermögen stark an.<sup>73</sup> Neue Finanzprodukte ermöglichten neue Anlagemöglichkeiten, und das Investmentbanking verdrängte ab 1980 zunehmend die etablierten Formen der Kreditvergabe. Diese Veränderungen führten dazu, dass an den globalen Finanzmärkten gewaltige Gewinne und Verluste möglich wurden. Losgelöst von Bretton Woods wurden die Finanzmärkte globalisierter, spekulativer und vom kompetitiven Wettbewerb und Verdrängungskampf geprägt.<sup>74</sup> Der Schweizer Finanzplatz wurde von diesen Entwicklungen massgeblich beeinflusst. Die internationale Ausrichtung der

---

69 Eurodollars sind Guthaben in US-Dollars, die ausserhalb der USA gehalten werden und nicht dem amerikanischen Gesetz unterworfen sind. Diese Form der Guthaben wurde im Kalten Krieg zum Beispiel von den Ländern des Ostblocks genutzt, um US-Dollars zu erwerben und als Sicherheit ausserhalb der USA zu hinterlegen. Aber auch international tätige Unternehmen und global agierende Banken verhalfen den Eurodollars zu wachsender Bedeutung (Cassis 2007, 317 f.).

70 Eichengreen 2000, 183.

71 Cassis 2007, 340.

72 Adelman 2010, 116.

73 Guex et al. 2012, 499.

74 Ebd.

hiesigen Grossbanken und deren Erfolg in der globalen Expansion machte die eidgenössischen Finanzinstitute zu einem wichtigen Faktor in der internationalen Finanzarchitektur.

Die Schweizer Banken blickten Ende der 1960er-Jahre auf zwei Jahrzehnte ökonomischen Erfolges und enormer Wachstumsraten in vielen Geschäftsbereichen zurück.<sup>75</sup> Insbesondere die Grossbanken erlebten einen rasanten Aufstieg und damit auch eine zunehmende Bedeutung für den gesamten Schweizer Finanzplatz. Dies lässt sich auch anhand von verschiedenen Statistiken aufzeigen. Betrug der Anteil der Grossbanken an der gesamten Bilanzsumme aller Schweizer Banken 1960 noch 31 Prozent, so stieg dieser Anteil bis 1970 auf 48 Prozent.<sup>76</sup> Dies war auf die starke Auslandsexpansion der Grossbanken zurückzuführen. Die andauernde Expansion der Schweizer Banken verlief jedoch nicht ohne kritische Stimmen. Innerhalb der Banken gab es besonders Ende der 1960er-Jahre einige interne Diskussionen, die vor einer Überhitzung der internationalen Geschäftsbereiche warnten.<sup>77</sup> Zudem sorgte das sich abzeichnende Ende von Bretton Woods ab Ende der 1960er-Jahre für zahlreiche Umwälzungen in der globalen Finanzarchitektur und eröffnete den Schweizer Banken neue Möglichkeiten und Gewinnchancen.

Die Schweizer Banken reagierten mit einer auf vier Stossrichtungen basierenden Strategie auf das deutlich veränderte Umfeld: Erstens sollte die Internationalisierung der Banktätigkeiten weiter vorangetrieben werden. Zweitens wollten die Finanzinstitute zur Finanzierung der internationalen Expansion ihre herausragende Stellung in der Vermögensverwaltung konsolidieren und verteidigen. Die dritte Stossrichtung bezog sich auf die Sicherung des Heimmarktes und eine sich verschärfende Konkurrenzsituation unter den Finanzinstituten auf dem nationalen Markt. Insbesondere Anfang der 1990er-Jahre führte dies zu zahlreichen Übernahmen und von neoliberalen Ideen geprägten Privatisierungen von Kantonalbanken. Viertens nahmen die Banken neue Dienstleistungen in ihr Portfolio auf und entwickelten sich in Partnerschaft mit den Versicherungen zu sogenannten Allfinanzanbietern.<sup>78</sup>

Besonders die damaligen Grossbanken nutzten die Deregulierung der globalen Finanzwelt, um ihre internationalen Geschäftstätigkeiten massiv auszubauen und neue Geschäftsfelder wie das Investmentbanking zu erschliessen und zu vertiefen. Für die Finanzierung dieser Expansionsstrategie waren die Finanzinstitute auf die beträchtlichen Gewinne aus der internationalen Vermögensverwaltung angewiesen, weshalb man alles dafür tat, die herausragende Stellung dieses (angestammten) Geschäftsfeldes zu verteidigen. Durch die Liberalisierung des globalen Kapitalverkehrs strömten im grossen Umfang ausländische Gelder

---

75 Für eine vertiefte Analyse der Entwicklung der Schweizer Banken von 1950 bis 1970 vgl. Loepfe 2011.

76 Loepfe 2011, 264.

77 Ebd., 265.

78 Guex et al. 2012, 499.

in die Schweiz und machten den Finanzplatz zum grössten Vermögensverwalter der Welt.<sup>79</sup>

Eine wichtige Rolle für die Sicherung der Stabilität auf dem Schweizer Finanzplatz nahm die Schweizer Nationalbank ein. Die SNB war seit den 1960er-Jahren bemüht, den Zufluss an ausländischem Kapital in die Schweiz zu minimieren beziehungsweise zu regulieren. Zu diesem Zweck war sie eine wichtige Partnerin für die Banken bei den vereinbarten Gentlemen's Agreements. Gleichzeitig musste die Nationalbank gemäss Bankengesetz den Kapitalexpert von grösseren Mengen bewilligen. Aufgrund der Zunahme der internationalen Kapitalbewegungen führte dies zu einer wachsenden Bedeutung der Nationalbank für den Finanzplatz. Besonders unter dem Präsidenten Fritz Leutwiler (1974 bis 1984) nahm die SNB einen sehr grossen Einfluss auf die Schweizer Finanzpolitik und damit auch die Schweizer Banken.<sup>80</sup> So kritisierte die Spitze der SNB die internationale Geschäftstätigkeit der Grossbanken und nahm im Krisenmanagement nach dem Chiasso-Skandal 1977 eine wichtige Rolle ein. Gleichzeitig wuchs die Bedeutung der Nationalbank auch im internationalen Umfeld. Durch die Liberalisierung der Finanzmärkte im Zuge der Abschaffung des Bretton-Woods-Systems stellten sich neue Fragen der Regulierung und Kontrolle der internationalen Finanzströme.<sup>81</sup> Aufgrund der zunehmenden Vernetzung der international operierenden Banken wurde die Frage der Systemstabilität zu einem wichtigen Aspekt für die SNB. Anfang der 1980er-Jahre schuf die Nationalbank deshalb eine interne Organisationseinheit für Banken- und Regulierungsfragen und ab 1985 intensivierte sie die Zusammenarbeit mit der EBK zur Kontrolle und statistischen Erfassung des Schweizer Finanzplatzes.<sup>82</sup> Die Schweizerische Nationalbank reagierte damit auch auf eine zunehmende kritische Haltung in Politik und Gesellschaft gegenüber den Banken.

---

79 Ebd., 495.

80 Streckeisen 2015, 93.

81 Birchler 2007, 410.

82 Ebd., 411.

## 2 Fluchtkapital, Bankgeheimnis und Bankenmacht – die Skandalisierung des Schweizer Finanzplatzes

In seinem 1976 veröffentlichten Buch «Eine Schweiz – über jeden Verdacht erhaben» griff der Genfer Soziologe und SPS-Nationalrat Jean Ziegler die Schweizer Banken frontal an:

«Im weltweiten kapitalistischen System spielt die schweizerische Oligarchie eine zentrale Rolle: jene des Hehlers. Dank einem krankhaft aufgeblasenen Bankensystem, dank solch bewunderungswürdigen Einrichtungen wie dem Bankgeheimnis und dem Nummernkonto erfüllt die schweizerische Oligarchie diese Hehleraufgabe aufs vorzüglichste.»<sup>1</sup>

Zieglers Buch war der vorläufige publizistische Höhepunkt einer sich seit dem Zweiten Weltkrieg entwickelnden bankenkritischen Bewegung in der Schweiz, die ihre Wurzeln in entwicklungspolitischen und kirchlichen Organisationen hatte und politisch der SPS nahestand. Mit der zunehmenden Politisierung der 1968er-Bewegung und der aufstrebenden Dritte-Welt-Bewegung erfasste die Bankenkritik immer breitere gesellschaftliche Kreise und entfachte eine Diskussion über die Geschäftstätigkeiten der Banken in den Ländern des globalen Südens. Neben der negativen Sicht auf die internationalen Geschäfte des Finanzplatzes wurden auch die Stellung der Banken und ihre politische und gesellschaftliche Macht kritisiert und politisch bekämpft.

Das zweite Kapitel dient als Einstieg in die ab den 1970er-Jahren aufkommende Bankenkritik. Dabei spielte im Rahmen der entwicklungspolitisch motivierten Kritik die Fluchtgeldthematik eine herausragende Rolle. Das zweite Kapitel führt in diese Thematik ein und erläutert die Bedeutung von Fluchtgeldern und deren Wirkung auf Entwicklungsländer. Zudem wird die Position der Schweizer Banken gegenüber Fluchtgeldern thematisiert und anhand von Aussagen von Bankenvertretern oder -publikationen dokumentiert und analysiert. Auf der Fluchtgeldthematik aufbauend werden in den folgenden Abschnitten die Entstehung und Wirkung der internationalen und nationalen Kritik am Finanzplatz thematisiert und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der ausländischen und der innenpolitischen Bankendiskussion analysiert. Den Schluss des Kapitels bildet der Übergang der Skandalisierung zur Politisierung, als die Kritik am Schweizer Finanzplatz in den Fokus der Öffentlichkeit rückte und die politische Mitte erreichte.

---

1 Ziegler 1976, 10.

## 2.1 Kapitalflucht aus Entwicklungsländern

Der Diskurs um Fluchtgelder aus Entwicklungsländern auf Schweizer Bankkonten prägte die nationale Diskussion und war als Kritik an den Banken ab Mitte der 1970er-Jahre in allen grossen Bankendebatten präsent. Die Fluchtgeldthematik brachte vor allem die Dritte-Welt-Bewegung aufs Tapet. Dass auch Fluchtgelder aus Industrienationen auf Schweizer Bankkonten landeten, ging in der Diskussion mehrheitlich unter. Dabei waren es Fluchtgelder aus den benachbarten europäischen Ländern, die zur Etablierung des Bankgeheimnisses geführt hatten und schliesslich – im Zuge der Finanzkrise 2007/08 – auch zu dessen faktischer Abschaffung für ausländische Kundinnen und Kunden von Schweizer Banken. Auch der Chiasso-Skandal beruhte nicht darauf, dass die SKA-Filiale in Chiasso illegale Gelder aus Entwicklungsländern angenommen hatte, sondern auf der kriminellen Verschiebung von italienischen Fluchtgeldern in die Schweiz. Für das Verständnis dieser Debatten ist deshalb ein grundlegendes Wissen über Ursachen und Wirkung von Fluchtgeldern von grosser Bedeutung. Fluchtgelder sind keineswegs ein auf das 20. Jahrhundert beschränktes Phänomen. Erst mit den Fluchtgeldbewegungen aufgrund der wirtschaftlichen Krise der 1930er-Jahre gab es jedoch eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik.<sup>2</sup>

### 2.1.1 Fluchtgelder aus Entwicklungsländern – Ursachen und Wirkung

Die Wirtschaftskrisen der frühen 1970er-Jahre brachten das Bretton-Woods-System zum Zusammenbruch und stürzten die Weltwirtschaft in eine gravierende Rezession. Die Krisen der 1970er-Jahre führten zu politischen Umwälzungen und zur Entfaltung von wirtschaftsliberalen Idealvorstellungen (Neoliberalismus), deren Kerninhalt die Liberalisierung grosser Bereiche der Wirtschaft war.<sup>3</sup> Mit dem Bretton-Woods-System verschwanden auch das System der fixen Wechselkurse und weitere Bestimmungen, die den internationalen Zahlungsverkehr kanalisiert hatten. Durch die Liberalisierung der Finanzmärkte gewann der internationale Zahlungsverkehr zwischen einzelnen Staaten markant an Bedeutung.<sup>4</sup> Die Öffnung der Kapitalmärkte, die anhaltenden Folgen der globalen Wirtschaftskrisen und der Ausbruch der Schuldenkrise in den 1980er-Jahren in den Ländern des globalen Südens führten in den Entwicklungsländern wie in den Industriestaaten zu einer Verschärfung der Fluchtgeldproblematik.<sup>5</sup>

2 Gemächlich 1989, 5.

3 Hesse 2013, 119 f.

4 Jayadev und Lee 2005, 15.

5 Wie sich die Liberalisierung der Finanzmärkte (sowohl in den Entwicklungs- als auch den Industriestaaten) auf die Problematik der Fluchtgelder auswirkt, ist seit geraumer Zeit Gegenstand vertiefter Forschungen. Hermes und Lensink kamen in ihrer Arbeit 2015 zum Schluss, dass die Liberalisierung der Finanzmärkte in Afrika zu einer Zunahme von Fluchtgeldbewegungen führte (Hermes und Lensink 2015, 196).

Die Definition und Messung von Fluchtgeldern ist seit geraumer Zeit Gegenstand zahlreicher Forschungsarbeiten und Studien.<sup>6</sup> Einigkeit besteht in der Literatur bezüglich der Grundprämisse von Fluchtgeldern als «private[n] Kapitalexporte[n] inländischer Wirtschaftssubjekte».<sup>7</sup> Neue Forschungsarbeiten zur Thematik beschreiben Fluchtkapital als «outflows of financial resources from a country in a given period that are not recorded in official government statistics».<sup>8</sup> Gerald Epstein fügte der Definition einen weiteren Punkt hinzu und bezeichnete die Kapitalflucht als «transfer of assets abroad in order to reduce loss of principal, loss of return, or loss of control over one's financial wealth due to government-sanctioned activities».<sup>9</sup> Als Ausgangspunkt für die Messung werden dabei die Zahlungsbilanzen eines Landes analysiert. Allfällige grosse Unstimmigkeiten zwischen Kapitalzuflüssen und -abflüssen (der sogenannte Residualwert) deuten auf fehlendes Kapital und somit auf Fluchtkapital hin.<sup>10</sup> Im Ausland angelegtes Geld ist dabei keineswegs per se krimineller beziehungsweise illegaler Natur. Bestehen die Kapitalströme aus illegal akquirierten Geldern, geht es um die rechtswidrige Kapitalverschiebung ins Ausland oder um ins Ausland verschobe-

6 Vgl. zum Beispiel Büntjen 1994, Varman-Schneider 1991, Gemählich 1989 oder Krämer 1969. Die Forschung beziehungsweise das Interesse am Phänomen Kapitalflucht ist äusserst volatil. Im 20. Jahrhundert erschien insbesondere in der Zwischenkriegszeit eine Reihe von Forschungsarbeiten und Artikeln. Nach dem Zweiten Weltkrieg geriet die Thematik mehrheitlich in den Hintergrund und wurde erst durch den Ausbruch der Schuldenkrise in der Dritten Welt wieder ein relevantes Forschungsfeld. Nachdem das Interesse in den 1990er-Jahren erneut eingeschlafen war, wuchs es im Verlauf der Finanzkrise ab 2007/08 wieder (Epstein 2005a, 7).

7 Büntjen 1994, 7.

8 Boyce und Ndikumana 2018, 2. Die aktuelle Forschung verwendet häufig den Begriff «Illicit Financial Flows» (IFFs) für das Phänomen der illegalen Verschiebung von Kapital. Die Weltbank definiert IFFs als «cross-border movement of capital associated with illegal activity or more explicitly, money that is illegally earned, transferred or used that crosses borders» (World Bank 2017). Der Begriff «IFFs» wurde ab den 1990er-Jahren als Oberbegriff für grenzüberschreitende illegale Finanztransaktionen eingeführt und ist seitdem ein relevanter Forschungsschwerpunkt im Feld der internationalen Finanzströme (vgl. zum Beispiel Global Financial Integrity 2015, United Nations Economic Commission for Africa 2018). Während es sich bei den IFFs immer um illegale Gelder handelt, kann das Geld bei der Kapitalflucht legal erworben worden sein, der Transfer ins Ausland ist jedoch illegal. IFFs decken zudem ein breiteres Spektrum von Finanztransaktionen wie zum Beispiel «payments for smuggled imports, payments arising from trade in narcotics and other contraband, laundered money that flows through official banking channels, and the effects of intra-firm transfer pricing» ab (Ajayi und Ndikumana 2015, 4). Der Begriff «Kapitalflucht» ist zudem politisch besetzt und eignet sich nur bedingt als finanzwirtschaftliche Kategorie, während es sich beim Terminus «IFFs» um eine ökonomische Kategorie handelt (Tax Justice Network). Die vorliegende Forschungsarbeit verwendet – aufgrund der zeitlichen Verortung in den 1970er- und 80er-Jahren – ausschliesslich den Begriff «Kapitalflucht» beziehungsweise «Fluchtkapital» und stützt sich auf die entsprechende Literatur.

9 Epstein 2005a, 3.

10 Ajayi und Ndikumana 2015, 3. Diese Art von Messung von Fluchtgeldern wird in der Forschung als Residualansatz bezeichnet. Dieser wurde mehrheitlich in den 1970er- und 80er-Jahren zur Erfassung von Fluchtgeldern angewendet. Allerdings lassen der illegale Charakter von Fluchtgeldern und die teilweise abweichenden statistischen Erfassungen von Kapitalströmen in einzelnen Ländern häufig lediglich eine ungefähre Schätzung bezüglich der Höhe des Fluchtkapitals zu (Büntjen 1994, 21).

nes Kapital zur Verhinderung von Steueransprüchen, handelt es sich jedoch um Fluchtgelder.<sup>11</sup>

Die illegale Verschiebung von Kapital erfolgt aus unterschiedlichen Gründen. Als häufige ökonomische Ursachen für die Kapitalflucht werden eine steigende Inflation, niedrige reale Kapitalrenditen und steigende beziehungsweise hohe Steuern genannt.<sup>12</sup> Dabei ist die reale ökonomische Situation teilweise von sekundärer Bedeutung, denn bereits die Angst vor einer steigenden Inflation oder vor Steuererhöhungen kann zur illegalen Verschiebung von Kapital ins Ausland führen.<sup>13</sup> Das Aufkommen von Kapitalfluchtbewegungen ist deshalb auch von weniger konkreten Faktoren abhängig, beispielsweise von der Rhetorik einer Regierung oder einem schwer fassbaren «Investitionsklima».<sup>14</sup> Damit verbunden sind jedoch konkrete Vorstellungen, die an das ökonomische Handeln einer Regierung gerichtet sind. Die illegale Kapitalverschiebung geht auf politische und gesellschaftliche Verteilungskonflikte zurück – sowohl in Entwicklungs- wie in Industrieländern. Fluchtgelder werden dadurch zu einem politischen Statement und als Drohkulissen gegenüber Regierungen verwendet («Capital Strike».<sup>15</sup> So wollte die mexikanische Geldelite Mitte der 1970er-Jahre einen Politikwechsel forcieren: Sie stoppte ihre Investitionen in Mexiko und verlegte das Geld illegal ins Ausland.<sup>16</sup>

Für die betroffenen Länder hat die Kapitalflucht gravierende ökonomische Folgen. Boyce und Ndikumana gingen in einer 2018 veröffentlichten Studie davon aus, dass alleine den afrikanischen Volkswirtschaften zwischen 1970 und 2015 Kapital im Wert 1,8 Trillionen US-Dollar entzogen wurde.<sup>17</sup> Die Kapitalflucht führt dazu, dass in den Entwicklungsländern dringend benötigtes Kapital fehlt. Da diese Länder trotzdem Investitionskapital benötigen, sind sie auf ausländische Kredite und Investitionen angewiesen, was wiederum zu steigender Verschuldung und Abhängigkeit führt.<sup>18</sup> Nimmt die Abhängigkeit von ausländischen Investoren und/oder Organisationen zu, kommt es häufig zu einer Verschlechterung der sozialen Situation in den betroffenen Ländern, da die ausländischen Gläubiger auf der Schuldentilgung bestehen und die Entwicklungsländer zu umfassenden Strukturreformen gezwungen werden. Dies bedingt häufig, dass soziale Leistungen gestrichen werden, womit eine Verschlechterung der Lebenssituation der Bevölkerung einhergeht.<sup>19</sup>

---

11 Ajayi und Ndikumana 2015, 3 f.

12 Crystal 1994, 133.

13 Ebd., 133 f.

14 Ebd., 134.

15 Epstein 2005a, 6.

16 Crystal 1994, 134.

17 Boyce und Ndikumana 2018, 8.

18 Epstein 2005a, 5.

19 Ebd., 4.

### 2.1.2 Die Einstellung der Schweizer Banken zu Fluchtgeldern aus Entwicklungsländern

Der Schweizer Finanzplatz verzichtete lange auf eine klare Positionierung bezüglich der Problematik von Fluchtgeldern aus Entwicklungsländern. Auf die entwicklungspolitische Kritik an den Banken ab den frühen 1970er-Jahren und an deren Rolle als Rückzugsort für internationale Fluchtgelder reagierten die Finanzinstitute kaum. Die verstärkte öffentliche Thematisierung durch die Publikation von Jean Zieglers Buch im Jahr 1976 wurde wohl bankenintern diskutiert, man entschied sich jedoch bewusst gegen eine öffentliche Stellungnahme.<sup>20</sup> Diese passive Haltung gaben die Banken im Abstimmungskampf im Vorfeld der Bankeninitiative und in den parallel laufenden Beratungen über das Gesetz zur internationalen Rechtshilfe auf. Im Februar 1979 verschickte die SBVg ein Schreiben an ausgewählte Mitglieder des Parlamentes, um darüber zu informieren, welche Haltung ihre Mitglieder gegenüber dem neuen Rechtshilfegesetz hatten. Bezüglich der Fluchtgeldproblematik wurde erklärt, dass sich die Mitgliedsbanken der SBVg verpflichteten, «[...] keine aktive Beihilfe zum Kapitaltransfer aus Ländern zu leisten, deren Gesetzgebung die Anlage von Geldern im Ausland einschränkt, und Täuschungsmanövern von Bankkunden gegenüber Behörden des In- und Auslandes, insbesondere gegenüber Steuerbehörden, nicht Vorschub zu leisten».<sup>21</sup> Allerdings hielten die Banken gleichzeitig fest, dass es nicht die Aufgabe von privatwirtschaftlichen Unternehmen sei, als «Devisen- und Steuerpolizei» für andere Staaten zu agieren.<sup>22</sup> Die Position der Banken in der Fluchtgeldfrage wurde auch innerhalb der SBVg diskutiert. Dabei festigte sich die bisherige Stellung des Finanzplatzes in dieser Thematik:

«[D]er Ausschuss [der SBVg] [erachtet] es als unmöglich, dass die Schweizer Banken verbindliche Kriterien darüber aufstellen, welche Gelder aus welchen Ländern entgegengenommen werden dürfen und welche Gelder als unerwünschte Fluchtgelder abgelehnt werden müssen. Die Bankiervereinigung soll und kann deshalb in dieser Richtung nicht tätig werden.»<sup>23</sup>

Als im Sommer 1979 zur Bankenkampagne gegen die Bankeninitiative bei der SBVg erste Rückmeldungen eintrafen, war man sich dort einig, dass die Fluchtgeldthematik an Wichtigkeit zunehmen würde und dass die passive Haltung der Banken in dieser Frage nicht mehr länger opportun erschien. Nikolaus Senn, Generaldirektor der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG), hielt dementsprechend fest: «Wir dürfen dem Thema Fluchtgelder aus der Dritten Welt nicht mehr länger aus dem Wege gehen, sondern müssen gegenüber der andauernden Pole-

<sup>20</sup> Protokoll der 150. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 5. 11. 1976, Archiv SBVg VRA150Prot\_VBgescannt, 17.

<sup>21</sup> Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 14. 2. 1979, Archiv SBVg VR318Prot\_VBgescannt, Anhang.

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Protokoll der 161. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 29. 8. 1979, Archiv SBVg VRA161Prot\_VBgescannt, 7.

mik eine Klarstellung bringen.»<sup>24</sup> Gleichzeitig wollten die Finanzinstitute in ihrer Kampagne gegen die Bankeninitiative und in den politischen Diskussionen vermehrt darüber aufklären, welche Rolle und Aufgabe sie bezüglich der Fluchtgelder hatten. Sie verwiesen darauf, dass eine unterschiedliche Behandlung von Staaten im Bereich des Kapitalverkehrs eine politische Entscheidung voraussetze.<sup>25</sup>

Die Kommunikation der Banken in der Fluchtgeldthematik folgte ab 1979 zwei Argumentationslinien.<sup>26</sup> Das erste Argument zielte sowohl auf die von den entwicklungspolitischen Organisationen kolportierte Höhe der Fluchtgelder auf Schweizer Bankkonten als auch auf die Gründe, die zu Fluchtgeldbewegungen führten. Gemäss Angaben aus dem bankenkritischen Lager lagen auf Konten von Schweizer Banken Gelder aus Entwicklungsländern in der Höhe von über 100 Milliarden Franken.<sup>27</sup> Die Schätzung der Banken lag bei lediglich einem Zehntel dieses Betrages.<sup>28</sup> Die Finanzinstitute vertraten zudem die Meinung, dass nicht alle Fluchtgelder als illegal zu bezeichnen seien und dass diese aus durchaus nachvollziehbaren Gründen in die Schweiz in Sicherheit gebracht worden seien. Diese Haltung brachte die SBVg in der Publikation «Schweizer Banken und Probleme der Entwicklungsländer» deutlich zum Ausdruck:

«Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Auslandsgeldern vorwiegend um rechtmässig eingeführte Gelder handelt und nur zu einem geringen Teil um sogenanntes «Fluchtgeld», das aus verschiedenen, teilweise durchaus verständlichen und legitimen Gründen – wie z. B. rassistische oder politische Verfolgung – in die Schweiz gelangt.»<sup>29</sup>

24 Verhandlungsprotokoll der 321. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 27. 6. 1979, Archiv SBVg VR321Prot\_VBgescantt, 11.

25 Protokoll der 161. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 29. 8. 1979, Archiv SBVg VRA161Prot\_VBgescantt, 7.

26 Diese wurden in zahlreichen Werbekampagnen und Informationsbroschüren publiziert und verbreitet. Herausgeber der Informationsmaterialien war nicht nur die SBVg, sondern waren auch einzelne Grossbanken und führende Bankenvertreter. Die Inhalte waren offensichtlich aufeinander abgestimmt und wurden teilweise Wort für Wort gleich wiedergegeben. Vgl. zum Beispiel die Broschüren der SBVg «Starke oder schwache Banken?» (Januar 1979, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 329) und «Schweizer Banken und Probleme der Entwicklungsländer» (1982, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2). Die Publikation der SBG «Fluchtgelder aus Entwicklungsländern. Dichtung und Wahrheit» (1984, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2) oder die Broschüre «Kapitalflucht – Wesen und Wertung» des damaligen Generaldirektors der SBG (1988, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2).

27 Verzell kei Bankemärli! Was den Schweizer Banken zur Bankeninitiative einfällt, 1983, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 24.

28 Fluchtgelder aus Entwicklungsländern. Dichtung und Wahrheit, SBG, 1984, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 8 f. Tatsächlich lässt sich die Summe der Fluchtgelder in den 1970er- und 80er-Jahren aufgrund des illegalen Charakters der Anlagen kaum wahrheitsgetreu bestimmen. Bei den Aussagen von AFP und SBV gilt es allerdings zu beachten, dass diese im Vorfeld der Abstimmung über die Bankeninitiative in die Diskussion gebracht wurden und dementsprechend am oberen beziehungsweise unteren Limit der Schätzungen figurieren dürften.

29 Schweizer Banken und Probleme der Entwicklungsländer, 1982, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 41.

Gleichzeitig erklärten die Banken eine verfehlte Wirtschaftspolitik und die fehlende politische Stabilität in Entwicklungsländern zur Hauptursache für illegale Kapitalbewegungen ins Ausland. Guido Hanselmann, Generaldirektor der SBG, erläuterte die Stellung der Banken in der SBG-Publikation «Fluchtgelder aus Entwicklungsländern. Dichtung und Wahrheit»: «[D]ie Ursachen der Kapitalströme aus den Entwicklungsländern [lassen] sich in vier Grundtypen gliedern: Unzureichender Schutz des privaten Eigentums, hohe Inflationsraten, Ankündigung von Devisenkontrollen und unterentwickelte Bankensysteme.»<sup>30</sup> Hanselmann argumentierte, dass die Lösung der Fluchtgeldproblematik bei den Entwicklungsländern liege und die Finanzinstitute keine Möglichkeit zur Einflussnahme hätten:

«[D]ie Fluchtgeldproblematik [kann] nicht gelöst werden, indem die Banken in den Einfuhrländern verteufelt und angeschwärzt werden. Der Schlüssel für eine erfolgreiche Therapie liegt bei den Domizilländern der Kunden selbst: Sie haben für die Beseitigung der hinter den Kapitalfluchtströmen stehenden Missstände zu sorgen.»<sup>31</sup>

Indem die Fluchtgeldursachen den Entwicklungsländern zugeschrieben wurden, schoben die Banken die Verantwortung für das Phänomen an die betroffenen Staaten ab. Sie widersprachen damit dem Narrativ der Entwicklungsorganisationen, die den Banken und dem globalen Finanzsystem eine wesentliche Mitschuld an den Fluchtgeldbewegungen aus Entwicklungsländern zusprachen.

Das zweite Argument des Finanzplatzes beruhte auf den bestehenden Kontrollmechanismen der Schweizer Banken zur Verhinderung von Fluchtgeldern auf Schweizer Bankkonten. Der Finanzplatz stellte sich auf den Standpunkt, dass die bestehenden Gesetze und Vereinbarungen ausreichend waren, um die Annahme von Fluchtgeldern zu verhindern. Die SBVg verwies in ihren Publikationen auf die seit Sommer 1977 geltende Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB bei der Entgegennahme von Geldern, aber auch auf die Handhabung des Bankgeheimnisses und das vom Bund verabschiedete Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG).<sup>32</sup> Allerdings war gemäss Schweizer Gesetz die Devisen- und Kapitalausfuhr legal. Dies bedeutet, dass Gelder, die illegal aus ihrem Herkunftsland transferiert worden waren, in der Schweiz gegen kein Gesetz verstiesen und vom Bankgeheimnis gegen ausländische Klagen geschützt waren:<sup>33</sup>

«Eine Aufhebung des Bankgeheimnisses in solchen Fällen [der Devisen- oder Kapitalausfuhr] wäre nach schweizerischem Recht nicht nur illegal, sondern

<sup>30</sup> Fluchtgelder aus Entwicklungsländern. Dichtung und Wahrheit, SBG, 1984, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 8 f.

<sup>31</sup> Ebd., 7.

<sup>32</sup> Schweizer Banken und Probleme der Entwicklungsländer, 1982, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 37. Sowohl die Sorgfaltspflichtvereinbarung wie auch das Rechtshilfegesetz IRSG wurden massgeblich vom Chiasso-Skandal von 1977 beeinflusst. Dies wird in Kapitel 3 ausführlich thematisiert.

<sup>33</sup> Fluchtgelder aus Entwicklungsländern. Dichtung und Wahrheit, SBG, 1984, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 13.

würde auch bedeuten, dass wir uns ausländischem – also fremden [sic] – Recht unterwerfen. [...] Die Mehrheit des Schweizervolkes will bestimmt auch heute keine fremden Richter in unserem Land dulden.»<sup>34</sup>

Neben den gesetzlichen und bankinternen Richtlinien machten die Finanzinstitute auch auf die ethische Dimension der getroffenen Regelungen und auf den «rigorosen Verhaltenskodex» der in der Schweiz tätigen Finanzinstitute aufmerksam.<sup>35</sup> Diese ethischen Richtlinien waren jedoch geprägt von einer liberalen Vorstellung der «Universalität der Wirtschaftsbeziehungen».<sup>36</sup> Damit einher ging die Meinung, dass eine Verurteilung von Fluchtkapital nicht per se möglich sei und von den Banken nicht verlangt werden könne:

«Nicht alle gegenwärtigen Wertsysteme beurteilen Fluchtgelder als eine Sache des Teufels. Unsere abendländische Werteordnung fusst ganz wesentlich auf dem Schutz der Individualsphäre und des Privateigentums. In anderen Sozialsystemen gibt es diese Werte dagegen nicht. Wer in solchen Werteordnungen eingeflochten ist, beurteilt Kapital und damit auch Kapitalflucht anders. Gerade bei Entwicklungsländern in anderen Kontinenten ist das so.»<sup>37</sup>

Diese Beurteilung von Fluchtgeldern unter dem Titel «Wechselbad zwischen Gut und Bö» im Kapitel «Anmerkung zur Ethik» spiegelt die ambivalente Haltung gegenüber der Fluchtgeldthematik wider.<sup>38</sup> Diese war aufgrund von zwei sich zuwiderlaufenden Prozessen entstanden. Durch den gesellschaftlichen und politischen Druck sahen sich die Schweizer Banken gezwungen, öffentlichkeitswirksam ihre Einstellung zur Fluchtgeldthematik zu vertreten und zu verteidigen. Gleichzeitig waren die Bankenvertreter aufgrund ihres liberalen Wirtschaftsverständnisses jedoch davon überzeugt, dass die «weltweite Umverteilung von Sparüberschüssen» ein legitimes Mittel war, um das private Vermögen zu verwalten und zu sichern.<sup>39</sup> Die Folgen dieser Einstellung waren in den 1970er- und 80er-Jahren zahlreiche Fluchtgeldskandale – vom Chiasso-Skandal über Gelder des persischen Schahs bis zu den Marcos-Konten –, die den Finanzplatz sowohl international als auch national in die Schlagzeilen brachten und das negative Bild der Schweizer Finanzinstitute in der Öffentlichkeit verstärkten.

Ein Paradigmenwechsel erfolgte erst 1986, als bekannt wurde, dass die Familie des gestürzten philippinischen Diktators Ferdinand Marcos mehrere Konten bei Schweizer Banken besass. Gestützt auf einen Exekutiventscheid des Bundes-

<sup>34</sup> Ebd., 13 f.

<sup>35</sup> Schweizer Banken und Probleme der Entwicklungsländer, 1982, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 37.

<sup>36</sup> Ebd., 40 f. Der Finanzplatz bezog sich dabei explizit auf die damaligen Leitsätze der schweizerischen Aussenpolitik und deren Verständnis von universellen Wirtschaftsbeziehungen. Er ging also vom Grundsatz aus, dass Wirtschaftsbeziehungen unabhängig von politischen Systemen und Kulturen möglich sein müssen (Rheinegger et al. 2005, 78).

<sup>37</sup> Fluchtgelder aus Entwicklungsländern. Dichtung und Wahrheit, SBG, 1984, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 12.

<sup>38</sup> Ebd., 11 f.

<sup>39</sup> Schweizer Banken und Probleme der Entwicklungsländer, 1982, SozArch, Archiv AFP, Ar. 518.30.2, 30.

rates sperrte die Schweiz vorsorglich sämtliche Konten der Familie Marcos in der Schweiz – noch bevor die Philippinen ein Rechtshilfegesuch bei den Schweizer Behörden deponiert hatten.<sup>40</sup>

Noch 1979, beim Sturz des Schahs von Persien, verweigerte die Schweizer Regierung der neuen iranischen Regierung eine vorsorgliche Sperrung der Vermögenswerte des Schahs in der Schweiz und verwies in der Antwort auf eine parlamentarische Interpellation auf den Rechtsweg. Der damalige Justizminister Kurt Furgler (Christlichdemokratische Volkspartei, CVP) begründete dies folgendermassen:

«Wir sind überzeugt, dass in den erwähnten Rechtsgebieten alles vorhanden ist, um auch aus der Sicht eines auswärtigen Staates tätig zu werden, wenn die Ueberzeugung vorherrscht – beispielsweise in Teheran –, dass hier Vermögenswerte der früheren Machttträger blockiert werden müssten, aus Gründen, über die ich mich nicht auszusprechen habe. Es konnte nicht Aufgabe des Bundesrates sein, bei dieser Sach- und Rechtslage verfassungsunmittelbare Verfügungen oder eine Rechtsverordnung zu treffen und damit in den ordentlichen Rechtsweg einzugreifen.»<sup>41</sup>

Neben den rechtlichen Hürden, die eine vorsorgliche Sperrung der Vermögenswerte des Schahs verhinderten, war der Entscheid des Bundesrates auch ein bewusster Entschluss aufgrund von staatspolitischen Erwägungen:

«In der Welt, in der wir leben, wo Regierungen kommen und gehen, wo nicht überall eine Regierung am Wahltag die Chance hat, zu ahnen, dass sie erst in vier Jahren abgewählt oder wiedergewählt werde, in dieser Welt, wo wir wissen, dass Regierungswechsel sehr oft auch Machtwechsel bedeutet, frage ich Sie: Soll dann bei jeder Regierungsänderung in irgendeinem Kontinent, bezogen auf die partnerschaftlichen Beziehungen zu diesem Staat, unser Bundesrat, kontrolliert durch Sie, eine Sondernorm schaffen, die alle bisherigen Verträge ausser Kraft setzt? Wie steht es dann mit der Glaubwürdigkeit dieses Rechtsstaates? Schaffen wir dann nicht eine Sondernorm nach der anderen? Werden wir dann nicht einfach Opportunisten?»<sup>42</sup>

Sechs Jahre später sah der Bundesrat die Rechtslage offensichtlich anders und verfügte die Sperrung der Marcos-Konten; ausserdem verlangte die Eidgenössische Bankkommission (EBK) in einem Rundschreiben an die Banken die Erfassung sämtlicher Vermögenswerte der Marcos-Familie in der Schweiz. Der Entscheid löste heftige Reaktionen aus. Die SBVg versuchte den Entscheid mittels Rechtshilfegutachten anzufechten und die «Neue Zürcher Zeitung» sah im Vorgehen des Bundesrates einen Angriff auf die «freiheitliche schweizerische Rechtsordnung».<sup>43</sup> Die Kritik an den Behörden von Bankenseite war jedoch

<sup>40</sup> Ammann 2005, 98. Für eine ausführliche Darstellung der Ereignisse um die Sperrung der Marcos-Konten vgl. Ammann 2005, 95–103.

<sup>41</sup> Furgler 1979, 359.

<sup>42</sup> Ebd., 357 f.

<sup>43</sup> Tobler 2019, 93.

nicht von langer Dauer. Die Finanzinstitute wollten sich offensichtlich nicht als Verteidiger eines Diktators inszenieren. Zudem stiess der Entscheid des Bundesrates national auf breite Zustimmung.<sup>44</sup> Der Umgang mit den Bankkonten von Marcos markierte einen Richtungswechsel in der Frage, wie mit Geldern von politisch exponierten Personen (PEPs) verfahren werden sollte.<sup>45</sup> Dieser politische Paradigmenwechsel bedeutete jedoch nicht das Ende der Skandale um Potentatengelder auf Schweizer Bankkonten. International aufsehenerregende Berichte über die Vermögenswerte des kongolesischen Diktators Joseph-Désiré Mobuto oder des nigerianischen Alleinherrschers Sani Abacha, die mehrere Millionen auf Schweizer Bankkonten versteckt hatten, prägten bis in die 2000er-Jahre den Ruf des Schweizer Finanzplatzes als Zufluchtsort für Diktatorengelder.<sup>46</sup>

## 2.2 Die internationale Kritik am Schweizer Finanzplatz

Im Oktober 1932 verhaftete die französische Polizei in Paris zwei führende Schweizer Bankiers, die in einem noblen Pariser Hotel dabei erwischt wurden, wie sie ihren französischen Kundinnen und Kunden bei der Umgehung der Couponsteuer behilflich waren.<sup>47</sup> Zusätzlich fand die Polizei bei der Razzia eine Liste bekannter französischer Politiker, Kirchen- und Wirtschaftsvertreter, die ihr Vermögen in der Schweiz vor dem französischen Fiskus versteckten.<sup>48</sup> Die Verhaftung der beiden Bankiers und das Bekanntwerden der Namen der Steuerflüchtigen lösten in Frankreich und in der Schweiz kontroverse politische Diskussionen aus. Frankreich beschuldigte die Schweizer Banken, ihre französischen Kundinnen und Kunden aktiv zur Steuerhinterziehung zu animieren, und verlangte rechtliche und wirtschaftliche Konsequenzen.<sup>49</sup>

Die Pariser Affäre war nur ein Skandal in einer ganzen Reihe von politischen Auseinandersetzungen um ausländische Steuergelder auf Schweizer Banken in der Zeit zwischen den Weltkriegen. Aufgrund seiner internationalen Ausrichtung beziehungsweise seiner Attraktivität für ausländische Vermögen war der Schweizer Finanzplatz im Ausland im gesamten 20. Jahrhundert Gegenstand heftiger Debatten. Die internationale Kritik war dabei eng mit dem Aufstieg der Vermögensverwaltung zum dominierenden Geschäftszweig der Banken verbunden. Besonders in ökonomischen und politischen Krisenzeiten versuchten viele ausländische Personen, ihr Vermögen in der Schweiz anzulegen und so vor dem Fiskus im eigenen Land zu verstecken. Andererseits strengten sich verschiedene Staaten an, in der Schweiz Gelder ihrer Bürgerinnen und Bürger ausfindig zu ma-

---

44 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1985/86, Archiv\_1985\_1986\_d, 9.

45 Zuberbühler 2011, XVI f.

46 Ammann 2005, 98–102.

47 Vogler 2005, 21.

48 Gabathuler und Straumann 2018, 67.

49 Vogler 2005, 21.

chen. Die daraus entstandenen Konflikte, die Verschärfung des Bankgeheimnisses als Reaktion auf die ausländischen Nachforschungen in der Schweiz und die anhaltende Kritik am Schweizer Finanzplatz prägten die internationale Wahrnehmung der Finanzinstitute und verfestigten deren zweifelhaften Ruf.

### **2.2.1 Die internationale Steuerflucht und die Etablierung des Bankgeheimnisses**

Die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung wurde nach dem Ersten Weltkrieg zu einem herausragenden Merkmal des Schweizer Finanzplatzes. Inflation, politische Unruhen und hohe Steuern zur Bezahlung der horrenden Kriegskosten lösten eine Welle von Fluchtgeldströmen in neutrale europäische Kleinstaaten wie die Schweiz, die Niederlande oder Schweden aus.<sup>50</sup> Davon profitierten die eidgenössischen Finanzinstitute gleich aus mehreren Gründen: Durch ihre zentrale Lage, den internationalen Tourismus und die Vielsprachigkeit war die Schweiz sowohl ökonomisch als auch kulturell stark mit dem Ausland verbunden. Zudem konnten die Banken auf eine alte Tradition der Vermögensverwaltung verweisen und genossen dadurch in Europa einen ausgezeichneten Ruf. Für den Finanzplatz waren auch die politische Stabilität und die liberalen gesetzlichen Rahmenbedingungen wichtige Merkmale, die die Attraktivität für ausländisches Kapital erhöhten.<sup>51</sup>

Trotz der Anziehungskraft für internationales Fluchtgeld und obschon die Bilanzen der Schweizer Banken wuchsen, blieb der Finanzplatz des Kleinstaates Schweiz im Vergleich zu führenden Märkten wie London, New York oder Paris ein Zentrum zweiter Klasse.<sup>52</sup> Besonders während der Weltwirtschaftskrise und ihrer gravierenden Folgen für den Bankensektor war die Grösse eines Finanzplatzes ein entscheidender Faktor. Um das Überleben und das Wachstum des Finanzplatzes zu garantieren, verlegten sich die hiesigen Banken verstärkt auf die Akquisition von ausländischem Kapital, das in der Schweiz vor den nationalen Steuerbehörden versteckt wurde.<sup>53</sup> Zu diesem Zweck wurde auf internationale Werbekampagnen gesetzt, die in den europäischen Staaten auf die Diskretion und Sicherheit eines Bankkontos in der Eidgenossenschaft hinwiesen.<sup>54</sup> Die Massnahmen waren so erfolgreich, dass die Zunahme von ausländischen Vermögenswerten und damit die Steuerflucht zu einem der wichtigsten Gründe für die Expansion des Finanzplatzes wurde.<sup>55</sup> Erst die Spezialisierung auf die Vermögensverwaltung von ausländischem Kapital und die Reinvestition dieser Gelder

<sup>50</sup> Gabathuler und Straumann 2018, 63 f.

<sup>51</sup> Straumann 2006, 140.

<sup>52</sup> Ebd., 143.

<sup>53</sup> Guex 2000, 241.

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Hug 2002, 297. Die Höhe der Fluchtgelder und deren Herkunftsländer sind nicht zu eruieren. Aufgrund der kriminellen Natur der Gelder und der anhaltenden Debatten verweigerten die Banken naturgemäss jegliche Auskünfte über die Summe der bekannten Fluchtgelder. Diese

im Ausland etablierte den Schweizer Finanzplatz als wichtigen internationalen Kapitalmarkt.

Die Fokussierung auf die Akquise von ausländischem Kapital rückte den Schutz dieser Gelder in den Fokus der Banken und der Politik.<sup>56</sup> Zwar gab es in der Schweiz eine lange Tradition des Bankgeheimnisses – also des Schutzes von Kundengeldern vor in- und ausländischen Behörden –, doch fehlte bis in die 1930er-Jahre ein für das ganze Land geltendes Gesetz, welches das Bankgeheimnis juristisch verankert hätte. Mehrere kantonal verschieden umgesetzte Gesetze bildeten die Grundlage, wenn es um das Bankgeheimnis ging. Somit unterstanden Klagen gegen das Bankgeheimnis dem Zivil- und nicht dem Strafgesetz. Die fehlende beziehungsweise unklare rechtliche Grundlage hatte jedoch nur eine eingeschränkte Wirkung auf die Praxis der Banken. Der Schutz der Kundengelder war für Schweizer Behörden auch in Verdachtsfällen nur sehr schwer zu umgehen.<sup>57</sup>

Die Bedeutung der Schweiz als Fluchthafen für ausländisches Kapital beeinflusste die Beziehungen zu einer ganzen Reihe von Ländern. Um den Abfluss von Kapital zu stoppen, versuchten viele europäische Staaten, mit Verboten die Vermögensverschiebung ins Ausland zu unterbinden. Dabei geriet die Schweiz vermehrt in den Fokus ausländischer Steuerbehörden. Die Schweizer Regierung verweigerte jegliche Zusammenarbeit und verwies auf die Gefahr des Vertrauensverlustes und die Schwächung des Finanzplatzes, die ihrer Meinung nach zu erwarten gewesen wäre, wenn mit ausländischen Steuerbehörden kooperiert worden wäre und die Namen von Kontoinhaberinnen und -inhabern preisgegeben worden wären.<sup>58</sup> Die restriktive Haltung der Schweizer Regierung und der Banken sorgte in den von der Steuerflucht betroffenen Ländern für Unverständnis und Ärger. Insbesondere Deutschland und Frankreich versuchten im Zuge der Weltwirtschaftskrise und angesichts anhaltender Kapitalströme in die Schweiz, die Kapitalflucht mit Gegenmassnahmen zu unterbinden. Zudem bemühten sich beide Länder darum, bestehende Konten von Staatsangehörigen in der Schweiz ausfindig zu machen. Die Folge dieses Vorgehens waren mehrere Banken- und Spionageskandale, die das Verhältnis zwischen den Ländern negativ beeinflussten.<sup>59</sup>

Die Kontroversen um Fluchtgelder führten nicht nur zu aussenpolitischen Verwerfungen, sie beeinflussten auch die nationale Bankenpolitik. Bereits in den Fluchtgelddebatten unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg waren Stimmen laut geworden, die einen gesamtschweizerischen gesetzlichen Rahmen für den Finanzplatz gefordert hatten. Die Frage des Bankgeheimnisses war ein zentrales Element in der Diskussion um die Erarbeitung eines Bankengesetzes. Liberale

---

Position vertraten die Banken sowohl in den 1930er-Jahren als auch während der konfliktreichen Debatten um den Schweizer Finanzplatz in der 1970er- und 80er-Jahren.

<sup>56</sup> Guex 2000, 242.

<sup>57</sup> Ebd., 240.

<sup>58</sup> Ebd., 243.

<sup>59</sup> Ebd., 247–252. Für eine Übersicht über die Bankenskandale und die Spionagetätigkeiten vgl. Guex 2000 und Vogler 2005, 19 f.

politische Kreise und der Finanzplatz wehrten sich lange erfolgreich gegen eine staatlich geregelte Bankenaufsicht und plädierten – dem liberalen Credo des 19. Jahrhunderts entsprechend – für die Selbstregulierung.<sup>60</sup> Mit dem zunehmenden aussenpolitischen Druck sprachen sich jedoch auch liberale Kreise für die Implementierung einer nationalen Bankengesetzgebung aus, um das Bankgeheimnis gesetzlich zu verankern und zu schützen. In der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen Ende 1932 und Anfang 1933 verschiedene Artikel, die das Bankgeheimnis und den ausländischen Druck auf den Schweizer Finanzplatz thematisierten.<sup>61</sup> In einem viel beachteten Artikel erläuterte ein Autor im Januar 1933 die starke Verbindung der Schweizer Wirtschaft zu den Schweizer Banken und die grosse Bedeutung des Bankgeheimnisses:

«Ein starkes, im internationalen Vertrauen verankertes Bankgewerbe, wie es die Schweiz in ihrem eignen volkswirtschaftlichen Interesse, namentlich auch im Interesse ihrer internationalen wirtschaftlichen Geltung und Leistungsfähigkeit, pflegt, ist ohne die strikte Nachachtung und den positiven Schutz des Bankgeheimnisses undenkbar.»<sup>62</sup>

Die Erwähnung des «positiven Schutzes» des Bankgeheimnisses implizierte bereits eine veränderte Haltung in Bezug auf ein staatlich orchestriertes Bankengesetz. Sie wurde im Artikel weiter ausgeführt, indem auf die Verbindung zwischen dem Staat, den volkswirtschaftlichen Interessen und dem Bankgeheimnis verwiesen wurde. Das Bankgeheimnis wurde somit zu einem staatlichen Interessenbereich erklärt. Daraus leitete der Autor ab, dass der Staat angesichts zunehmender internationaler Druckversuche und in Anbetracht von «Versuchen ausländischer Bankspionage [...] ebenfalls Träger des Rechtsanspruchs auf Respektierung des Bankgeheimnisses ist».<sup>63</sup>

Neben einer Reihe von innenpolitischen Gründen führte der aussenpolitische Druck auf die Schweizer Banken und den Staat 1934 zur Erarbeitung und Verabschiedung eines nationalen Bankengesetzes, das den Schutz von Bankkundendaten beinhaltete und dessen Verletzung unter Strafe stellte.<sup>64</sup> Mit der Etablierung eines gesetzlichen Rahmens für den Finanzplatz wurde die nationale Stellung des Finanzplatzes gestärkt und sein Schutz beziehungsweise der Schutz seiner Kundinnen und Kunden zur Staatsräson erklärt.

<sup>60</sup> Vogler 2005, 12–16.

<sup>61</sup> Guex 2000, 251 f.

<sup>62</sup> Ohne Verfasser 1933, Nr. 52.

<sup>63</sup> Ebd., Nr. 52. Die Verbindung von Staat und Banken und die – vermeintliche – staatstragende Bedeutung der Banken für den Schweizer Staat wurden vom Finanzplatz im Laufe des 20. Jahrhunderts mehrfach als politisches Argument benutzt. Dies zeigte sich beispielsweise beim Abstimmungskampf über die Bankeninitiative und wird in Kapitel 3 und 4 thematisiert.

<sup>64</sup> Die Etablierung des Bankengesetzes von 1934 war das Resultat internationaler und nationaler Ereignisse und ihrer Wechselwirkungen. Für eine ausführliche Darstellung der damaligen Ereignisse vgl. Gabathuler und Straumann 2018, 63–67, Guex 2000, 253–256, und Vogler 2005, 25–30.

### 2.2.2 *The «Gnomes of Zurich» und die anhaltende Kritik am Schweizer Finanzplatz*

2016 publizierte die «Financial Times» einen Artikel mit der Überschrift «The Gnomes of Zurich are silent no more» über das nahende Ende des Schweizer Bankgeheimnisses.<sup>65</sup> 1956 hatte der damalige britische Labour-Politiker Harold Wilson die Schweizer Bankiers als «Gnomes of Zurich» bezeichnet, um diese als heimtückisch und hinterhältig zu diskreditieren.<sup>66</sup> Der Euphemismus wurde Mitte der 1960er-Jahre von Regierungsmitgliedern in England erneut verwendet und stand jahrzehntelang für die negativen Attribute des Schweizer Finanzplatzes. Die Bezeichnung spiegelte nicht nur dessen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gewachsene Bedeutung wider, sondern auch die negative internationale Auffassung vom Aufstieg der Schweizer Finanzinstitute.

Die in der Zwischenkriegszeit aufgetauchten bankenpolitischen Konflikte mit den europäischen Ländern gerieten durch den Zweiten Weltkrieg in den Hintergrund. Jedoch deutete sich bereits gegen Kriegsende ein neuer Konflikt mit den Alliierten an, der sich um die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu den Achsenmächten und insbesondere zum nationalsozialistischen Deutschland drehte. Ab 1944 übten die USA und die übrigen Alliierten massiven Druck auf die Schweiz und andere neutrale Länder aus, um die Wirtschaftsbeziehungen dieser Staaten mit den faschistischen Ländern zu unterbinden. Insbesondere versuchten die USA, deutsche Kapitalverschiebungen in wirtschaftlich potente Staaten zu verhindern.<sup>67</sup> Nach der Kapitulation der NS-Diktatur im Mai 1945 erhielten die Alliierten den wirtschaftlichen Druck aufrecht. Ende 1945 befanden sich immer noch über 600 Schweizer Firmen auf amerikanischen Sanktionslisten.<sup>68</sup> Die Sanktionsdrohungen betrafen insbesondere den Schweizer Finanzplatz, der sich dadurch in der unmittelbaren Nachkriegsphase in einer seiner heikelsten Situationen befand.<sup>69</sup> Die «wertvollen Dienste», die er während des Krieges für Deutschland geleistet hatte, diskreditierten die Schweiz und ihre Unternehmen und drohten Letztere vom sich abzeichnenden wirtschaftlichen Aufschwung auszugrenzen.<sup>70</sup>

Im März 1946 reiste eine Verhandlungsdelegation von Bern in die USA und konnte im Abkommen von Washington einen unvorhergesehenen diplo-

65 Rachman 2016.

66 Vogler 2005, 81. Wilson machte Schweizer Banken für die Schwäche der britischen Währung verantwortlich. Tatsächlich hatten die Schweizer Banken nur geringen Einfluss auf die Stabilität der britischen Währung. Wilsons Ausspruch muss deshalb vor allem aus Sicht der britischen Innenpolitik und der Konkurrenz zwischen dem Finanzplatz London und jenem der Schweiz betrachtet werden (Vogler 2005, 81).

67 Tanner 2015a, 294.

68 Ebd., 295. Die Alliierten bestanden auf einer Entschädigungszahlung, die die Schweiz für den Kauf von deutschem Raubgold zu leisten habe. Die Vermögenswerte von Deutschen in der Schweiz – so die weiteren Forderungen – seien zu liquidieren, und der Erlös sei für den Wiederaufbau Europas bereitzustellen (Tanner 2015a, 295).

69 Guex et al. 2012, 494.

70 Ebd.

matischen Erfolg verzeichnen. Obwohl die Schweiz 250 Millionen Franken für den Wiederaufbau Europas bezahlen musste, war das Abkommen ein wichtiger Schritt hin zur Normalisierung der Beziehungen zwischen der Eidgenossenschaft und den Alliierten. Abgesehen von der Zahlung der 250 Millionen Franken musste sich die Schweiz zu keinen weiteren Zugeständnissen verpflichten. Sie erklärte sich lediglich bereit, die Frage der nachrichtenlosen Vermögen zu untersuchen, und auch die Rückerstattung der deutschen Vermögen wurde nicht definitiv geregelt.<sup>71</sup> Im Gegenzug liessen die Alliierten sämtliche Forderungen gegenüber der Schweiz fallen. Das Abkommen von Washington befreite das Land aus der internationalen Isolation und rehabilitierte insbesondere den hiesigen Finanzplatz.<sup>72</sup> Das Abkommen trug nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich zum ökonomischen Aufstieg des Schweizer Finanzplatzes bei und ermöglichte den Banken den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten. Es stand am Beginn der grössten Wachstumsphase des Finanzplatzes und markierte damit den Anfang des «goldenen Zeitalters» der Schweizer Finanzinstitute.

Der wirtschaftliche Aufschwung des Schweizer Finanzplatzes nach dem Zweiten Weltkrieg lässt sich anhand unterschiedlicher Zahlen eindrücklich rekonstruieren. Die Bilanzsumme der Banken stieg von 26 Milliarden Franken im Jahr 1950 auf 466 Milliarden Franken im Jahr 1980 (1990: 1032 Milliarden Franken).<sup>73</sup> Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Reingewinn von 125 Millionen Franken auf über 2 Milliarden Franken (1990: über 4 Milliarden Franken).<sup>74</sup> Insbesondere in ihrem Kerngebiet, der internationalen Vermögensverwaltung, verzeichneten die Schweizer Banken von 1945 bis in die 1960er-Jahre starke Zuwachsraten. So verdoppelte sich beispielsweise bei der SKA in diesem Zeitraum die Anzahl der Depots und deren Wert verfünffachte sich.<sup>75</sup> Der wirtschaftliche Erfolg der Finanzinstitute und insbesondere ihre herausragende Stellung in der internationalen Vermögensverwaltung führten jedoch zu einer Reihe von Konflikten und Debatten.

Trotz der Auflösung der politischen Isolation und der ökonomischen Partizipation des Landes am Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg haftete den

<sup>71</sup> Tanner 2015a, 295.

<sup>72</sup> Für eine ausführlichere Darstellung der Verhandlungen um das Washingtoner Abkommen und des Drucks der Alliierten auf die Schweiz in der unmittelbaren Nachkriegszeit vgl. Perrenoud 2014.

<sup>73</sup> Tanner 2005, 129. Das wirtschaftliche Wachstum setzte sich auch in den 1990er-Jahren fort. Im Jahr 2000 betrug die Bilanzsumme der Banken 2124 Milliarden Franken bei einem Reingewinn von 18,6 Milliarden Franken. Bis 2017 stieg die aggregierte Bilanzsumme der Banken auf 3249,4 Milliarden Franken (Schweizerische Nationalbank 2018, 10). Zum Vergleich: Im Zeitraum von 1950 bis 2000 stieg das BIP der Schweiz von 20 Milliarden Franken auf 416 Milliarden Franken.

<sup>74</sup> Tanner 2005, 129.

<sup>75</sup> Straumann 2006, 143. Genaue Daten über den Umfang der von inländischen Banken verwalteten Vermögen existieren nur bedingt. Aufgrund der der Vermögensverwaltung naturgemäss innewohnenden Diskretion der Finanzinstitute existieren kaum beziehungsweise nur für bestimmte Zeitperioden gesicherte Angaben. Viele Zahlen basieren dementsprechend auf Schätzungen (Guex et al. 2012, 476–478).

Banken nach wie vor ein negativ konnotiertes Image an. Es zeigte sich, dass der vermeintliche diplomatische Erfolg des Abkommens von Washington einige Nachteile mit sich brachte. Auf die unverbindliche Erklärung der Schweiz und der Alliierten, dass sich die Schweiz und die Banken für die Rückführung der nachrichtenlosen Vermögen einzusetzen und die Eruierung von deutschem Kapital voranzutreiben hätten, folgten nur halbherzige Aktionen. Dies, obwohl der Schweizer Verhandlungsführer für das Abkommen von Washington, Walter Stucki, in einem Schreiben an die drei westalliierten Regierungen die Bereitschaft des Landes, die nachrichtenlosen Vermögen aufzuspüren, sehr deutlich bekräftigte:

«Ich bestätige Ihnen im Moment der heutigen Unterzeichnung des Abkommens über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, dass meine Regierung mit Wohlwollen die Frage der notwendigen Massnahmen prüfen wird, um den drei alliierten Regierungen den Betrag jener in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte der ohne Hinterlassung von Erben verstorbenen Opfer von Gewaltakten der ehemaligen deutschen Regierung für Hilfszwecke zur Verfügung zu stellen.»<sup>76</sup>

Die Frage der nachrichtenlosen Vermögen blieb in der Nachkriegszeit über Jahrzehnte ein virulentes Thema. Mehrfach musste die Schweizer Politik auf ausländischen und nationalen Druck reagieren und gemeinsam mit den Banken nach einer Lösung für die Problematik suchen. Dadurch blieb das negative Bild der Finanzinstitute bestehen, ebenso die kritische Meinung betreffend deren Handeln im Zweiten Weltkrieg.

Diese internationale Kritik am hiesigen Finanzplatz erreichte Anfang der 1960er-Jahre einen neuen Höhepunkt und zwang die Schweizer Regierung zum Handeln. Als Reaktion auf die massive Kritik aus dem Ausland reichte die SPS bereits 1957 eine parlamentarische Motion ein, die eine Erhebung und das Sammeln der nachrichtenlosen Vermögen bei Schweizer Banken forderte. 1962 konnte sich der Bundesrat der internationalen Kritik und den nationalen Forderungen nach einer finalen Lösung in der Frage der nachrichtenlosen Vermögen nicht mehr verschliessen. Er erliess im Dezember 1962 den Bundesbeschluss zum Meldepflichtgesetz, der alle natürlichen und juristischen Personen, Handelsgesellschaften und Personengemeinschaften «verpflichtete, [...] diejenigen Vermögenswerte zu melden, deren letztbekannte Eigentümer Ausländer oder Staatenlose waren, von denen seit dem 9. Mai 1945 Nachrichten fehlten und von denen man wusste oder vermutete, dass sie Opfer rassischer, religiöser oder politischer Verfolgung wurden».<sup>77</sup>

Der Bundesbeschluss betraf neben den Banken auch Versicherungen und Treuhänder und war rechtlich bindend. Allerdings überliess der Bundesrat den Finanzinstituten die Suche und das Sammeln der nachrichtenlosen Konten. Die Banken meldeten jedoch als Folge des Meldebeschlusses nur wenige Konten mit

<sup>76</sup> Stucki 1946, zitiert nach Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg 2002, 464.

<sup>77</sup> Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg 2002, 472.

einer sehr geringen Gesamtsumme. Sie hatten bereits nach dem Krieg damit begonnen, die nachrichtenlosen Konten durch Gebühren und Spesen so stark zu belasten, dass der Saldo immer kleiner wurde und die Konten schlussendlich von den Banken saldiert werden konnten.<sup>78</sup> Die Banken verwiesen in der Diskussion um die nachrichtenlosen Vermögen und bei Nachfragen von Hinterbliebenen mehrfach auf das Bankgeheimnis und privatrechtliche Einschränkungen, um Nachforschungen zu erschweren oder ganz zu verhindern. Durch diese passive Haltung blieb das Thema ungelöst und diente weiterhin als Anlass für gewichtige Kritik an den Schweizer Banken.<sup>79</sup>

Neben der Frage der nachrichtenlosen Vermögen und den Verstrickungen der hiesigen Banken mit dem nationalsozialistischen Deutschland gerieten die Fluchtgelder und deren Schutz durch das Bankgeheimnis in den 1960er-Jahren vermehrt in den Fokus der internationalen Kritik.<sup>80</sup> Die Schweizer Grossbanken forcierten in den 1960er-Jahren den Ausbau der globalen Vermögensverwaltung und versuchten, ihre Rolle im internationalen Kreditgeschäft auszubauen.<sup>81</sup> Diese Expansion war für die Grossbanken ökonomisch äusserst erfolgreich und führte zu einer wachsenden Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes. Allerdings verschärfte sich durch die zunehmende Internationalisierung auch die Exponiertheit der Finanzhäuser, und die bestehende Kritik akzentuierte sich. 1957 wandte sich die SBVg mit einem vertraulichen Zirkular an ihre Mitgliederbanken und ersuchte diese, gewisse Verhaltensregeln einzuhalten – insbesondere bei Geschäftstätigkeiten in den USA.<sup>82</sup> Die Kundenwerbung, die Ausführung des Stimmrechts in Generalversammlungen amerikanischer Unternehmen und die Frage der Nummernkonten sollten in den USA äusserst passiv behandelt werden, um mögliche Kritik am hiesigen Banksystem zu verhindern.<sup>83</sup> Die Mass-

78 Ebd., 467. Zum Umgang der Banken mit den nachrichtenlosen Vermögen vgl. Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg 2002, 462–476.

79 Der nachlässige Umgang des Finanzplatzes mit den nachrichtenlosen Vermögen sorgte schliesslich in den 1990er-Jahren für eine der grössten aussenpolitischen Krisen der Schweiz, als die Banken und der Bundesrat aufgrund von internationalem Druck gezwungen waren, die Frage der nachrichtenlosen Vermögen endgültig zu klären. Die Kritik aus dem Ausland hatte nicht nur zur Folge, dass die Frage der nachrichtenlosen Vermögen aufgearbeitet wurde. Die anschliessend gegründete Unabhängige Expertenkommission untersuchte die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Ihre Berichte führten zu intensiven gesellschaftlichen Diskussionen über die Handlungen der Schweiz zur Zeit des Nationalsozialismus (Schwab 2015). Zur Diskussion um die nachrichtenlosen Vermögen und ihre Auswirkungen vgl. zum Beispiel Maissen 2005.

80 Dabei wurden die Kritikfelder – insbesondere in den USA – häufig miteinander verbunden und das Bankgeheimnis als Mechanismus für den Schutz von Fluchtgeldern und als Hinderungsgrund für die Aufklärung der nachrichtenlosen Vermögen bezeichnet (Hug 2002, 274).

81 Vogler 2005, 68.

82 Zirkular an die Direktionen der Mitgliedbanken betr. Kritiken im Ausland, 12. 7. 1957. In: Protokoll der 270. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 3. 4. 1968, Archiv SBVg VR270Prot\_VBgescannt, Beilage 2.

83 Zirkular an die Direktionen der Mitgliedbanken betr. Kritiken im Ausland, 12. 7. 1957. In: Protokoll der 270. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 3. 4. 1968, Archiv SBVg VR270Prot\_VBgescannt, Beilage 2, f. Die SBVg erhoffte sich von den neuen Richtlinien, dass die amerikanische Kritik allmählich verstummen würde. Sie war überzeugt, dass viele Beschwerden

nahmen der Geldhäuser zur Verbesserung des eigenen Images blieben jedoch weitgehend erfolglos.

In den 1960er-Jahren verfestigte sich das negative Bild der Schweizer Banken, und der Finanzplatz hatte weiter mit seinem zweifelhaften Image zu kämpfen. 1966 veröffentlichte der amerikanische Autor Theodore Reed Fehrenbach das international viel beachtete Buch «The Gnomes of Zurich», in dem er die gängigen Kritiklinien am Schweizer Finanzplatz aufnahm und insbesondere die internationale Vermögensverwaltung der Banken kritisierte.<sup>84</sup> Ende der 1960er-Jahre verstärkte sich die ablehnende Haltung in Europa und in den USA gegenüber dem Schweizer Finanzplatz weiter. Die bisherigen medialen und politischen Angriffe aus den USA waren für die Finanzinstitute wohl ein Ärgernis gewesen, hatten jedoch zu keinen ernsthaften Einschränkungen der internationalen Geschäftstätigkeiten geführt.<sup>85</sup> Jetzt wurde die Situation jedoch kritisch, denn 1968 verdichteten sich die Hinweise, dass die fortwährende Kritik an den Schweizer Geldhäusern in den USA einen politisch motivierten Hintergrund hatte. Das Ziel der erhobenen Vorwürfe war demnach die Schaffung eines amerikanisch-schweizerischen Rechtshilfeabkommens.<sup>86</sup> Die SBVg wurde vom Eidgenössischen Politischen Departement (EPD; heute Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten) über vertrauliche Berichte informiert, wonach die amerikanischen Strafverfolgungsbehörden Massnahmen gegen den Schweizer Finanzplatz planten. US-Justizminister Ramsey Clark brachte in einem Gespräch mit dem Schweizer Botschafter in Washington seine Befürchtung zum Ausdruck, dass das Schweizer Bankgeheimnis kriminellen Organisationen zur Sicherstellung ihrer Finanzwerte dienen würde.<sup>87</sup> In einem ausführlichen Schreiben informierte das EPD über die bankenkritische Stimmung in amerikanischen Regierungs- und Strafverfolgungskreisen und versprach der SBVg die Unterstützung durch die

---

über das Schweizer Banksystem, vor allem über das Bankgeheimnis und das Nummernkonto, aufgrund fehlenden Wissens über die Schweizer Gesetzeslage zustande kamen (Zirkular an die Direktionen der Mitgliedbanken betr. Kritiken im Ausland, 12. 7. 1957. In: Protokoll der 270. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 3. 4. 1968, Archiv SBVg VR270Prot\_VBgescannt, Beilage 2, 2 f.).

84 Fehrenbach 1966.

85 Protokoll der 128. Sitzung des Ausschusses des Verwaltungsrates der SBVg, 26. 2. 1970, Archiv SBVg VRA128Prot\_VBgescannt, 13.

86 Protokoll der 274. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 26. 3. 1969, Archiv SBVg VR-274Prot\_VBgescannt, 33. Das Rechtshilfeabkommen mit den USA trat 1974 in Kraft und war für die Schweiz ein aussenpolitisches Novum. Zum ersten Mal beinhaltete ein Rechtshilfeabkommen auch fiskalische Delikte. Die Schweiz und insbesondere ihr Finanzplatz hatten diesem Abkommen jedoch nur unter massivem politischem Druck aus den USA zugestimmt, weil ihnen ansonsten der Zugang zum lukrativen US-Markt verweigert worden wäre. Allerdings beinhaltete das Abkommen keine direkte Aufhebung des Bankgeheimnisses, da «das Prinzip der beidseitigen Strafbarkeit anerkannt wurde», und deshalb gemäss Schweizer Gesetz nur bei Steuerbetrug – und nicht bei Steuerhinterziehung – Rechtshilfe geleistet wurde (Guex et al. 2012, 497).

87 Protokoll der 270. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 3. 4. 1968, Archiv SBVg VR-270Prot\_VBgescannt, Vorbericht.

offiziellen Vertretungen der Schweiz in den USA.<sup>88</sup> Gleichzeitig erhoffte sich das EPD jedoch von den Banken eine «Wachsamkeit innerhalb der eigenen Grenzen, unter Umständen auch eine gewisse Selbstbeschränkung».<sup>89</sup>

Sowohl das EPD als auch die SBVg erachteten die lauter werdende Kritik als losgelöst von aktuellen Ereignissen. Tatsächlich beruhte die amerikanische Kritik am hiesigen Finanzplatz auf mehreren Faktoren, die seit längerer Zeit bestanden. Dazu gehörten die Umgehung der Kapitalgewinnsteuer bei Wertschriftengeschäften, die Beteiligung an Insidergeschäften und die Problematik der Fluchtgelder.<sup>90</sup>

Verstärkt und gesellschaftlich verankert wurde die Bankenkritik auch, weil die Problematik seit den 1950er-Jahren von der Popkultur aufgenommen wurde.<sup>91</sup> Ab den 1960er-Jahren transportierten verschiedene Filme und Bücher die negativen Stereotype über den Finanzplatz.<sup>92</sup> In zahlreichen James-Bond-Filmen hatten Schweizer Bankiers unrühmliche Auftritte, und Gelder aus kriminellen Machenschaften mussten auf ein Schweizer Nummernkonto einbezahlt werden. Obwohl die Kritik am hiesigen Finanzplatz losgelöst von der populären Darstellung existierte, scheint die negative Darstellung zumindest zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Kritik an den Banken beigetragen zu haben.<sup>93</sup>

### 2.3 Die Ursprünge der nationalen Bankenkritik

Die Schweizer Banken und insbesondere das Bankgeheimnis waren seit der gesetzlichen Verankerung 1934 immer wieder Gegenstand kritischer politischer Diskussionen.<sup>94</sup> So forderte die SPS-Fraktion im Parlament 1942 in einer Motion die Aufhebung des Bankgeheimnisses, um die Steuerhinterziehung im Inland zu bekämpfen.<sup>95</sup> Begründet wurde die Motion mit den massiven Ausgaben, die im Krieg getätigt wurden, und den zu erwartenden Kosten in der Nachkriegszeit. Die Aufhebung des Bankgeheimnisses sollte «diese Lasten so weit wie immer möglich gerecht [...] verteilen und [...] vor allem der sozial aufreizenden Steuerdefraudation ein Ende [...] machen».<sup>96</sup> Die linke parlamentarische Kritik am Bankgeheimnis verstummte jedoch nach der Einbindung der SPS in den Bundesrat und der Vergabe des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) an den ersten sozialdemokratischen Bundesrat Ernst Nobs.

---

88 Ebd.

89 Ebd.

90 Ebd.

91 Vogler 2005, 72.

92 Für eine ausführlichere Auflistung vgl. Gabathuler und Straumann 2018, 67 f., Tanner 2015a, 416 f., Vogler 2005, 72–74.

93 Vogler 2005, 74.

94 Guex 2000, 253–266.

95 Ebd., 260.

96 Meierhans 1943, 69.

Nach dem Zweiten Weltkrieg äusserten sich linke Politikerinnen und Politiker immer wieder kritisch über den Finanzplatz. Dabei ging es nicht grundsätzlich um diesen beziehungsweise um dessen Verhältnis zum Staat, sondern um einzelne Bereiche wie das Bankgeheimnis. Bezug genommen wurde auch auf konkrete Ereignisse – zum Beispiel auf die ersten Debatten über nachrichtenlose Vermögen auf Schweizer Banken in den 1950er-Jahren. Mit dem Aufkommen der neuen sozialen Bewegungen und der Dritte-Welt-Bewegung etablierte sich Ende der 1960er-Jahre eine zunehmend fundamentale und systembedingte Kritik an den Schweizer Banken.

### 2.3.1 *Ideologisierte Bankenkritik und die Frage der «Bankenmacht»*

Mit den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen im Zuge der 68er-Bewegung verstärkte sich auch die systematische Kritik am Schweizer Finanzplatz. Ein wesentlicher Aspekt war stets die Frage nach der «Bankenmacht». Für die Kritikerinnen und Kritiker war der Einfluss der Banken auf die inländische Wirtschaft und Politik ein untrügliches Zeichen für deren Macht.

Die Frage der «Bankenmacht» lässt sich nicht auf einer ausschliesslich wissenschaftlichen Ebene beantworten. Aufgrund der ideologischen Überhöhung des Finanzsektors müssen zu ihrer Klärung immer auch politische und gesellschaftliche Erklärungsansätze herangezogen werden.<sup>97</sup> In dieser Diskussion war der Begriff «Macht» grundsätzlich negativ konnotiert und wurde in Verbindung mit zahlreichen Vorurteilen und Stereotypen benutzt.<sup>98</sup> Die genaue Definition von Macht und die Frage, wie diese gemessen werden kann, ist wissenschaftlich nicht unumstritten beziehungsweise Gegenstand unterschiedlicher Erklärungsansätze.<sup>99</sup> Die vorliegende Arbeit geht von einer vereinfachten Definition von Macht aus und betrachtet diese als die Fähigkeit, eigene Interessen gegen Widerstände durchzusetzen.<sup>100</sup> Umgesetzt auf die Thematik der Arbeit stellt sich somit die Frage, inwiefern der Schweizer Finanzplatz politische und gesellschaftliche Debatten und Entscheidungsprozesse zu seinen Gunsten beeinflussen konnte.

Die Kritik an Banken beziehungsweise Finanzinstituten findet sich in periodischen Abständen immer wieder in der Geschichte. Die Argumente der Kritikerinnen und Kritiker waren nicht immer die gleichen, vielmehr waren sie ein Abbild des jeweiligen Zeitgeists. Insbesondere zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die Bankenkritik beispielsweise stark von antisemitischen Vorurteilen geprägt und diente als Beispiel für den antisemitischen Konspirationsdiskurs.<sup>101</sup> Diese antisemitische Bankenkritik wich in der Schweiz nach dem Zweiten Welt-

<sup>97</sup> Kilgus 1981, 191.

<sup>98</sup> Tanner 1998, 19.

<sup>99</sup> Ebd., 22 f.

<sup>100</sup> Weber 1922, zitiert nach Mäder 2015, 14.

<sup>101</sup> Tanner 1998, 23–32.

krieg vornehmlich der in linken und entwicklungspolitischen Kreisen etablierten Kapitalismus- und Bankenkritik.

Die ideologische Kritik am Finanzplatz, die drei Hauptmerkmale aufweist, beruhte zumindest teilweise auf marxistischen Argumentationslinien.<sup>102</sup> Das erste Merkmal betrifft die internationale Tätigkeit der Banken und ihre Rolle im «kapitalistischen Weltsystem».<sup>103</sup> Besonders die Funktion der Finanzinstitute als Kreditgeber für die Länder des globalen Südens wurde kritisch rezipiert. Aus dieser Sicht beteiligten sich die Geldinstitute mit ihren Krediten an der Ausbeutung der Entwicklungsländer. In der Schweiz stand der Finanzplatz zudem wegen illegaler Geldtransfers und der Fluchtgelder aus Entwicklungsländern am Pranger und wurde mitverantwortlich gemacht für die Verschuldung der Länder des globalen Südens.<sup>104</sup>

Dieser Fokus auf die internationalen Geschäfte der Schweizer Banken war zu Beginn der 1970er-Jahre die dominierende Kritiklinie in bankenkritischen Kreisen. Sie führte dazu, dass sich entwicklungspolitische und kirchliche Organisationen mit der Bankenthematik zu beschäftigen begannen. Die Forderungen der Kritikerinnen und Kritiker nach einer verstärkten staatlichen Aufsicht über die Banken, nach der Abschaffung beziehungsweise Beschneidung des Bankgeheimnisses und dem Ausbau der internationalen Kooperation zur Verhinderung von Fluchtgeldern übte Ende der 1970er-Jahre inhaltlich einen starken Einfluss auf die Erarbeitung der sozialdemokratischen Bankeninitiative aus.

Die zweite ideologische Grundkritik basierte auf dem klassischen Verständnis von wirtschaftlicher Macht und gipfelte in der Forderung nach einer staatlich gelenkten Finanzindustrie beziehungsweise nach der Verstaatlichung der privatwirtschaftlichen Banken.<sup>105</sup> Die Möglichkeit der Banken, Kredite an andere Wirtschaftsunternehmen zu gewähren und Unternehmensentscheidungen via Verwaltungsratsmandat zu beeinflussen, sowie die Beteiligung an diversen Firmen führte zur Überzeugung, dass die Banken auf andere Unternehmen und Wirtschaftszweige indirekt und direkt einen starken Einfluss ausüben könnten und diesen zu ihrem Nutzen missbrauchen würden.<sup>106</sup>

Die dritte Argumentationslinie zielte auf die Verbindung von Staat und Banken. Durch die herausragende Rolle der Finanzinstitute als Kreditgeber konnten diese die Finanzpolitik von Nationalstaaten beeinflussen. Damit einher ging ein Verlust von staatlicher Autorität über elementare wirtschaftliche Aspekte, was gemäss dieser Argumentation zur Folge hatte, dass die Banken unverhältnismässig viel Macht über den Staat hatten.<sup>107</sup>

---

102 Tanner 1994, 335.

103 Wallerstein 1983, zitiert nach Tanner 1994, 335.

104 Tanner 1994, 335.

105 Ebd.

106 Ebd.

107 Ebd., 335 f.

Der Schweizer Finanzplatz sprach sich mehrfach vehement gegen dieses Verständnis von Bankenmacht aus. Als die Bankeninitiative der SPS das Ziel verfolgte, die «Bankenmacht» zu verkleinern und im Zuge des Chiasso-Skandals viel über die vermeintliche Vormachtstellung der Banken in der Schweiz berichtet wurde, sah sich die SBVg veranlasst, zu dieser Frage öffentlich Stellung zu beziehen. Im Jahresbericht 1977/78 distanzierte sie sich dezidiert von jeglicher Macht im Sinne der linken Kritikerinnen und Kritiker:

«Der Einfluss der Banken auf die übrige Wirtschaft war in der Berichtsperiode wiederholt Gegenstand wirtschaftspolitischer und vor allem innenpolitischer Diskussionen. [...] Als konkrete Gebiete dieser Machtausübung wurde [sic] meist die direkte Beteiligung an einzelnen Gesellschaften, die Ausübung von Verwaltungsratsmandaten in Industrieunternehmen durch Bankenvertreter und die Anwendung des Depotstimmrechtes genannt. Unsere Vereinigung kann solche Schlagworte durch Hinweise auf die wirklichen Verhältnisse widerlegen. Beteiligungen an Unternehmen ausserhalb der Bankbranche stammen oft aus Finanzierungs- und Stützungsaktionen während schwieriger Phasen. Es widerspricht der Politik der Banken, solche Beteiligungen auf die Dauer zu halten. Die Abordnung von Banken-Vertretern in Industrieverwaltungsräte entspricht meist dem Wunsch, einen Fachmann für Finanzierungs- und Kreditfragen zu beteiligen.»<sup>108</sup>

Die Banken verwiesen in ihrem Jahresbericht zudem auf eine laufende Untersuchung der Kartellkommission, deren Abschlussbericht in der Frage der «Bankenmacht» «eine begrüssenswerte Klärung bringen» würde.<sup>109</sup> Tatsächlich sah die Kartellkommission in ihrer Untersuchung keine Anzeichen einer Macht der Banken über andere wirtschaftliche Unternehmen im Sinn der geäusserten Vorwürfe. Die SBVg publizierte wiederum im Jahresbericht ein Jahr später ihre Interpretation des Berichtes der Kartellkommission:

«Die Untersuchung der Kartellkommission leistet unseres Erachtens sowohl von der Tatbestandsaufnahme her als auch in der Beurteilung der künftigen Lage einen wesentlichen Beitrag zur Behebung der falschen Meinungen, die über die Macht der Banken herrschen. So kommt der Bericht bezüglich der Beteiligungsverhältnisse in den wichtigsten schweizerischen Publikumsgesellschaften zum Schluss, dass nur in drei von fünfzig betrachteten Fällen Banken zu mehr als 50 Prozent Eigentümer bankfremder Unternehmen sind. Bei diesen Beteiligungen handelt es sich um Finanzierungs-Gesellschaften, also bankähnliche Unternehmen. Das Hauptgewicht der Direktbeteiligungen (42 von 50) liegt unter einem Eigentums-Anteil von 20 Prozent. Die Kartellkommission «stellt mithin nicht eine einzige direkte Mehrheits-Beteiligung in eigentlichen Nicht-Bank-Gesellschaften fest».<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1977/78, Archiv\_1977\_1978\_d, 74 f.

<sup>109</sup> Ebd., 75.

<sup>110</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1978/79, Archiv\_1978\_1979\_d, 109.

Für die Banken war der besagte Bericht der unwiderlegbare Beweis dafür, dass es in der Schweiz keine «Bankenmacht» gab und dass die auf dieser Argumentation aufbauende Kritik nichts als antikapitalistische Rhetorik war.<sup>111</sup>

In den späten 1960er- und frühen 70er-Jahren wurde das Bankenthema von der Linken in die politische Debatte eingebracht. Zahlreiche Motionen und Postulate im Bundesparlament zeugen von den (ergebnislosen) Versuchen, die linken Anliegen in Bezug auf das Bankgeheimnis und die Bankenkontrolle mehrheitsfähig zu machen. Die Inhalte der Eingaben richteten sich thematisch an den bereits erwähnten Argumentationslinien aus. So forderte Jean Ziegler in einer Motion an den Bundesrat eine stärkere staatliche Kontrolle der Banken. Der SPS-Nationalrat begründete sein Begehren mit der Sorge angesichts der Macht der Banken:

«Der Umsatz der schweizerischen Banken hat im vergangenen Jahr zum erstenmal [sic] die Gesamtsumme von 200 Milliarden Franken überstiegen. Die vier grossen Geschäftsbanken [...] allein verwalten 86 Milliarden Franken, d. h. eine Summe, die höher ist als das gesamte Bruttosozialprodukt unseres Landes. [...] Eine solche Anhäufung von Macht in den Händen einiger weniger Bürger und die egoistische Verwendung dieser Mittel schaffen eine Lage, die für einen demokratischen Staat untragbar ist.»<sup>112</sup>

Eine wichtige Rolle spielte auch die ab Mitte der 1960er-Jahre aufkommende beziehungsweise sich etablierende internationale Kritik am Schweizer Finanzplatz und insbesondere am Bankgeheimnis. Kritische Stimmen aus dem Inland übernahmen diese negative Berichterstattung und brachten sie in die politische Diskussion ein:

«Das schweizerische, gesetzlich geregelte Bankgeheimnis wird von ausländischer Seite immer wieder angegriffen. Der Bundesrat wird ersucht, abzuklären und zu berichten,

- ob sich aus staatspolitischen Gründen eine gesetzliche Aenderung aufdrängt;
- ob Missbräuche in einem Ausmass möglich sind, die das Ansehen des Landes tangieren;
- ob Massnahmen nötig sind, Schwierigkeiten mit einzelnen Ländern zu beseitigen.»<sup>113</sup>

Die politischen Auswirkungen dieser Vorstösse blieben allerdings gering. Zu gross war der Rückhalt der Banken im bürgerlich dominierten Parlament. Im Verlauf der 1970er-Jahre zeichnete sich (langsam) ein gesellschaftlicher und

111 Tatsächlich belegen neuste Forschungsergebnisse eine reale Machtausübung der Banken durch Verwaltungsratsmandate bei Schweizer Unternehmen. Am Beispiel der Restrukturierungen der Alusuisse in den 1980er-Jahren konnte Leo Grob aufzeigen, wie die SKA unter der Leitung von Rainer E. Gut massiven Druck auf den Verwaltungsrat ausübte und damit die Einsetzung eines neuen CEO und die Abwahl des damaligen Verwaltungsratspräsidenten durchsetzte (Grob 2018, 96 f.).

112 Ziegler 1971, 1588.

113 Hubacher 1968, 804.

politischer Sinneswandel ab. Die andauernden Berichte und Schlagzeilen über Fluchtgelder auf Schweizer Bankkonten und die Steuerhinterziehung mithilfe des Bankgeheimnisses sorgten zunehmend für eine kritische Betrachtungsweise einzelner Aspekte des Finanzplatzes. Diese latente Kritik nahm die SPS auf, indem sie im Wahlkampf 1975 eine Verstärkung der staatlichen Kontrolle der Banken verlangte.<sup>114</sup> Die Sozialdemokraten forderten eine Revision des Bankengesetzes, um die ökonomische Macht der Finanzinstitute zu beschränken, das Bankgeheimnis zu überprüfen und die Kompetenzen der EBK auszubauen.<sup>115</sup>

Der Wahlsieg der SPS in den Parlamentswahlen 1975 verschärfte die Diskussion um den Schweizer Finanzplatz weiter. In der Folge sah sich der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, FDP-Bundesrat Georges-André Chevallaz, gezwungen, eine mögliche Revision des Bankengesetzes vorzubereiten. Der Bundesrat reagierte damit nicht nur auf die anhaltende politische Kritik und die parlamentarische Stärkung der Bankengegner. Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die die Aufgabe hatte, die gesetzlichen Grundlagen des Finanzplatzes kritisch zu überprüfen, war auch das Resultat einer anhaltenden Kampagne, die entwicklungspolitische und kirchliche Organisationen gegen die Banken geführt hatten beziehungsweise führten.

### **2.3.2 *Bankenkritik aus entwicklungspolitischer Sicht***

Mit der Etablierung der antiimperialistisch geprägten 68er-Bewegung in der entwicklungspolitischen Opposition machte sich Ende der 1960er-Jahre eine neue Form von Bankenkritik bemerkbar. Neue soziale Bewegungen und Organisationen wie die im März 1968 gegründete EvB untersuchten die internationalen Geschäftstätigkeiten der Schweizer Finanzinstitute aus entwicklungspolitischer Perspektive und kritisierten das in ihren Augen ausbeuterische Verhältnis der Banken zu den Ländern des globalen Südens.

Mit der Interkonfessionellen Konferenz Schweiz – Dritte Welt erhielten diese Bewegungen erstmals ein Podium, um sich vor einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren.<sup>116</sup> Mit der Gründung der Konferenz begann eine deutlich konfrontativere Auseinandersetzung um die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der Schweiz zu den Ländern des globalen Südens. Dies bedeutete, dass Organisationen aller drei grossen Landeskirchen eine deutlich aktivere und kritischere Rolle im entwicklungspolitischen Diskurs spielen wollten.<sup>117</sup> Gleichzeitig erhob bei der Interkonfessionellen Konferenz auch eine neue Generation von Aktivistinnen und Aktivisten die Stimme. Diese verlangten vehement eine

---

114 Dokumentation zum Argumentarium, streng vertraulich, 21. 12. 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 3518, 6.

115 Ebd.

116 Kalt 2010, 296.

117 Ebd., 297.

neue Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungspolitik und eine kritische Diskussion über die bestehenden Instrumente der Entwicklungshilfe.

Die auf der besagten Konferenz diskutierten Themenfelder im Bereich Bankenpolitik liessen Brennpunkte der kommenden Bankendebatte der 1970er- und 80er-Jahre bereits erahnen. So hielt eine Arbeitsgruppe fest, dass «das Bankensystem, insbesondere die Institution des Bankgeheimnisses», die Kapitalflucht aus Entwicklungsländern fördere und dieses Problem für die Schweiz von Bedeutung sei.<sup>118</sup> Als Konsequenz forderte die Arbeitsgruppe den Bundesrat auf, sich aktiv an der internationalen Bekämpfung von Fluchtgeldern zu beteiligen. Von den Banken verlangte die Arbeitsgruppe, die Annahme von Fluchtgeldern zu verweigern.<sup>119</sup> Weiter forderten verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe eine Revision des Bankengesetzes, um in der Schweiz die gesetzlichen Grundlagen für die strafrechtliche Verfolgung von illegalen Geldtransfers aus Entwicklungsländern zu schaffen.<sup>120</sup>

Die bankenkritischen Aussagen wurden zu Beginn der 1970er-Jahre von verschiedenen Organisationen aufgenommen und weiterentwickelt. Befeuert wurde die entwicklungspolitische Kritik an den Banken durch Medienberichte aus verschiedenen Entwicklungsländern über illegale Kapitalverschiebungen in die Schweiz.<sup>121</sup>

«In euren Banken gibt es verschlüsselte Guthaben von einigen Reichen aus armen Ländern. Seid Ihr euch dessen bewusst, dass an diesem Geld Tränen, Schweiss und Blut der Massen in den Entwicklungsländern kleben, die durch einige Eurer sehr geachteten und verehrten Kunden dazu verurteilt werden, unter menschenunwürdigen Bedingungen zu leben?»<sup>122</sup>

Als 1975 eine honduranische Delegation in die Schweiz kam, um die Fluchtgelder des gestürzten Diktators Lopez Arellano einzufordern, weigerte sich die SKA, diese Personen zu empfangen, was vor allem in Zentralamerika für grosses Unverständnis sorgte.<sup>123</sup>

In der Schweiz publizierte Rudolf Strahm, Mitgründer der EvB, 1972 ein Werkbuch mit dem Titel «Industrielländer – Entwicklungsländer». Darin zeigte er mit statistischen Mitteln die ungleichen Handelsflüsse von und zu Entwicklungsländern auf, die steigende Verschuldung der Länder des globalen Südens und ihre finanzielle Abhängigkeit von öffentlichen und privaten Krediten aus den Industrienationen.<sup>124</sup> 1975 folgte der von der Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen erarbeitete Bericht «Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz» (EWES-Bericht).<sup>125</sup> In 17 Thesen verlangten die Organi-

118 Schmocker und Traber 1971, 101.

119 Ebd.

120 Ebd.

121 Holenstein et al. 2008, 143.

122 Dom Helder 1971, 237.

123 Holenstein et al. 2008, 143.

124 Strahm 1972.

125 Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen 1975. Am Bericht waren die meis-

sationen eine Neuausrichtung der schweizerischen Entwicklungshilfe im Zeichen der Solidarität «mit den benachteiligten Menschen in den Entwicklungsländern wie in den reichen Ländern».<sup>126</sup> Gleichzeitig forderte der EWES-Bericht mit dem Slogan «Entwicklung ist nicht identisch mit wirtschaftlichem Wachstum» eine Abkehr von der ökonomischen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>127</sup> Im Kapitel über die wirtschaftlichen Beziehungen wurde die ökonomische Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit angegriffen. Der Bericht nahm die bestehende Bankenkritik auf und verlangte von der Politik weitreichende Massnahmen gegen Fluchtgelder aus Entwicklungsländern:

«Durch ihre weiche Gesetzgebung (z. B. Bankgeheimnis, fehlende Informationspflicht) wird die Schweiz zum Hort von Fluchtgeldern aus der Dritten Welt und zum Umschlagplatz für Transaktionen zum Schaden der Entwicklungsländer. [...] Nur durch Offenlegung und Kontrolle der Finanzflüsse zwischen der Schweiz und den Entwicklungsländern kann die Schweiz ihrer Verantwortung gegenüber der Dritten Welt nachkommen».<sup>128</sup>

Gemäss EWES-Bericht machte es das Bankgeheimnis möglich, dass die Schweiz ein bevorzugtes Ziel für Fluchtgelder aus Staaten des globalen Südens wurde. Der Bericht prangerte an, dass dadurch wichtige Gelder aus den Entwicklungsländern abgezogen würden, während die Schweizer Bankinstitute durch Zinsen und Gebühren auf diese Gelder grosse Gewinne machten.<sup>129</sup>

Bereits in der Debatte um Fluchtgelder und deren Schutz durch das Bankgeheimnis brachte Rudolf Strahm von der EvB eine mögliche Volksinitiative gegen das Bankgeheimnis und den Zustrom von Fluchtgeldern in die Diskussion ein. Im EvB-Rundbrief 2/1975 wurde eine in naher Zukunft zu initiiierende «Verfassungsinitiative gegen das Bankgeheimnis» angekündigt.<sup>130</sup> Der vorläufige Höhepunkt der Bankenkritik war jedoch Jean Zieglers Buch «Eine Schweiz – über jeden Verdacht erhaben». Ziegler thematisierte die bekannten Themen «Fluchtgelder» und «Bankgeheimnis» und schrieb den Schweizer Finanzinstituten eine Hauptrolle in der illegalen Beschaffung und Aufbewahrung von Fluchtgeldern zu.<sup>131</sup> Mit durchaus polemischen Mitteln zeichnete er das Bild eines Schweizer Finanzplatzes, der sich auf Kosten der ärmsten Länder bereicherte und vom Staat geduldet, wenn nicht sogar unterstützt wurde.<sup>132</sup> Zieglers Publikation wurde sowohl im In- als auch im Ausland breit thematisiert und rezipiert. Wäh-

---

ten der damals aktiven entwicklungspolitischen Organisationen beteiligt, beispielsweise die EvB, Helvetas, Swissaid und SAFEP (Schweizerische Arbeitsgruppe für Entwicklungspolitik) sowie die grossen kirchlichen Entwicklungsorganisationen wie Brot für Brüder, Fastenopfer und der Christliche Friedensdienst (Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen 1975, 7).

126 Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen 1975, 9.

127 Ebd.

128 Ebd., 12.

129 Ebd., 38.

130 Kuhn 2011, 131.

131 Ziegler 1976, 48.

132 Ebd., 49.

rend der Autor mit seinem Buch im Ausland zum bekanntesten Schweizer Politiker wurde und sein internationales Renommee als engagierter Intellektueller begründete, brachten ihm seine Thesen in der Schweiz massive Kritik und den Ruf eines Nestbeschmutzers ein.<sup>133</sup> Inhaltlich bildete das Buch die Synthese der entwicklungspolitischen Bankenkritik und der linken Kritik am Bankensystem (in der Schweiz). Im Ausland wurden die darin gemachten Aussagen als Bestätigung des bereits bestehenden negativen Bildes des Schweizer Finanzplatzes betrachtet. Ziegler fasste nicht nur die bestehende Bankenkritik aus linken und entwicklungspolitischen Kreisen zusammen, er formulierte auch eine ideologische Grundlage für die kommenden politischen und gesellschaftlichen Debatten. Seine kritischen Töne und sein Anprangern der internationalen Geschäftstätigkeiten der Schweizer Banken in den Ländern des globalen Südens bildeten das ideologische Rückgrat für die wachsende Kritik am Schweizer Finanzplatz.

Im Frühling 1977, als die SKA die Medienmitteilung über Unregelmässigkeiten in ihrer Filiale in Chiasso bestätigen musste und damit den Chiasso-Skandal einläutete, bestärkte dies die Kritikerinnen und Kritiker der Banken in ihrer Meinung. Die Aufarbeitung der kriminellen Machenschaften der Filialleitung in Chiasso bot den linken und entwicklungspolitischen Organisationen einen politischen und gesellschaftlichen Steilpass für ihre Forderung, den Schweizer Finanzplatz zu beschneiden. Die Bankenthematik kam damit im politischen Mainstream an und sollte die Schweizer Politik und Gesellschaft über mehrere Jahre beeinflussen.

Die Fragen rund um das Bankgeheimnis, Fluchtgelder aus Entwicklungsländern und den Einfluss der Banken auf Wirtschaft, Gesellschaft und Politik wurden fortan nicht mehr nur in entwicklungspolitischen und kapitalismuskritischen Kreisen thematisiert. Die seit den beginnenden 1970er-Jahren stattfindende Skandalisierung der Banken – ausgelöst durch die Berichte von ausländischen Journalistinnen und Journalisten und die Diskussion um Fluchtgelder – wandelte sich zu einer politischen Auseinandersetzung mit der Rolle, die die Banken für die Schweiz spielten.

---

133 Kuhn 2011, 131 f. Die SBVg befasste sich bei einer Ausschusssitzung mit Zieglers Kritik. Dabei sprachen sich die Bankiers jedoch gegen eine publizistische Antwort auf dessen Vorwürfe aus. «In der Schweiz kennt man die Banken und Bankiers und kann auch Herrn Ziegler und seine politische Hofnarrenrolle richtig gewichten. Ziegler liebt seine Märtyrerrolle und spielt sie gut. Schlecht wirkt er erst, wenn er allein gelassen wird. Lässt man sich aber auf eine Diskussion ein, so hilft ihm dies nur. Deshalb erscheint es uns richtig, die Aktivitäten Zieglers weiter zu beobachten und erkennen zu lassen, dass man ihn nicht ernst nimmt» (Protokoll der 150. Sitzung des Ausschusses der SBVg, S. 11. 1976, Archiv SBVg VRA150Prot\_VBgescannt, 17).



### 3 Der Chiasso-Skandal: Kristallisationspunkt der Bankenkritik

Die Skandalisierung der internationalen Geschäftstätigkeiten der Schweizer Banken erreichte Ende der 1960er-Jahre eine neue Dimension. Bekannte Intellektuelle wie der SPS-Nationalrat Jean Ziegler oder die neu gegründete EvB setzten sich intensiv mit der Geschäftstätigkeit der Banken in der damaligen Dritten Welt auseinander. Dies führte zu einer verschärften, von linken und entwicklungspolitischen Kreisen geäusserten Kritik am Finanzplatz Schweiz.<sup>1</sup>

Der Chiasso-Skandal erschütterte 1977 nicht nur den Schweizer Finanzplatz, sondern auch Politik und Gesellschaft. Die von linken Politikerinnen und Politikern sowie von entwicklungspolitischen Organisationen artikulierte Kritik an den Banken erhielt durch den Skandal um die SKA-Filiale in Chiasso ein Ventil. Gleichzeitig sorgte Letzterer dafür, dass die Unterstützung des bürgerlichen Lagers für die Anliegen des Finanzplatzes infrage gestellt wurde. Der politische und wirtschaftliche Druck reanimierte die Bestrebungen zur Revision des Bankengesetzes. Zudem sollte die von den Sozialdemokraten lancierte Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» – die Bankeninitiative – zu einer nationalen Auseinandersetzung mit der Rolle der Banken in der Schweiz führen. Die SNB stellte öffentlich die Institution des Bankgeheimnisses infrage, und laufende Diskussionen über die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die den Finanzplatz regelten, wurden durch den Chiasso-Skandal befeuert. Für die Banken bedeutete dieser Prozess eine Herausforderung auf verschiedenen Ebenen. Während die Gesetzgebungsprozesse weiterhin eine kontinuierliche Lobbyarbeit im Hintergrund verlangten, drängte die SPS-Initiative die Banken in die Öffentlichkeit. Diese sich überlagernden und ergänzenden politischen und gesellschaftlichen Prozesse rückten den Finanzplatz ins Zentrum der politischen Auseinandersetzung und veränderten das Bild der Schweizer Finanzinstitute in der Öffentlichkeit.

Das dritte Kapitel analysiert auf Basis umfangreicher Quellenmaterialien die unmittelbaren Folgen des Chiasso-Skandals. Im Vordergrund steht einerseits die Reaktion der bankenkritischen Stimmen auf den Skandal, andererseits diejenige der Finanzinstitute. Wie im vorherigen Kapitel aufgezeigt wurde, gab es bereits vor dem Chiasso-Skandal politische Diskussionen um eine Revision der gesetzlichen Grundlagen für die Banken. Kapitel 2 nutzt diese Diskussionen als Ausgangspunkt und zeigt auf, inwiefern die Ereignisse in Chiasso zu einer Verschärfung der Auseinandersetzungen führten. Im Zentrum der Analyse stehen

---

1 Tanner 2015a, 416.

verschiedene Akteurinnen und Akteure. Die SPS und kritische Stimmen aus entwicklungspolitischen Organisationen versuchten in dieser Zeit, das bankenkritische Momentum zu nutzen und politisch und gesellschaftlich für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Die Banken reagierten auf diese verschärfte politische Diskussion mit einer umfassenden Strategie der Selbstregulierung und mit Öffentlichkeitsarbeit. Das folgende Kapitel analysiert die Bestrebungen der Bankengegnerinnen und -gegner und zeigt auf, inwiefern der Schweizer Finanzplatz auf diese Herausforderungen reagierte und mit welchen Mitteln die Banken die politische Bedrohung abwenden und ihre beschädigte Reputation wiederherstellen wollten.

### **3.1 Der Chiasso-Skandal und seine Folgen**

Der Chiasso-Skandal kam für die Banken zu einem äusserst ungünstigen Zeitpunkt. Die SPS war 1975 als Siegerin aus den eidgenössischen Parlamentswahlen hervorgegangen. Die Sozialdemokraten plädierten seit Längerem für eine Überprüfung der rechtlichen Grundlagen des Finanzplatzes. Die Linken konnten sich mit ihrem bankenkritischen Kurs im bürgerlich dominierten Parlament und Bundesrat jedoch keine Mehrheit verschaffen, und die bestehenden gesetzlichen Strukturen des Finanzplatzes blieben unangetastet. Mit dem im Frühjahr 1977 publik gewordenen Skandal um die Fluchtgelder bei der SKA-Filiale in Chiasso änderte sich die politische Stimmung jedoch schlagartig. Der Chiasso-Skandal war damit für die SPS und für die entwicklungspolitischen Bankenkritikerinnen und -kritiker der berühmte Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringen sollte. Für die Finanzinstitute hatte der Skandal eine gesellschaftliche und politische Legitimationskrise zur Folge, die ihre Unabhängigkeit und Selbstregulierung infrage stellte.

#### ***3.1.1 Die bankpolitische Lage vor dem Chiasso-Skandal***

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Schweizer Finanzplatzes waren in den 1970er-Jahren Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Die Finanzskandale und ihre politische Ausschlichtung durch linke Parteien und entwicklungspolitische Gruppierungen führten dazu, dass das politische Umfeld für die Banken zunehmend schwieriger wurde. Die Skandalisierung des Finanzplatzes und die stetigen Attacken in der Öffentlichkeit auf die Geschäftstätigkeiten der Banken zeigten auch im bürgerlich dominierten Parlament und im Bundesrat Wirkung. Die Kontrolle und die Aufsicht des Finanzplatzes mithilfe des Bankengesetzes und durch die EBK waren im Parlament und im Bundesrat häufig Gegenstand von Diskussionen und führten schliesslich zu bankpolitischen Veränderungen.

Seit 1934 ist die Bankenaufsicht in der Schweiz im Bundesgesetz über Banken und Sparkassen (BankG) verankert, das durch die dazugehörige Verordnung über die Banken und Sparkassen (BankV) ergänzt wird. Als oberste Aufsichtsbehörde der Banken fungierte die EBK.<sup>2</sup> Dieses vom Bund und von der Nationalbank unabhängige Organ sollte als Kontrollinstanz den Schweizer Finanzplatz überwachen. Die Kommission war weder dem Bundesrat unterstellt, noch durften Regierung oder Nationalbank ihr Weisungen erteilen oder ihre Entscheide vor dem Bundesgericht anfechten. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen waren darauf ausgerichtet, den Finanzplatz vor jeglicher Einflussnahme durch den Staat zu schützen und seine privatwirtschaftliche Unabhängigkeit zu garantieren. Die Mitglieder der EBK wurden vom Bundesrat ernannt und durften weder bei einer Bank noch bei einer anerkannten Revisionsstelle oder in der Fondsleitung eines Anlagefonds in führender Stellung tätig sein. Da die Mitglieder der EBK jedoch – auch dies war gesetzlich verankert – Sachverständige der Finanzbranche sein mussten, bestanden zwischen ihnen und den Banken häufig berufliche Verbindungen. Die EBK fungierte wohl als Aufsichtsorgan über das Bankwesen, die eigentliche Revision wurde jedoch von privatwirtschaftlichen Revisionsstellen übernommen, die der EBK ihre Revisionsberichte über die Finanzinstitute zukommen liessen. Neben diesen externen Kontrollen mussten die Banken über interne Kontrollstellen verfügen, um fehlerhafte und illegale Geschäftstätigkeiten zu vermeiden.<sup>3</sup>

Dieses Aufsichtssystem blieb bis in die 1960er-Jahre praktisch unverändert. 1966 wurde der EBK mit der Aufsicht über die Anlagefonds eine neue Aufgabe übertragen. Der Aufsichtsbereich der EBK wurde mit der Bankengesetzrevision von 1971 ausgeweitet.<sup>4</sup> Im Frühjahr 1975 setzte Bundesrat Georges-André Chevallaz eine Arbeitsgruppe ein, um eine mögliche Revision des Bankengesetzes zu prüfen und allenfalls Vorschläge für mögliche Änderungen des Gesetzes zu formulieren. Die Studiengruppe zur Überprüfung des Bankengesetzes erhielt den Auftrag, «Organisation, Bereich und Finanzierung der Bankenaufsicht zu überprüfen, ferner die Vorschriften zum Schutze der Kundengelder, die allfällige Beschränkung bestimmter Geschäfte sowie Stundung und Nachlass von Banken im gesetzlichen Kontext zu überprüfen».<sup>5</sup> Mit der Einsetzung der Arbeitsgruppe reagierte Chevallaz auf die lauter werdende politische Kritik auf parlamentarischer Ebene aufgrund von Finanzskandalen um Diktatorengelder auf Schweizer Bankkonten in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre.<sup>6</sup> Die Arbeitsgruppe legte im September 1975 ihren Bericht vor und sprach sich gegen eine Revision des Ban-

2 Hirszowicz 2003, 241–245.

3 Bösch et al. 1993, 608, und EBK 1976, 1.

4 Bodenmann 1985, 259.

5 Hauri 1985, 177.

6 Protokoll der 143. Sitzung des Ausschusses der Verhandlungsdelegation der SBVg, 31. 1. 1975, Archiv SBVg VRA143Prot\_VBgescannt, 13. Die SBVg war durch Markus Lusser, der ab 1976 als deren Sekretär und ab 1976 als Direktor wirkte, in der Arbeitsgruppe vertreten. Durch Lusser wurden die Banken nicht nur über den Stand der Arbeiten informiert, sondern konnten

kengesetzes aus. Sie forderte stattdessen eine bessere Handhabung des bestehenden Gesetzes, insbesondere in Bezug auf die Bankenaufsicht durch die EBK.<sup>7</sup> Mit dem Bericht der Arbeitsgruppe und dem Wunsch nach einer Verschärfung der Bankenaufsicht rückten eine personelle Vergrößerung der EBK und der Ausbau ihrer Kompetenzen in den Vordergrund. Die Fokussierung auf die Bankenaufsicht war jedoch auch der knappen Zeit geschuldet, in der die Arbeitsgruppe ihren Bericht erstellen musste. Obwohl zahlreiche Ideen für den Aufbau einer neuen staatlichen Kontrolle der Banken diskutiert wurden, setzte sich die Ansicht durch, dass ein Ausbau der bestehenden Kompetenzen der EBK zu diesem Zeitpunkt das geeignetere Mittel sei, um die Aufsicht über den Finanzplatz zu verbessern.<sup>8</sup> Die Revision wurde jedoch nicht auf unbestimmte Zeit verschoben, sondern sollte in einer zweiten Phase – nach der Stärkung der EBK – diskutiert und vorgenommen werden. Mit der Änderung der BankV und durch das neue Reglement über die Organisation und Geschäftsführung der EBK fand die Umsetzung der Vorschläge der Arbeitsgruppe statt.<sup>9</sup> Insbesondere wurde das Sekretariat personell aufgestockt und durch die Einsetzung eines vollamtlichen Präsidenten gestärkt. Im Revisionsbereich erhielt die EBK die Kompetenz, Revisionsberichte einzufordern und die Revisionsstellen für die Banken auszuwählen beziehungsweise abzulehnen.<sup>10</sup>

Die SBVg zeigte sich mehrheitlich zufrieden mit der Anpassung der EBK. Der Verwaltungsrat der SBVg favorisierte die Rückstellung der Totalrevision des Bankengesetzes und war folglich zufrieden mit den Empfehlungen der Arbeitsgruppe.<sup>11</sup> In Bezug auf die Inhalte der prognostizierten Gesetzesänderung stand für die Banken hauptsächlich die Unabhängigkeit der Banken von der EBK und von der Nationalbank im Vordergrund. Aufgrund des Ausbaus der Kompetenzen der Kommission befürchtete die SBVg, dass die Einschränkung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Finanzplatzes weiter vorangetrieben werden würde. Dies zeigte sich insbesondere in den erwarteten Forderungen nach einer obligatorischen Einlagensicherung, in der Definition von gefährlichen Bankgeschäften, welche die Banken nur noch eingeschränkt tätigen könnten, sowie in der verstärkten Kontrolle durch die EBK und die SNB.<sup>12</sup> 1975 hatte die SPS im Wahlkampf unter anderem mit einer strengeren Bankenkontrolle geworben und

---

auch ihre Positionen und Vorstellungen in Bezug auf die Revision in die Arbeitsgruppe einbringen.

7 Verhandlungsprotokoll der 302. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 25. 9. 1975, Archiv SBVg VR302Prot\_VBgescannt, 12.

8 Verhandlungsprotokoll der 301. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 30. 6. 1975, Archiv SBVg VR301Prot\_VBgescannt, 17.

9 Hauri 1985, 179.

10 Verhandlungsprotokoll der 302. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 25. 9. 1975, Archiv SBVg VR302Prot\_VBgescannt, 14.

11 Verhandlungsprotokoll der 301. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 30. 6. 1975, Archiv SBVg VR301Prot\_VBgescannt, 20 f. Der Verwaltungsrat rechnete 1975 mit einem fünfjährigen Prozess für die Reformation des Bankengesetzes.

12 Ebd., 20–23.

einen Forderungskatalog veröffentlicht, der für die Banken und Versicherungen, aber auch für die Grossindustrie und internationale Gesellschaften verschärfte gesetzliche Vorschriften und eine strengere staatliche Kontrolle vorsah. So forderte die Partei in Bezug auf die Bankengesetzgebung eine Einschränkung des Depotstimmrechts, die strikte Trennung zwischen Revisionsstellen und Finanzinstituten sowie einen weiteren Ausbau der Kompetenzen der EBK in Bezug auf die Aufsicht und Kontrolle der Banken.<sup>13</sup> Neben der Anpassung des Bankengesetzes verlangten die Sozialdemokraten zudem eine Einschränkung des Bankgeheimnisses. Neben dem Verzicht auf die Eröffnung von Konten unter Decknamen sollte insbesondere die Auskunftspflicht gegenüber der EBK, der SNB und den Strafuntersuchungsbehörden gesetzlich verankert werden.<sup>14</sup>

Bei der SBVg stiessen diese im Wahlkampf geäusserten Forderungen naturgemäss auf wenig Verständnis. Sie zeigte sich 1975 jedoch überzeugt, dass der Wahlsieg der Sozialdemokraten zu einem bürgerlichen Zusammenrücken im Parlament führen würde. Unter dem Eindruck einer sich verschärfenden (bankpolitischen) Diskussion wollten die Banken die «bürgerliche Front [...] stärken und [...] schliessen», wie dies der Direktor der Geschäftsstelle der SBVg, Max Oetterli, ausdrückte.<sup>15</sup> Zu diesem Zweck waren sowohl persönliche Treffen mit den bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern als auch mit befreundeten Wirtschaftsverbänden vorgesehen. Der Verwaltungsrat der SBVg diskutierte zudem ein mögliches Treffen mit SPS-Vertretern, da er der Meinung war, viele Forderungen der SPS seien bereits durch die Anpassung der EBK verwirklicht oder durch die bestehende Gesetzgebung abgedeckt. Er äusserte die Vermutung, dass bei den SPS-Parlamentariern eine gewisse Unkenntnis bezüglich der gesetzlichen Grundlagen des Finanzplatzes in der Schweiz herrsche. Die politischen Forderungen bezeichnete er als «Missverständnis» und «Informationsrückstand».<sup>16</sup> Hugo Grob, Generaldirektor des SBV, sprach sich dafür aus, die Politikerinnen und Politiker der SPS zu kontaktieren, um allfällige Irrtümer zu beseitigen:

«Ich frage mich, ob wir ausserdem nicht einmal auch mit unseren sozialdemokratischen Parlamentariern sprechen könnten. Wir sollten uns ihre Argumente einmal anhören. Wenn wir mit diesen Herren ins Gespräch kommen, könnten Irrtümer aufgeklärt werden, denn die Gegenseite ist oft nicht richtig oder nicht orientiert.»<sup>17</sup>

Die Banken erkannten jedoch die politische Sprengkraft der linken Forderungen im Zusammenhang mit den vergangenen Finanzskandalen in der Schweiz, und Eduard Liechti, Generaldirektor der Schweizerischen Volksbank (SVB), appel-

13 Verhandlungsprotokoll der 303. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 4. 12. 1975, Archiv SBVg VR303Prot\_VBgescannt, 21 f.

14 Ebd.

15 Ebd., 19.

16 Ebd., 20.

17 Ebd., 20 f.

lierte deshalb an seine Kollegen bei der SBVg, der SPS keine neuen Argumente für ihre politischen Forderungen zu liefern:

«Wir stehen vor dem Abschluss der Geschäftsberichte für das Jahr 1975. Angesichts des härteren politischen Klimas sollten wir vermeiden, dass wir mit unseren Geschäftsberichten Argumente liefern, die bei der Gegenseite den Eindruck erwecken, den Banken gehe es nach wie vor ausgezeichnet. [...] Jede Bank soll versuchen, Mass zu halten. Die hier anwesenden Bankenvertreter möchten dies in ihrem Kreis vorbringen. Gut wäre auch, wenn wir unsere Erklärungen, die bei Pressekonferenzen, Ansprachen von Präsidenten des Verwaltungsrates etc. vorgebracht werden, etwas aufeinander abstimmen könnten.»<sup>18</sup>

Im Mitte der 1970er-Jahre geführten bankenpolitischen Diskurs zeigte sich, dass die Diskussionen vermehrt von parteipolitischen Idealen geprägt waren. Zutage trat ferner, dass unterschiedliche Vorstellungen vom Umgang mit den Banken kursierten. Trotz des sich verschärfenden politischen Klimas waren die Bankenvertreter überzeugt, dass eine aktivere Rolle des Finanzplatzes in der Politik zu einer Verbesserung des Dialogs führen würde. Die Banken gingen in ihrer Einschätzung von einer fortbestehenden Unterstützung durch die bürgerlichen Parteien und von der Kompromissbereitschaft der SPS aus. Dabei verkannten sie die Tatsache, dass sich die Sozialdemokraten durch ihren Wahlerfolg darin bestärkt sahen, die «Bankenmacht» in der Schweiz zu brechen und die Finanzinstitute unter staatliche Kontrolle zu stellen. Mit dem im Frühjahr 1977 aufkommenden Skandal um die SKA-Filiale in Chiasso bot sich der SPS die Möglichkeit, auf nationaler Ebene gegen die Banken und ihre wirtschaftliche Vormachtstellung vorzugehen. Der Chiasso-Skandal führte dabei nicht nur zu einer Verschärfung der bankpolitischen Diskussion, sondern sorgte auch für eine parteiübergreifende Kritik an den Geldinstituten und ihren Geschäftstätigkeiten. Der Finanzplatz geriet dabei unter einen immensen politischen Druck und schien – zumindest eine Zeit lang – seinen politischen Einfluss und seine wirtschaftliche Unabhängigkeit zu verlieren.

### **3.1.2 *Der Chiasso-Skandal und die Entstehung der Bankeninitiative***

Am 14. April 1977 verschickte die SKA eine Pressemeldung, die in der Öffentlichkeit ein breites Echo auslöste und den Schweizer Finanzplatz in seinen Grundfesten erschüttern sollte. Im Pressekommuniqué gestand die SKA schwerwiegende Unregelmässigkeiten in ihrer Filiale in Chiasso ein:

«untersuchungen der internen revisionsorgane haben ergeben, dass bei einem auslaendischen grosskunden der filiale chiasso – einer finanzholding mit verschiedenen beteiligungen in europa und uebersee – rentabilitaets- und liquidaetsprobleme bestehen, deren vorhandensein durch die dortige filialdirek-

---

<sup>18</sup> Ebd., 19.

tion unter massiver verletzung ihrer sorgfaltspflichten und kompetenzen seit geraumer zeit verheimlicht wurden. der bank duerfte daraus voraussichtlich ein erheblicher verlust erwachsen, der jedoch durch die allgemeinen delkredere-rueckstellungen gedeckt ist.»<sup>19</sup>

Über Jahre hatte die Direktion der SKA-Filiale in Chiasso Kundengelder in Milliardenhöhe illegal ausserhalb der Bilanz bei der liechtensteinischen Texon Finanzanstalt platziert. Diese Kundengelder waren am Fiskus im In- und Ausland vorbeigeschleust worden und waren deshalb kriminelle Vermögenswerte. Obwohl die SKA bereits Ende der 1960er-Jahre von konkurrierenden Banken im Tessin und 1976 von der SBG auf höchster Ebene über alarmierende Geschäftstätigkeiten der Filiale in Chiasso informiert worden war, intervenierte ihre Geschäftsleitung äusserst zaghaft und liess die Filialeitung in Chiasso weiterhin gewähren. Erst als sich die Gerüchte mehrten und die Anzeichen sich verdichteten, reagierte die Generaldirektion und begann, die Geschäftstätigkeit der Filiale in Chiasso zu überprüfen. Dabei zeigte sich schnell, dass das Ausmass der veruntreuten Gelder – die genaue Summe konnte zu diesem Zeitpunkt noch nicht eruiert werden – so immens war, dass eine interne Abwicklung unmöglich war. Die SKA sah sich gezwungen, sowohl die SNB als auch die EBK zu informieren und schlussendlich die Pressemitteilung zu veröffentlichen. Sowohl die Öffentlichkeit als auch die Politik reagierten mit Entsetzen auf die Meldung über die Krise in Chiasso.<sup>20</sup>

Die Leitung der SKA versuchte in den folgenden Tagen und Wochen hektisch, eine Übersicht über die Organisationsstruktur der Texon und deren Verstrickung mit der SKA-Filiale in Chiasso zu erhalten. Auf Bestreben der SNB trafen sich die drei führenden Grossbanken mit der Nationalbank, um über die Auswirkungen der Chiasso-Krise auf den Finanzplatz zu diskutieren. Dabei sicherten die SNB, die SBG und der SBV der SKA ihre Unterstützung zu. Zu diesem Zweck stellten die beiden Grossbanken der Kreditanstalt einen Notfallkredit über drei Milliarden Franken in Aussicht. Die Mitteilung über den Notfallkredit sollte das Vertrauen der Anlegerinnen und Anleger in die SKA und vor allem in den Finanzplatz stärken. Tatsächlich bewirkte er genau das Gegenteil – obwohl die SKA den Kredit nicht benötigte und dies auch entsprechend kommunizierte – und führte zu weiteren Verunsicherungen in Bezug auf die Grösse des zu erwartenden Verlustes.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Pressemitteilung der SKA, 14. 4. 1977, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1728.

<sup>20</sup> Jung 2000, 247–257. Für die Hintergründe des Chiasso-Skandals vgl. Jung 2000, 245–257. Joseph Jung analysierte die Chiasso-Krise als Leiter des Archivs der Credit Suisse aus deren Perspektive im Rahmen der Veröffentlichung der Geschichte der Bank. Das von Jung vorgelegte Werk ist naturgemäss aus der Perspektive der Credit Suisse verfasst. Der Historiker zeichnete jedoch ein durchaus realistisches Bild der damaligen Hintergründe des Skandals.

<sup>21</sup> Jung 2000, 260 f., und telefonische Mitteilung der SNB, 25. 4. 1977, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1728. Der tatsächliche Verlust für die SKA belief sich schlussendlich auf 2,2 Milliarden Franken. Obwohl diese Summe für damalige Verhältnisse unglaublich hoch war, geriet die SKA aufgrund ihrer Grösse nie in Liquiditätsprobleme.

Die Medien berichteten ausführlich über die Krise der SKA-Filiale in Chiasso. Wegen der mangelhaften und zurückhaltenden Kommunikation der SKA – die Banken verfügten damals über sehr eingeschränkte eigene PR-Abteilungen – versuchten die Medien selbst an Informationen zu gelangen. Die strafrechtliche Verfolgung der verantwortlichen Direktoren der SKA in Chiasso sorgte am 24. April 1977 für eine weitere Skandalisierung der Affäre. Insbesondere das Boulevardblatt «Die Tat» schrieb ausführlich über den Chiasso-Skandal. Unter ihrem Chefredakteur Roger Schawinski versuchte sie mit einem aggressiven Enthüllungsjournalismus immer neue Details zur Chiasso-Affäre zu veröffentlichen und verwendete für die Kreditanstalt bald nur noch den Namen «SKAndalbank».<sup>22</sup> «Die Tat» war jedoch nicht das einzige Organ, das kritisch über die SKA berichtete. Die schlechte Kommunikation der Kreditanstalt führte zu einer immer schärferen Kritik an der Bank und an den Massnahmen, die diese zur Aufarbeitung der Krise getroffen hatte. Dadurch erlitt die SKA neben dem wirtschaftlichen Schaden auch noch einen bedeutenden Imageverlust.<sup>23</sup>

Der Chiasso-Skandal sorgte für eine massive Zunahme der Kritik am Schweizer Finanzplatz und an seinen Geschäftstätigkeiten. Bürgerliche Politikerinnen und Politiker äusserten in den Parlamentsdebatten über den Chiasso-Skandal ihre Zweifel an den gesetzlichen Kontrollmechanismen der Banken und verlangten eine Debatte über die gesetzlichen Grundlagen des Finanzplatzes. Für die Sozialdemokraten war der Chiasso-Skandal der endgültige Beweis, dass die Kontrolle und die Regulierung des Finanzplatzes neu verhandelt werden mussten. In ihren Augen bestätigte der Skandal die in linken Kreisen vertretene Bankenkritik und führte zu einer verstärkten Forderung nach einer staatlichen Kontrolle über die Schweizer Finanzinstitute. Diese Haltung vertrat auch SPS-Präsident Helmut Hubacher im Frühjahr 1977 in der Parlamentsdebatte über die Ereignisse in Chiasso:

«Die sozialdemokratische Fraktion ist der Meinung, dass die Bankenmacht und die Bankengeschäfte auf ein Mass redimensioniert werden müssen, das für die Schweiz erträglich ist. Es geht darum, dass wir in diesem Parlament jetzt eingreifen, dass die Kontrolle der Banken auf gesetzgeberischem Weg dringlich auszubauen ist. Dazu gehört vor allem die Relativierung des Bankgeheimnisses, das die übelsten Geschäfte mit einem Schutz versieht, der sich durch nichts mehr rechtfertigen lässt.»<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Jung 2000, 259.

<sup>23</sup> Bilanz 5/59, zitiert nach AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1728. Die ungenügende Kommunikation der SKA war auch für Farner – die Dr. Rudolf Farner Public Relations Agentur war zu diesem Zeitpunkt per Mandat die PR-Agentur der SKA – ein grosses Problem. So bemängelte die Werbeagentur bei einer Redaktionssitzung, «dass bei der SKA niemand strategisch denkt» und deshalb eine langfristige PR-Strategie nur schwer zu verwirklichen sei. Zudem wurde die Kommunikation der SKA als «zu wenig», «zu spät» und «ungenügend» zusammengefasst (Entwurf PR-Plan, Wiederaufbau des SKA-Images, 10. 5. 1977, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1729).

<sup>24</sup> Hubacher 1977, 505.

Bereits kurz nach der ersten Pressemeldung der SKA, als die politische und strafrechtliche Aufarbeitung des Chiasso-Skandals begann, beschloss die SPS, eine Volksinitiative zu erarbeiten, um das Bankensystem der Schweiz grundlegend zu verändern.<sup>25</sup> Jean Ziegler, Mitglied der Ad-hoc-Gruppe «Bankeninitiative» bezeichnete die Initiative deshalb auch als «qualitative Gesellschafts-Struktur-Reform».<sup>26</sup> Der SPS nahestehende Organisationen wie die EvB sicherten der Initiative schon früh ihre Unterstützung zu und sorgten dafür, dass auch entwicklungspolitische Fragen im Entstehungsprozess der Initiative berücksichtigt wurden.<sup>27</sup>

Nachdem die Sozialdemokratinnen und -demokraten unter Hochdruck am Initiativtext gearbeitet hatten, organisierten sie im Frühjahr 1978 eine Konferenz, um diesen den Gewerkschaften und den Entwicklungsorganisationen vorzustellen und um deren Unterstützung zu werben. Schliesslich verabschiedete die SPS an ihrem Parteitag im Mai 1978 die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht».<sup>28</sup> Ihr Ziel bestand darin, das Schweizer Finanzsystem grundlegend zu verändern. Um die Tätigkeiten des Finanzplatzes in der Schweiz und im Ausland stark zu regulieren und einzuschränken, wurden vier Kernanliegen formuliert.

Das erste Anliegen der Initiative betraf das Bankgeheimnis und die internationale Rechtshilfe. Das Bankgeheimnis wurde von den Initiantinnen und Initianten als Förderung der illegalen Kapitalflucht aus einkommensschwachen Ländern und Entwicklungsländern angesehen. Zudem werde es als Instrument für die Steuerhinterziehung genutzt und damit zur Hintergehung der öffentlichen Hand in der Schweiz und im Ausland. Um dies zu verhindern, forderte die Partei eine Lockerung des Bankgeheimnisses, damit die Schweiz «nicht länger als Fluchthafen ausländischer Schmutz- und Hinterziehungsgelder» diene.<sup>29</sup> Die Lockerung des Bankgeheimnisses sollte weiter zur Redimensionierung des Finanzplatzes führen und damit die von der SPS propagierte Abhängigkeit der Schweizer Wirtschaft von den Banken reduzieren.<sup>30</sup> Das zweite Anliegen zielte auf die Begrenzung der wirtschaftlichen und politischen Macht der Banken. Die SPS wollte die «Macht der Grossbanken» brechen. Nach Ansicht der Partei besaßen die Banken durch ihre Beteiligungen und Sitze in den Verwaltungsräten von «600–700 Firmen» eine mehrheitliche «Kontrolle über weite Bereiche der Wirtschaft».<sup>31</sup> Um den Einfluss des Finanzplatzes einzuschränken, verlangte die SPS deshalb eine gesetzlich verordnete Transparenz der Bankenbeteiligungen und eine Begrenzung der Verflechtung zwischen Banken und anderen Unternehmen – das dritte Kernanliegen der Bankeninitiative –, um die Gefahr zu-

25 Kuhn 2011, 138.

26 Brief von Jean Ziegler an Rudolf Strahm 1977, 4. 8. 1977, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.114.37.

27 Brief der EvB an die Geschäftsleitung der SP, 11. 5. 1977, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.114.37.

28 Kuhn 2011, 145. Zur detaillierten Entstehungsgeschichte der Initiative vgl. Kuhn 2011, 138–145.

29 Bericht zur Bankeninitiative 1978 der SP Schweiz, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.15, 4 f.

30 Ebd.

31 Ebd., 5.

rückzudrängen, die die Banken für die Arbeitsplätze und die sozialen Ziele eines Unternehmens darstellten.<sup>32</sup> Das vierte Anliegen der Initiative war, die Banken gesetzlich dazu zu verpflichten, Einlagen von Sparerinnen und Sparern zu versichern. Zum Zeitpunkt der Entstehung der Initiative diskutierten Politik und Finanzplatz bereits über eine Einlagensicherung. Die SPS packte diesen Punkt deshalb vor allem aus politisch-taktischen Gründen in die Initiative.<sup>33</sup>

Aus wahltaktischen Gründen verzichtete die Partei auf Forderungen nach der Verstaatlichung der Grossbanken oder nach einer stärkeren Reduzierung des Bankgeheimnisses, obwohl entsprechende Diskussionen innerhalb der Ad-hoc-Gruppe stattgefunden hatten.<sup>34</sup> Trotz dieser der politischen Realität geschuldeten Abschwächungen der Initiative sollte einerseits die «Bankenmacht» in der Schweiz begrenzt und andererseits das Verhältnis zwischen Staat und Finanzplatz neu definiert werden:

«Sinn der Bankeninitiative ist es, die Auswüchse und Missbräuche zurückzudämpfen, die schrankenlose Profitwirtschaft der Grossbanken, die an die Substanz unseres Landes geht, auf ein vernünftiges und zumutbares Normalmass zu redimensionieren. [...] Wir wollen, dass die Grossbanken nicht unsere Politik beherrschen, unsere internationale Stellung untergraben und unsere Arbeitsplätze wegspekulieren. [...] Heute dominiert der Finanzplatz Schweiz. Chiasso hat aufgezeigt, welches Risiko damit verbunden ist.»<sup>35</sup>

Die Erwähnung des Chiasso-Skandals war von Helmut Hubacher nicht zufällig gewählt. Tatsächlich war die Chiasso-Krise des Schweizer Finanzplatzes für die SPS, die Gewerkschaften und die Entwicklungsorganisationen die langersehnte Gelegenheit, um den Schweizer Finanzplatz auf politischer Ebene anzugreifen und die bereits seit 1975 formulierte Forderung nach einer verstärkten Kontrolle der Grossbanken zu realisieren.<sup>36</sup>

Für die SKA und den Finanzplatz war der Chiasso-Skandal eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Der Schaden beschränkte sich nicht nur auf die betroffene Grossbank, sondern tangierte gemäss Aussagen der PR-Fachleute von Farner den gesamten Finanzplatz: «Die Bankenwelt dürfte der Ansicht sein, der Fall Chiasso habe allen Banken geschadet; auch bürgerliche Politiker sind zweifellos der Ansicht, dass der Schaden für unsere Gesellschaftsordnung und für das Image der Schweiz beträchtlich sei.»<sup>37</sup> Die Lancierung der Bankeninitiative drängte die Banken damit weiter ins politische Scheinwerferlicht und prägte die Auseinandersetzung mit dem Finanzplatz bis in die 1980er-Jahre. Die Wir-

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Ebd., 6.

<sup>34</sup> Sitzung der SP-Bankengruppe, 10. 10. 1977, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.15 und Teilprotokoll der SP-Bankengruppe, 17. 8. 1977, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.114.37.

<sup>35</sup> Referat von Helmut Hubacher, SPS-Präsident, an der internen Bankenkonferenz der SPS, 1. 4. 1978, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.15.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Wiederaufbau des SKA-Images, PR-Plan der Farner AG, 30. 6. 1977, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1729.

kung der Initiative beschränkte sich dabei bei Weitem nicht auf die Kontroverse im Abstimmungskampf um die Rolle der Finanzinstitute für die Schweizer Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Der Chiasso-Skandal führte zu einem sich rasch verselbstständigenden Ruf nach Reformen und Verstärkungen der Bankenkontrolle. Der Finanzplatz war dadurch gezwungen, eine aktivere Rolle in der Politik und der Gesellschaft auszuüben, um die anstehenden Veränderungen zu seinen Gunsten beeinflussen zu können.

### 3.2 Die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB)

Die Kritik an der SKA und am Schweizer Finanzplatz allgemein kam nach dem Bekanntwerden des Chiasso-Skandals nicht ausschliesslich aus dem linken Lager, sondern erfasste auch die bürgerlichen Parteien und den Bundesrat. Der Skandal sorgte für eine zunehmende Radikalisierung der Kritik am Finanzplatz und erhöhte die an die Banken gestellten politischen Anforderungen. Vor allem in den Debatten um die bankpolitischen Rahmenbedingungen, die für die Finanzinstitute zentral waren, hatte der Skandal nachhaltige negative Auswirkungen. Der zunehmende politische Druck auf die SNB und die EBK, die Bankengesetzgebung und damit die Bankenkontrolle zu verschärfen, führte zu stärker ideologisch und parteipolitisch geprägten Diskussionen auf den verschiedenen bankpolitischen Ebenen.<sup>38</sup> Eine Reaktion der Behörden war unumgänglich, obwohl die SNB sich vehement gegen eine von parteipolitischen Prinzipien geprägte Diskussion um eine Reform der bankpolitischen Strukturen in der Schweiz wehrte. In der Folge des Chiasso-Skandals teilte die SNB mit, dass sie «Ratschläge aus dem Stegreif, wie solche Affären zu vermeiden wären», ablehnte. Vor allem erachtete sie den «Ruf nach einer Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen» nicht als geeignete Antwort auf die Chiasso-Krise.<sup>39</sup>

Während die Medien immer neue Details zum Chiasso-Skandal publik machten, schaltete sich die Politik in die Affäre ein. Der Bundesrat erklärte Ende April, dass er die Probleme, «die sich im Zusammenhang mit den Vorfällen bei der Filiale Chiasso der Schweizerischen Kreditanstalt auf nationaler Ebene ergeben [hatten]», aufmerksam verfolge und «von den Massnahmen der SNB Kenntnis genommen» habe.<sup>40</sup> Im Frühjahr 1977 diskutierte das Parlament ausführlich über den Chiasso-Skandal und seine Folgen für den Schweizer Finanzplatz. Der Bundesrat vertrat eine zurückhaltende Haltung und zeigte sich überzeugt, dass der Finanzplatz gestärkt aus der Krise hervorgehen würde. «Mais aussi regretta-

<sup>38</sup> Jung 2000, 290.

<sup>39</sup> Bemerkungen zu den Vorfällen bei der Filiale Chiasso der Schweizerischen Kreditanstalt, Rede von Fritz Leutwiler, Präsident des Direktoriums der SNB an der Generalversammlung der SNB, 28. 4. 1977, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1728.

<sup>40</sup> Pressemitteilung der Bundeskanzlei, 27. 4. 1977, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1728.

ble que soit l'affaire de Chiasso, elle doit avoir pour effet d'attirer l'attention des banques sur un devoir qui, dans notre système économique, est essentiellement le leur, sur la nécessité de redoubler de prudence dans leurs engagements, de vigilance et de rigueur dans la gestion de leurs affaires.»<sup>41</sup> In der Parlamentsdebatte war insbesondere die Bankenkontrolle ein äusserst kontroverses Thema. So forderte Remigius Kaufmann von der CVP eine stärkere Kontrolle des Schweizer Finanzplatzes und mehr Transparenz:

«Was wir wollen, sind offene Karten; offene Karten des Verwaltungsrates, der Nationalbank und der Bankenkommision. Dann lassen sich mit der nötigen Sachlichkeit Wege für bessere interne und externe Kontrolle finden. Und dann lässt sich auch eine öffentliche Disqualifizierung unredlicher Geschäftspraktiken erzielen.»<sup>42</sup>

Luigi Generali sprach sich im Namen der FDP-Fraktion für eine Debatte über eine Ausweitung der Bankenaufsicht aus: «Der Vorfall wirft Fragen auf, ob künftig nicht vermehrte interne und externe Kontrollen notwendig sein werden.»<sup>43</sup> Ähnlich argumentierte Georg Brosi von der Schweizerischen Volkspartei (SVP): «Zweifellos drängt sich der Gedanke auf, dass die Bankenkontrolle verstärkt werden muss. Ob dabei systemändernde Reformen vorzunehmen sind, wie das die sozialdemokratische Fraktion angekündigt hat, möchten wir vorläufig dahingestellt sein lassen.»<sup>44</sup>

Alle Parteien sprachen sich in der Parlamentsdebatte für eine umfassende Untersuchung des Chiasso-Skandals und seiner Hintergründe aus. Aufgrund der grossen wirtschaftlichen Bedeutung des Finanzsektors forderten die Politikerinnen und Politiker zudem eine stärkere interne und externe Kontrolle des Finanzplatzes. Trotz dieser gemässigten Reaktionen auf die Ereignisse in Chiasso herrschte auch bei den bürgerlichen Parteien Zweifel, ob der Chiasso-Skandal als Ausnahmerecheinung oder als systemimmanentes Problem zu definieren sei. So forderte Remigius Kaufmann eine verstärkte Transparenz und Kontrolle der Banken: «Das alles bekommt seine besondere Bedeutung [...], weil man aufgrund der Fakten zur Auffassung neigen muss, die Verantwortlichkeit für die getätigten Geschäfte reiche über die Filiale Chiasso hinaus bis weit in den Hauptsitz hinein. Und dann fragt man sich schon besorgt: Ist das der Stil der modernen schweizerischen Grossbank?»<sup>45</sup> Insgesamt verlangten die bürgerlichen Parteien jedoch eine gewisse Zurückhaltung in der Beurteilung der Vorfälle und sprachen sich dafür aus, die strafrechtlichen und bankinternen Untersuchungen abzuwarten. Im Gegensatz zur zögerlichen Haltung der bürgerlichen Parteien erneuerte Helmut Hubacher im Namen der SPS die linke Kritik an den Banken:

41 Chevallaz 1977a, 505.

42 Kaufmann 1977, 506.

43 Generali 1977, 506.

44 Brosi 1977, 508.

45 Kaufmann 1977, 506.

«Das Geschäft, das der Kreditanstalt geplatzt ist, gehört zu den Geschäften, die sonst von anderen Banken in aller Stille abgewickelt werden. Machen wir uns nichts vor: Die Fluchtgelderströme aus aller Welt, vor allem aus Ländern, die in wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten stecken, finden bei uns seit Jahren dankbare Aufnahme. In diesem Sinne – und hier zitiere ich ganz bewusst meinen Parteikollegen Jean Ziegler – betreiben die Schweizer Banken eine legalisierte Form internationaler Hehlerei: Sie nehmen illegal transferiertes Kapital entgegen – oft genug auch illegal erworbenes Kapital – und treiben damit Geschäfte.»<sup>46</sup>

Die SPS nutzte den Chiasso-Skandal, um ihre grundsätzliche Kritik am Bankensystem mit spezifischen Forderungen zu verknüpfen. Die Sozialdemokraten forderten deshalb einen massiven Eingriff in die Eigenständigkeit der Banken durch neue gesetzliche Rahmenbedingungen, die dem Staat eine deutlich strengere Kontrolle des Finanzplatzes erlauben sollten.<sup>47</sup> Im Rahmen der Parlamentsdebatte reichten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier 17 schriftliche Vorstösse zum Chiasso-Skandal ein. Deren Behandlung verschob Bundesrat Chevallaz auf die Sommersession.

Die SBVg sah sich im Frühjahr 1977 einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit und Politik gegenüber. Aufgrund der Ereignisse war es unvermeidbar, dass der Staat die Bankenkontrolle verschärfte. Dies wussten auch die Vertreter der Finanzinstitute. Der Ausschuss der SBVg vermerkte dazu im Protokoll seiner Sitzung vom 11. Mai 1977:

«Wir müssen ebenfalls akzeptieren, dass der Staat die vorgesehenen Sanktionen ergreift, auch wenn damit [...] für ausländische Kunden unerwartete Nachsteuerforderungen verbunden sind, die dem Ruf des Finanzplatzes Schweiz beträchtlich schaden können. Nur diese konsequente Haltung erlaubt uns, im Rahmen der Diskussion um die Bankenkontrolle glaubwürdig aufzutreten.»<sup>48</sup>

Die Ankündigung der Bankeninitiative der SPS wurde bereits im Mai 1977 im Ausschuss des Verwaltungsrates der SBVg diskutiert. Obwohl man sich darüber einig war, dass die Initiative auch aus wahltaktischen Überlegungen zu diesem Zeitpunkt angekündigt wurde, war man sich ihrer Wirkung bewusst und fürchtete, dass sie die anderen Parteien unter Zugzwang bringen würde. Die SBVg ging davon aus, dass sich der Druck auf den Finanzplatz erhöhen würde und eine verstärkte Kontrolle der Banken vermehrt gefordert werden würde.<sup>49</sup> Aus der Perspektive der SBVg ging es deshalb vor allem darum, den Kritikern des Finanzplatzes zuvorzukommen und durch eigene Vorschläge zur Kontrolle der Banken systemrelevante Änderungen – aufgezwungen durch den politischen und gesellschaftlichen Druck – zu verhindern. Dabei konnte der Finanzplatz auf die

46 Hubacher 1977, 505.

47 Ebd., 506.

48 Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 11. 5. 1977, Archiv SBVg VRA152Prot\_VBgescannt, 3.

49 Ebd., 2.

Unterstützung von bürgerlichen Parteien und den Behörden zählen.<sup>50</sup> Zudem wollten die Banken und die SNB eine Revision des Bankengesetzes in einem politischen und gesellschaftlichen Klima, das von Skepsis gegenüber dem Finanzplatz geprägt war, unter allen Umständen verhindern. Dazu wiederum der Ausschuss der SBVg:

«Mit der Nationalbank sind wir der Meinung, dass eine Revision des Bankengesetzes zum heutigen Zeitpunkt besonders unzuweckmässig wäre. Es muss zuerst abgewartet werden, bis im Bankensektor und in der Diskussion um den Bankensektor wieder eine gewisse Beruhigung eingetreten ist. In vier bis fünf Jahren dürfte es eher möglich sein, vernünftige Lösungen zu erarbeiten.»<sup>51</sup>

Die Banken strebten deshalb gemeinsam mit der Nationalbank nach einer Lösung, die unabhängig von der Gesetzgebung und im Sinne eines Gentlemen's Agreement vereinbart werden konnte.<sup>52</sup> Diese Gedanken prägten die SBVg-interne Diskussion um die Ausarbeitung und Annahme der Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB, die innerhalb von lediglich zwei Monaten nach dem Chiasso-Skandal in Zusammenarbeit mit der SNB entstand.<sup>53</sup> Nikolaus Senn, Generaldirektor der SBG, äusserte sich dazu folgendermassen:

50 Ebd., 3 f. Dass die SNB keine systemverändernden Massnahmen wünschte, erfuhren die Banken bei einem Treffen mit Vertretern der SNB am 11. 5. 1977. Die SBVg-Vertreter beurteilten diese Sitzung, die im Anschluss an die Ausschusssitzung der SBVg stattfand, als «sehr konstruktiv». Sie gaben zu Protokoll, dass «die SNB keine Systemveränderung anstrebt» (Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 11. 5. 1977, Archiv SBVg VRA152Prot\_VBgesannt, 8).

51 Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 11. 5. 1977, Archiv SBVg VRA152Prot\_VBgesannt, 4.

52 Schürmann 1998, 136. Schürmann betonte, dass die Vereinbarung eigentlich eine Aufgabe der Gesetzgebung gewesen wäre, dass dies aufgrund der erforderlichen Eile jedoch nicht in Betracht gezogen wurde. Ausserdem waren die Banken und die SNB an keiner politischen Debatte über die Inhalte der Vereinbarung interessiert, um inhaltlich keine Konzessionen eingehen zu müssen und die eigenen Vorschläge einbringen zu können (Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 11. 5. 1977, Archiv SBVg VRA152Prot\_VBgesannt, 3 f.). Gentlemen's Agreements – Bankenkonventionen – waren eine beliebte Form der Selbstregulierung des Schweizer Finanzplatzes. Dabei handelte es sich um informelle Abmachungen zwischen der SNB, der SBVg und ihren Mitgliederbanken. Die Gentlemen's Agreements regelten bestimmte Geschäftsbereiche des Schweizer Finanzplatzes und sollten den Bankenwettbewerb regulieren und eine «zerstörerische Konkurrenz» vermeiden (Hirszowicz 1996, 458). In Bankkreisen wurden die Bankenkonventionen – im Gegensatz zu langwierigen Gesetzesprozessen – als schnellere und bessere Instrumente für Reformen im Bankgewerbe angesehen (Busch 2009, 173).

53 Jung 2000, 290. Jung machte in seiner Analyse darauf aufmerksam, dass die Vereinbarung bereits vor dem Chiasso-Skandal angedacht worden war. Er verwies auf entsprechende Äusserungen von SNB-Präsident Fritz Leutwiler Mitte der 1970er-Jahre. Tatsächlich waren der Chiasso-Skandal und die darauffolgende politische Debatte jedoch die entscheidenden Ereignisse, die zur Lancierung und Verabschiedung der Vereinbarung führten, wie aus den Verwaltungsrats- und Ausschussprotokollen der SBVg ersichtlich wird. Dies wird auch in einer Mitteilung an alle Direktoren der Mitgliedbanken vom 2. Juni 1977 deutlich, in der explizit die «jüngsten Vorkommnisse im Bankensektor» als Begründung für die Verabschiedung der VSB genannt wurden (Zirkular der SBVg, 2. 6. 1977, Archiv SBVg D\_340D\_Sorgfalt\_inklbeil).

«Als Alternativen zu der Vereinbarung boten sich eine Verordnung der Nationalbank oder gesetzliche Vorschriften der Bankenkommission an. Diese hätten aufgrund der bestehenden Gesetzgebung erlassen oder aufgrund eines neuen Bankengesetzes eingeführt werden können. Damit wäre der Einfluss des Parlaments gegeben gewesen, das wir kaum im Sinne unserer Wünsche hätten beeinflussen können.»<sup>54</sup>

Für den Schweizer Finanzplatz war die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken ein notwendiger Kompromiss, um den politischen Druck abzubauen, der seit der Chiasso-Affäre auch auf bürgerlichen Kreisen lastete. Nachdem die SPS die Lancierung der Bankeninitiative im Frühjahr 1977 angekündigt hatte und auch die übrigen Parteien den Druck auf den Finanzplatz erhöht hatten, versuchten die Banken mit allen Mitteln, eine aktive Rolle in der politischen Diskussion um die Kontrolle des Finanzplatzes zu übernehmen und vor allem Zeit für eigene Vorschläge zu gewinnen. So intervenierte die SBVg direkt beim EFD, um Bundesrat Chevallaz dazu zu bewegen, die eingereichten Postulate, Interpellationen und Motionen erst in der Junisession zu behandeln, damit die SBVg in der Zwischenzeit ihre «Führungsrolle» bei der Ausarbeitung eines «Alternativprogramm[s]» behalten konnte.<sup>55</sup> Tatsächlich fand die Bearbeitung der eingereichten Vorstösse erst in der Junisession statt und ermöglichte dadurch die Ausarbeitung der Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB vor der Debatte im Parlament.

Die Arbeit an der VSB begann im Mai 1977. Die Arbeitsgruppe aus Vertretern der SNB und der SBVg war unter enormem Zeitdruck tätig, um die Vereinbarung so schnell wie möglich fertigzustellen. Die Strategie der Banken in den Verhandlungen mit der SNB lassen sich auf einen wesentlichen Ansatz reduzieren: Im Vordergrund stand die «[e]ntschiedene Ablehnung sogenannt systemverändernder Reformen, die zu einer staatlichen Einflussnahme auf die Geschäftspolitik der Banken – und dadurch auf die gesamte Wirtschaft – führen».<sup>56</sup> Obwohl die SNB grundsätzlich eine Systemreform ablehnte, mussten in den Verhandlungen einige gewichtige Streitfragen geklärt werden. Die SNB griff insbesondere das Bankgeheimnis im Vorfeld der Verhandlungen öffentlich an. Sie wollte dieses «relativieren» und war «namentlich an einer Sperre gegen unerwünschte Auslandsgelder interessiert».<sup>57</sup>

54 Verhandlungsprotokoll der 309. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 6. 1977, Archiv SBVg VR309Prot\_VBgescannt, 17. Das Protokoll der Sitzung vom 2. Juni 1977 erlangte im Sommer 1977 einige Bekanntheit, da es der SPS zugespielt wurde (obschon es ein internes Papier war), worauf diese in den Ausführungen der Bankenvertreter den Beweis als erbracht sah, dass die VSB lediglich ein politisches Ablenkungsmanöver darstellte und der Finanzplatz die Politik der Schweiz bis in den Bundesrat beeinflusste (vgl. Hubacher 1994, 73–77, und Zusammenfassung des Protokolls vom 2. 6. 1977 der Vorstandssitzung der SBVg, 1977, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.16).

55 Verhandlungsprotokoll der 309. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 6. 1977, Archiv SBVg VR309Prot\_VBgescannt, 6.

56 Ebd.

57 Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 11. 5. 1977, Archiv SBVg VRA152Prot\_VBgescannt, 5.

Die Banken ihrerseits schlossen im Voraus Änderungen bezüglich des Bankgeheimnisses und der Handhabung der Nummernkonten kategorisch aus und wollten bei den Banken eruierte Unregelmässigkeiten in diesem Bereich «weiterhin als einzelne Missstände» definieren.<sup>58</sup> Neben dem Bankgeheimnis war insbesondere die Forderung der SNB, dass die Banken die wirtschaftlich Berechtigten eines Kontos («Beneficial Owner») identifizieren könnten, ein gewichtiger Streitpunkt.<sup>59</sup> Während das Bankgeheimnis durch die Vereinbarung nicht beschnitten wurde, mussten die Finanzinstitute ihre Forderung nach der Feststellung der Identität der «Beneficial Owner» akzeptieren. Obwohl diese Klausel in den Beratungen über die Annahme der Vereinbarung innerhalb der SBVg zu intensiven Diskussionen geführt hatte, war man sich doch einig, dass die Annahme der VBS zum gegenwärtigen Zeitpunkt unumgänglich war. Der Verwaltungsrat stimmte schliesslich einstimmig für die Vereinbarung.<sup>60</sup>

Schwerpunktmässig zielte die Sorgfaltspflichtvereinbarung auf eine bessere Identifikation des «wahren Kunden im Sinne des wirtschaftlich Berechtigten, auf eine vermehrte Zurückhaltung bei Nummernkonten und die Verhinderung von Missbräuchen beim Bankgeheimnis».<sup>61</sup> Insbesondere die Identifikation des «Beneficial Owner» war ein Paradigmenwechsel im Schweizer Bankwesen. Die Vereinbarung wies jedoch in Bezug auf dieses Prinzip erhebliche Mängel auf: Sobald eine Kundin beziehungsweise ein Kunde gegenüber einer Bank von einem Schweizer Rechtsanwalt oder einem Mitglied der Schweizerischen Treuhand- und Revisionskammer vertreten wurde, waren Ausnahmen vorgesehen. Dieses Schlupfloch nutzten Zehntausende von Bankkundinnen und -kunden, um ihre Vermögenswerte auf Schweizer Bankkonten zu verheimlichen. Erst 1987 war es für Treuhänder nicht mehr möglich, anstelle einer Kundin beziehungsweise eines Kunden ein Konto zu eröffnen, für Rechtsanwälte wurde dies 1991 eingeschränkt.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Ebd.

<sup>59</sup> Vor der Erarbeitung der VSB war die Eröffnung eines Kontos bei einer Schweizer Bank durch Drittpersonen, zum Beispiel einen Anwalt, ohne Weiteres möglich. Damit blieb der eigentliche Inhaber oder die eigentliche Inhaberin des Kontos – der beziehungsweise die «Beneficial Owner» – anonym.

<sup>60</sup> Verhandlungsprotokoll der 309. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 6. 1977, Archiv SBVg VR309Prot\_VBgescantt, 6–24.

<sup>61</sup> Schürmann 1998, 137. Die Verhinderung sollte durch die Nennung von verpönten und «gegen die guten Sitten im Bankwesen» verstossenden Praktiken erreicht werden (Schürmann 1998, 137). Dazu zählten gemäss Artikel 2 der VSB «die Eröffnung und Führung von Konti und Depots ohne Feststellung des Berechtigten; die Entgegennahmen von Geldern, die für die Bank erkennbar durch Handlungen erlangt worden sind, die nach schweizerischem Recht strafbar oder auslieferungsfähig sind; Beihilfe zur Kapitalflucht, zur Steuerhinterziehung u. dgl.» (Vereinbarung zwischen den in der Schweiz domizilierten Banken und der Schweizerischen Bankiervereinigung einerseits und der Schweizerischen Nationalbank andererseits über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses, SBVg-Archiv vsb\_1977, 2).

<sup>62</sup> Zuberbühler 2011, XIII.

Nachdem die SBVg der Vereinbarung zugestimmt hatte, stellten die SNB und die SBVg diese am 2. Juni 1977 auf einer gemeinsamen Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor; per 1. Juli 1977 trat die VSB in Kraft. Deren Verabschiedung und Inhalte wurden von den Banken grundsätzlich positiv aufgefasst. Allerdings erkannte die SBVg, dass sich das politische und gesellschaftliche Umfeld für die Banken verändert hatte.<sup>63</sup> Die Bankeninitiative der SPS konnte durch die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) nicht gestoppt werden, vielmehr stand der Finanzplatz dadurch weiterhin politisch im Mittelpunkt.

Die Banken waren sich zwar bewusst, dass die Chance für eine Annahme der Initiative gering war, aber auch, dass die mit dem Abstimmungskampf verbundene Publizität dem Finanzplatz ernsthaften Schaden zufügen konnte.<sup>64</sup> Die VSB wurde deshalb von den Finanzinstituten als ein erster Schritt betrachtet, um die Politik und die Regierung auf ihre Seite zu ziehen und davon zu überzeugen, dass der Finanzplatz seine Lehren aus dem Chiasso-Skandal gezogen hatte. Folglich traf sich die Spitze der SBVg mit dem Vorsteher des EFD, Bundesrat Chevallaz, um die Vereinbarung aus Sicht der Banken vorzustellen und «mit ihm gleichzeitig die ‹Regie› für die Beantwortung der parlamentarischen Vorstösse zum ‹Fall Chiasso› [zu] besprechen».<sup>65</sup> Zudem sollten ausgewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die übrigen Bundesräte und die Parteispitzen ebenfalls über die Sichtweise der Banken informiert werden.<sup>66</sup>

Die Informationskampagne der Banken und die Unterstützung der SNB erzielte die Wirkung, die sich der Finanzplatz erhofft hatte. In seiner Eröffnungsrede der Junisession sprach sich Bundesrat Chevallaz im Parlament deutlich für die Eigenständigkeit des Finanzplatzes aus:

«Dans un pays qui place si haut la liberté du commerce et de l'industrie, c'est d'abord aux intéressés eux-mêmes que l'on doit demander de mettre, là où il faut, de l'ordre dans leur propre maison afin de présenter, comme la loi le requiert, toutes les garanties d'une activité irréprochable. Les banques semblent

63 Verhandlungsprotokoll der 309. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 6. 1977, Archiv SBVg VR309Prot\_VBgescantt, 16.

64 Ebd., 15.

65 Ebd., 9.

66 Ebd. Die im Rahmen der parlamentarischen Debatte um den Chiasso-Skandal und die VSB geleistete Lobbyarbeit der Geldhäuser war 1979 Gegenstand einer Untersuchung des Büros des Nationalrates. Insbesondere die Hintergründe der Kontakte zwischen der SBVg und bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie Bundesrat Chevallaz wurden kontrovers aufgefasst. Dabei diente das von der SPS im Sommer 1977 veröffentlichte Verwaltungsratsprotokoll der SBVg als Grundlage der Untersuchung. Im Abschlussbericht kam das Büro zum Schluss, dass die Banken den Mitgliedern des Parlaments wohl Informationen zugetragen hatten und es auch zu persönlichen Kontakten gekommen war, jedoch verneinten die involvierten Politikerinnen und Politiker, dass es vonseiten der Banken Druckversuche gegeben habe. Bei den Kontakten zu den Finanzinstituten handelte es sich gemäss der Untersuchung des Büros des Nationalrates also lediglich um die im parlamentarischen Betrieb alltägliche Lobbyarbeit eines involvierten Verbandes – der SBVg und seiner Mitgliedsbanken (Verhandlungsprotokoll der 324. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 20. 2. 1980, Archiv SBVg VR324Prot\_VBgescantt, Anhang. Untersuchungsbericht des Büros des Nationalrates, 27. 11. 1979).

avoir compris ce signe des temps. Elles l'ont montré, d'une part, en passant sans tarder avec la Banque nationale la convention, déjà citée, relative à l'usage du secret bancaire et au devoir de diligence des banques, et, d'autre part, en améliorant leurs dispositifs de contrôle interne.»<sup>67</sup>

Mit der Erklärung erkannte die Regierung den in der Sorgfaltspflichtvereinbarung festgehaltenen Selbstregulierungsanspruch der Banken an. Der Bundesrat machte deutlich, dass die Aufsicht über die Vereinbarung in der Zuständigkeit der SBVg liege und nicht beim Staat. Die bürgerlichen Politikerinnen und Politiker folgten im Parlament mehrheitlich diesem Votum. Obwohl der Chiasso-Skandal von ihnen verurteilt wurde, waren die bürgerlichen Parteien mit der Reaktion der SBVg und den Inhalten der VSB zufrieden und sahen darin eine verstärkte Selbstkontrolle des Finanzplatzes. Der Freisinnige Felix Auer beispielsweise war überzeugt, dass die Vereinbarung «dazu beitragen [wird], den guten Ruf unserer Banken wiederherzustellen, und Teil eines Massnahmenpaketes [ist], Fälle à la Chiasso künftig zu verhindern.»<sup>68</sup> Die SVP-Fraktion äusserte sich ebenfalls wohlwollend zu den durch die VSB etablierten Kontrollmechanismen: Urs Hofmann war überzeugt, dass die bestehenden Aufsichtsmöglichkeiten die beste Kontrolle über den Finanzplatz bieten würden und dass die Vereinbarung sogar über vergleichbare Gesetze in anderen Staaten hinausgehe.<sup>69</sup>

Die SBVg vermerkte im Anschluss an die Debatte im Parlament zufrieden, die Regierung und die Mehrheit des Parlaments hätten sich klar von einer «generellen, undifferenzierten Bankenschelte» distanziert. «Sie [der Bundesrat und das Parlament] bestätigten, dass das schweizerische Bankensystem gesund ist und dass es Staat und Wirtschaft alle Dienste, die diese erwarten dürfen, zu erfüllen vermag.»<sup>70</sup> Insbesondere die Äusserung des Bundesrates, wonach der Schutz und die Kontrolle des Bankgeheimnisses ausschliesslich Sache der Banken seien – und nicht etwa des Staates – unterstrich die bundesrätliche Unterstützung des Finanzplatzes Schweiz.<sup>71</sup> Markus Lusser, Direktor der SBVg, reflektierte diese Lage sehr präzise, wie der folgende Protokollauszug vom 29. Juni 1977 zeigt:

«Wir entwickelten das Konzept, systemverändernde Neuerungen abzulehnen, dagegen Massnahmen gegen die Gefahr eines Missbrauchs des Bankgeheimnisses und die Verstärkung der bestehenden Kontrollen – interne Kontrolle wie Aufsicht über die Banken im Rahmen des Bankengesetzes – zu bejahen. [...] Dieses Konzept, das wir mündlich oder schriftlich Herrn Bundesrat Chevallaz, den andern Mitgliedern des Bundesrates, einer grossen Zahl Parlamentarier [sic] und den Parteisekretariaten darlegten, setzte sich in der Bankendebatte durch. Es wurde nicht nur in die Antwort des Bundesrates übernommen. Wir

67 Chevallaz 1977b, 843.

68 Auer 1977b, 792.

69 Hofmann 1977, 799 f.

70 Verhandlungsprotokoll der 310. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1977, Archiv SBVg VR310Prot\_VBgesannt, 9.

71 Ebd.

finden es auch in den meisten Voten jener Parlamentarier, die sich nicht mit kritischen Äusserungen begnügten, sondern konkrete Massnahmen zur Verhinderung eines neuen «Falls Chiasso» forderten.»<sup>72</sup>

Aus Sicht des Finanzplatzes war die Verabschiedung der Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB ein politischer Erfolg, auch wenn die Finanzinstitute damit gewisse Einschnitte in ihre Geschäftstätigkeit hinnehmen mussten. Mit der Etablierung der Vereinbarung war der politische Druck jedoch keineswegs überwunden. Die Sozialdemokraten zeigten sich unbeeindruckt von der Vereinbarung und wiesen diese als ungenügend zurück, da die VSB wohl Kontrollen und Konventionalstrafen für eine Verletzung der Konvention vorsah, die darüber zu urteilende Schiedskommission jedoch von der SNB und den Finanzinstituten selbst besetzt wurde; zudem waren die Forderungen der SPS nach einer schärferen (staatlichen) Kontrolle der Banken nicht berücksichtigt worden.<sup>73</sup> Helmut Hubacher sprach in einer Radiosendung deshalb auch sarkastisch davon, dass die «Kontrollierten die Kontrolleure kontrollieren».<sup>74</sup> Die SPS setzte weiter auf ihre Bankeninitiative, um die Banken zu mehr Zugeständnissen zu bewegen und den politischen und gesellschaftlichen Druck aufrechtzuerhalten beziehungsweise zu verstärken.

Der Finanzplatz reagierte rasch auf diese Widerstände. Bereits seit der ersten Ankündigung der SPS, sie wolle eine Bankeninitiative zur besseren Kontrolle des Finanzplatzes lancieren, setzte sich die SBVg mit der Initiative und ihren möglichen Inhalten auseinander. Die Banken erkannten das mögliche Konfliktpotenzial, das der Thematik innewohnte – insbesondere durch die Skandalisierung des Finanzplatzes aufgrund seiner internationalen Geschäfte. Sie sahen auch die Gefahr, dass jeder weitere Skandal zu einem ungünstigen Zeitpunkt die Geschäftslage negativ beeinflussen könnte. Unter der Führung der SBVg schritten die Banken daher zu einer breit angelegten Präventionskampagne.<sup>75</sup>

### 3.3 Die Imagekampagne gegen die Bankeninitiative

Spätestens seit dem Bekanntwerden der Chiasso-Affäre versuchte der Finanzplatz, langfristige politische Konsequenzen zu verhindern und mit eigenen Gegendarstellungen der massiven Kritik aus linken und entwicklungspolitischen Kreisen aktiv entgegenzutreten. Dadurch sollte die insbesondere bei bürgerlichen Parteien, aber auch ganz allgemein in der Gesellschaft aufkommende Verunsicherung bezüglich des Finanzplatzes bekämpft werden. Die Banken waren

<sup>72</sup> Ebd., 10.

<sup>73</sup> Vereinbarung zwischen den in der Schweiz domizilierten Banken und der Schweizerischen Bankiervereinigung einerseits und der Schweizerischen Nationalbank andererseits über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses, Archiv SBVg vsb\_1977, 6 f.

<sup>74</sup> Kuhn 2011, 38, und Hubacher 1994, 77.

<sup>75</sup> Verhandlungsprotokoll der 309. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 6. 1977, Archiv SBVg VR309Prot\_VBgescannt, 5.

sich bewusst, dass der Chiasso-Skandal zu einem erheblichen Imageproblem geworden war. Heinrich Schneider, Vizedirektor der SBVg, brachte dieses Problem folgendermassen auf den Punkt:

«Ueber die Banken und den Finanzplatz Schweiz wurde in den letzten Wochen mehr geschimpft als geredet. [...] Stichworte wie Watergate und -loo, Seveso, Marignano usw. wurden als Vergleich herangezogen. [...] Im «Volk», in Arbeiter-Zügen, an Stammtischen oder bei politischen Versammlungen ausserhalb von Zentren war weniger Empörung als enttäuschte Ratlosigkeit festzustellen. [...] Allen Reaktionen ist gemeinsam, dass sie nicht gegen eine einzelne Bank, sondern gegen «die Banken» im allgemeinen gerichtet sind. Der Schaden am Ruf trifft die Banken aller Grössen. Aus dieser Lage ergibt sich die folgende Beurteilung: Das Vertrauen in die Banken hat gelitten. [...] Die Oeffentlichkeitsarbeit der Banken erhielt vernichtende Noten.»<sup>76</sup>

Bereits im Rahmen der Aufarbeitung der Chiasso-Affäre sah sich die SKA und mit ihr der gesamte Finanzplatz mit der Verschlechterung des eigenen Images konfrontiert. Im Rahmen eines PR-Plans zum «Wiederaufbau des SKA-Images» bemerkte die Agentur Farner, dass der Ruf des Finanzplatzes und der Schweiz durch die Affäre Schaden genommen habe und die Banken sich auf weitere politische Angriffe einstellen müssten.<sup>77</sup>

### **3.3.1 Die Public-Relations-Strategie des Finanzplatzes zur Bekämpfung der Bankeninitiative**

Die SPS trieb die Bankeninitiative weiter voran und hielt damit die Bankentematik weiter in der Öffentlichkeit. Obwohl die Sozialdemokraten den definitiven Initiativtext noch nicht veröffentlicht hatten, sickerten von Zeit zu Zeit Details über den geplanten Inhalt der Initiative in die Öffentlichkeit durch. So wurde der Verwaltungsrat der SBVg regelmässig über den Stand der Initiative und deren geplante Stossrichtungen informiert.<sup>78</sup> Einzelne Finanzinstitute, vor allem Grossbanken, engagierten sich bereits vor der offiziellen Lancierung der Initiative gegen deren Anliegen. Die SBVg schaltete beispielsweise Zeitungsinserte mit dem Titel «Die SBG teilt mit», in denen sie aktuelle Bankfragen thematisierte und aus Sicht des Finanzplatzes darstellte.<sup>79</sup>

Die Gegenkampagne der unterschiedlichen Banken wurde auch von der SPS wahrgenommen. Bei der Einreichung der Bankeninitiative in Bern machte sie

<sup>76</sup> Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 11. 5. 1977, Archiv SBVg VRA152Prot\_VBgescannt, 16.

<sup>77</sup> Entwurf PR-Plan. Wiederaufbau des SKA-Images, 10. 5. 1977, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 1729.

<sup>78</sup> Verhandlungsprotokoll der 313. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1977, Archiv SBVg VR313Prot\_VBgescannt, 25 f., und Protokoll der 155. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 8. 2. 1978, Archiv SBVg VRA155Prot\_VBgescannt, 15 f.

<sup>79</sup> Kuhn 2011, 146.

in ihrer Presseerklärung darauf aufmerksam, dass «noch nie [...] eine Initiative, bevor sie eingereicht worden war, so massiv bekämpft worden [ist] wie die Bankeninitiative durch die Grossbanken».<sup>80</sup> Die Partei rechnete vor, dass die Banken bereits Millionen in die Gegenkampagne investiert hatten. Darin sah sie ein untrügliches Zeichen dafür, dass der Finanzplatz in die Defensive gedrängt war.<sup>81</sup>

Ein koordiniertes, gemeinsames Vorgehen des Finanzplatzes gegen die Initiative fand zu diesem Zeitpunkt noch nicht statt. Die Banken hielten sich bewusst öffentlich zurück und warteten, bis die SPS die Initiative offiziell ankündigte.<sup>82</sup> Die SBVg machte sich aber bereits ausführlich Gedanken über die Initiative und eine mögliche Reaktion der Banken. Grundsätzlich betrachtete man die Initiative vor allem als wahlpolitisches Instrument. «Auch für die SPS ist sie weniger eine Initiative als vielmehr ein Bildungs- oder konkreter ein Wahlthema. Mit dieser Initiative will die SPS in die Nationalratswahlen 1979 gehen.»<sup>83</sup> In der Öffentlichkeit versuchten die Banken, auf diesen Punkt aufmerksam zu machen und auf die aus ihrer Sicht schädigende Wirkung der Initiative hinzuweisen. Im Jahresbericht der SBVg nahmen sie ausführlich Stellung zu den möglichen Inhalten der Initiative und machten insbesondere auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Finanzhäuser für die Schweizer Wirtschaft und deren Gefährdung durch die Bankeninitiative aufmerksam:

«Unüberlegte, in dogmatischem Denken wurzelnde Amputationen am Bankwesen und am Finanzplatz können über den Bankensektor hinaus Schäden verursachen. So würde eine Verwirklichung der Vorstellungen der Initianten die internationale Tätigkeit der schweizerischen Banken erschweren und damit eine wichtige Stütze für die Geschäftsmöglichkeiten der schweizerischen Exportindustrie auf den Auslandsmärkten zerstören. Ausserdem wäre die Möglichkeit zur Versorgung der schweizerischen Wirtschaft mit günstigem Kapital beeinträchtigt.»<sup>84</sup>

---

80 Presseerklärung zur Einreichung der Bankeninitiative und der Ferieninitiative, 8. 10. 1977, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.15.

81 Ebd.

82 Verhandlungsprotokoll der 314. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 4. 1978, Archiv SBVg VR314Prot\_VBgescannt, 18.

83 Ebd., 15. Die Behauptung, dass die SPS die Bankeninitiative hauptsächlich zu wahlpolitischen Zwecken lanciert hatte, unterstellten die Gegner der Partei während des gesamten Abstimmungskampfes. Kuhn vertrat in seiner Analyse der Initiative – die er aus Sicht der Sozialdemokraten verfasste – einen ähnlichen Standpunkt. Tatsächlich kam es innerhalb der SPS zu Konflikten zwischen dem Parteivorstand und der Arbeitsgruppe über die Stossrichtung und die Rolle des Volksbegehrens (Kuhn 2011, 142). Im Zuge der Veröffentlichung des Initiativtextes äusserten mehrere führende Politiker der SPS die Absicht, mit der Initiative auch wahltaktische Ziele zu verfolgen. In den Strategiepapieren des Finanzplatzes wurde dies jedoch deutlich als Nebenziel der Initiative erkannt. Durch die andauernde Fokussierung auf dieses Thema wollte man von Bankenseite auf die Widersprüchlichkeit und Zweideutigkeit der Initiative aufmerksam machen (Dokumentation zum Argumentarium, streng vertraulich, 21. 12. 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 3518, 18).

84 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1977/78, Archiv\_1977\_1978\_d, 56.

Aus der Perspektive der Banken war die Initiative aber nicht nur schädlich für die Schweizer Wirtschaft, sondern aufgrund der VBS auch in gewissen Bereichen überflüssig, da einige ihrer Inhalte bereits realisiert worden seien. Die SBVg bezeichnete die Bankeninitiative deshalb als politisches Unternehmen, das ohne Rücksicht auf die Befindlichkeiten und Nachteile für die Schweiz aus wahltaktischen Gründen lanciert worden war.<sup>85</sup> Obwohl die Finanzinstitute aufgrund von unabhängigen Meinungsumfragen den Erfolg der sozialdemokratischen Initiative als äusserst gering einstufen, beauftragten sie die SBVg in einem ersten Schritt, ein Argumentarium für die Banken zu erstellen und einen möglichen Aktionsplan zu verfassen, wie man auf die Initiative und den erwarteten Angriff auf die Banken reagieren sollte.<sup>86</sup>

Im Sommer 1978 zeichneten sich die Inhalte der Initiative sowie deren ungefähre Fahrplan ab. Für die Geldinstitute ging es in dieser Phase darum, eine geeignete Strategie gegen die Initiative und ihre politische Wirkung zu entwickeln. Bereits 1978 waren sie überzeugt, dass die Initiative für die Mehrheit der Stimmbevölkerung zu sozialistisch formuliert war und dass deren Annahme nicht als realistisch zu betrachten sei.<sup>87</sup> Für Markus Lusser, Direktor der SBVg, war das Volksbegehren folglich zweitrangig. Er sah den Angriff der SPS jedoch im Kontext der anstehenden Revision des Bankengesetzes und anderen für die Banken relevanten Gesetzgebungen:

«Es stellt sich deshalb die schwierige Frage, ob diese verschiedenen Punkte [die Inhalte der Initiative] unter dem Druck der Initiative weiterbehandelt und – z. B. bei der Einlagensicherung – gar realisiert werden oder ob sie vielmehr bis nach der Abstimmung über die Initiative zurückgestellt werden sollten. Eine «Vorleistung» bei den sogenannt «vernünftigen» Forderungen könnte uns im Abstimmungskampf weitere Argumente zur Bekämpfung der Initiative geben. Werden dagegen die einschlägigen Gesetzgebungen zurückgestellt, so lassen sich hier im Falle einer deutlichen Ablehnung der SP-Initiative «bankenfreundlichere» Lösungen als bei einer Legiferierung unter dem Drucke der Initiative erzielen.»<sup>88</sup>

Weil die Bankeninitiative klar aus dem linken politischen Spektrum kam, konnten die Banken mit ihrer Ablehnung rechnen. Sie befürchteten jedoch, dass die Abstimmung und die damit verbundenen Diskussionen den politischen Prozess der Revision des Bankengesetzes zuungunsten des Finanzplatzes beeinflussen würden. Ernst Weisskopf, Hauptdirektor der Basellandschaftlichen Hypothekenbank, vertrat deshalb die Meinung, dass die Banken die Initiative nicht einfach ignorieren oder deren kategorische Ablehnung fordern konnten, ohne dass daraus eventuell negative Folgen hinsichtlich der Gesetzgebung entstehen würden.

85 Ebd., 56 f.

86 Verhandlungsprotokoll der 314. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 4. 1978, Archiv SBVg VR314Prot\_VBgescannt, 18–21.

87 Verhandlungsprotokoll der 315. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 28. 6. 1978, Archiv SBVg VR315Prot\_VBgescannt, 22 f.

88 Ebd.

«[...] ein parlamentarischer Gegenvorschlag [wäre] das Gefährlichste für die Banken. Um zu vermeiden, dass ein solcher Gegenvorschlag überhaupt ins Gespräch kommt, dürfen wir [der Finanzplatz] nicht einfach die Neinparole vertreten, sondern müssen uns gezielt und fundiert auf die Diskussion mit Gegen Darstellungen einlassen. Damit können wir erreichen, dass wir die bürgerlichen Parteien hinter uns haben und so im kommenden Kampf nicht allein stehen.»<sup>89</sup>

Bei der Festlegung der Bankenstrategie gegen die Initiative spielten verschiedene Faktoren eine Rolle. Die Ablehnung der Initiative an der Urne musste naturgemäss das erste Ziel des Finanzplatzes sein. Aufgrund von Meinungsumfragen konnten die Banken schon 1978 davon ausgehen, dass ein Scheitern der Initiative mehr als wahrscheinlich war. Der Finanzplatz wollte jedoch ein positives Resultat erreichen, das langfristig eine optimistische Perspektive eröffnete, und fasste deshalb schon zu diesem Zeitpunkt das Ziel ins Auge, mit einer möglichst klaren Ablehnung der Initiative die politische Stellung der Banken in der Schweiz auch zukünftig gegenüber kritischen politischen Vorstössen abzusichern. Dies wurde auch in der streng vertraulichen Kommunikationsstrategie des Finanzplatzes so definiert: «Alle Massnahmen sind darauf auszurichten, eine möglichst deutliche Niederlage der SPS zu erzielen, wobei dem längerfristigen Aspekt weiterer Vorstösse nach dem Abstimmungskampf grosse Beachtung geschenkt werden muss.»<sup>90</sup>

Allerdings war man sich darüber im Klaren, dass eine sture Ablehnung der Initiative und die Negierung aller Kompromisse auf die Banken zurückfallen würden. Eine reine Abwehrhaltung des Finanzplatzes ohne positive Alternativen würde die öffentliche Meinung beeinflussen. Aufgrund der Erfahrungen aus dem Chiasso-Skandal wusste der Finanzplatz, wie kontraproduktiv sich dies auf eine mögliche Abstimmung auswirken könnte. Für die Gegner der Banken wäre dies ein deutlicher Beweis für das Vorhandensein der «Bankenmacht».<sup>91</sup> Neben der strikten «Neinparole» verwarfen die Banken auch die Strategie, den Initianten teilweise entgegenzukommen, indem der Finanzplatz aus eigener Initiative – wie dies bei der VBS geschehen war – gewisse Forderungen der SPS umsetzen würde, da man ein Nachgeben mit zu grossen und unkalkulierbaren Risiken verband. «Vorleistungen würden lediglich der allgemeinen Kontroll- und Verstaatlichungstendenz Vorschub leisten sowie Behörden und linke Politiker ermuntern, auf dem eingeschlagenen Wege der Einengung der Banken weiterzuschreiten.»<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Verhandlungsprotokoll der 316. Sitzung des Verwaltungsrates der SBV, 21. 9. 1978, Archiv SBVg VR316Prot\_VBgescantt, 11.

<sup>90</sup> Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 2. Die «streng vertrauliche» Kommunikationsstrategie von Farner diente als Grundlagenpapier für die Kampagnenführung gegen die Bankeninitiative, um durch die Imagekampagne und das politische und gesellschaftliche Handeln des Finanzplatzes ein bankenfreundliches Umfeld zu fördern und zu gestalten.

<sup>91</sup> Verhandlungsprotokoll der 316. Sitzung des Verwaltungsrates der SBV, 21. 9. 1978, Archiv SBVg VR316Prot\_VBgescantt, 10 f.

<sup>92</sup> Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 19.

Ausgehend von diesen Überlegungen beschloss der Finanzplatz eine zweigleisige Kommunikationsstrategie. Erstens sollte die Initiative der SPS kategorisch abgelehnt werden; diese Haltung wollte der Finanzplatz in der Öffentlichkeit und im politischen Diskurs kompromisslos vertreten.

«Angriffe auf die Banken, die sich letztlich gegen unser Wirtschaftssystem oder gar unsere Staatsform richten, werden entschieden zurückgewiesen. Zu einem solchen Angriff gehört letztlich und als Ganzes die SP-Initiative [...]. Die Tatsache, dass die Initianten offen zugeben, mit dieser Initiative einen Lernprozess einleiten zu wollen, der später zu weiteren Schritten führen muss, ist Warnung genug.»<sup>93</sup>

Die Formulierungen der Kommunikationsstrategie der PR-Agentur zeigen bereits den von Farner und den Banken eingeschlagenen Weg, die Initiative nicht nur als Vorstoss gegen das Geschäftsmodell des Finanzplatzes zu betrachten, sondern als systemverändernde Massnahme nach sozialistischen Grundsätzen. Die von der SPS vorgeschlagene Änderung des Bankwesens sollte als Angriff gegen die «schweizerische Staatsordnung» diffamiert werden und in eine Reihe mit weiteren Attacken – lanciert von sozialen Parteien Europas – auf das bestehende System gestellt werden.<sup>94</sup> Die Stimmbürger sollten die Initiative nicht ausschliesslich als Instrument zur Regulierung der Finanzbranche betrachten, sondern als Mittel, um «die freiheitliche Demokratie durch einen staatlich gelenkten Sozialismus zu ersetzen».<sup>95</sup>

Diese Formulierung war bewusst so gewählt, um den Kampf gegen die Initiative als Verteidigung der wirtschaftsliberalen Schweiz hochzustilisieren. Damit sollte nicht nur die Stimmbevölkerung überzeugt werden, mit der Strategie sollten auch die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, um das Terrain zu ebnen für die zweite Stossrichtung der Kampagne: Diese sah eine kommunizierte Flexibilität in einzelnen Sachfragen vor. Allerdings bezog sich diese Kompromissbereitschaft nicht auf die Inhalte der Initiative, sie «zeigt sich vielmehr in den Verhandlungen über Sachfragen wie die Revision des Gesetzes über die Nationalbank, die Revision des Bankengesetzes, gewisse Steuern auf Bankdienstleistungen oder die gesetzlichen Eigenmittel, die laufend zu führen sind».<sup>96</sup> Der zweite Punkt der Bankenstrategie bezog sich explizit auf die politischen und wirtschaftlichen Verbündeten des Finanzplatzes, die für den Abstimmungskampf mit einbezogen und mobilisiert werden sollten.

«Es muss gelingen, die bürgerlichen Parteien, die grossen Wirtschaftsorganisationen sowie weite Teile der Kundschaft zu Verbündeten zu machen. Sie alle müssen den (versteckten) Angriff auf das System sowie auf den Finanzplatz als eine unserer wesentlichen wirtschaftlichen Grundlagen erkennen und zurückweisen.»<sup>97</sup>

---

93 Ebd., 20.

94 Ebd., 31.

95 Ebd., 32.

96 Ebd., 20.

97 Ebd., 21.

Der Einbezug einer möglichst breiten Basis von potenziellen Verbündeten und deren argumentative Unterstützung durch den Finanzplatz war insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Banken für den Abstimmungskampf auf den politischen Rückhalt der bürgerlichen Parteien angewiesen waren, jedoch in bankpolitischen Belangen weiterhin als eigenständiger Akteur handeln wollten:

«Zur Kampagnenführung der Banken gehört schliesslich das zähe Verhandeln in wichtigen bankpolitischen Belangen. Hier darf ruhig eine Verfestigung des Widerstandes zum Ausdruck kommen. Es mag Positionen geben, die man im späteren Verlauf der Dinge preisgeben kann. Sie müssen zuhänden aller Akteure klar definiert und sukzessive – gleichsam als Tauschobjekte – ins politische Spiel der Kräfte eingebracht werden.»<sup>98</sup>

Dementsprechend unterteilte der Finanzplatz seine Kampagne gegen die Initiative in einen bankpolitischen und einen politischen und wirtschaftspolitischen Bereich. Durch die Fokussierung auf bankpolitische Anliegen konnte der Finanzplatz seine Unabhängigkeit gewährleisten und gleichzeitig sicher sein, dass die bürgerlichen Parteien und die Wirtschaftsverbände die politischen und wirtschaftspolitischen Aspekte abdecken würden. Die von den Finanzinstituten und von Farner vorgesehene Strategie zur Führung des Abstimmungskampfs wurde im Zeitraum von 1978, als die SPS die Unterschriftensammlung lancierte, bis zum kolportierten Abstimmungstermin gegen Mitte der 1980er-Jahre verfolgt.<sup>99</sup> Davon ausgehend übernahm die SBVg die Hauptverantwortung für die Betreuung der Gegenkampagne der Banken und für die Koordination mit den verschiedenen Partnern.<sup>100</sup>

Um auf kurzfristige politische Entwicklungen reagieren zu können, wurde neben den Organen der SBVg ein eigens für die Kampagnenarbeit installierter Ausschuss gegründet. Dieser Koordinationsausschuss (KA) sollte im Auftrag der SBVg sämtliche Aspekte der Gegenkampagne planen, koordinieren und organisieren. Der KA, der aus Vertretern der Geschäftsstelle der SBVg und der Grossbanken bestand, war organisatorisch dem Verwaltungsratsausschuss der SBVg unterstellt.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Ebd., 22.

<sup>99</sup> Ebd., 25. Die Abstimmung fand schlussendlich erst im Mai 1984 statt. Der Finanzplatz und Farner gingen 1978 jedoch von einem deutlich engeren Zeitrahmen aus und zielten auf eine Abstimmung entweder 1982 oder 1983. Die Verzögerung lässt sich hauptsächlich mit der gleichzeitigen Behandlung der Bankengesetzrevision erklären und sollte für die Abstimmung über die Bankeninitiative noch eine bedeutende Rolle spielen. Dies wird in Kapitel 3.1.2 ausführlich analysiert.

<sup>100</sup> Verhandlungsprotokoll der 316. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 21. 9. 1978, Archiv SBVg VR316Prot\_VBgescannt, 14.

<sup>101</sup> Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 37–48. Neben der SBVg und den Grossbanken war auch die Agentur Farner – zumindest bei der Vorbereitung der Ausschusssitzungen – in den KA involviert. Zudem war der Leiter der Kampagne ein Mitglied des Quick Reaction Teams (QRT). Das QRT sollte auf kurzfristige bankpolitische Ereignisse reagieren, eine allfällige Gegenposition ausarbeiten und durch die schnelle Reaktion einen grösseren politischen Schaden für den Finanzplatz vermeiden. Neben der Agentur Farner waren der Leiter des KA sowie ein Vertreter der SBVg in das

### 3.3.2 Die Imagekampagne der Banken als Grundlage für den Abstimmungskampf gegen die Bankeninitiative

Ende der 1970er-Jahre bestand in der Öffentlichkeit ein diffuses Bild der Banken. Die erste, vom Finanzplatz Ende der 1970er-Jahre in Auftrag gegebene Meinungsumfrage zeigte, dass in breiten Kreisen der Bevölkerung eine deutlich negative Einstellung gegenüber «den Banken» vorhanden war.<sup>102</sup> Der Vizedirektor der SBVg, Heinrich Schneider, fasste die Ergebnisse der Meinungsumfrage für den Verwaltungsrat der SBVg wie folgt zusammen:

«Dem [positiven Einzelbild] steht aber ein negatives oder teilweise negatives Urteil über «die Banken» insgesamt gegenüber. Dieses negative Bild der Banken im Bewusstsein der Öffentlichkeit gründet sich zum Teil aus Nichtwissen, zum Teil aus Neid auf diejenigen, welche wegen ihres Umganges mit Geld im Verdacht stehen, unbeschränkt viel davon zu besitzen. Die Bilanz zwischen der Summe vieler positiver Einzelurteile über einzelne Banken und einem weniger positiven Gesamturteil über «die Banken» ist z. Z. negativ. Das ergibt sich aus den ersten Ergebnissen einer Meinungsumfrage über die Postulate, welche die Initiative gegen die Banken aufstellt.»<sup>103</sup>

Insbesondere in Bezug auf die Vorwürfe der Steuerhinterziehung und den Umgang der Banken mit Fluchtgeldern aus der Dritten Welt zeigten die Umfragen, dass gegenüber den Banken deutliche Vorurteile bestanden. Die Erhebung brachte zudem eine wachsende Empörung über Finanzskandale und über den Schutz der Steuerhinterziehung durch das Bankgeheimnis zutage, was dazu führte, dass der Bankeninitiative viel Sympathie entgegengebracht wurde.<sup>104</sup> Zum ersten Mal war es gemäss Umfrage eine Mehrheit (53 Prozent), die für die Annahme der Initiative votieren würde. Allerdings zeigte die Umfrage auch deutlich, dass nur eine Minderheit (22 Prozent) mit einer Annahme der Initiative rechnete.<sup>105</sup>

---

QRT involviert. Die Schaffung der gesamten Organisationsstruktur der Gegenkampagne und insbesondere von eigens eingerichteten Arbeitsteams zur Bekämpfung von unvorhergesehenen Ereignissen (insbesondere Bankenskandale) zeigt nicht nur den hohen Organisationsgrad des Finanzplatzes und die finanziellen Ressourcen, die für die Gegenkampagne zu Verfügung standen, sondern unterstreicht auch, welche Bedeutung die Initiative für die Banken hatte (Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 39).

102 Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 14. 2. 1979, Archiv SBVg VR318Prot\_VBgescannt, 7.

103 Ebd.

104 Protokoll der 160. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 9. 5. 1979, Archiv SBVg VRA160Prot\_VBgescannt, 4–6. Obschon der Kritik der Initianten am Finanzplatz zugestimmt wurde und das Bedürfnis nach einer öffentlichen Diskussion dieser Thematik bestand, wurde die Initiative aufgrund ihrer Verortung im linken politischen Lager von einer Mehrheit der befragten Personen abgelehnt (Protokoll der 160. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 9. 5. 1979, Archiv SBVg VRA160Prot\_VBgescannt, 5).

105 Protokoll der 160. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 9. 5. 1979, Archiv SBVg VRA160Prot\_VBgescannt, 5.

Obschon eine knappe Mehrheit die Initiative befürwortete, bestärkte die Umfrage die Banken in ihrem Glauben, dass das Volksbegehren an der Urne keine Chancen haben würde. Gleichzeitig offenbarte sie jedoch auch das Problem, das der Finanzplatz in Bezug auf die öffentliche Wahrnehmung hatte. Durch die Initiative und die gleichzeitige Revision des Bankengesetzes entstand für die Banken gemäss Heinrich Schneider ein ernsthaftes Problem.<sup>106</sup>

«Die positive Grundstimmung gegenüber vielen Anliegen der Initiative kann sich aber auf die Haltung der Politik bei der Gesetzgebung auswirken. Für die Banken drängt es sich auf, einerseits die Bevölkerung über ihre Tätigkeit aufzuklären und den Schleier über dem «Geheimnis Bank» durchsichtiger zu machen. Andererseits hängt der Schweizer an seiner Privatsphäre und man sollte ihn darin bestärken, indem noch mehr darauf hingewiesen wird, dass das Bankgeheimnis in Wirklichkeit ein Kundengeheimnis ist.»<sup>107</sup>

Die Herausforderung für den Finanzplatz bestand also darin, durch seine Gegenkampagne den Begriff «Bank» wieder positiv zu besetzen und die Bedeutung der Finanzinstitute für den Wohlstand und die wirtschaftliche Prosperität des Landes ins Zentrum der Debatte zu stellen.<sup>108</sup>

Eine Annahme der Initiative würde den gesamten Bankenbereich treffen; darum engagierten sich über die SBVg auch die kleineren Regional- und Lokalbanken gegen das Volksbegehren.<sup>109</sup> Ausgehend von einer gemeinsamen Kommunikationslinie wollten die Finanzinstitute in der Öffentlichkeit verschiedene, teils von der Initiative aufgegriffene Themenbereiche ansprechen und aus ihrer Perspektive darstellen. Insbesondere sollte die Wichtigkeit des Finanzplatzes für die Schweizer Wirtschaft und damit auch dessen Verbundenheit mit der Bevölkerung aufgezeigt werden. Vor allem für die Grossbanken galt es, einerseits den Prozess fortzuführen, mit dem ein neues Öffentlichkeitsbild der Bankhäuser kolportiert werden sollte, und andererseits ihre Geschäftsfelder für die Kleinsparer attraktiver zu gestalten.<sup>110</sup> Indem die verschiedenen Bankdienstleistungen

<sup>106</sup> Ebd.

<sup>107</sup> Ebd., 6.

<sup>108</sup> Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 21. Die Empfehlungen von Farner gingen sogar so weit, dass die Banken sämtliche Entscheidungen und PR-Massnahmen im Zeitraum des Abstimmungskampfes auch unter dem Aspekt der Abwehr der Initiative betrachten sollten.

<sup>109</sup> Ebd., 23, und Verhandlungsprotokoll der 317. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 11. 12. 1978, Archiv SBVg VR317Prot\_VBgescantt, 14 f. Obwohl die Bankeninitiative ausschliesslich aufgrund der Geschäftstätigkeit der Grossbanken initiiert worden war, verzichtete die Initiative auf eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Banktypen. Dies führte innerhalb des Finanzplatzes zu einer homogenen Abwehrhaltung gegen politische Vorstösse, die gegen die Banken gerichtet waren. Obwohl nicht auszuschliessen ist, dass die Grossbanken ihren wirtschaftlichen Einfluss geltend machten, um die anderen Finanzinstitute von einer Zusammenarbeit zu überzeugen, lassen sich in den Protokollen der SBVg keine entsprechenden Hinweise finden. Tatsächlich führte der konzentrierte Angriff der SPS auf alle Banken in der Schweiz wohl zu einem – zumindest vorübergehenden – Zusammenschluss der Exponenten des Finanzplatzes.

<sup>110</sup> Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 23, und Jung 2000, 240–243. Entsprechende Überlegungen und Kommunikations-

sowie deren Sicherung durch die Banken zum Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit wurden, sollte der von der SPS propagierte Konflikt zwischen Werk- und Finanzplatz aufgenommen und widerlegt werden.<sup>111</sup>

Mit der Veröffentlichung der Broschüre «Starke oder schwache Banken? Welches Bankensystem braucht die Schweiz von morgen?» griffen die Banken im Januar 1979 zum ersten Mal als geeinter Akteur und mit einer eigenen Publikation die Initiative direkt an und legten ihre Sichtweise dar.<sup>112</sup> Die Broschüre wollte die Grundhaltungen der Finanzinstitute gegenüber der Initiative klären, diente als Fundament für den beginnenden Abstimmungskampf und läutete die zweite Phase der Gegenkampagne ein. Sie nahm die bereits intern geäusserte Kritik an der Initiative, dass diese lediglich ein Wahlkampfinstrument sei, auf und stellte diese in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext.

«Die Initiative gegen die Banken zielt nicht nur auf einen einzelnen Wirtschaftssektor oder auf einzelne Entwicklungen. Die Absichten der Initianten sind wahltaktischer und gesellschaftspolitischer Art. Einerseits soll das schweizerische Bankenwesen im wirtschaftspolitisch schwierigen Wahljahr 1979 stellvertretend für die ganze freie Wirtschaft als Diskussionsobjekt aufgebaut werden, die Banken sollen sozusagen als Prügelknaben dienen. Darüber hinaus verfolgen dogmatisch einseitig ausgerichtete Ideologen mit der Initiative gegen die Banken eine in ihren Kreisen sehr offen dargelegte, nach aussen aber vorsichtig verschleierte langfristige Strategie gegen die freie Wirtschaft.»<sup>113</sup>

Diese Darstellung, in der die Initianten als Gegner der freien Wirtschaft und damit als Verfechter einer staatlich kontrollierten Wirtschaft dargestellt wurden, erlaubte es den Banken, sich als Verteidiger der freien Schweiz und ihrer Errungenschaften zu präsentieren. In diesem Sinne listet die Broschüre zahlreiche Bereiche auf, die der Finanzplatz durch die Initiative bedroht sah. Neben diversen wirtschaftspolitischen Aspekten – der Rolle der Banken als Kreditgeber für Unternehmen, als Arbeitgeber, als Steuerzahler usw. – sahen die Banken durch die Initiative auch die «freiheitliche Gesellschafts- und Staatsordnung und [die] persönliche Freiheit und freie Wirtschaft» gefährdet.<sup>114</sup> Indem auf die Rolle der Banken in Wirtschaft und Gesellschaft fokussiert wurde, wollte der Finanzplatz die eigenen Geschäftstätigkeiten als fundamentalen Bestandteil von Wirtschaft, Politik und Kultur installieren, um aus dieser Position die Angriffe der Initianten als eine Gefahr für das Erfolgsmodell Schweiz zu brandmarken. «Die Stellungnahme zur Initiative gegen die Banken [wird] zu einem Plebiszit für oder wider derjenigen [sic] Art der freien Marktwirtschaft, welche der Schweiz ein

---

strategien existierten bei den Grossbanken schon seit Mitte der 1970er-Jahre. Der Chiasso-Skandal sorgte insbesondere bei der SKA für einen deutlichen Imagewechsel und für eine Änderung der PR-Tätigkeiten (Jung 2000, 235–245).

111 Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 21.

112 Starke oder schwache Banken?, Januar 1979, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 329.

113 Ebd., 5.

114 Ebd., 7–14.



## Wir vertrauen der Zukunft.

Härtere Zeiten verlangen mehr: mehr Mut, mehr Tatkraft, mehr Vertrauen in die Zukunft. Für Land und Wirtschaft, Unternehmer und Mitarbeiter bedeuten in diesen Zeiten Ideen und Initiative viel. Verwirklichung aber mehr und deshalb Bankkredite einiges! Denn durch Kredite helfen die Schweizer Banken mit, das vertretbare Risiko zu tragen. In bewährter Partnerschaft mit Industrie, Handel, Gewerbe und Privaten. Als Mittler zwischen verfügbarem und benötigtem Kapital. Als Mittler auch zwischen den Generationen: dem Spargeld von heute und dem Geldbedarf von morgen.

- Die Banken dienen unserer Exportindustrie.

Durch niedrige Zinsen und grosszügige Zahlungsfristen ermöglichen sie günstige Exportfinanzierungen. Oft der entscheidende Grund für den Geschäftsabschluss, für den Kauf schweizerischer Ausfuhr-güter.

- Die Banken fördern Forschung und Entwicklung, finanzieren die Erstellung neuer

Produktionsanlagen und Gebäude, den Ankauf von Maschinen. Durch langfristige Finanzierungen ermöglichen sie die Umsetzung einer Idee in die Tat.

- Die Banken stellen die flüssigen Mittel bereit für den Einkauf von Rohstoffen, für Mieten, für Saläre. Durch Betriebskredite decken sie den Geldbedarf, bis die Zahlungen für bereits gelieferte Waren eingetroffen sind.

- Die Banken sorgen für das Alter. Mit Gemeinschaftsstiftungen ermöglichen sie auch kleineren Unternehmen die Errichtung einer stabilen "Zweiten Säule". Attraktive Sparbedingungen fördern die Vermögensbildung des Einzelnen und damit seine persönliche Vorsorge.

Härtere Zeiten fördern das Sparen; härtere

Zeiten fordern Kapital. Jeder Spartbatzen, jeder Bankkredit ist ein Stück Sicherheit für Unternehmer und Mitarbeiter, für Land und Wirtschaft. Ein schöner Beweis von Vertrauen in die Zukunft.

Zur Zeit haben die Banken etwa 100 Milliarden Franken an die schweizerische Wirtschaft ausgeliehen. Hinzu kommen bedeutende Beträge durch die Vermittlung von Anleihen. Dieses Geld dient allen:

- Der Industrie, dem Gewerbe und dem Handel als Finanzierungsmittel.
- Den Sparam durch die sichere Anlage und den von den Banken bezahlten Zins.
- Den über 600'000 Wertschriftenbesitzern durch die Erträge.

## DIE SCHWEIZER BANKEN

ein Teil unserer Wirtschaft

Abb. 1: Sicherheit für die Zukunft. Ein Inserat der Auftaktkampagne der Banken stellte den Finanzplatz als Garant für den Wohlstand der Schweiz dar. Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1979, Inserat «Wir vertrauen der Zukunft», IB Farner Consulting Archiv 88.

bisher nie erreichtes Mass an Wohlstand in einem guten Sozialklima ermöglicht hat.»<sup>115</sup> Durch diese positive Konnotation der Banken und die Überhöhung der Abstimmung zu einer Entscheidung für oder gegen die «liberale Tradition» der Schweiz wollte der Finanzplatz dem eigenen negativen Image entgegenwirken und die Abstimmung zu einer vermeintlichen Wahl zwischen Plan- und freier Marktwirtschaft hochstilisieren.

Der nächste Schritt war ab August 1979 die Lancierung einer grossen Imagekampagne der SBVg, die bestimmte Kernelemente der Schweizer Finanzinstitute thematisieren sollte. Sie verfolgte das Ziel, «eine breitere Aufklärung des Publikums über die Funktion der Banken» zu ermöglichen und die Geschäftstätigkeit der Banken in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Der Fokus lag dabei noch nicht auf der Bekämpfung der Bankeninitiative – diese wurde in den Inseraten nicht erwähnt –, sondern auf der Hervorhebung der Wichtigkeit des Finanzplatzes für die Schweiz.<sup>116</sup> Auf der Basis von einfachen und selektierten Inhalten sollte ein breites Publikum erreicht werden, um das Argumentarium für die kommenden Abstimmungsphasen aufzubauen. Gleichzeitig ging es darum, die bürgerlichen Politikerinnen und Politiker im anstehenden Wahlkampf für den National- und Ständerat mit bankenfreundlichen Sichtweisen vertraut zu machen. Die Kampagne klammerte sensible Themen wie die Fluchtgeldproblematik oder das Bankgeheimnis bewusst aus und wollte eine positive Grundstimmung gegenüber den Banken kreieren.<sup>117</sup> Unter dem Titel «Die Schweizer Banken – ein Teil unserer Wirtschaft» beschrieben die Finanzinstitute in Zeitungsinseraten und in TV-Spots ihren Beitrag zur inländischen Wirtschaft. Hervorgehoben wurden insbesondere Aspekte, die aus der Perspektive des Finanzplatzes besonders «schweizerisch» wirkten.<sup>118</sup> Zudem waren die Inserate immer mit einem Begleittext versehen, der die Thematik erläuterte. Die Kampagne startete 1979 mit drei unterschiedlichen Zeitungsinseraten. Diese waren jeweils einheitlich mit einem dominierenden Foto und einem zum Inserat passenden Fotohintergrund gestaltet. Unter dem Titel «Wir vertrauen der Zukunft» wurde beispielsweise ein

<sup>115</sup> Ebd., 35.

<sup>116</sup> Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 14. 2. 1979, Archiv SBVg VR318Prot\_VBgescannt, 8. Die SBVg ging für die Imagewerbung in der ersten Phase von einem Budget von 850000 Franken aus. Obwohl die Bankeninitiative als Bedrohung für den gesamten Finanzplatz angesehen wurde, war man sich der besonders exponierten Lage der Grossbanken durchaus bewusst. Da diese dementsprechend ein spezielles Interesse an einer gemeinsamen Kampagne hatten, übernahmen die vier Grossbanken SBV, SBG, SVB und SKA 400000 Franken des Budgets. Der Rest der Summe wurde von der SBVg gestellt. Diese Aufteilung der Finanzierung wurde auch bei den folgenden Kampagnen mehrheitlich beibehalten und verdeutlicht den hohen Stellenwert, den die Gegenkampagne für die Grossbanken hatte (Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 14. 2. 1979, Archiv SBVg VR318Prot\_VBgescannt, 8).

<sup>117</sup> Protokoll der 161. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 29. 8. 1979, Archiv SBVg VRA161Prot\_VBgescannt, 8.

<sup>118</sup> Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1979, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

Flight	Destination	Time	Price
12	ROME	1815	
18	NICE	1820	
4	FRANCFORT	1825	1
5	LISBONNE	1825	33
6	CASABLANCA	1830	44
7	BARCELONE	1830	31
8	ZURICH	1835	
8	PEKIN	1840	42
27	LONDRES	1850	32
94	BRUXELLES	1905	15
135	LONDRES	1910-1929	14
413	MILAN	1910	34

**ARRIVEE  
KUNFT**

**Informieren Sie sich!**  
Ich möchte mehr über die Banken wissen und bitte Sie, mir gratis Ihre Broschüre «Die Schweizer Banken – ein Teil unserer Wirtschaft» zuzuschicken.

Name / Nommer: \_\_\_\_\_  
Strasse / No.: \_\_\_\_\_  
Postleitzahl / Ort: \_\_\_\_\_  
(Gesandten an: Schweizerische Bankvereinigung, Ankerstrasse 4, 4051 Basel)

## Wir sind für eine offene Welt.

Die Schweiz hat offene Grenzen. Als Kleinstaat ist unser Land auf Bewegungsfreiheit angewiesen. Neutralität und Solidarität nach aussen, Freiheit und Toleranz im Innern bilden die Grundlagen unseres Staates. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass immer wieder Menschen aus aller Welt in der Schweiz Zuflucht gefunden haben.

Was für Menschen gilt, gilt auch für ihr Hab und Gut, ihr Eigentum. Aus vielen Gründen geniesst die Schweiz das weltweite Ansehen, Sicherheit vor Enteignung und Entwertung zu bieten. Dazu haben vor allem folgende Vorteile beigetragen:

- stabile politische und wirtschaftliche Verhältnisse;
- Schutz des Privateigentums und der Privatsphäre;
- Rechtssicherheit;
- ein gutes Sozialklima;
- zuverlässige öffentliche Dienste;

• ein ausgebautes und gutfunktionierendes Bankenwesen.

Viele Länder kennen aus ideologischen oder politischen Gründen diese Vorzüge nicht. Einkommen und Eigentum sind oft durch eine beängstigende Inflation, durch politische Unruhen und wirtschaftliche Unsicherheit oder durch masslose Steuern bedroht. Für uns selbstverständliche Freiheiten werden oft durch staatliche Eingriffe eingeschränkt.

Wer bei uns Freiheit und Sicherheit sucht, soll den Schutz unseres Landes beanspruchen dürfen. Unsere Banken und Behörden können weder ausländische Gesetze anwenden noch Zwangsvollstreckter von politischen Systemen sein, deren Rechtsauffassung der unsrigen widerspricht. Durch internationale Abkommen und Zusammenarbeit mit den Behörden wird aber alles vorgekehrt, um kriminelle Gelder der Schweiz fernzuhalten.

Wir kennen unsere Grenzen, aber auch unsere Freiheiten. Dazu gehört die Freiheit im Kapitalverkehr als Merkmal einer offenen Welt.

Die wirksame und zweckmässige Bankkontrolle in der Schweiz erstreckt sich auch auf den Geldverkehr mit dem Ausland. Mit der «Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses» haben Banken und Nationalbank Vorschriften festgelegt, welche Missbräuchen vorbeugen und «schmutzige» Gelder fernhalten. Es gibt kaum ein Land, in welchem die Identität der Bankkunden sorgfältiger geprüft wird als bei uns. Als Schweizer Banken halten wir uns an die Freiheiten, die unsere Verfassung und unsere Gesetze garantieren, und wir beachten die Schranken, die uns das schweizerische Recht setzt.

## DIE SCHWEIZER BANKEN

ein Teil unserer Wirtschaft

Abb. 2: Die Schweiz als sicherer Hafen für verfolgte Personen und ihr Vermögen. Damit thematisierte der Finanzplatz die kontroverse Diskussion um ausländische Vermögen auf Schweizer Bankkonten. Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1980, Inserat «Wir sind für eine offene Welt», IB Farmer Consulting Archiv 88.

lachendes Baby vor einem Bergpanorama gezeigt.<sup>119</sup> Im Text erklärte die SBVg, dass die Banken ein Garant für die Sicherheit der Schweiz seien und dadurch den Wohlstand für die Zukunft des Landes garantieren würden. «Härtere Zeiten fördern das Sparen; härtere Zeiten fordern Kapital. Jeder Sparbatzen, jeder Bankkredit ist ein Stück Sicherheit für Unternehmer und Mitarbeiter, für Land und Wirtschaft. Ein schöner Beweis von Vertrauen in die Zukunft.»<sup>120</sup>

Der Beginn der Imagekampagne erfolgte etwa gleichzeitig mit der Einreichung der Bankeninitiative bei der Bundeskanzlei und sorgte somit für viele Reaktionen. Während die Initianten die PR-Offensive des Finanzplatzes in der Öffentlichkeit scharf kritisierten, waren die Banken durchaus zufrieden mit den Rückmeldungen zu ihrer Imagekampagne. Dazu wiederum SBVg-Vizedirektor Heinrich Schneider:

«Die Reaktionen zeigen, dass wir mit dem Vorgehen richtig liegen. Die Kampagne hat grossen Anstoss oder Aufruhr erregt, aber trotzdem gute Beachtung gefunden. Die Kombination von Bild-Kollagen, Text und Hinweis auf die Schweizer Banken wurde im allgemeinen verstanden. Die Reaktionen zeigten auch, dass sich viele Leute nicht mehr daran erinnern, was eigentlich die Aufgabe der Banken ist. Die Inseratentexte haben sie daran erinnert; häufige Bemerkung: «So ist es ja eigentlich.»<sup>121</sup>

Die Banken erreichten mit ihrer Kampagne die gesteckten Ziele. Durch die Fokussierung auf grundlegende, von einer breiten Öffentlichkeit unterstützte und geschätzte Geschäftspraktiken und auf den starken Bezug zur Schweiz und zu ihrer Wirtschaft schuf der Finanzplatz eine positive Sichtweise auf die Finanzinstitute.

Hatte die Imagekampagne in der ersten Auflage lediglich die Bedeutung der Banken für die Schweizer Wirtschaft thematisiert, folgte ab 1980 eine zweite Phase, in der deutlich kontroversere Aspekte des Finanzplatzes behandelt wurden.<sup>122</sup> Inhaltlich lehnten sich die Inserate in einzelnen Punkten an die Initiative an und versuchten, diese zu widerlegen und die Perspektive des Finanzplatzes darzustellen.<sup>123</sup> Einen besonderen Schwerpunkt legte man auf die Thematik der

<sup>119</sup> Vgl. Abbildung 1, S. 97.

<sup>120</sup> Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1979, Inserat «Wir vertrauen der Zukunft», AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

<sup>121</sup> Verhandlungsprotokoll der 322. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 27. 9. 1979, Archiv SBVg VR322Prot\_VBgescannt, 31.

<sup>122</sup> Verhandlungsprotokoll der 324. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 20. 2. 1980, Archiv SBVg VR324Prot\_VBgescannt, 10. Im Gegensatz zum ersten Teil der Imagekampagne wurde dieser zweite Teil vollständig von den Grossbanken finanziert. Aufgrund der thematisierten Problemereiche (Fluchtgelder, Bankgeheimnis, Geschäfte in den Entwicklungsländern etc.) hatten Letztere ein besonderes Interesse an diesem Teil der Kampagne und sicherten sich durch ihre Finanzierung wohl einen grösseren Einfluss auf die Inhalte. Trotz dieses Engagements kam diese Kampagne in den gleichen Organisationsstrukturen zustande wie die übrigen Aktionen gegen die Bankeninitiative.

<sup>123</sup> Bericht über die Public-Relations-Tätigkeit für den KA, Januar bis März 1980, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 302, 3.

# Die Dritte Welt braucht Geld. Zum Beispiel vom Finanzplatz Schweiz.

Der Finanzplatz Schweiz bringt wichtige Geldquellen für die Dritte Welt zum Fließen: Direktinvestitionen unserer Wirtschaft, Exportfinanzierungen der Schweizer Banken und Kredite an internationale Entwicklungsbanken.

Kapitalhilfe und Projektfinanzierungen verbessern die Produktivität in den Ländern der Dritten Welt und packen damit das Übel an der Wurzel. Der Bau von Straßen und Elektrizitätswerken bildet beispielsweise eine Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung. Neue Arbeitsplätze sind meist auch Ausbildungsplätze.



Die Schweizer Banken begleiten unsere Exportindustrie. Sie bevorzugen Projektfinanzierungen, die in der Dritten Welt konkrete Resultate erbringen.

## DIE SCHWEIZER BANKEN

ein Teil unserer Wirtschaft

Wenn Sie mehr über die Meinung der Schweizer Banken zum Thema «Entwicklungspolitik» wissen möchten, schreiben Sie bitte an die Schweizerische Bankiervereinigung, Postfach, 4002 Basel.

*Abb. 3: Die Kritik an den Geschäftstätigkeiten der Banken in den Ländern des globalen Südens prägte den Abstimmungskampf. Der Finanzplatz verwies deshalb in diesem Inserat auf die wichtige Rolle der Banken als Kreditgeber für die Entwicklungsländer. Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1981, Inserat «Die Dritte Welt braucht Geld. Zum Beispiel vom Schweizer Finanzplatz», IB Farner Consulting Archiv 88.*

# Eigentlich ist das Bank- geheimnis ein Bankkunden- geheimnis. Es schützt die Privatsphäre des Kunden, nicht die der Bank.

Das Bankgeheimnis schützt die Privatsphäre des Kunden. Der Gesetzgeber untersagt den Banken, als Denunzianten aufzutreten. Der Kunde muss sein Handeln gegenüber dem Staat und Dritten selber verantworten.

Im Rahmen der Strafprozessordnung von Bund und Kantonen werden die Banken allerdings vom Bankgeheimnis entbunden. Auch in gewissen Zivilverfahren, zum Beispiel Erbschaftsangelegenheiten, sind die Banken auskunftspflichtig. Der Persönlichkeitsschutz erfährt dort seine Schranken, wo kriminelle Handlungen durch das Bankgeheimnis gedeckt werden sollen. Dies gilt auch auf



internationaler Ebene, wenn anderen Staaten zum Beispiel bei Steuerbetrug Rechtshilfe geleistet wird.

Die Banken wollen ihre Kunden schützen, lassen sich aber für illegale Handlungen nicht missbrauchen.

## DIE SCHWEIZER BANKEN

ein Teil unserer Wirtschaft

Ein Inserat der Schweizerischen Bankiervereinigung, Postfach, 4002 Basel.

*Abb. 4: Der Finanzplatz versuchte das Bankgeheimnis positiv darzustellen. Folglich wurde aus dem Bankgeheimnis das Bankkundengeheimnis. Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1979, Inserat «Das Bankgeheimnis ist ein Bankkundengeheimnis», IB Farner Consulting Archiv 88.*

# Zum Glück zahlen die Banken 845 Millionen Steuern.

## Sonst müssten alle anderen tiefer in den Sack langen.

Drei von hundert Erwerbstätigen in der Schweiz arbeiten in einer Bank. Aber die Banken zahlen nicht nur drei Prozent der direkten Steuern, sondern ganze sieben Prozent. Das waren 1980 845 Millionen Franken, oder mehr als 300 Franken pro Steuerzahler.

Diesen hohen Beitrag an die Staatsfinanzen können die Banken nur abliefern, solange es ihnen gut geht. Eine kluge Finanzpolitik sollte deshalb auf Erhaltung der Attraktivität der Banken für inländische und ausländische Kundschaft ausgerichtet sein. Politische Vorstösse, die eine Schwächung unserer internationalen Konkurrenzfähigkeit zur Folge haben, schaden nicht nur



einer wichtigen Branche der Schweizer Wirtschaft, sondern uns allen. Denn wenn die Banken schlechte Geschäfte machen, müssen alle anderen Steuerzahler tiefer in die Tasche greifen.

Was würde es schon nützen, Bäume zu fällen, um die Früchte leichter zu pflücken?

## DIE SCHWEIZER BANKEN

ein Teil unserer Wirtschaft

Ein Inserat der Schweizerischen Bankiervereinigung, Postfach, 4002 Basel.

Abb. 5: Die Höhe der Steuerleistung der Banken und die gleichzeitige Warnung, dass diese Einnahmen für den Staat bei einer Annahme der Initiative schwinden würden, waren die Kernbotschaft dieses Inserates von 1981. Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1981, Inserat «Zum Glück zahlen die Banken 845 Millionen Steuern. Sonst müssten alle anderen tiefer in den Sack langen», IB Farner Consulting Archiv 88.

Geschäftsbeziehungen der Banken zu den Entwicklungsländern. Die Umfragen des Finanzplatzes hatten gezeigt, dass die Schweizer Bevölkerung diesem Aspekt der Initiative sehr positiv gegenüberstand und den Finanzplatz als Profiteur eines wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen den industrialisierten Ländern und den Staaten des globalen Südens betrachtete. Insbesondere die medial begleiteten Skandale um Fluchtgelder und Vermögenswerte von ausländischen Diktatoren auf Schweizer Bankkonten führten diesbezüglich zu einer sehr kritischen Haltung gegenüber den Banken.<sup>124</sup> Der Finanzplatz versuchte nun, die positive Seite seiner Geschäftsbeziehungen zu diesen Ländern darzustellen. Unter dem Titel «Wir sind für eine offene Welt»<sup>125</sup> präsentierte er die Schweiz (und damit die Banken) nun als einen Ort der Rechtssicherheit und der politischen Stabilität, ganz im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen «Einkommen und Eigentum [...] oft durch eine beängstigende Inflation, durch politische Unruhen und wirtschaftliche Unsicherheit oder masslose Steuern bedroht [sind]».<sup>126</sup> Für die Schweizer Banken war es selbstverständlich, dass ausländische Personen ihr Vermögen in der Schweiz anlegen durften, um es vor den chaotischen Zuständen in ihren Ländern schützen zu können. Ebenso unbestritten war für sie, dass dieser Schutz von der Neutralität und Unabhängigkeit der Schweizer Banken garantiert wurde. «Wer bei uns Freiheit und Sicherheit sucht, soll den Schutz unseres Landes beanspruchen dürfen. Unsere Banken und Behörden können weder ausländische Gesetze anwenden noch Zwangsvollstrecker von politischen Systemen sein, deren Rechtsauffassung der unsrigen widerspricht.»<sup>127</sup>

Mit der zweiten Phase der Imagekampagne – gestartet als Antwort auf die SPS-Initiative – endete die erste gross angelegte Gegenkampagne der Finanzhäuser. Dank seines stattlichen finanziellen Aufwands hatte der Finanzplatz die Bedeutung der Banken und ihre Verknüpfung mit der Schweizer Wirtschaft aufgezeigt. Die Meinungsumfragen rechtfertigten aus Sicht der Banken diesen Aufwand. Die befragten Personen rechneten 1980 mehrheitlich mit der Ablehnung der SPS-Vorlage.<sup>128</sup> Allerdings machten die Umfragen auch deutlich, dass der Finanzplatz weiterhin ein Imageproblem in Bezug auf die Reizworte «Fluchtgelder», «die Banken» und «Bankgeheimnis» hatte. Eine Mehrheit der Befragten zeigte sich 1980 bereit, das Bankgeheimnis abzubauen, um dadurch Steuerhinterziehung und Fluchtgelder zu verhindern. Heinrich Schneider fasste die Ergebnisse der Umfrage erneut für den Verwaltungsrat der SBVg zusammen:

124 Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 14. 2. 1979, Archiv SBVg VR318Prot\_VBgescantt, 7. Das Thema Fluchtgeld wurde bereits vor der SPS-Initiative immer wieder herangezogen, um Angriffe auf die Banken zu lancieren. Dieser Diskurs wurde ausführlich in Kapitel 1.1 erläutert.

125 Vgl. Abbildung 2, S. 99.

126 Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1980, Inserat «Wir sind für eine offene Welt», AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

127 Ebd.

128 Verhandlungsprotokoll der 327. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 10. 1980, Archiv SBVg VR327Prot\_VBgescantt, 24.

«Wenn das Bankgeheimnis allgemein angesprochen wird, sind 53 % der Befragten zu Lockerungen bereit, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass eine Lockerung die Steuerhinterziehung im Inland beseitigt, steigt die zustimmende Mehrheit auf 62 %, wenn ausserdem noch Fluchtgelder ferngehalten würden, sind 68 % geneigt, der Initiative zuzustimmen. Diese steigende Bereitschaft geht quer durch alle politischen Gruppierungen, ist aber wesentlich grösser bei den Leuten unter 40 Jahren. Folgerung: Es wurde so lange vom Bankgeheimnis geredet, dass es für jüngere, d. h. stärker im Sozialstaat aufgewachsene Leute, von der heiligen Kuh allenfalls zu normalem Nutzvieh geworden ist.»<sup>129</sup>

Nach zwei Jahren und zwei Phasen der Imagekampagne waren die Banken 1981 mit einem diffusen Bild konfrontiert, das in der öffentlichen Meinung von ihnen bestand. Wie bereits bei der Einreichung des Volksbegehrens prognostiziert worden war, fand die Initiative in Meinungsumfragen auch 1981 keine Mehrheit in der Bevölkerung. Die Befragten rechneten mehrheitlich mit einer Ablehnung und lediglich 17 Prozent erwarteten eine Annahme.<sup>130</sup> Allerdings ergab die Meinungsumfrage auch eine negativere Haltung gegenüber den Banken als noch 1979. Hatten sich 1979 noch 63 Prozent der Befragten positiv über die Banken geäussert, so waren es 1981 nur noch 52 Prozent.<sup>131</sup>

Die Resultate bestärkten die SBVg in ihrer Strategie, weitere Imagekampagnen zu lancieren, um das Verständnis für den Schweizer Finanzplatz in der Bevölkerung zu verbessern. Dabei rückte die Initiative zeitweise in den Hintergrund. Die folgenden Imagekampagnen waren nicht nur als Reaktion auf die Bankeninitiative konzipiert, sondern sollten das Wissen über den Finanzplatz in der Öffentlichkeit noch stärker verbreiten. Die Kampagnen ab 1981 wurden deshalb mehrheitlich in kleinen, lokalen Zeitungen und als TV-Spots platziert und orientierten sich inhaltlich an den bekanntesten Kritikpunkten «Entwicklungspolitik», «Bankgeheimnis» und «Steuerpolitik».<sup>132</sup> Der Finanzplatz propagierte die Auffassung, dass die Schweizer Finanzinstitute für Entwicklung in den Ländern des globalen Südens besonders wichtig seien. Diese Haltung brachten sie mit dem Inserat «Die Dritte Welt braucht Geld. Zum Beispiel vom Schweizer Finanzplatz»<sup>133</sup> deutlich zum Ausdruck.<sup>134</sup>

<sup>129</sup> Ebd.

<sup>130</sup> Verhandlungsprotokoll der 331. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1981, Archiv SBVg VR331Prot\_VBgescannt, 18.

<sup>131</sup> Ebd.

<sup>132</sup> Ebd., Vorbericht. Die Kosten für die nach 1980 folgenden Imagekampagnen wurden zwischen den Grossbanken und der SBVg im gleichen Verhältnis wie bei der ersten Imagekampagne aufgeteilt. Die Grossbanken übernahmen vier Fünftel der Kampagnenkosten, während die SBVg jeweils ein Fünftel übernahm. Es entstanden dadurch für die SBVg Kosten von 100000 Franken (Kampagne 1980) und 200000 Franken (1981). Der Gesamtbetrag der beiden Kampagnen belief sich dementsprechend auf 1,5 Millionen Franken (Verhandlungsprotokoll der 331. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1981, Archiv SBVg VR331Prot\_VBgescannt, 20).

<sup>133</sup> Vgl. Abbildung 3, S. 101.

<sup>134</sup> Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1981, Inserat «Die Dritte Welt braucht Geld. Zum Beispiel vom Schweizer Finanzplatz», AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

Das Bankgeheimnis wurde vehement verteidigt und als «Bankkundengeheimnis» bezeichnet, das ausschliesslich für den Schutz der Privatsphäre der Kundinnen und Kunden gedacht sei. Zudem wurde in den Inseraten darauf aufmerksam gemacht, dass die Behörden bereits die Möglichkeit hätten, die Banken in Strafverfahren vom Bankgeheimnis zu befreien, um kriminelle Machenschaften nachzuweisen.<sup>135</sup> Ab 1981 wurden die Inserate damit thematisch vielfältiger und grafisch verändert. Anstelle des Fotos traten nun einfache Strichzeichnungen zur bildlichen Unterstützung des Textes. Ein besonders häufig gedrucktes Sujet trug den Titel «Das Bankgeheimnis ist ein Bankkundengeheimnis. Es schützt die Privatsphäre».<sup>136</sup> Es zeigte ein mit einer Hellebarde und einem Schild mit Schweizerkreuz bewaffnetes Strichmännchen, das einen Haufen Geld bewachte. Die Banken erläuterten dazu, dass das Bankgeheimnis die «Privatsphäre des Kunden» schütze, jedoch nicht Verbrecher, wenn Verdacht auf eine Straftat bestehe.<sup>137</sup> Damit wollten die Banken dem gängigen Narrativ entgegenwirken, wonach das Bankgeheimnis hauptsächlich illegale Gelder schütze. Indem die Kampagne das Bankgeheimnis in Bankkundengeheimnis umbenannte, wollten die Finanzinstitute dessen Bedeutung für die «normalen» Bankkundinnen und -kunden hervorheben. Farners PR-Strategen erachteten die Thematik offensichtlich als besonders wichtig, denn das Inserat wurde ab 1981 in jeder Phase der Kampagne verwendet.<sup>138</sup>

Die Thematisierung der Steuerpolitik unter dem Titel «Zum Glück zahlen die Banken 845 Millionen Steuern. Sonst müssten alle anderen tiefer in den Sack langen» sollte aufzeigen, wie wichtig die Steuerleistungen der Banken für das Land waren.<sup>139</sup> Eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit des Finanzplatzes würde zu massiven Steuereinbussen führen, die von der Allgemeinheit aufzufangen wären.<sup>140</sup> Bis 1984 wurden die Zeitungsinserate mit unterschiedlicher Intensität und in diversen Auflagen immer wieder in den wichtigsten Zeitungen und Zeitschriften der Schweiz publiziert. So wurden beispielsweise von Oktober bis Dezember 1983 zehn unterschiedliche Inserate in annähernd hundert Tageszeitungen der Schweiz veröffentlicht – und dies zu einem Zeitpunkt, als die Kampagne der Befürworterinnen und Befürworter noch gar nicht gestartet war.<sup>141</sup>

---

135 Ebd.

136 Vgl. Abbildung 4, S. 102.

137 Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1979, Inserat «Das Bankgeheimnis ist ein Bankkundengeheimnis», AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

138 Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1979–1984, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

139 Vgl. Abbildung 5, S. 103.

140 Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, SBVg-Inserate 1981, Inserat «Zum Glück zahlen die Banken 845 Millionen Steuern. Sonst müssten alle anderen tiefer in den Sack langen», AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

141 Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang I, Übersicht SBVg-Inserate 1983, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

Die Imagekampagne war nicht nur eine Reaktion auf die Inhalte der Initiative, sie legte auch das Fundament für die weiteren Public-Relations-Tätigkeiten der Bankhäuser, wie die SBVg in ihrem Vorbericht zur Verwaltungsratssitzung vom 2. Oktober 1980 vermerkte:

«Die Arbeiten an der Image-Kampagne waren seinerzeit wohl durch die SP-Initiative gegen die Banken ausgelöst worden; die vertretenen Anliegen sind aber viel breiter. Es geht nicht um einen Krieg gegen die SP, sondern um einen Beitrag an eine etwas bankenkundigere und damit auch bankenfreundlichere Umwelt. [Es] ist daran zu erinnern, dass die verschiedenen, in der Gesetzgebung gängigen Bankenfragen in einer bankenkundigen Umwelt viel besser begründet werden können, auch wenn die Abstimmung über die Bankeninitiative scheinbar noch unter dem Zeithorizont liegt.»<sup>142</sup>

Das mittel- und langfristige Ziel des Finanzplatzes war nicht beziehungsweise nicht nur die Ablehnung der Bankeninitiative der SPS. Vielmehr ging es um die Schaffung eines bankenfreundlichen Umfeldes – sowohl in der Politik als auch in der Gesellschaft –, um bei Bankenfragen auf eine breite Unterstützung zählen zu können. Unter diesem Aspekt sind auch die grossen finanziellen Aufwände zu verstehen, die die SBVg und insbesondere die Grossbanken im Rahmen der verschiedenen Phasen der Imagekampagne leisteten. Vertreterinnen und Vertreter der SPS hatten bereits bei der Einreichung der Initiative öffentlich beanstandet, dass der Finanzplatz eine massive Kampagne gegen die Bankeninitiative lanciert habe. Die Sozialdemokraten waren der Ansicht, die Werbemassnahmen des Finanzplatzes seien eine Reaktion auf die Lancierung der Initiative; entsprechend heftig protestierten sie gegen die millionenschwere Kampagne des Finanzplatzes.

Allerdings war die (deutliche) Ablehnung der Initiative nur ein Ziel der Banken. Viel wichtiger war es ihnen, in Öffentlichkeit und Politik bankenfreundliche Sichtweisen zu bestimmten, kritisch diskutierten Themenbereichen breit zu streuen. Damit sollte ein Umfeld geschaffen werden, das es dem Finanzplatz erlaubte, weiterhin eine dominante Stellung in der Schweizer Wirtschaft und in der globalen Finanzordnung innezuhaben, ohne von nationalen Gesetzen zu stark eingeschränkt zu werden. Die Initiative der SPS, die nicht weniger als eine Veränderung des Bankensystems in der Schweiz anstrebte, war für die Banken ein willkommenen Anlass, um ihre Sichtweise auf den Finanzplatz einer breiten Öffentlichkeit zu präsentieren. Die Imagekampagne lieferte somit ein ideales Fundament, um die politische Diskussion um die Bankeninitiative und die parallel dazu laufenden Verhandlungen über die Revision des Bankengesetzes im Sinne der Finanzinstitute zu beeinflussen.

<sup>142</sup> Verhandlungsprotokoll der 327. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 10. 1980, Archiv SBVg VR327Prot\_VBgescannt, Vorbericht.



## 4 Der Einfluss des Chiasso-Skandals auf das bankpolitische Umfeld in der Schweiz

Der Chiasso-Skandal zeitigte nicht nur die Lancierung der Bankeninitiative durch die SPS, der Skandal beeinflusste praktisch alle bankpolitischen Fragen der damaligen Zeit. Zu Beginn des vierten Kapitels werden diese Prozesse eingehend erläutert und analysiert.

In den anstehenden Debatten um die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Finanzplatzes zeigte sich, dass die verschiedenen Skandale und insbesondere die Chiasso-Krise in der Politik Spuren hinterlassen hatten. Linke und bürgerliche Politikerinnen und Politiker verwiesen in den Debatten um bankpolitische Belange auf die vergangenen Ereignisse und forderten schärfere gesetzliche Bestimmungen für die Geschäftstätigkeiten der Banken. Die SBVg versuchte in diesen Debatten über ihre Kontakte zu Vertreterinnen und Vertretern bürgerlicher Parteien ihren Einfluss geltend zu machen und Abstimmungen und Diskussionen im Parlament zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Der Finanzplatz konnte mit der Verabschiedung der Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB die (bürgerlichen) Forderungen nach strukturellen Veränderungen des Finanzplatzes schnell minimieren. In den Debatten um die Revisionen des Rechtshilfegesetzes und um die neu initiierten Prozesse betreffend die Überprüfung des Bankengesetzes sahen die Gegnerinnen und Gegner der Banken jedoch weitere Möglichkeiten, die Selbstregulierung der Geldinstitute zu beschneiden und die behördliche Kontrolle des Finanzplatzes zu reformieren.

Das vierte Kapitel zeigt zudem die Verbindung der Bankengesetzrevision mit der Bankeninitiative auf und analysiert die Versuche der SBVg, diese beiden Prozesse voneinander zu trennen. Der letzte Teil des Kapitels ist dem im Vorfeld der Bankeninitiative geführten Abstimmungskampf gewidmet und analysiert insbesondere die Kampagne des Finanzplatzes und dessen unterschiedliche Strategien zur Bekämpfung der Bankeninitiative anhand des umfangreichen Quellenmaterials der SBVg und der Farner-PR-Agentur.

### 4.1 Die Bankengesetzgebung unter dem Einfluss des Chiasso-Skandals

In den 1970er-Jahren intensivierte sich auf internationaler Ebene der Informationsaustausch der nationalen Steuerbehörden. Die Schweiz hatte zahlreiche Rechtshilfeabkommen mit europäischen Staaten abgeschlossen und war dem Europäischen Rechtshilfeabkommen beigetreten. Dieses enthielt jedoch keine Arti-

kel zur Verfolgung von Steuerdelikten beziehungsweise wurde von der Schweiz nur unter dem Vorbehalt ratifiziert, dass die Rechtshilfe in Steuerstrafverfahren nicht zur Anwendung kam.<sup>1</sup> Die Erarbeitung und Verabschiedung des neuen Rechtshilfegesetzes IRSG sollte in der Schweiz den gesetzlichen Rahmen schaffen, um den zunehmenden internationalen Austausch bei Straf- und Finanzdelikten zu ermöglichen und zu reglementieren. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zum Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen fest, dass «[d]ie Beschleunigung und Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs und der Nachrichtenübermittlung wie auch die Verflechtung der internationalen Wirtschaft zu neuen Formen der Kriminalität» führten. Er bemängelte die bestehenden Methoden zur wirksamen Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.<sup>2</sup> Der gemäss der bundesrätlichen Botschaft einsetzende politische Diskurs über die Inhalte und den Wirkungsbereich des neuen Rechtshilfegesetzes manifestierte sich auch in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion über das Bankgeheimnis und über dessen mögliche Aufweichung im Rahmen des Rechtshilfegesetzes.

#### **4.1.1 Das neue Rechtshilfegesetz IRSG und die anhaltende Kritik am Bankgeheimnis**

Die SBVg begrüsst die Bestrebungen, die internationale Kriminalität durch eine verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Behörden zu bekämpfen. Allerdings warnte sie eindringlich davor, eine zu offene Kooperation mit ausländischen Behörden im Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) zu verankern, und forderte von der Politik ein klares Bekenntnis zum Bankgeheimnis und zur Nichtberücksichtigung von politischen, militärischen, steuerlichen oder wirtschaftspolitischen Delikten im Rechtshilfegesetz.<sup>3</sup> Die Banken lehnten damit weiterhin jegliche direkte Kooperation mit ausländischen (Steuer-)Behörden ab, dies insbesondere mit Blick auf ihre internationale Kundschaft. «Unsere Ablehnung direkter Auskunftspflichten gegenüber den Steuerbehörden ist nicht zuletzt durch die Rücksicht auf das internationale Geschäft diktiert. Was in die Akten der Steuerverwaltung kommt, kann eines Tages als Information an ausländische Fiscali weitergehen.»<sup>4</sup>

Schon bevor die Ereignisse um die SKA-Filiale in Chiasso ihre umfassende Wirkung auf alle bankpolitischen Fragen in der Schweiz entfalten konnten, war der Finanzplatz aufgrund der in den frühen 1970er-Jahren publik gewordenen

1 Protokoll der 161. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 24. 3. 1976, Archiv SBVg VR304Prot\_VBgescannt, 22 f. Eine Ausnahme bildete das Rechtshilfeabkommen mit den USA von 1973.

2 Schweizerischer Bundesrat 1976, 444.

3 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1975/76, Archiv\_1975\_1976\_d, 37 f.

4 Verhandlungsprotokoll der 304. Sitzung der SBVg, 24. 3. 1976, Archiv SBVg VR304Prot\_VBgescannt, 22.

Skandale ins Fadenkreuz von linken Politikerinnen und Politikern und entwicklungspolitischen Organisationen geraten. Die Kritik an den Banken und insbesondere am Bankgeheimnis zog 1977 jedoch weitere Kreise. Exponenten der SNB und der EBK forderten öffentlich ein Überdenken des Bankgeheimnisses. Zum ersten Mal konnten die Geldinstitute die Kritik am Bankgeheimnis nicht als ideologisch motiviert abtun, sondern mussten sich mit der Gefahr auseinandersetzen, dass dessen Beschneidung auf politischer Ebene ernsthaft diskutiert wurde.<sup>5</sup> Die Enthüllungen im Chiasso-Skandal befeuerten die Diskussion um die Zusammenarbeit der Schweiz mit ausländischen Steuerbehörden. Im Zuge der Aufarbeitung des Skandals spielten Fluchtgelder und die Wahrung des Bankgeheimnisses eine wichtige Rolle.

Insbesondere für die Gegnerinnen und Gegner des Finanzplatzes symbolisierten diese beiden Themenbereiche die Ausbeutung der Entwicklungsländer durch die Schweizer Banken. Aufgrund der öffentlichen Popularität dieser Sichtweise und wegen des politischen Drucks, der im Rahmen der Erstellung der Sorgfaltspflichtvereinbarung erzeugt wurde, übernahm der Finanzplatz die Fluchtgeldproblematik in die Vereinbarung und erklärte «die Beihilfe zur Kapitalflucht, Steuerhinterziehung u. dgl.» zu «verpönten Handlungen» gemäss Artikel 8 und 9.<sup>6</sup> Für die SPS wiederum war die Thematik ein wichtiger Bestandteil der Bankeninitiative.

Die Geschäftstätigkeit der Banken in den Entwicklungsländern und die Anwendung des Bankgeheimnisses blieben gewichtige Themen in der gesellschaftlichen und politischen Debatte über den Finanzplatz. So war die SBVg gezwungen, auf mehreren Ebenen politisch aktiv zu werden, um die bürgerlichen Parteien beziehungsweise die Politikerinnen und Politiker vom Nutzen des Bankgeheimnisses zu überzeugen und sie gegen eine Verschärfung der Bankenaufsicht einzustimmen.<sup>7</sup> So stand die SBVg in Kontakt zu FDP-Nationalrat Felix Auer, der im Frühjahr 1977 eine Interpellation zum Bankgeheimnis eingereicht hatte. Auer verlangte vom Bundesrat Auskünfte zum Bankgeheimnis und dessen kritische Betrachtung.<sup>8</sup> Zwischen der Eingabe der Interpellation am 9. März 1977 und

---

5 Verhandlungsprotokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1. 4. 1977, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgescannt, 17. Die Banken fürchteten, dass das Rechtshilfeabkommen mit den USA – obwohl darin die Aufhebung des Bankgeheimnisses nur in Bezug auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens erwähnt wurde – als Präzedenzfall für zukünftige Abkommen mit anderen Staaten herhalten könnte. Tatsächlich wurde das Abkommen mit den USA immer wieder als Beispiel herangezogen, wie das Bankgeheimnis bei kriminellen Machenschaften gelockert werden könnte.

6 Zirkular der SBVg, VSB 1977, Archiv SBVg vsb\_1977, 2.

7 Verhandlungsprotokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1. 4. 1977, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgescannt, 17 f.

8 Auer 1977a, 790. Für die SBVg besorgniserregend war nicht nur der Inhalt der Interpellation, sondern auch die Tatsache, dass die Eingabe von einem bürgerlichen Politiker kam und mit Unterstützung von 50 weiteren bürgerlichen Nationalrätinnen und -räten zustande gekommen war (Verhandlungsprotokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1. 4. 1977, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgescannt, 16).

deren Begründung am 20. Juni lagen jedoch der Ausbruch des Chiasso-Skandals und die massive politische und gesellschaftliche Kritik an den Schweizer Banken. Nach der Eingabe der Interpellation nahm die SBVg sowohl mit den Bundesbehörden als auch mit Nationalrat Auer Kontakt auf, um die Begründung der Interpellation zu diskutieren.<sup>9</sup> Als Auer im Juni im Parlament sein Begehren begründete, hob er mehrheitlich die positiven Aspekte des Finanzplatzes hervor.

«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.»<sup>10</sup>

In Bezug auf den Chiasso-Skandal verurteilte Auer die pauschalisierende Kritik an den Schweizer Finanzinstituten. Gleichzeitig betonte er, dass es nicht die Aufgabe der Schweizer Banken sein könne, die globalen Fluchtgeldbewegungen einzudämmen. Mit diesen Erläuterungen vertrat Auer auch die von der SBVg portierte Argumentationslinie.<sup>11</sup>

Der Kontakt der SBVg zu Nationalrat Auer und zum Bundesrat hinsichtlich der Bankendiskussion im Juni 1977 im Parlament und die intensivierten Kontakte zu bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern spiegeln die Überzeugung der Banken wider, dass die Kritik am Bankgeheimnis von bürgerlichen Kreisen aufgrund mangelnder Informationen und eines falschen Verständnisses des Bankgeheimnisses entstanden war. Hier sollte Aufklärungsarbeit in Form von Publikationen und Informationsmaterialien geleistet werden, um das Bild des Bankgeheimnisses und des Finanzplatzes zu korrigieren.<sup>12</sup> Die SBVg bemühte sich, im Gespräch mit der SNB deren kritische Haltung bezüglich des Bankgeheimnisses zu thematisieren. Die Vertreter der SNB sollten dazu gebracht werden, bei diesem heiklen Thema auf die gemeinsame Linie einzuschwenken. Allerdings waren die Banken zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit, Konzessionen in Bezug auf das Bankgeheimnis oder die Bankenaufsicht anzubieten.<sup>13</sup>

Auf gesetzlicher Ebene verschärfte die Diskussion um Fluchtgelder und das Bankgeheimnis die Debatte um das Rechtshilfegesetz IRSG. Bereits vor dem

9 Verhandlungsprotokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1. 4. 1977, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgescannt, 17.

10 Auer 1977a, 790.

11 Vgl. dazu zum Beispiel Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1977/78, Archiv\_1977\_1978\_d, 68.

12 Verhandlungsprotokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1. 4. 1977, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgescannt, 19 f.

13 Ebd.

Chiasso-Skandal waren die Inhalte dieses Gesetzes umstritten gewesen. Der Bundesrat hatte in der ersten Fassung einen Artikel vorgeschlagen, der es den zuständigen Behörden erlaubt hätte, in Steuer- und Devisendelikten das Berufsgeheimnis – und damit das Bankgeheimnis – aufzuweichen, wenn dies im Interesse der Schweiz gewesen wäre.<sup>14</sup> Markus Lusser, Direktor der SBVg, artikuliert den Widerstand des Finanzplatzes gegen diesen Gesetzesvorschlag folgendermassen:

«Wir haben diese Konzeption [die Aufweichung des Bankgeheimnisses durch die Behörden] abgelehnt, weil sie unseres Erachtens den Bundesrat erpressbar machen würde. Die Schweiz würde sich damit einem grossen Druck des Auslandes, Bankauskünfte im Bereiche des Devisen- und Steuerrechts zu gewähren, aussetzen. Die als Ausnahme gedachte Auskunftspflicht der Banken würde sehr rasch zur Regel.»<sup>15</sup>

Der Ständerat, der das neue Gesetz als erste Kammer beriet, folgte der Kritik der Banken und strich die entsprechende Klausel aus dem Gesetzesentwurf, um die Rechtshilfe bei Steuer- und Devisendelikten auf jeden Fall aus dem Gesetz auszuschliessen. Die SBVg nahm dies mit Genugtuung zur Kenntnis. Sie hatte sich bereits früh gegen den Vorschlag des Bundesrates positioniert und diese Meinung auch in die politischen Prozesse eingebracht. Dazu Jean-Paul Chapuis, stellvertretender Direktor der SBVg:

«Le projet de loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale est entré dans la phase parlementaire. Le projet est examiné par la Commission du Conseil des Etats, qui a déjà opéré des modifications allant dans le sens de nos propositions. Si le Conseil des Etats, puis le Conseil national suivant la Commission, la loi ne devrait rien contenir qui porte gravement atteinte à la sphère privée de l'individu.»<sup>16</sup>

Allerdings hatte sich das bankenpolitische Umfeld durch den Chiasso-Skandal massiv verändert und zu einer politischen und gesellschaftlichen Sensibilisierung für Fragen um illegale Fluchtgelder und das Bankgeheimnis geführt. Dies zeigte sich deutlich in der Debatte über das Rechtshilfegesetz im Nationalrat, die im Juni 1979 – immerhin rund zwei Jahre nach dem Chiasso-Skandal – stattfand. Die Bankeninitiative der SPS bündelte die linken Organisationen und Parteien, doch gab es durchaus auch thematische Überschneidungen mit entwicklungspolitischen Organisationen und Hilfswerken.

14 Schweizerischer Bundesrat 1976, 509 f., und Protokoll der 160. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 9. 5. 1979, Archiv SBVg VRA160Prot\_VBgesannt, 7 f.

15 Protokoll der 160. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 9. 5. 1979, Archiv SBVg VRA160Prot\_VBgesannt, 7.

16 Verhandlungsprotokoll der 307. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 9. 12. 1976, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgesannt, 25. Die SBVg wollte unter allen Umständen verhindern, dass eine gesetzliche Lockerung des Bankgeheimnisses dazu dienen könnte, dieses komplett abzuschaffen beziehungsweise noch stärker abzuschwächen. Durch die forcierte Zustimmung zum Rechtshilfeabkommen mit den USA fürchtete die SBVg einen Präzedenzfall geschaffen zu haben, der die Debatten um das Rechtshilfeabkommen und weitere bankpolitische Anliegen für sie negativ beeinflussen könnte (Verhandlungsprotokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1. 4. 1977, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgesannt, 17).

Im Fokus standen die finanziellen Beziehungen und Geschäftstätigkeiten der Banken mit beziehungsweise in den Ländern des globalen Südens. Bei den Debatten um das Rechtshilfegesetz spielten sowohl die Bankeninitiative als auch die Kritikpunkte der Entwicklungsorganisationen eine wichtige Rolle. Die evangelische Stiftung Brot für Brüder forderte im Verlauf der parlamentarischen Beratungen über das IRSG in einem Schreiben an die vorberatende Kommission vehement den Einbezug von Fiskal- und Devisendelikten in den Gesetzestext.<sup>17</sup> Tatsächlich verwarf die Kommission des Nationalrates die entschärfte Variante des Ständerates und nahm den Steuerbetrug (auch Abgabebetrug) wieder in die Vorlage auf. Eine Minderheit der Kommission forderte zudem die Ausweitung der Rechtshilfe auf Steuerhinterziehung, Devisenvergehen und Wirtschaftsdelikte.<sup>18</sup> In der Nationalratsdebatte führten SPS-Parlamentarierinnen und -Parlamentarier die Themen Fluchtgelder und Kritik am Bankgeheimnis als wesentliche Argumente für die Verschärfung des IRSG sowie für die Ausweitung des Gesetzes auf Steuerhinterziehung, Devisenvergehen und Wirtschaftsdelikte ins Feld. Durch das Rechtshilfegesetz sollte gemäss Jean Ziegler die Schweiz ihre Rolle als sicherer Hafen für illegale Fluchtgelder verlieren, und Wirtschaftsverbrechen sollten zukünftig nicht mehr durch das Bankgeheimnis geschützt werden.<sup>19</sup>

«Tout le débat d'aujourd'hui tourne autour de la problématique des délits monétaires, des règlements en devises, des transferts illégaux provenant essentiellement d'Italie, d'Allemagne et des Etats-Unis. Les exemples qui ont été donnés concernent tous les grandes puissances industrielles [...]. Ce qu'il faut voir et ce qu'il faut discuter ce matin, c'est le problème des milliards et des milliards de capitaux en fuite qui proviennent des pays du tiers monde. Personne ne meurt aux Etats-Unis parce qu'un chef de la mafia, un banquier véreux ou un grand avocat new-yorkais transfère illégalement des millions de dollars en Suisse. Par contre, si Mobutu, si Bokassa, si Suharto, si tous ces philanthropes, ces dirigeants terroristes des pays du tiers monde que je viens de nommer transfèrent massivement – et ils le font – des millions et des millions de dollars dans les coffres-forts de nos banques, à Zurich, à Genève et à Bale, cela signifie très concrètement, très précisément, la mort de milliers d'enfants, de milliers d'hommes et de femmes.»<sup>20</sup>

Der Antrag der Kommissionminderheit fand im Nationalrat jedoch kein Gehör. Trotzdem war die Mehrheit der Abgeordneten dafür, die Auskunftspflicht der Banken bei einem Steuerbetrug zu verschärfen. Der Finanzplatz musste damit eine empfindliche Niederlage hinsichtlich der Gestaltung der bankpolitischen Rahmenbedingungen in der Schweiz hinnehmen.

17 Brot für Brüder 1979, zitiert nach Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 14. 2. 1979, Archiv SBVg VR318Prot\_VBgescannt, Anhang.

18 Weber 1979, 660.

19 Für die weitere Argumentation der SPS-Nationalräte vgl. Hubacher 1979, Gerwig 1979 und Ziegler 1979, 649–664.

20 Ziegler 1979, 663.

Die SBVg setzte sich im Gesetzgebungsprozess von Anbeginn an intensiv für ihr Anliegen ein. Sie fürchtete bereits vor der Debatte im Ständerat – trotz der erfolgreichen Intervention bei der ständerätlichen Kommission gegen die Ermächtigung für den Bundesrat, in Einzelfällen im Interesse der Schweiz die Banken zur Auskunftspflicht zu zwingen –, dass der politische und gesellschaftliche Druck aufgrund des Chiasso-Skandals und der Lancierung der Bankeninitiative so gross sein würde, dass eine partielle Aufweichung des Bankgeheimnisses unausweichlich wäre. «Nach den jüngsten Vorfällen ist die Gefahr jedoch gewachsen, dass die Kompetenz zu einer Sonderrechtshilfe, die sich an den Bestimmungen über die Bekämpfung des organisierten Verbrechens im Abkommen mit den USA orientiert, in das Gesetz aufgenommen wird.»<sup>21</sup> Im Vorfeld der Debatte im Nationalrat hatte die SBVg versucht, die Nationalrätinnen und Nationalräte von ihrer Sichtweise zu überzeugen. Als Reaktion auf das Vorgehen von Brot für Brüder verschickte sie an alle Mitglieder des Nationalrates eine Stellungnahme zum Rechtshilfegesetz. Darin lehnte der Finanzplatz jegliche Lockerung des Bankgeheimnisses und die Datenweitergabe an ausländische Steuerbehörden deutlich ab. Als direkte Antwort auf das Schreiben von Brot für Brüder unterstrichen die Banken ihre wichtige Rolle als Kapitalgeber für die Entwicklungsländer und hinterfragten die von Brot für Brüder kommunizierten Zahlen in Bezug auf das illegale Fluchtgeld auf Schweizer Banken. Mit der Erwähnung der Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB bei der Entgegennahme von Geldern machten die Banken zudem auf ihr Engagement im Kampf gegen illegale Fluchtgelder aufmerksam.<sup>22</sup> Trotz dieser Lobbyarbeit musste Markus Lusser eingestehen, dass eine Verschärfung der internationalen Rechtshilfe wohl unumgänglich sei.

«Leider liessen sich in der nationalrätlichen Kommission keine Anhänger für den vom Ständerat vorgezeichneten Weg finden. Die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission bejaht [...] die Rechtshilfe nicht nur bei «kriminellen» Delikten [sic] sondern auch beim Steuerbetrug. Dagegen bleibt die Rechtshilfe in Verfahren wegen Steuerhinterziehung, Devisenvergehen und Wirtschaftsdelikten ausgeschlossen. [...] Die Ausdehnung der Rechtshilfe auf Steuervergehen irgendwelcher Art ist unerwünscht. Wir können aber nicht darüber hinwegsehen, dass in der gegenwärtigen politischen Situation im Nationalrat eine «bessere» Lösung, als sie die Mehrheit seiner Kommission vorschlägt, nicht zu erreichen ist.»<sup>23</sup>

Für die SBVg ging es deshalb in der Nationalratsdebatte hauptsächlich darum, dass der radikale Lösungsvorschlag der Kommissionsminderheit nicht ange-

21 Verhandlungsprotokoll der 310. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1977, Archiv SBVg VR310Prot\_VBgescannt, 25.

22 Schreiben der SBVg an die Mitglieder des Nationalrates in Bezug auf das Rechtshilfegesetz. In, Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 14. 2. 1979, Archiv SBVg VR318Prot\_VBgescannt, Anhang.

23 Protokoll der 160. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 9. 5. 1979, Archiv SBVg VRA160Prot\_VBgescannt, 8.

nommen würde. Die weitere Lobbyarbeit bei den Mitgliedern des Parlaments zielte deshalb darauf ab, den Minderheitenantrag abzulehnen, sodass Steuerhinterziehung, Devisenvergehen und Wirtschaftsdelikte weiterhin nicht vom IRSG betroffen wären. Die Verschärfung in Bezug auf den Steuerbetrug nahm der Finanzplatz notgedrungen an.<sup>24</sup> Obwohl die Banken eine erneute Intervention bei den Parlamentarierinnen und Parlamentariern diskutierten, entschloss sich die SBVg, den Gesetzesentwurf als das aktuell mögliche politische «Optimum» zu akzeptieren, das für die Finanzinstitute noch «tragbar» war.<sup>25</sup>

Die Debatte um das Rechtshilfegesetz dauerte bis zu dessen Annahme im Frühjahr 1981 fast fünf Jahre lang. Dies war nicht nur der komplexen Materie und der unterschiedlichen internationalen Gesetzeslage geschuldet, sondern auch dem sich wandelnden bankpolitischen Umfeld. Der Chiasso-Skandal und die daraus resultierenden politischen und gesellschaftlichen Diskussionen über Fluchtgelder, das Bankgeheimnis und die Geschäftstätigkeiten der Banken im globalen Süden beeinflussten den Gesetzgebungsprozess und führten schlussendlich zu einer Verschärfung der gängigen Praxis der internationalen Rechtshilfe in der Schweiz. Die Banken akzeptierten dies notgedrungen, sie hatten sich während der gesamten Debatte stets gegen jegliche Rechtshilfe für ausländische Steuerbehörden eingesetzt.

Das IRSG war allerdings nicht das einzige Gesetz, das von den Ereignissen im Kontext der Chiasso-Filiale der SKA beeinflusst wurde. Unter dem Einfluss dieser Krise reaktivierte das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement unter der Leitung von FDP-Bundesrat Chevallaz die Arbeitsgruppe für die Überarbeitung des Bankengesetzes. Für den Finanzplatz war dies ein bedrohliches Zeichen, schliesslich setzte das Bankengesetz die juristischen Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten der Geldinstitute. Eine Verschärfung der Aufsicht durch den Gesetzgeber aufgrund der Skandalisierung der Banken war ein realistisches Szenario.

#### **4.1.2 Die Revision des Bankengesetzes und ihre Auswirkungen auf die Bankeninitiative**

1976 hatte sich eine von Bundesrat Chevallaz eingesetzte Arbeitsgruppe gegen eine Revision oder Teilrevision des Bankengesetzes ausgesprochen, worauf das Projekt auf einen späteren (unbestimmten) Zeitpunkt verschoben wurde. Der Chiasso-Skandal und der damit verbundene politische und öffentliche Druck sorgten 1977 jedoch dafür, dass der Bundesrat die Revision des Bankengesetzes wieder ins Auge fasste und zum Missmut der SBVg die Arbeitsgruppe reaktivierte.<sup>26</sup> Letztere begann im Herbst 1977 mit ihrer Tätigkeit und definierte ein brei-

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Verhandlungsprotokoll der 321. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 27. 6. 1979, Archiv SBVg VR321Prot\_VBgescannt, 14.

<sup>26</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1977/78, Archiv\_1977\_1978\_d, 62, und

tes Feld von bankpolitischen und strukturellen Problemkomplexen innerhalb des Bankengesetzes, die es zu überprüfen und allenfalls zu überarbeiten galt. Im Vordergrund standen unter anderem Fragen zur Bankenaufsicht, spezielle Bewilligungspflichten für besondere Geschäfte (zum Beispiel der Devisenhandel), die Frage des Spärschutztes und der Einlagensicherung, die Verschärfung der Strafbestimmungen und der gesamte Komplex des Bankgeheimnisses.<sup>27</sup>

Die Vertreter der SBVg hatten sich in der Arbeitsgruppe Mitte der 1970er-Jahre erfolgreich für eine Reorganisation der Bankenaufsicht und damit gegen die Revision des Bankengesetzes eingesetzt. Der erneute Auftrag für eine Revision des Gesetzes wurde deshalb mit Skepsis betrachtet.<sup>28</sup> In ihrem Jahresbericht 1977/78 äusserte die SBVg dezidierte Kritik am politisch motivierten Vorstoss zur geplanten Bankenrevision.<sup>29</sup> Da man auf der Bankenseite jedoch die politische Realität nicht ignorieren konnte, wurde Stellung zu einzelnen Aspekten und Themenbereichen der geplanten Revision bezogen.

Im öffentlich publizierten Jahresbericht warnte die SBVg vor einer überzogenen Gesetzesrevision und plädierte dafür, dass – falls überhaupt – am bestehenden Gesetz nur minime Anpassungen vorgenommen werden sollten. Weiter bemühten sich die Finanzinstitute im Jahresbericht darum, den politischen Forderungskatalog bezüglich der Änderungen des Bankengesetzes zu entkräften und den Eindruck zu vermitteln, dass die bestehende Gesetzeslage einen ausreichenden juristischen Rahmen für die Aufsicht und die Geschäftstätigkeit der Banken in der Schweiz biete.<sup>30</sup> Die deutliche Stellungnahme der Banken zu Beginn des Revisionsprozesses sollte nicht nur deren Haltung wiedergeben: Die Ablehnung der zentralen Forderungen, die im Vorfeld der Gesetzesrevision vorgebracht worden waren, galt für die Arbeitsgruppe und die Verhandlungspartner im Gesetzgebungsprozess als wichtiges Signal.

Die Arbeitsgruppe begann im Dezember 1977 mit ihren Beratungen über die Revision des Bankengesetzes. Die SBVg war durch ihren Direktor in der Arbeitsgruppe vertreten, entsprechend wurde der Verwaltungsrat laufend über den Stand der Verhandlungen informiert. Die Arbeitsgruppe räumte den Fragen der Bankenrevision und der Revisionsstellen die oberste Priorität ein, gefolgt vom Themenkomplex des Bankgeheimnisses, der Nummernkonten und der Bankenaufsicht. Als dritte Priorität galt die Frage des Einlegerschutztes.<sup>31</sup> Während eine

---

Verhandlungsprotokoll der 312. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 9. 1977, Archiv SBVg VR312Prot\_VBgescantt, 6.

27 Verhandlungsprotokoll der 312. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 9. 1977, Archiv SBVg VR312Prot\_VBgescantt, 7–9.

28 Verhandlungsprotokoll der 310. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1977, Archiv SBVg VR310Prot\_VBgescantt, 22.

29 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1977/78, Archiv\_1977\_1978\_d, 62.

30 Ebd., 62–69.

31 Verhandlungsprotokoll der 313. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1977, Archiv SBVg VR313Prot\_VBgescantt, 27. In diesen drei Kategorien definierte die Arbeitsgruppe ein breites Feld von offenen Fragen. Es umfasste folgende Bereiche: «Revisionsstellen, Bankgeheimnis inkl. Nummernkonti, Bereich der Aufsicht, Bewilligung zum Geschäftsbetrieb und

Anpassung des Bankengesetzes in Bezug auf die beiden ersten Prioritäten völlig offen war und von den Banken entsprechend stark abgelehnt wurde, mussten diese erkennen, dass in der Frage des Einlegerschutzes der politische Wille zu einer Gesetzesänderung bei allen Parteien vorhanden war. Bereits vor der Bankeninitiative waren die Finanzinstitute durch die Forderung, den Einlegerschutz zu erhöhen, unter starken Druck geraten. Die SPS-Initiative nahm diese politische Stimmung auf und forderte, den Schutz der Banksparerinnen und -sparer auszubauen. Obwohl der Finanzplatz versuchte, ein Obligatorium für eine Einlagensicherung politisch zu verhindern, zeigten die ersten Treffen der Arbeitsgruppe zur Bankengesetzrevision, dass eine gesetzliche Stärkung des Einlegerschutzes zu diesem Zeitpunkt unumgänglich war.<sup>32</sup>

Die Bearbeitung der unterschiedlichen Themenbereiche zog sich aufgrund deren Komplexität und Vielfalt bis zum Mai 1980 hin. In einem Bericht an das EFD zog die Arbeitsgruppe grundsätzlich ein positives Fazit des bestehenden Bankengesetzes, vermerkte jedoch mehrere Verbesserungsmöglichkeiten. SPS-Bundesrat Willi Ritschard, inzwischen der Vorsteher des EFD, nahm den Bericht entgegen und beauftragte die Arbeitsgruppe, bis Ende 1980 einen Vorentwurf für die geplante Totalrevision des Bankengesetzes aufzusetzen.<sup>33</sup> Allerdings verzögerten sich Empfehlungen für einen ersten Entwurf des revidierten Gesetzes. Die Arbeitsgruppe plante, für einzelne Gesetzesbereiche mit den betroffenen Gruppen Anhörungen zu organisieren, um die Meinung dieser Personen bereits in den ersten Entwurf einfließen zu lassen.

Die sich verzögernde Ausgestaltung des Bankengesetzes drohte zeitlich immer näher an die Beratung über die Bankeninitiative heranzurücken. Der Verwaltungsrat der SBVg diskutierte mehrfach über den Zeitraum der Beratungen über das Bankengesetz und über eine mögliche Kollision mit der Bankeninitiative. Eine gemeinsame Behandlung der beiden Geschäfte wäre für den Finanzplatz potenziell sehr gefährlich gewesen. Das Gesetz hätte im Parlament als (inoffizieller) Gegenvorschlag zur Initiative aufgefasst werden können und aufgrund des

---

dessen Voraussetzungen, Status der ausländischen und ausländisch beherrschten Banken, Neuregelung des ganzen Bereiches der eigenen Mittel, materielle Bestimmungen im Bereich Risikoverteilung, Neuregelung der Liquiditätsvorschriften, Einführung von Bewilligungspflichten für bestimmte Geschäfte wie Devisen- und Warengeschäfte, Regelung der Vermögensverwaltung im Bankengesetz, weitere materielle Vorschriften über die Geschäftstätigkeit, Ueberprüfung des Bilanzrechtes, Neufassung der Strafbestimmungen, allgemeine Ueberprüfung» (Verhandlungsprotokoll der 313. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1977, Archiv SBVg VR313Prot\_VBgescannt, 27).

32 Verhandlungsprotokoll der 314. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 4. 1978, Archiv SBVg VR314Prot\_VBgescannt, 22 und Verhandlungsprotokoll der 319. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 25. 4. 1979, Archiv SBVg VR319Prot\_VBgescannt, 12–14. Wenige Tage vor der Abstimmung über die Bankeninitiative verabschiedeten die Schweizer Banken die «Konvention XVIII über die Auszahlung von Spareinlagen und Gehaltskontoguthaben bei Zwangliquuidation einer Bank» und installierten die Einlagensicherung – taktisch geschickt vor der Abstimmung – in Form der Selbstregulierung (Gabathuler und Straumann 2018, 76).

33 Verhandlungsprotokoll der 326. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 30. 6. 1980, Archiv SBVg VR326Prot\_VBgescannt, 11 f.

Misstrauens und der schlechten Stimmung gegenüber den Banken zu einer deutlich schärferen Gesetzesversion führen können. Ursprünglich hatten die Banken gehofft, die Gesetzesrevision würde noch vor den parlamentarischen Beratungen über die Initiative stattfinden. Doch mit den sich hinziehenden Beratungen der Arbeitsgruppe wurde eine mehr oder weniger gleichzeitige Behandlung der beiden Geschäfte im Parlament immer wahrscheinlicher. Damit würde sich bewahrheiten, was die SBVg bereits bei der Entstehung der Initiative befürchtet hatte: Obwohl die Initiative selbst an der Urne chancenlos war, beeinflusste sie verschiedene bankpolitische Aspekte auf eine für den Finanzplatz negative Art und Weise. Innerhalb der SBVg gab es jedoch widersprüchliche Meinungen zum Umgang mit Bankengesetz und -initiative. Rainer E. Gut, Präsident der SKA, plädierte für eine Aufschiebung der Behandlung des Bankengesetzes:

«Es scheint richtig, dass wir jetzt nicht auf möglichst rasche Behandlung des Bankengesetzes drängen. Nach Möglichkeit sollten wir versuchen, das Junctim zwischen Banken-Initiative und Bankengesetzrevision zu sprengen. Zuerst sollte die Banken-Initiative behandelt werden und je nach deren Ausgang muss dann das Bankengesetz unterschiedlich ausfallen.»<sup>34</sup>

Allerdings gab es auch Stimmen im Verwaltungsrat, die es favorisiert hätten, wenn die Initiative gleichzeitig mit dem Gesetz behandelt worden wäre. Diese argumentierten, dass bei einer parallelen Bearbeitung immer auf die Gesetzesrevision verwiesen werden könnte und so die Initiative geschwächt würde. Zudem würde sich eine mögliche knappe Ablehnung der Initiative negativ auf eine spätere Gesetzesrevision auswirken.<sup>35</sup> Ende 1981 – als bereits absehbar war, dass die Gesetzesrevision sich deutlich verzögern würde – plädierte die SBVg für eine möglichst schnelle Vernehmlassung des Gesetzes. Die Finanzinstitute hofften zu diesem Zeitpunkt immer noch, dass das Gesetz vor den parlamentarischen Beratungen über die Bankeninitiative verabschiedet werden könnte.<sup>36</sup> Neben den internen Diskussionen über die richtige Strategie in Bezug auf die zeitliche Abfolge versuchte der Finanzplatz in der Öffentlichkeit weiterhin dafür zu sorgen, dass Initiative und Gesetzesrevision nicht zu stark miteinander in Verbindung gebracht wurden.

34 Verhandlungsprotokoll der 333. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1981, Archiv SBVg VR333Prot\_VBgescannt, 13.

35 Ebd. Im Gegensatz zum Verwaltungsrat der SBVg vertrat die PR-Agentur Farner bereits im Oktober 1981 die Ansicht, dass das Junctim zwischen Bankeninitiative und -gesetz auf jeden Fall aufzubrechen sei. Die Gefahr von zu grossen gesetzlichen Kompromissen, auf die die Politik bei der Behandlung des Bankengesetzes eingehen könnte, war für die PR-Experten ein zu grosses Risiko, das wenn möglich vermieden werden sollte (Streng vertraulich Nr. 21, BCH-Planung 1982, 29. 10. 1981, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 323, 4–10). Um dieses Ziel zu erreichen, erachtete Farner die persönlichen Kontakte zu «politischen Schlüsselpersonen» als besonders wichtig und schlug eine «Systematisierung» dieser Kontakte vor (Streng vertraulich Nr. 21, BCH-Planung 1982, 29. 10. 1981, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 323, 21).

36 Verhandlungsprotokoll der 333. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1981, Archiv SBVg VR333Prot\_VBgescannt, 13.

Im Jahresbericht 1981/82 stellte sich die SBVG aus politischen und praktischen Gründen hinter die Neuordnung des Bankengesetzes, warnte jedoch eindringlich davor, die Revision «mit tages- oder parteipolitischen Themen oder ideologischen Sonderanliegen [zu] belaste[n]».37 Schliesslich betreffe eine gesetzliche Veränderung der Rahmenbedingungen des Finanzplatzes nicht nur die Banken, sondern aufgrund der herausragenden Rolle, die diese als Kapitalgeber spielten, die gesamte Schweizer Wirtschaft.38

Anfang 1982 zeichnete sich eine deutlich längere Erarbeitungszeit für den Vorentwurf des Gesetzes ab, als dies vom EFD und von der Arbeitsgruppe ursprünglich vorgesehen war. Eine gleichzeitige Behandlung mit der Initiative war deshalb ausgeschlossen.39 Durch die thematischen Überlagerungen von Gesetzesrevision und Bankeninitiative war man jedoch auf Bundesebene bemüht, diese Synergien zu nutzen und im Parlament gemeinsam zu diskutieren. So wies der Bundesrat das EFD bereits 1980 an, «die Behandlung der Initiative und die Vorarbeiten zur Revision des Bankengesetzes zu koordinieren».40 Als im Verlauf der Überarbeitungsphase jedoch klar wurde, dass die Arbeitsgruppe die Gesetzesvorlage nicht früh genug zu Ende bringen würde, um sie im Parlament gleichzeitig mit der Initiative behandeln zu können, versuchte das EFD unter Führung von Bundesrat Ritschard, einen alternativen Lösungsansatz für die Zeitproblematik zu finden. Aufgrund der thematischen Nähe von Initiative und Gesetzesrevision musste der Bundesrat in seiner Botschaft zur Initiative auf die Bankengesetzesrevision hinweisen. Das EFD schlug deshalb vor, lediglich einzelne Aspekte der fehlenden Gesetzesvorlage vorzeitig in die verwaltungsinterne Vernehmlassung zu schicken, um die im Bankengesetz vorgeschlagenen Lösungsansätze für die auch in der Initiative genannten Probleme verbindlich aufzuzeigen.41 Bundesrat Ritschard wollte mit dieser Strategie erreichen, dass die Diskussion über die Bankeninitiative im Parlament zeitgleich mit der Debatte über die vier Gesetzesbereiche, die mit der Initiative zusammenhängen, stattfinden konnte. Dadurch wäre das Gesetz ein inoffizieller Gegenvorschlag geworden und der Druck, dass das Gesetz bei gleichzeitiger Ablehnung der Initiative verschärft worden wäre, deutlich gestiegen.42 Das EFD unterbreitete diesen Vorschlag zum weiteren Vorgehen

37 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1981/82, Archiv\_1981\_1982\_d, 9.

38 Ebd.

39 Der Bundesrat war gesetzlich verpflichtet, das Parlament über seine Haltung zur Initiative bis einschliesslich Oktober 1982 zu informieren (Vorentscheid zur Bankeninitiative, Schreiben des EFD, 15. 2. 1982, BAR E3001C#1984/195# 1870\*, 1).

40 Vorentscheid zur Bankeninitiative, Schreiben des EFD, 15. 2. 1982, BAR E3001C#1984/195# 1870\*, 2.

41 Ebd., 4. Die genannten Bereiche betrafen die eigentlichen Hauptelemente der Bankeninitiative: Die Änderung des Bankgeheimnisses, eine grössere Transparenz der Banken in Bezug auf Jahresrechnung, stille Reserven, Beteiligungen usw.), die Begrenzung der Verflechtung von Banken mit wirtschaftlichen Unternehmen und die Frage der Einlagensicherung (Schreiben des EFD zum Vorentscheid zur Bankeninitiative, Februar 1982, BAR E3001C#1984/195# 1870\*, 4).

42 Konzept für die Bankeninitiative Abstimmung vom 20. Mai 1984, 23. 1. 1984, SozArch, SPS-Archiv, Ar. 1.240.15, 3.

den anderen Bundesdepartementen. Aus den Rückmeldungen ist ersichtlich, dass sich durchaus eine Mehrheit für das von Ritschard favorisierte Vorgehen einer vorgenommenen Teilvernehmlassung gefunden hatte.<sup>43</sup> Der Gesamtbundesrat beschloss jedoch am 1. März die Ablehnung von Ritschards Plan. Dem Parlament empfahl er die Ablehnung der Initiative ohne Gegenentwurf.<sup>44</sup> Aufgrund der gesetzlichen Fristen musste die Initiative vom Parlament nun deutlich vor dem Bankengesetz thematisiert werden. Mit dem Entscheid des Bundesrates fand eine Loslösung von Bankengesetzrevision und -initiative statt.

Die SBVg diskutierte im Januar 1982 im Verwaltungsratsausschuss über die von Bundesrat Ritschard geplante Variante einer teilweisen Vernehmlassung, um Initiative und Gesetz gemeinsam im Parlament zu behandeln. Der Verwaltungsratsausschuss erkannte die Gefahr einer zeitgleichen Behandlung und erachtete das von Ritschard bevorzugte Vorgehen als «nicht akzeptabel».<sup>45</sup> Dass der Gesamtbundesrat das vom EFD-Vorsteher geplante Vorgehen ablehnte, war naturgemäss im Sinne der Banken. Mit dem Entscheid des Bundesrates fand nicht nur eine thematische Entkoppelung der beiden Geschäfte statt, sondern auch eine zeitliche Verschiebung des Bankengesetzes.

«Les banques ont tout intérêt à ce que la loi soit traitée le plus tard possible. Et comme les débats parlementaires vont être prochainement engagés sur l'ini-

43 Vorentscheid zur Bankeninitiative, Berichte aus den einzelnen Departementen, Februar 1982, BAR E3001C#1984/195# 1870<sup>o</sup>. Das Militärdepartement, das Volkswirtschaftsdepartement und das Departement des Innern sprachen sich für den Antrag des EFD aus, die vier Teilbereiche des Bankengesetzes in die vorgezogene Vernehmlassung zu schicken. Auf der anderen Seite lehnte nur das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement den Vorschlag komplett ab, während das Justiz- und Polizeidepartement ernste Bedenken gegen den Vorschlag anführte (ebd.).

44 Ebd. Was die Gründe für die Ablehnung betrifft – trotz der zumindest teilweise vorhandenen Zustimmung im Bundesrat für die Pläne Ritschards –, herrscht keine abschliessende Klarheit. Peter Hablützel, damaliger Mitarbeiter von Bundesrat Ritschard, vertrat in seinem Buch («Die Banken und ihre Schweiz») und im persönlichen Kontakt die These, dass die SBVg beim bürgerlich geprägten EFD interveniert hatte und damit eine Verschiebung der Vernehmlassung des Bankengesetzes erreicht hatte, sodass das Gesetz von der Initiative losgelöst werden konnte (Hablützel 2010, 75 f.). Diese These vertrat auch die SPS in ihrem parteiinternen Konzept über die Bankeninitiative (Konzept für die Bankeninitiative Abstimmung vom 20. Mai 1984, 23. 1. 1984, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.15, 2). Die Verwaltungsratsprotokolle der SBVg verweisen nur darauf, dass die SBVg in Bezug auf die Vernehmlassung des Bankengesetzes und auf das geplante Vorgehen von Bundesrat Ritschard «verschiedene Gespräche» geführt habe (Vorbericht zur 335. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, Verhandlungsprotokoll der 335. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 28. 6. 1982, Archiv SBVg VR335Prot\_VBgescannt). Die von Hablützel und von der SPS geäusserte These scheint insofern nachvollziehbar, als die Banken sich deutlich gegen den Plan Ritschards ausgesprochen hatten und zu diesem Zeitpunkt auch darauf hofften, dass Initiative und Bankengesetz getrennt würden. Die Etablierung der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) hatte zudem gezeigt, dass die SBVg Kontakte auf höchster Ebene pflegte und diese auch für ihre Zwecke zu nutzen wusste.

45 Protokoll der 172. Sitzung des Verwaltungsratsausschusses der SBVg, 27. 1. 1982, Archiv SBVg VRA172Prot\_VBgescannt, 7.

tiative, il est plus favorable de liquider d'abord cette question pour qu'ensuite interviennent les décisions concernant la loi sur les banques.»<sup>46</sup>

Die Revision des Bankengesetzes verlor mit der Entkoppelung von der Bankeninitiative auch ihre politische Dringlichkeit. Der Gesetzesentwurf kam im Dezember 1982 in die Vernehmlassung, abgeschlossen war diese im Sommer 1983. Der Gesetzesentwurf erhielt mehrheitlich positive Reaktionen, obschon der Finanzplatz weiterhin die Haltung vertrat, dass eine Revision nicht unbedingt notwendig sei.<sup>47</sup>

Nach dem Rücktritt und dem plötzlichen Tod von Finanzminister Ritschard im Herbst 1983 verzögerte sich die Weiterführung der Revision ein weiteres Mal. In der Vernehmlassung wurde eine Reihe kritischer Fragen zu den Bereichen stille Reserven, Bankgeheimnis und Einlegerschutz erneut thematisiert. Die Klärung dieser offenen Punkte verlangte vom Bundesrat einen Grundsatzentscheid über die weitere thematische Ausrichtung der Revision und die Weiterführung der Tätigkeit der Arbeitsgruppe. Der Bundesrat verschob diesen Entscheid jedoch bis zur Ersatzwahl für Bundesrat Ritschard beziehungsweise bis zur Neubesetzung der EFD-Spitze.<sup>48</sup>

Nach der umstrittenen Wahl des Sozialdemokraten Otto Stich als Ritschards Nachfolger begannen zudem erneut Diskussionen über den Inhalt und den Umfang der Revision. Das EFD drängte darauf, dass der Bundesrat einen Grundsatzentscheid bezüglich der Weiterarbeit an der Revision fällen sollte. Bundesrat Stich, der im Januar 1984 Ritschards Nachfolge als Vorsteher des EFD antrat, verschob jegliche Diskussionen um die Bankengesetzgebung auf einen Zeitpunkt nach der Abstimmung über die Bankeninitiative. Im EFD mehrten sich jedoch die Stimmen, die eine Teilrevision einer vollständigen Gesetzesüberarbeitung vorzogen. Dabei sollten lediglich die kritisch diskutierten Themenfelder im Bankengesetz revidiert werden.<sup>49</sup>

Nach der deutlichen Ablehnung der Bankeninitiative durch das Stimmvolk war es insbesondere Bundesrat Stich, der sich wiederholt für eine Teilrevision aussprach und dabei die Inhalte der Bankeninitiative ebenfalls berücksichtigen wollte. Kurz nach der Abstimmung sprach Bundesrat Stich auf der Generalversammlung des Verbandes Schweizerischer Regionalbanken und Sparkassen davon, dass die Initiative zwar abgelehnt sei, die Probleme aber geblieben seien: «Auch diese müssen noch diskutiert und gelöst werden, vom Bundesrat wie auch vom Parlament».<sup>50</sup>

46 Verhandlungsprotokoll der 335. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 28. 6. 1982, Archiv SBVg VR335Prot\_VBgescannt, 13.

47 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1983/84, Archiv\_1983\_1984\_d, 42.

48 Verhandlungsprotokoll der 342. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 6. 12. 1983, Archiv SBVg VR342Prot\_VBgescannt, 12.

49 Verhandlungsprotokoll der 343. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 28. 3. 1984, Archiv SBVg VR343Prot\_VBgescannt, 19 f.

50 Referat von Bundesrat Otto Stich, 26. 5. 1984, Verhandlungsprotokoll der 344. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 27. 6. 1984, Archiv SBVg VR344Prot\_VBgescannt, Beilage 3. Die Rede von Otto Stich sorgte für einigen Wirbel bei den Banken. Der Finanzplatz befürchtete, dass sich

Im Juli 1984 beschloss der Bundesrat auf Antrag des EFD, von einer Totalrevision des Bankengesetzes abzusehen und stattdessen eine teilweise Revision anzustossen. Diese sollte die wichtigsten in der Vernehmlassung zur Revision angesprochenen Bereiche aufnehmen. Vom EFD neu in den Revisionsprozess eingebracht wurde die Forderung, die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) in das Bankengesetz zu überführen. Mit der Übernahme der Themenbereiche der Teilrevision und der Forderung, die VSB in das Bankengesetz zu integrieren, folgte der Bundesrat den Vorschlägen von Bundesrat Stich.

Die SBVg sah darin den Versuch des SPS-Bundesrates, die Haltung der Sozialdemokraten zur Bankenthematik nach der vernichtenden Niederlage mit der Bankeninitiative doch noch auf Gesetzesebene zu verankern.<sup>51</sup> Sie reagierte auf diese Entwicklungen mit einer klaren Ablehnung sämtlicher Bestrebungen, Positionen der Initiative nachträglich via Teilrevision in die Bankengesetzgebung einfließen zu lassen. In Bezug auf die inhaltlichen Aspekte konnte der Finanzplatz, gestützt auf das Plebiszit über die Bankeninitiative, seine Maximalforderungen stellen. Dazu gehörten unter anderem die Ablehnung einer Einlagensicherung, die Weigerung, stille Reserven offenzulegen, und die Überführung der VSB in das Bankengesetz. Während die ersten zwei Punkte ohne Kompromisse abgelehnt werden sollten, schlugen die Banken die Überführung der Sorgfaltspflichtvereinbarung in berufliche Standesregeln vor. Damit würde die SBVg die Aufsicht über die Kontrolle der Durchsetzung der VSB behalten.<sup>52</sup>

Die Ausarbeitung der einzelnen Themenbereiche der Teilrevision durch die ein weiteres Mal reaktivierte Arbeitsgruppe und das EFD verzögerte sich aufgrund der Komplexität und der politischen Unstimmigkeiten über die Fortführung der Revision weiter, sodass Ende 1985 immer noch kein Konsens über den Inhalt der möglichen Teilrevision bestand. Zudem mehrten sich die politischen Stimmen, sowohl im Bundesrat wie auch im Parlament, die den Nutzen einer Teilrevision ernsthaft anzweifelten.<sup>53</sup> Nachdem aus den bundesinternen Diskus-

---

der sozialdemokratische Bundesrat von der Ablehnung der Initiative nicht abschrecken lassen und versuchen würde, die Ziele der Initiative via Gesetzesrevision in die Bankengesetzgebung zu bringen. Als Reaktion auf die Rede von Bundesrat Stich kontaktierte Nikolaus Senn, Präsident der Generaldirektion der SBG, CVP-Bundesrat Kurt Furgler, um diesem sein Erstaunen über die Wortwahl von Bundesrat Stich mitzuteilen. «Mit umso grösserem Erstaunen habe ich bei Durchsicht des Referatstextes des Vorstehers des Eidg. Finanzdepartements an der Generalversammlung des Verbands Schweizerischer Regionalbanken und Sparkassen nur wenige Tage nach der Abstimmung festgestellt, dass nach seiner Auffassung die Initiative zwar abgelehnt, die Probleme aber geblieben seien.» Senn drückte jedoch nicht nur seinen Missmut über die Äusserungen von Bundesrat Stich aus, sondern legte im persönlichen Schreiben auch gleich die Position des Schweizer Finanzplatzes bezüglich des von Bundesrat Stich in dessen Rede erörterten Problemkreises dar (Bankeninitiative und Totalrevision Bankengesetz, Brief von Nikolaus Senn an Bundesrat Furgler, 29. 6. 1984, BAR E7001C#1995/311#397\*).

51 Verhandlungsprotokoll der 345. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 4. 10. 1984, Archiv SBVg VR345Prot\_VBgescant, Vorbericht.

52 Ebd.

53 Protokoll der 184. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 15. 5. 1985, Archiv SBVg VRA184Prot\_VBgescant, 4 f.

sionen über die teilweise Neuformulierung des Gesetzes kein Konsens über einen nachweisbaren Nutzen einer Teilrevision resultiert hatte, stellte das EFD die Bemühungen um die Teilrevision ein. FDP-Bundesrätin Elisabeth Kopp fasste die Haltung der Regierung am Schweizerischen Bankiertag 1986 folgendermassen zusammen:

«In der Aufbruchstimmung der 70er Jahre entstand das Projekt einer Totalrevision des Bankengesetzes. Nach der Ablehnung der Bankeninitiative 1984 hat der Bundesrat beschlossen, anstelle einer Totalrevision nur eine Teilrevision des Bankengesetzes durchzuführen. – Zur Zeit liegt die Frage in der Luft, ob die Hauptanliegen der Revision aufgrund des geltenden Rechtes durch Praxisänderung oder auf dem blossen Verordnungsweg verwirklicht werden können, ohne dass die gesetzliche Grundlage überdehnt wird. Ein solches Vorgehen würde es den staatlichen Behörden erlauben, das Ende des gegenwärtigen Umbruchs im Bankenwesen und auf dem Kapitalmarkt abzuwarten und zu beobachten, welche Regulierungskräfte die Wirtschaft selbst entwickelt. Eine verfrühte Revisionsvorlage könnte die Eigendynamik dieses Wirtschaftskreises stören. Gewichtige Branchenkenner sind daher heute der Meinung, dass die Revision des Bankengesetzes zur Zeit unangebracht sei, denn «wenn es nicht nötig ist, ein Gesetz zu erlassen, ist es nötig, kein Gesetz zu erlassen», sagt Montesquieu».<sup>54</sup>

Im Gegensatz zur Revision des Bankengesetzes blieb die Überarbeitung der Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB für die SBVg bis 1987 ein Thema. Die SNB hatte früh angekündigt, die Partnerschaft für die Vereinbarung aufzukündigen. Aus diesem Grund erarbeitete die SBVg bis 1987 eine neue Version der VSB und beschloss, diese als Vereinbarung zwischen der SBVg und den Mitgliedsbanken weiterzuführen.<sup>55</sup> Die überarbeitete Version der VSB sollte nur geringfügige Änderungen enthalten und die aus der Sicht der Banken erfolgreiche Vereinbarung weiterführen. 1986 äusserte die EBK jedoch Bedenken und stellte Forderungen an eine neue Version. Insbesondere die Frage nach dem «Beneficial Owner» wurde von der EBK deutlich kritischer betrachtet als von der SBVg. Die EBK machte die SBVg darauf aufmerksam, dass sie eine deutlich restriktivere Handhabung dieser Thematik wünsche.<sup>56</sup> Diese Forderung führte zu mehreren Verhandlungsrunden, bei denen insbesondere die Kontoeröffnung durch eine Drittperson, die durch das Amtsgeheimnis beeinträchtigt war (wie Anwältinnen und Anwälte, Notarinnen und Notare oder private Vermögensverwalterinnen und Verwalter), kontrovers diskutiert wurde. Die SBVg vertrat wie bereits 1977 die Haltung, dass die Banken keinesfalls die Beziehung zwischen Berufsgeheimnistägerinnen und -trägern und deren Mandantinnen und Mandanten beeinflussen könnten und deshalb die Identität des wirtschaftlichen Bevollmächtigten eines Kontos nicht in jedem Fall offensichtlich zu eruieren sei. Die EBK verlangte jedoch von den Fi-

<sup>54</sup> Rede von Elisabeth Kopp am Schweizerischen Bankiertag 1986, zitiert nach Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1986/87, Archiv\_1986\_1987\_d, 43 f.

<sup>55</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1987/88, Archiv\_1987\_1988\_d, 55.

<sup>56</sup> Ebd.

nanzinstituten eine strengere Handhabung bei der Kontoeröffnung durch Drittpersonen und im Umgang mit der Identität von «Beneficial Owners».

Im Frühjahr 1987 einigten sich die Verhandlungsparteien auf einen Kompromiss: Die Finanzinstitute befürworteten nun in dieser Frage eine restriktivere Handhabung.<sup>57</sup> Die Kontrolle über die Einhaltung und Durchsetzung der Vereinbarung musste durch das Ausscheiden der SNB ebenfalls neu geregelt werden. Die SBVg schuf eine Aufsichtskommission, die für die Überwachung der VSB zuständig war. Diese bestand aus unabhängigen Personen, die von der SBVg ernannt wurden und bei Verfehlungen der Banken entsprechende Strafen aussprechen konnten.

Mit dem Inkrafttreten der Sorgfaltspflichtvereinbarung am 1. Oktober 1987 endete der Mitte der 1970er-Jahre initiierte Prozess zur Revision und Neugestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Finanzplatz, der durch den Chiasso-Skandal und die Bankeninitiative eine eigene politische Dynamik erhalten hatte. Der Abbruch der Beratungen über die Revision beziehungsweise Teilrevision des Bankengesetzes und die Verabschiedung der überarbeiteten VSB waren Erfolge für die Finanzinstitute, die sich hartnäckig gegen jegliche Änderungen des bankpolitischen Rahmens gesträubt hatten.

Der Abbruch der Bemühungen um eine Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Schweizer Finanzplatz war ein deutliches Bekenntnis der Regierung zum Prinzip der Selbstregulierung und -kontrolle der Banken. Diese liberale Auffassung von der Rolle des Staates in Bezug auf die Kontrolle des Finanzplatzes war bereits 1977 bei der Akzeptanz der VSB deutlich geworden. Sie findet sich auch in der Erklärung von Bundesrätin Kopp bezüglich des Endes der Bemühungen um eine Gesetzesrevision. Die Bankengesetzgebung blieb bis in die frühen 1990er-Jahre bestehen und sollte erst 1991 – in einem veränderten politischen und wirtschaftlichen Umfeld – revidiert werden.

#### **4.2 Zwischen Fluchtgeldern und Bankkundengeheimnis – der Abstimmungskampf um die Bankeninitiative**

Parallel zu den Beratungen über die Revision der Bankengesetzgebung begann 1982 die letzte Phase des Kampfes um die Bankeninitiative. Im Sommer 1982 äusserte sich der Bundesrat zur Initiative und empfahl deren Ablehnung ohne offiziellen Gegenvorschlag. Der Bundesrat würdigte gewisse Aspekte der Initiative als gerechtfertigt und hob insbesondere den Kampf gegen die Steuerhinterziehung und die Eindämmung des Zuflusses von Fluchtgeldern aus dem Ausland als positive Aspekte der Initiative hervor. Trotzdem erteilte er dem Volksbegehren eine deutliche Absage:

---

<sup>57</sup> Ebd., 55 f.

«Die Initiative zielt auf eine weitgehende Einschränkung der Handlungsfreiheit der Banken und auf eine verstärkte Beaufsichtigung dieses Wirtschaftszweiges ab. Damit steht sie in ihrer Tendenz im Widerspruch zu den Grundsätzen der liberalen schweizerischen Wirtschaftsverfassung. Der Bundesrat verkennt die Notwendigkeit einer wirksamen Bankenaufsicht nicht. Andererseits muss aber vermieden werden, dass eine zu starke Reglementierung die Banken von der Erfüllung ihrer wichtigen gesamtwirtschaftlichen Funktion abhält. [...] Nur ein Bankensystem, welches seine Tätigkeit unter freiheitlichen Rahmenbedingungen entfalten kann, ist in der Lage, seine Aufgabe optimal zu erfüllen.»<sup>58</sup>

Der Bundesrat argumentierte dabei ähnlich, wie es die SBVg in ihrer Imagekampagne getan hatte. Er erachtete die Initiative als Gefährdung für die liberale Wirtschaftsordnung der Schweiz und als Bedrohung des Finanzplatzes, des wichtigsten Kreditgebers der Schweizer Wirtschaft. Dieser Meinung folgten beide Kammern des Parlamentes; sie sprachen sich ebenfalls für eine Ablehnung der sozialdemokratischen Initiative aus.<sup>59</sup> Die Initiantinnen und Initianten hatten diese doppelte Ablehnung erwartet. Das Ausbleiben eines offiziellen Gegenvorschlages und die lange Bearbeitungsphase beim Bund illustrieren jedoch eine komplexe Situation, in der die Bankengesetzgebung und deren Revision eine wichtige Rolle spielten. In ihrer Botschaft zur Ablehnung beschrieb die Regierung sehr detailliert den bisherigen Revisionsprozess des Bankengesetzes und verweigerte im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen zur Gesetzesrevision einen direkten Gegenvorschlag. Der Bundesrat vertrat damit die Auffassung, dass die bestehenden Gesetze und insbesondere die nach dem Chiasso-Skandal verabschiedete Sorgfaltspflichtvereinbarung ausreichende Mittel boten, um den Finanzplatz und dessen Geschäftstätigkeiten zu kontrollieren. Bestehende Mängel sollten durch die Totalrevision des Bankengesetzes behoben werden und damit die Initiative obsolet machen.<sup>60</sup>

Mit der Botschaft des Bundesrates und der deutlichen Ablehnung im Parlament rückte ein zentrales Anliegen der Imagekampagne der SBVg ins Zentrum der politischen Diskussion und damit auch der Öffentlichkeit. Während sich kirchliche, entwicklungspolitische und linke Organisationen und Parteien auf die Initiative und ihre Inhalte konzentrierten, zielten die Banken auf die Schaffung eines bankenfreundlichen Umfelds, um ihre Anliegen gesellschaftlich und politisch zu stärken.

---

<sup>58</sup> Schweizerischer Bundesrat 1982, 1239.

<sup>59</sup> Ebd., 1241 f.

<sup>60</sup> Ebd., 1239.

#### 4.2.1 *Gegen die «Bankenmacht» – die kritischen Stimmen im Abstimmungskampf*

Die SPS und diverse entwicklungspolitische Organisationen äusserten bei verschiedenen Gelegenheiten ihre Kritik an der aufwendigen Kampagne des Finanzplatzes, doch fehlte in den ersten Jahren nach der Bekanntgabe der Initiative ein koordiniertes Vorgehen der Befürworterinnen und Befürworter und damit auch ein Gegengewicht zur aufwendigen Bankenkampagne.<sup>61</sup> Zudem war das Ja-Lager zunehmend fragmentiert. Die von den Sozialdemokraten in der Initiative erwähnten Probleme des Finanzplatzes wurden von unterschiedlichen Akteuren thematisiert. Insbesondere die entwicklungspolitischen und kirchlichen Organisationen griffen die Thematik der Fluchtgelder und der Geschäftsbeziehungen der Banken mit den Ländern der Dritten Welt in verschiedenen Publikationen auf und wiederholten die bereits in der Initiative festgehaltene Kritik am Schweizer Finanzplatz.<sup>62</sup> Die grossen entwicklungspolitischen Organisationen der Schweiz – obwohl inhaltlich mit der Kritik an den Banken auf einer Linie – konnten aufgrund ihrer parteipolitischen Neutralität die SPS-Initiative nicht direkt unterstützen. Ein angedachtes Bündnis der wichtigsten entwicklungspolitischen Organisationen, das bankenkritische Themen zur Unterstützung der Bankeninitiative thematisieren sollte, liess sich aufgrund der parteipolitischen Ausrichtung der Initiative gegen den Finanzplatz nicht realisieren.<sup>63</sup> Im Herbst 1978 gelang mit der Gründung der Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP) jedoch die Bündelung der entwicklungspolitischen Kräfte. Die AFP war ein loser Zusammenschluss von entwicklungspolitischen Organisationen wie der EvB, Brot für Brüder oder Terre des Hommes. Ihr Ziel bestand in den ersten Jahren nach der Gründung vor allem darin, die Bankeninitiative zu unterstützen und die Kritik an den Geschäftstätigkeiten der Schweizer Banken in den Ländern des globalen Südens zu thematisieren.<sup>64</sup> Längerfristig wollte die AFP eine allgemeine «Informations- und Bewusstseinsarbeit zu den entwicklungspolitisch schädlichen Auswirkungen des Finanzplatzes Schweiz» leisten.<sup>65</sup>

Nach der Ablehnung der Initiative durch Bundesrat und Parlament zeichnete sich ab, dass das Volksbegehren im Frühling 1984 zur Abstimmung kommen würde. Die Bankenthematik war seit der Lancierung der Bankeninitiative immer wieder zu einem öffentlichen Thema geworden. Kirchliche und entwicklungspolitische Organisationen publizierten zahlreiche Artikel und Broschüren über die Fluchtgeldthematik und die Ausbeutung der Entwicklungsländer durch den Schweizer Finanzplatz. Die SPS verfasste erst im Januar 1984 ein eigentliches

61 Verhandlungsprotokoll der 330. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 8. 4. 1981, Archiv SBVg VR330Prot\_VBgescantt, Vorbericht.

62 Ebd.

63 Kuhn 2011, 152 f. Für eine ausführliche Darstellung des Engagements der entwicklungspolitischen Organisationen im Rahmen der Bankeninitiative vgl. ebd., 127–189.

64 Ebd., 155–158.

65 EvB 1983, zitiert nach Kuhn 2011, 158.

Konzept für den Abstimmungskampf, in dem sie drei Ziele formulierte.<sup>66</sup> Erstens sollte die Initiative nicht nur von der Wählerschaft der SPS unterstützt werden, sondern auch von bürgerlichen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. Das zweite Ziel war die «Verschiebung der Werte» durch den konsequenten Kampf gegen Fluchtgelder, Steuerhinterziehung und die politische und wirtschaftliche Macht des Finanzplatzes.<sup>67</sup> Das dritte fokussierte schliesslich die Mobilisierungsfähigkeit der SPS und sollte den politischen Gegnern zeigen, dass diese auch mit beschränkten Mitteln zu einer schlagkräftigen Kampagne fähig war.<sup>68</sup> Die Sozialdemokraten waren sich der Herausforderung der Kampagne bewusst: Die Initiantinnen und Initianten verfügten nur über bescheidene finanzielle Mittel für den Abstimmungskampf und traten gegen eine Kampagne an, die bereits seit Jahren für die Ablehnung der Initiative warb. Intern rechnete die SPS deshalb nicht mit der Annahme des Volksbegehrens. Die Partei strebte einen Ja-Anteil von 40 bis 45 Prozent an, um das Bankenthema politisch weiter bearbeiten und den Druck auf den Finanzplatz für Reformen aufrechterhalten zu können.<sup>69</sup> Sowohl die SPS wie auch ihre Verbündeten schätzten die Wichtigkeit der Bankeninitiative hinsichtlich der weiteren politischen Auseinandersetzung mit der Rolle der Banken in der Schweiz richtig ein. Demzufolge hielt die Partei fest, dass die Initiative vielleicht die letzte Möglichkeit war, die Bankenproblematik aus linker Sicht politisch aufzuzeigen.<sup>70</sup> Die AFP befürchtete, dass bei einer zu klaren Ablehnung des Volksbegehrens in der «bankenpolitischen Auseinandersetzung über Jahre hinaus nichts mehr zu machen (auch bei entwicklungspolitischen Anliegen) [wäre]».<sup>71</sup>

Bei der Gestaltung des Abstimmungskampfes waren die Initiantinnen und Initianten und ihre Verbündeten mit mehreren Herausforderungen konfrontiert. Die finanzielle Situation der SPS erlaubte keine breit angelegte Kampagne und bedeutete, dass man auf bestehendes Material zurückgreifen musste. Für die Finanzierung war die SPS auf einen parteiinternen Sonderbeitrag von 5 Franken angewiesen, was jedoch auf Kritik aus den eigenen Reihen stiess.<sup>72</sup> Inhaltlich sahen sich die Befürworter mit einer bereits sechs Jahre dauernden Bankenkampagne konfrontiert. Im Gegensatz zu 1977, als die Partei mit der Lancierung der

66 Kuhn 2011, 165. Zahlreiche andere Projekte und die Kontroverse um die Wahl Otto Stichs zum Nachfolger des verstorbenen Willi Ritschard führten nicht nur zu Richtungsdebatten innerhalb der SPS, sondern auch dazu, dass die konzeptionelle Arbeit für den Abstimmungskampf über die Bankeninitiative erst sehr spät begann (Kuhn 2011, 165).

67 Konzept für die Bankeninitiative, Vertraulich streng SP-intern, 23. 1. 1984, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.17, 3.

68 Ebd.

69 Kuhn 2011, 166.

70 Konzept für die Bankeninitiative, Vertraulich streng SP-intern, 23. 1. 1984, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.17, 3.

71 Notizen für Sitzung mit SP-Delegation, Geplante AFP-Kampagne zur Bankeninitiative, 24. 11. 1983, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.16.

72 Organisationspolitische Schlussfolgerungen aus der Kampagne Bankeninitiative, nur SP-intern, 25. 5. 1984, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.17, 3.

Bankeninitiative das Themensetting in der bankpolitischen Auseinandersetzung bestimmen konnte, waren die Argumente der Initiativgegner im Verlauf mehrerer Phasen der Imagekampagne in Zeitungen und Fernsehen sowie in öffentlichen Reden publiziert und verbreitet worden. Die Strategie des Finanzplatzes, die Initiative als sozialistischen Vorstoss gegen die Wirtschaftsfreiheit in der Schweiz darzustellen, und die eigene Positionierung als Verteidiger der liberalen Werte drängten die SPS in die Defensive.

In mehreren Publikationen gingen die Sozialdemokratinnen und -demokraten deshalb auf die Argumente der Banken ein und versuchten, diese mit den eigenen Standpunkten zu widerlegen.<sup>73</sup> Die offensive Kritik der Bankenkampagne an der Initiative führte dazu, dass sich die Sozialdemokraten genötigt sahen, das (vielfach kritisierte) Bankgeheimnis in einem veröffentlichten Dossier über die Bankeninitiative zu verteidigen und den Schutz des Bankgeheimnisses durch die Initiative hervorzuheben: «Die Bankeninitiative wird das Bankgeheimnis nicht aufheben. Im Gegensatz, es wird in der Initiative ausdrücklich bestätigt [...]»<sup>74</sup> Neben dieser auf die Bankenkampagne reagierenden Argumentation thematisierte die SPS die teure Kampagne des Finanzplatzes, die vermeintliche Macht der Banken über die Schweizer Wirtschaft, die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und die Fluchtgeldproblematik. Besonders die Frage der illegalen Vermögenswerte von ausländischen Kundinnen und Kunden in der Schweiz und die Rolle der Banken bei der Akquisition von Fluchtgeldern wurden von der AFP und anderen entwicklungspolitischen Organisationen im Abstimmungskampf stark thematisiert, während sich die SPS mehrheitlich auf politische Themen beschränkte.<sup>75</sup>

#### 4.2.2 Die Abstimmungskampagne des Finanzplatzes

In der Frühlings- und Sommersession 1983 setzte sich das Parlament mit der Bankeninitiative auseinander und empfahl deren Ablehnung mit deutlicher (bürgerlicher) Mehrheit. Die resolute Absage an das Initiativbegehren durch die Politik erachteten die Banken als wichtige Vorentscheidung für die Ablehnung der Initiative.<sup>76</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, intensivierte der Finanzplatz nicht nur die persönlichen Kontakte zu bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern, sondern lancierte bankenfreundliche Artikel und Inserate in diversen Printmedien, um «günstige Voraussetzungen [für den Abstimmungskampf zu schaffen]».<sup>77</sup>

Die Ablehnung durch Bundesrat und Parlament bot dem Finanzplatz ab 1983 die Grundlage für seine Abstimmungskampagne. War bisher die Gestal-

73 Kuhn 2011, 174.

74 Dossier SPS, Bankeninitiative, März 1984, SozArch, SPS-Archiv Ar. 1.240.16, 30.

75 Kuhn 2011, 173.

76 Streng vertraulich Nr. 23, BCH-Planung 1983, 19. I. 1983, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 318, 2.

77 Ebd., 2 f.

tung eines bankenfreundlichen Umfelds durch die Imagekampagne ein wichtiger Faktor für die Öffentlichkeitsarbeit des Finanzplatzes gewesen, so trat nun die «unmissverständliche Absage an die Initiative durch den Souverän» in den Vordergrund.<sup>78</sup> Nach der deutlichen Ablehnung durch die Politik herrschte in den Medien einhellig die Meinung, dass die Verwerfung der Initiative nicht mehr zu vermeiden sei. Für den Finanzplatz ging es nun darum, diese Meinung in der Öffentlichkeit aufrechtzuerhalten.<sup>79</sup> Zu diesem Zweck sah die Kampagne den «Einsatz massiver Mittel» vor, um die deutliche Verwerfung des SPS-Begehrens sicherzustellen.<sup>80</sup> Zu diesem Zweck gestaltete Farner für die SBVg eine Tonbildschau – inklusive Musterreferat –, die bei Bankanlässen, Tagungen und Informationsveranstaltungen präsentiert wurde, um für die Ablehnung der Initiative zu werben.<sup>81</sup> Für eine breitere Streuung wurde zudem eine Begleitbroschüre zur Tonbildschau entwickelt, von der ab Juni 1983 bis im April 1984 insgesamt beinahe 100000 Stück in fünf Auflagen produziert wurden.<sup>82</sup> Grafisch war diese Publikation in einem eingängigen Comicstil gestaltet. Sie verwendete bekannte, landestypische Symbole in Verbindung mit den vom Finanzplatz propagierten Positionen. So sollte durch einen Schweizer, der auf einem Berg neben einer Kuh Alphorn spielte, die tiefe und traditionelle Verankerung der Banken mit dem Land symbolisiert werden.<sup>83</sup> In der Broschüre wurden die bekannten Argumente gegen die Initiative aufgenommen. So thematisierte die Broschüre die Kritik am Bankgeheimnis, die Wichtigkeit des Finanzplatzes für die Schweizer Wirtschaft, die Bedeutung der Banken als Kreditgeber für die Industrie usw. Als Fazit konstatierten die Verfasser auf der letzten Seite Folgendes:

«Die Folgen der SP-Initiative wären eine Schwächung der Banken, der Abfluss von Geld aus der Schweiz, ein unvermeidlicher Zinsanstieg, der Ausfall bedeutender Steuererträge, und schliesslich eine akute Gefährdung von Arbeitsplätzen – nicht nur bei den Banken. Die SP-Initiative löst keine Probleme. Das wissen die Initianten ganz genau. Mit ihrem Vorstoss wollen sie letztlich unser freiheitliches System ändern. Statt Verantwortung wollen sie Bevormundung.»<sup>84</sup>

<sup>78</sup> Ebd., 3.

<sup>79</sup> Streng vertraulich Nr. 7, Erwägungen und Anträge zum Abstimmungskampf, 19. 5. 1983, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 318, 2 f.

<sup>80</sup> Ebd., 12. Die Banken waren jedoch sehr darauf bedacht, dass der massive Publizitätsaufwand nach aussen nur bedingt erkennbar war. So wollte der Finanzplatz unbedingt den Anschein vermeiden, dass die Banken die Abstimmung «kaufen» würden (ebd., 12). Tatsächlich thematisierte die SPS im Abstimmungskampf mehrfach die hohen Kosten der Bankenkampagne und sah die breit angelegte Bankenkampagne als Beweis für die von ihr postulierte «Bankenmacht» (Kuhn 2011, 167).

<sup>81</sup> Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang II, «Begleitbroschüre zur Tonbildschau (SP-Bankeninitiative: Nein!)», AfZ, IB Farner Consulting Archiv 89.

<sup>82</sup> Ebd.

<sup>83</sup> Anhang, Abbildung «Begleitbroschüre zur Tonbildschau (SP-Bankeninitiative: Nein!)».

<sup>84</sup> Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang II, «Begleitbroschüre zur Tonbildschau (SP-Bankeninitiative: Nein!)», AfZ, IB Farner Consulting Archiv 89.

Illustriert wurde diese Aussage wie folgt: Eine mit «SP-Initiative» beschriftete Schere zerschneidet die Schweizer Arbeitsplätze, ein Mann mit einem Schweizer Käppi musste hilflos mitansehen, wie das Geld in einem Strom von Tausendern aus der Schweiz abfloss und ein Dartpfeil bedrohte hinterücks Wilhelm Tells Sohn Walter mit dem Apfel auf dem Kopf.<sup>85</sup> Bei einer Ablehnung der Initiative würden diese Gefahren gebannt und Herr und Frau Schweizer könnten wieder ruhig und zufrieden sein. In der Broschüre illustrierten eine Frau und ein Mann mit Schweizer Käppi, die zufrieden lächelnd auf einer abgeschlossenen Truhe sassen, dieses Szenario.<sup>86</sup>

Der Abstimmungsplan der Banken sah vor, dass bis zum Termin des Plebiszits die hohe Publikationsdichte beibehalten würde; der dafür zuständige Ausschuss KA koordinierte und organisierte die Kampagne. Erst sechs Wochen vor dem Abstimmungsdatum sollte ein politisches Komitee unter der Leitung der Wirtschaftsförderung (wf) die Organisation des Abstimmungskampfes übernehmen; die Finanzinstitute sollten lediglich noch Berater und Kontaktpersonen zur Verfügung stellen. Während die Politikerinnen und Politiker unter der Leitung der wf den Abstimmungskampf bestritten, sorgten die Banken weiterhin für eine hohe Publizität von bankenfreundlichen Artikeln und Kommentaren, um sicherzustellen, dass «viele repräsentative Organisationen der Wirtschaft während des Abstimmungskampfes klar gegen die Initiative Stellung nehmen».<sup>87</sup>

Inhaltlich fokussierten die Banken die bereits durch die Imagekampagne bekannt gemachten Themenfelder. In ihrer Argumentation war die Bankeninitiative Teil einer «langfristigen Strategie gegen die freie Wirtschaft» und sollte zu einer «Verstaatlichung, Vergesellschaftung und Einflussnahme im Bankenwesen» führen.<sup>88</sup> Bei einer Annahme der Initiative drohten der Schweiz gemäss den Banken gravierende wirtschaftliche Folgen, zum Beispiel der Verlust von Arbeitsplätzen, der Rückzug von grossen Vermögenswerten von Schweizer Bankkonten und ein massiver Verlust des Vertrauens in den Schweizer Finanzplatz.<sup>89</sup> Die weiteren Inhalte des Argumentariums zeigten die Standpunkte des Finanzplatzes zu den wichtigsten Themen der Bankeninitiative auf und dienten

85 Anhang, Abbildung «Begleitbroschüre zur Tonbildschau <SP-Bankeninitiative: Nein!> – Fazit».

86 Vgl. ebd.

87 Streng vertraulich Nr. 7, Erwägungen und Anträge zum Abstimmungskampf, 19. 5. 1983, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 318, 10–13.

88 Die SP-Bankeninitiative – kritisch betrachtet, 12. 10. 1983, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 89, 29. Das Argumentarium «Die SP-Bankeninitiative – kritisch betrachtet» wurde von der SBVg in verschiedenen Arbeitsgruppen verfasst und beinhaltet die Stellung der Banken bezüglich aller Kritikpunkte, die in der Bankeninitiative und in der politischen Diskussion um den Chiasso-Skandal geäussert wurden. Die SBVg verfasste das Argumentarium als Dokument für den internen Gebrauch und zur Schulung von Mitarbeitenden, stellte die Publikation jedoch auch bürgerlichen Politikerinnen und Politikern zur Verfügung, um diese auf Diskussionen mit Initiativbefürworterinnen und -befürwortern vorzubereiten (Verhandlungsprotokoll der 337. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 8. 12. 1982, Archiv SBVg VR337Prot\_VBge-scant, 11).

89 Die SP-Bankeninitiative – kritisch betrachtet, 12. 10. 1983, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 89, 31.

im Abstimmungskampf als argumentative Grundlage für den Finanzsektor und seine Verbündeten.

Im ersten Teil des Argumentariums wurde der Finanzplatz ausführlich vorgestellt; insbesondere die grosse Bedeutung der Banken für die Wirtschaftsleistung der Schweiz – als Steuern zahlende Unternehmen und als wichtige Arbeitgeber – wurde präsentiert. Der zweite Abschnitt war den Inhalten und dem Zweck der Bankeninitiative gewidmet.<sup>90</sup> Der dritte und wichtigste schliesslich beinhaltete die Standpunkte der Finanzinstitute zu den einzelnen Initiativthemen. Dabei verwies das Argumentarium mit Zitaten mehrfach auf Aussagen von Expertinnen und Experten, Journalistinnen und Journalisten und Politikerinnen und Politikern, die sich positiv über den Finanzplatz geäussert oder die negativen Folgen bei einer Annahme des Begehrens angesprochen hatten. Insbesondere die Botschaft des Bundesrates zur Bankeninitiative wurde mehrmals aufgegriffen und als Ergänzung zu den Argumenten des Finanzplatzes benutzt.<sup>91</sup> Im Fokus stand dabei insbesondere das von den Initiantinnen und Initianten stark kritisierte Bankgeheimnis. Die SBVg verteidigte dieses im Argumentarium als wichtiges Instrument für den Schutz von verfolgten Personen:

«Die Schweiz ist als Kleinstaat ein klassisches Asylland für politisch, rassisch und religiös verfolgte Personen und deren Vermögen oder Vermögensteile. Tausenden von Personen, die unter dem Druck von Diktaturen standen oder stehen, hilft oder half das Bankgeheimnis, wenigstens einen Teil ihres Ersparten in der Schweiz vor dem Zugriff totalitärer Systeme zu schützen.»<sup>92</sup>

Im Herbst 1983 zeigten die Meinungsumfragen für die Banken ein durchweg erfreuliches Bild. Acht von zehn Befragten äusserten sich positiv über «die Banken». 53 Prozent votierten für eine Ablehnung der Initiative und lediglich 22 Prozent plädierten dafür.<sup>93</sup> Die SBVg zeigte sich angesichts der positiven Ergebnisse der Meinungsumfragen zufrieden, forderte jedoch gleichzeitig kontinuierliche Informationsarbeit der einzelnen Finanzinstitute. Insbesondere verlangte sie von ihren Mitgliederbanken eine intensive Schulung der Mitarbeitenden, um diese auf politische Diskussionen vorzubereiten.<sup>94</sup>

Als der Abstimmungstermin näherkam, veränderte sich die Rolle der SBVg. Gemäss der Bankenstrategie zog sie sich nach und nach aus dem öffentlichen Abstimmungskampf zurück und überliess die Kampagnenarbeit den bürgerlichen

<sup>90</sup> Ebd., Inhaltsverzeichnis.

<sup>91</sup> Ebd. passim.

<sup>92</sup> Ebd., 33. Die Legende, wonach das Bankgeheimnis 1934 zum Schutz von jüdischen Flüchtlingen vor Nazideutschland etabliert worden war, wurde von der SBVg in den Abstimmungsunterlagen nicht vertreten. Jedoch vertrat der Bundesrat in seiner Botschaft zur Bankeninitiative den Mythos des antinazistischen Ursprungs des Bankgeheimnisses und bezeichnete die Verfolgung der Juden durch das NS-Regime als «unmittelbare[n] Anlass» für dessen gesetzliche Etablierung (Botschaft des Bundesrates zur Bankeninitiative 1982, zitiert nach Die SP-Bankeninitiative – kritisch betrachtet, 12. 10. 1983, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 89, 33).

<sup>93</sup> Verhandlungsprotokoll der 341. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 9. 1983, Archiv SBVg VR341Prot\_VBgescannt, 7.

<sup>94</sup> Ebd., 8 f.

Parteien unter der Leitung der wf. Die Banken stellten in den letzten Wochen vor dem Urnengang den Parteien Verbindungsleute und Berater zur Verfügung. Ab Mitte April 1984 schaltete die SBVg keine eigenen Inserate mehr, stattdessen übernahmen die politischen Parteien die Veröffentlichung zahlreicher Abstimmungsunterlagen.

Damit endete eine seit Januar 1979 laufende Imagekampagne der SBVg, mit der versucht wurde, das Bild der Banken in der Öffentlichkeit massgeblich zu beeinflussen. Mit zahlreichen Plakatserien, Inseraten und Artikeln in Zeitungen und Zeitschriften sowie TV-Spots hatten die Finanzinstitute die von den Initiantinnen und Initianten aufgebrachten Themen aus ihrer Sicht thematisiert, um das Narrativ über den Finanzplatz positiv zu beeinflussen. Die Imagekampagne und das planmässige Vorgehen gegen die Initiative mit dem Ziel, deren deutliche Ablehnung zu erreichen und das bankpolitische Umfeld positiv zu gestalten, waren beispiellos und trugen massgeblich zur deutlichen Ablehnung des Volksbegehrens bei. Zufrieden analysierte Farner im Mai 1984 den Abstimmungserfolg und die Bankenkampagne:

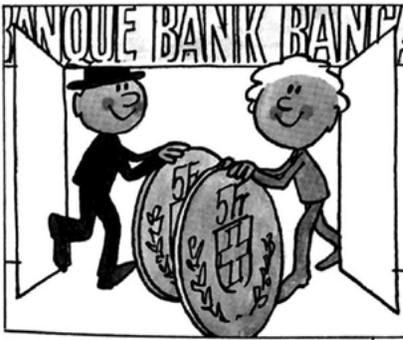
«Es heisst nicht übertrieben, [...] dass die Abwehr eines Volkbegehrens wohl noch nie von so langer Hand und so systematisch vorbereitet und betrieben wurde wie im vorliegenden Fall. Kaum war das Volksbegehren angekündigt [...] formierten sich die Banken und trafen planerische Vorbereitungen. [...] Die Investition – an Geld gewiss, insbesondere aber an geistiger Kraft – hat sich gelohnt, und zwar nicht nur im Sinn des Erfolges am 20. Mai, sondern für Ansehen und Stellenwert unserer Banken im Volk überhaupt.»<sup>95</sup>

---

95 Kampf um unsere Banken – Kampf um die marktwirtschaftliche Ordnung, Vertraulich, Ende Mai 1984, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 338, 5 f.



Es gibt Dinge, die gehören einfach zur Schweiz. Wer könnte sich eine Schweiz ohne Tourismus, ohne Exportindustrie oder ohne Banken vorstellen? Die Banken prägen das Bild unseres Landes mit und sind ein Teil unserer Wirtschaft.



Rund 100 000 Bankangestellte sorgen dafür, dass das schweizerische Bankwesen gut funktioniert.

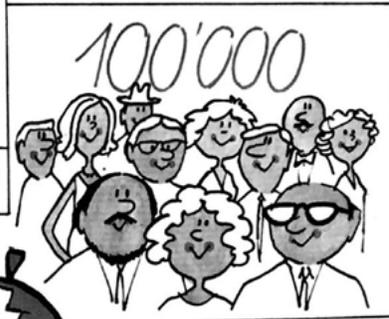


Abb. 6a-b: Die Banken als elementarer Teil der Schweiz und ihrer Traditionen. Die unmissverständliche Botschaft in der Broschüre gegen die Bankeninitiative. Schlussbericht zur Bankeninitiative, Anhang II, «Musterreferat zur Tonbildschau <SP-Bankeninitiative: Nein!>», IB Farner Consulting Archiv 89.



### 4.3 Für den Status quo – die Ablehnung der Bankeninitiative

In der Volksabstimmung vom 20. Mai 1984 lehnten Volk und Stände die Bankeninitiative mit deutlichen 73 Prozent ab. Das Resultat fiel damit wesentlich klarer aus, als von den Initiantinnen und Initianten angestrebt und erhofft worden war. Mit der Ablehnung gelang dem Schweizer Finanzplatz ein politischer Erfolg und die nachhaltige Beeinflussung des bankenpolitischen Umfeldes zu seinen Gunsten. Als die Bankeninitiative 1977 unter dem Eindruck des Chiasso-Skandals von der SPS lanciert worden war, hatte in der Öffentlichkeit ein negatives Bild des Schweizer Finanzplatzes dominiert. Mit der Bankeninitiative hatte die SPS versucht, die kritische Haltung zu nutzen und die gesetzlichen Richtlinien für Finanzinstitute in der Schweiz nach linken Vorstellungen zu verändern, worauf die Banken mit einer jahrelangen PR-Kampagne reagierten.

Zwei unterschiedliche Sichtweisen zur Bedeutung und Funktion der Schweizer Banken traten dadurch offen zutage: Während sich die Finanzinstitute in ihrer Kampagne im Sinne einer liberalen Tradition auf die Verteidigung der freien und vom Staat unabhängigen Wirtschaft beriefen, plädierten die Initiantinnen und Initianten für die Beschneidung von deren wirtschaftlicher und politischer Macht, um die Rolle des Staates und die Solidarität mit den Ländern des globalen Südens zu stärken. Beide Narrative waren geprägt von ideologischen Vorstellungen über den Finanzplatz und seine Bedeutung für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Die Auseinandersetzung um den Finanzplatz führte zu der damals

längsten und teuersten politischen PR-Kampagne und gleichzeitig dazu, dass der Finanzplatz sowohl von den Kritikerinnen und Kritikern der Geldinstitute wie auch von deren Befürwortern überhöht wurde. Dies trug wesentlich zur Entstehung des Mythos Finanzplatz bei und sollte die Debatte über dieses Thema jahrzehntelang beeinflussen.

Die Anfang 1979 gestartete Imagekampagne der SBVg war vordergründig eine Reaktion auf die von der SPS lancierte Bankeninitiative. Mit der gross angelegten und von der PR-Agentur Farner geplanten und orchestrierten Kampagne wurden jedoch auch das bankenpolitische Umfeld und bankpolitische Diskussionen im Sinne der Banken beeinflusst. Geprägt von zahlreichen Bankenskandalen und deren Skandalisierung durch linke und entwicklungspolitische Gruppierungen sahen sich die Banken Ende der 1970er-Jahre einem sehr bankenkritischen Umfeld gegenüber. Der Chiasso-Skandal drohte diese kritischen Sichtweisen auf den Finanzplatz politisch und gesellschaftlich mehrheitsfähig zu machen – mit negativen Folgen für die Finanzinstitute in der Schweiz. Hatten sich die Banken in den vorangegangenen Diskussionen um gesetzliche Richtlinien stets auf die bürgerliche Mehrheit verlassen können, drohte der Chiasso-Skandal diese Unterstützung zumindest teilweise zu unterminieren. Diese Gefahrenlage führte zu einer vorübergehenden Homogenisierung der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Interessen auf dem Schweizer Finanzplatz. Im Rahmen der SBVg bündelten die Banken ihre Kräfte und versuchten auf mehreren Ebenen, auf die bankenkritischen Vorstösse zu reagieren, diese abzuwehren und das Bild der Banken in der Öffentlichkeit positiv zu beeinflussen. Die Bankeninitiative – beziehungsweise bereits deren Ankündigung – diente als Begründung für die umfassende Öffentlichkeitsarbeit der Geldinstitute. Diese nutzten die Bedrohung durch die Initiative sehr zielgerichtet aus, um ein neues Narrativ über die Schweizer Banken in der Öffentlichkeit zu positionieren und der kritischen Sichtweise der Initiantinnen und Initianten des Volksbegehrens gegenüberzustellen.

Die Inhalte der Initiative waren ideologisch massiv von linken Bankenstereotypen geprägt. Dies führte bei den Finanzinstituten bereits 1978 zur Annahme, dass nicht mit einem Erfolg der Initiative zu rechnen war. Die Inhalte des Volksbegehrens orientierten sich an der bereits bestehenden linken Kritik an den Banken. Mit der Übernahme der ideologisch bedingten Systemkritik in den Initiativtext verfolgte die SPS die Reorganisation des Schweizer Finanzplatzes und eine Neuordnung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Banken. Die Forderungen der Initianten nach einer Abschwächung des Bankgeheimnisses, einer wirtschaftlichen Entflechtung und Machtbegrenzung und dem gesetzlich vorgeschriebenen Sparschutz waren deswegen nicht ausschliesslich als Reaktion auf den Chiasso-Skandal entstanden, sondern hatten ihren Ursprung in der seit den frühen 1970er-Jahren in entwicklungspolitischen und linken Kreisen aufkommenden Bankenkritik.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Kuhn 2011, 186. Die Politisierung von entwicklungspolitischen Anliegen führte jedoch nicht

Die ideologische Besetzung des Finanzplatzes wurde jedoch nicht nur von linker und entwicklungspolitischer Seite betrieben. Die Imagekampagne der SBVg beinhaltete eine gezielte Überhöhung des Finanzplatzes, um die Bankeninitiative zu denunzieren und den Finanzplatz in der «liberalen Tradition» der Schweiz zu verorten. Das daraus entstandene Bild der Banken lässt sich aus gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Perspektive analysieren. Diese drei Schichten überlagerten sich in den einzelnen Inseraten und wurden gezielt miteinander verbunden.

Die gesellschaftliche Perspektive der Kampagne spielte für die Banken eine wichtige Rolle, denn nur durch die positive Beeinflussung der gesellschaftlichen Stimmung konnte das Image des Finanzplatzes nachhaltig verändert werden. Deshalb war dies in den ersten Inseraten und in der Broschüre «Starke oder schwache Banken? Welches Bankensystem braucht die Schweiz von morgen?» ein wichtiges Thema. In ihren ersten Publikationen griff die SBVg die Initiative als sozialistische Attacke auf die freie Wirtschaft und die liberale Wirtschaftsordnung der Schweiz an: «Die SP-Bankeninitiative verfolgt somit das Ziel, den Einflussbereich des Staates im wirtschaftspolitisch wichtigen Bankensektor auszudehnen und damit den Grundstein zu legen zu dessen späteren Verstaatlichung, zur Sozialisierung des Privateigentums und Eliminierung der liberalen Wirtschaftsordnung zwecks Ablösung durch staatliche Lenkung der Wirtschaft.»<sup>97</sup> Dieser versuchten Verstaatlichung und Unterdrückung der freien Wirtschaft stellten die Finanzinstitute eine freie und liberale Schweiz gegenüber, für die sie eintraten. Diese Argumentation bildete die narrative Grundlage, mit der die SBVg die negative Sichtweise der Initiantinnen und Initianten zu kontern versuchte.

Ein besonderes Augenmerk richteten die Banken auf die Rolle des Staates als Finanzaufsichtsbehörde. Die wichtige wirtschaftliche Rolle der Geldinstitute sei nur durch ihre staatliche Unabhängigkeit garantiert. Die postulierte Bedeutung der Banken für die freie Wirtschaft ging einher mit einem Geschichtsbild, das dieselben als urschweizerische Unternehmen definierte und negative Phänomene – wie Steuerskandale, Potentatengelder und Fluchtgelder usw. – bewusst ignorierte. Aus wirtschaftlicher Perspektive versuchten die Initiantinnen und Initianten, mit der Initiative die Bankbeteiligungen an anderen Unternehmen einzuschränken. Damit sollte der Einfluss des Finanzplatzes auf den Werkplatz begrenzt und kontrolliert werden. Dieses Argument vermochte im Abstimmungskampf jedoch nicht zu überzeugen. Ab 1981 schaltete die SBVg Inserate, die die herausragende Stellung der Banken für die Schweizer Wirtschaft und de-

---

dazu, dass die Meinungen der Bankenkritikerinnen und -kritiker homogener wurden. Mehrere entwicklungspolitische Organisationen reagierten mit Kritik auf die Politisierung. Grosse Organisationen wie die Helvetas verzichteten auf eine aktive Beteiligung am Abstimmungskampf. Dies führte zu einer zunehmenden Fragmentierung der Dritte-Welt-Bewegung in der Bankenfrage und verursachte grosse Spannungen im Umfeld der entwicklungspolitischen Organisationen.

97 Dokumentation zum Argumentarium, streng vertraulich, 21. 12. 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 3518, 17.

ren Bedeutung als Arbeitgeber und Steuerzahler betonten. Eine Annahme der Initiative, so die Botschaft, würde der gesamten Schweizer Wirtschaft schaden.<sup>98</sup>

Die politische Perspektive war für den Finanzplatz aus mehreren Gründen von grosser Bedeutung. Die Unterstützung durch bürgerliche Politikerinnen und Politiker war ein wichtiges Merkmal der gewählten PR-Strategie. Gleichzeitig sahen sich die Banken auf politischer Ebene mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, die eine intensive Lobbyarbeit nötig machten, um verschiedene Gesetzgebungsprozesse in ihrem Sinne beeinflussen zu können. Die politische Ebene war auch insofern wichtig, als sie das eigentliche Ziel der Bankenkampagne war. Eine deutliche Ablehnung der Bankeninitiative sollte nicht nur den linken Druck auf den Finanzplatz minimieren, mit der klaren Verwerfung der bankenfeindlichen Initiative wollte der Finanzplatz die eigene politische Stellung festigen. Die Ablehnung der Initiative sollte als Signal an alle politischen Parteien wirken, dass der Finanzplatz durch kritische Initiativen und Gesetzesvorstösse nicht gefährdet werden konnte. Mit der Verklärung des Finanzplatzes als Bewahrer der «freien Schweiz» und als Verteidiger der «freien Wirtschaft» entwickelten die Banken ein starkes Narrativ für ihre Zwecke.

Die Entscheidung für oder wider die Bankeninitiative war schlussendlich auch die Wahl zwischen zwei unterschiedlichen Weltbildern. Die Idee der Solidarität mit der Dritten Welt – womit eine gerechte Verteilung von Vermögen und gleiche Bedingungen für alle proklamiert wurde –, stand dem Gedanken des bürgerlichen Liberalismus gegenüber.<sup>99</sup> Durch die selbst zugeschriebene Verortung in dieser schweizerischen «liberalen Tradition» wollten sich die Banken zu einem unantastbaren Bestandteil der schweizerischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik erklären. Mit dieser Sichtweise erreichte der Finanzplatz nicht nur die deutliche Ablehnung der Bankeninitiative, sondern schuf auch die Grundlage für eine Mythologisierung des Schweizer Finanzplatzes, die bis heute anhält.

Die deutliche Ablehnung der Bankeninitiative führte in der Schweiz in bankenpolitischen Fragen zu einer neuen Situation. Durch die klare Verwerfung des linken Anliegens wurde der Finanzplatz praktisch immun gegen innenpolitische Kritik und etablierte eine «kulturelle Hegemonie» in Bankenfragen.<sup>100</sup> Die Bankeninitiative hatte somit eine verheerende Wirkung auf die kritische nationale

98 Schlussbericht zur Bankeninitiative. Anhang I. SBVg-Inserate, 1979, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 88.

99 Die wirtschaftsliberale Grundhaltung in der Schweiz sieht eine grosse Unabhängigkeit und eine schwache Regulierung der Wirtschaft vor. Die Unabhängigkeit der Wirtschaft vom Staat und deren Eigenverantwortung sind wichtige Faktoren des wirtschaftlichen Umfeldes in der Schweiz. Diese «liberale Tradition» war auch der Grund, wieso beispielsweise neoliberale Deregulierungstendenzen «eher indirekt» wirkten (Speich Chassé 2016, 373). Insbesondere der Finanzplatz reagierte sehr empfindlich auf staatliche Einmischungen und Regulierungsversuche. Beispielsweise spielten bei der Etablierung des Bankgeheimnisses die garantierte Unabhängigkeit der Finanzinstitute vom Staat und die Stärkung des Kundenschutzes vor staatlicher Überwachung eine enorm wichtige Rolle (Guex 2000, 244 f.).

100 Hablützel 2010, 75. Nicht nur die Banken sahen sich von der politischen Kritik in der Schweiz befreit, auch einzelne Aspekte wie zum Beispiel das Bankgeheimnis waren «derart erledigt, dass

Auseinandersetzung mit dem Finanzsektor. Letzterem gelang nicht nur die deutliche Ablehnung des SPS-Anliegens, sondern auch die anvisierte Gestaltung eines bankenfreundlichen Umfeldes. Mit der Gleichsetzung des Finanzplatzes mit schweizerischen Werten oder gar mit der Schweiz an sich entstand der Mythos, der den Schweizer Finanzplatz umgibt.<sup>101</sup> Bezeichnenderweise waren es in der Folge nicht innenpolitische Debatten, sondern bankpolitische Angriffe aus dem Ausland, die zu wichtigen Veränderungen auf dem Finanzplatz Schweiz führten. In den Debatten um die Rolle der Schweizer Banken im Zweiten Weltkrieg und den Umgang mit nachrichtenlosen Vermögen oder die internationale Kritik am Bankgeheimnis und die Rechtshilfe bei Steuerbetrug und -hinterziehung etablierte sich in der Öffentlichkeit vielfach ein automatischer Abwehrreflex gegen die Kritik an «unseren» Banken.<sup>102</sup>

Von solchen Angriffen aus dem Inland blieben die Banken mehrheitlich verschont. Die SPS befasste sich nach dem Fiasko der Bankeninitiative über Jahrzehnte kaum mehr mit dem Thema. Lediglich entwicklungspolitische Organisationen wie die EvB oder die AFP versuchten immer wieder, eine kritische gesellschaftliche und politische Diskussion über den Schweizer Finanzplatz zu lancieren.<sup>103</sup> Seit den 1990er-Jahren veränderte sich der Schweizer Finanzplatz massiv. Ein Grund war der starke Druck aus dem Ausland, ein zweiter die Tatsache, dass die Grossbanken sich verstärkt von der Vermögensverwaltung abwandten und sich auf das Investmentbanking konzentrierten. Im Zuge der Finanzkrise 2008 – als der Höhepunkt der Offensive gegen die Geldinstitute erreicht war – wurden in den USA gegen die beiden Grossbanken CS und UBS mehrere Anklagen erhoben, was zur faktischen Abschaffung des Bankgeheimnisses für ausländische Kundinnen und Kunden führte. Gleichzeitig liefen in der Schweiz Bestrebungen, das Bankgeheimnis in der Verfassung zu verankern – gegen den Willen des Schweizer Finanzplatzes.<sup>104</sup> Ein weiteres Zeichen für die Verselbstständigung des Mythos um die Schweizer Banken.

Mit der Ablehnung der Bankeninitiative vererbte auch der durch den Chiasso-Skandal ausgelöste Druck auf den Finanzplatz. Im Sommer 1984 verkündete der Bundesrat die Abkehr von der Gesamtrevision des Bankengesetzes. Als 1986 dann auch die Teilrevision der gesetzlichen Rahmenbedingungen ad acta gelegt wurde, war es definitiv vorbei mit dem Einfluss des Chiasso-Skandals auf das bankpolitische Umfeld. Trotz unterschiedlicher Versuche auf politischer und gesellschaft-

---

sich während längerer Zeit [...] niemand mehr damit kritisch auseinandersetzte» (Hug 2002, 285 f.).

101 Bereits die Legende um die Entstehung des Bankgeheimnisses und dessen Instrumentalisierung für die Banken zeugt von einer verschleierte Sichtweise auf den Schweizer Finanzplatz. Selbst wenn dieser die Ursprungslegende in den Abstimmungsunterlagen zur Bankeninitiative nicht verwendete, tauchte sie bis in die jüngste Zeit immer wieder in Publikationen und Aufsätzen auf.

102 Kreis 2010, 270.

103 Kuhn 2011, 188 f.

104 Kapalle 2016.

licher Ebene war es den Kritikerinnen und Kritikern der Banken nicht gelungen, die Regulierung des Finanzsektors entscheidend zu verschärfen. Das deutliche Verdikt der Bankeninitiative führte zu einer Restauration der Bankenkritik, die vor dem Chiasso-Skandal die Debatte beherrschte. Hatten die Ereignisse um die SKA-Filiale im Tessin den Fokus auf die Geschäftstätigkeiten der Banken in der Schweiz gerichtet, standen ab Mitte der 1980er-Jahre wieder die internationalen Geschäfte der Banken im Fokus der Aufmerksamkeit. Die Verschuldung der Länder des globalen Südens, die Geschäfte mit Südafrika und die Positionierung der Schweizer Banken im globalen Kontext prägten die Bankendebatten in den kommenden Jahren.

## 5 Die internationale Verschuldungskrise in den 1980er-Jahren und ihre Auswirkungen auf die Schweizer Banken

Als Mexiko im August 1982 die Zahlungsunfähigkeit verkündete und in der Folge weitere Staaten ihre Kredite nicht mehr bedienen konnten, führte dies zu einer nachhaltigen Erschütterung des globalen Finanzsystems.<sup>1</sup> Hatten die Entwicklungsländer in der Vergangenheit relativ einfach und günstig Kredite beziehen können, änderte sich dies in den 1970er-Jahren durch die weltweite Rezession, die unter anderem durch die steigenden Rohstoffpreise ausgelöst wurde.<sup>2</sup> In der Folge stiegen die Zinsen für Kredite rapide an und die Entwicklungsländer sahen sich nicht mehr in der Lage, ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern nachzukommen. So machten die Tilgung der Schulden und die Zinsen in einigen Ländern Südamerikas rund 40 Prozent der Erlöse aus den Exporten aus, und die Entwicklungsländer mussten für die Schuldentilgung mehr ausgeben, als sie an Entwicklungsgeldern erhielten.<sup>3</sup>

Der «Mexiko-Schock» führte zu einem Schock auf den internationalen Finanzmärkten und zu hektischen Bestrebungen, die ausbrechende Schuldenkrise einzudämmen. Während in den folgenden Jahren kurzfristige Kreditpakete und Umschuldungsabkommen dafür sorgen sollten, dass sich die kritische Situation auf Entwicklungsländer beschränkte und dass ein Kollaps des globalen Finanzsystems verhindert wurde, setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass nur langfristige Reformen und Entschuldungsmassnahmen zu einer Stabilisierung der Finanzen der Entwicklungsländer führen konnten. Dieser Prozess prägte die Entwicklungshilfe ab Mitte der 1980er-Jahre bis ins neue Jahrtausend und führte zu zahlreichen politischen Umwälzungen und wirtschaftlichen Reformen.<sup>4</sup>

---

1 Devlin 1989, 52.

2 Unter dem Begriff «Entwicklungsländer» werden jene Länder verstanden, die im Debt Reporting System (DRS) der Weltbank erfasst wurden. Dabei handelt es sich um eine Datenbank der Weltbank über die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer. Diese Liste umfasste in den 1980er-Jahren 107 Länder. Für die vorliegende Arbeit spielen vor allem die ökonomischen Merkmale der Entwicklungsländer wie die hohe Auslandsverschuldung, die negativen Terms of Trade und die Kapitalflucht eine entscheidende Rolle (World Bank 1989, XVII).

3 Scheidegger et al. 2012, 101.

4 Ebd., 101 f. Der Begriff «Entwicklungshilfe» wurde in der Schweiz durch die Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit 1976 durch den Terminus «Entwicklungszusammenarbeit» ersetzt. Damit sollte die Interdependenz von Schweiz und Entwicklungsländern auch begrifflich ausgedrückt werden. Allerdings wurde in der damaligen Literatur häufig noch der Begriff «Entwicklungshilfe» gebraucht. Dementsprechend werden die beiden Begriffe in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet.

Unter der Leitung von Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds wurden die Strukturanpassungsprogramme (structural adjustment programs, SAP) entwickelt, die den Entwicklungsländern Kredite nur noch gegen umfassende Wirtschaftsreformen gewährten. Deren Kern war das Streben nach wirtschaftlichem Wachstum und Privatisierung. Dabei orientierten sich die SAPs an den neoliberalen Ideen Milton Friedmans. Die notwendigen Kredite erhielten die Entwicklungsländer von der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und internationalen Privatbanken. Dabei waren die SAPs aufgrund der neoliberalen Ausrichtung und wegen ihres Fokus auf den ökonomischen Aspekten der Entwicklungshilfe von Beginn an umstritten und führten zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern.<sup>5</sup>

Die weltpolitischen Ereignisse prägten auch die Entwicklungshilfe der Schweiz. Die Bewältigung der Schuldenkrise bildete den Schwerpunkt der Aktivitäten der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) und des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI).<sup>6</sup> Im Bereich der multilateralen Zusammenarbeit unterstützte die Schweiz die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank und beteiligte sich finanziell an den SAPs.<sup>7</sup>

Die Finanzwirtschaft spielte in den Überlegungen des Bundes eine wesentliche Rolle. Bereits 1981 trafen sich Vertreter des BAWI mit hochrangigen Exponenten der wichtigsten Privatbanken in der Schweiz, um die Mithilfe der Finanzinstitute bei allfälligen internationalen Wirtschaftshilfeaktionen zu koordinieren und abzuklären.<sup>8</sup> Der Bund folgte damit dem Prinzip der in der Schweiz bewährten Verlinkung von Entwicklungshilfe und Aussenwirtschaftspolitik. Dieses Vorgehen sollte sich auch im Rahmen der Schuldenkrise als probates Mittel erweisen, um die wirtschaftlichen Interessen des Landes in den Entwicklungsländern mit der Entwicklungshilfe zu koordinieren und zu festigen. Dabei fungierten das BAWI und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) als Koordinationsstellen des Bundes und gleichzeitig als Ansprechpartner für die Wirtschaft in Fragen zur Aussenwirtschaft und zur Entwicklungshilfe.

Die Mechanismen, die sich zwischen BAWI, EDA und der Wirtschaft abgespielt hatten, begannen bezüglich der aufkommenden Verschuldungskrise der Entwicklungsländer bereits früh zu greifen. Die Banken erkannten zu Beginn der 1980er-Jahre die Problematik der Verschuldung der Dritten Welt. So reduzierten sie ihre Kredite in den Entwicklungsländern, und der Bund machte sich in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft Gedanken über eine mögliche Wirtschaftshilfe

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Die DEH wurde 1996 in Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) umbenannt. Das BAWI wurde 1999 in das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) umgewandelt. In der Arbeit werden jedoch die in den 1980er-Jahren verwendeten Bezeichnungen gebraucht.

<sup>7</sup> Scheidegger et al. 2012, 117.

<sup>8</sup> Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Arbeitspapier für die Aussprache vom 4. Juni 1981 über die Modalitäten einer allfälligen Mitwirkung der Banken an künftigen Beteiligungen der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 22. 5. 1981, Archiv SHIV 292.5.1.1.

für die von der Krise betroffenen Länder.<sup>9</sup> So befanden sich nur 6,6 Prozent der Guthaben der Schweizer Banken in Staaten, die am meisten unter der Schuldenkrise litten. Die Schweizer Privatbanken waren jedoch wichtige Kreditgeber für andere internationale Finanzinstitute. Sie engagierten sich schwerpunktmässig in der Versorgung der internationalen Geschäftsbanken mit Krediten, die wiederum an Entwicklungsländer ausbezahlt wurden. Die Schweizer Banken hatten somit ein grosses wirtschaftliches Interesse an der Lösung der Verschuldungskrise oder zumindest daran, dass deren Auswirkungen beschränkt wurden.<sup>10</sup> Der Bundesrat verdeutlichte diese Verflechtung in seiner Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit: «Das Verschuldungsproblem bekräftigt in eindrücklicher Weise die Interdependenz zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern einerseits sowie Handel, Finanzierung und Entwicklung andererseits.»<sup>11</sup> Im Sinne dieser Botschaft entwickelte und finanzierte der Bundesrat in Absprache mit der Privatwirtschaft Instrumente und Mechanismen, um die Wirtschaft in die Lösung der Schuldenkrise einzubeziehen und den wirtschaftlichen Zugang zu den Entwicklungsländern zu fördern.

In Kapitel 5 wird zunächst auf die Gründe der internationalen Verschuldungskrise eingegangen und aufgezeigt, wieso sich die Entwicklungsländer dermassen hoch verschuldet hatten. Anhand der verschiedenen Phasen der Schuldenkrise können zudem die Auswirkungen und die Folgen dieser Politik ausführlich erläutert werden. Weiter werden die Ziele der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit erörtert und deren Interdependenzen und Abhängigkeiten von der Aussenwirtschaftspolitik erläutert. Anschliessend werden im Quellenteil des Kapitels die Auswirkungen der Schuldenkrise auf die Schweiz und insbesondere auf die Schweizer Banken aufgezeigt. Analysiert wird, wie der Bund in Zusammenarbeit mit den Banken versuchte, die Folgen der Schuldenkrise für die Schweiz und ihre Unternehmen zu minimieren.

## 5.1 Ursachen der internationalen Verschuldungskrise

Die Ursachen der Schuldenkrise der 1980er-Jahre hängen stark mit dem Verständnis von Wachstum und Entwicklung aus der Perspektive der damaligen Wirtschaftstheorien ab. Wirtschaftliches Wachstum galt seit der Entstehung der internationalen Entwicklungshilfe nach dem Zweiten Weltkrieg als treibende Kraft für die Umgestaltung und Entwicklung von Staaten – «the economic development of <underdeveloped areas>».<sup>12</sup> Mit der Fokussierung auf die wirtschaftliche Entwicklung wurde der Faktor Wachstum zu einem entscheidenden

9 Junge 1986, 150.

10 Ebd.

11 Schweizerischer Bundesrat 1986a, 1300.

12 Escobar 1995, 73.

Kriterium, um den Fortschritt von Entwicklungsländern voranzutreiben und zu messen. Damit verbunden war die Idee, dass eine Wirtschaft durch Investitionen wachsen und sich entwickeln würde:

«The emphasis on investment implied a focus on savings and opened the way for foreign aid and foreign investment, because it was soon recognized that poor countries seldom possessed sufficient amounts of capital to meet the investment required for rapid growth.»<sup>13</sup>

Die möglichst schnelle Industrialisierung der Entwicklungsländer wurde als oberstes Ziel angesehen. Sie sollte den Staaten die nötigen Mittel für die Modernisierung liefern und gleichzeitig – durch die Herstellung von hochwertigen Produkten – bestehende strukturelle Defizite beheben, damit die betroffenen Länder sich von der Abhängigkeit vom Rohstoffexport lösen konnten. Diese Sichtweise war der Kern der in den 1950er-Jahren entwickelten Wirtschaftsmodelle für die Entwicklungsländer.<sup>14</sup>

Der Übergang von einer auf die Rohstoffproduktion ausgerichteten Wirtschaft zu einer differenzierten, auf die Fertigung von hochwertigen Industrieprodukten fokussierten Wirtschaft war jedoch zeitintensiv, kostspielig und benötigte Kapital, welches durch Einsparungen und ausländische Investitionen generiert werden sollte. Dies entsprach dem traditionellen Ansatz der wirtschaftlichen Wachstumstheorie. Demzufolge war der Zufluss von Krediten, die sogenannte «capital accumulation», in Entwicklungsländern ein wichtiger Faktor, um Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum zu generieren.<sup>15</sup> Während die dargestellten Instrumente für die industrialisierten Länder durchaus sinnvoll und erfolgreich gewesen waren, zeigte sich im Fall der Entwicklungsländer schnell, dass die in den Industriestaaten gewonnenen Erfahrungen in Sachen Entwicklung aufgrund mehrerer Faktoren nur beschränkt auf die Länder des globalen Südens übertragbar waren. So gingen die Entwicklungsmodelle von einem konstanten Kapital-Output-Verhältnis, von stabilen Preisen und beständigen Handelsbedingungen aus. Tatsächlich stellten sich die Ökonomien der Entwicklungsländer als besonders instabil heraus, und die Handelsbedingungen für die primären Verkaufsgüter waren gegenüber jenen der Industrienationen extrem unvorteilhaft. Aufgrund starker Inflationstendenzen waren die Preise instabil und aufgrund veralteter Produktionsverfahren mussten grosse finanzielle Investitionen getätigt werden, um die Wirtschaft zu modernisieren. Da die Entwicklungsländer die nötigen Mittel für das Wachstum ihrer Ökonomien aus den genannten Gründen nicht aufbringen konnten, wurden sie stark von Entwicklungshilfe sowie von staatlichen und privaten Auslandskrediten abhängig. Damit wurde der Grundstein gelegt für die hohe Verschuldung in den 1980er-Jahren.<sup>16</sup>

---

13 Ebd.

14 Ebd.

15 Durth et al. 2002, 132.

16 Escobar 1995, 75.

Die Wirtschaftsmodelle der 1950er-Jahre betrachteten die Entwicklungsländer als «natural importers of capital». <sup>17</sup> Demnach würde nur durch die Gewährung von immer neuen Krediten das Wachstum und damit die Entwicklung der Dritten Welt gesichert werden. <sup>18</sup> Diese Vorstellung basierte auf folgenden Betrachtungsweisen: Erstens wurde ausländisches Kapital als Ergänzung zu inländischen Rücklagen betrachtet. Tatsächlich wurden die Kredite aus dem Ausland für teure Investitionen benutzt, während inländisches Kapital für (billigere) soziale Projekte verwendet wurde. So baute beispielsweise Zaire (seit 1997 Demokratische Republik Kongo) die Inga-Kraftwerke mithilfe von ausländischen Krediten aus zahlreichen Ländern (die Schweizer Firma Escher Wyss lieferte die Turbinen für das Kraftwerk). Diese machten teilweise bis zu 50 Prozent der gesamten Verschuldung Zaires aus. Zudem war die Investition in die Stromerzeugung völlig überdimensioniert, da nur rund ein Viertel des produzierten Stroms überhaupt benötigt wurde. <sup>19</sup> Die Weltbank bezeichnete diese unnötigen und unrentablen Grossprojekte als «white elephants» und sah diese als wichtigen negativen Faktor für die Verschuldung Afrikas. <sup>20</sup> Zweitens ging man von der Annahme aus, dass externe Märkte für die Entwicklungsländer immer offen sein würden und dass Letztere ihre Produkte über diese abstoßen könnten. Es zeigte sich jedoch, dass die Industrienationen hohe Zölle auf Produkte aus der Dritten Welt erliessen, um die eigene Wirtschaft zu schützen. Drittens glaubte man an eine ertragreiche Industrialisierung. Durch die Modernisierung sollten die Entwicklungsländer ihre Importe reduzieren können. In Wirklichkeit wurden die Entwicklungsländer durch den Bedarf an modernen Maschinen und Krediten noch stärker von Importen abhängig. Viertens sollte das ausländische Kapital Wachstum generieren und damit den Wohlstand erhöhen. Tatsächlich führten die Kredite zu vermehrten Fehlinvestitionen und zu einer rapiden Verschuldung der Entwicklungsländer. <sup>21</sup>

### **5.1.1 Umfang und Entwicklung der Verschuldung der Entwicklungsländer**

Die Wirtschaftsmodelle und der Glaube an Wachstum und Fortschritt durch die Aufnahme von ausländischen Krediten bildeten die Grundlage für die Verschuldung der Entwicklungsländer, welche in den 1970er-Jahren dramatische Ausmasse annahm. Belief sich die Gesamtverschuldung (langfristige Verschuldung) aller Entwicklungsländer 1970 noch auf 61 Milliarden US-Dollar, wuchs dieser

---

<sup>17</sup> Ebd., 82.

<sup>18</sup> Ebd., 75.

<sup>19</sup> Gerster 1987, 90 f.

<sup>20</sup> World Bank 1985, 54.

<sup>21</sup> Escobar 1995, 82.

Betrag bis 1980 auf 427 Milliarden US-Dollar. Bis 1988 wuchs der Schuldenberg weiter auf 1155 Milliarden US-Dollar an.<sup>22</sup>

Wie Grafik 1 zeigt, stiegen die langfristigen Kredite konstant an, während die Kredite des Internationalen Währungsfonds und die kurzfristigen Kredite nach der Steigerung von 1970 bis 1980 auf relativ konstantem Niveau blieben. Die Entwicklungsländer hatten während der Schuldenkrise kein Interesse an kurzfristigen Krediten beziehungsweise konnten die höheren Zinsen für diese nicht bezahlen, während die IWF-Kredite durch die Organisation reglementiert worden waren. Die Progression der langfristigen Kredite zeigt die steigende Verschuldung der Entwicklungsländer. Von besonderem Interesse ist die Zusammensetzung und Entwicklung der langfristigen Kredite, aufgeteilt nach öffentlichen und privaten Kreditgebern.

Wie in Grafik 2 ersichtlich wird, stieg die Verschuldung durch langfristige Kredite konstant an. Besonders hervorzuheben ist der Wechsel der hauptsächlichen Kreditgeber zwischen 1970 und 1980. Während 1970 die Mehrheit der Kredite von Staaten zur Verfügung gestellt wurde, änderte sich dies im Lauf der 1970er-Jahre. Die Kredite wurden nun zu einem grossen Teil von privaten Kreditgebern – hauptsächlich öffentlichen kommerziellen Bankinstituten aus den Industrieländern – vergeben.<sup>23</sup>

Die Auslandskredite der Entwicklungsländer mussten jeweils in Devisen zurückgezahlt werden. Aus diesem Grund ist die Betrachtung der Verschuldung im Zusammenhang mit den Exporterlösen ein wichtiger Faktor für die Beurteilung der Verschuldungssituation in Entwicklungsländern.

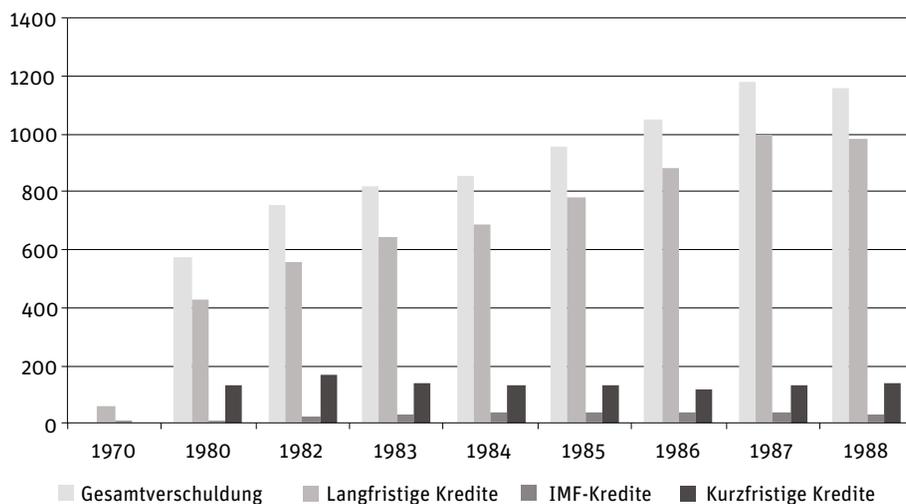
Die in Grafik 3 dargestellte langfristige Verschuldung in Prozent der Exporterlöse ist ein aufschlussreicher Indikator für die wachsende Problematik der ausländischen Verschuldung. So überstieg der Verschuldungsgrad die Erlöse aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr um ein Vielfaches. Dementsprechend konnte das Wirtschaftswachstum mit den neu aufgenommenen Krediten nicht mithalten.<sup>24</sup>

---

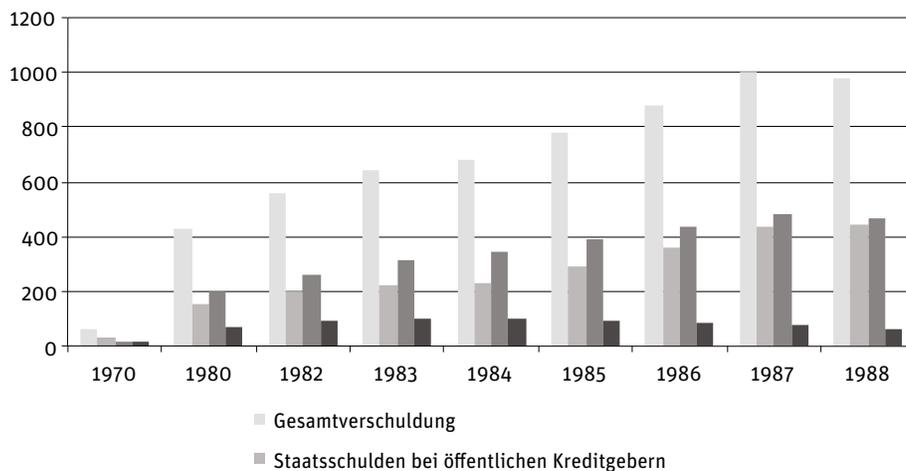
22 World Bank 1989, 78. Die vorhandenen Daten bezüglich der Schulden der Entwicklungsländer weichen je nach internationaler Organisation stark voneinander ab. So veröffentlichten der IWF, die Weltbank, die OECD und die UNO für den relevanten Zeitraum unterschiedliche Daten. Die vorliegende Arbeit orientiert sich an den von der Weltbank publizierten Zahlen (Toussaint 2000, 99). Obwohl die Länder Lateinamerikas mit Abstand die höchste Verschuldung aufwiesen, wurden vor allem auch die afrikanischen Länder südlich der Sahara von der steigenden Staatsverschuldung stark in Mitleidenschaft gezogen. Die internationale (Finanz-) Krisendiplomatie fokussierte jedoch Lateinamerika, da in Afrika die meisten Kredite von Staaten vergeben wurden und nicht von kommerziellen Geschäftsbanken. Dementsprechend bildete die Verschuldungskrise in Afrika keine Gefahr für das internationale Finanzsystem und wurde entsprechend vernachlässigt. Die Folgen der Krise – das Versiegen von privaten Geldströmen, die Verringerung von öffentlich verbürgten Exportkrediten usw. – trafen die afrikanischen Länder jedoch mit voller Wucht und führten zu grossen wirtschaftlichen Problemen (Ermrich 2007, 37 f.).

23 World Bank 1993, 171.

24 Lachmann 1994, 220.



Grafik 1: Gesamte Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer in Milliarden US-Dollar (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an World Bank 1989: 78).



Grafik 2: Langfristige Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer in Milliarden US-Dollar (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an World Bank 1989: 78).

Ein wesentliches Problem steigender Auslandskredite sind die damit verbundenen Zinszahlungen. Besonders durch die Zunahme von Krediten von ausländischen Banken stiegen die Kosten für die zu bezahlenden Zinsen dramatisch an, denn während die Entwicklungsländer bei Krediten von anderen Staaten in den Genuss von Vorzugsbedingungen kamen (da die Kredite häufig als finanzielle Entwicklungshilfe deklariert waren), mussten sie bei den kommerziellen Banken die Kredite zu marktüblichen Bedingungen verzinsen.<sup>25</sup>

Wie Grafik 4 deutlich macht, stiegen die Zinszahlungen vor allem in den 1970er-Jahren stark an, während sie im Verlauf der 1980er-Jahre etwas sanken. Die Zinszahlungen bewegten sich jedoch auf einem konstant hohen Niveau und belasteten die Leistungsbilanzen der Entwicklungsländer nachhaltig.

### 5.1.2 Interne und externe Faktoren der Verschuldung von Entwicklungsländern

Schulden sind nicht per se ein negativer Effekt, sondern teilweise notwendig, um Entwicklung und Wachstum zu generieren. Ein modellmässiger Ablauf von Verschuldung, Entwicklung und Wachstum lässt sich in drei Phasen aufgliedern. In der ersten Phase nimmt ein Entwicklungsland externe Finanzierungen in Anspruch, um gewisse Investitionen zu tätigen. In dieser Phase findet eine überproportional hohe Auslandsverschuldung statt, womit hohe Leistungsbilanzdefizite verbunden sind. In der zweiten Phase wird lediglich der Schuldendienst durch ausländische Kredite finanziert. Die Gesamtverschuldung nimmt nicht mehr zu, und die Leistungsbilanz verbessert sich. In der dritten Phase finanziert das einheimische Sparen sowohl die Investitionen als auch den Schuldendienst. Eine weitere Auslandsverschuldung ist nicht mehr notwendig und die bestehenden Kredite können durch Leistungsbilanzüberschüsse abgebaut werden.<sup>26</sup>

Die Entwicklung eines Landes nach dem dargestellten Phasenmodell ist allerdings nur möglich, wenn folgende Kriterien in Bezug auf die Verwendung und die Investition der aufgenommenen Kredite beachtet werden:

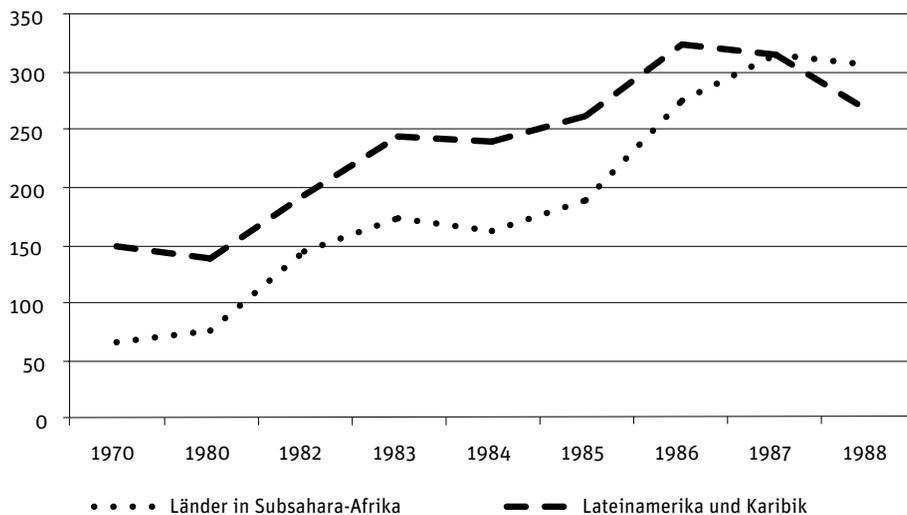
«Das *Transformationskriterium*: Auslandskredite dürfen nicht zur Ausweitung des inländischen Konsums dienen, sondern müssen in ertragbringende Inlandsinvestitionen umgewandelt werden.

Das *Effizienz-kriterium*: Aussenfinanzierte Investitionen müssen eine Kapitalrentabilität aufweisen, die grösser oder zumindest gleich dem internationalen Realzins ist, damit der Schuldendienst sich selbst finanziert.

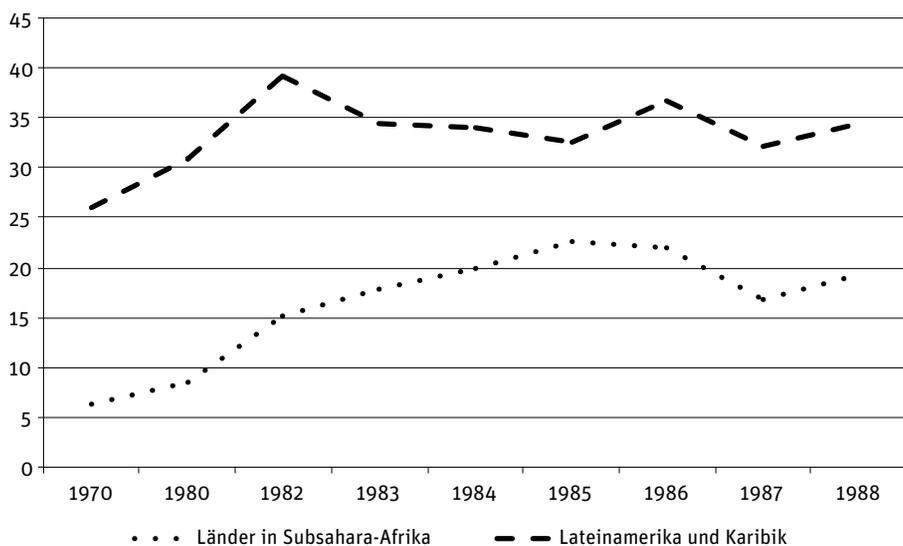
Das *Transferkriterium*: Damit die Mittel für die Zinszahlungen an die ausländischen Gläubiger in Form von Devisen transferiert werden können, ist das importierte Kapital so zu investieren, dass damit auf dem Weltmarkt konkurrenz-

<sup>25</sup> Gerster 1982, 32.

<sup>26</sup> Lachmann 1994, 213 f.



Grafik 3: Langfristige Verschuldung der Entwicklungsländer in Prozent der Exporterlöse (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an World Bank 1989: 82, 94).



Grafik 4: Zinsen der langfristigen Kredite in Prozent der Exporterlöse (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an World Bank 1989: 82, 94).

fähige Produkte erzeugt werden, die zu einer Ausweitung der Exporte oder zu einer Substitution von Importen führen.»<sup>27</sup>

Die Entwicklung eines Landes mithilfe von ausländischem Kapital ist kein linearer Prozess, sondern unterliegt ökonomischen Schwankungen und wird auch von politischen, gesellschaftlichen und sozialen Faktoren beeinflusst. Die von Hartmut Sangmeister als theoretisches Modell aufgeführten Kriterien für die Aufnahme von ausländischen Krediten lassen sich mithilfe von externen und internen Faktoren auf die Entwicklungsländer und die Verschuldungskrise in den 1980er-Jahren anwenden. Obwohl bezüglich der hauptverantwortlichen Ursachen der Verschuldungskrise unterschiedliche Meinungen vorherrschen, ist es doch unumstritten, dass eine Mischung aus externen und internen Faktoren für die Krise verantwortlich war, wie dies auch Jeffrey D. Sachs feststellte: «The debt crisis arose from a combination of policy actions in debtor countries, macro-economic shocks in the world economy, and a remarkable spurt of unrestrained bank lending during 1979–1981.»<sup>28</sup>

Ein vielfach zitierter externer Faktor, der zur Verschuldungskrise führte, war die drastische Erhöhung des Rohölpreises 1973/74 und nochmals 1979/80. Die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) drosselte 1973 bewusst die Fördermenge, um die westlichen Staaten unter Druck zu setzen, damit diese ihre Unterstützung Israels im Jom-Kippur-Krieg einstellten. Nachdem die Preise nach 1974 wieder etwas gefallen waren, stiegen sie 1979/80 aufgrund der Revolution im Iran und des anschließenden Kriegs zwischen dem Irak und dem Iran noch einmal an.<sup>29</sup> Dies hatte zur Folge, dass die ölimportierenden Länder für ihre Importe wesentlich mehr zahlen mussten: «[...] der Anteil der Ölimporte an den wertmässigen Importen der Entwicklungsländer [...] [stieg] von 6 % im Jahre 1973 auf etwa 20 % in den Jahren 1979–1982 an.»<sup>30</sup> Die Entwicklungsländer versuchten, die dadurch zunehmenden Aussenhandelsdefizite mit neuen Krediten aus dem Ausland zu decken. Dabei gerieten auch ölexportierende Staaten unter den Ländern des globalen Südens in den Sog der steigenden Verschuldung, da sie ihre Gewinne überschätzten und die Einnahmen aus dem Ölexport in Prestigeprojekte investierten, die keine Gewinne generierten.<sup>31</sup>

Durch die Preisanstiege des Rohöls verfügten die OPEC-Staaten Mitte der 1970er-Jahre über beträchtliche finanzielle Ressourcen. Dieses Geld wurde hauptsächlich bei internationalen Banken deponiert, um Gewinne aus den Anlagen zu generieren. Die Finanzinstitute suchten nun ihrerseits nach Möglichkeiten, die Petrodollars gewinnbringend zu investieren. Da vor allem die lateinamerikani-

27 Holthus 1987, zitiert nach Sangmeister 1993, 344 (Hervorhebungen im Original). Für eine ausführliche theoretische Darstellung der Herausforderungen, die sich den Entwicklungsländern bei der Aufnahme von ausländischem Kapital stellen, vgl. Sangmeister 1993, 344–348.

28 Sachs 1989, zitiert nach Mestel 1999, 75.

29 Ermrich 2007, 47.

30 Ebd.

31 Ebd., 47 f.

schen Entwicklungsländer zu diesem Zeitpunkt deutlich höhere Wachstumsraten aufwiesen als die Industrieländer und die Entwicklungschancen Lateinamerikas durchaus positiv eingeschätzt wurden, stellten die Banken die Gelder nun in Form von Krediten den Entwicklungsländern zur Verfügung.<sup>32</sup> Diesen war diese Form der Finanzierung durchaus recht. Die privaten Kredite waren im Vergleich zu staatlichen Entwicklungsgeldern nicht an Bedingungen geknüpft und frei von jeglichen Verwendungskontrollen. Zudem stieg in den Entwicklungsländern seit den 1960er-Jahren die Abneigung gegenüber Direktinvestitionen aus dem Ausland. Beeinflusst von den Dependenztheorien sahen sie in diesen einen Versuch der Industrieländer, auf ihre nationalen Belange Einfluss zu nehmen.<sup>33</sup>

Die Industrieländer und die Organisationen der Entwicklungshilfe erachteten die zunehmende Kreditvergabe durch private Banken ebenfalls als positiv. Die Staaten mussten ihre Gelder für die Entwicklungshilfe nicht erhöhen, und die Entwicklungsländer hatten trotzdem die Möglichkeit, neue Kredite aufzunehmen und so ihre Projekte zu finanzieren.<sup>34</sup> In der Folge nahm die Anzahl der privaten Kredite in Lateinamerika stark zu. Die grössten privaten Kreditgeber waren die US-Banken, die gewaltige Geldmengen nach Lateinamerika überwiesen. So vergaben die neun grössten US-Banken Kredite im Gegenwert von 288 Prozent ihres Kapitals an die Entwicklungsländer, 177 Prozent davon nach Lateinamerika.<sup>35</sup> Der grösste Teil dieser Kredite – im lateinamerikanischen Durchschnitt 65 Prozent aller Kredite – wurde zu variablen Konditionen abgeschlossen, da zum Zeitpunkt des Abschlusses in den 1970er-Jahren die Zinsen extrem niedrig waren.<sup>36</sup>

Zu Beginn der 1980er-Jahre kämpften die Industrienationen jedoch mit steigenden Inflationsraten. Infolgedessen betrieben sie eine wesentlich restriktivere Geldpolitik. Dies führte dazu, dass die realen Zinssätze auf den Finanzmärkten massiv anstiegen. Die zuvor für die Entwicklungsländer billigen Kredite mit variablen Zinssätzen verteuerten sich nun stark und belasteten deren Bilanzen.<sup>37</sup> Die Situation der Entwicklungsländer verschärfte sich weiter durch die massive Verteuerung des US-Dollars. Aufgrund des Haushalts- und Leistungsbilanzdefizites der USA und der Inflationsgefahr gingen die USA zu einer restriktiven Geldpolitik über. Die Folge war eine Verteuerung der US-Währung. Da die meisten Kreditverträge mit den Entwicklungsländern in US-Dollar abgeschlossen worden waren, verteuerte sich auch die Tilgung der Kredite. Zudem waren die Wechselkurse vieler (lateinamerikanischer) Entwicklungsländer an den US-Dollar gebunden. Mit der Aufwertung des US-Dollars erfolgte auch eine Aufwertung der

---

32 Mestel 1999, 76.

33 Lachmann 1994, 224.

34 Hogendorn 1992, 197.

35 Ebd., 198.

36 Edwards 1989, 4.

37 Ebd. «Der für den Grossteil dieser Kreditbeziehungen massgebliche Referenzzinssatz (LIBOR) stieg allein zwischen 1980 und 1982 um mehr als 43 %-Punkte» (Mestel 1999, 77).

jeweiligen Landeswährungen, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeiten und Exportchancen dieser Staaten auswirkte.<sup>38</sup>

Ein letzter externer Faktor betraf den Preiszerfall und die sinkende Nachfrage nach Exportgütern aus Entwicklungsländern. Die stagnierende Wirtschaft in den Industrieländern, die damit verbundene Zunahme protektionistischer Massnahmen, das Überangebot an Rohstoffen auf dem Weltmarkt sowie technische Verbesserungen zur Substitution von natürlichen Rohstoffen liessen die Preise für die primären Exportprodukte der Entwicklungsländer massiv fallen und führten zu deutlichen Einkommensverlusten. Für die Entwicklungsländer verschlechterten sich die «Terms of Trade» in diesem Zeitraum zunehmend. Während die Zinsanstiege und der starke US-Dollar sich hauptsächlich negativ auf die lateinamerikanischen Staaten auswirkten, war der Preiszerfall der Rohstoffe in erster Linie für die Länder in Subsahara-Afrika ein grosses Problem.<sup>39</sup>

Ein grosses internes Problem der Entwicklungsländer war die ineffiziente Verwendung von Auslandskrediten. So wurde in Prestigeprojekte, in unrentable Grossbauvorhaben und in die Rüstung investiert. Diese Bereiche warfen jedoch entweder keinen oder nur einen geringen Gewinn ab, sodass die Entwicklungsländer die Zinsen der Kredite mit der Aufnahme von neuen Krediten bezahlen mussten. Dazu wurden oft kurzfristige Kredite in Anspruch genommen, für die deutlich höhere Zinsen fällig wurden. Zudem wurden kurzfristige Kredite oft für die Finanzierung von langfristigen Projekten eingesetzt, wodurch der Schuldendienst erheblich belastet wurde, während keine zusätzlichen Einnahmen generiert werden konnten beziehungsweise erst zu einem viel späteren Zeitpunkt.<sup>40</sup>

Ein weiteres Problem der Entwicklungsländer war ihre Wechselkurspolitik. Die Regierungen versuchten, die Währungen künstlich hochzuhalten, um inflationäre Tendenzen einzudämmen und damit einen Anstieg des Realeinkommens zu ermöglichen. Dies führte zu einer zunehmenden Verschlechterung der Leistungsbilanzen, wobei versucht wurde, durch Importbeschränkungen auf Güter- und Dienstleistungen Abhilfe zu schaffen. Das hatte allerdings zur Folge, dass zu teureren Bedingungen inländische Imports Substitute hergestellt werden mussten oder aber gar nicht mehr zur Verfügung standen. Dieser staatlich unterbundene Technologietransfer führte in verschiedenen Ländern zu einer Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit zu weiteren Kapitaleinbussen, womit ein Anstieg der Auslandsschulden einherging.<sup>41</sup>

Die zweifelhafte Wechselkurspolitik führte dazu, dass das Vertrauen vieler inländischer Anleger in den Staat verloren ging und dass diese ihr Kapital im Ausland anlegten. Die dadurch entstandene Kapitalflucht bedeutete für die Entwicklungsländer, dass sie zusätzlich Kapital aus dem Ausland importieren mussten, um eigene Investitionen tätigen zu können. Dabei handelte es sich sowohl

38 Ermrich 2007, 51.

39 Mestel 1999, 78.

40 Ermrich 2007, 42–47.

41 Edwards 1989, 4 f.

um Gelder, die zur sicheren Wertanlage im Ausland deponiert wurden, als auch um korrumpierte Gelder.<sup>42</sup>

Die Geldmenge, um die es ging, ist naturgemäss schwierig zu beziffern. Was die von der Verschuldungskrise am stärksten betroffenen Länder in Lateinamerika betrifft, gehen Schätzungen für den Zeitraum von 1976 bis 1985 von einer Kapitalflucht von 142 Milliarden US-Dollar aus, wobei alleine zwischen 1983 und 1985 35 Milliarden US-Dollar ins Ausland verschoben wurden. Dies bedeutete, dass beispielsweise in Mexiko rund ein Drittel jedes neu erhaltenen Kredits im Ausland investiert wurde.<sup>43</sup> Die Kapitalflucht schadete den betroffenen Ländern gleich in zweifacher Hinsicht: Dem inländischen Geldkreislauf wurden dringend benötigte Mittel entzogen und durch die korrumpierten Gelder wurden Darlehen und Kredite aus dem Ausland zweckentfremdet beziehungsweise für den persönlichen Gebrauch verwendet.<sup>44</sup>

Der Einfluss externer und interner Faktoren wird in der Forschung unterschiedlich gewertet. So verorteten beispielsweise Uwe Hartwig und Uwe Jungfer die Hauptursachen bei den weltwirtschaftlichen Faktoren.<sup>45</sup> Werner Lachmann hingegen sah die Hauptschuld bei den internen Faktoren und daher bei den Entwicklungsländern selbst.<sup>46</sup> Tatsächlich handelt es sich bei der Verschuldungskrise um einen hochkomplexen Vorgang, geprägt von Wechselwirkungen sowohl von externen als auch internen Faktoren. Wie die Erörterung dieser Faktoren gezeigt hat, wurden die Kriterien, die eine sinnvolle Nutzung von Auslandskrediten beschreiben, weitgehend ignoriert, was zu einer andauernd wachsenden Verschuldung der Entwicklungsländer führte.<sup>47</sup>

## 5.2 Der Verlauf und die Folgen der Schuldenkrise

Wie im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt wurde, war die Verschuldungskrise bereits Ende der 1970er-Jahre eine akute Bedrohung für die wirtschaftliche Stabilität der Entwicklungsländer. In den Fokus der Öffentlichkeit rückte sie jedoch erst 1982. Mexiko sah sich ausserstande, seine Auslandsschulden und die damit einhergehenden Verpflichtungen weiter zu bedienen und verkündete ein einseitiges Schuldenmoratorium; bis Ende des Jahres folgten 24 Länder dem mexika-

42 Edwards 1995, 23. Die Beispiele für die illegale Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern sind leider sehr zahlreich. Besonders diktatorische Regierungen sahen in den Auslandskrediten und Entwicklungsgeldern häufig eine lukrative Möglichkeit für die persönliche Bereicherung. Toussaint hob besonders die Diktatoren Marcos (Philippinen) und Mobutu (Kongo/Zaire) hervor, die während ihrer Herrschaft ein Milliardenvermögen anhäuften (Toussaint 2000, 92).

43 Kroll 1991, 112.

44 Mestel 1999, 79.

45 Hartwig und Jungfer 1992, 29–37.

46 Lachmann 1994, 226.

47 Die Schuldfrage beziehungsweise die Frage nach den entscheidenden Faktoren war und ist jedoch auch eine politische Frage und spielte für die Bekämpfung und Beurteilung der Schuldenkrise eine wichtige Rolle.

nischen Beispiel. Dieser Schock katapultierte die Schuldenkrise in den Fokus der Weltöffentlichkeit und weckte Befürchtungen, dass durch die massiven Kapitalverluste im Falle eines oder mehrerer Staatsbankrotte das globale Finanzsystem irreparablen Schaden nehmen würde.<sup>48</sup> Dass diese Sorge durchaus berechtigt war, beschrieb die Deutsche Bank in ihrem Geschäftsbericht von 1983 wie folgt: «Es ging vorrangig darum, einen durchaus vorstellbaren Zusammenbruch des stark gewachsenen, komplexen und deshalb störanfälligen internationalen Finanzsystems mit allen seinen Folgen zu verhindern.»<sup>49</sup> Nach 1982 wurden verschiedene Massnahmen unternommen, um die Schuldenkrise in den Entwicklungsländern zu bekämpfen und den Kollaps des weltweiten Finanzsystems zu verhindern. Der Ablauf der getroffenen Massnahmen lässt sich in drei Phasen einteilen.<sup>50</sup>

### **5.2.1 Erste Phase (August 1982 bis Oktober 1985)**

Die erste Phase war gekennzeichnet durch das Erkennen der Schuldenkrise und erste Versuche, diese zu bekämpfen. Nachdem Mexiko im August 1982 seine Zahlungsschwierigkeiten offenbarte, reduzierten die kommerziellen Banken umgehend ihre Geldflüsse in Entwicklungsländer, vor allem jedoch nach Lateinamerika.<sup>51</sup> Zudem unternahmen die Banken grosse Anstrengungen, ihre Gelder aus den betroffenen Ländern abzuziehen. Dies führte zu einem massiven Verlust von verfügbaren Krediten für die Entwicklungsländer. Für Lateinamerika bedeutete dies einen negativen Kapitalfluss von durchschnittlich 26,4 Milliarden US-Dollar pro Jahr von 1982 bis 1987.<sup>52</sup> Die Aktionen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds konzentrierten sich in dieser Phase hauptsächlich auf die Stabilisierung der Gläubigerbanken, um das globale Finanzsystem zu stützen. Zudem einigten sich die G7 im Juni 1984 auf das fallweise Vorgehen in Bezug auf die verschuldeten Entwicklungsländer, um getrennte Verhandlungen mit den betroffenen Ländern führen zu können und nicht der Bildung eines Schuldnerkartells Vorschub zu leisten. Dementsprechend wurden sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene zahlreiche Umschuldungsabkommen vereinbart, die den Entwicklungsländern mehr Zeit für die Rückzahlung ihrer Kredite einräumen sollten.<sup>53</sup> Diese beinhalteten ebenfalls eine neue Verzinsung der Darlehen, die häufig die Kreditgeber bevorzugte. Jan S. Hogendorn erläuterte dies wie

48 Scheidegger et al. 2012, 101.

49 Deutsche Bank 1983, 81.

50 Sangmeister 1993, 329.

51 Edwards 1995, 23.

52 Ebd., 24.

53 Auf multilateraler Ebene fanden die Umschuldungsabkommen hauptsächlich im Pariser Club statt. Dieser wurde in den 1950er-Jahren etabliert und diente als Verhandlungsrahmen für die Umschuldung von Staatsschulden. Er hatte keinen rechtlich verbindlichen Charakter, sondern sprach lediglich Empfehlungen aus. In der Folge wurden diese von den Verhandlungspartnern jedoch meistens in bindende Verträge umgesetzt (Hogendorn 1992, 207).

folgt: «[...] the results of all the rescheduling in these years meant that eventually higher repayments in total would have to be made [by the developing countries], with less at the time and more later.»<sup>54</sup>

Es zeigte sich allerdings, dass die vorerst punktuellen Massnahmen keine positiven Effekte auf die Verschuldungssituation hatten und dass die Umschuldungsabkommen lediglich kurzfristig für eine Entspannung der Krise sorgten. Daher setzte sich die Erkenntnis durch, dass die hoch verschuldeten Entwicklungsländer nicht nur kurzfristige Liquiditätsprobleme hatten, vielmehr hatte sich die Krise zu einer Insolvenzkrise der betroffenen Länder entwickelt. Obwohl die ersten Massnahmen den Kollaps der Entwicklungsländer und der kreditgebenden Banken verhinderten, konnten sie die grundlegende Problematik der Verschuldung der Entwicklungsländer nicht beheben. Daher suchte man ab Oktober 1985 nach globaleren und umfassenderen Lösungsansätzen.<sup>55</sup>

### **5.2.2 Zweite Phase (Oktober 1985 bis März 1989)**

In der zweiten Phase übernahmen die Weltbank, der IWF und die regionalen Entwicklungsbanken vermehrt die Kontrolle über die Massnahmen gegen die Schuldenkrise. In dieser Zeit entstand der von den USA initiierte Baker-Plan – benannt nach dem damaligen US-Finanzminister James Baker. In den USA wuchs in dieser Zeit die Angst, dass die Verschuldungskrise in den lateinamerikanischen Ländern zu einem politischen Linksrutsch führen könnte. Der Baker-Plan war als Antwort auf diese Befürchtungen gedacht.<sup>56</sup> Er stellte die Verbindung von wirtschaftlichen Massnahmen und strukturellen Anpassungen in den Entwicklungsländern unter der Leitung der Weltbank und des IWF in den Vordergrund und postulierte ein «Program for Sustained Growth», das auf drei Elementen beruhte:<sup>57</sup> Erstens (und am wichtigsten) war die Umsetzung umfassender makroökonomischer und struktureller Massnahmen der Schuldnerländer. Diese Massnahmen sollten von internationalen Finanzinstituten unterstützt werden, um Wachstum, eine ausgeglichene Zahlungsbilanz und die Verringerung der Inflation zu befördern. Zweitens sah der Baker-Plan weiterhin eine zentrale Rolle für den IWF vor. In Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken sollte er für eine erhöhte und effektivere Vergabe der Darlehen für Struktur Anpassungsprogramme sorgen. Das dritte Element war eine erhöhte Kreditvergabe

<sup>54</sup> Ebd., 206.

<sup>55</sup> Sangmeister 1993, 329 f.

<sup>56</sup> Felix 1990, 740. Der Baker-Plan sollte vor allem die am höchsten verschuldeten Entwicklungsländer vor dem Kollaps bewahren. Die sogenannten Baker-15-Länder waren Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Jugoslawien, Kolumbien, die Elfenbeinküste, Marokko, Mexiko, Nigeria, Peru, die Philippinen, Uruguay und Venezuela (Kroll 1991, 212).

<sup>57</sup> James Baker, Address at the opening Session of the 1983 IMF/IBRD annual Meetings, 17. 10. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.2., 2.

der Privatbanken zur Unterstützung der umfassenden wirtschaftlichen Anpassungsprogramme in den Entwicklungsländern.<sup>58</sup>

Die Vergabe von neuen Krediten an Entwicklungsländer durch private Banken und internationale Organisationen war ein wesentlicher Faktor des Baker-Plans.<sup>59</sup> Das Hauptziel Bakers war es, die Kreditwürdigkeit der Schuldnerländer wiederherzustellen und mehr Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Durch die Umsetzung von Strukturreformen sollten die Entwicklungsländer für ausländische Investoren wieder attraktiv werden und sich wirtschaftlich stabilisieren. Die Weltbank, die lokalen Entwicklungsbanken und die international tätigen Geschäftsbanken wurden aufgefordert, diese wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch Kreditvergaben zu unterstützen; die Industrieländer sollten für ein stabiles Wachstum sorgen und ihre Märkte für Produkte aus den Ländern des globalen Südens öffnen.<sup>60</sup> Die Entwicklungsländer verpflichteten sich unter der Aufsicht der Weltbank zu umfassenden wirtschaftlichen Reformen (Liberalisierung des Handels und Abbau von administrativen und gesetzlichen Hürden für ausländische Investoren) und erhielten im Gegenzug neue ausländische Devisen.

Der Baker-Plan orientierte sich dabei an der neoliberalen Wirtschaftspolitik der Reagan-Regierung und setzte auf die freie Marktwirtschaft zur Lösung der Schuldenkrise.<sup>61</sup> Sein Erfolg hielt sich allerdings in engen Grenzen. Obwohl die Vorgaben von Weltbank und IWF umgesetzt wurden, kam es in den beteiligten Ländern zu keiner nennenswerten Verbesserung der wirtschaftlichen Situation.<sup>62</sup> Zudem gewährten die kommerziellen Banken deutlich weniger Kredite, als dies von Baker vorgeschlagen worden war. So stellten die Banken lediglich die Hälfte der veranschlagten 20 Milliarden US-Dollar für neue Kredite zur Verfügung. Die Geldinstitute waren zudem mehr darum besorgt, ihre Gelder aus den Entwicklungsländern abzuziehen, als neue Kredite zu vergeben.<sup>63</sup>

«The emergence of a speculative resale market for Latin American loans made it easier to liquidate Latino portfolios at a discount and escape from further pro rata loan assessments. This shifted more of the projected Baker Plan lending to the remaining banks, raising their resistance to participation.»<sup>64</sup>

Unter diesen Voraussetzungen wurde gegen Ende des Jahrzehnts klar, dass der Baker-Plan gescheitert war. Aufgrund der nach wie vor prekären Verschuldungssituation der Entwicklungsländer legte die neue amerikanische Regierung unter der Leitung von US-Finanzminister Nicholas F. Brady im März 1989 einen neuen Plan für die Bekämpfung der Schuldenkrise vor – den Brady-Plan.

<sup>58</sup> Ebd.

<sup>59</sup> Sangmeister 1993, 330.

<sup>60</sup> Trippen 2011, 17.

<sup>61</sup> Felix 1990, 740 f.

<sup>62</sup> Sangmeister 1993, 330.

<sup>63</sup> Felix 1990, 741.

<sup>64</sup> Ebd.

### 5.2.3 Dritte Phase (März 1989 bis 1995)

Die dritte Phase stand im Zeichen des Brady-Plans.<sup>65</sup> Dieser fasste zum ersten Mal die Möglichkeit eines umfassenden Schuldenerlasses ins Auge, war jedoch auch ein Versuch, Zeit zu gewinnen, damit die Wirtschaft der Entwicklungsländer sich erholen konnte. Der Brady-Plan beinhaltete die Umwandlung der Auslandskredite in Anleihen, die in US-Dollar denominated wurden (Brady-Bonds). Bei den Discountbonds verzichteten die Banken auf ein Drittel ihrer Forderungen und erhielten im Gegenzug einen Zinsaufschlag auf die verbleibenden zwei Drittel. Bei den Parbonds kam es zu keinem Schuldenschnitt, jedoch wurden die Kredite zu niedrigeren Zinsen verzinst.<sup>66</sup>

Damit die Banken die Brady-Bonds akzeptierten, mussten die Entwicklungsländer sogenannte Nullkuponanleihen der USA kaufen. Das Geld für diese Anleihen erhielten sie in Form von neuen Krediten vom IWF und von anderen westlichen Finanzinstitutionen. Zwischen 1989 und 1994 wandelten 18 verschuldete Entwicklungsländer Kredite von über 190 Milliarden US-Dollar in Brady-Bonds um und konnten so ihre Schuldenlast um 60 Milliarden US-Dollar senken.<sup>67</sup>

Die Reaktionen auf den Brady-Plan waren unterschiedlich. Besonders die Banken waren mit der Vorgehensweise nicht einverstanden und folglich zogen sich die Verhandlungen über den Plan in die Länge. Zudem beliefen sich die bis 1994 getätigten Umschuldungen lediglich auf 190 Milliarden US-Dollar und wurden als zu limitiert für die nachhaltige Lösung der Schuldenkrise angesehen.<sup>68</sup>

### 5.2.4 Folgen der Schuldenkrise

Die 1980er-Jahre werden aus der Perspektive der Entwicklungsländer als «verlorenes Jahrzehnt» betrachtet.<sup>69</sup> Die Wachstumszahlen der betroffenen Regionen unterstützen diese Aussage, wie die folgende Tabelle zeigt.

---

65 Neben den Baker-15-Ländern umfasste der Brady-Plan 24 weitere, vorwiegend afrikanische Länder (Kroll 1991, 212).

66 FAZ 2011.

67 Ebd.

68 Hogendorn 1992, 213.

69 Nuscheler 1993, 156, und Holenstein 2010, 74.

Regionen/Länder	Wachstum des BIP (in Prozent)		Wachstum des BIP pro Kopf (in Prozent)	
	1965–1980	1980–1989	1965–1980	1980–1989
Subsahara-Afrika	5,2	1,0	2,0	-2,2
Ostasien	7,3	8,4	4,8	6,7
– VR China	6,4	10,1	4,1	8,7
Südasien	3,6	5,5	1,2	3,2
– Indien	3,6	5,6	1,2	3,5
Mittlerer Osten/ Nordafrika/Europa (PRT, MLT, CYP, YUG)	6,3	2,9	3,9	0,8
Lateinamerika/Karibik	6,0	1,6	3,4	-0,6
Entwicklungsländer	5,9	4,3	3,4	2,3
OECD-Länder	3,7	3,0	2,8	2,5

*Tabelle 1: Wachstumsraten im Jahresdurchschnitt*

*(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an World Bank 1990: 16)*

Wie Tabelle 1 zeigt, waren die Wachstumsraten für die von der Schuldenkrise am meisten betroffenen Regionen (Lateinamerika und die Länder in Subsahara-Afrika) rückläufig. Dies hatte für die Entwicklungsländer dramatische Folgen. Denn während sich das internationale Schuldenmanagement darauf konzentrierte, das weltweite Finanzsystem vor einem Kollaps zu bewahren, mussten die Entwicklungsländer nach der Finanzkrise mit weniger Geld und geringerem Wachstum auskommen. Die unter der Ägide des IWF und der Weltbank lancierten Programme zur Lösung der Schuldenkrise waren auf die Interessenlage der öffentlichen und privaten Gläubiger ausgelegt und aus dieser Perspektive durchaus erfolgreich. Den Entwicklungsländernbürdeten sie schwere Sanierungslasten auf, deren Folgen die Entwicklung der betroffenen Länder noch jahrelang beeinträchtigten.<sup>70</sup>

Das Hauptinstrument der Umstrukturierungen unter der Leitung von IWF und Weltbank waren die Strukturanpassungsprogramme (SAPs), die in den Entwicklungsländern umfassende wirtschaftliche Reformen initialisierten. Dabei mussten jene Länder, die in den Genuss von weiteren Entwicklungsgeldern und Krediten kommen wollten, die Umsetzung der SAPs nach den Regeln von IWF und Weltbank befolgen, wobei sie einen Teil ihrer staatlichen Souveränität verloren.<sup>71</sup>

Die SAPs orientierten sich an den theoretischen Grundlagen von Milton Friedman und dessen Vorstellung eines selbstregulierenden Marktes. Sowohl die

<sup>70</sup> Nuscheler 1993, 160 f.

<sup>71</sup> Ebd.

USA unter Präsident Reagan und Grossbritannien unter Thatcher wie auch der IWF und die Weltbank gestalteten ihre Wirtschaftspolitik in den 1980er-Jahren nach neoliberalen Prinzipien. Die damals konzipierten SAPs trugen somit eine neoliberale Handschrift.<sup>72</sup>

Ausgehend von neoliberalen Wirtschaftsideen forderten die SAPs von den Entwicklungsländern umfassende Änderungen ihrer Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Das Ziel bestand darin, die Kreditfähigkeit der Entwicklungsländer wiederherzustellen und sie an den internationalen Handel anzubinden.<sup>73</sup> Um dies zu erreichen, sollten die Programme von IWF und Weltbank auf folgenden Ebenen wirken:

- «Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten, vor allem im Personalbereich, im Sozialetat (Bildung und Gesundheit) und bei geplanten staatlichen Investitionen.
- Deregulierung der Wirtschaft im Sinne der Veräusserung staatlich geleiteter Betriebe an die Privatwirtschaft oder deren Schliessung (häufig im Bereich der unwirtschaftlichen Importsubstitutionsindustrialisierung).
- Einführung realistischer Wechselkurse (meist drastische Abwertung der nationalen Währung) und lohnendere Preise für einheimische Nahrungsmittel sowie die Liberalisierung des Aussenhandels zwecks Wiederherstellung oder Optimierung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Staates.»<sup>74</sup>

Waren die SAPs in den 1980er-Jahren in Lateinamerika als Reaktion auf die Schuldenkrise implementiert worden, so wurden sie im Rahmen des Washington-Konsensus zu einem festen Bestandteil der Entwicklungshilfe und beeinflussten bis in die 1990er-Jahre die Vergabe von Entwicklungsgeldern durch die USA, den IWF und die Weltbank.<sup>75</sup>

Obwohl die SAPs im Bereich des wirtschaftlichen Wachstums durchaus Erfolge in Form von steigenden Wachstumszahlen vorweisen konnten, waren sie seit ihrer Entwicklung starker Kritik ausgesetzt. Vor allem zahlreiche UNO-Entwicklungsorganisationen und NGOs übten scharfe Kritik an der wirtschaftlichen Ausrichtung der SAPs und zweifelten an der Nachhaltigkeit der ökonomischen Massnahmen. Zudem verwiesen sie darauf, dass die Programme «die sozialen, umweltpolitischen und kulturellen Aspekte des Nehmerlandes ausser Acht liessen».<sup>76</sup> In den 1990er-Jahren wurde die wirtschaftliche Nützlichkeit der SAPs stark angezweifelt, die Durchführung der Massnahmen stand unter Kritik.

Tatsächlich wurde nur ein Viertel der geplanten SAPs auch tatsächlich umgesetzt, weil die Zahlungen für die Programme aufgrund von fehlenden Refor-

72 Scheidegger et al. 2012, 102.

73 Ebd.

74 Tetzlaff 1993, 424.

75 Scheidegger et al. 2012, 103. Der Washington-Konsensus wurde 1989/90 als Massnahmenkatalog von IWF, Weltbank und den USA entwickelt. Er umfasste Massnahmen für die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und Stabilität. Dabei orientierte sich der Plan an neoliberalen Ideen (ebd.).

76 Ebd.

men in den Empfängerländern ausgesetzt wurden.<sup>77</sup> Die SAPs trugen zu einer Verschlechterung der sozialen Lage und zu einer Steigerung der Armut in den Entwicklungsländern bei, wobei vor allem die Mittel- und Unterschichten mit den negativen Folgen der SAPs konfrontiert waren.<sup>78</sup>

Der Verlauf und die Folgen der Schuldenkrise führten zu zahlreichen Veränderungen – sowohl in entwicklungspolitischen als auch in bankpolitischen Bereichen. Diesen Neuerungen konnten sich auch die Entwicklungshilfe und die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz nicht verschliessen, und so standen das öffentliche und das private Engagement in den 1980er-Jahren ganz im Zeichen der Schuldenkrise.

### **5.3 Entwicklungszusammenarbeit, Aussenwirtschaftspolitik und Finanzbeziehungen – öffentliche und private Interessen der Schweiz in den Ländern des globalen Südens**

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit muss zwingend im Zusammenhang mit ihrer Aussenwirtschaftspolitik und den privaten ökonomischen Interessen in den Entwicklungsländern betrachtet werden. Insbesondere die wirtschaftliche Entwicklungshilfe war ein wichtiges Instrument der Aussenwirtschaftspolitik und daher eng mit den Interessen privater Unternehmen verbunden. Diese Verflechtung zwischen geschäftlichen Beziehungen, den Entwicklungsländern und der Entwicklungszusammenarbeit wurde immer wieder kritisiert. Während die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Ländern des globalen Südens den Menschen in diesen Staaten helfen sollte, diente die Aussenwirtschaftspolitik den ökonomischen Interessen der Schweiz und ihren privaten Unternehmen. Die Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen sprach 1975 von einem «Zielkonflikt» zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Aussenwirtschaftspolitik und prangerte gleichzeitig die Vorherrschaft der wirtschaftlichen Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit an.<sup>79</sup>

Die im EWES-Bericht formulierte Kritik an den wirtschaftlichen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist zweifellos ideologisch formuliert, sie legt jedoch die Interdependenz der Beziehungen zwischen der Schweiz und den Ländern des globalen Südens offen. Diese waren geprägt von einem starken wirtschaftlichen Interesse der Schweiz und einer staatlichen Unterstützung von privaten Investitionen in Entwicklungsländern. Diese Interdependenz – oder der Zielkonflikt – war ein wichtiger Faktor für das Engagement des Bundes und ebenso für jenes von privaten Unternehmen in den Jahren vor der Verschuldungskrise; es führte zu den ausgeprägten ökonomischen Beziehungen zu den Entwicklungsländern.

<sup>77</sup> Tetzlaff 1996, 129.

<sup>78</sup> Scheidegger et al. 2012, 104 f.

<sup>79</sup> Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen 1975, 32 f.

### 5.3.1 *Das Engagement der Schweiz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik*

Die Ziele der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik beruhen auf dem doppelten Selbstverständnis, wonach der Staat eine Ordnungsfunktion übernimmt, jedoch die Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft im Vordergrund steht.<sup>80</sup> Der Staat hat die Funktion, «[...] unter Wahrung der sozialen Gerechtigkeit und des Ordre public jene Rahmenbedingungen zu schaffen, die der Wirtschaft und dem wirtschaftlich initiativen Individuum die grösstmögliche Entfaltung erlauben».<sup>81</sup> Gemäss dieser allgemeinen Beschreibung der Rolle des Staates formulierte die Schweiz keine festen Ziele bezüglich der Aussenwirtschaftspolitik. Die Liberalisierung des Marktes sowie die Einordnung der Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft spielten jedoch eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Formulierung der aussenwirtschaftspolitischen Ziele der Schweiz.<sup>82</sup>

Die Aussenwirtschaftspolitik nahm hierzulande traditionell eine herausragende Rolle ein. Obwohl die Schweiz bis in die 1990er-Jahre aussenpolitisch äusserst zurückhaltend agierte, war sie dennoch in Bezug auf die Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen sehr aktiv, sodass die Aussenwirtschaftspolitik lange als Kernstück der gesamten Aussenpolitik betrachtet wurde:

«Die Aussenwirtschaft bildet realpolitisch den Ausgangspunkt und das traditionelle Kernstück der schweizerischen Aussenpolitik. Die Wahrung wirtschaftlicher Interessen ragt als ein Feld besonders aktiver und erfolgreicher Partizipation hervor, während andere Bereiche im Rahmen der Neutralitätspolitik [...] durch eine wenig profilierte Tradition dienender Zurückhaltung geprägt sind.»<sup>83</sup>

Gegenüber den Entwicklungsländern bestanden aus Schweizer Sicht keine bestimmten Bedingungen bezüglich der Aussenwirtschaftspolitik. Somit spielten entwicklungspolitische Aspekte – ausser bei der vom Bund gewährten Exportrisikogarantie (ERG) – in den wirtschaftlichen Beziehungen keine oder nur eine untergeordnete Rolle.<sup>84</sup> Allerdings existierten in der Entwicklungszusammenarbeit eine Reihe von Instrumenten, die der schweizerischen Wirtschaft in den Entwicklungsländern gewisse Vorteile brachten. Zudem wurde der wirtschaftliche Austausch mit diesen Ländern durch Aspekte der Aussenwirtschaftspolitik gefördert, sodass aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Aspekte sich überschneiden.

Zunächst gab es keine Anzeichen, dass die Ziele der Aussenwirtschafts- und der Entwicklungspolitik in der Praxis eine enge Verbindung eingehen würden. Während Erstere die Förderung des Wohlstandes in der Schweiz zum Ziel hatte, fokussierte Letztere die gleiche Prämisse, allerdings aus der Perspektive der Ent-

80 Blankart 1992, 793.

81 Ebd., 795.

82 Bluntschli 1980, 67.

83 Cottier 1996, zitiert nach Bernath et al. 2002, 164.

84 *Justitia et Pax* 1989, 27.

wicklungsländer. So schienen sich die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und Wohlstand in der Schweiz beziehungsweise in den Entwicklungsländern gegenüberzustehen.<sup>85</sup> Der Bundesrat sah in diesen unterschiedlichen Zielsetzungen jedoch auch die Möglichkeit, «auf nationaler und weltweiter Ebene Verhältnisse zu schaffen, die es allen Staaten ermöglichen, aus ihrer Beteiligung an der Weltwirtschaft Nutzen zu ziehen».<sup>86</sup> Aus diesem Grund plädierte er für eine pragmatische Haltung, um die vorhandenen Zielkonflikte zu umgehen.<sup>87</sup>

Was die verwendeten Instrumente betrifft, gab es trotz der unterschiedlichen Ziele zwischen den beiden Bereichen erhebliche Überschneidungen. So verwendete die Schweiz einen beträchtlichen Anteil der öffentlichen Entwicklungsgelder für Finanzhilfen und wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen in den Entwicklungsländern, die wiederum der Schweizer Wirtschaft zugutekamen.

Bei den bereits erwähnten wirtschaftlichen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit waren besonders jene zentral, die den Einsatz von privatwirtschaftlichen Mitteln in der Aussenwirtschaftspolitik förderten. So sah das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe explizit die Förderung des Einsatzes von privatwirtschaftlichen Geldern vor – insbesondere von Investitionen in der Dritten Welt – und betrachtete diese als legitimes Mittel, damit «die Lebensbedingungen der Bevölkerung und die Eigenständigkeit der Entwicklungsländer begünstigt werden».<sup>88</sup> Aufgrund der Verankerung im genannten Bundesgesetz erhielten Direktinvestitionen von privatwirtschaftlicher Seite einen bedeutenden entwicklungspolitischen Wert. Obwohl die Schweiz durchaus die möglichen Konflikte zwischen wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Interessen erkannte, hielt sie die Förderung von privaten Mitteln für ein legitimes Instrument der Entwicklungspolitik.<sup>89</sup> Der Bundesrat wies die Kritik an Direktinvestitionen und an der Verantwortung des Bundes für private Geschäftstätigkeiten jedoch wiederholt zurück:

«Es ist jeweils Aufgabe der beteiligten Partner – in einem marktwirtschaftlich orientierten System wie der Schweiz sind es fast immer Private –, ihre Interessen aufeinander abzustimmen und den entwicklungspolitischen Aspekten Rechnung zu tragen. Dem Staat stehen nur in wenigen Bereichen direkte Einflussmöglichkeiten auf [sic] die Gestaltung privatwirtschaftlicher Transaktionen zur Verfügung.»<sup>90</sup>

Mit dieser Begründung entzog sich die Schweiz der Verantwortung für die Verwendung von privaten Investitionen in den Entwicklungsländern, die mit entwicklungspolitischen Instrumenten gefördert wurden. Dementsprechend vermied sie es auch, Massnahmen zu ergreifen, die den Einsatz der privaten In-

85 Bluntschli 1980, 93.

86 Bundesrat 1978, 403.

87 Ebd.

88 Bluntschli 1980, 194.

89 Bundesrat 1978, 401 f.

90 Ebd., 402.

vestitionen nach Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit garantieren sollten. Eine Ausnahme stellte lediglich die Exportrisikogarantie dar: 1958 ins Leben gerufen, diente sie der Förderung von Exporten ins Ausland. Aufgrund der steigenden Sensibilisierung für die Entwicklungszusammenarbeit in den 1970er-Jahren wurde sie 1980 um den Zusatz ergänzt, dass bei Exporten in die ärmeren Entwicklungsländer die Ziele der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden müssten.<sup>91</sup>

Die dargestellten Überschneidungen von Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik waren für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung. Sie ermöglichten einen staatlich unterstützten Handel mit den Ländern des globalen Südens. Zudem führten sie zu Geschäftstätigkeiten und Investitionen, die im Zuge der Verschuldungskrise und der Schweizer Reaktion darauf aufgrund des gesteigerten Handelsvolumens mit den Entwicklungsländern bedeutungsvoll waren.

Mitte der 1970er-Jahre wurden mehr Güter sowohl aus Entwicklungsländern importiert als auch dorthin exportiert. Dies lässt sich damit erklären, dass die Länder des globalen Südens in dieser Zeit über umfassende finanzielle Ressourcen durch den Rohstoffverkauf (ölexportierender Länder) verfügten oder durch Kredite in der Lage waren, im grossen Rahmen Produkte aus den Industrieländern zu beziehen. In der Schweiz führte dies zu einer Verdoppelung der Exporte in die Entwicklungsländer und dazu, dass allgemein mit diesen Staaten mehr Handel betrieben wurde. Daraus resultierte für die Schweiz ein deutlicher Handelsüberschuss, mit den entsprechenden Gewinnen für die Wirtschaft.<sup>92</sup>

In den 1970er-Jahren geriet die Eidgenossenschaft aufgrund der beiden Ölpreisschocks wie alle Industrieländer unter erheblichen wirtschaftlichen Druck. Als exportorientierte Wirtschaft versuchte sie, die eigenen Exporte zu fördern und neue Absatzmärkte zu erschliessen. Dies führte Ende der 1970er-Jahre zu einer deutlichen Zunahme der Kapitalströme in die Entwicklungsländer.<sup>93</sup>

Grafik 5 macht deutlich, dass vor allem die Zuflüsse von privatem Kapital ab Mitte der 1970er-Jahre explosionsartig anstiegen. Betrug der Kapitalzufluss 1970 noch 436 Millionen Franken, vervielfachte sich dieser Betrag bis 1979 auf 7,79 Milliarden Franken.<sup>94</sup> Dieser Zuwachs war so gross, dass er 1979 über 5 Prozent des gesamtschweizerischen Bruttosozialproduktes ausmachte. Auch im internationalen Vergleich war die Schweiz damit einer der stärksten Kapitalgeber der Entwicklungsländer.<sup>95</sup> Ebenfalls ein starkes Wachstum verzeichneten die Exportkredite, die von 100 Millionen Franken im Jahr 1975 auf über eine Milliarde Franken im Jahr

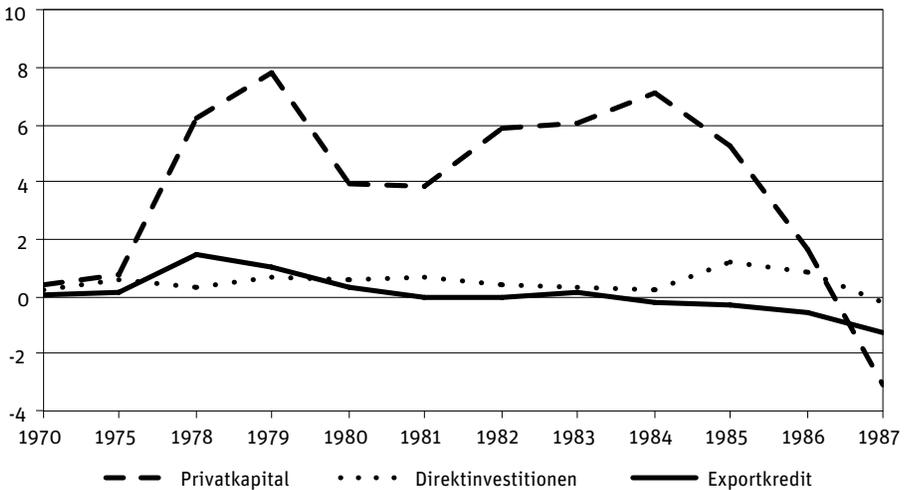
91 Justitia et Pax 1989, 86.

92 *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* (SJEP) 1983–1990. Die Importe und Exporte beinhalten Rohstoffe und Halbfertigfabrikate, Energieträger, Investitions- und Konsumgüter. Sämtliche finanziellen Aspekte der Wirtschaftsbeziehungen wurden nicht berücksichtigt.

93 Justitia et Pax 1989, 19.

94 Bauer et al. 1989, 44.

95 *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* (SJEP) 1989, 299.



Grafik 5: Kapitalströme Schweiz – Entwicklungsländer in Milliarden Franken. Die Direktinvestitionen verstehen sich ohne Investitionen von Finanzinstituten (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Bauer, Hänsenberger und Mugglin 1989: 44).

1979 anstiegen. Zu Beginn der 1980er-Jahre waren diese ebenso rückläufig wie die Kapitalflüsse insgesamt, gegen Ende der 1980er-Jahre fielen sie gar in den negativen Bereich. Dies bedeutete, dass die Schweiz mehr finanzielle Zuflüsse aus den Entwicklungsländern erhielt als diese aus der Schweiz.<sup>96</sup> Besonders die starken Einbrüche zu Beginn der 1980er-Jahre und ab 1986 lassen sich direkt mit der Schuldenkrise in den Entwicklungsländern in Verbindung setzen. Diese Phasen waren für die verschuldeten Staaten kritisch. Die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit hatte demnach massive Auswirkungen auf die Kapitalflüsse in die betroffenen Staaten.

Die erörterten Daten zu den Kapitalflüssen und zur Handelsmenge konnten die starke Verflechtung zwischen der Schweiz und der Dritten Welt aufzeigen. Allerdings gilt es festzuhalten, dass die Entwicklungsländer bezüglich des Warenverkehrs für die Schweizer Exportindustrie eine abnehmende Bedeutung hatten. So sanken sowohl die Exporte aus Entwicklungsländern als auch die Importe in diese Staaten, während sich das Handelsvolumen im europäischen Kontext in der gleichen Zeit erhöhte.<sup>97</sup>

Anhand der Kapitalströme lässt sich jedoch erkennen, dass die finanziellen Investitionen in Entwicklungsländern und die an diese Staaten vergebenen Kredite für die eidgenössischen Finanzinstitute einen wesentlichen Aspekt ihres Aussenhandels darstellten. Die sich anbahnende Schuldenkrise gefährdete die Interessen der Schweizer Banken in den Entwicklungsländern ernsthaft.

<sup>96</sup> Bauer et al. 1989, 44.

<sup>97</sup> Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik (SJEP) 1983–1989.

### 5.3.2 Die Interessen der Schweizer Banken in den Entwicklungsländern

Die Globalisierung der Kapitalströme im Zuge der Krisen der 1970er-Jahre führte dazu, dass die global tätigen Finanzinstitute ihre internationalen Investitionen ausweiteten. Ein grosser Teil dieser Gelder floss in Form von kommerziellen Krediten von westlichen Geschäftsbanken in die Länder des globalen Südens. Dabei nahmen die jährlichen Investitionen der Banken in diesen Ländern von 1973 bis 1981 um durchschnittlich 28 Prozent pro Jahr zu, was zur Folge hatte, dass die in den Ländern des globalen Südens von Banken aus Industrieländern investierten Kapitalbeträge von 57,8 Milliarden US-Dollar (1974) auf 343 Milliarden US-Dollar (1983) anstiegen.<sup>98</sup>

Die Gründe für diesen Anstieg liegen einerseits in der durch die Erträge aus dem Ölgeschäft stark erhöhten Geldmenge auf dem globalen Kapitalmarkt und der relativ passiven Investitionstätigkeit in den Industrieländern, was der angespannten wirtschaftlichen Lage geschuldet war, andererseits in den Geschäftsmöglichkeiten der Banken in den Ländern des globalen Südens. So führten die Kreditbanken nicht nur die Mittel von Überschussländern in die Entwicklungsländer, sondern erhöhten diese Geldmenge durch eigene Gelder. Folglich waren die Geschäfte mit diesen Staaten besonders ertragreich.<sup>99</sup>

Obwohl der Einfluss, den die Geschäftsbeziehungen der Banken zu den Entwicklungsländern auf die Gewinne der Finanzinstitute hatten, nur schwer zu beziffern ist, gilt es dennoch als gesichert, dass die Kreditvergabe an die Entwicklungsländer vor allem in den 1970er-Jahren für die Finanzinstitute äusserst ertragreich war. Dies lässt sich etwa anhand der Zinssätze für die Kredite an diese Staaten rekonstruieren, die bei den US-Banken rund 2 bis 3 Prozentpunkte höher waren als bei vergleichbaren Krediten an Industrieländer, was angesichts der beträchtlichen Höhe der Guthaben einen grossen Unterschied ausmachte.<sup>100</sup> In einer Umfrage der Group of Thirty bei über hundert international tätigen Banken gaben über 75 Prozent der Finanzinstitute an, dass die Auslandsgeschäfte in Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten deutlich profitabler seien als die nationalen Geschäftstätigkeiten.<sup>101</sup>

Allerdings zeigte sich bei der Vergabe von Krediten an die Entwicklungsländer, dass die Finanzinstitute massive Schwierigkeiten hatten, die damit verbundenen Risiken richtig einzuschätzen. So hatten die Banken grosse Probleme,

<sup>98</sup> Junge und Nunnenkamp 1985, 32/217.

<sup>99</sup> Ebd.

<sup>100</sup> Ebd., 52 f.

<sup>101</sup> Group of Thirty 1982a, 7. An der Umfrage nahmen auch die international tätigen Banken aus der Schweiz teil (Group of Thirty 1982a, 24). Die Group of Thirty ist ein Zusammenschluss von führenden Persönlichkeiten aus der Finanz- und Privatwirtschaft, der nach eigenen Aussagen folgendes Ziel verfolgt: «[The Group] aims to deepen understanding of international economic and financial issues, to explore the international repercussions of decisions taken in the public and private sectors, and to examine the choices available to market practitioners and policymakers» (Group of Thirty 2014).

die akute Verschuldungssituation eines Landes aufgrund der vorhandenen Daten zu eruieren. Die fehlenden Informationen führten allerdings nicht zu einer vorsichtigeren Kreditvergabe, sondern wurden mit Aussicht auf steigende Gewinne weitestgehend unterschätzt oder gar ignoriert. Zudem waren die Banken überzeugt, dass mögliche Zahlungsschwierigkeiten der Entwicklungsländer durch die internationale Gemeinschaft sozialisiert würden:<sup>102</sup>

«Bewährte und übliche Prinzipien der Risikobeurteilung wurden dabei aufgrund günstiger Gewinnaussichten sowie der Einschätzung, die Regierungen der Industrienationen und die wichtigsten multinationalen Organisationen würden einen Zahlungsausfall der [Entwicklungsländer] entsprechend zu verhindern wissen, weitgehend vernachlässigt.»<sup>103</sup>

Zudem waren die Banken überzeugt, dass allfällige Zahlungsschwierigkeiten der Entwicklungsländer durch deren Rohstoffreichtum gedeckt werden könnten. So war beispielsweise Mexiko in der Lage, aufgrund seiner Ölvorkommen immer neue Kredite aus dem Ausland aufzunehmen. Allerdings hatte das Land massive Schwierigkeiten, die vorhandenen Rohstoffe wirtschaftlich abzubauen und folglich keine Möglichkeit, seine Kredite durch die Verkäufe von Ölexporten zu bedienen. Dieses Problem stellte sich für eine Reihe von Entwicklungsländern, sodass sich die Kursschwankungen der Rohstoffpreise verstärkten, was zu einer weiteren Eskalation der Schuldenkrise führte.<sup>104</sup>

Aus der Finanzwirtschaft kamen zudem noch weitere Erklärungen für die ausufernde Kreditvergabe an Länder, die bereits hoch verschuldet waren: In einer Umfrage der Group of Thirty gaben rund 25 Prozent der befragten Banken an, dass sie durch politische Strategien und Interessen ihrer Heimatländer unter Druck gesetzt worden seien, die Kredite für verschuldete Länder aufrechtzuerhalten, dass also politische Gründe für die Neuvergabe von Krediten ausschlaggebend gewesen seien.<sup>105</sup>

Die Schweizer Finanzinstitute weiteten ihre Kredite an die Entwicklungsländer vor allem zwischen 1976 und 1980 massiv aus. Wie in Grafik 6 ersichtlich ist, betrug das Gesamtguthaben der Banken in den afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern 1976 rund 10,8 Milliarden Franken, bis 1980 stieg dieser Wert auf über 24 Milliarden Franken.<sup>106</sup>

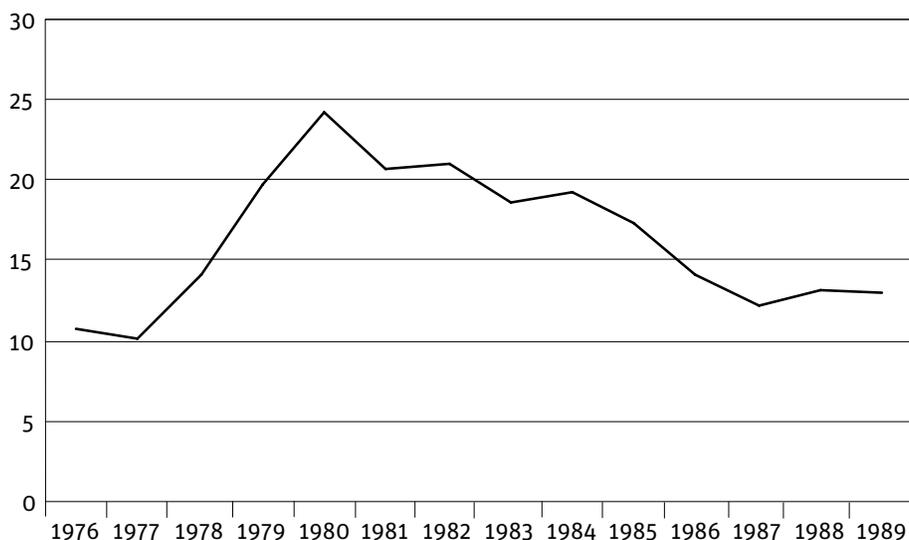
<sup>102</sup> Junge und Nunnenkamp 1985, 63 f. Aus diesem Grund vergaben die Banken ihre Kredite auch hauptsächlich an grosse Schuldner wie beispielsweise Mexiko, Brasilien oder Argentinien. Sie waren davon überzeugt, dass die internationalen Organisationen und die Industrieländer bei Zahlungsschwierigkeiten einspringen würden, weil sowohl die Banken als auch die genannten Länder zu wichtig für den Welthandel waren, um den Konkurs dieser Staaten in Kauf zu nehmen (Junge und Nunnenkamp 1985, 78–83).

<sup>103</sup> Mestel 1999, 76.

<sup>104</sup> Junge und Nunnenkamp 1985, 68.

<sup>105</sup> Group of Thirty 1982b, 8 f. Junge und Nunnenkamp zweifelten jedoch am Wahrheitsgehalt dieser Aussage und mutmassten, dass diese Aussage gemacht wurde, um spätere Forderungen der Finanzinstitute nach der staatlichen Übernahme von Bankschulden zu rechtfertigen (Junge und Nunnenkamp 1985, 68).

<sup>106</sup> Schweizerische Nationalbank 1976–1989.



*Grafik 6: Entwicklung der Bankguthaben von Schweizer Banken in Lateinamerika und Afrika in Milliarden Franken (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schweizerische Nationalbank 1976–1989).*

Anders als bei vielen amerikanischen Banken bedrohten die direkten Kredite für Lateinamerika und Afrika die Solvenz der Schweizer Banken nicht. So machten die gefährdeten Kredite in Lateinamerika beim Ausbruch der Schuldenkrise 38,4 Prozent des Eigenkapitals der involvierten Schweizer Bankinstitute aus.<sup>107</sup> Für die Baker-15-Länder hielten die Geldinstitute zur gleichen Zeit Kredite in der Höhe von rund 53 Prozent des Eigenkapitals.<sup>108</sup> Die grösste Gefahr ging jedoch von der starken Vernetzung des globalen Finanzsystems aus. Die Schweizer Banken vergaben ihre Kredite nicht nur an verschiedene Staaten, sondern finanzierten auch ausländische Banken. So verfügten sie über beträchtliche Guthaben bei amerikanischen und britischen Banken, deren Solvenz durch die Schuldenkrise direkt betroffen war. Bezieht man diese Kredite mit ein, bestanden für die Schweizer Geldinstitute bei einer Insolvenz der betroffenen Länder des globalen Südens beträchtliche Risiken. Zählte man alle Kredite zusammen, die an die Baker-15-Länder und an die von der Krise am stärksten betroffenen amerikanischen und britischen Banken vergeben wurden, überstiegen diese die Eigenmittel der Schweizer Finanzinstitute und machten 1982 rund 170 Prozent von deren Eigenkapital aus.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Junge 1986, 151.

<sup>108</sup> Kroll 1991, 82.

<sup>109</sup> Ebd., 82 f.

Im Zuge der internationalen Expansion ging es auch um die Sicherung der Vormachtstellung in der Vermögensverwaltung. Diese wurde in den Ländern des globalen Südens zu einem wesentlichen Bestandteil des Engagements der Schweizer Finanzinstitute. Dabei entwickelten sich die Guthaben ausländischer Kundinnen und Kunden aus lateinamerikanischen und afrikanischen Staaten auf Schweizer Bankkonten konträr zum Vermögen dieser Banken in den entsprechenden Regionen. 1987 überstiegen die Auslandsverpflichtungen der eidgenössischen Finanzinstitute deren Auslandsguthaben.<sup>110</sup>

Der Vergleich zwischen den Auslandsguthaben der Banken Ende der 1970er-Jahre und der Zunahme an Kapitalflüssen in den globalen Süden (Grafik 7) verdeutlicht die ökonomische Bedeutung, die die Kreditvergabe an die Entwicklungsländer für die Schweizer Banken hatte. Als sich die Schuldenkrise in den Ländern des globalen Südens allmählich entfaltete und die ersten Zahlungsschwierigkeiten auftraten, bauten die Finanzinstitute ihr Kapital in den betroffenen Ländern kontinuierlich ab.

Gegen Ende der 1980er-Jahre übertrafen die Vermögenseinlagen aus den Entwicklungsländern die Guthaben der Banken, die dank der Vermögensverwaltung beträchtliche Wachstumsraten aufwiesen und aus den damit verbundenen Kommissionen grosse Gewinne generierten.<sup>111</sup> Allerdings gerieten sie durch die wachsenden Beträge von ausländischen Kundinnen und Kunden – besonders solchen aus den Entwicklungsländern – sowohl im Inland als auch im Ausland stark unter Druck. Als Fluchtgelder stigmatisiert, wurden die ausländischen Vermögen beziehungsweise die Geschäftstätigkeiten der Banken vor allem von NGOs und linken Kreisen massiv kritisiert.

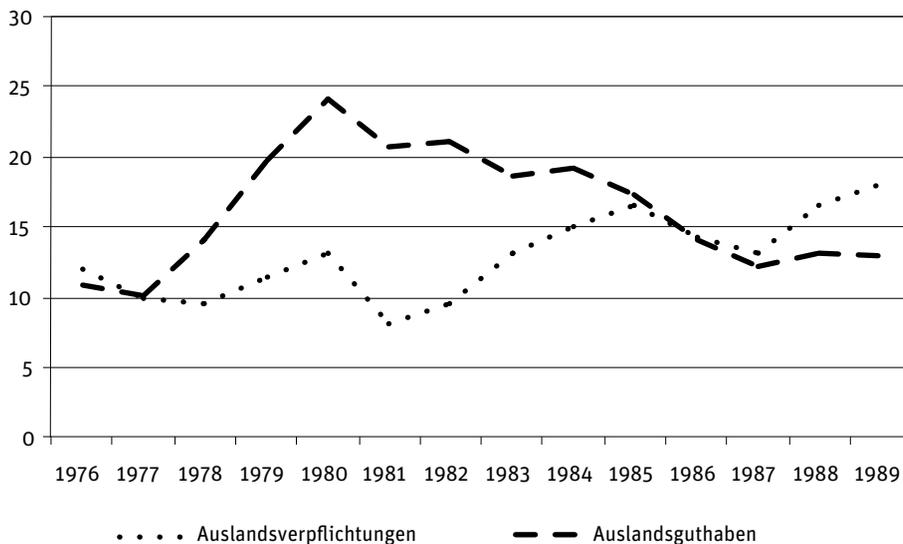
#### **5.4 Die Verschuldungskrise und die Schweiz – die Zusammenarbeit zwischen Politik und Banken**

Im Sommer 1981 fand in Bern ein Treffen der wichtigsten Vertreter der fünf Grossbanken und von Spitzenbeamten des Bundes statt. Es sollte dazu dienen, die Massnahmen gegen die sich abzeichnende Verschuldungskrise zwischen dem Bund und der Wirtschaft zu koordinieren und allfällige Hilfsleistungen der Schweiz zu diskutieren.<sup>112</sup> Zur Vorbereitung verfasste das BAWI ein vertrauliches Arbeitspapier über die aktuelle Wirtschaftslage, in dem eindringlich vor der drohenden Krise gewarnt wurde:

<sup>110</sup> Schweizerische Nationalbank 1976–1989.

<sup>111</sup> Kroll 1991, 112.

<sup>112</sup> Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Protokoll der Aussprache vom 4. Juni 1981 über die Modalitäten einer allfälligen Mitwirkung der Banken an künftigen Beteiligungen der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 9. 6. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 1. Vom Bund waren sowohl die SNB als auch die Spitzenbeamten des BAWI, des EDA und des EFD anwesend. Geleitet wurde das Treffen von Dr. Paul R. Jolles, Direktor des BAWI.



Grafik 7: Die Entwicklung von Auslandsverpflichtungen und -guthaben der Schweizer Banken in Afrika und Lateinamerika in Milliarden Franken (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schweizerische Nationalbank 1976–1989).

«Eine fortschreitende Finanzierung von Fehlbeträgen in den aktuellen Größenordnungen könnte nicht nur die Volkswirtschaften der Defizitländer, sondern – etwa von der Risikolage her – auch die nationalen und internationalen Finanzmärkte überfordern.»<sup>113</sup>

Allerdings konnte die Schweiz zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschätzen, wie gross die Gefahr für das Welthandelssystem und das globale Finanzwesen wirklich war. Aufgrund der Abhängigkeit der Wirtschaft von Exporten war sie jedoch auf ein funktionierendes Wirtschaftssystem angewiesen und somit besorgt über die Zunahme der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Entwicklungsländer:<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Arbeitspapier für die Aussprache vom 4. Juni 1981 über die Modalitäten einer allfälligen Mitwirkung der Banken an künftigen Beteiligungen der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 22. 5. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 1.

<sup>114</sup> Allerdings gab der stellv. Generaldirektor der SKA zu Protokoll, dass «die Gläubigerinteressen der Schweizerbanken in den fraglichen Ländern nicht sehr bedeutsam seien» (Bundesamt für Aussenwirtschaft, BAWI), Protokoll der Aussprache vom 4. Juni 1981 über die Modalitäten einer allfälligen Mitwirkung der Banken an künftigen Beteiligungen der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 9. 6. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 4). Wie in Kapitel 5.3.2 aufgezeigt wurde, waren die Schweizer Banken in den Entwicklungsländern durch Kreditvergaben an amerikanische und britische Banken ausserordentlich stark in die Krise involviert. Aufgrund der Quellenlage kann allerdings nicht beurteilt werden, ob die Finanzinstitute 1981 das Ausmass dieser Krise noch nicht erkannten oder ihre Beteiligung daran absichtlich herunterspielten.

«Die Erhaltung der Zahlungs- und Importfähigkeit der betroffenen Länder ist indessen gleichfalls von grosser Tragweite für unsere Wirtschaft, Exportindustrie wie Banken. Erfahrungsgemäss wirken sich Wirtschaftshilfeaktionen positiv auf die Handelsperspektiven mit den Empfängerländern aus. Andererseits hätte ein Abseitsstehen der Schweiz praktisch einen Ausschluss unserer Wirtschaft von den betreffenden Märkten zur Folge.»<sup>115</sup>

Aus diesem Grund war sich die Schweiz darüber im Klaren, dass sie bei allfälligen internationalen Wirtschaftshilfeaktionen – wie zum Beispiel der Gewährung von zusätzlichen Krediten zu Sonderkonditionen – nicht würde abseitsstehen können. Daher versuchte der Bund, die Modalitäten der staatlichen Hilfsleistungen mit der Wirtschaft und besonders mit den Banken abzusprechen. Dabei standen nicht nur die wirtschaftlichen Interessen des Bundes und der Finanzinstitute im Vordergrund. Die politische Wirkung, die eine Zusammenarbeit erzielen würde, war durchaus einkalkuliert und ein Ziel der Kooperation:

«Eine solche in aller Interesse liegende Zusammenarbeit böte einmal mehr die Gelegenheit, dem Parlament und der Oeffentlichkeit gegenüber den Beweis zu erbringen, dass die Schweizer Banken bereit sind, ihren Teil an volkswirtschaftlicher Verantwortung zu tragen und ihre kooperative Kraft in den Dienst einer Sache von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung zu stellen.»<sup>116</sup>

Diese Zielsetzung ist im Kontext der an die Adresse der Banken formulierten Kritik an deren Umgang mit Geldern aus den Entwicklungsländern zu verstehen. Als Ergebnis des Treffens einigten sich die Teilnehmer auf die Aufteilung der Risiken bei Geschäften mit den betroffenen Ländern:

«Aus der Sicht der externen Anforderungen wie auch der Interessenlage und der innenpolitischen Gegebenheiten erscheinen an schweizerische Warenlieferungen gebundene, mit einer Garantie des Bundes versehene und nötigenfalls vom Bund verbilligte Kredite des privaten Bankensystems als insgesamt geeignete Form des Zusammenwirkens aller an künftigen Wirtschaftshilfeaktionen interessierten Kreise.»<sup>117</sup>

Die Risiken wurden auf die Finanzinstitute und auf die Exportindustrie verteilt. Während Erstere eine Risikobeteiligung bei den Zinssätzen eingingen, verpflichtete sich die Exportindustrie zu einem Kapitalrestrisiko von 20 Prozent bei ausfallenden Zahlungen durch den Käufer. Damit wollte die Schweiz verhindern, dass sowohl die Exportindustrie als auch die Banken durch die aufgetauchten Zahlungsprobleme der von der Schuldenkrise betroffenen Län-

<sup>115</sup> Interdepartementale Arbeitsgruppe «Wirtschaftshilfe», Bericht über die Ausgestaltung künftiger Beteiligungen der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 29. 6. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 7.

<sup>116</sup> Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Protokoll der Aussprache vom 4. Juni 1981 über die Modalitäten einer allfälligen Mitwirkung der Banken an künftigen Beteiligungen der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 9. 6. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 2.

<sup>117</sup> Interdepartementale Arbeitsgruppe «Wirtschaftshilfe», Bericht über die Ausgestaltung künftiger Beteiligungen der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 29. 6. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 9.

der benachteiligt würden. Zudem stellte der Bund einen Rahmenkredit in der Höhe von 500 Millionen Franken für Zinsverbilligungen und direkte Bundeskredite in Aussicht.<sup>118</sup> Mit diesen Massnahmen wollte man sowohl die Interessen der Schweizer Wirtschaft absichern als auch internationale Hilfsmassnahmen unterstützen.

Neben den Banken wurde auch der Vorort in die Überlegungen des Bundes zu möglichen wirtschaftlichen Hilfsleistungen für Schuldnerländer mit einbezogen. Er informierte im Sommer 1981 seine Mitglieder über die Besprechung der Banken mit dem Bund und schickte ihnen vertraulich das Protokoll der Sitzung sowie den Bericht der Arbeitsgruppe.<sup>119</sup> Obwohl einzelne Unternehmen gewisse Vorbehalte gegenüber staatlichen Massnahmen zur Stützung von Entwicklungsländern aussprachen, war der Vorort mit den getroffenen Massnahmen einverstanden und unterstützte das Vorgehen des Bundes.<sup>120</sup>

Die Schweiz reagierte auf das einseitige Zahlungsmoratorium Mexikos ähnlich wie andere Länder und die internationalen Organisationen in der ersten Phase der Krise. Vom Vorgehen Mexikos und der anderen Entwicklungsländern überrascht, fand auch in der Schweiz eine erste Phase der Konsolidierung statt, in der das Ausmass der Krise und die möglichen Massnahmen thematisiert wurden. In dieser Zeit setzte die Schweiz analog zu den anderen Gläubigerländern auf bilaterale Abkommen, um die Situation der Krisenländer zu verbessern. Im Glauben, dass es sich bei der wirtschaftlichen Notlage lediglich um eine kurzfristige Liquiditätskrise handelte, vereinbarte die Eidgenossenschaft mit zahlreichen Ländern Umschuldungs- und Konsolidierungsabkommen, um die Zeitspanne der gewährten Kredite zu verlängern. So schloss die Schweiz zwischen 1982 und 1985 insgesamt 19 verschiedene Konsolidierungsabkommen mit Schuldnerländern.<sup>121</sup> Im multilateralen Bereich nahm sie an diversen Umschuldungsabkommen im Rahmen des Pariser Clubs teil, jedoch ausschliesslich bei Schulden, die weniger als eine Million Franken betragen.<sup>122</sup>

#### 5.4.1 Die Haltung der Privatwirtschaft in der ersten Phase der Krise

Die Privatwirtschaft befasste sich in der ersten Phase ebenfalls mit den Hintergründen der Verschuldungskrise. Im Rahmen der «Schweizerische[n] Arbeitsgruppe «Internationale Verschuldungsprobleme»» beschäftigten sich prominente Exponenten der Wirtschaft mit dem Verschuldungsproblem und verfassten

<sup>118</sup> Ebd., 10 f.

<sup>119</sup> Schweizerischer Handels- und Industrieverein (SHIV), Beteiligung der Schweiz an internationalen Wirtschaftshilfeaktionen, 17. 6. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1.

<sup>120</sup> Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Wirtschaftshilfebeteiligung der Schweiz; Mitwirkung der Privatwirtschaft, 4. 11. 1981, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1.

<sup>121</sup> *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* (SJEP) 1982–1985.

<sup>122</sup> Ebd.

mögliche Lösungsansätze.<sup>123</sup> Darin formulierten sie sowohl grundlegende Überlegungen zu den Gründen der Krise als auch zu den Wirkungen der bisherigen Massnahmen:

«Was bisher an *kurzfristigen Rettungsaktionen* zur Bewältigung der dringlichsten Probleme der Schuldenkrise unternommen wurde, war notwendig, um drohende Zusammenbrüche mit unabsehbaren Folgen abzuwenden. [...] Andererseits bringt die Kurzfristigkeit der bisherigen Massnahmen, die zudem mit einem *starken Anpassungsdruck* auf die Entwicklungsländer verbunden sind, die Gefahr mit sich, dass die Schuldnerländer in eine *Dauerkrise* geraten, die Rückkehr zu einem angemessenen Wachstum verunmöglicht und schliesslich ein Kollaps des internationalen Finanzsystems eintreten könnte.»<sup>124</sup>

Diese Aussage verdeutlicht den Stimmungswandel zu Beginn der Krise. Nachdem die kurzfristigen Reaktionen wie Umschuldungen und der Zufluss von neuen Krediten auf die Zahlungsschwierigkeiten der Entwicklungsländer einen Staatsbankrott der wichtigsten Schuldner verhindern konnten, setzte sich langsam die Erkenntnis durch, dass die Probleme wesentlich tiefgründiger, von struktureller Natur und deshalb langwieriger waren als angenommen. Um sie zu lösen und ein kontinuierliches Wachstum zu ermöglichen, postulierte die Arbeitsgruppe die Forderung nach einer dauerhaften Kapitalzufuhr für die betroffenen Staaten, bestehend aus neuen Krediten und Risikokapital. Die erwähnten Exponenten der Privatwirtschaft rechneten mit einem weiterwachsenden Verschuldungsgrad der Entwicklungsländer und sprachen sich gegen die Rückzahlung von Schulden aus.<sup>125</sup> Vielmehr betrachteten sie die Aufnahme von neuem Kapital durch die Schuldnerländer als ein wichtiges Instrument zur Lösung der Krise:

«Wirtschaftliches Wachstum der Entwicklungsländer ohne übermässige Schuldenzunahme setzt voraus, dass diese Länder wieder vermehrt ausländisches *Risikokapital* zulassen. Dazu sind vertrauensbildende Massnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas sowie klare und dauerhafte Regeln, welche angemessene Entschädigungen für Risikokapital und Technologietransfer zulassen, notwendig.»<sup>126</sup>

In diesem Sinn verlangten die Verfasser hauptsächlich ökonomische Massnahmen zur Minderung der Schuldenkrise und lehnten staatliche Eingriffe, zum Beispiel die Streichung von Schulden, ausdrücklich ab: «Eine zwangsweise, globale

123 Schweizerische Arbeitsgruppe «Internationales Verschuldungsproblem», Die Internationale Verschuldung und ihre Ueberwindung, November 1983, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1. Die Liste der Mitglieder der Arbeitsgruppe umfasst die Spitzen der Schweizer Wirtschaft. So waren die fünf Grossbanken mit ihren Direktoren ebenso vertreten wie die grössten Schweizer Wirtschaftsunternehmen mit ihren Führungsspitzen (unter anderem BBC, Nestlé AG, Sandoz AG, Ciba-Geigy AG, Swissair).

124 Schweizerische Arbeitsgruppe «Internationales Verschuldungsproblem», Die Internationale Verschuldung und ihre Ueberwindung, November 1983, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 1 (Hervorhebungen durch die Verfasser).

125 Ebd., 2 f.

126 Ebd., 4 (Hervorhebung im Original).

Abschreibung von Banken- und Lieferantenkrediten an die Entwicklungsländer und ein damit verbundener *formeller Schuldenerlass* sind nicht zweckmässig.»<sup>127</sup> Die Arbeitsgruppe verfolgte damit – wie bei allen ihren vorgeschlagenen Massnahmen – den neoliberalen Ansatz, wonach der Markt sich selbst regulieren würde, wenn nur die Schuldner- und Gläubigerländer die entsprechenden Rahmenbedingungen zur Verfügung stellen würden.

#### 5.4.2 Kapitalrückzug und Absicherung der Banken

Die Banken befanden sich bei Ausbruch der Krise 1982 in einer denkbar schlechten Position. Bei einem Konkurs der Gläubigerländer wären sie mit den grössten Verlusten konfrontiert gewesen, und die grössten Geldgeber aufseiten der Banken hätten diese Verluste nicht tragen können. Durch die Vernetzung der internationalen Finanzinstitute hätte jedoch der Konkurs einzelner Banken indirekt auch das globale Finanzsystem stark beeinträchtigt. Zudem wären die Guthaben der Banken beim allfälligen Konkurs eines Landes deutlich schlechter behandelt worden als beispielsweise die Guthaben von Staaten, internationalen Organisationen oder Handelsschulden, und ein Grossteil davon hätte abgeschrieben werden müssen. Die Finanzinstitute hatten beim Ausbruch der Krise demzufolge ein grosses Interesse, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner zu garantieren.<sup>128</sup> Daher beteiligten sie sich in den ersten Jahren der Krise an den Nothilfeaktionen der internationalen Organisationen. Diese bestanden hauptsächlich aus Umschuldungen und der unfreiwilligen Kreditvergabe.<sup>129</sup>

Aufgrund ihrer schwachen Stellung waren besonders die stark involvierten Banken darauf erpicht, die internationale Zusammenarbeit zur Lösung der Schuldenkrise zu stärken und damit die Entwicklungsländer vor dem Konkurs zu bewahren und gleichzeitig die Zeit zu nutzen, um die eigene Position zu stärken.<sup>130</sup> Dies versuchten die Banken zu erreichen, indem sie ihre Aussenstände in den Entwicklungsländern verringerten, um damit die möglichen Abschreibungen so klein wie möglich zu halten. Gleichzeitig waren sie bestrebt, das Eigenkapital zu erhöhen, um so die Auswirkungen von möglichen Verlusten zu minimieren.<sup>131</sup>

Die Schweizer Banken verfolgten in den ersten Jahren der Krise beide Ansätze. Bereits zu Beginn der 1980er-Jahre begannen sie damit, Rückstellungen

<sup>127</sup> Ebd., 5 (Hervorhebung im Original).

<sup>128</sup> Kroll 1991, 43.

<sup>129</sup> Junge 1986, 145. Als unfreiwillige Kreditvergabe werden Kredite bezeichnet, die im Rahmen von Umschuldungsabkommen neu gewährt werden. Die Banken vereinbarten im Zeitraum von 1983 bis 1985 solche Umschuldungen im Wert von über 250 Milliarden US-Dollar (Junge 1986, 145).

<sup>130</sup> Kroll 1991, 44 f. Besonders die US-amerikanischen Banken verringerten ihre Risiken in der ersten Phase der Verschuldungskrise im grossen Umfang. Gegenüber den Ländern Lateinamerikas reduzierten sie rund ein Drittel ihrer Kredite im Verhältnis zum Eigenkapital von 117 auf 77 Prozent (Junge 1986, 149).

<sup>131</sup> Kroll 1991, 46 f.

für die Guthaben in den gefährdeten Ländern zu tätigen. Die Höhe dieser Rückstellungen wurde von der EBK erstmals 1983 vorgegeben. Allerdings stellten die Banken wesentlich grössere Beträge zurück, als die EBK vorgab.<sup>132</sup> Aus der Sicht der Banken war dies nötig, da sie intern spätestens ab 1984 mit Verlusten aus den gewährten Krediten rechneten.<sup>133</sup> Öffentlich sprachen sie in dieser Phase der Krise jedoch keinesfalls von Verlusten, sondern hoben ihre wirksamen Massnahmen zum Schutz ihrer Einlagen hervor:

«Unsere Bank hat aus Länderrisiken bisher noch keine Kapitalverluste erlitten, ist sich aber der bestehenden Risiken bewusst. [...] Dank unserer günstigen Refinanzierungssituation, das heisst dem laufenden Zufluss genügender und fälligkeitgerechter Passivgelder, trifft uns die durch Fristenverlängerung zwischenzeitliche Immobilisierung von Krediten in einzelnen Ländern weniger.»<sup>134</sup>

Obwohl die Banken intern zu diesem Zeitpunkt bereits davon ausgingen, dass die Abschreibung von gewissen Krediten unumgänglich war, sprachen sie dies in der Öffentlichkeit nicht aus, um das in sie gesetzte Vertrauen nicht zu untergraben. Zudem wollten die Finanzinstitute ihre Verhandlungsposition nicht schwächen, indem sie öffentlich mit Verlusten rechneten, die bereits durch Rückstellungen gesichert waren, wodurch die Stellung der Schuldner in den Verhandlungen über Umschuldungen und neue Kredite gestärkt würde.<sup>135</sup> Neben der Erhöhung der Rückstellungen und des Eigenkapitals versuchten die Schweizer Banken zudem, die eigenen Guthaben in den Entwicklungsländern zu reduzieren. Seit Beginn der 1980er-Jahre sanken diese Guthaben kontinuierlich. Diese Tendenz wurde nach 1982 noch weiter verstärkt, sodass sich die direkten Guthaben der Schweizer Banken in den betroffenen Ländern stark verkleinerten.

Aus Sicht der Banken gestaltete sich die erste Phase der Schuldenkrise grundsätzlich erfolgreich.<sup>136</sup> So konnten die Aussenstände bei den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern deutlich reduziert werden, und ein Kollaps des internationalen Finanzsystems wurde verhindert. Zudem erlaubte die Zusammenarbeit im Rahmen des Pariser Clubs und unter Mithilfe der internationalen Organisationen den Aufbau einer einheitlichen Front gegen die Schuldenkrise. Dementsprechend wurden die Interessen der Geldinstitute auch von internationaler Seite unterstützt.<sup>137</sup> Mit diesen Massnahmen gelang es den Banken, ihre Situation in den von der Krise betroffenen Staaten deutlich zu verbessern. Aufgrund der offenen Kredite und der somit weiterhin bestehenden Interessen der Finanz-

<sup>132</sup> Ebd., 93 f.

<sup>133</sup> Ebd., 90.

<sup>134</sup> Schweizerischer Bankverein (SBV), Die internationale Verschuldung als Herausforderung an das Bankensystem. Ansprache von Hans Strasser, Präsident des Verwaltungsrates, an der Generalversammlung der Aktionäre des Schweizerischen Bankvereins, 29. 3. 1983, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 19.

<sup>135</sup> Kroll 1991, 90–92.

<sup>136</sup> Junge 1986, 153.

<sup>137</sup> Ebd.

institute in den Ländern des globalen Südens sollten diese auch in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle im Kampf gegen die Schuldenkrise übernehmen.

### 5.4.3 Die Politik und ihre Beurteilung der Krise

Die Bundesbehörden beschäftigten sich zu Beginn der Krise hauptsächlich damit, diese zu analysieren und ihre Gründe zu eruieren. In diesem Zusammenhang verfasste das BAWI einen internen Bericht über die Hintergründe der Krise und die wirtschaftlichen Verflechtungen der Schweiz mit den betroffenen Ländern.<sup>138</sup>

Auf politischer Ebene beschäftigte sich der Bundesrat ab 1982 mit der Verschuldungskrise und deren Auswirkungen auf die Schweiz. Aufgrund eines Postulats aus dem Nationalrat verfasste er den «Bericht über die Risiken der internationalen Verschuldung», der 1984 publiziert wurde.<sup>139</sup> Er lieferte eine Übersicht über die Ursachen und Hintergründe der Verschuldungskrise und die bisher getroffenen Massnahmen. Dabei vertrat der Bundesrat die damals vorherrschende Meinung, dass die Krise lediglich eine Frage der momentanen Liquidität darstelle; folglich beurteilte er diese als vorübergehende Erscheinung: «Die Aussichten, dass die internationale Verschuldungskrise bewältigt werden kann, sind nach Auffassung des Bundesrates als gut zu beurteilen. Es handelt sich nicht um eine Systemkrise, sondern um eine temporäre Ueberforderung des Systems.»<sup>140</sup> Der Bundesrat verortete daher auch die Ursachen der Krise hauptsächlich in konjunkturellen Faktoren und vertrat die Meinung, dass sich die Lage bei einer Verbesserung der globalen Wirtschaftslage automatisch verbessern würde:

«Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der sprunghafte Anstieg der Aussenschuld der Entwicklungsländer in den stark erhöhten Leistungsbilanzdefiziten und den Mittelabflüssen ins Ausland begründet liegt. Die Erhöhung des Erdölpreises, die rezessionsbedingten Erschwernisse auf den Exportmärkten, sinkende Rohstoffpreise und die steigenden Zinssätze haben durch ihr gleichzeitiges Auftreten die Verschuldungskrise ausgelöst. Während der erstgenannte Faktor permanent wirken dürfte, sind die anderen Probleme mehr zyklischer Art, die bei einer Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelöst werden können.»<sup>141</sup>

Faktoren wie Misswirtschaft in Ländern des globalen Südens und die risikohafte Kreditvergabe der Banken wurden im Bericht nicht erwähnt. In Bezug auf die Risiken für die Schweiz und ihre Wirtschaft beurteilte die Landesregierung die Lage als durchaus angespannt, jedoch nicht als besonders dramatisch. So verwies

<sup>138</sup> Dienst für Wirtschafts- und Währungsfragen, Strukturelle und wirtschaftspolitische Probleme von stark verschuldeten Entwicklungsländern und deren Anpassungsspielraum (Stichworte), 9. 6. 1983, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.1., 1–6.

<sup>139</sup> Bundesrat 1984, 846.

<sup>140</sup> Ebd.

<sup>141</sup> Ebd., 859.

sie auf die geringen Aussenstände der Schweizer Banken in den Entwicklungsländern und vertrat in Bezug auf die Risiken der Interbankengeschäfte die – zutreffende – Meinung, dass die Notenbanken der Industrieländer eine Insolvenz der beteiligten Banken verhindern würden.<sup>142</sup>

Neben den privaten Geschäftsbeziehungen, die im Zentrum des bundesrätlichen Interesses standen, lag ein besonderer Fokus des Berichtes auf den öffentlichen Auslandsengagements der Schweiz. Insbesondere bei der Exportrisikogarantie (ERG) stellte der Bund eine starke Zunahme der Entschädigungen und Kursverluste fest, was zu einer negativen Bilanz der ERG führte und Zuschüsse durch den Bund nötig machte. Letzterer betrachtete die Übernahme der Transferschäden aus der Exportrisikogarantie jedoch nicht als verlorenes Kapital, sondern ging davon aus, dass die offenen Beträge durch die Schuldner zu einem späteren Zeitpunkt beglichen werden würden.<sup>143</sup>

In einem abschliessenden Fazit bekräftigte der Bundesrat seine positive Grundhaltung in Bezug auf den Ausgang der Krise und war überzeugt, dass «[die] Aussichten, dass die internationale Schuldenkrise bewältigt werden kann, [...] nach Auffassung des Bundesrates als gut zu beurteilen [sind].»<sup>144</sup> Diese optimistische Sicht wurde jedoch in der zweiten Phase der Krise stark strapaziert.

#### **5.4.4 Der Baker-Plan und die verstärkte Zusammenarbeit von Wirtschaft und Politik**

Im Herbst 1985 herrschte in der internationalen Krisendiplomatie grösstenteils eine wachsende Ernüchterung in Bezug auf die Schuldenkrise. Obwohl die kurzfristigen Massnahmen nach dem Ausbruch der Krise eine Zahlungsunfähigkeit der Schuldner und damit auch der exponierten Banken verhindert hatten, sorgten die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft nicht für das erhoffte und nötige Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern. Somit stagnierte auch die Kreditwürdigkeit der betroffenen Länder auf einem tiefen Niveau, sodass «die Wiederaufnahme der freiwilligen Kreditvergabe ausblieb».<sup>145</sup> Zudem machte sich in den Schuldnerländern eine zunehmende «adjustment fatigue» bemerkbar, wie hochrangige amerikanische Bankenvertreter in einem Gespräch mit dem Schweizer Konsul in New York anmerkten.<sup>146</sup> Die Entwicklungsländer lehnten

<sup>142</sup> Ebd., 867.

<sup>143</sup> Ebd., 873. Der Bund übernahm gemäss ERG die Forderungen der privaten Unternehmen gegenüber dem Schuldner.

<sup>144</sup> Bundesrat 1984, 881.

<sup>145</sup> Junge 1986, 153.

<sup>146</sup> Schweizer Konsulat New York, Verschuldungskrise Lateinamerika: Gespräche mit Hans A. Anger-Mueller, Vice Chairman Citibank, und John R. Torell, Executive Vice Chairman Manufacturers Hanover, 7. 10. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 1. Das Gespräch fand in New York kurz vor der Veröffentlichung des Baker-Plans statt. Die beteiligten Spitzenvertreter der US-Banken repräsentierten mit der Citibank und der Manufacturers Hanover zwei der am stärksten von der Schuldenkrise betroffene Banken. Das Gespräch diente der Schweiz dazu, die Position der amerikanischen Banken gegenüber dem Baker-Plan abzuklären.

das Spardiktat des Internationalen Währungsfonds und die damit verbundenen Auflagen immer häufiger ab. Aufgrund der Dauer der Krise setzte sich 1985 auch in der Schweiz die Erkenntnis durch, dass die Problematik der Verschuldung der Länder des globalen Südens – anders als im Bericht des Bundesrates 1984 geschildert – kein temporäres Phänomen darstellte, sondern aufgrund von strukturellen Problemen in den betroffenen Ländern entstanden war und auch nachhaltige Lösungen verlangte.

Im Strategiepapier «Internationale Schuldenkrise – Eine Zwischenbilanz» legte das BAWI folgerichtig die Position der Schweiz dar und sprach nun von «langfristige[n] Strukturanpassungen der Schuldnerländer» als Voraussetzung für die Lösung der Krise.<sup>147</sup> Tatsächlich hatte sich die Situation 1985 entgegen den Erwartungen nicht verbessert. Durch den Abfluss von Kapital aus den Entwicklungsländern und die gleichzeitige Abnahme von neuen Mitteln kam es in den betroffenen Ländern zu einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzen und damit zu einer weiteren wirtschaftlichen Negativentwicklung. In diesem Spannungsfeld sah die Schweiz lediglich eine langfristige Strategie als mögliche Lösung der Schuldenkrise: Sie favorisierte zunehmend einen multilateralen Ansatz unter der Leitung von IWF und Weltbank und unter Mitwirkung aller beteiligten Akteure zur Lösung des Verschuldungsproblems. Den Einbezug der Banken in allfällige Lösungsansätze betrachtete die Schweiz als Voraussetzung für deren Erfolg, denn nur in der Gewährung neuer Kredite und in der Neuvergabe von spontanen Krediten für die Entwicklungsländer liege die Chance, die Krise zu überwinden.<sup>148</sup>

Mit der Initiierung der Baker-Initiative durch die amerikanische Regierung fand in zweifacher Hinsicht ein Paradigmenwechsel statt. Zum einen lösten sich die USA von ihrer bisherigen passiven Haltung in Bezug auf die Schuldenkrise und übernahmen mit dem Baker-Plan die Initiative, um zu einer Lösung zu gelangen.<sup>149</sup> Gleichzeitig wurde das Problem jedoch vor allem in Bezug auf den Finanzsektor internationalisiert, und die europäischen Banken wurden vermehrt in die Pflicht genommen, sich aktiv an der Lösung der Schuldenkrise zu beteiligen.<sup>150</sup> Aus diesem Grund waren die Schweizer Finanzinstitute sowohl national als auch auf europäischer Ebene dabei, eine Stellungnahme zum Baker-Plan zu verfassen. Auf europäischer Ebene fand im Dezember 1985 auf Einladung des SBV ein Treffen der führenden europäischen Banken in Zürich statt.<sup>151</sup> Im An-

147 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Internationale Schuldenkrise – Eine Zwischenbilanz, Lageanalyse, 4. 11. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2.

148 Ebd., 4 f.

149 Schweizer Konsulat New York, Verschuldungskrise Lateinamerika: Gespräche mit Hans A. Anger-Mueller, Vice Chairman Citibank, und John R. Torell, Executive Vice Chairman Manufacturers Hanover, 7. 10. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 2.

150 Der Delegierte für Handelsverträge, Brief an den Schweizer Botschafter in Washington D. C., 22. 1. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 2.

151 Schweizerischer Bankverein (SBV), Telex an den IWF und die Weltbank, 3. 12. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.5., 2 f. Am Treffen beteiligten sich die führenden Banken aus Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und die Grossbanken der Schweiz.

schluss informierte der SBV den IWF und die Weltbank über die grundsätzlich positive Haltung der europäischen Banken zur Baker-Initiative:

«The Bankers welcome Mr. Baker's initiative as a positive and constructive approach and confirm their willingness to consider a contribution on a case-by-case basis, provided that all other parties, debtor governments, creditor governments, international institutions and other commercial banks do the same.»<sup>152</sup>

Im Januar 1986 wandte sich der Generaldirektor des SBV, Franz Lütolf, im Namen der europäischen Banken noch einmal an die Weltbank und an den IWF und wiederholte die grundsätzliche Zustimmung der Finanzinstitute zum Baker-Plan. Zudem bekräftigte Lütolf die Forderung der europäischen Banken, dass die in der Baker-Initiative geforderten Anpassungsprogramme in den betroffenen Ländern von der Weltbank und vom IWF durchgeführt und überwacht werden müssten:

«The debtor countries must implement policies and measures designed to restore their creditworthiness, prevent capital flight and encourage direct investment by foreigners. [...] Also, the surveillance of debtor countries' economic programs and especially their use of funds must be convincingly assured.»<sup>153</sup>

Obwohl die europäischen Banken den Baker-Plan in diesem Statement grundsätzlich positiv beurteilten, bemerkten sie doch einige fehlende Kriterien, die sie mit Blick auf die Durchsetzung als absolut notwendig erachteten. Sie legten diese in ihrer ersten Stellungnahme zum Baker-Plan ausführlich dar. Obwohl der Plan einen multilateralen Ansatz verfolgte, richtete er sich vor allem an die Entwicklungsländer, die internationalen Organisationen und die Banken. Für die Schweizer Banken war es jedoch von grosser Bedeutung, dass die industrialisierten Länder ebenfalls in den Vollzug des Plans mit einbezogen wurden und ihren Teil zur Lösung der Krise beitragen sollten:

«A firm commitment by these governments [die Regierungen der Industrieländer] to appropriate policies regarding growth, trade and interest rate levels is at least as essential for the success of the initiative as a commitment by banks and multilateral institutions to new lending.»<sup>154</sup>

Dabei hatten die Banken vor allem die Risikoverteilung bei neuen Krediten im Blick. Durch den Einbezug der Industrieländer wollten sie erreichen, dass die im

152 Schweizerischer Bankverein (SBV), Telex an den IWF und die Weltbank, 3. 12. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.5., 2. Neben den europäischen Banken versicherten auch die Banken Japans, Kanadas und der USA ihre grundsätzliche Unterstützung für die Baker-Initiative. Ähnlich wie die Schweizer Finanzinstitute stellten sie jedoch Bedingungen für die Mitwirkung der Banken, die sich hauptsächlich auf den Einbezug aller Parteien und das fallweise Vorgehen bei Schuldenkonsolidierungen bezogen (International Monetary Fund, IMF, Debt Strategy – Statement by Japanese Commercial Banks, 24. 12. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.5.; International Monetary Fund, IMF, Debt Strategy – Statement by Canadian Commercial Banks, 24. 12. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.5.; International Monetary Fund, IMF, Debt Strategy – Statement by U. S. Commercial Banks, 23. 12. 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.5.).

153 Schweizerischer Bankverein (SBV): Brief von Franz J. Lütolf an den IWF und die Weltbank, 28. 1. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.5., 1.

154 Schweizerischer Bankverein (SBV), The Baker Initiative, A Swiss bank's reaction, Dezember 1985, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.7., 6.

Rahmen der Baker-Initiative verlangten Neugeldkredite von den Banken durch ausreichende staatliche Sicherheiten gedeckt wurden. Besonders die staatlichen Vorschriften bezüglich der Rückstellungen für Kredite, die in Entwicklungsländer vergeben wurden, hatten sich vor allem in den USA (jedoch auch in der Schweiz) deutlich verschärft.

«Bank regulators have to deal with the commercial banks' obvious conflict between the need for adequate provisions for the risks involved and the demanded new lending. Reserve requirements and provisions should differentiate between different types of lending with different risks, on condition that the overall level of provisions is adequate.»<sup>155</sup>

Die Forderung nach der Anpassung von staatlichen Regularien für die Kreditvergabe der Banken spiegelte sich auch in den Ausführungen des SBV zur Rolle der Finanzinstitute im Rahmen des Baker-Plans wider. In den Krisenjahren waren die Banken politisch stark unter Druck geraten. Sie hatten viele offene Kredite in den Schuldnerländern und wurden zu einigen Konzessionen gezwungen. Ihre verbesserte Verhandlungsposition ermöglichte es ihnen 1985, Forderungen nach einer bankenorientierten Vergabe von neuen Krediten zu stellen:

«It is crucial to realize that the commercial banks live in a free-market environment and will suffer if they are forced to deviate in their activities from what the markets – and the banks themselves – consider sound operating principles. The forced lending of recent years was incompatible with the banks' positions in the markets in which they raise their funds. This may have been unavoidable as an emergency measure. But in the longer run, it is essential that the banks can at least decide for themselves *again* how and where to make their necessary contributions without violating their responsibility to their shareholders, depositors and traditional customers.»<sup>156</sup>

Diese Haltung wurde auch von den europäischen Banken vertreten. Nachdem sich diese im Januar 1986 wiederum in Zürich beraten hatten, hoben auch sie die Verantwortung hervor, die die Industrieländer im Rahmen der Baker-Initiative zu übernehmen hätten:

«The governments of the creditor countries must create a trading environment favorable to the debtor nations, backed up by the necessary financial arrangements. Fiscal and regulatory measures conducive to bank lending to countries cooperating in the context of the Baker Initiative are equally necessary. Finance packages must be designed to reduce mere balance-of-payments financing and provide banks with a wider choice of alternatives for their contributions, consistent with the objectives of debtor countries' economic and financial programs as agreed with the IMF or the World Bank.»<sup>157</sup>

---

155 Ebd., 7.

156 Ebd., 8 f.

157 Schweizerischer Bankverein (SBV), Brief von Franz J. Lütolf, Generaldirektor SBV, an den IWF und die Weltbank, 28. 1. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.5., 2.

Diese Aussagen verdeutlichen, dass die Banken wohl mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative einverstanden waren, jedoch bei der Umsetzung des Baker-Plans in der Praxis ihre eigenen Interessen einbringen wollten. Mit diesem Anliegen wurden die Schweizer Finanzinstitute auch von der Regierung unterstützt, nachdem vonseiten der USA Kritik an der Haltung der hiesigen Banken und an der Regierung geübt worden war. So beanstandete ein Mitarbeiter des US-Finanzministeriums gegenüber dem Schweizer Botschafter in Washington D. C. die «lukewarm and reluctant reaction of Swiss authorities and banks to the Baker Plan».<sup>158</sup>

Die Schweiz wehrte sich vehement gegen diese Anschuldigung. Obwohl sie grundsätzlich ihre positive Haltung gegenüber dem Baker-Plan unterstrich, war sie nicht bereit, die Initiative kritiklos umzusetzen. Ähnlich wie die Banken vertortete sie noch erhebliche Mängel und Unklarheiten im Initiativtext. In einem Papier des BAWI hiess es: «Ganz allgemein kann nicht erwartet werden, dass man für eine konkretisierungsbedürftige Initiative einen bedingungslosen Blankoscheck unterschreibt.»<sup>159</sup> Die Kritik der amerikanischen Regierung wurde von der Schweiz entsprechend zurückgewiesen. Auch was mögliche Garantieübernahmen des Bundes betraf, die die Banken forderten, zeigte sich die Schweiz in einer ersten Reaktion deutlich kritisch:

«Von der Schweizer Regierung darf nicht erwartet werden, dass sie als Sprachrohr der Banken eintritt. Die Grundhaltung der Regierung ist zwar positiv, [...] aber ein «arm twisting» irgendwelcher Art kommt nicht in Frage, um nicht in ein «moralisches Obligo» gegenüber den Banken hineinzulaufen (Garantieübernahmen stehen ohnehin nicht zur Diskussion).»<sup>160</sup>

Gleichzeitig hob das BAWI die grundsätzlich positive Haltung der Schweiz hervor und verwies auf die von den hiesigen Finanzinstituten initiierte Stellungnahme der europäischen Banken, welche als Beweis für den «leadership» der Schweizer Finanzinstitute dargestellt wurde.<sup>161</sup>

Ergänzend zu den ersten Einschätzungen der Regierung verfasste das BAWI ein Positionspapier zur Baker-Initiative, in dem es die Grundzüge der eidgenössischen Sichtweise darlegte. Dabei formulierte es nicht nur die Position gegenüber der Baker-Initiative, sondern bezog sich in seinen Ausführungen auch auf die allgemeinen Probleme und die Lösungsansätze für die Schuldenkrise. Von besonderer Bedeutung war – übereinstimmend mit der Grundlage der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik – das Anstreben einer liberalen Wirtschaftsordnung in den Entwicklungsländern. Bewirkt werden sollte dies durch Strukturanpassungen, um die «Entschlackung verkrusteter Strukturen und somit höhere gesamt-

158 Der Delegierte für Handelsverträge, Brief an den Schweizer Botschafter in Washington D. C., 22. 1. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 1.

159 Ebd.

160 Ebd., 1 f.

161 Ebd., 2.

wirtschaftliche Effizienz» zu fördern.<sup>162</sup> In diesem Zusammenhang erachtete die Schweiz auch die staatlichen Kredite für Entwicklungsländer lediglich als Ergänzung zu der weiterhin als zentral gewerteten Kreditvergabe durch kommerzielle Bankinstitute.<sup>163</sup> Die Schweiz war jedoch nicht nur darum bemüht, ihre Stellung in der internationalen Gesellschaft zu definieren und ihre Haltung gegenüber der Baker-Initiative zu finden. Auch im nationalen Kontext wurde die Initiative ausführlich thematisiert. In diesem Zusammenhang fanden 1986 mehrere Treffen der Banken mit dem BAWI statt, um eine gemeinsame Haltung gegenüber dem Baker-Plan zu erörtern.

#### **5.4.5 Die Zusammenarbeit von Banken und Bund im Rahmen des Baker-Plans**

Die Zusammenarbeit der Schweizer Banken mit dem Bund gestaltete sich in dieser hektischen Phase der Schuldenkrise vielfältig und intensiv. So wurde das BAWI sehr zeitnah über die Kommunikation der Banken mit dem IWF und der Weltbank informiert und erhielt Kopien der verfassten Schreiben. Von der engen Zusammenarbeit in dieser Zeit zeugt auch die Teilnahme von Cornelio Sommaruga, dem Direktor des BAWI, an der von der Nestlé AG organisierten Rive-Reine-Tagung, auf der 1986 die Thematik der internationalen Verschuldung diskutiert wurde.<sup>164</sup> Die Teilnahme des Bundes an der Rive-Reine-Tagung ermöglichte einen intensiven Austausch. Gleichzeitig erhielten die Wirtschaft und die Finanzinstitute Zugang zum BAWI-Positionspapier über die Baker-Initiative.

Auf offizieller Ebene kam es im Winter 1986 zu einem Treffen zwischen Bundesrat Kurt Furgler, dem Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), und Vertretern der drei Grossbanken SBV, SBG und SKA. Dabei stand vor allem die Festlegung der jeweiligen Position in Bezug auf die Baker-Initiative im Vordergrund; besprochen wurde ferner das gemeinsame Vorgehen in dieser Sache. Der Bundesrat und die Banken definierten dabei zwei unterschiedliche Operationsfelder. Erstens sollte in den ärmsten Entwicklun-

<sup>162</sup> Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), BAWI-Positionspapier zur Baker-Initiative, 27. 3. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.6., 6.

<sup>163</sup> Ebd., 7.

<sup>164</sup> Jolles, P. R., Bericht zu den Referaten und Diskussionen über «Internationales Verschuldungsproblem: Stand Mitte Achtzigerjahre und Lösungsperspektiven bis Ende des Jahrhunderts», 13. 3. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.3., 1. Paul Jolles arbeitete jahrelang für den Staat und war unter anderem als Direktor des BAWI tätig. Nach seinem Ausscheiden aus dem Staatsdienst wurde er Verwaltungsratspräsident von Nestlé. Jolles informierte Sommaruga im Anschluss an die Konferenz in einem detaillierten Bericht über die Inhalte der Diskussionen und Referate. Die Rive-Reine-Tagung wird jährlich von der Nestlé AG organisiert und durchgeführt. Dabei diskutieren die Spitzen aus Politik und Wirtschaft sie betreffende aktuelle Themen. Die Tagung war in der Öffentlichkeit lange nicht bekannt, weshalb der Hauch des Mysteriösen sie umgab. Erst 2007 berichteten die Medien über die Veranstaltung, und 2010 machte eine Reportage der Sendung «10 vor 10» des Schweizer Fernsehens die Zusammenkunft in einer breiten Öffentlichkeit bekannt (Seibt 2011).

dern gemäss der Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit eine Verstärkung der öffentlichen Entwicklungshilfe stattfinden und zweitens in den übrigen Schuldnerländern der Ab- und Zufluss reguliert werden. Die Thematisierung dieser Operationsfelder verfolgte das Ziel, die Koordination zwischen den Banken und den Gläubigerregierungen zu verstärken.<sup>165</sup>

In Bezug auf die Baker-Initiative herrschte übereinstimmend die Meinung, dass die Initiative einen ersten Schritt in die richtige Richtung darstelle, jedoch noch zu viele Unklarheiten in Bezug auf das erwartete Engagement der verschiedenen Parteien vorhanden seien. Zudem stellten die Finanzinstitute spezifische Forderungen bezüglich ihrer Partizipation am Baker-Plan. Gemeinsam mit dem Bundesrat wurde eine konkrete Stossrichtung formuliert, die sowohl im Interesse der Banken als auch der Schweizer Regierung lag. Vorgesehen waren vor allem das Case-by-Case-Vorgehen, Umschuldungen im Rahmen des Pariser Clubs, der Exportrisikogarantie und der MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency – Teil der Weltbankgruppe) sowie die Liberalisierung des Welthandels.<sup>166</sup>

Die gemeinsame Haltung der Schweizer Banken und der Regierung vertrat das BAWI auch auf internationaler Ebene. So verteidigte Staatssekretär Sommaruga das Engagement der Banken beispielsweise in einem Vortrag, den er vor dem Development Committee der Weltbank und des IWF hielt:

«The commercial banks have accepted the concept of adjustment with growth and the need to maintain and even increase their exposure. This is not a small commitment when one considers the risks of the existing exposure. To expect from the banks a firmer and more specific commitment to a global figure at this point is unrealistic.»<sup>167</sup>

Zudem sprach sich Sommaruga im Namen der Schweiz für weitere Massnahmen im Kampf gegen die Verschuldung aus. Diese deckten sich mit der in der Sitzung vom 17. Februar mit den Banken formulierten, gemeinsamen Stossrichtung.<sup>168</sup>

In der Zusammenarbeit zwischen den Finanzinstituten und der Regierung gab es jedoch nicht nur Übereinstimmungen und gemeinsame Absprachen, sondern auch Konflikte in Bezug auf die Auslegung der Lastenverteilung. Besonders die Banken forderten vehement, dass sich die Schweiz und die übrigen Industrieländer im Rahmen der Baker-Initiative stärker engagieren müssten:

«In den 3½ Jahren seit dem Ausbruch der Verschuldungskrise lag die Hauptlast bei den Schuldnerländern, dem Internationalen Währungsfonds und den Banken. Die Baker-Initiative stipuliert zwar eine gleiche Lastenverteilung, aber von

165 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Aussprache über die Verschuldungsthematik, mit Spitzenvertretern der Schweizer Grossbanken, 17. 2. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 1.

166 Ebd., 3 f.

167 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Statement of the Observer of Switzerland (State Secretary C. Sommaruga) on the debt problem, Development Committee Meeting der Weltbank, 2. 4. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.6., 3.

168 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Statement of the Observer of Switzerland (State Secretary C. Sommaruga) on the debt problem, Development Committee Meeting der Weltbank, 2. 4. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.6., 3–5.

den Regierungen der Gläubigerländer wird erneut kein wesentlicher Beitrag gefordert.»<sup>169</sup>

Mit diesen Worten wandte sich die SBVg im Namen der drei Grossbanken an die Regierung. Im Arbeitspapier «Beiträge der Regierungen der Industrieländer zur Entschärfung des Verschuldungsproblems» formulierten die Bankiers die Forderungen der Banken und verlangten vor allem in den Bereichen Risikoteilung und gesetzliche Rahmenbedingungen von den Industrieländern nachhaltige Reformen. In Bezug auf die Schweiz regten die Banken vor allem eine Optimierung der ERG für ihre Geschäftstätigkeit in den Entwicklungsländern an.<sup>170</sup>

Allerdings zeigte sich der Bundesrat einigermaßen reserviert gegenüber diesen Begehrligkeiten. So verwies Bundesrat Furgler in seiner Antwort auf das Arbeitspapier der Banken und vor allem auf die für die Exportrisikogarantie nötigen Zuschüsse des Bundes aufgrund der steigenden Versicherungsfälle. Der Bundesrat sprach sich jedoch, analog zu den Banken, dafür aus, dass es die Aufgabe der Gläubigerländer sei, die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Lösung der Verschuldungskrise bereitzustellen. Zudem regte er eine verstärkte Kommunikation unter den Partnern an, um zu vermeiden, «dass Schuldnerländer die verschiedenen unabhängigen Finanzgeber gegeneinander ausspielen».<sup>171</sup>

Im Sommer 1986 hatte sich die Situation in den Entwicklungsländern noch nicht gebessert und es wurden erste Stimmen laut, die den Baker-Plan kritisieren. Um das weitere Vorgehen miteinander abzusprechen, trafen sich die Spitzen der Schweizer Grossbanken im August 1986 nochmals zu einer Sitzung mit Bundesrat Furgler.

Die Baker-Initiative verfolgte einen exportorientierten Ansatz, um die Schuldenprobleme zu lösen. Die Industrieländer hielten jedoch weiterhin an ihren protektionistischen Massnahmen fest, vor allem im Agrarsektor, und verunmöglichten damit einen Exportzuwachs in den Entwicklungsländern. Zudem hielt sich die Investitionstätigkeit in den Ländern des globalen Südens nach wie vor in Grenzen, während die Zinslasten gleichzeitig auf einem hohen Niveau stagnierten und die privaten Ressourcenzuflüsse in die Entwicklungsländer weiterhin rückläufig waren.<sup>172</sup>

Neben der allgemeinen Lage war die Situation Mexikos ein drängendes Thema bei der Aussprache der Schweizer Banken mit dem Bundesrat. Wie bereits im ersten Treffen im Winter 1986 besprochen, musste für Mexiko ein neues Notstandspaket geschnürt werden, an dem sich sowohl die SNB als auch die Schweizer Banken – auf Druck der USA – beteiligten. Es zeigte sich, dass die

169 Schweizerischer Bankverein (SBV), Brief von Franz Lütolf, Generaldirektor SBV, an Bundesrat Kurt Furgler, Vorsteher des EVD, 25. 3. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.7., 1.

170 Ebd., 4 f.

171 Bundesrat Furgler, Brief an Franz Lütolf, Generaldirektor SBV, 23. 5. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.7., 3 f.

172 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Aussprache über die Verschuldungsproblematik, mit Spitzenvertretern der Schweizer Grossbanken, Probleme der internationalen Verschuldung – Lageanalyse, 12. 8. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 1–3.

nötigen Summen für Mexiko deutlich höher waren als in der Baker-Initiative veranschlagt. So rechneten alleine die Finanzinstitute mit Aufwendungen von 6 Milliarden US-Dollar, was mehr als ein Viertel der von Baker veranschlagten Mittel für alle Baker-15-Länder war.<sup>173</sup> Vor allem der SBV hatte sich in den Verhandlungen bezüglich des Notstandspakets für Mexiko dafür eingesetzt, dass bestehende Schulden und ausstehende Zinsen als Beitrag zum Notstandspaket eingesetzt werden könnten. Dieser Vorschlag wurde jedoch vor allem von den amerikanischen Banken abgelehnt und musste schlussendlich verworfen werden.<sup>174</sup>

Abgesehen vom konkreten Beispiel Mexiko brachte das Treffen keine neuen Erkenntnisse. Es wurde lediglich festgehalten, dass sowohl die Finanzinstitute als auch die Regierung an den Ansätzen zur Lösung der Schuldenkrise, die im Februar 1986 definiert wurden, festhielten. Dem Protokoll ist jedoch zu entnehmen, dass sich die positive Einstellung gegenüber der Baker-Initiative deutlich ins Negative gekehrt hatte und dass die anhaltend schlechte Lage der Entwicklungsländer die weiteren Massnahmen erschwerte.

## 5.5 Das (Schweizer) Ende der Krise

Im Dezember 1985 veröffentlichte die «Basler Zeitung» ein Interview mit dem Chefökonom der SKA, Hans J. Mast, zur Baker-Initiative. Mast liess sich mit folgenden Worten zitieren: «Ich glaube, dass das Schuldenproblem auf dem Weg zu seiner Lösung ist. Es ist für mich nicht mehr das dringendste weltwirtschaftliche Problem. Ich bin überzeugt, dass an der Schuldenfrage die Weltwirtschaft nicht zugrunde gehen wird.»<sup>175</sup> Ähnlich positiv äusserte sich auch der Generaldirektor des SBV, Franz Lütolf, in einem Gastbeitrag in der «Neuen Zürcher Zeitung»:

«Die Bilanz nach den vier Jahren seit 1982 ist beeindruckend. Insgesamt wurden die Bankschulden von gegen 40 Ländern restrukturiert; für Kredite im Betrag von 145 Mia. \$ wurden die Fälligkeiten erstreckt, und die westlichen Banken stellten insgesamt 27 Mia. \$ an Neugeld zur Verfügung. [...] Haben sich diese enormen Anstrengungen gelohnt? Sicher ein Positivum ist die Solidarität, die sich für Mexiko bei allen Beteiligten auf der Gläubigerseite manifestierte und seither für andere Länder fraglos spielte. Zudem kann man sich unschwer vorstellen, welche Folgen hätten eintreten müssen, wenn diese Hilfsaktionen nicht zustande gekommen wären. Statt dessen [sic] blieb das internationale Finanz-

173 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Aussprache über die Verschuldungsproblematik, mit Spitzenvertretern der Schweizer Grossbanken, Probleme der internationalen Verschuldung – Mexiko, 14. 8. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 2 f.

174 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Protokollnotiz, Aussprache über die Verschuldungsproblematik, mit Spitzenvertretern der Schweizer Grossbanken, 22. 8. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.2., 2.

175 Mast 1985, 8 f.

gefüge intakt und leistungsfähig. [...] Insgesamt sind also zahlreiche und gewichtige positive Resultate der internationalen Hilfsaktionen zu vermerken.»<sup>176</sup>

Tatsächlich schien sich die Situation ab Herbst 1985 aus Sicht der Banken zu verbessern, und die Lage wurde zusehends positiver beurteilt. In diesem Sinne forderte beispielsweise die SBG die Regierung im Januar 1987 dazu auf, die ERG-Beschränkungen für Mexiko wieder zu lockern und damit das Exportgeschäft für die Schweizer Wirtschaft in Mexiko wieder attraktiver zu gestalten.<sup>177</sup> Obwohl sich die hiesigen Finanzinstitute im Rahmen der Baker-Verhandlungen in der Beurteilung der Krise deutlich konservativer gezeigt hatten, drängten sie nun in der Öffentlichkeit und auch gegenüber dem Bund auf eine Lockerung der existierenden Schutzmechanismen, die im Verlauf der Krise aufgebaut worden waren. Dies lässt sich einerseits damit erklären, dass die Banken in der Öffentlichkeit seit dem Ausbruch der Krise darum bemüht waren, keine Anzeichen von Panik zu zeigen. Andererseits wollten sie dadurch ihre Verhandlungsposition gegenüber den Schuldnern nicht gefährden und gleichzeitig gegenüber der Öffentlichkeit signalisieren, dass sie weiterhin eine sichere Anlagemöglichkeit boten.<sup>178</sup>

Die Haltung der Schweizer Finanzinstitute wurde wesentlich von der Frage bestimmt, wie sie ihre gefährdeten Guthaben absichern konnten. Bereits kurz vor dem Ausbruch der Krise hatten sich 1981 zum ersten Mal die Spitzenvertreter der Banken getroffen, um gemeinsam mit dem Bund mögliche Hilfeleistungen für die hoch verschuldeten Entwicklungsländer zu thematisieren. Dabei war man sich in der Schweiz bewusst, dass ein Abseitsstehen bei allfälligen internationalen Hilfeleistungen für die Entwicklungsländer nicht möglich sein würde. Beim Ausbruch der Krise zeigten sich gewisse Unterschiede zwischen dem Bund auf der einen und den Banken auf der anderen Seite. Während Ersterer in der ersten Phase der Krise hauptsächlich damit beschäftigt war, das Ausmass der Krise zu erfassen und mögliche Auswirkungen auf die Schweiz zu erkennen, waren die Schweizer Banken bereits einen Schritt weiter. Obwohl sie bezüglich ihrer direkten Verpflichtungen in den Entwicklungsländern nicht besonders stark exponiert waren, hatten sie doch durch ihre wichtige Rolle im internationalen Interbankengeschäft grosse Aussenstände bei den von der Krise betroffenen US-Banken. Dementsprechend versuchten sie bereits in der ersten Phase, durch Rückstellungen und den Verkauf von Krediten diese Aussenstände in den Entwicklungsländern zu reduzieren. Dabei war den Banken bereits ab 1984 klar, dass sie ihre Kredite teilweise mit Verlusten abschreiben mussten.

Mit der Lancierung der Baker-Initiative und ihrem multilateralen Ansatz intensivierte sich die Zusammenarbeit von Bund und Banken. Letztere konnten in dieser Phase jedoch – anders als beim Ausbruch der Krise – deutlich selbstbewusster agieren. Durch Rückstellungen und Kreditverkäufe nach dem Ausbruch

176 Lütolf 1986, 19.

177 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), ERG-Deckung für Exporte nach Mexiko, Brief an Guido Hanselmann, Generaldirektor SBG, 16. 1. 1987, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.3., 1 f.

178 Kroll 1991, 91 f.

der Krise konnten sie sich finanziell absichern und die risikobehafteten Kredite abstossen. Während der Schuldenkrise wuchs insbesondere der Sekundärmarkt für Bankkredite stark an und erlaubte es den Geldinstituten, ihre gefährdeten Kredite mit Verlust zu verkaufen. Die Höhe des Verlustes richtete sich dabei nach der Einschätzung der Kreditwürdigkeit der einzelnen Staaten. Zu Beginn der Krise fand der Verkauf von Bankkrediten hauptsächlich unter den Banken statt. Damit konnten diese die gefährdeten Kredite und somit auch die Risiken auf mehrere Finanzinstitute verteilen. Zudem wurde der Sekundärmarkt bis 1985 sehr diskret geführt, da die Banken keinesfalls eingestehen wollten, dass sie Kredite mit Verlusten verkaufen würden.

Dies hätte dazu geführt, dass die Finanzinstitute auf Druck der nationalen Aufsichtsbehörden den Wert ihrer Kredite in den Bilanzen hätten nach unten korrigieren müssen, was eine massive Verschlechterung der Bankbilanzen zur Folge gehabt hätte.<sup>179</sup> Im weiteren Verlauf der Krise wurden die Kredite jedoch an alle möglichen Interessenten verkauft, um so das eigene Risiko weiter zu reduzieren. Bei diesen «Debt Conversions» verkauften die Banken ihre Kredite einem neuen Gläubiger mit einem Verlust auf den Nominalwert.<sup>180</sup> Der neue Inhaber des Kredits verkaufte diesen anschliessend in der Landeswährung dem Schuldnerland, wobei der Unterschied zwischen dem Nominal- und dem Verkaufswert häufig nicht oder nur zu einem kleinen Teil an den betroffenen Staat weitergegeben wurde.<sup>181</sup>

Obwohl damit vordergründig die Entwicklungsländer die Möglichkeit hatten, ihre Auslandsschulden zu reduzieren, und die Rückzahlung der Schulden aufgrund der Umwandlung in die Landeswährung die Bilanzen der Entwicklungsländer deutlich weniger belastete als die Zinszahlungen in US-Dollar, wurde die «Debt Conversion» von Entwicklungsorganisationen stark kritisiert.<sup>182</sup> Der ermöglichte Rückkauf von Schulden war häufig an gewisse Bestimmungen geknüpft. Viele internationale Unternehmen kauften von den Banken massenweise Bankkredite und verkauften diese im Tausch gegen Aktienanteile an Unternehmen in den Entwicklungsländern an das Schuldnerland zurück. Dies ermöglichte den internationalen Firmen, billig in die Entwicklungsländer zu investieren. Dabei konnten Letztere wohl kurzfristig ihre Auslandsschulden abbauen, sie verloren dabei jedoch langfristig wichtige Einnahmen, weil ausländische Investoren im Land ansässige Firmen übernahmen. Zudem war die Versuchung für die Länder des globalen Südens gross, die Schulden durch den Druck von zusätzlichen Geldmitteln zu bezahlen, da diese in der Landeswährung verrechnet wurden. Dies führte zu einer steigenden Inflationsgefahr und damit zu einer weiteren Ver-

---

179 Ebd., 179.

180 Für die Banken hielt sich der Verlust allerdings in engen Grenzen, da sie durch die Zinsen auf den Krediten diese bereits amortisiert hatten. Die Entwicklungsländer waren vom Sekundärmarkt ausgeschlossen und durften die eigenen Kredite nicht zurückkaufen (Wyrsh 1989, 57).

181 Wyrsh 1989, 57.

182 Ebd.

schlechterung der wirtschaftlichen Lage für die Bevölkerung.<sup>183</sup> Dieses Vorgehen wurde in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre vermehrt angewendet. Allerdings beschränkte sich der Handel auf dem Sekundärmarkt nicht ausschliesslich auf wirtschaftliche Unternehmen. So wurden Schulden gegen staatliche Entwicklungshilfe, gegen spezielle Projekte und freie Devisen getauscht.<sup>184</sup> Beispielsweise verkaufte eine Schweizer Bank einen Kredit für Bolivien für 100 000 US-Dollar (Nominalwert: 650 000 US-Dollar) an eine international tätige Umweltschutzorganisation, die anschliessend Bolivien mit der Auflage zur Errichtung eines Naturschutzgebietes im Amazonas den Kredit zurückgab. Dabei spielten die lokalen und nationalen Interessen Boliviens keine Rolle.<sup>185</sup>

Neben den bankinternen Massnahmen zur Verhinderung einer globalen Finanzkrise reagierte auch die internationale Staatengemeinschaft auf die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Die ersten hektischen Notfallmassnahmen zur Sicherung des globalen Finanzsystems in der ersten Phase der Krise zeigten, dass die internationale Gemeinschaft den Zusammenbruch der involvierten Banken auf jeden Fall verhindern würde. Die indirekte Gefahr für die Schweizer Finanzinstitute durch das starke Engagement der US-Banken in den Entwicklungsländern war ebenfalls gebannt, da die USA ihre «benign neglect»-Politik, mit der sie der Krise begegneten, mit der Baker-Initiative verwarf. Somit bestand nicht mehr die Gefahr, dass einzelne Banken oder das ganze Finanzsystem Konkurs gehen würden.<sup>186</sup>

In der Zeit der Baker-Initiative zeigten sich in der Schweiz die Synergien zwischen dem Staat und den Banken auf eindrückliche Art und Weise. Bankenvertreter diskutierten mit dem Bund über eine gemeinsame Haltung zur amerikanischen Initiative und informierten die Behörden regelmässig über die Absprachen mit den führenden europäischen Finanzinstituten. Gleichzeitig beeinflusste der Schweizer Finanzplatz die Policy-Bildung der Schweiz. So vertrat das BAWI die vom Bund und den Banken formulierten Strategieansätze auf internationaler Ebene und ermöglichte so dem Schweizer Finanzplatz, auf die Politik stark Einfluss zu nehmen.

Die Zusammenarbeit von Staat und Banken war jedoch nicht frei von Konflikten. Bereits bei der Umsetzung der Baker-Initiative traten Unstimmigkeiten über den Umfang der Beteiligung der Banken bei der Finanzierung der Initiative auf. Diese und das nachlassende Interesse des Schweizer Finanzplatzes am Baker-Plan müssen jedoch aus der Perspektive der Finanzinstitute in Bezug auf deren sinkende Exponiertheit in den Entwicklungsländern betrachtet werden. Die beim Ausbruch der Krise lancierten Massnahmen zur Absicherung der

---

183 Ebd., 58.

184 Ebd., 57–59.

185 Hartwig und Jungfer 1992, 85. Leider erwähnen Hartwig und Jungfer den Namen der an diesem Fall beteiligten Bank nicht.

186 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), BAWI-Positionspapier zur Baker-Initiative, 27. 3. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.2.6., 1.

Geldinstitute waren zu diesem Zeitpunkt praktisch abgeschlossen; somit hatten die Banken ein wesentlich geringeres Interesse an teuren Sanierungsmassnahmen in den Entwicklungsländern. Diese Haltung war aus wirtschaftlichen Gründen nachvollziehbar, muss aus entwicklungspolitischer Perspektive jedoch kritisch betrachtet werden. Während die Banken die Rückkehr zur Normalität anstrebten, trugen die Entwicklungsländer noch jahrelang die Kosten der steigenden Armut und die gravierenden Auswirkungen der Strukturanpassungen. Das waren die Auswirkungen einer Krise, die zu einem beträchtlichen Teil durch die unbegrenzte Kreditvergabe der kommerziellen Banken in den 1970er-Jahren mitverschuldet worden war. Die Banken liefen lediglich zu Beginn der Krise Gefahr, durch eine Zahlungsunfähigkeit der Schuldnerländer massive Einbussen hinnehmen zu müssen, die wahrscheinlich in einer Kettenreaktion das gesamte globale Finanzsystem erschüttert hätten. Durch die getroffenen Massnahmen der Finanzinstitute und die Umschuldungsbemühungen der Industrieländer blieb die Verschuldungskrise auf die Länder des globalen Südens beschränkt. Dort sorgte sie jedoch für Armut und sinkende Einkommen – und führte zu einem einschneidenden und gravierenden Rückschritt in der Entwicklung.

Die Schuldenkrise zeigt exemplarisch die starke Verknüpfung zwischen Wirtschaft und Politik in der Schweiz auf und beleuchtet die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Akteure in Fragen der Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik des Bundes in den 1980er-Jahren. Aus der Perspektive der Eidgenossenschaft war diese enge Zusammenarbeit von Erfolg geprägt; die Gefahr für die Schweizer Geldinstitute war bereits Mitte der 1980er-Jahre stark eingedämmt. Aufgrund der Wichtigkeit des Finanzplatzes für die Volkswirtschaft kann deshalb von einem erfolgreichen schweizerischen Krisenmanagement gesprochen werden. Allerdings waren die Auswirkungen der Schuldenkrise für die schweizerische und die internationale Entwicklungszusammenarbeit noch lange spürbar. Spätestens ab 1989 setzte sich die Erkenntnis durch, dass die Verschuldung der Entwicklungsländer nur durch gross angelegte Entschuldungsmassnahmen erfolgreich bekämpft werden konnte. In diesem Prozess übernahm die Schweiz weltweit eine beispielhafte Rolle und setzte 1991 500 Millionen Franken für den Schuldenerlass von über 2 Milliarden Franken für Entwicklungsländer ein.<sup>187</sup> Gleichzeitig begann eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen dem BAWI, der DEH und der Arbeitsgemeinschaft der Schweizer Hilfswerke, bei der es darum ging, die durch die Entschuldungen frei gewordenen Gelder für Entwicklungsprojekte nutzen zu können.<sup>188</sup>

Auf internationaler Ebene mussten der IWF und die Weltbank in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre eingestehen, dass die SAPs die gewünschten Wirkungen verfehlt hatten und dass sich die Situation in den Entwicklungsländern gar verschlimmert hatte.<sup>189</sup> Aus diesem Grund verabschiedeten die Weltbank, der IWF

<sup>187</sup> Scheidegger et al. 2012, 151.

<sup>188</sup> Ebd.

<sup>189</sup> Ebd., 140.

und die G8 1996 die HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries), um die Schulden der Entwicklungsländer abzubauen. Diese Initiative wurde 2005 von der Entschuldungsinitiative MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) abgelöst, die gegenwärtig noch in Ausführung ist.<sup>190</sup> Damit wird ersichtlich, wie nachhaltig die Schuldenkrise den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt der betroffenen Staaten bis heute beeinträchtigt.

---

<sup>190</sup> Ebd., 140 f.



## 6 Die politische und gesellschaftliche Diskussion um die finanzwirtschaftlichen Beziehungen mit Südafrika

Die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime in Südafrika und die Art und Weise, wie diese von Politik und Gesellschaft wahrgenommen wurden, waren gekoppelt an die Krisen dieses Regimes und an die Aufdeckung von Wirtschaftsskandalen im Handel mit Südafrika. Davon ausgehend lassen sich vier Phasen der intensiven medialen Berichterstattung über die Südafrikathematik in der Schweiz festlegen:<sup>1</sup>

1. 1960–1963: das Sharpeville-Massaker und die Diskussion um Waffenlieferungen an Südafrika;
2. 1976–1979: der Soweto-Aufstand;
3. ab Mitte der 1980er-Jahre: der internationale Boykott gegen Südafrika;
4. ab Mitte der 1990er-Jahre: der Beginn der Aufarbeitung der Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime.

In den ersten zwei Phasen standen jeweils die Verurteilung der Taten des Apartheidregimes und die Diskussion um die generellen Wirtschaftsbeziehungen im Zentrum der Debatten. Mit der sich intensivierenden Bankendiskussion in der Schweiz im Zuge der Bankeninitiative der SPS gerieten die international agierenden Grossbanken vermehrt in den Fokus.<sup>2</sup> Die Kreditvergabe an und die Goldgeschäfte der Schweizer Finanzinstitute mit Südafrika sorgten für öffentliche Schlagzeilen und Diskussionen. Die Kritik am Finanzplatz und an seinen Geschäften mit dem Apartheidregime wurde massgeblich von der Zivilgesellschaft geprägt und verbreitet. Nach den Diskussionen um die Bankeninitiative und der entwicklungspolitischen Kritik an der Beteiligung der Schweizer Banken an der Schuldenkrise der 1980er-Jahre stand die nächste grosse Bankendebatte der 1980er-Jahre an, nämlich jene über die finanzwirtschaftlichen Beziehungen des Finanzplatzes zu Südafrika.

<sup>1</sup> Kreis 2005, 188. Das von Georg Kreis geleitete Nationalfondsprojekt «Die Schweiz und Südafrika 1948–1994» sollte im Auftrag des Bundesrates die Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime aufarbeiten. Das Projekt wurde im Jahr 2000 auf erheblichen politischen und gesellschaftlichen Druck hin lanciert. Die Aufarbeitung war begleitet von zahlreichen Diskussionen über die Rolle der Schweiz in Südafrika und den Zugang zu relevanten Akten im Bundesarchiv (Kreis 2005, Einleitung).

<sup>2</sup> Anders als bei der Bankeninitiative betraf die Kritik an Südafrika hauptsächlich die international agierenden Grossbanken. Die PR-Arbeit der Banken wurde deshalb nicht von der SBVG orchestriert, sondern von den betroffenen Finanzinstituten. Allerdings beteiligte sich die SBVG aktiv an der Diskussion, und die Grossbanken stimmten ihre Öffentlichkeitsarbeit miteinander ab (BCH II Schweizer Banken, Lageberichte von Mai 1985 bis Juli 1985, 7. 8. 1985, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 130).

Die Beziehungen der Schweiz zum Apartheidstaat am Kap waren seit den 1960er-Jahren immer wieder Gegenstand von öffentlichen Diskussionen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass dieser Bereich der Bankengeschichte von Historikerinnen und Historikern ausgiebig erforscht wurde. Das folgende Kapitel nimmt diese Forschungsarbeiten auf und analysiert insbesondere die Rolle der Banken in den Südafrikadebatten in der Schweiz, da diese exemplarisch für die anhaltende nationale Kritik an den internationalen Geschäftsbeziehungen der Grossbanken betrachtet werden können. Einleitend werden die Grundzüge der schweizerischen Aussenpolitik zur Zeit der Apartheid beleuchtet. Diese waren entscheidend für die Ausrichtung der Politik, die die Schweiz gegenüber Südafrika verfolgte. Darauf aufbauend werden die politischen Positionsbezüge des Bundesrates und parlamentarische Vorstösse zur Frage der Beziehungen zum Apartheidstaat erörtert. Des Weiteren werden die Interessen der Grossbanken in Südafrika und ihre Haltung in der Südafrikafrage thematisiert und mithilfe von Bankenpublikationen analysiert.

## 6.1 Neutralität und Universalität: die Schweizer Aussenpolitik im Zeichen der Aussenwirtschaftspolitik

Bis 1990 richtete sich die Schweizer Aussenpolitik an den Maximen Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität aus. Sie war jahrzehntelang von einer passiven Neutralität geprägt, die vor allem von den siegreichen Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund der lang anhaltenden wirtschaftlichen Verbindungen der Schweiz zum nationalsozialistischen Deutschland heftig kritisiert wurde. Um dieser Kritik zu begegnen, formulierte der damalige EPD-Vorsteher Max Petitpierre kurz nach dem Zweiten Weltkrieg die oben erwähnten Maximen, um die passive Rolle der Schweiz um aktive Elemente zu ergänzen.<sup>3</sup> Dabei blieb die Neutralität jedoch das bedeutendste Mittel, um die Unabhängigkeit und die Souveränität des Landes zu gewährleisten:

«Die Elemente des verstärkten aussenpolitischen Engagements (Solidarität), der Aufnahme von umfassenden und gleichen Auslandsbeziehungen zu allen Staaten (Universalität) sowie des jederzeitigen Angebots von guten Diensten an im Konflikt befindliche Staaten (Disponibilität) sollten der klassischen Neutralität lediglich neue aussenpolitische Legitimation verleihen, diese aber nicht grundlegend reformieren.»<sup>4</sup>

Im 20. Jahrhundert propagierte der Bundesrat die Schweizer Solidarität als aussenpolitische Maxime und versuchte damit, vor allem negative Wirkungen im Ausland zu entkräften, da die Neutralität der Schweiz häufig als desinteressiertes und egoistisches Abseitsstehen wahrgenommen wurde. Alois Riklin und Walter

<sup>3</sup> Rheinegger et al. 2005, 78.

<sup>4</sup> Ebd.

Kälin unterschieden zwei Bedeutungsschichten der Solidarität in der schweizerischen Aussenpolitik:

«Als humanitäre Solidarität bedeutet sie Einsatz zugunsten notleidender Menschen im Ausland, als kooperative Solidarität steht sie für die Bereitschaft der Schweiz zur Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit auch in wirtschaftlichen und sozialen Fragen.»<sup>5</sup>

Ebenfalls mehrdeutig war die Universalität der eidgenössischen Aussenpolitik. Vom Bundesrat besonders hervorgehoben wurde deren diplomatische Bedeutung. Sie besagte, dass die Schweiz «alle unabhängigen und souveränen Staaten ohne Ansehen ihrer politischen und ideologischen Systeme» anerkannte.<sup>6</sup> Gleichzeitig verwendete die Schweiz den Begriff Universalität auch, wenn es um wirtschaftliche Beziehungen zu anderen Staaten ging. Unter dem Prinzip «Universalität der Wirtschaftsbeziehungen» wurde diese Maxime in der Diskussion um Wirtschaftssanktionen verwendet, um für deren Ablehnung zu plädieren. Ähnlich wie die Solidarität wird auch die Disponibilität häufig als «kompensatorischer Akt der Neutralität angesehen».<sup>7</sup> Damit ist das Erbringen von Dienstleistungen für die internationale Gemeinschaft gemeint, um die Rolle der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft zu stärken. Obwohl die vier Maximen der Schweizer Aussenpolitik gleichrangige Grundsätze darstellten, hielten Michael Rheinegger et al. fest, dass «die Solidarität, die Universalität und die Disponibilität aus der Neutralitätsmaxime abgeleitet worden waren und ihr dennoch so untergeordnet erschienen».<sup>8</sup>

Die Neutralität war im 20. Jahrhundert die bedeutendste Maxime der eidgenössischen Aussenpolitik. Dies manifestierte sich unter anderem darin, dass nur sie in der Bundesverfassung als explizite Aufgabe der Bundesversammlung und des Bundesrates Erwähnung fand.<sup>9</sup> Dabei vertrat die Schweiz die Auffassung, dass ihre Neutralität als Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit des Landes von existenzieller Bedeutung sei. Diese Wahrnehmung wurde in den 1950er-Jahren in den Leitsätzen des EPD verankert und prägte die Politik der Schweiz bis in die 1990er-Jahre.<sup>10</sup>

Das Ansehen der Schweiz im Ausland war nach dem Zweiten Weltkrieg auf einem historischen Tiefstand angelangt. Mit Max Petitpierres Maximen versuchte sich das Land in einem zunehmend multilateralen Umfeld neu zu positionieren. Einen Beitritt zu den Vereinten Nationen (UNO) erachtete die Schweiz als nicht mit der Neutralität vereinbar. Besonders fürchtete man sich vor den verpflichtenden Sanktionen des Sicherheitsrates und sah darin einen Souveränitätsverlust sowie eine Eingrenzung der internationalen Aktivitäten von Schweizer Unter-

5 Kälin und Riklin 1992, 176.

6 Bundesrat 1981, zitiert nach Rheinegger et al. 2005, 80.

7 Rheinegger et al. 2005, 81.

8 Ebd.

9 Kälin und Riklin 1992, 174.

10 Ebd., 175.

nehmen.<sup>11</sup> Dieses Fernbleiben besorgte der Schweiz ein grosses Imageproblem. Im Zuge des Solidaritätsprinzips der Aussenpolitik engagierte sich die Schweiz jedoch in den technischen Organisationen der UNO wie zum Beispiel dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC), um sich der zunehmenden internationalen Zusammenarbeit nicht vollständig zu verschliessen.<sup>12</sup>

Durch diese Unterscheidung zwischen technischem und politischem Engagement wurde es möglich, sich in den meisten Spezialorganisationen der UNO zu engagieren, ohne den UN-Beitritt zu forcieren. Zudem ermöglichte das Universalitätsprinzip die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zu allen Ländern, ungeachtet deren politischer Ausrichtung.<sup>13</sup>

Definitiv ergänzt wurden Petitpierres Maximen 1954 durch die Bindschedler-Doktrin, benannt nach ihrem Verfasser Rudolf L. Bindschedler. Mit den Leitsätzen der Neutralität sollte die Unterscheidung zwischen technischem und politischem Engagement auf eine juristische Grundlage gestellt werden.<sup>14</sup> Zudem rückte die Bindschedler-Doktrin handelspolitische Aspekte in den Vordergrund. So hielten die Leitsätze fest, dass die Schweiz sich auch in Friedenszeiten aufgrund der Neutralität nicht an wirtschaftlichen Sanktionen beteiligen dürfe. Diese Definition der Neutralität war der stets postulierten Universalität der Wirtschaftsbeziehungen geschuldet und sollte das Recht auf Freihandel unterstreichen.<sup>15</sup>

Ab den 1950er-Jahren öffnete sich die Schweiz in der Aussenpolitik immer mehr und versuchte, eigene Akzente zu setzen. Dies spiegelte sich darin wider, dass die Unterscheidung zwischen technischen und politischen Organisationen aufgegeben wurde und der Beitritt zu einer internationalen politischen Organisation nur noch ausgeschlossen wurde, wenn dieser mit Massnahmen verbunden war, die im Kriegsfall die Neutralität verletzt hätten. So wendete sich die Schweiz einer Politik der aktiven Neutralität zu, die es ihr erlaubte, aussenpolitisch eigene Ideen umzusetzen und sich in internationalen Organisationen verstärkt einzubringen.<sup>16</sup>

Das zunehmende Engagement in multilateralen Organisationen erhielt mit der Departementsübernahme von Pierre Aubert 1978 und der Umbenennung des EPD in Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) 1979 einen

11 Speich 2012, 232.

12 Ebd., 232–234.

13 So war die Schweiz 1950 eines der ersten westlichen Länder, die die Volksrepublik China diplomatisch anerkannten. Dies war allerdings die Ausnahme. Grundsätzlich hielt sich die Schweiz bei der Anerkennung von Staaten an die westlichen Führungs- und Nachbarstaaten (Kälin und Riklin 1992, 63).

14 Fanzun 2005, 59.

15 Dieses Vorgehen liess sich allerdings im Kalten Krieg nicht immer umsetzen. Bereits 1949 musste die Schweiz auf Druck der USA die COCOM-Sanktionen gegen den Ostblock mittragen.

16 Als Beispiele für diese Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik galten die Anfang der 1970er-Jahre behutsam, jedoch hartnäckig angestrebte Aufnahme in die UN und das grosse Engagement der Schweiz im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) (Altermatt 1992, 71–73).

weiteren Schub. Vermehrt traten nun auch die Menschenrechte auf die politische Agenda. Seit den 1960er-Jahren äusserte sich der Bundesrat gelegentlich zu aussenpolitischen Ereignissen und ab Mitte der 1970er-Jahre wurden Menschenrechtsfragen in diesen Deklarationen prominent thematisiert. So verurteilte die Schweiz die Apartheid in Südafrika mehrfach (1977, 1979 und 1985).<sup>17</sup> Diese Fokussierung auf menschenrechtliche Aspekte in der Aussenpolitik war jedoch innenpolitisch sehr umstritten. Besonders im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Interessen befand sich das Land in einem Konflikt. So weigerte es sich mehrfach, wirtschaftliche Druckmittel und Boykottmassnahmen anzuwenden, da diese vom Bundesrat als «grundsätzlich untaugliche Instrumente» betrachtet wurden.<sup>18</sup> Unter dem Verweis auf die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen wies die Schweiz das Ansinnen mehrfach zurück, internationale Wirtschaftssanktionen gegen Verletzungen der Menschenrechte mitzutragen. Dadurch sorgte sie für eine Vermischung von Aussenwirtschafts- und Aussenpolitik.

Die Aussenwirtschaftspolitik beruhte auf dem doppelten Selbstverständnis der Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft und der Ordnungsfunktion des Staates.<sup>19</sup> Die wirtschaftspolitischen Aufgaben des Staates bestanden darin, «unter Wahrung der sozialen Gerechtigkeit und des Ordre public jene Rahmenbedingungen zu schaffen, die der Wirtschaft und dem wirtschaftlich initiativen Individuum die grösstmögliche Entfaltung erlauben».<sup>20</sup>

In der Nachkriegszeit zielte die Aussenwirtschaftspolitik hauptsächlich darauf ab, primäre Handelshemmnisse abzubauen und den Freihandel zu fördern. Unter dem Leitgedanken der wirtschaftlichen Integration und der Vermeidung von politischen Bindungen forcierte die Eidgenossenschaft in der Nachkriegszeit eine dynamische und auf Expansion basierende Aussenwirtschaftspolitik. Die Einhaltung einer Trennlinie zwischen wirtschaftlich erwünschten und politisch unerwünschten Beziehungen wurde als essenziell für die schweizerische Aussenpolitik betrachtet.

Rudolf Jolles, Direktor der Handelsabteilung, hielt diese Position 1967 folgendermassen fest:

«Dieser für die Schweiz charakteristische Einklang [zwischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik], untermauert durch die grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Staat, Wirtschaft und den politischen Parteien in diesen Fragen, stellt eine ausserordentliche Stärke dar und muss auch in Zukunft gewahrt bleiben, indem Grenzen einer wirtschaftlich sinnvollen, möglichst engen Zusammenarbeit und Eingehen von unzulässigen politischen Bindungen sorgfältig ermittelt und eingehalten wird [sic].»<sup>21</sup>

---

17 Altermatt 1992, 76.

18 Ebd.

19 Blankart 1992, 793.

20 Ebd.

21 Jolles 1967, zitiert nach Fanzun 2005, 134.

In der Aussage Jolles' trat die Grundidee der Bindschedler-Doktrin deutlich zutage. Gemäss offizieller Sichtweise waren wirtschaftliche Beziehungen per se neutralpolitisch unbedenklich und damit technischer Natur. Daraus erfolgte die Ablehnung von Wirtschaftssanktionen oder der Ausschluss von politischen Kriterien bei der Aufnahme und Pflege von wirtschaftlichen Beziehungen. Zudem war es der Politik ein grosses Anliegen, der Wirtschaft durch die Neutralität einen möglichst grossen Spielraum zu verschaffen. 1976 machte dies der damalige EPD-Generalsekretär Albert Weitnauer mit folgender Aussage deutlich:

«Es ist zweifellos, dass die Maxime der immerwährenden Neutralität unseres Landes der ausserordentlichen Expansion unserer Wirtschaft in den letzten dreissig Jahren von grossem Nutzen war. Es ist nicht von ungefähr, dass die Wirtschaftskreise [...] die Neutralität immer besonders hochgehalten haben.»<sup>22</sup>

Aufgrund der in der Schweiz verankerten Wichtigkeit der Aussenwirtschaftspolitik wurde die Aussenpolitik häufig als zweitrangig und unwichtig betrachtet. Erst mit der Hinwendung zur aktiven Neutralität in den 1970er-Jahren nahm die Wichtigkeit der Diplomatie gegenüber derjenigen der Aussenwirtschaftspolitik etwas zu. Der Vorrang der Ökonomie gegenüber der klassischen Aussenpolitik blieb jedoch bestehen.<sup>23</sup>

## 6.2 Politische Positionsbezüge in der Südafrikafrage

Die politischen Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime in Südafrika und die Diskussionen über diese Beziehungen waren massgeblich geprägt von den gesellschaftlichen und politischen Krisen in Südafrika. Während auf internationaler Ebene in Bezug zum Apartheidregime weitgehend die Sanktionsdebatte vorherrschte, war die Apartheid für die politische Schweiz hauptsächlich eine moralische und humanitäre Frage.<sup>24</sup> Offiziell nahm das Land das erste Mal zu Beginn der 1960er-Jahre Stellung zu seiner Südafrikapolitik und musste diese und seine grundsätzliche Haltung gegenüber Südafrika bis zum Ende der Apartheid mehrmals verteidigen. Sowohl international als auch national war die eidgenössische Südafrikapolitik stark unter Druck, was insbesondere in den 1980er-Jahren zu heftigen Diskussionen führte.

### 6.2.1 Die Haltung des Bundesrates

Die Haltung des Bundesrates gegenüber dem Apartheidregime war einerseits geprägt von der öffentlichen Distanzierung vom rassistischen Regime in Südafrika, andererseits jedoch auch vom Willen, die wirtschaftlichen Beziehungen zu

<sup>22</sup> Weitnauer 1976, zitiert nach Fanzun 2005, 133.

<sup>23</sup> Altermatt 1992, 71.

<sup>24</sup> Rheinegger et al. 2005, 76.

Südafrika konsequent aufrechtzuerhalten und Schweizer Firmen in deren Exportbemühungen bezüglich Südafrika zu unterstützen. Zu Beginn der 1960er-Jahre gab es eine hitzige Debatte über den Export von Kriegsmaterial in das Land am Kap. Im Zuge dieser Diskussion verurteilte der Bundesrat 1963 in einer Erklärung die «südafrikanische Rassenpolitik».<sup>25</sup> Der daraufhin erlassene Ausfuhrstopp für Kriegsmaterial war jedoch vielmehr eine Konzession an die innenpolitische Kritik am (generellen) Waffenexport als eine explizite Kritik an der oder eine Reaktion auf die Politik der südafrikanischen Regierung.<sup>26</sup> In den folgenden Jahrzehnten weigerte sich die Schweizer Regierung dann auch hartnäckig, das Apartheidregime durch eigene Massnahmen oder durch die Teilnahme an internationalen Sanktionen unter Druck zu setzen. Für den Bundesrat stand es ausser Frage, wirtschaftliche Beziehungen von politischen Kriterien abhängig zu machen. Folglich weigerte sich die Schweiz, die Menschenrechtssituation in Südafrika zu einem für ihre Wirtschaftsbeziehungen zentralen Kriterium zu machen oder mit wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen menschenrechtliche Verbesserungen in einem anderen Land durchzusetzen. Der Bundesrat stützte sich dabei auf die Argumentation, dass erstens die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen nicht angefochten werden dürfe. Zweitens würde das völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung, das für die Schweiz aufgrund der Neutralität besonders wichtig war, durch Wirtschaftssanktionen verletzt. Drittens würden Wirtschaftssanktionen Arbeitsplätze in der Schweiz gefährden und wären daher innenpolitisch nicht realisierbar. Und viertens erachtete der Bundesrat Wirtschaftssanktionen grundsätzlich als nicht geeignete Mittel für die Durchsetzung von Menschenrechten.<sup>27</sup>

---

25 Wahlen 1963, 192.

26 Kreis 2005, 341. Der Bundesrat sprach vom Exportstopp 1963 als einer Pionierleistung und attestierte der Schweiz eine Vorreiterrolle in Bezug auf das internationale Waffenembargo gegen Südafrika. Allerdings war der Entscheid von 1963 kein eigentliches Embargo, sondern lediglich ein gemäss Bundesbeschluss zum Waffenausfuhrverbot möglicher Exportstopp. Der Entscheid kam aufgrund von innenpolitischen Debatten und namentlich unter dem Druck von linken Parteien und Medien zustande (Kreis 2005, 342). Das Ausfuhrverbot sorgte 1968 für einen Skandal, als bekannt wurde, dass die Rüstungsfirma Oerlikon Bührle & Co. 1964 illegal Waffen nach Südafrika exportiert hatte (sogenannter Bührle-Skandal). Wie mehrere Untersuchungen zeigten, war dies jedoch nicht die einzige Verletzung des Exportverbots. Vielmehr fehlte ein politischer Wille zur Kontrolle und Durchsetzung des Verbots. Dies ermöglichte Schweizer Firmen den Verkauf von Kriegsmaterial über Lizenzunternehmen im Ausland und von militärischem Fachwissen wie auch den Export von Geräten zur Waffenherstellung (Kreis 2005, 345–349).

27 Fanzun 2005, 135. Diese Position führte innerhalb der Bundesverwaltung immer wieder zu Konflikten. So sprach sich das EPD gegen die Gewährung der ERG für ein Atomkraftwerkprojekt in Südafrika aus. Das EVD setzte sich jedoch für die Gewährung der ERG ein, weil diese nur aufgrund von wirtschaftlichen Aspekten zu vergeben sei und nicht basierend auf politischen Kriterien. Der Bundesrat folgte schliesslich der Argumentation des EVD und gewährte die ERG für das Atomkraftwerkprojekt (Fanzun 2005, 135 f.). Für eine ausführliche Beurteilung der rechtlichen Situation der Schweiz in Bezug auf Sanktionen gegen Südafrika vgl. Künzli 2005.

Von dieser Grundhaltung wich die Schweiz nicht ab, trotz teilweise heftiger Kritik sowohl von innen als auch von internationaler Seite.<sup>28</sup> Dennoch wurde das Apartheidregime von Regierungsvertretern mehrmals moralisch öffentlich verurteilt. So erklärte Bundesrat Friedrich Wahlen 1963 im Nationalrat – im Zusammenhang mit der Problematik der Kriegsmaterialausfuhr – die Position der Schweiz gegenüber Südafrika wie folgt: «Die südafrikanische Rassenpolitik widerspricht unseren eigenen Grundsätzen zu sehr, als dass wir angesichts der Zuspitzung des Konfliktes eine Haltung einnehmen wollten, die als Parteinahme zugunsten dieser Politik aufgefasst werden könnte.»<sup>29</sup> Die Eidgenossenschaft nahm offiziell erstmals an der UN-Konferenz über Menschenrechte in Teheran Stellung zur Problematik. Diplomat August Lindt erklärte dort:

«La Suisse à toujours approuvé la déclaration universelle et elle ne peut rester silencieuse devant une violation délibéré et constante. Enfin, toute la tradition démocratique et humanitaire de mon pays repousse l'image d'une société telle que l'a crée l'apartheid. Les autorités suisses ne peuvent dès lors que condamner moralement ce système.»<sup>30</sup>

Nach dieser ersten grundsätzlichen Verurteilung wiederholte die Schweiz ihre Position mehrmals. So zum Beispiel 1977 auf der Weltkonferenz gegen Apartheid in Lagos und 1983 in Genf.<sup>31</sup>

In den 1980er-Jahren erreichte der internationale Widerstand gegen das Apartheidregime einen neuen Höhepunkt. In diesem Zusammenhang wurden in der Schweiz auch jene Stimmen lauter, die sich für Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika aussprachen. Bereits 1980 übergab SPS-Nationalrat Andreas Herzog eine einfache Anfrage an den Bundesrat. In ihrer Antwort schrieb die Landesregierung bezüglich möglicher Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika:<sup>32</sup>

«Andererseits hat der Bundesrat auch schon öfter darauf hingewiesen, dass in der Schweiz einer direkten Einflussnahme der Regierung auf die Geschäfts- und Investitionstätigkeit der Privatwirtschaft wegen der in der Bundesverfassung verankerten Handels- und Gewerbefreiheit Grenzen gesetzt sind. Im übrigen ist hervorzuheben, dass sich die Handelsbeziehungen der Schweiz nicht nach politischen Gesichtspunkten, sondern nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten und dem Grundsatz der Universalität richten.»<sup>33</sup>

Als Mitte der 1980er-Jahre eine Reihe von Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) weitreichende Sanktionen gegen Südafrika beschlossen, die USA weitere Sanktionen verabschiedeten und die UNO ihren Mitgliedern Wirt-

28 Interdepartementale Arbeitsgruppe Schweiz – Südafrika 1999, 8.

29 Bundesrat Wahlen 1963, zitiert nach Kreis 2005, 400.

30 Lindt 1968, zitiert nach Kreis 2005, 400.

31 Rheinegger et al. 2005, 76.

32 «3. Ist der Bundesrat bereit, im Einklang mit der Resolution Nr. 32/35 der UNO-Vollversammlung, die wirtschaftliche, materielle, finanzielle und militärische Zusammenarbeit und die politische, diplomatische und moralische Unterstützung Südafrikas zu verurteilen und dieser UNO-Resolution auch in unserem Land Nachachtung zu verschaffen?» (Herzog 1980, 402.)

33 Schweizerischer Bundesrat 1980, 402.

schaftssanktionen gegen das Land am Kap empfahl, sah sich der Bundesrat 1986 genötigt, eine Erklärung zu seiner Südafrikapolitik abzugeben. Darin wiederholte die Landesregierung ihre bereits früher definierte Position und hielt an ihrer Haltung fest:

«Der Bundesrat hat heute die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika im Lichte der Entscheidungen geprüft, die andere Staaten gegen diesen Staat gefasst haben.

Der Bundesrat

1. wiederholt seine klare und deutliche Verurteilung der Apartheid und der Rassendiskriminierung sowie die Verletzungen von elementarsten Menschenrechte[n], wo immer sie vorkommen.

2. [...]

3. ist weiterhin der Auffassung, dass wirtschaftliche Sanktionen und andere Massnahmen nicht geeignet sind, eine gegebene politische Situation zu ändern. Darüberhinaus [sic] ist er der Meinung, dass solche Massnahmen, da sie indirekt auch die anderen Länder der Region treffen werden, eine schwere Wirtschaftskrise im südlichen Teil Afrikas herbeiführen könnten. Wenn die Schweiz nicht an die Zweckmässigkeit von wirtschaftlichen Sanktionen glaubt und am Prinzip der Universalität ihrer Wirtschaftsbeziehungen festhält, so darf dies in keiner Weise als Unterstützung der Apartheid verstanden werden.»<sup>34</sup>

### 6.2.2 *Parlamentarische Vorstösse*

Das eidgenössische Parlament beschäftigte sich seit 1963 mehrmals mit der Südafrikapolitik. Bis 1993 gab es insgesamt 167 parlamentarische Vorstösse zum Thema.<sup>35</sup> Die Anzahl der eingereichten Vorstösse korrespondierte mit den Ereignissen in Südafrika und den internationalen Reaktionen darauf. So wurden von 1985 (Aufruf der Vereinten Nationen zu Sanktionen) bis 1989 insgesamt 53 Vorstösse eingereicht. Insbesondere die Interpellation von SPS-Nationalrat Hansjörg Braunschweig vom 19. Dezember 1986 löste im Parlament eine intensive Diskussion über die Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime aus. Die Interpellation verlangte vom Bundesrat eine Stellungnahme, in der er die Position der Schweiz in Bezug auf die neuen Sanktionen gegen Südafrika – die einige westliche Staaten verhängt hatten – darlegen sollte:

«1. Der Bundesrat hat bisher alle diplomatischen und wirtschaftlichen Massnahmen gegen die südafrikanische Regierung in undifferenzierter Weise abge-

<sup>34</sup> Schweizerischer Bundesrat 1986, zitiert nach Rheinegger et al. 2005, 77.

<sup>35</sup> Hirschi und Widmer 2005, 65.

lehnt. Befürchtet er nicht, dass seine Glaubwürdigkeit zu leiden beginnt nach den vielen verurteilenden Worten, denen keine Taten folgen?

2. Nach zahlreichen Sanktionsbeschlüssen in sehr verschiedenartigen Formen, zuletzt von EG und USA, befindet sich unser Land in einer sehr isolierten Lage. Einst hatten wir den Ruf, «Kriegsgewinnler» zu sein; heute stehen wir in der Gefahr, im Westen als «Sanktionsgewinnler» beurteilt zu werden. Teilt der Bundesrat diese Befürchtung?»<sup>36</sup>

Braunschweig reichte seine Interpellation im Oktober 1986 ein und erhielt am 9. Dezember eine schriftliche Antwort. Darin hielt der Bundesrat an seiner bisherigen Südafrikapolitik fest, verwies bei den Fragen von Braunschweig mehrfach auf die Erklärung von 1986 und argumentierte, dass sich an der Situation nichts verändert habe.<sup>37</sup>

In der am 19. Dezember geführten Debatte im Nationalrat, ausgehend von der Interpellation und der Antwort des Bundesrates, führten Gegner und Befürworter von Sanktionen gegen Südafrika zahlreiche Argumente ins Feld. Kreis erachtete die Interessen der Schweizer Wirtschaft, auf die Rücksicht genommen wurde, als Hauptmotiv der Sanktionsgegner, was jedoch kaum offen ausgesprochen wurde.<sup>38</sup> Lediglich der Genfer Nationalrat Jacques-Simon Eggly (Liberal-Demokratische Partei, LPD) machte aus seiner Überzeugung kein Geheimnis:

«Tout d'abord on peut songer au contrecoup à notre désavantage et ce n'est pas méprisable. Après tout, nous commerçons, dans notre intérêt, avec tous les pays, dont un grand nombre ont des régimes peu reluisants, par exemple les pays du bloc de l'Est.»<sup>39</sup>

Ein wichtiges Argument der Sanktionsgegner war die vermeintliche Solidarität mit der schwarzen Bevölkerung Südafrikas. Der Zuger Nationalrat Georg Stucky (FDP) stellte die internationalen Unternehmen sogar so dar, als ob sie für diese Menschen ein Glücksfall gewesen wären:

«Heute sind die multinationalen Unternehmungen genau diejenigen Kräfte, die den schwarzen Arbeitern geholfen haben, die «job réservation» aufzuheben. Als Beispiel: Eine der grossen Oelfirmen beschäftigte vor zehn Jahren rund 560 weisse Chauffeure, die sie nicht durch Schwarze ersetzen durfte, weil die weissen Gewerkschaften dagegen angingen. Auf dem Umweg über die «job rotation» gelang dies trotzdem, so dass heute nur noch drei Chauffeure Weisse sind, der Rest ist schwarzer Hautfarbe.»<sup>40</sup>

Stucky befand, die Wirtschaftsunternehmen hätten einen positiven Einfluss auf die Gleichstellung in Südafrika gehabt. Allerdings zeigten Schweizer Unternehmen ein sehr geringes Interesse, die Arbeitsbedingungen ihrer schwarzen Mitar-

<sup>36</sup> Braunschweig 1986, 2012.

<sup>37</sup> Schweizerischer Bundesrat 1986b, 2013.

<sup>38</sup> Kreis 2005, 251.

<sup>39</sup> Eggly 1986, 2017.

<sup>40</sup> Stucky 1986, 2018.

beitenden in Südafrika zu verbessern. Zudem weigerten sich die Firmen genauso wie der Vorort, einen Code of Conduct, der von der EG 1977 für ausländische Firmen in Südafrika erarbeitet wurde, einzuhalten oder einen eigenen Verhaltenskodex zu entwickeln. Gestützt auf den Grundsatz der in der Bundesverfassung garantierten Handels- und Gewerbefreiheit weigerte sich auch der Bundesrat, entsprechende Vorschriften zu erlassen.<sup>41</sup>

Um die vermeintliche Solidarität herauszustreichen, wurden häufig die negativen Folgen von Sanktionen für die Schwarzen in Südafrika hervorgehoben. So sprach sich Nationalrat Peter Sager im Namen der SVP klar gegen Sanktionen aus:

«Die Fraktion der SVP lehnt Sanktionen gegen Südafrika einstimmig ab. Boykotte dieser Art sind in den meisten Fällen unbehilflich; sie benachteiligen gerade jene Bevölkerungsgruppen, zu deren Gunsten sie angeblich erlassen werden. Der Rückzug der amerikanischen Firmen hat die Arbeitslosigkeit von Schwarzen bereits enorm erhöht.»<sup>42</sup>

Die Argumente, dass Sanktionen sowohl die schwarze Bevölkerung als auch die umliegenden Länder am stärksten treffen würden, wurden oft kumulativ vorgebracht und mit der Maxime der Solidarität der Schweizer Aussenpolitik begründet.<sup>43</sup> Dabei verwendete auch die offizielle Schweiz diese Argumentation gerne, um die Ablehnung von Wirtschaftssanktionen zu verteidigen.

In der Beurteilung der politischen Beziehungen der Schweiz zum Regime in Südafrika gilt es drei Beobachtungen festzuhalten: Erstens weigerte sich die Eidgenossenschaft aus den beschriebenen Gründen standhaft, wirtschaftliche Sanktionsmassnahmen gegen Südafrika auszusprechen. Begründet wurde diese Haltung in vier Punkten, die in ihrem Kern die Unabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft und die rechtliche Situation betonten. Zweitens verurteilte die Schweiz das Regime in Südafrika moralisch. Dies erfolgte in regelmässigen Abständen und durch unterschiedliche Vertreter der politischen Schweiz. Diese Verurteilungen hatten jedoch hauptsächlich politischen Charakter. Mit Blick auf die Staatenwelt wollte man um jeden Preis verhindern, als Befürworter des Apartheidregimes wahrgenommen zu werden und deswegen die internationale Isolation zu riskieren. Dieses Vorgehen des Bundesrates wurde jedoch von bürgerlichen Kreisen im Parlament immer wieder kritisiert.

Die moralischen Verurteilungen hatten auch innenpolitisch eine wichtige Funktion. Besonders seit den späten 1960er-Jahren trug eine starke Anti-Apartheid-Bewegung in der Schweiz die Thematik immer wieder in die Öffentlichkeit. Indem der Bundesrat die Apartheid moralisch verurteilte, versuchte er, den Erwartungen der eigenen Bevölkerung gerecht zu werden. Kreis sieht darin auch die Hauptfunktion der Erklärungen der offiziellen Schweiz.<sup>44</sup> Drittens betonte Letztere mehrmals, dass sie eine direkte Intervention bei der südafrikani-

41 Kreis 2005, 290–293.

42 Sager 1986, 2013.

43 Künzli 2005, 147.

44 Kreis 2005, 403 f.

schen Regierung einer öffentlichen Stellungnahme vorzuziehen. In ihren Statements verwies die Schweiz auf entsprechende Gespräche mit dem Apartheidregime.

### 6.3 Die Schweizer Grossbanken und ihre Geschäftsbeziehungen zu Südafrika

Die Wirtschaft und insbesondere die Grossbanken orientierten sich in ihrer Position zum Apartheidregime stark an den Grundsätzen der offiziellen Haltung des Landes. Gestützt auf Artikel 2 der Bundesverfassung forderten die Exponenten der Schweizer Wirtschaft eine liberale Aussenwirtschaftspolitik und den Grundsatz der politischen Nichteinmischung. In den Forderungen nach Wirtschaftssanktionen sah sie eine direkte Gefahr für ihre eigenen Interessen. Louis von Planta, Präsident des Pharmaunternehmens Ciba-Geigy und des Vororts, brachte diesen Standpunkt folgendermassen zum Ausdruck:

«Der einheimische Markt ist meist unbedeutend; Tätigkeitsgebiet ist die ganze Welt. Schweizer Firmen bemühen sich deshalb um Integration in die jeweilige nationale Wirtschaft. Wollten sie anfangen, selektiv auf gewisse Märkte zu verzichten, wäre das eine gefährliche Politik. Ist man einmal aus dem Markt, so bleibt man meistens für längere Zeit draussen. Demgegenüber verändern sich die politischen Umstände relativ rasch.»<sup>45</sup>

Diese auf der Universalität der Wirtschaftsbeziehungen beruhende Haltung prägte die wirtschaftlichen Interessen von Schweizer Unternehmen und ihre internationale Ausrichtung. Im Falle der Geschäftsbeziehungen zu Südafrika wurde sie mehrfach diskutiert und kritisiert. Für den Schweizer Finanzplatz bedeutete dies nach den Diskussionen um Fluchtgelder, Schuldenkrise und Bankeninitiative eine erneute Auseinandersetzung mit gesellschaftlicher und politischer Kritik in der Schweiz.

#### 6.3.1 Kredite und Gold – die wirtschaftlichen Interessen der Schweizer Banken in Südafrika<sup>46</sup>

1961 verfasste Albert-Charles Nussbaumer, Verwaltungsrat der Grossbank SBV, einen Brief an den südafrikanischen Premierminister Hendrik Frensch Verwoerd, in dem Nussbaumer Verwoerd seine Hilfe in Bezug auf mögliche finanzielle oder ökonomische Probleme Südafrikas anbot:

«I would like to assure you of my continuous and unlimited support in all your endeavours for the benefit of your people. Indeed I would be delighted to do anything in Europe which could be of indirect assistance and help to you,

<sup>45</sup> Von Planta 1987, zitiert nach Kreis 2005, 251.

<sup>46</sup> Für eine ausführliche historische Analyse der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime vgl. Kreis 2005, Bott et al. 2005, Bott 2013.

because I fully agree with you that people simply do not seem to understand your position and problems which are basically only for the defence of the White [sic] race in your continent [...].»<sup>47</sup>

Nussbaumers Schreiben offenbart die zunehmende Nähe von Schweizer Topbankern zur politischen Elite Südafrikas. Aufgeschreckt durch die Sanktionen der Alliierten gegen Schweizer Unternehmen im Zweiten Weltkrieg, suchten die Schweizer Grossbanken bereits ab 1945 nach Möglichkeiten, ihre internationalen Investitionen zu diversifizieren. Die grossen Vorkommen an Gold und Edelsteinen, die niedrigen Produktionskosten, die das rassistische Regime garantierte, und die Bezahlung der Zinsen in Edelmetallen machten Südafrika zu einem begehrten Geschäftspartner für die international agierenden Grossbanken in der Schweiz.<sup>48</sup> Das Interesse an finanzwirtschaftlichen Beziehungen zu Südafrika führte zu einer Reihe von Investitionen und Kreditvergaben durch die Schweizer Grossbanken. So flossen nach südafrikanischen Angaben bis 1961 mehr als 900 Millionen Franken in Form von Krediten und Investitionen aus der Schweiz nach Südafrika.<sup>49</sup> Dadurch entstand ein funktionierendes Netzwerk von persönlichen Beziehungen zwischen den politischen Spitzen Südafrikas und den führenden Bankern auf dem Schweizer Finanzplatz.<sup>50</sup> Als sich in den 1960er-Jahren abzeichnete, dass das Apartheidregime international sowohl politisch wie auch wirtschaftlich zunehmend isoliert war, waren diese Beziehungen sowohl für Südafrika als auch für den Finanzplatz gewinnbringend.<sup>51</sup>

Die sich kontinuierlich entwickelnde Geschäftstätigkeit der Banken in Südafrika geriet in der Schweiz jedoch zunehmend in die Kritik. Durch die internationalen Debatten um Sanktionen aufgeschreckt, brachte insbesondere das Eidgenössische Politische Departement gegenüber der Schweizer Nationalbank die Sorge zum Ausdruck, dass die anhaltenden finanziellen Beziehungen der Grossbanken das Schweizer Ansehen negativ beeinflussen könnten.<sup>52</sup> Auf die politischen Bedenken reagierten die Banken mit einem Schreiben an die SNB, in dem sie ihre Investitionen in Südafrika verteidigten und sich vehement gegen eine politische Einmischung in ihre wirtschaftliche Tätigkeit aussprachen. Die Finanzinstitute betonten darin die wirtschaftliche Bedeutung der Bankenbeziehungen zu Südafrika für die Schweizer Exportwirtschaft und die – dadurch ermöglichte – positive Handelsbilanz der Schweiz mit Südafrika. Dabei handelte es sich um ein klassisches Argument der Banken, um politischen Bedenken zu begegnen und auf ihre Bedeutung für die Wirtschaft des ganzen Landes hinzuweisen.<sup>53</sup> Die Schweizer

47 Nussbaumer 1961, zitiert nach Kreis 2005, 101.

48 Bott 2013, 137. In Südafrika waren vor allem die drei damaligen Schweizer Grossbanken SKA, SBG und SBV tätig.

49 Kreis 2005, 319.

50 Bott 2013, 138.

51 Ebd.

52 Ebd., 126 f.

53 Ebd., 127–129. Die Kritik des EPD an den Grossbanken führte schlussendlich zu keinen nennenswerten Änderungen in den Geschäftstätigkeiten der Banken. Allerdings war das EPD

Nationalbank unterstützte die Banken in ihrer kritischen Haltung gegenüber Kapitalexportkontrollen durch die Schweizer Behörden. So stellte sich die Nationalbank bereits 1968 auf den Standpunkt, dass private Kreditvergaben an ausländische Staaten nicht durch die Aussenpolitik beeinflusst werden sollten.<sup>54</sup> Diese Haltung nahm die SNB auch in den kommenden Diskussionen ein und vertrat damit die liberale Grundhaltung der Schweizer Grossbanken.<sup>55</sup>

In den folgenden Jahren intensivierten sich die Beziehungen des Schweizer Finanzplatzes zu Südafrika, und der Gesamtbestand der Schweizer Investitionen im Land am Kap stieg von 1968 bis 1990 stark an.<sup>56</sup> Insbesondere die Schweizer Banken waren jedoch bemüht, ihre Geschäftsbeziehungen mit Südafrika möglichst stillschweigend abzuwickeln. Damit wollten sie eine zu starke Kritik an ihren Geschäften mit dem Apartheidregime vermeiden und keine öffentliche Aufmerksamkeit erregen. So lässt sich auch erklären, dass es – auf Anraten der Bundesbehörden – eine Zunahme von Darlehen nach Südafrika von unter 10 Millionen Franken gab und häufiger kurzfristige Kredite vergeben wurden.<sup>57</sup> Diese mussten gegenüber der SNB nicht deklariert werden und fielen deshalb nicht unter die Kapitalexportlimite von 250 Millionen Franken, die die Schweiz 1974 erlassen hatte.<sup>58</sup>

Tatsächlich waren die Restriktionen einfach zu umgehen und durch zahlreiche Ausnahmen verwässert. So wurde dem südafrikanischen Botschafter bei einem Besuch im Bundeshaus gesagt, dass die Bestimmungen durchaus liberal gehandhabt werden könnten, solange dies diskret und geheim behandelt werde. Der Beschluss zur Plafonierung war deshalb weniger ein Instrument, um Kapitalexporte nach Südafrika einzuschränken, sondern diente vielmehr dazu, nationale und internationale Kritik an den Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu Südafrika abzuwehren. Trotz dieser mehr als moderaten Handhabung der Beschränkung von Kapitalexporten opponierte die Bankenbranche unter der Federführung der drei Grossbanken gegen den Beschluss. Als 1979 ein Schreiben der südafrikanischen Regierung in Bern eintraf, in dem die Aufhebung des Plafonds gefordert wurde, war man im Bundeshaus davon überzeugt, dass die südafrikanische Regierung von den Schweizer Banken zu diesem Schreiben motiviert worden war.<sup>59</sup>

---

weiterhin besorgt um den politischen Ruf der Schweiz und intervenierte deshalb 1968 beim südafrikanischen Finanzministerium und bei der südafrikanischen Zentralbank, um die Kredit-einfuhrstatistik Südafrikas zu verändern. So wies die südafrikanische Statistik über Kapitalbewegungen mit dem Ausland bis 1968 die Schweiz als eigene Kategorie auf. Ab 1969 publizierte die südafrikanische Zentralbank die Statistik nur mit der Kategorie «Westeuropa». Somit war es nicht mehr möglich, Kredite aus der Schweiz zu eruieren (Bott 2013, 136).

54 Kreis 2005, 93.

55 Ebd., 326. Für eine ausführliche Darstellung der Rolle der SNB in den Verhandlungen von Bund und Banken über die Geschäftsbeziehungen mit Südafrika vgl. Kreis 2005, 323–339.

56 Bott 2013, 314.

57 Kreis 2005, 325.

58 Ebd., 323–325.

59 Ebd., 330.

Die guten Beziehungen der Banken zur Regierung in Pretoria waren besonders während der internationalen Krisen für die südafrikanische Regierung von äusserst grosser Bedeutung. So vergaben die drei Grossbanken kurz nach dem Massaker von Sharpeville einen 30-Millionen-Kredit und erlösten die südafrikanische Nationalbank 1976 und 1977 mit zwei Gold Swaps von ernsthaften Liquiditätsproblemen, die 1976 durch die Ereignisse in Soweto ausgelöst worden waren.<sup>60</sup> In den 1980er-Jahren waren es die Schweizer Banken, welche die südafrikanische Regierung nach ihrem teilweisen Moratorium für ihre Auslandsschulden in den Verhandlungen mit den internationalen Gläubigern unterstützten und berieten.<sup>61</sup>

Ein wesentlicher Aspekt des Interesses, das die Schweizer Grossbanken an Südafrika hatten, lag in dessen Schlüsselrolle als Verkäufer von Gold begründet. 1968, als der Londoner Goldpool kollabierte und sich das Ende des fixen Goldpreises ankündigte, riefen die drei Schweizer Grossbanken UBS, SBV und SKA den Zürcher Goldpool ins Leben. Damit wurde Zürich zum internationalen Goldhandelsplatz, und die Schweizer Banken wurden zu den wichtigsten Abnehmern von Gold aus dem Land am Kap. In der Hochphase des Zürcher Goldpools schlugen die Grossbanken bis zu 80 Prozent des Edelmetalls aus Südafrika um.<sup>62</sup> Mit der Übernahme einer tragenden Rolle im Goldankauf und -verkauf wurden die hiesigen Grossbanken endgültig zu den wichtigsten Handelspartnern der südafrikanischen Regierung. Damit verbunden war jedoch auch, dass diese Geschäftstätigkeit in der Öffentlichkeit stärker zur Kenntnis genommen wurde – trotz gegenteiliger Bemühungen der Banken und der Regierung. Mit der zunehmenden Politisierung der Schweizer Banken ab Mitte der 1970er-Jahre rückten damit auch deren Beziehungen zum Apartheidregime immer mehr in den Fokus der Kritikerinnen und Kritiker des Schweizer Finanzplatzes.

### **6.3.2 Die Reaktion der Banken auf die öffentliche Kritik an den Geschäftsbeziehungen zu Südafrika**

Seit den späten 1960er-Jahren und während der 1970er-Jahre fand eine sehr kritische Auseinandersetzung mit den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika statt. Zahlreiche gesellschaftliche, politische und kirchliche Organisationen setzten sich – aus unterschiedlichen Gründen – für einen Abbruch beziehungsweise eine Reduktion dieser Handelsbeziehungen ein.<sup>63</sup> Diese Organisationen schlossen sich 1975 in der Dachorganisation Anti-Apartheid-Bewegung (AAB) zusammen und sahen ihre Hauptaufgabe in der Beschaffung und Weiterverbreitung von Informationen über und gegen das

<sup>60</sup> Bott 2013, 376.

<sup>61</sup> Ebd., 376 f.

<sup>62</sup> Ebd., 377.

<sup>63</sup> Kreis 2005, 116. Für eine Übersicht der verschiedenen Organisationen, die sich in der Anti-Apartheid-Bewegung engagierten, vgl. ebd., 107–125.

Apartheidregime.<sup>64</sup> In der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre standen dabei vor allem politische Petitionen und Rundbriefe im Vordergrund. In den 1980er-Jahren verlagerte sich das Engagement der AAB und der darin involvierten Organisationen verstärkt in Richtung Boykottaktionen und hin zur materiellen Hilfe für die Apartheidgegner in Südafrika.<sup>65</sup>

Für den Schweizer Finanzplatz bedeutete dieser zunehmende Aktionismus der AAB, dass seine Geschäftstätigkeiten vermehrt negativ wahrgenommen wurden. Diese gesteigerte öffentliche Wahrnehmung beziehungsweise Thematisierung fiel in die Zeit der Imagekampagne gegen die Bankeninitiative. Für die Finanzinstitute war dies ein durchaus wichtiger Aspekt, da jeder weitere Bankskandal sich negativ auf die anvisierte Ablehnung der Bankeninitiative auswirken konnte. Dabei waren sich die Banken der gesellschaftlichen Wirkung der Apartheidthematik bewusst und beobachteten die Aktivitäten der AAB mit besonderem Interesse. So informierte die Geschäftsstelle der SBVg den Verwaltungsrat über das von der Aktion Finanzplatz Schweiz organisierte Symposium der Dritten Welt im Mai 1981. Dort forderte die Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP) die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dazu auf, sich bei ihren Banken nach deren Geschäften mit Südafrika zu erkundigen. Mit Fragen wie «Hat Ihre Bank Filialen in Südafrika?» oder «Kauft ihre Bank südafrikanisches Gold (Barren oder Münzen)?» sollten die Finanzinstitute ihre Geschäftsbeziehungen zu Südafrika gegenüber den Kundinnen und Kunden deklarieren.<sup>66</sup>

Bald nach dem Aufruf der AFP bemerkten die Banken den Eingang solcher Schreiben in «bemerkbarem Masse».<sup>67</sup> Da hauptsächlich die drei Grossbanken von der zunehmenden Publizität betroffen waren, sprach sich die SBVg gegen eine gemeinsame Stellungnahme aus, forderte die Finanzinstitute jedoch dazu auf, die Anfragen «vorerst nicht zu ausführlich und vor allem nicht in zustimmendem Sinne [zu] beantworten».<sup>68</sup> In der ersten Hälfte der 1980er-Jahre dominierten jedoch andere Themen die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Schweizer Finanzplatz. Wie die in den Entwicklungsländern ausbrechende Schuldenkrise prägte auch die Bankeninitiative und mit ihr die Kampagne der Banken die Art und Weise, wie die Finanzinstitute in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden. Mit der ab 1985 startenden Diskussion um wirtschaftliche Sanktionen und mit dem beginnenden internationalen Sanktionsregime gegen

64 Ebd., 122.

65 Ebd., 125.

66 Schreiben der Geschäftsstelle an den Verwaltungsrat, 1. 6. 1981. In: Verhandlungsprotokoll der 331. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1981, Archiv SBVg VR331Prot\_VBgescannt, Beilage.

67 Verhandlungsprotokoll der 331. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1981, Archiv SBVg VR331Prot\_VBgescannt, Beilage.

68 Die SBVg ging fest davon aus, dass die Antwortschreiben der Banken der AFP zugestellt werden würden, um jede Äusserung der Banken zur Spaltung des «Bankenlagers» zu nutzen (Verhandlungsprotokoll der 331. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1981, Archiv SBVg VR331Prot\_VBgescannt, Beilage).

den Apartheidstaat verschärfte sich auch in der Schweiz die Debatte über die Handelsbeziehungen zu Südafrika.<sup>69</sup>

Mit den einsetzenden Sanktionen wandelten sich auch die Kritik an den Schweizer Banken und deren Beziehungen zum Apartheidregime. Die PR-Agentur Farner bemerkte in einem vertraulichen Lagebericht zuhanden der SBVg, dass die gegenwärtige Kampagne der AAB neuerdings eine «Konkretisierung der Forderungen an die Schweizer Banken (zum Beispiel keine Kredite an Regierung [...], Verzicht auf Handel mit Krügerrand)» beinhalte.<sup>70</sup> Die konkreten Forderungen und das international geäusserte Verlangen nach Wirtschafts-sanktionen machten gemäss Farner eine Überprüfung der bisherigen Strategie der Banken, sich gegen Sanktionen auszusprechen und den Courant normal beizubehalten, notwendig.<sup>71</sup>

Im August 1986 verfasste die PR-Agentur Farner ein Positionspapier über die «Neubeurteilung des Verhältnisses zu Südafrika».<sup>72</sup> In den vorangegangenen Monaten war die Südafrikadebatte in der Öffentlichkeit weiterhin virulent gewesen, und zahlreiche Medien hatten Leitartikel zur Thematik publiziert – mit einem besonderen Fokus auf den Geschäftsbeziehungen der Banken zum Land am Kap.<sup>73</sup> Die darin enthaltene Kursskizze sollte die öffentliche Position des Schweizer Finanzplatzes erläutern. Im Einklang mit der und in Bezug zur offiziellen Politik verurteilten die Banken die Apartheidpolitik, weigerten sich jedoch, an wirtschaftlichen Sanktionen zu partizipieren: «In Übereinstimmung mit der Politik des schweizerischen Bundesrates fühlen sich auch die schweizerischen Grossbanken der Neutralitätspolitik verpflichtet. Sie mischen sich im Sinne dieser Maxime nicht in die inneren Angelegenheiten von Drittstaaten ein.»<sup>74</sup> Neben der Neutralitätsmaxime verwies das Positionspapier auch auf die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen: «Es kann auch nicht Aufgabe der Schweizer Banken sein, einseitige Appelle ethisch-moralischer Qualität zu erlassen, da diese sich nicht nur an die Adresse Südafrikas, sondern an alle autoritären Regimes in Ost und West zu richten hätten.»<sup>75</sup>

Der öffentliche Diskurs brachte die Banken schliesslich dazu, ein konkretes Gesprächsangebot der Schweizer Bischofskonferenz und des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbunds anzunehmen. Die Kirchenorganisationen traten im Sommer 1986 mit dem Wunsch an die Banken heran, über deren Engagement in Südafrika zu diskutieren. Konkret formulierten die Kirchen fünf Forderungen

69 Tanner 2015a, 448.

70 BCH Lagebericht von Mai 1985 bis Juli 1985, 7. 8. 1985, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 3.

71 Ebd., 4.

72 Neubeurteilung des Verhältnisses zu Südafrika, August 1985, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 365.

73 BCH Lagebericht von Oktober bis November 1985, 29. 11. 1985, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 3.

74 Neubeurteilung des Verhältnisses zu Südafrika, August 1986, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 365, 3.

75 Ebd., 5.

an die Grossbanken. Verlangt wurden unter anderem ein vollständiger Verzicht auf neue Kredite an Südafrika, die Vorbereitung von Desinvestmentschritten aus Südafrika und mehr Transparenz bezüglich der Geschäftsbeziehungen mit Südafrika, insbesondere was den Goldhandel anging.<sup>76</sup>

Die Finanzinstitute waren der Überzeugung, dass eine Ablehnung der informellen Gespräche zu negativen Reaktionen in der Öffentlichkeit führen würde, und stimmten schlussendlich der Klärung von «technischen Fragen» zu, ein Gespräch mit Kirchenvertretern zu führen.<sup>77</sup> Die im Anschluss veröffentlichte Pressemitteilung war der Versuch der Banken, die Debatte um wirtschaftliche Sanktionen gegen Südafrika in ihrem Sinne positiv zu beeinflussen. Einzelne Stimmen in der SBVg sahen die Veröffentlichung einer gemeinsamen Erklärung durchaus kritisch und befürchteten, dass diese von der Presse ausgeschlachtet würde.<sup>78</sup> Inhaltlich brachten die Gespräche keine neuen Erkenntnisse, und die Finanzinstitute orientierten sich in ihren Positionen an den 1985 und 1986 definierten Eckpunkten ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Die Kirchenorganisationen verlangten die Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen und einen Rückzug aus dem Südafrikgeschäft. Die Banken wiederum verurteilten die Apartheidpolitik Südafrikas, weigerten sich jedoch, Boykottmassnahmen mitzutragen oder bestehende Geschäftsbeziehungen aufzugeben. Die 1986 aufgenommenen Gespräche mit den Hilfswerken der Kirchen wurden bis in die 1990er-Jahre periodisch wiederholt – allerdings ohne erkennbare Veränderungen an den unterschiedlichen Positionen der beteiligten Parteien. Dies zeigt beispielhaft die gemeinsame Erklärung nach der vierten Gesprächsrunde vom Sommer 1988:

«Beide Seiten haben nach wie vor unterschiedliche Auffassungen über die Wirksamkeit allfälliger Boykottmassnahmen. Kirchen und Hilfswerke versprechen sich von einem demonstrativen Rückzug der Banken aus Südafrika einen Druck auf die Regierung zugunsten des Reformprozesses. Demgegenüber sind die Banken der Ansicht, dass ein solcher Schritt kontraproduktiv wäre, weil sich die Regierung einer weiteren Liberalisierung verschliessen und eine vor allem die schwarzen Bevölkerungskreise treffende Verlangsamung des Wirtschaftswachstums eintreten würde.»<sup>79</sup>

Die SBVg nutzte die Gespräche mit den Kirchen für ihre Öffentlichkeitsarbeit. Sie erwähnte die Treffen in ihren öffentlichen Jahresberichten und betonte dabei jeweils die Ablehnung der Apartheidpolitik, erläuterte jedoch auch

76 Schweizer Banken und Südafrika, Ein Positionspapier für die Arbeit von Fastenopfer und Brot für Brüder, 11. 8. 1986, Ar. 518.70.9, 2 f.

77 Vonseiten der Banken nahmen Vertreter der Grossbanken sowie der SBVg an den Gesprächen mit den Kirchen teil (Protokoll der 188. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 25. 8. 1986, Archiv SBVg VRA188Prot\_VBgescannt, 9).

78 Insbesondere Robert A. Jeker, Präsident der Generaldirektion der SKA, äusserte sich kritisch zur Pressemitteilung und bedauerte die Publikation der gemeinsamen Erklärung (Protokoll der 188. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 25. 8. 1986, Archiv SBVg VRA188Prot\_VBgescannt, 9).

79 Zirkular an die Direktionen der Mitgliedbanken, Banken, Kirchen und Hilfswerke zur Südafrikafrage, 6. 7. 1988, Archiv SBVg D\_816D\_AfrikaFrage\_inklbe., Beilage.

ihre ablehnende Haltung gegenüber Wirtschaftssanktionen und dem Abbruch der Geschäftsbeziehungen mit Südafrika.<sup>80</sup> Dies lässt sich unter anderem auch an einem Schreiben der SKA an die Abgeordnetenversammlung der Kooperation Evangelischer Kirchen und Missionen (KEM) erkennen. In einem Schreiben an die drei Grossbanken hatte die KEM von den Finanzinstituten einen Kreditstopp und die Einstellung der Krüggerrand-Verkäufe verlangt.<sup>81</sup> Die SKA verwies in ihrer Antwort auf ihren Geschäftsbericht und hielt in Bezug auf die Beziehungen mit Südafrika fest, dass «die Geschäftspolitik unserer Bank wirtschaftlich und nicht politisch orientiert ist und sich dabei auch auf das Landesinteresse ausrichtet. Sie zielt somit in erster Linie auf die Erhaltung der Arbeitsplätze und des Volkswohlstandes in der Schweiz ab».<sup>82</sup>

#### 6.4 Die Grenzen der Kritik an Südafrika

Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zum Apartheidstaat wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gesellschaftlich und politisch mehrfach angefeindet. Neben grundsätzlichen Fragestellungen zur Bedeutung der Menschenrechte und zum Umgang mit einem offen rassistischen Staat entzündeten sich die Diskussionen auch immer wieder an konkreten politischen Ereignissen in Südafrika und am Bekanntwerden von wirtschaftlichen Verbindungen von Schweizer Unternehmen zum Apartheidstaat. Für die Schweizer Wirtschaft und insbesondere für den Finanzplatz war Südafrika ein attraktiver Markt und seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein wichtiger Partner. Die zunehmende internationale Kritik und die Isolation Südafrikas führten zu einer Intensivierung der bestehenden Geschäftstätigkeiten und zu einem Ausbau der geschäftlichen Netzwerke der Banken. Der Finanzplatz und seine Akteure wurden dadurch zu einem bedeutenden Geschäftspartner Südafrikas.

Die Schweizer Regierung nahm gegenüber dem Land am Kap eine ambivalente Haltung ein. Auf der moralischen beziehungsweise ethischen Ebene verurteilten der Bundesrat oder Schweizer Diplomaten die Apartheid mehrfach und in deutlicher Art und Weise. Allerdings spielten moralische Bedenken in der Aussenpolitik eine untergeordnete Rolle. Gemäss der Universalität beurteilte das Land aussenwirtschaftliche Beziehungen nicht aufgrund von moralischen Kriterien, sondern stellte die eigenen ökonomischen Interessen beziehungsweise jene von Schweizer Unternehmen in den Vordergrund. Folglich verweigerte sich die Eidgenossenschaft mehrheitlich der Teilnahme an internationalen Sanktionen. Bei Kritik an dieser Politik verwies die Regierung mehrfach auf die in der Bun-

<sup>80</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1987/88, Archiv\_1987\_1988\_d, 94 f. Die Gesprächsrunden wurden auch in den Jahresberichten 86/87, 88/89 und 89/90 erwähnt.

<sup>81</sup> Brief der KEM an die drei Grossbanken, 10. 6. 1986, SozArch, Archiv AFP Ar. 518.70.9.

<sup>82</sup> Brief der SKA an die KEM, 2. 7. 1986, SozArch, Archiv AFP Ar. 518.70.9.

desverfassung garantierte Gewerbefreiheit und betonte die Unabhängigkeit der Unternehmen in Bezug auf ihre internationalen Geschäftsbeziehungen.

Die passive Haltung der Politik und die sich intensivierenden Geschäftsbeziehungen mit Südafrika sorgten vor allem in linken und entwicklungspolitischen Kreisen für starke Kritik. Mit der zunehmenden Politisierung der Schweizer Finanzinstitute im Verlauf der 1970er-Jahre und insbesondere während der Diskussionen um die Bankeninitiative und die Schuldenkrise in den Entwicklungsländern wurden die Beziehungen der Schweizer Finanzinstitute zum Apartheidstaat zu einer wichtigen Thematik der bankenkritischen Bewegungen in der Schweiz. Die Kritik an den Banken und an ihren Geschäften mit Südafrika wurde auch von kirchlichen Hilfswerken und Organisationen getragen, die im Gegensatz zu manchen entwicklungspolitischen Organisationen und linken Gruppierungen vom Finanzplatz nicht ignoriert werden konnten. Die dadurch entstandenen Gesprächsrunden mit Vertretern von Banken und Kirchen führten jedoch zu keinen nennenswerten Veränderungen in der Geschäftspolitik der Banken gegenüber Südafrika.

Die Wirksamkeit der Kritik an Südafrika in der Schweiz muss aufgrund mehrerer Aspekte kritisch betrachtet werden. Nach der deutlichen Ablehnung der SPS-Bankeninitiative und der Verwerfung der Bankengesetzrevision waren die Finanzinstitute innenpolitisch in einer ausgezeichneten Situation. So konnte es sich der Finanzplatz beispielsweise erlauben, linke und entwicklungspolitische Kritik mehrheitlich unerwidert zu ignorieren.<sup>83</sup> Diese Haltung zeigt symptomatisch das Problem der Apartheidkritik. Ähnlich wie bei der Bankeninitiative gelang es den Kritikerinnen und Kritikern kaum, die bürgerliche Schweiz von ihrem Anliegen zu überzeugen und damit die Position der Banken ernsthaft zu erschüttern. So reichte die AAB zwischen 1978 und 1985 beispielsweise mehrere Petitionen beim Parlament ein; diese führten jedoch aufgrund der Geschlossenheit der bürgerlichen Ratsmehrheit nie zum gewünschten Ergebnis.<sup>84</sup> Auch auf gesellschaftlicher Ebene schien die kritische Sicht auf den Finanzplatz und seine Beziehungen zu Südafrika keine Mehrheit zu finden. Eine im Auftrag der SBVg durchgeführte Meinungsumfrage der PR-Agentur Farner kam diesbezüglich zu eindeutigen Resultaten.<sup>85</sup> So hielt wohl eine Mehrheit der befragten Personen das

83 Dies zeigte sich beispielhaft am Verhältnis der SBVg zur AFP. Letztere war aus dem Zusammenschluss von mehreren entwicklungspolitischen Organisationen hervorgegangen und vereinte dadurch die entwicklungspolitische Kritik am Finanzplatz. Sie hatte sich im Abstimmungskampf über die Bankeninitiative äusserst aktiv und mit einem Hang zur Polemik positioniert. Nach dem Abstimmungskampf war es die offizielle Politik der SBVg, Publikationen und Statements der AFP grundsätzlich zu ignorieren, um der Organisation keinen Grund für weitere Attacken gegen die Banken zu liefern (BCH II Schweizer Banken, Lageberichte, August bis September 1985, 23. 9. 1985, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 130).

84 Kreis 2005, 121–123.

85 Meinungsumfrage Südafrika August/September 1988, 17. 10. 1988, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 365. Aufgrund der Quellenlage lässt sich nicht nachvollziehen, wie die Umfrage zustande kam und in welchem Rahmen sie stattfand (zum Beispiel Anzahl befragter Personen, politische Einstellung, Alter usw.).

System der Apartheid für falsch, allerdings zeigten sich nur 15 bis 20 Prozent ernsthaft interessiert an der Thematik. Gleichzeitig sprachen sich nur 25 Prozent für Boykottmassnahmen gegen Südafrika aus, und eine Mehrheit befürwortete die von der Schweizer Regierung und den Unternehmen eingenommene Haltung gegenüber Südafrika.<sup>86</sup> Damit spiegelte die Umfrage die ambivalente Haltung der Schweiz und ihrer Unternehmen gegenüber Südafrika wider, denn obwohl man die Apartheid als unmenschlich und als nicht mit der humanitären Tradition der Schweiz vereinbar betrachtete, unternahm man keine konkreten Schritte zum Abbruch oder Abbau dieser Beziehungen. Dies nicht zuletzt aufgrund der handfesten wirtschaftlichen Interessen der Schweizer Grossbanken und weil Letztere ausgezeichnete Beziehungen zur Regierung pflegten.

---

86 Meinungsumfrage Südafrika August/September 1988, 17. 10. 1988, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 365, 1 f. Georg Kreis schätzte den Einfluss der AAB als gering ein. Er verwies jedoch darauf, dass die kritische Haltung gewisser Organisationen bei einzelnen Entscheidungen in der Südafrikapolitik der Schweiz durchaus berücksichtigt worden seien. Zudem attestierte er der Bewegung diesbezüglich einen Erfolg, weil nur durch die ständige Kritik an der Schweizer Politik und den Schweizer Unternehmen eine andauernde gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung mit der Apartheidfrage stattfand (Kreis 2005, 125).



## 7 Liberalisierung und Internationalisierung – Umbrüche auf dem Schweizer Finanzplatz in den 1980er-Jahren

Die Deregulierungsmassnahmen im Bankensektor führten zu einer Strukturveränderung im globalen Finanzsystem. Neben gesetzlichen Veränderungen und einem neuen Rollenverständnis von Staat und Wirtschaft beruhten die Umbrüche im Bankengeschäft auf technologischen Neu- und Weiterentwicklungen, die für die global agierenden Schweizer Banken neue Möglichkeiten boten, aber auch Herausforderungen mit sich brachten.

Die Umbrüche in den 1980er-Jahren werden im folgenden Kapitel anhand von zwei Bereichen erarbeitet und analysiert. Im ersten Teil steht der Finanzplatz im Kontext von Anpassung und Widerstand gegenüber internationalen Regulierungsbestrebungen im Fokus. Aufgrund von unterschiedlichen Quellen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv und von Publikationen der Banken wird aufgezeigt, wie Letztere versuchten, die internationalen Regulierungsbestrebungen zu beeinflussen. Der zweite Teil des Kapitels beschäftigt sich mit den nationalen Strukturbrüchen auf dem Finanzplatz und der Auflösung des Bankenkartells zu Beginn der 1990er-Jahre. Mithilfe von Publikationen der Finanzinstitute, dem ausschlaggebenden Bericht der Kartellkommission und Sekundärliteratur wird die Geschichte rund um den Bruch auf dem Schweizer Finanzplatz anschaulich analysiert und erklärt.

Die informationstechnische Revolution im 20. Jahrhundert führte – ähnlich wie die Abkehr vom Keynesianismus und die Hinwendung zum Neoliberalismus – zu umfassenden Veränderungen im Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft.<sup>1</sup> Die Grundlage dieser Revolution waren rechnergestützte Netzwerke, die beispielsweise die Kapitalmärkte – einmal losgelöst von den staatlichen Regulierungsmassnahmen – zu globalen, interdependenten und in Echtzeit arbeitenden Netzwerken formierten; sie konnten Kapitalbewegungen innerhalb von Sekunden und zu jeder Tages- und Nachtzeit durchführen.<sup>2</sup> Für die an den Kapitalmärkten beteiligten Finanzinstitute waren diese technischen Neuerungen sowohl Chance als auch Herausforderung. Sie bedingten jedoch eine neue Form der Interaktion mit den Kundinnen und Kunden und ein neues Verständnis von Bankdienstleistungen, das wesentlich von den technischen Errungenschaften der technologischen Revolution beeinflusst war.<sup>3</sup>

---

1 Castells 2017, 1 f.

2 Ebd., 118.

3 Bonhage 2007, 95.

Schweizer Grossbanken konzentrierten sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mehrheitlich auf Grosskunden, Industriekredite und Emissions- und Devisengeschäfte.<sup>4</sup> In den 1960er-Jahren erschloss sich für die Finanzinstitute eine neue Kundengruppe. Die Einführung der Lohnkonten brachte den Banken Tausende neue Kundinnen und Kunden und die Verwaltung der kleinen Vermögen dieser Personen.<sup>5</sup> Die Führung von geringen Kundenvermögen – das Retailgeschäft – wurde zu einem wichtigen Geschäftszweig der Banken und garantierte eine stabile und billige Finanzierungsmöglichkeit.<sup>6</sup> Die zusätzlichen Konten generierten jedoch auch einen bedeutenden Mehraufwand an Daten und einen höheren Personalaufwand. Damit das Retailgeschäft für die Banken ertragreich wurde, war die Technologisierung des Bankensektors eine unumgängliche Voraussetzung. Dabei war die Automatisierung von Arbeitsprozessen für die Finanzinstitute seit jeher eine wichtige Voraussetzung gewesen, um Abläufe zu vereinfachen und rentabler zu gestalten.

So führten technische Neuerungen bei der SKA wie die Schreibmaschine (1890), die Rechenmaschine (1904) oder der Fernschreiber (1935) immer auch zu veränderten und modernisierten Arbeitsabläufen.<sup>7</sup> Der Einsatz von Lochkartenmaschinen in den 1940er-Jahren war der Auftakt zu gravierenden technischen Veränderungen in der Bankenbranche und hatte nicht nur eine veränderte Arbeitsweise im Finanzsektor zur Folge, sondern definierte das Verhältnis zwischen Geldinstituten und Kundinnen und Kunden neu.<sup>8</sup> Ab 1962 nutzte die SKA Computer der ersten Generation, um die massiv zunehmenden Buchungen im Zahlungs- und Depositenverkehr schneller bearbeiten zu können.<sup>9</sup> Die Automatisierung von Arbeitsabläufen, um Zeit und Kosten zu sparen, war deshalb für die Banken ein wesentlicher Aspekt hinsichtlich ihrer zukünftigen Ausrichtung. Die ersten computergestützten Vorgänge sollten hauptsächlich dazu dienen, repetitive Aufgaben und Prozesse zu übernehmen und zu einer Rationalisierung des Backoffice beizutragen. Zu Beginn der 1980er-Jahre veränderte sich diese Sichtweise. Computer und Netzwerke wurden gezielt auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden zugeschnitten, und die Selbstbedienung an Bankautomaten hielt Einzug ins Bankengeschäft.<sup>10</sup> Die Kundenorientierung – das Zuschneiden der Bankdienstleistungen auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden – wurde zum Schlagwort. Die (oftmals neu gegründeten beziehungs-

---

4 Jung 2000, 114.

5 Bonhage 2007, 98.

6 Jung 2000, 114.

7 Ebd., 351.

8 Bonhage 2007, 96. Bonhage analysierte in ihrem Artikel am Beispiel der SKA die Bedeutung der Technologisierung für das Verhältnis zwischen der Kundschaft und den Banken. Gemäss der Autorin ging mit dem technologischen Wandel eine Veränderung der Denkweise einher, welche als Voraussetzung für das heutige Netzwerkdenken im Finanzsektor unumgänglich war (Bonhage 2007, 95 f.).

9 Jung 2000, 351.

10 Bonhage 2007, 103.

weise reformierten) Marketingabteilungen der Banken übernahmen die Aufgabe, Kundenbedürfnisse zu wecken und zu erhalten.<sup>11</sup>

Die technologische Revolution und ihre Auswirkungen auf den Bankensektor waren von grundlegender Art. Die Erschliessung von neuen Kundinnen- und Kundensegmenten durch das Retailgeschäft sorgte für einen Strukturwandel im Schweizer Bankenbereich. Die Finanzinstitute schufen mit technischen Mitteln ein neues Verhältnis der Kundschaft zu ihrer Bank. Die technischen Neuerungen und ihre Auswirkungen auf die nationalen und internationalen Geschäftstätigkeiten gehörten damit ebenso zu den sich verändernden Rahmenbedingungen wie die zunehmende Globalisierung und die Versuche, die Herausforderungen einer globalisierten Finanzwelt auf internationaler Ebene zu klären. Für den Schweizer Finanzplatz stellten sich aufgrund dieser Umbrüche eine ganze Reihe von neuen Herausforderungen. Auf multilateraler und bilateraler Ebene mussten sich die Finanzinstitute und der Staat mit der anhaltenden Kritik am Bankgeheimnis auseinandersetzen. Dabei schwankten insbesondere die Banken zwischen Widerstand gegen beziehungsweise Anpassung an internationale Normen. Gleichzeitig veränderten sich auch die nationalen Rahmenbedingungen: Deregulierungstendenzen waren auch in der Schweiz erkennbar und führten zu erheblichen Veränderungen und Anpassungen an die veränderte Bankenumwelt.

## **7.1 Anpassung und Widerstand – die Schweizer Banken und internationale Regulierungsmassnahmen**

Mit dem Abbau der internationalen Regulierungen der Kapitalströme und den nationalen Deregulierungsmassnahmen in den Jahren nach den ökonomischen Krisen der frühen 1970er-Jahre und dem Zusammenbruch von Bretton Woods fand auch eine Angleichung der nationalen Rahmenbedingungen des Bankensektors statt.<sup>12</sup> Internationale Organisationen wie die UNO, die OECD oder der Europarat berieten zu Beginn der 1980er-Jahre, wie die internationale Gemeinschaft globale Phänomene wie Fluchtkapital, internationale Steuerhinterziehung oder Geldwäsche wirksam bekämpfen könnte.<sup>13</sup> Gleichzeitig arbeiteten die führenden westlichen Wirtschaftsmächte an Mechanismen, um die global tätigen Banken besser für Krisen vorzubereiten und die Risiken der neuen Finanzrealität anzupassen. Im Rahmen der G10 entstand 1974 der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht als Reaktion auf mehrere Bankenpleiten in den Industriestaaten. Darin sind die Zentralbanken und/oder die Aufsichtsbehörden der beteiligten Länder vertreten. Das Ziel der Zusammenarbeit ist die Ausarbeitung von Leitlinien

---

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Krisen waren in der Schweiz ein wichtiger Faktor für die Bankenregulierung und bedeuteten häufig eine Neuausrichtung beziehungsweise Anpassung der regulatorischen Massnahmen durch den Staat (Gabathuler und Straumann 2018, 65–71).

<sup>13</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1980/81, Archiv\_1980\_1981\_d, 39.

für die nationale Bankenaufsicht. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehören die 1988 verabschiedeten «Leitlinien zur Aufsicht über international tätige Banken», auch Basel I genannt. Basel I nannte konkrete Vorgaben für die global agierenden Banken in Bezug auf die Eigenkapitalquote, die Zusammensetzung des Eigenkapitals und die Risikogewichtung bei der Kreditvergabe. Diese Leitlinien beruhten auf den Erfahrungen der Schuldenkrise der Entwicklungsländer in den 1980er-Jahren und sollten der steigenden Gefahr entgegenwirken, der sich die Finanzinstitute aufgrund ihrer internationalen Kreditvergabepraxis ausgesetzt sahen.<sup>14</sup>

### **7.1.1 Die Insiderregelung – amerikanischer Druck und schweizerische Selbstregulierung**

Zu Beginn der 1980er-Jahre mehrten sich die Anzeichen, dass die Problematik der Insidergeschäfte sowohl innen- als auch aussenpolitisch an Bedeutung gewinnen würde.<sup>15</sup> Mit der Reform des Aktienrechts stellte sich auch die Frage nach der Implementierung einer Insidergesetzgebung. Die Banken vertraten jedoch den Standpunkt, dass das Aktienrecht kein geeigneter Ort für einen Artikel gegen Insidergeschäfte darstelle, und hinterfragten generell die Wirkung eines gesetzlich verankerten Verbots von Insidergeschäften.<sup>16</sup> Zudem schien die SBVg die Problematik als zweitrangig zu betrachten und vertraute auf die abschreckende Wirkung einzelner Fälle von Insidergeschäften, die in der Schweiz bekannt geworden waren: «Das Insiderproblem hat in der Schweiz auch deshalb nicht den Stellenwert wie im Ausland, weil in unserem kleinen Land die wenigen Fälle jeweils rasch grosses Aufsehen erregen. Diese Tatsache hilft nicht unwesentlich mit, einen geregelt Börsenverlauf zu gewährleisten.»<sup>17</sup>

Die innenpolitische Debatte rückte allerdings Ende 1981 in den Hintergrund. Zu Beginn der 1980er-Jahre sorgten zahlreiche grosse Firmenfusionen in den USA für Schlagzeilen. Im Umfeld dieser Firmenzusammenschlüsse entdeckte die amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (SEC) ver-

<sup>14</sup> Krajewski 2012, 261 f. Basel I wurde im Verlauf der Zeit mehrfach angepasst und erweitert. So entstanden 2005 die Basel-II-Richtlinien und 2010 – als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007 – Basel III (Krajewski 2012, 262 f.).

<sup>15</sup> Es existieren unterschiedliche Definitionen des Begriffs «Insiderhandel», die teilweise durch die Rechtsprechung der einzelnen Länder geprägt sind. Eine grundlegende Beschreibung der Problematik lautet wie folgt: «Insider trading occurs when individuals with potential access to non-public information about a corporation buy or sell stock of that corporation. When the information is material and non-public, such trading is illegal. However, if the trading is done in a manner that does not take advantage of non-public information, it is often permissible» (Thompson 2013, 1). In den USA war der Insiderhandel bereits seit dem frühen 20. Jahrhundert gesetzlich verboten. Die europäischen Staaten zogen im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nach (Frankreich 1970 und Grossbritannien 1980. Deutschland erliess von 1970 bis 1994 eine Reihe von freiwilligen Guidelines, 1994 folgte ein gesetzliches Verbot [Thompson 2013, 6–11]).

<sup>16</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1980/81, Archiv\_1980\_1981\_d, 132.

<sup>17</sup> Ebd.

dächtige Börsenbewegungen, die offensichtlich auf Insiderwissen zurückzuführen waren und zu illegalen Millionengewinnen geführt hatten. Die Untersuchung der Finanzbewegungen führte immer wieder zu Schweizer Banken, über welche die Börsenbewegungen in Auftrag gegeben worden waren. Die Auftraggeber waren somit für die amerikanischen Behörden – aufgrund des Bankgeheimnisses und der fehlenden Rechtsgrundlage in der Schweiz – nicht zu eruieren.<sup>18</sup>

Im März 1981 kam es bei der Übernahme der St. Joe Minerals Corporation zu auffälligen Käufen von Call Options kurz vor der Bekanntmachung der Firmenübernahme. Mit der Fusion wurden die Optionen zum Millioneninvestment. Die SEC leitete aufgrund des Verdachts auf Insiderhandel eine Untersuchung ein. Es stellte sich heraus, dass die Käufe über die Banca della Svizzera Italiana in Lugano getätigt worden waren. Die Börsenaufsicht konnte deshalb nicht an die Namen der Käufer gelangen, diese wurden durch das schweizerische Bankgeheimnis geschützt.<sup>19</sup> Im Oktober desselben Jahres gerieten erneut Schweizer Finanzinstitute in den Fokus der SEC: Anfang Oktober 1981 übernahm die Kuwait Petroleum Company die in Kalifornien ansässige Firma Santa Fe. Vor der Übernahme kam es zu einem massiven Aufkauf von Aktienoptionen, die nach dem Aufkauf der Firma ihren Wert vervielfacht hatten. Die Börsenbewegungen wurden der SEC gemeldet und diese versuchte, die Käufer ausfindig zu machen. Die Aufträge für den Kauf der Optionen waren jedoch teilweise über die SKA, den SBV und die Privatbank Lombard Odier & Cie. getätigt worden; diese weigerten sich unter dem Hinweis auf das Bankgeheimnis, mit den amerikanischen Behörden zu kooperieren.<sup>20</sup> Die zeitliche Nähe der beiden Fälle und die scheinbare Unantastbarkeit der Insider, geschützt durch die Schweizer Banken und die eidgenössische Rechtsprechung, führten bei der SEC zu einem Umdenken und zu einer neuen juristischen Strategie. Im November 1981 reichte die SEC im Fall der Banca della Svizzera nicht nur eine Klage gegen die unbekanntenen Käuferinnen und Käufer der Aktienoptionen ein, sondern verklagte auch die Schweizer Bank auf die Herausgabe der Kundendaten.<sup>21</sup> Sollte die Bank diesem Begehren nicht Folge leisten, drohten ihr ein Gerichtsverfahren und massive Strafen in den USA, etwa finanzielle Bussen, das Einfrieren von Konten, eine strafrechtliche Verfolgung von Bankmanagern und der Lizenzentzug für Geschäftstätigkeiten in den USA. Zudem liess die SEC verlauten, dass man dieselbe Methode gegebenenfalls auch in anderen Verfahren gegen Schweizer Finanzinstitute anwenden werde.<sup>22</sup> Damit war nicht nur die vergleichsweise kleine Banca della Svizzera betroffen, sondern auch die beiden Grossbanken SBV und SKA und mit ihnen war der gesamte Schweizer Finanzplatz in den Fokus der amerikanischen Börsenaufsicht geraten.

---

18 Coll und Vise 1991, 85.

19 Ebd., 87.

20 Navickas 1984, 177.

21 Ohne Verfasser 1981, 37/42.

22 Ebd.

Am 6. November urteilte das Gericht zugunsten der SEC und verlangte von den Banken die Preisgabe der Identität ihrer Kundinnen und Kunden. Es begründete seinen Entscheid damit, dass auf dem amerikanischen Markt das einheitliche Recht anzuwenden sei und dementsprechend die Schweizer Finanzinstitute sich nicht auf das Schweizer Bankgeheimnis berufen könnten.<sup>23</sup> Das Urteil sorgte für heftige Diskussionen auf dem Schweizer Finanzplatz. Der angedrohte Ausschluss vom amerikanischen Markt bedeutete eine markante Bedrohung. In Zusammenarbeit mit dem Bund, der EBK und der Bundespolizei suchten die Banken nach einer rechtlichen Lösung, die einen Ausschluss der Finanzinstitute vom amerikanischen Markt verhindern könnte. Im Gegensatz zur abwartenden Haltung der Banken in Bezug auf die nationale Gesetzgebung gegen Insidergeschäfte vertrat nun beispielsweise Rainer E. Gut, Generaldirektor der SKA, eine entschiedene Haltung bezüglich der Insiderthematik:

«Wir haben alles Interesse, geeint aufzutreten und Insider-Transaktionen über die Börsen zu verhindern. Es ist anzunehmen, dass in der Schweiz die Insider-Transaktionen bald strafrechtlich erfasst werden. Wir dürfen uns keinen Illusionen hingeben, das schweizerische Bankgeheimnis wird nicht einfach auf der ganzen Welt respektiert. Die öffentliche Meinung unseres Landes hat auch kaum Sympathie für die Situation der Banken. Die Behörden können uns kaum schützen, auch nicht die Bankenkommission. Wir können auf diesem Gebiet nur selber Ordnung schaffen.»<sup>24</sup>

Für die Banken ging es in dieser Situation hauptsächlich darum, die angedrohten Sanktionen der amerikanischen Behörden zu vermeiden und möglichst schnell eine rechtskonforme Lösung zu etablieren. Die SBVg diskutierte zwei unterschiedliche Handlungsoptionen: Die Finanzinstitute verwarfen die erste – die Einbindung der Insiderthematik in das bestehende Rechtshilfeabkommen mit den USA –, weil sie als zu gefährlich erachtet wurde. Eine Aufnahme der Insiderthematik in das Rechtshilfeabkommen hätte die Verhandlungsposition der Banken in den parallel laufenden Verhandlungen über das neue Rechtshilfegesetz IRSG und ihre konsequente Ablehnung der Aufnahme von Finanz- und Wirtschaftsdelikten in das IRSG unterminiert.<sup>25</sup> Deshalb sprachen sich die Banken für direkte Verhandlungen mit den Amerikanern aus, um einen bilateralen Weg zur Beilegung der juristischen Auseinandersetzungen zu finden. In Absprache mit den betroffenen Geldinstituten wandte sich die SBVg an das EDA und bat dieses, Gespräche mit der SEC aufzunehmen, um die Position der amerikanischen Behörden zu eruieren.<sup>26</sup>

23 Navickas 1984, 174.

24 Verhandlungsprotokoll der 333. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1981, Archiv SBVg VR333Prot\_VBgescant, 8.

25 Ebd., 6 f.

26 Ebd., 7. Der Wunsch nach einer Lösung der Insiderproblematik mit den Schweizer Banken hatte nicht nur bei den Exponenten des Schweizer Finanzplatzes und bei den Schweizer Behörden oberste Priorität. Die Banken waren 1981 für 20 Prozent aller ausländischen Wertpapiertransaktionen an den amerikanischen Börsen verantwortlich. Ein Rückzug beziehungsweise

Der Einbezug der Schweizer Behörden zeigte bereits Ende 1981 Wirkung. Aufgrund zweier Interventionen des Schweizer Botschafters in Washington beim amerikanischen Aussenministerium wurden die laufenden Verfahren gegen die Schweizer Banken per Fristerstreckung durch die SEC zeitlich verzögert; geplant war nun die Aufnahme von bilateralen Gesprächen. Zudem sollte die Schweizer Botschaft bei allfälligen neuen Verfahren gegen die Schweizer Finanzinstitute vorzeitig von den amerikanischen Behörden informiert werden.<sup>27</sup> Auf Bundesebene übernahmen das EDA und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Führung über die Verhandlungen mit den USA. Die beiden Departemente gingen in ihrer für den Bundesrat bestimmten (vertraulichen) Lagebeurteilung davon aus, dass die in den USA verhandelten Insiderfälle mit Beteiligung der Schweizer Banken «lediglich die Spitze eines Eisberges darstellen und dass eine grössere Anzahl von Verfahren» auf die Schweizer Banken zukommen würde.<sup>28</sup> Zudem nahmen sie an, dass die amerikanischen Behörden den juristischen Druck auf die Schweizer Geldinstitute aufrechterhalten würden:

«Die SEC ist offensichtlich entschlossen, bis zu dem für uns bitteren Ende zu gehen, was bedeuten würde, dass jede so ins Recht gefasste Bank, die von ihren Kunden keine nachträgliche Einwilligung zur Preisgabe des Namens erhält, entweder mit Artikel 47 des Bankengesetzes und Artikel 273 StGB in Konflikt zu geraten droht oder aber mit massiven Strafen rechnen muss, die von enormen Geldbussen bis zum Ausschluss vom amerikanischen Wertschriftenmarkt gehen können. Namentlich die letztgenannte Folge müsste als wirtschaftlich von grösster Tragweite qualifiziert werden [...]»<sup>29</sup>

Bei den ersten diplomatischen Kontakten mit den USA Ende 1981 zeigten sich die amerikanischen Behörden gesprächsbereit. Allerdings verwies die SEC bereits in den ersten Sondierungen auf ihre Weigerung, die Insiderproblematik in das bestehende Abkommen über die gemeinsame Rechtshilfe zu integrieren.<sup>30</sup> Damit zeichnete sich bereits vor den Verhandlungen ab, dass dafür eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden musste, bevor die Schweizer Geldinstitute auf dem US-Markt rehabilitiert werden würden.

Die Erarbeitung eines neuen Gesetzes auf Bundesebene kam allerdings nicht infrage. Der Prozess der Aufnahme der Insiderthematik in den Gesetzeskanon der Schweiz war bereits angelaufen und gestaltete sich aufwendig; die Thematik war so komplex, dass es nicht möglich war, eine schnelle Lösung herbeizufüh-

---

Ausschluss der Schweizer Finanzinstitute hätte – zumindest kurzfristig – zu ökonomischen Turbulenzen an den Börsen geführt. Die USA hatten deshalb ein grosses Interesse, den Konflikt mit der Schweiz so schnell wie möglich zu lösen (Navickas 1984, 177).

27 Protokoll der 172. Sitzung des Verwaltungsratsausschusses der SBVg, 27. 1. 1982, Archiv SBVg VRA172Prot\_VBgesannt, 8.

28 Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik, vertraulicher Bericht des EDA und des EJPD an den Bundesrat, 22. 2. 1982, BAR E7001C#1992/281#499\*, 4.

29 Ebd.

30 Ebd., 5.

ren. Dies war jedoch eine Kernforderung der USA. Die Schweiz sollte so schnell wie möglich eine gesetzliche Grundlage verabschieden, die es den Banken erlauben würde, in Insideruntersuchungen Kundendaten an die USA weiterzugeben. Die Finanzinstitute standen dabei nicht nur unter dem Druck der USA, auch die Schweizer Behörden erwarteten von ihnen einen konkreten Lösungsvorschlag, der in die Vorbereitung der ersten Verhandlungsrunde mit den amerikanischen Behörden Anfang März 1982 eingebracht werden konnte.

Grundsätzlich sprachen sich die Banken für die Erarbeitung einer neuen strafrechtlichen Bestimmung im Schweizer Strafgesetz aus. Aufgrund des grossen Drucks aus den USA war der langwierige Prozess für die Verabschiedung eines neuen Gesetzes jedoch allenfalls eine Lösung für die Zukunft. Um die Banken in den USA zu entlasten und den politischen Druck reduzieren zu können, musste möglichst schnell eine Lösung gefunden werden. Die SBVg begrüßte aus diesem Grund die Erarbeitung einer privatrechtlichen Bankenkonvention nach dem Vorbild der Sorgfaltspflichtvereinbarung von 1977. Die Konvention sollte als Übergangslösung herhalten und garantieren, dass Schweizer Finanzinstitute weiter in den USA tätig sein konnten; so sollte der Politik genügend Zeit eingeräumt werden, um ein Gesetz zum Verbot von Insidergeschäften auszuarbeiten und zu erlassen.<sup>31</sup> Die Erarbeitung des ersten Entwurfes der Konvention fand unter der Leitung der SBVg in Absprache mit dem EDA und dem EJPD statt.

Am 2. und 3. März 1982 trafen sich in Bern Vertreter der SEC und der Schweiz zu ersten Sondierungsgesprächen.<sup>32</sup> Nachdem die amerikanische Seite gegen die Einbindung der Insiderthematik in das bestehende Rechtshilfegesetz argumentiert hatte, plädierte die Schweizer Delegation für die Einführung der Bankenkonvention zur Insiderthematik und damit für die Selbstregulierung der Banken unter der Kontrolle einer unabhängigen Kommission.<sup>33</sup> Um der Skepsis der Amerikaner gegenüber einer privatrechtlichen Vereinbarung zu begegnen, sollte die Konvention um ein zwischenstaatliches Memorandum of Understanding zwischen der Schweiz und den USA ergänzt werden, in dem die bilateralen Aspekte der Vereinbarung präzisiert und festgehalten werden sollten.<sup>34</sup>

Die Schweizer Seite bewertete die erste Verhandlungsrunde verhalten positiv. Die Gesprächsbereitschaft der USA war bereits als Erfolg zu werten; an-

31 Protokoll der 172. Sitzung des Verwaltungsratsausschusses der SBVg, 27. 1. 1982, Archiv SBVg VRA172Prot\_VBgesannt, 8.

32 Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik, vertraulicher Bericht des EDA und des EJPD an den Bundesrat, 22. 2. 1982, BAR E7001C#1992/281#499\*, 6. Die Schweizer Delegation wurde von Jean Zwahlen, Chef des Finanz- und Wirtschaftsdienstes des EDA, geleitet. Neben Vertretern des EJPD und der Bankenkommission war auch die SBVg durch den Direktor der Geschäftsstelle, Jean-Paul Chapuis, bei den Gesprächen mit der SEC präsent.

33 Opening Statement durch Jean Zwahlen, 2. 3. 1982, BAR J1.301#2002/197#744\*, 7–9.

34 Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik. Bericht der Schweiz. Delegation, vertraulicher Bericht des EDA und des EJPD an den Bundesrat, 9. 3. 1982, BAR E7001C#1992/281#499\*, 7.

gesichts des öffentlichen Drucks in den USA, der ein Vorgehen gegen Insider forderte, war dies keineswegs selbstverständlich.<sup>35</sup> Nach Ansicht der Schweizer waren die unterschiedlichen Definitionen von «zivilrechtlichen» beziehungsweise «verwaltungsrechtlichen» Geltungsbereichen im amerikanischen und schweizerischen Recht eine Herausforderung.<sup>36</sup> Ein weiterer Knackpunkt betraf die hängigen Fälle Santa Fe und St. Joe Minerals, für die eine etwaige Vereinbarung zu spät kam. Eine Verurteilung der Schweizer Finanzinstitute in diesen Fällen hätte nach Ansicht der Schweizer Behörden die weiteren Verhandlungen mit den USA deutlich negativ beeinflusst. Zudem liessen die Amerikaner durchblicken, dass ihnen noch weitere Insiderfälle bekannt waren, die über den Schweizer Finanzplatz abgewickelt worden waren. Für die Finanzinstitute bedeutete die Klärung dieser Punkte, dass sie gegenüber der SEC weitere Konzessionen machen mussten, um die Problematik der Insidertransaktionen und deren juristische Verfolgung in den USA zu beheben.<sup>37</sup>

Das erste Treffen mit den USA hatte «Divergenzen grundlegender Art» offenbart.<sup>38</sup> Trotzdem sahen das EDA und das EJPD im eingeschlagenen Weg der bilateralen Verhandlungen mit den USA und in der Entwicklung einer Bankkonvention die einzige Möglichkeit, eine juristische und politische Konfrontation mit den USA zu vermeiden. Im Gegensatz zur optimistischen Haltung der Schweizer Behörden zeigten sich die Banken ernüchert über den eingeschlagenen Weg. Sie befürchteten, dass eine Vereinbarung mit den USA weitreichende negative Konsequenzen haben würde, wie dies Hans Vontobel von der Privatbank Vontobel in einer Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg zu Protokoll brachte:

«Wir gehen hier einen sehr gefährlichen Weg und ritzen das Bankgeheimnis immer mehr. Der Kunde wird eine Erklärung zu unterzeichnen haben, welche nur Insider-Spekulationen in den USA betrifft; es wird offenbar, dass die Bankiervereinigung auf Druck der USA nachgegeben hat. Weiterungen können im Bereich der Gelder aus Entwicklungsländern entstehen oder – wenn die Bankinitiative einmal gescheitert ist – selbst auf steuerlichem Gebiet; auch hier könnte verlangt werden, dass der Kunde eine Erklärung akzeptiert, wonach die Bank bei einer steuerlichen Untersuchung Auskunft zu erteilen hätte. Dies sind die künftigen Gefahren, doch ist zuzugeben, dass uns zur Zeit wohl keine bessere Alternative zur Verfügung steht.»<sup>39</sup>

Tatsächlich waren der Spielraum und die Einflussmöglichkeiten der Banken bei den Verhandlungen mit den USA sehr beschränkt. Letztere erachteten die Schweizer Behörden, die die Leitung und Organisation der Gespräche übernahm-

35 Ebd., 10 f.

36 Ebd., 11.

37 Ebd., 10 f.

38 Ebd., 11.

39 Verhandlungsprotokoll der 334. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 15. 3. 1982, Archiv SBVg VR334Prot\_VBgescannt, 20.

men, als legitime Verhandlungspartner. Im Gegensatz zum Prozess der Erarbeitung der Sorgfaltspflichtvereinbarung mussten sich die Banken also auf den Staat verlassen, der den Schutz ihrer Interessen übernommen hatte.<sup>40</sup> Nachdem die USA in der ersten Verhandlungsrunde im März ihr grundsätzliches Einverständnis zu der von der Schweizer Delegation vorgeschlagenen Lösung mit der privaten Bankenkonvention und einem begleitenden Memorandum of Understanding signalisiert hatten, ging es für die Schweiz hauptsächlich darum, den amerikanischen Druck auf die Banken zu eliminieren und gleichzeitig den Verhandlungspartner davon zu überzeugen, den gemeinsamen Rechtsweg einzuhalten.

Ein von der SEC zuerst geforderter, alternativer Weg wäre gewesen, in Verdachtsfällen Kundendaten an die SEC weiterzugeben. Dies galt es aus Schweizer Sicht auf jeden Fall zu verhindern. Erstens hätten dadurch die Schweizer Finanzinstitute weiterhin unter erheblichem Druck der amerikanischen Behörden gestanden, und zweitens wäre das Bankgeheimnis dadurch automatisch ausser Kraft gesetzt worden.<sup>41</sup> Die Bankenkonvention sollte den Banken eine gesetzliche Grundlage bieten, um bei verdächtigen Transaktionen Informationen über mögliche Insider an die Behörden weiterzuleiten. Dabei sollten sowohl die Interessen der Schweizer Behörden und Banken (Wahrung des Bankgeheimnisses) als auch jene der amerikanischen Behörden (Erhalt von Kundendaten) berücksichtigt werden.<sup>42</sup> In intensiven Verhandlungen einigten sich die USA und die Schweiz auf die konkreten Inhalte der Konvention und im Juni 1982 geneh-

<sup>40</sup> Die Rolle der Banken in den Verhandlungen mit den USA wird durchaus kontrovers betrachtet. Die amerikanischen Autoren Steve Coll und David Vise schrieben den (Gross-)Banken eine deutlich aktivere und prägendere Rolle zu als andere Autoren. In ihrer mit dem Pulitzerpreis ausgezeichneten Recherche über die Securities and Exchange Commission (SEC) thematisierten sie auch den Konflikt um die Insiderthematik mit den Schweizer Banken. Darin wird den Finanzinstituten eine bestimmende Position in den Verhandlungen zugesprochen: «But the success of the trip [der SEC-Delegation in die Schweiz Anfang März 1982] hinged on whether Fedders [der amerikanische Verhandlungsführer] could yet persuade the major swiss banks to participate in the diplomacy. [...] if the leading executives in Zurich did not consider a treaty to be in their interest, no treaty would be signed. That was a fact of Swiss political life [...]» (Coll und Vise 1991, 90). Die vorhandenen Quellen im Bundesarchiv und bei der SBVg unterstützen die Meinung nicht, dass die Banken eine solche Machtposition innehatten. Vielmehr deutet die Auswertung der Quellen auf eine deutlich stärkere Stellung des Bundes in Bezug auf die Strategie der Schweizer Verhandlungsdelegation. So war beispielsweise bei den Treffen mit den USA lediglich ein Vertreter der SBVg anwesend, und es waren keine Vertreter der Grossbanken beteiligt (Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik, vertraulicher Bericht des EDA und des EJPD an den Bundesrat, 22. 2. 1982, BAR E7001C#1992/281#499\*, 6). Dies verdeutlicht auch der Umstand, dass die Banken im Sommer 1982 in Montreal von der Verhandlungsrunde ausgeschlossen waren und auch nicht über deren Ablauf informiert worden waren (Verhandlungsprotokoll der 335. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 28. 6. 1982, Archiv SBVg VR335Prot\_VBgescannt, 22–24).

<sup>41</sup> Verhandlungsprotokoll der 335. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 28. 6. 1982, Archiv SBVg VR335Prot\_VBgescannt, 21 f.

<sup>42</sup> Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik, vertraulicher Bericht des EDA und des EJPD an den Bundesrat, 9. 8. 1982, BAR E7001C#1992/281#499\*, 3.

migten sowohl die SEC als auch der Verwaltungsrat der SBVg die privatrechtliche Vereinbarung als Bankenkonvention XVI. Diese trat am 1. Oktober 1982 in Kraft und wurde durch das Memorandum of Understanding zwischen der Schweiz und den USA ergänzt.<sup>43</sup>

Die Unterzeichnung der Konvention XVI und des Memorandum of Understanding markierte das Ende der Verhandlungen mit den USA über die Insiderthematik. Für die Schweizer Behörden und für den Finanzplatz war dieses Ergebnis ein wichtiger Verhandlungserfolg. Der Verhandlungsdelegation war es gelungen, die Gefahr gravierender US-Sanktionen gegen den Schweizer Finanzplatz abzuwenden und gleichzeitig das Bankgeheimnis unangetastet zu lassen. Die USA verzichteten zudem auf die Weitergabe der Kundendaten an andere Behörden und garantierten damit, dass die erhaltenen Informationen für keine anderen Straftaten als zur Ahndung von Insiderdelikten verwendet werden durften.<sup>44</sup> Für die Finanzinstitute hatte die neue Konvention einen deutlichen administrativen Mehraufwand zur Folge und war auch mit der Angst vor Kapitalrückzügen von Kundinnen und Kunden verbunden, die wegen der zu unterzeichnenden Erklärungen verunsichert waren. Diese Thematik prägte den bankeninternen Diskurs, wie die Erläuterungen von Alfred Sarasin, Präsident des Verwaltungsrates der SBVg deutlich machen:

«Wir müssen feststellen, dass sich bei den Bankkunden gewisse Abwehrreflexe gegen die immer intensiver werdende Kontrolle durch die Banken bemerkbar machen. Bei der Eröffnung eines Kontos werden sie wegen der Sorgfaltspflichtvereinbarung durchleuchtet, das neue Rechtshilfegesetz bringt neue Auskunftspflichten der Bank und nun müssen die Kunden bei der Insider-Konvention

43 Ebd., 6. Der Mechanismus der Konvention sah keinen direkten Kontakt zwischen Schweizer Banken und den amerikanischen Behörden vor. Bei Verdachtsfällen gelangte die SEC an das amerikanische Justizministerium und dieses gab das Auskunftsbegehren weiter an das EJPD. Dieses leitete die Anfrage der USA an eine von der SBVg eingesetzte, jedoch unabhängige Expertenkommission weiter, die den Antrag prüfte und allenfalls an die betroffene Bank weiterleitete. Gleichzeitig hatten alle Bankkunden, die über ihre Schweizer Bank an der US-Börse handelten, eine Erklärung zu unterzeichnen, die die Weitergabe ihrer Daten an die SEC bei begründeten Insiderverdachtsfällen gemäss der Konvention XVI erlaubte. Kundinnen und Kunden, die sich weigerten, die Erklärung zu unterzeichnen, konnten nicht mehr über ihre Schweizer Bank am US-Markt handeln. Das Memorandum of Understanding war als eine die Konvention XVI begleitende politische Absichtserklärung zwischen den USA und der Schweiz zu verstehen. Es erklärte, dass die Konvention XVI zu achten sei, die vertrauliche Handhabung von erhaltenen Informationen zu gewährleisten und der Schutz von höheren schweizerischen Staatsinteressen zu garantieren seien (Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik, vertraulicher Bericht des EDA und des EJPD an den Bundesrat, 1. 9. 1982, BAR E7001C#1992/281#499\*, 2–4). Für detaillierte Angaben zur Funktionsweise der Konvention XVI und des Memorandum of Understanding vgl. zum Beispiel Braillard 1987, 95–97, und Navickas 1984, 19–28.

44 Bericht der schweizerischen Delegation über die Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik (Washington, 30. August – 1. September 1982), vertraulicher Bericht des EDA und des EJPD an den Bundesrat, 2. 9. 1982, BAR E7001C#1992/281#499\*, 5 f.).

noch auf einen Teil des Bankgeheimnisschutzes verzichten. Das Mass ist voll, die Kunden werden überreizt.»<sup>45</sup>

In der Öffentlichkeit präsentierten die Banken den Abschluss der Verhandlungen jedoch als wichtigen Faktor des positiven Images des Schweizer Finanzplatzes und hofften, dass die neue Vereinbarung mit den USA auf potenzielle Insiderhändler eine abschreckende Wirkung haben würde:

«Wir sind überzeugt, eine Lösung getroffen zu haben, welche den Interessen der Schweizer Banken und ihrer Kundschaft in optimaler Weise Rechnung trägt und rechnen nicht zuletzt auch darauf, dass mit der Konvention und der um sie entstandenen Publizität auch ein präventiv wirkendes Signal an allfällige Insider gesetzt worden ist, keine solchen Transaktionen mehr über Schweizer Banken abzuwickeln.»<sup>46</sup>

Die neue Regelung sollte also jene Wirkung entfalten, die die SBVg bereits zwei Jahre zuvor aufgrund der überschaubaren Grösse der Schweizer Geschäftswelt als bereits gegeben erachtet hatte.<sup>47</sup> Das Memorandum of Understanding und die Konvention XVI hatten bis zum 1. Juli 1988 Gültigkeit. Ab diesem Zeitpunkt trat Artikel 161 des Strafgesetzbuches als Insiderstrafnorm in Kraft und ermöglichte die rechtliche Verfolgung von Insidergeschäften gemäss Schweizer Recht.<sup>48</sup> Damit war auch die beidseitige Strafbarkeit gegeben, sodass die USA bei künftigen Untersuchungen die Hilfe der Schweizer Banken und Behörden auf der Grundlage des Rechtshilfeabkommens beanspruchen konnten.

### **7.1.2 Zum Schutz des Bankgeheimnisses – Schweizer Widerstand gegen multilaterale Steuerabkommen**

Mit der zunehmenden Globalisierung der Finanzwelt nahm der internationale Druck auf die Schweiz zu, ihre Gesetzgebung an internationale Standards anzupassen. Der Finanzplatz zeigte sich allerdings kritisch gegenüber diesen Bestrebungen und verwies auf die hierzulande geltende Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB und auf das Anfang der 1980er-Jahre etablierte Rechtshilfegesetz IRSG.<sup>49</sup> Die Banken plädierten damit für eine nationale Lösung der besprochenen Pro-

45 Verhandlungsprotokoll der 337. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 8. 12. 1982, Archiv SBVg VR337Prot\_VBgescantt, 16.

46 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1982/83, Archiv\_1982\_1983\_d, 94.

47 Ebd., 132.

48 Jung 2000, 297.

49 Vgl. zum Beispiel den Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1980/81, Archiv\_1980\_1981\_d, 42. Die Banken verwiesen in ihren Statements mehrfach auf den Vorbildcharakter der Schweizerischen Bankenaufsicht, insbesondere das Prinzip des «Beneficial Owner», das 1977 mit der Etablierung der VSB eingeführt worden war. (Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1980/81, Archiv\_1980\_1981\_d, 66). Daniel Zuberbühler beschrieb dieses Prinzip als «Exportschlager» und wies darauf hin, dass die «VSB-Identifikationspflichten und die EBK-Praxis zur Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe von Geschäften sowie zur erhöhten Sorgfalt bei Geschäftsbeziehungen mit Problemländern» 1990 von der OECD in die

blemfelder und vertraten diese Haltung auch im Diskurs mit Politik und Öffentlichkeit.

«Einem solchen multilateralen Abkommen [int. Abkommen über Amtshilfe bei Steuerdelikten] müssen grösste Bedenken entgegengestellt werden. Angesichts der unterschiedlichen Rechtsordnungen und Begriffe in den verschiedenen Ländern erweisen sich internationale Lösungen als äusserst schwierig. Solche Abkommen wären in erster Linie dazu geeignet, Länder mit internationalen Bank- und Finanzplätzen in die Rolle einer Kontrollinstanz für andere ausländische Steuerbehörden zu drängen. Wo Missstände bestehen, sollte diesen vorerst auf nationaler Ebene begegnet werden.»<sup>50</sup>

Der Hinweis der SBVg auf die ausländischen Steuerbehörden war keineswegs zufällig. Für den Finanzplatz war die Vermeidung der Weitergabe von Bankdaten an Steuerbehörden (v. a. an ausländische) ein elementarer Bestandteil ihrer Geschäftstätigkeiten und wurde mit dogmatischem Eifer verfolgt. Dies lässt sich beispielsweise an der Position der Finanzinstitute bei den Beratungen über das IRSG und an ihren Stellungnahmen zum internationalen Abkommen zur Vermeidung der Steuerflucht erkennen. Auf internationale Bestrebungen, Steuervergehen grenzüberschreitend zu verfolgen, reagierte der Finanzplatz jeweils mit entschiedenem Widerstand. Als die OECD zu Beginn der 1980er-Jahre ihren Mitgliedstaaten empfahl, das Bankgeheimnis für Steuerbehörden aufzulösen und einen Informationsaustausch zwischen den nationalen Steuerbehörden zu etablieren, intervenierte die SBVg in Absprache mit dem Vorort und den bürgerlichen Parteien erfolgreich bei den Schweizer Behörden.<sup>51</sup> Auch aufgrund des Widerstands der Schweizer Delegation (die zusammen mit Luxembourg, Österreich, der Bundesrepublik Deutschland, Portugal und Belgien diesen Standpunkt vertrat) verzichtete die OECD auf die Verabschiedung der Empfehlung zur Abschaffung des Bankgeheimnisses.<sup>52</sup>

Nach dem Scheitern der OECD nahm sich der Europarat – in Absprache und in Zusammenarbeit mit der OECD – der Thematik an und lancierte eine Konvention über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen.<sup>53</sup> Die Schweiz äusserte sich dem Anliegen gegenüber bereits bei den ersten beratenden Gesprächen im Europarat äusserst kritisch und kündigte an, die Konvention nicht zu unter-

---

Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF-Empfehlungen) übernommen wurden (Zuberbühler 2011, XV).

<sup>50</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1983/84, Archiv\_1983\_1984\_d, 35.

<sup>51</sup> Verhandlungsprotokoll der 348. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 26. 6. 1985, Archiv SBVg VR348Prot\_VBgescant, 20 f.

<sup>52</sup> Tobler 2019, 90.

<sup>53</sup> Die Konvention wollte den Austausch der Steuerdaten (automatisch, spontan oder auf Anfrage), die Eintreibung von Steuerforderungen und einen Dokumentationsdienst als neue Formen der Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen der Mitgliedsländer des Europarates etablieren. Bei einer Annahme und Umsetzung durch die Schweiz wäre das Bankgeheimnis für ausländische Kundinnen und Kunden praktisch ausser Kraft gesetzt worden (Multilaterale Konvention des Europarates und der OECD über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen, Juni 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 72.4.4., 3–5).

zeichnen.<sup>54</sup> Wiederum opponierte die SBVg zusammen mit dem Vorort gegen die geplante Konvention des Europarates und der OECD. In persönlichen Treffen und in mehreren Briefwechseln mit dem EDA und dem EFD legten die beiden mächtigen Wirtschaftsverbände ihre Position dar. Im Vordergrund stand dabei nicht die Ablehnung der Konvention – die Schweiz hatte bereits früh deutlich gemacht, dass diese nicht mit dem Schweizer Recht vereinbar sei –, vielmehr wollten die Wirtschaftsverbände erreichen, dass die Schweiz das gesamte Projekt im Europarat mit einem Veto blockierte.<sup>55</sup> Die Behörden stimmten der Kritik des Vorortes und der SBVg weitgehend zu, distanziierten sich jedoch aus Reputationsgründen vom Gebrauch des Vetos.<sup>56</sup> Vorort und SBVg versuchten nach dem Briefwechsel im Juni noch mehrmals und auf verschiedenen Ebenen – beim Bundesrat, abermals bei den zuständigen Departementen und bei ausländischen Wirtschaftsverbänden – dafür zu werben, dass die Konvention nicht verabschiedet würde.<sup>57</sup> Auf politischer Ebene reichten im Herbst 1986 verschiedene rechtskonservative Nationalräte unter der Führung von Paul Eisenring (CVP) ein Postulat ein und verlangten ebenfalls, dass die Schweiz von ihrem Vetorecht Gebrauch machen sollte, um die Verabschiedung der Konvention zu verhindern. Die Unterzeichner begründeten ihr Anliegen mit der starken internationalen Ausrichtung der Schweizer Wirtschaft. Bei einer Verabschiedung der Konvention würde diese «indirekt in hoheitliche schweizerische Rechte und Interessen einwirken» und damit «schwerwiegende Rückwirkungen» auf die Schweiz haben.<sup>58</sup> In der bundesrätlichen Antwort auf das Postulat präziserte der Bundesrat die Gründe für den Vetoverzicht:

«Der Einsatz des Vetos in Organisationen, die – wie Europarat und OECD – für die Schweiz von grösster Bedeutung sind, ist ein Schritt von ausserordentlicher Tragweite und lässt sich nur rechtfertigen, wenn für die Schweiz absolut erstrangige Interessen gefährdet sind. [...] Der Gebrauch des Vetorechts zur Blockierung eines Textes, der zwar wesentlichen Grundsätzen des internen schweizerischen Rechts und unserer Konzeption von internationaler Zusammenarbeit in Steuersachen widerspricht, [...] wäre schwerwiegend und geeignet, sich unweigerlich und nachhaltig negativ auf die Wahrnehmung unserer Interessen in zwei für unser Land zentralen internationalen Gremien auszuwirken. Die Verhinderung der Zusammenarbeit unserer wichtigsten Partnerländer wäre ein Schlag für die multilaterale Kooperation und die Tätigkeit der Schweiz, die der multilateralen Zusammenarbeit weit über dieses Gebiet hinaus

54 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1985/86, Archiv\_1985\_1986\_d, 36 f.

55 Multilaterale Konvention über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen, Brief des Vorortes und der SBVg an das EDA und das EFD, 20. 6. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 72.4.4., 1.

56 Multilaterale Konvention über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen, Brief des EFD und des EDA an den Vorort und die SBVg, 25. 6. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 72.4.4.

57 Entwurf des Europarates und der OECD zu einer multilateralen Konvention über die Verwaltungshilfe in Steuersachen, Brief der SBVg an den Gesamtbundesrat, 7. 11. 1986, AfZ, IB Vorort Archiv 72.4.4.

58 Eisenring 1987, 430.

verpflichtet ist. Schliesslich könnte die Blockierung der Zusammenarbeit unter Drittstaaten mit der Zeit indirekte Massnahmen dieser Länder gegenüber der Schweiz bewirken.»<sup>59</sup>

Die Schweiz war mit ihrer ablehnenden Haltung international keineswegs isoliert. Zahlreiche andere Staaten hatten ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit und Wichtigkeit der Konvention und verursachten durch ihre Einwände, dass deren Verabschiedung verzögert wurde.<sup>60</sup> Anfang 1987 legte der Europarat die Konvention – nach mehreren Verschiebungen aufgrund der wachsenden Kritik – zur Unterzeichnung vor. Sie trat jedoch erst 1995, nachdem fünf Staaten unterzeichnet hatten, in Kraft.<sup>61</sup> Die Schweiz verzichtete, wie vom Bundesrat angekündigt und von wirtschaftsnahen Politikerinnen und Politikern sowie den Interessenverbänden Vorort und SBVg gefordert, auf eine Unterzeichnung. Die ablehnende Haltung der Schweizer Finanzinstitute gegenüber den Initiativen der OECD und des Europarates zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den nationalen Steuerbehörden war kein Ausdruck einer allgemeinen Ablehnung der internationalen Zusammenarbeit in Finanzfragen. Durch die zunehmende Internationalisierung der Banken und die ins Ausland verlagerten Geschäftsinteressen wuchs bei den Finanzinstituten die Bereitschaft, sich internationalen Standards anzupassen, um keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber der internationalen Konkurrenz zu riskieren. Dies zeigte sich besonders in Geschäftsbereichen, die stark international geprägt waren, wie zum Beispiel dem Börsengeschäft oder dem internationalen Kapitalverkehr.

## 7.2 Strukturbruch auf dem Schweizer Finanzplatz – die Auflösung des Bankenkartells

Die (Neo-)Liberalisierung der globalen Finanzindustrie hatte Auswirkungen auf die nationale Geschäftstätigkeit der Schweizer Banken. Die wachsende Bedeutung der internationalen Finanzmärkte und deren massive Gewinnmöglichkeiten wie auch die zunehmende Konkurrenz unter den Geldinstituten (sowohl national als auch international) sorgten für eine Neupositionierung der Schweizer Banken.<sup>62</sup> Diese verlegten ihre Geschäftstätigkeit zunehmend auf das Investmentbanking, auf Fusionen und Übernahmen sowie auf Anlagefonds, während das klassische Kreditgeschäft an Bedeutung verlor. Mit diesem Wandel ging eine strukturelle und gesetzliche Liberalisierung des inländischen Finanzplatzes und seiner Rahmenbedingungen einher.<sup>63</sup> Allerdings fielen die Deregulierungsbestrebungen in der Schweiz deutlich sanfter aus als in anderen Staaten. Im Finanz-

<sup>59</sup> Schweizerischer Bundesrat 1987c, 430 f.

<sup>60</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1986/87, Archiv\_1986\_1987\_d, 36 f.

<sup>61</sup> Ebd., 42 f.

<sup>62</sup> David und Mach 2012, 857.

<sup>63</sup> Ebd.

sektor wurde beispielsweise «das Verbot, für Einlagen in Franken, die von nicht in der Schweiz ansässigen Kunden stammen, Zinsen zu zahlen, [...] widerrufen und der negative Zinssatz auf solchen Einlagen aufgehoben».<sup>64</sup> Im Bereich der Kapitalausfuhr betrafen die Liberalisierungsmassnahmen hauptsächlich Notes oder private mittelfristige Anleihen und deren Handel und Erwerb.<sup>65</sup> Die meisten Deregulierungsmassnahmen auf dem Finanzplatz zielten auf eine Öffnung des Sektors und auf den Abbau von Hürden für ausländische Finanzinstitute. In der Folge verschärfte sich im Inland die Konkurrenz unter den Banken. So fiel der Syndikatsanteil der Schweizer Grossbanken von 75 Prozent (1982) zulasten neu formierter Ad-hoc-Syndikate ausländischer Banken auf 66 Prozent (1985).<sup>66</sup> Die relative Homogenität auf dem Schweizer Finanzplatz und die überschaubare Konkurrenzsituation für die Schweizer Banken blieben jedoch auch durch die Deregulierungsmassnahmen bestehen. Die zahlreichen Konventionen – die Gentlemen's Agreements – der SBVg setzten für den nationalen Finanzsektor selbstregulierende Rahmenbedingungen und definierten zu einem grossen Teil die Aufteilung und die Geschäftsbeziehungen zwischen den verschiedenen Finanzinstituten. Diese Struktur geriet ab Mitte der 1980er-Jahre ins Wanken, als die Kartellkommission eine Untersuchung der Konventionen der SBVg einleitete und damit die finanzpolitische Einheit des Finanzplatzes in den Fokus ihrer Untersuchung stellte.

Mitte 1985 informierte die Eidgenössische Kartellkommission die SBVg über eine neue Untersuchung auf dem Schweizer Finanzplatz. Bereits 1968 und 1979 waren die Banken Gegenstand von Ermittlungen der Kartellkommission gewesen. 1968 richtete sich der Fokus der Kommission – wie dann auch im Jahr 1985 – auf die Bankenkonventionen, und 1979 untersuchte die Kartellkommission die Konzentration im Bankengewerbe. Beide Analysen führten zu keinen gravierenden Änderungen. Vielmehr sah die SBVg ihre Arbeitsweise durch die Berichte der Kartellkommission bestätigt.<sup>67</sup> Entsprechend gelassen reagierte sie auf die Ankündigung, dass die Kommission die Bankenkonventionen unter die Lupe nehmen wolle. So erklärte die SBVg im Jahresbericht 1985/86, dass «diese Untersuchung mithelfen wird, verschiedene Missverständnisse bezüglich der Bankenkonventionen und -konvenien zu klären».<sup>68</sup>

64 Braillard 1987, 34.

65 Ebd. Für eine ausführliche Auflistung aller Deregulierungsmassnahmen auf dem Schweizer Finanzplatz vgl. ebd., 33 f. Die im Vergleich zu anderen Staaten deutlich zurückhaltenden Liberalisierungsmassnahmen im Schweizer Finanzsektor waren darauf zurückzuführen, dass das keynesianische Wirtschaftsverständnis hier wenig ausgebildet war und liberale Vorstellungen wie Selbstregulierung, die Zurückhaltung bei staatlichen Eingriffen und ein hoher Grad an Autonomie in der Wirtschaft deutlich ausgeprägter waren. Im Zuge der neoliberalen Wende waren dementsprechend deutlich weniger Anpassungsmassnahmen notwendig.

66 Braillard 1987, 35.

67 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1968/69, Archiv\_1968\_1969\_d, 78–80, und Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1978/79, Archiv\_1978\_1979\_d, 107–110.

68 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1985/86, Archiv\_1985\_1986\_d, 66.

Die Arbeit der Kartellkommission fokussierte die Konventionen, die das Verhältnis von Banken zu ihren Kundinnen und Kunden in der Schweiz regelten. Von der Untersuchung ausgenommen waren Konventionen mit einem politischen Hintergrund wie zum Beispiel die Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB und die Konvention XVI über die Auskunftserteilung gegenüber der amerikanischen Börsenbehörde SEC.<sup>69</sup> Die begutachteten Konventionen regelten ein breites Spektrum an Geschäftstätigkeiten der Schweizer Finanzinstitute auf dem Inlandsmarkt und ihr Verhältnis zueinander.

Das Ziel der Vereinbarungen war die Sicherstellung von Stabilität, Sicherheit und Qualität des Schweizer Finanzplatzes sowie die Regelung bankentechnischer Fragen.<sup>70</sup> Die Konventionen liessen sich in die sechs Teilbereiche Gesamtbankenmarkt, Wertschriftengeschäft, Emissionsgeschäft, Zahlungsverkehr, Zinsgeschäft und einzelne Teilmärkte unterteilen. Inhaltlich definierten sie beispielsweise die Mindestansätze für Depotgebühren (Konvention IV), die einheitliche Überwälzung des Umsatzstempels (Konvention V), die Spesenberechnung beim Zahlungsverkehr (Konvention VII), die Gebühren für den schweizerischen Einheitscheck (Konvention XIV) oder die EC-Bancomat-Karte (Konvention XV). Neben den 19 Bankenkonventionen existierten weitere innerhalb spezifischer Bankengruppen wie die Courtagenkonvention der Schweizerischen Effektenbörsen oder das mittels Konvention reglementierte Grossbankensyndikat für öffentliche Anleihen in Schweizer Franken bei ausländischen Schuldern.<sup>71</sup> Aus Sicht der SBVg gab es keinesfalls einen Konflikt zwischen den Konventionen und dem Kartellgesetz, Erstere sorgten vielmehr für einen wirksamen Wettbewerb und verhinderten eine Eskalation des Konkurrenzdruckes.<sup>72</sup> Die Konventionen entsprachen in der Sichtweise der SBVg zudem keinen eigentlichen Kartellen. Die Vereinbarungen waren freiwillige Abmachungen, und für eine Bank war es jederzeit möglich, aus einer Konvention auszutreten.<sup>73</sup>

Die Kartellkommission folgte der SBVg jedoch nicht. Im Frühjahr 1989 veröffentlichte sie ihren Abschlussbericht über die vierjährige Untersuchung der Bankenkonventionen. Dieser zeigte sich bezüglich der Inhalte und der Wirkweise der Konventionen äusserst kritisch. Die Kommission begründete diese Haltung mit der Hemmung von marktorientierten Entwicklungen auf dem Schweizer Finanzplatz und damit, dass die grössten Akteure durch die Abmachungen bevorzugt würden:

«Die Kartellkommission ist der Auffassung, dass die gesamtschweizerisch wirkenden Vereinbarungen den Strukturwandel verlangsamten und die grösseren, effizient arbeitenden Banken überproportional begünstigten. Beide Folgen sind

69 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1985/86, Archiv\_1986\_1987\_d, 59.

70 SBVg 1989, 19–21.

71 Ebd., 69.

72 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1985/86, Archiv\_1985\_1986\_d, 60.

73 Ebd. Für eine komplette Übersicht über die Inhalte der untersuchten Konventionen vgl. Schweizerische Kartellkommission 1989, 21–55.

wettbewerbspolitisch unerwünscht und lassen erkennen, dass die in den gesamtschweizerisch wirkenden Vereinbarungen enthaltenen Tarifordnungen keinen positiven Beitrag zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zu leisten vermögen.»<sup>74</sup>

Die Kartellkommission bemängelte zudem die fehlende Transparenz für die Bankkundinnen und -kunden aufgrund der Preisabsprachen im Rahmen der Bankenkonzentrationen: «Was hier [im Rahmen der Bankenkonzentrationen] als Transparenz bezeichnet wird, ist in Tat und Wahrheit eine kartellistische Ausschaltung von Wettbewerbsparametern und damit eine qualifizierte Wettbewerbsbeschränkung.»<sup>75</sup> Die Transparenz durch die Konventionen diene deshalb nicht der Kundschaft, sondern lediglich den Banken. Der Wettbewerbsgedanke spielte auch bei der Beurteilung der von den Banken festgelegten Einheitspreise eine wichtige Rolle:

«Die Kartellkommission betrachtet es als kaum vertretbar, dass das Bankgewerbe den Preiswettbewerb mittels Einheitstarifen in bestimmten Geschäftsbereichen ausschaltet, ohne über hinreichend abgestützte statistische Unterlagen zu verfügen. [Die Kartellkommission] ist der Ansicht, dass es Sache der einzelnen Bankinstitute ist, die Preispolitik als Bestandteil der Geschäftspolitik selbstständig festzulegen.»<sup>76</sup>

Als Resultat der Untersuchung und aufgrund der Kritik an den durch die Konventionen reglementierten Bereichen empfahl beziehungsweise verlangte die Kartellkommission die komplette Abschaffung sämtlicher Konventionen, die sich nachteilig auf den Wettbewerb auswirkten oder diesen zu regulieren versuchten.<sup>77</sup> Zudem forderte die Kommission bei zahlreichen Konventionen mindestens eine Änderung der Inhalte zugunsten von mehr Wettbewerb und mehr Selbstbestimmung für die einzelnen Bankinstitute.<sup>78</sup>

Die Empfehlungen der Kartellkommission stiessen bei den Banken auf erhebliche Widerstände. In einer im Sommer 1989 abgehaltenen Pressekonferenz sprach die SBVg von einem «grundsätzlichen Unbehagen» und «starke[n] branchenbezogene[n] Vorbehalten und Bedenken» gegenüber dem Bericht.<sup>79</sup> Als Antwort auf den Abschlussbericht publizierte sie zusammen mit der Schweizer Börse im Juli 1989 die Stellungnahme «Banken im Wettbewerb», in der sie detailliert auf die Empfehlungen der Kommission einging. Die Finanzinstitute

<sup>74</sup> Schweizerische Kartellkommission 1989, 60.

<sup>75</sup> Ebd., 61.

<sup>76</sup> Ebd., 62.

<sup>77</sup> Hirszowicz 1996, 442. Der Entscheid der Kartellkommission muss auch unter dem Eindruck der gleichzeitig stattfindenden Liberalisierungsmassnahmen der Europäischen Union (EU) verstanden werden. Die Aufrechterhaltung der bisherigen, teilweise auf freiwilligen Gentlemen's Agreements beruhenden Rahmenbedingungen war aus dieser Perspektive nicht mehr tragbar.

<sup>78</sup> Schweizerische Kartellkommission 1989, 95. Für eine Übersicht über die verlangten Änderungen in den einzelnen Konventionen vgl. Schweizerische Kartellkommission 1989, 67–94.

<sup>79</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1989/90, Archiv\_1989\_1990\_d, 67.

machten in ihrer Stellungnahme auf den «Schlüsselcharakter des Finanzsektors für den Wohlstand und für die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz» aufmerksam und verbanden diese Sichtweise mit dem Hinweis auf die besondere Verantwortung, die bei Eingriffen in die Rahmenbedingungen für die Banken wahrzunehmen sei.<sup>80</sup>

«Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile, die sich mit einer allfälligen Verwirklichung der Empfehlungen der Kartellkommission verbinden lassen, ist nicht zuletzt auf die besondere Verantwortung einzugehen, welche mit allen Eingriffen in das Geschehen im Bankgewerbe und auf den Finanzmärkten verbunden ist. Das Mass der Deregulierung muss in diesem Sektor nicht nur die kurzfristige wirtschaftliche Effizienz, sondern auch die langfristige Sicherheit des Finanzsystems als Ganzes sein. Gerade in diesem Punkt zeichnet sich der Bericht der Kartellkommission unseres Erachtens durch besondere Lücken aus.»<sup>81</sup>

Die SBVg prognostizierte einen fundamentalen Umbruch auf dem Schweizer Finanzplatz, sollten die Empfehlungen der Kommission umgesetzt werden: «Eine vollumfängliche und rasche Verwirklichung der Empfehlungen käme einem helvetischen «Big Bang» gleich und würde zu hohen Kosten für die Banken und ihre Kunden führen.»<sup>82</sup> Der Nutzen dieser Deregulierungsmassnahmen sei zudem «in keiner Weise zu garantieren».<sup>83</sup> Die Kritik der SBVg war von grundsätzlicher Natur: Die Banken warfen der Kommission nicht nur Unverständnis für die Bedeutung des Bankensektors vor, sondern auch eine «oberflächlich[e], teilweise sogar widersprüchlich[e] Betrachtungsweise des Sachverhalts».<sup>84</sup> Weiter monierten sie: «Die Argumente und die Begründungen sind grösstenteils nicht stichhaltig. Die Empfehlungen beruhen auf Behauptungen, die entweder gar nicht oder wenig überzeugend belegt werden. Für die Beteiligten entsteht der Verdacht einer gewissen Willkür auf Seiten der Kartellkommission.»<sup>85</sup> Die Banken warnten vor den einschneidenden Massnahmen, die eine Umsetzung der Empfehlungen zur Folge hätte. Für den Finanzplatz würde das vorgeschlagene Vorgehen nämlich eine beschleunigte Veränderung der Bankenstruktur durch Fusionen und einen deutlichen Substanzverlust der Finanzinstitute bedeuten. Die Folgen wären ein verschärfter Preiswettbewerb zwischen den Banken, ein Rückgang der Bankeninvestitionen und damit eine verminderte Steuerleistung des Finanzplatzes.

80 SBVg 1989, 5.

81 Ebd., 5 f.

82 Ebd., 9. Die Warnung vor einem «helvetischen Big Bang» bezog sich auf die englische Börsenreform von 1986. Die Regierung von Margaret Thatcher verabschiedete 1986 ein Gesetz zur Deregulierung der englischen Börse nach neoliberalen Grundsätzen. Die Abschaffung der Regulierungsmassnahmen und festen Kommissionen führte auf dem englischen Börsenplatz zu einer nachhaltigen Strukturveränderung und beeinflusste die Deregulierungsmassnahmen in ganz Europa (Meier und Sigrist 2006, 64).

83 SBVg 1989, 19–21.

84 Ebd., 15.

85 Ebd. Für die ausführlichen Erläuterungen der SBVg zu den einzelnen Empfehlungen der Kartellkommission vgl. SBVg 1989, 16–35.

Diese Unsicherheiten und Strukturbrüche müssten wiederum durch eine stärkere Überwachung durch die EBK reguliert werden, was eine Aufstockung der Regulierungsbehörde unabdingbar mache.<sup>86</sup> Für die Bankkundinnen und -kunden prognostizierte die SBVg Angebotsrückzüge und Lücken bei der Versorgung mit Finanzdienstleistungen, steigende Preise für kleine und mittlere Kunden und eine regionale Konzentration der Banken als mögliche negative Entwicklungen durch die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen.<sup>87</sup>

Die SBVg war nicht nur überzeugt, dass die Empfehlungen der Kartellkommission diverse Geschäftsbereiche der Banken tangierten, sie fürchtete auch um den selbstregulierenden Einfluss, den die Banken auf ihre Geschäftstätigkeiten hatten:

«Die Banken und die Bankiervereinigung betonen jedoch, dass sie die Zukunft ihrer Branche selber zu gestalten gedenken. Erstens meinen sie, die Märkte auf internationaler und nationaler Ebene doch besser zu durchblicken als die Kartellkommission. Zweitens dürfen sie sich die Verantwortung für die Führung ihrer Geschäfte und diejenige gegenüber den gesetzlichen Aufsichtsbehörden nicht beschneiden lassen. Und drittens wissen sie, dass im schweizerischen Bankensektor national und international Wettbewerb herrscht und ständige Anpassungen an den Markt in Zukunft erst recht notwendig sein werden. Diese Zukunft hat im Bankensektor schon lange begonnen.»<sup>88</sup>

Die globalen Deregulierungstendenzen und die konkreten Liberalisierungsmassnahmen auf den führenden Finanzplätzen der Welt zwangen jedoch auch die Banken zum Handeln. Trotz ihrer ablehnenden Haltung gegenüber den Empfehlungen der Kartellkommission gab die SBVg den Widerstand gegen die Deregulierungsmassnahmen zumindest teilweise auf.<sup>89</sup> Von den 19 Empfehlungen akzeptierten die Banken zehn und legten gegen neun Beschwerde ein – die abgelehnten sollten durch eine Reform der betroffenen Konventionen zumindest teilweise umgesetzt werden. Die Kartellkommission kam den Banken teilweise entgegen. In vier Fällen verlangte sie jedoch vom EVD als ausführender Instanz eine Umwandlung der Empfehlungen in zwingende Verfügungen. Dies betraf die wichtigsten Konventionen im Wertschriftengeschäft (Festlegung der Depotgebühren und der Courtagen), die Treupflicht im Grossbankensyndikat und die Akkreditivkonvention.<sup>90</sup> 1990 beschloss der Vorsteher des EVD, FDP-Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, die Umwandlung der vier Empfehlungen in bindende Verfügungen. Daraufhin gaben die Börsen (Courtagekonvention) und die Grossbanken (Grossbankensyndikat) ihren Widerstand auf und beschlossen die Annahme der Empfehlungen der Kartellkommission. Die SBVg versuchte, die Konvention IV (Depotgebühren) aufrechtzuerhalten und legte Beschwerde

<sup>86</sup> SBVg 1989, 32–34.

<sup>87</sup> Ebd., 34 f.

<sup>88</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1988/89, Archiv\_1988\_1989\_d, 10.

<sup>89</sup> Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1989/90, Archiv\_1989\_1990\_d, 69.

<sup>90</sup> Ebd.

beim Bundesgericht ein. Nachdem dieses die Verfügung aufgrund von formellen Mängeln wieder an die Vorinstanz überwiesen hatte und die Kartellkommission eine neuerliche Untersuchung der Konvention IV ankündigte, beschloss der Verwaltungsrat der SBVg, die Konvention aufzuheben.<sup>91</sup>

Damit war der Schlusspunkt gesetzt unter die 1985 begonnene Untersuchung der Kartellkommission über die Bankenkonventionen auf dem Schweizer Finanzplatz. Für die Finanzinstitute waren die Schlussfolgerungen der Kommission und deren Umsetzung mit weitreichenden Konsequenzen verbunden. Die SBVg monierte bereits kurz nach der Aufhebung der Konventionen, dass «die negativen Folgen der erzwungenen Aufhebung verschiedener Konventionen [...] bereits ersichtlich [sind]: Die Konzentration im Bankensektor hat sich verstärkt. Der überstürzte Konventionenabbau bringt den Instituten erhöhte Risiken. Für viele Kunden haben sich im übrigen die Bankdienstleistungen schon heute deutlich verteuert.»<sup>92</sup>

Die Auflösung des Schweizer Bankenkartells, von der Kartellkommission empfohlen und durch die Verfügungen des EVD politisch alimentiert, führte zu nachhaltigen Strukturveränderungen auf dem Schweizer Finanzplatz. In Verbindung mit der 1991 ausbrechenden Immobilienkrise begann mit der Auflösung des Schweizer Bankenkartells auf dem Schweizer Bankenplatz ein starker Konzentrationsprozess.<sup>93</sup> Die Grossbanken reagierten auf die neuen Voraussetzungen mit einer «Kolonialisierung des Binnenmarktes».<sup>94</sup> Durch die wegfallenden Kartellabsprachen einem starken Preiskampf ausgesetzt und aufgrund der Immobilienkrise mit steigenden Verlusten im Hypothekargeschäft konfrontiert, gerieten viele kleine und mittlere Finanzinstitute in Schieflage. Zahlreiche Regionalbanken und Sparkassen wurden von den Kantonal- und Grossbanken übernommen, so verschwand die Hälfte der über 200 Regionalbanken und Sparkassen, und die Zahl der in der Schweiz etablierten Banken sank von 495 (1990) auf 375 (2000).<sup>95</sup> Die Kantonalbanken, deren gesonderter Status ebenfalls von neoliberalen Liberalisierungstendenzen betroffen war, hatten ebenfalls mit Schwierigkeiten zu kämpfen. 1995 übernahm der SBV die Solothurner Kantonalbank, 1996 wurde die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank von der SBG übernommen.<sup>96</sup> Der Konzentrationsprozess brachte auch die Grossbanken durcheinander. Die CS Holding übernahm nacheinander die Bank Leu (1990) und die SVB (1993). Der grösste Strukturbruch erfolgte jedoch 1998. Unter dem starken Druck einer neuen Investorengruppe um Martin Ebner und Christoph Blocher entschloss

91 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1992/93, Archiv\_1992\_1993\_d, 63 f.

92 Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1991/92, Archiv\_1991\_1992\_d, 65.

93 Guex et al. 2012, 500. Für eine Übersichtsdarstellung der Immobilienkrise und ihrer Hintergründe vgl. Birchler 2007, 427–429.

94 Guex et al. 2012, 500.

95 Ebd. Alle Banken in der Schweiz mussten durch den Konzentrationsprozess, den verschärften Wettbewerb und die Immobilienkrise empfindliche Verluste hinnehmen. Die Grossbanken konnten diese jedoch durch das florierende Auslandsgeschäft kaschieren (Birchler 2007, 424).

96 Guex et al. 2012, 500.

sich die in Schwierigkeiten geratene SBG zur Fusion mit dem SBV. Daraus entstand die UBS, damals die weltweit grösste Vermögensverwalterin.<sup>97</sup>

Die Strukturbrüche auf dem Schweizer Finanzplatz, mit ausgelöst durch die Untersuchung der Kartellkommission und die Immobilienkrise, führten zu einem starken Konzentrationsprozess, der alle Bankengruppen beeinflusste und deren Stellung auf dem Finanzplatz veränderte. Die globalen Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse wirkten dadurch auch bei den Banken. Sie führten zu einer Modernisierung der schweizerischen Banken und prägten die neue Struktur des Finanzsektors. Diese hatte weitreichende Folgen für die Finanzinstitute und ihr Verhältnis zur Schweiz. Die zunehmende internationale Ausrichtung brachte neue, global denkende und agierende Führungskräfte an die Spitze der Schweizer Grossbanken. Dies führte zu einer langsamen, jedoch stetigen Loslösung der historisch gewachsenen Verbindungen zwischen dem Staat und dem Finanzplatz.

---

97 Ebd., 500 f.

## Fazit: Die Skandalisierung und Politisierung des Schweizer Finanzplatzes

Jakob Tanner lieferte zwei Interpretationen des Finanzplatzes, die von zwei völlig unterschiedlichen Wahrnehmungen des Schweizer Finanzsektors zeugen.<sup>1</sup> Dem ökonomischen Aufstieg der Schweizer Banken in die globale Elite der Finanzakteure steht das Bild eines von Skandalen und zweifelhaften Geschäftspraktiken dominierten Finanzplatzes gegenüber. Für beide Perspektiven lassen sich zahlreiche Erklärungsansätze und Faktoren aufführen. Dahinter steht jedoch mehr als eine Reihe von wirtschaftlichen Wachstumsraten oder das Aufzählen von Finanzskandalen. Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen wurden während des gesamten 20. Jahrhunderts bis heute stark ideologisch geprägt und sie wurden sowohl von Personen aus dem bankenkritischen Lager wie von den Befürworterinnen und Befürwortern der Finanzinstitute überhöht.

In den gesellschaftlichen und ökonomischen Krisen der 1970er-Jahre führte diese ideologische Überhöhung vonseiten der Gegnerinnen und Gegner der Banken zuerst zu einer Skandalisierung und anschliessend – ausgelöst durch journalistische Untersuchungen und publik gewordene Finanzskandale – zu einer Politisierung der Schweizer Banken und ihrer Geschäftsbereiche im In- und Ausland. Die dadurch ausgelösten politischen und gesellschaftlichen Debatten bilden den historischen Rahmen der vorliegenden Arbeit. Das folgende Fazit versucht, die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeit basierend auf den definierten Fragestellungen aufzunehmen und im Kontext der Thematik zu beurteilen.

### Innenpolitische Machtkonsolidierung bei anhaltender Kritik

Die Geschichte des Schweizer Finanzplatzes im 20. Jahrhundert ist geprägt von zahlreichen Finanzskandalen um Flucht- und Diktatorengelder auf eidgenössischen Bankkonten. Zusammen mit den Diskussionen um die nachrichtenlosen Vermögen prägten diese Skandale das negative Bild der hiesigen Banken im Ausland. Die Etablierung des Bankgeheimnisses 1934 war eng verknüpft mit der Steuerflucht aus europäischen Staaten in der Zwischenkriegszeit und sollte die internationalen und nationalen Kundinnen und Kunden davor schützen, dass der Staat in ihre Privatsphäre eingriff. Für den Finanzplatz entwickelte sich das Bankgeheimnis zu einem wertvollen Standortvorteil. Gleichzeitig wurde es international und national mythologisiert, was wesentlich zum schlechten Ruf der

---

<sup>1</sup> Tanner 2005, 128.

Schweizer Banken beitragen sollte. Während sich ausländische Medien und Regierungen in regelmässigen Abständen über die Schweizer Banken echauffierten und die Deckung von kriminellen Machenschaften durch das Bankgeheimnis anprangerten, genossen die Finanzinstitute bis Ende der 1960er-Jahre in der Schweiz mehrheitlich einen guten Ruf.

Mit dem Aufkommen von neuen sozialen Bewegungen im Zuge der 1968er-Bewegung akzentuierte sich auch die nationale Bankenkritik. Ihren Ursprung hatte die kritische Haltung gegenüber den Banken in den entwicklungspolitischen und kirchlichen Organisationen, die sich für die Interessen der Entwicklungsländer einsetzten und die vermeintliche Ausbeutung der ärmeren Länder durch die Industrienationen und insbesondere durch die Schweizer Wirtschaft anprangerten. Der Schweizer Finanzplatz wurde für seine Funktion als internationaler Finanzplatz und Vermögensverwalter von legalen und illegalen Geldern aus den Entwicklungsländern kritisiert. Diese Kritik zielte auf die beiden inhaltlich miteinander verquickten Themenbereiche Bankgeheimnis und Fluchtgelder. Die linke Kritik beruhte hingegen auf den etablierten Narrativen über soziale und wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den sozialen Klassen und manifestierte sich in politischen Vorstössen gegen die Bankenmacht, den Einfluss der Banken auf die nationale Politik und die vermeintliche Ausbeutung des Arbeitsplatzes durch die Banken.

Mit der Verschmelzung von Teilen der entwicklungspolitischen Bewegungen mit den klassischen linken Parteien fand gleichzeitig eine Bündelung der bankenkritischen Kräfte statt. In der Person von Jean Ziegler erhielt diese Kritik ein lautes und publizistisch äusserst begabtes Sprachrohr. Mit den Wahlgewinnen der SPS in den eidgenössischen Parlamentswahlen 1975 und der Wahl Helmut Hubachers zu deren Präsidenten etablierte sich die Bankenkritik endgültig in der Sozialdemokratie und damit auch auf der politischen Ebene. Wichtiger als die politischen Vorstösse war jedoch die anhaltende gesellschaftliche Kritik am Schweizer Finanzplatz. Entwicklungspolitische und kirchliche Organisationen sowie die SPS forderten den Stopp der Aufnahme von Fluchtgeldern aus Entwicklungsländern und strengere staatliche Kontrollen des Finanzplatzes. Als Jean Ziegler 1976 sein Buch «Eine Schweiz – über jeden Verdacht erhaben» publizierte, war dies der vorläufige Höhepunkt einer anhaltenden und wachsenden Kritik am Schweizer Finanzplatz. Dieses Werk und die daraus entstandene Polemik machten die Vorbehalte gegenüber den eidgenössischen Finanzinstituten in einer breiteren gesellschaftlichen und politischen Öffentlichkeit bekannt.

Im Verlauf der Chiasso-Krise im Frühjahr 1977 manifestierte sich die Skepsis gegenüber den Geldinstituten: Der Skandal sorgte für eine politische und gesellschaftliche Debatte über die Rahmenbedingungen für die Banken. Geprägt von den Enthüllungen über die Tätigkeiten der SKA-Filiale in Chiasso, fanden sowohl in den Verhandlungen über das Rechtshilfegesetz IRSG wie auch in den Beratungen über die Revision des Bankengesetzes Forderungen nach einer verstärkten Aufsicht, Regulierung oder Auskunftspflicht der Banken Eingang in die parlamentarischen Verhandlungen. Für den Schweizer Finanzplatz war der

Einfluss des Chiasso-Skandals auf die gesetzgebenden Debatten eine nicht zu unterschätzende Gefahr. Dessen Akteure konnten sich im Parlament mehrheitlich auf ihre ausgezeichneten Kontakte zu bürgerlichen Politikerinnen und Politikern sowie zur Regierung stützen, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Der Chiasso-Skandal sorgte jedoch bei den bürgerlichen Parteien für eine grosse Unsicherheit und Unzufriedenheit über die Arbeit der Banken. Im bürgerlichen Lager mehrten sich die Stimmen, die zumindest eine Diskussion über die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Finanzplatz forderten und eine verstärkte Transparenz der Banken thematisierten. Zusammen mit der Ankündigung der SPS, die Kontrolle der Banken in einer Volksinitiative zu thematisieren, mussten die Banken nachhaltige negative Auswirkungen des Chiasso-Skandals befürchten. Beeinflusst vom politischen Druck der bürgerlichen Parteien und vom gesellschaftlichen Druck, der durch die Volksinitiative der Sozialdemokraten entstanden war, versuchte der Finanzplatz in mehreren Bereichen gegen die drohende Zunahme der staatlichen Kontrolle vorzugehen.

Für die Finanzinstitute bestand die grösste Herausforderung darin, dass es im bürgerlichen Lager und bei der SNB kritische Stimmen gab, die als Reaktion auf den Chiasso-Skandal eine Überprüfung der gesetzlichen Grundlage der Bankenaufsicht forderten und die bestehende Selbstregulierung der Finanzbranche öffentlich infrage stellten. Eine anhaltende bürgerliche Kritik an den Banken wäre für den Finanzplatz verheerend gewesen, da anstehende Verhandlungen über die für die Banken relevante Gesetzesvorlage im Parlament dadurch negativ beeinflusst worden wären. Unmittelbar nach dem Chiasso-Skandal war die SBVg als Interessenvertretung des Finanzplatzes deshalb um Schadensbegrenzung bemüht. Unter grossem Zeitdruck erarbeiteten Vertreter der SBVg und der SNB in nur zwei Monaten die Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB.<sup>2</sup> Diese sollte den Willen der Banken belegen, die im Chiasso-Skandal zutage getretenen Probleme anzugehen und für eine striktere Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Grundlagen zu sorgen. Dem Finanzplatz ging es mit der Erarbeitung der VSB hauptsächlich darum, die bürgerlichen Kritikerinnen und Kritiker zu besänftigen und die politische Einflussnahme so gering wie möglich zu halten.<sup>3</sup> Den Einfluss des Parlaments und damit die Unwägbarkeiten, die die politische Diskussion für die bankpolitischen Rahmenbedingungen mit sich brachte, wollten die Banken um jeden Preis minimieren.<sup>4</sup> Zu diesem Zweck waren sie auch bereit, bei der Erarbeitung der VSB gewisse Konzessionen einzugehen. Insbesondere im Bereich des «Beneficial Owner» sah die Vereinbarung eine Verschärfung der bisherigen Praxis vor, die bei den Banken auf gewisse Widerstände stiess. Um die Verabschiedung der Sorgfaltspflichtvereinbarung nicht zu gefährden, zeigte sich

---

<sup>2</sup> Jung 2000, 290.

<sup>3</sup> Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 11. 5. 1977, Archiv SBVg VRA152Prot\_VBgescannt, 3.

<sup>4</sup> Ebd., 4.

die SBVg mit dieser Massnahme einverstanden.<sup>5</sup> Die Verabschiedung der Vereinbarung im Sommer 1977 war für die Banken der erhoffte Befreiungsschlag. Die bürgerlichen Parteien und der Bundesrat lobten die schnelle Reaktion der Banken und bestätigten das System der Selbstregulierung und -kontrolle. Der Finanzplatz konnte mit der VSB also nicht nur das bestehende Aufsichtssystem bestätigen, sondern auch seine Unabhängigkeit von staatlichen Kontrollprozessen stärken.<sup>6</sup>

Mit der Akzeptanz der VSB konnten die Banken die unmittelbaren Folgen der Chiasso-Krise massgeblich mitgestalten und nach ihren Vorstellungen beeinflussen. Im Gegensatz zur Sorgfaltspflichtvereinbarung waren die Herausforderungen für die Finanzinstitute in Bezug auf die Bankengesetzrevision und die Erarbeitung des Rechtshilfegesetzes IRSG ungleich komplexer. Während die SBVg durch die Zusammenarbeit mit der SNB und aufgrund der Verabschiedung der VSB eine Einmischung des Parlaments erfolgreich umgehen konnte, waren die gesetzgebenden Prozesse zwingend an die politischen Parteien im Parlament gebunden. Bei den Beratungen über das Rechtshilfegesetz waren die internationalen Bestrebungen zu einem verstärkten Austausch zwischen den Ländern im Kampf gegen Steuer- und Finanzdelikte ein weiterer Faktor, der die Banken unter Druck setzte. Konnte die SBVg im Rahmen der VSB noch als agierende Kraft ihre eigenen Ideen vorantreiben, waren die Banken beim Rechtshilfegesetz in einer wesentlich passiveren Rolle. Sie betrieben deshalb intensive Lobbyarbeit, um die Diskussionen um die Einbindung von Wirtschaftsdelikten in das neue Gesetz nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen.<sup>7</sup>

Auf der Gegenseite wollten die Linke, entwicklungspolitische Organisationen und kirchliche Stiftungen das durch den Chiasso-Skandal für internationale Bankgeschäfte sensibilisierte politische Umfeld nutzen, um im neuen Gesetz eine weitreichende Rechtshilfe bei Wirtschaftsdelikten zu implementieren. Zu diesem Zweck brachten die Kritikerinnen und Kritiker kontroverse Fragen wie jene zu den Fluchtgeldern und zum Bankgeheimnis in die Gesetzesdebatte ein und versuchten auf diesem Weg, eine gesetzliche Verschärfung der Bankenkontrolle zu erwirken. Gegen den massiven Widerstand des Finanzplatzes nahm das Parlament im IRSG eine Verschärfung der internationalen Rechtshilfe in Wirtschaftsdelikten vor und verpflichtete die Banken zu einer erhöhten Auskunftspflicht bei Fällen von Steuerbetrug.<sup>8</sup> Die Finanzinstitute verzichteten am Ende des Gesetzgebungsprozesses darauf, die Verschärfungen im Bereich des Steuerbetrugs zu bekämpfen. Sie konzentrierten ihre Lobbyarbeit hauptsächlich auf die

5 Verhandlungsprotokoll der 309. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 2. 6. 1977, Archiv SBVg VR309Prot\_VBgescannt, 6–24.

6 Verhandlungsprotokoll der 310. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 29. 6. 1977, Archiv SBVg VR310Prot\_VBgescannt, 9.

7 Verhandlungsprotokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1. 4. 1977, Archiv SBVg VR308Prot\_VBgescannt, 19 f.

8 Weber 1979, 660.

Erhaltung des Bankgeheimnisses und den Ausschluss der Steuerhinterziehung aus dem IRSG.

Die Beratungen über das Rechtshilfegesetz beeinflussten hauptsächlich die internationalen Geschäftsbeziehungen der Finanzinstitute. Mit der gleichzeitig stattfindenden Diskussion über die Revision des Bankengesetzes sah sich die SBVg jedoch mit einer Debatte konfrontiert, die die Grundlagen des Schweizer Finanzplatzes beeinflusste und durch die Ereignisse um die SKA-Filiale in Chiasso eine gewisse Unwägbarkeit erhalten hatte. Ursprünglich 1975 von Bundesrat Georges-André Chevallaz auf unbestimmte Zeit verschoben, wurde der politische Druck auf das EFD nach dem Chiasso-Skandal so gross, dass eine erneute Diskussion über die Revision der gesetzlichen Grundlage der Schweizer Banken unausweichlich wurde. Mit der (erneuten) Einsetzung der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Revisionsentwurfes begannen die zähen und langwierigen Verhandlungen unter dem Einfluss des Chiasso-Skandals. Dabei zeigten sich rasch die Intentionen der verschiedenen Akteure: Während die Bankenkritikerinnen und -kritiker die Revision zu nutzen versuchten, um parallel zur Bankeninitiative eine Verschärfung der Bankenaufsicht zu erreichen, lehnte die SBVg sämtliche auf systemverändernde Massnahmen abzielenden Vorschläge ab. Obwohl man auf Bankenseite den Nutzen der Revision per se infrage stellte, arbeiteten die Finanzinstitute in der Arbeitsgruppe mit, um ihre Haltung in den Gesetzgebungsprozess einzubringen und die Revision nach ihren Vorstellungen mitzugestalten.<sup>9</sup> Aufgrund der langen Beratungszeit rückte die Gesetzesrevision immer näher an die parlamentarische Diskussion über die Bankeninitiative heran und drohte, durch ihre inhaltliche Nähe zur SPS-Initiative zu einem inoffiziellen Gegenvorschlag der Initiative zu mutieren – dies war die grösste Sorge der Bankenvertreter. Diese Gefahr wurde durch den Plan von SPS-Finanzminister Willi Ritschard noch verschärft. Dieser sah nämlich vor, einzelne, mit der Initiative identische Aspekte der Gesetzesrevision – vor allem die Fragen zum Bankgeheimnis und zur Transparenz der Banken in Bezug auf stille Reserven und Bankbeteiligungen – in die vorzeitige Vernehmlassung zu schicken und damit parallel zur Bankeninitiative zu behandeln. Erst die Intervention durch die Vertreter der SBVg beim EFD verhinderte diese Überschneidung von Initiative und Gesetzesrevision und führte zu einer klaren Ablehnung der Bankeninitiative durch das Parlament und den Bundesrat.<sup>10</sup>

Sowohl die bürgerlichen Parteien wie auch der Bundesrat bezogen sich in ihrer Begründung der Ablehnung auf die laufende Gesetzesrevision und erklärten, die Initiative sei unnötig. Die deutliche Ablehnung der Bankeninitiative 1984 liess die Bestrebungen für eine Totalrevision des Bankengesetzes spürbar abklingen. Sozialdemokratische Versuche, bestimmte Inhalte der Initiative in die Revision einzubinden, wurden von Bankenvertretern offensiv angeprangert und

<sup>9</sup> Verhandlungsprotokoll der 313. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1977, Archiv SBVg VR313Prot\_VBGescannt, 27.

<sup>10</sup> Hablützel 2010, 75 f.

massiv bekämpft. Der nachlassende politische Druck sorgte für eine schrittweise Abkehr vom Projekt der Gesetzesrevision, bis FDP-Bundesrätin Elisabeth Kopp auf der Schweizerischen Bankiertagung 1986 die Revision offiziell für erledigt erklärte. Der Bundesrat war der Ansicht, dass die selbstregulatorischen Kräfte der Finanzinstitute am geeignetsten seien, um die Richtlinien auf dem Finanzplatz zu definieren und zu regulieren.<sup>11</sup>

Die Rede von Finanzministerin Elisabeth Kopp auf dem Bankiertag von 1986 und die Erklärung vom Bund zur Verabschiedung der Sorgfaltspflichtvereinbarung von 1977 weisen eine interessante Symmetrie auf. In beiden Erklärungen der Landesregierung wurde auf die regulatorischen Kräfte der Wirtschaft hingewiesen, auch wurde in beiden auf eine liberale Vorstellung vom Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft Bezug genommen, die es dem Finanzplatz erlaubte, mehrheitlich unabhängig vom Staat und seinen demokratischen Institutionen die Aufsicht und Kontrolle über die eigenen Geschäftspraktiken zu definieren und allenfalls anzupassen.<sup>12</sup> Tatsächlich gingen die Banken relativ unbeschadet aus der Chiasso-Affäre hervor. Die Bankeninitiative wurde – auch dank der Gegenkampagne der Banken – deutlich abgelehnt, die Revision des Bankengesetzes ad acta gelegt, und wichtige Elemente des Schweizer Finanzplatzes wie zum Beispiel das Bankgeheimnis wurden in ihrer bestehenden Form bestätigt. Durch die Verwerfung der Bankeninitiative und mit dem Ende der Bankengesetzrevision erfuhr der Finanzplatz eine Bestätigung seiner politischen und gesellschaftlichen Stellung. Die PR-Strategie von Farner hatte dieses Ziel bereits 1978 definiert: «Die Argumentation der Banken muss deshalb nur teilweise auf das Nahziel (die Initiative), entscheidend aber auf die eigentlichen Fernziele abgestellt werden. Sie muss sowohl auf Grundsätzliches im politischen Sinn als auch auf die wirtschaftspolitischen Details ausgerichtet werden.»<sup>13</sup> Die kompromisslose Einstellung der SBVg in den Beratungen über die Bankengesetzrevision, das IRSG und die VSB erlaubten es dem Finanzplatz nicht nur, seine wirtschaftlichen Hauptanliegen zu verteidigen, sondern auch, eine zunehmende politische Eigenständigkeit zu erlangen. Die Übernahme der VSB in die Standesregeln der SBVg bekräftigte den Selbstregulierungsanspruch des Finanzplatzes, und die deutliche Ablehnung der Bankeninitiative sorgte für die demokratische Legitimierung dieser Form der Regulierung.

Die Strategie des Finanzplatzes, in Sachfragen mit den politischen Parteien zusammenzuarbeiten, eine gewisse Flexibilität zu zeigen und gleichzeitig entschieden gegen systemrelevante Änderungen vorzugehen, schien erfolgreich zu sein.<sup>14</sup> Allerdings wäre es falsch, hinter dem Scheitern der Gesetzesrevision und

11 Rede von Elisabeth Kopp am Schweizerischen Bankiertag 1986, zitiert nach Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung 1986/87, Archiv\_1986\_1987\_d, 43 f.

12 Ebd. und Chevallaz 1977b, 843.

13 Bankplatz Schweiz. Kommunikationsstrategie, Dezember 1978, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 310, 31.

14 Ebd., 20.

der deutlichen Ablehnung der Initiative ausschliesslich einen gesamtpolitischen «Masterplan» des Finanzplatzes beziehungsweise der SBVg zu sehen. Insbesondere die Verhandlungen über die Revision der Bankengesetzgebung waren überaus komplex und konnten von den einzelnen Akteuren nur beschränkt beeinflusst werden. Die SBVg war bis 1982 unschlüssig, ob die Bankeninitiative von der Gesetzesrevision zeitlich getrennt behandelt werden sollte. Ihr Verwaltungsrat diskutierte auch über die Vorteile einer zeitgleichen Behandlung im Parlament.<sup>15</sup> Erst der Vorstoss von Bundesrat Willi Ritschard zur vorzeitigen Vernehmlassung einzelner Gesetzesinhalte liess die SBVg aktiv gegen eine gemeinsame Behandlung von Bankeninitiative und Revision des Bankengesetzes vorgehen.

Allgemein lässt sich das Verhalten des Finanzplatzes als geprägt von einer Mischung aus Agieren und Reagieren beschreiben. Während die SBVg bemüht war, für die Finanzinstitute relevante politische Diskussionen und Geschäfte mitzugestalten und diese aktiv zum Vorteil der Banken zu beeinflussen, zwangen institutionelle Strukturen im Gesetzgebungsprozess dieser Strategie gewisse Einschränkungen auf. Die SBVg versuchte durch Lobbyarbeit und mit ihrem grossen Einfluss auf Bundesebene, wichtige Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Allerdings zeigten sich dabei auch die Grenzen des Einflussbereiches der Finanzinstitute. Vor allem in parlamentarischen Diskussionen mussten sich die Banken auf die bürgerlichen Parteien verlassen, um ihre Standpunkte durchzubringen. Aus diesem Grund war die Sorgfaltspflichtvereinbarung von eminenter Bedeutung, um die bürgerliche Front gegen linke Bankenkritik zu vereinen.

Die Kritik an den Banken riss auch nach der deutlichen Ablehnung der Bankeninitiative und dem Ende der Verhandlungen über das Bankengesetz nicht ab. Sie verlagerte sich jedoch von der politischen Ebene verstärkt auf die gesellschaftliche. Bereits bei der Bankeninitiative hatten Nichtregierungsorganisationen wie die EvB und die später gegründete AFP wichtige Rollen übernommen. Trotz der Niederlage der Bankeninitiative hatte der Abstimmungskampf gezeigt, dass die Skandalisierung des Finanzplatzes und seiner Geschäftspraktiken im Ausland von der Schweizer Bevölkerung durchaus kritisch betrachtet wurde. Die Debatten über die Geschäftsbeziehungen zum Apartheidstaat in Südafrika und über die schweizerische Südafrikapolitik sowie die Diskussionen über die Verschuldung der Entwicklungsländer legten allerdings auch die Grenzen dieser Kritik offen. Während die Kritik am Apartheidsystem durchaus auf breite gesellschaftliche Akzeptanz stiess, war doch die Mehrheit der Bevölkerung der Meinung, dass die vom Bundesrat verfolgte Politik den Interessen der Schweiz am besten dienen würde.<sup>16</sup> Auf der anderen Seite hatte beispielsweise die Problematik der internationalen Verschuldung keinen nachweisbaren Einfluss auf die innenpolitische Sicht auf die Banken. Obwohl die Thematik von der AFP wie auch von der EvB im Abstimmungskampf

<sup>15</sup> Verhandlungsprotokoll der 333. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 7. 12. 1981, Archiv SBVg VR333Prot\_VBgescantt, 13.

<sup>16</sup> Meinungsumfrage Südafrika August/September 1988, 17. 10. 1988, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 365, 1 f.

zur Bankeninitiative aufgegriffen wurde, dominierten andere Themen das Plebiszit über die Banken.<sup>17</sup> Die Frage der Verschuldung der Entwicklungsländer und deren Folgen für die Schweiz und die Schweizer Finanzinstitute wurde auf technischer Ebene thematisiert – zwischen den wichtigsten Vertretern des Schweizer Finanzplatzes und den aussenwirtschaftspolitischen Institutionen des Bundes. Diese Debatten fanden abseits der Öffentlichkeit statt, ganz ohne politischen Druck, der das ökonomische Denken und Handeln der Banken beeinflusst hätte.

Die Südafrikadebatte und die Frage der Verschuldung der Entwicklungsländer versinnbildlichen damit die innenpolitische Stellung des Schweizer Finanzplatzes, die sich durch die PR-Kampagne der SBVg und die deutliche Ablehnung der SPS-Initiative verfestigt hatte. Trotz des anhaltenden politischen und gesellschaftlichen Drucks auf die Banken kam es zu einer Machtkonsolidierung des Finanzplatzes in der Schweiz. Dies ist insofern ungewöhnlich, als diese Stärkung aus einer für die Finanzinstitute durchaus ernsten Krise entstanden war. Diese Entwicklung lässt sich aus historischer Perspektive mit zwei Ansätzen begründen: Erstens betrieb der Finanzplatz mit den 1979 gestarteten Imagekampagnen einen gewaltigen finanziellen Aufwand, um das Narrativ über die Banken positiv zu besetzen. Die Ablehnung der Initiative spielte dabei ebenso eine Rolle wie die Beeinflussung der öffentlichen Meinung über den Finanzsektor. Die von Farner in der PR-Kampagne angeschnittene Gefahr einer Verstaatlichung und damit einer Stärkung des Sozialismus in der Schweiz schürte zudem antikommunistische Ressentiments, die in der Stimmung des Kalten Krieges und angesichts dessen Verschärfung 1979 in der Bevölkerung auf offene Ohren stiessen.<sup>18</sup> Zweitens spiegelt der staatliche Umgang mit dem Finanzplatz die in der Schweiz tief verankerte Grundhaltung einer «liberalen Tradition» wider, die Wirtschaftsbranchen und Unternehmen ein hohes Mass an selbstregulatorischer Autonomie gewährt und diese auch schützt. Der Versuch der SPS, die Regulierung der Banken zu verschärfen und die Finanzinstitute unter staatliche Aufsicht zu stellen, versties massiv gegen das wirtschaftsliberal geprägte Staatsverständnis der bürgerlichen Parteien. Daraus resultierte eine praktisch geschlossene bürgerliche Front gegen das Anliegen der SPS. Die in der Folge niederschmetternde Ablehnung der Bankeninitiative markierte den Höhepunkt der innenpolitischen Bankenkritik; die Initiative bildete jedoch auch den vorläufigen Schlusspunkt der nationalen, kritischen Bankendebatte.

Der Finanzplatz war sich dieser gestärkten Stellung durchaus bewusst. Versuche von SPS-Finanzminister Otto Stich, die Anliegen der Bankeninitiative nach deren Ablehnung in die (Teil-)Revision des Bankengesetzes mit einzubeziehen, riefen wütende Reaktionen der Banken hervor. So echauffierte sich der Prä-

<sup>17</sup> Kuhn 2011, 175–182.

<sup>18</sup> Starke oder Schwache Banken?, Januar 1979, AfZ, IB Farner Consulting Archiv 329 und Bösch 2019, 229.

sident der Generaldirektion der SBG, Nikolaus Senn, schriftlich bei Bundesrat Kurt Furgler über Stichts Taktik bei der Revision.<sup>19</sup>

Die anhaltende Kritik, die entwicklungspolitische Organisationen und linke Politikerinnen und Politiker an den Banken geübt hatten, blieb nahezu wirkungslos. Durch die Unterstützung der bürgerlichen Parteien und durch das fehlende Interesse der Öffentlichkeit sahen sich die Banken in ihrer Haltung bestärkt und hielten – beispielsweise mit dem Hinweis auf die zustimmende Haltung des Bundesrates – an ihren Geschäftsbeziehungen mit dem Apartheidregime fest. Dass die mit Südafrika getätigten Geschäfte ethisch sehr fragwürdig waren und Schweizer Vorschriften zum Kapitaltransfer bewusst umgangen wurden, passt zum damaligen Selbstbild der Schweizer Finanzinstitute.

In den Verhandlungen über die Verschuldung der Entwicklungsländer waren es die Schweizer Grossbanken, die zusammen mit den wichtigsten kommerziellen Geldinstituten in Europa ihre Vorbehalte gegen die Baker-Initiative zum Ausdruck brachten. Gleichzeitig plädierten sie in den Verhandlungen mit dem Bund dafür, im Umgang mit den Schuldnerstaaten möglichst schnell zum Courant normal zurückzukehren, um ihre Kreditgeschäfte wieder aufnehmen zu können.<sup>20</sup>

Die Haltung der Finanzinstitute, Kritik zu ignorieren und Fragen zu ihren internationalen Geschäftsbeziehungen aus einem rein ökonomischen Blickwinkel zu betrachten, sollte sich in der Diskussion um die nachrichtenlosen Vermögen von jüdischen Opfern des faschistischen Deutschland als ebenso falsch wie folgenschwer erweisen. Als sich in den 1990er-Jahren die Berichte über verschwundene jüdische Vermögen aus der Zeit des Nationalsozialismus mehrten, reagierten die Banken nach ihrem erprobten und bewährten Muster: Sie ignorierten die Kritik oder erklärten sich für nicht verantwortlich. Im Gegensatz zur schweizerischen Bankendebatte hatten die Finanzinstitute jedoch nur einen geringfügigen Einfluss auf die international geprägte Diskussion über die Schuld und die Versäumnisse des eidgenössischen Finanzplatzes im Umgang mit den nachrichtenlosen Vermögen während des Zweiten Weltkriegs und danach.<sup>21</sup> 1995 hätten die Geldinstitute die Diskussion mit einer Entschuldigung und einer Pauschalzahlung wohl im Keim ersticken können, ihre unnachgiebige Haltung in diesem Konflikt führte jedoch zu einer lange dauernden Debatte über ihre Rolle im Zweiten Weltkrieg.<sup>22</sup> Resultate der unnachgiebigen Haltung waren ein gewaltiger Imageverlust im Ausland und die milliardenhohe Entschädigungszahlung der UBS und der Credit Suisse, was das negative Bild des Schweizer Finanzplatzes im Ausland zementierte.

19 Bankeninitiative und Totalrevision Bankengesetz, Brief von Nikolaus Senn an Bundesrat Furgler, 29. 6. 1984, BAR E7001C#1995/311#397\*.

20 Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), ERG-Deckung für Exporte nach Mexiko, Brief an Guido Hanselmann, Generaldirektor SBG, 16. 1. 1987, AfZ, IB Vorort Archiv 292.5.1.3., 1 f.

21 Maissen 2005, 604.

22 Ebd. Andere Länder, vor allem osteuropäische, konnten die gleiche Thematik mithilfe von Pauschalzahlungen an die World Jewish Organization deutlich konfliktfreier und ohne grössere internationale Aufmerksamkeit regeln (Maissen 2005, 604).

## Internationale Vernetzung und Abhängigkeit

Die Krise um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Bankkonten symbolisierte die Verlagerung der Bankendebatte in den internationalen Kontext. Während die Finanzinstitute innenpolitisch kaum mehr herausgefordert wurden, führte ihre internationale Expansion zu einer zunehmenden Vernetzung mit beziehungsweise Abhängigkeit von globalen Regulierungs- und Kontrollbestrebungen. Die zukünftigen Debatten waren international geprägt und nur noch punktuell beeinflussbar durch den inländischen Finanzplatz.

Die Banken hatten mit ihrer innenpolitischen PR- und Politikstrategie ihren Selbstregulierungsanspruch verteidigt und gestärkt. Durch die Verabschiedung der Sorgfaltspflichtvereinbarung hatten sie zusammen mit der SNB, insbesondere in der Frage des «Beneficial Owner», einen international vorbildlichen Standard zur Bekämpfung von Flucht- und Schwarzgeldern geschaffen. Allerdings verpassten es sowohl die Finanzinstitute wie auch die Politik, diese Strategie der gezielten Regulierung weiterzuführen. Diese Fehleinschätzung ist auch darauf zurückzuführen, dass der Finanzplatz innenpolitisch gestärkt war. Im internationalen Kontext sollte die Fehlinterpretation dazu führen, dass die Banken ihre eigene Stärke verkannten – mit schwerwiegenden, langfristigen negativen Folgen.

Der Schweizer Finanzplatz war in den 1980er-Jahren von grossen Umbrüchen und Veränderungen geprägt. Insbesondere die globale Finanzwelt veränderte sich unter dem Einfluss von Liberalisierungsbestrebungen auf nachhaltige Art und Weise. Treibende Kräfte hinter dem Strukturwandel im eidgenössischen Finanzsektor waren die drei Konzepte Deregulierung, Derivatisierung und Automatisierung.<sup>23</sup> Die Deregulierung der globalen Kapitalströme nach dem Ende von Bretton Woods und die politisch motivierten nationalen und internationalen Liberalisierungsbestrebungen schufen für den Finanzplatz und seine Geschäftstätigkeiten neue Voraussetzungen. International profitierten insbesondere die Grossbanken von einer deregulierten Finanzwelt. Mit der verstärkten internationalen Ausrichtung erfolgte jedoch auch eine Angleichung der gesetzlichen Rahmenbedingungen an die internationalen Standards. Der Finanzplatz agierte dabei nach einem für ihn bewährten Prinzip. In Zusammenarbeit mit der schweizerischen Aussenpolitik versuchte er, seine Interessen durch Lobbyarbeit und gezielte PR-Aktionen zu vertreten.<sup>24</sup> Gleichzeitig waren insbesondere die

23 Meier und Sigrist 2006, 61. Voraussetzung für die Wirkkraft der drei genannten Prozesse war ein starker Globalisierungstrend der Finanzmärkte. Nur durch eine vernetzte Finanzwelt konnten sich die Deregulierung, die Derivatisierung und die Automatisierung – parallel und einander ergänzend – auf den unterschiedlichen Finanzplätzen durchsetzen und dabei zu einer Modernisierung und Restrukturierung der bestehenden Finanzplätze führen.

24 Insbesondere in den USA war die PR-Arbeit der SBVg äusserst aktiv. Davon zeugten beispielsweise die gross angelegten Kampagnen der Jahre 1959 und 1966 (Hug 2002, 272–288). Die zentrale Bedeutung der USA für die Schweizer Banken führte in den 1980er-Jahren dazu, dass die SBVg dort eine ständige Interessenvertretung eröffnete und eine auf Lobbying spezialisierte Anwaltskanzlei engagierte (Verhandlungsprotokoll der 354. Sitzung des Verwaltungs-

Grossbanken daran interessiert, internationale Standards zu übernehmen, um keinen Nachteil gegenüber der globalen Konkurrenz zu erleiden. Damit lässt sich beispielsweise das Schweizer Engagement im Kampf gegen Fluchtgelder und Geldwäsche begründen. Der Finanzplatz wehrte sich jedoch aus Angst vor einer Lockerung des Bankgeheimnisses vehement gegen jegliche multilateralen Bestrebungen zugunsten neuer Regulierungen im Steuerbereich. Mithilfe der Schweizer Behörden verweigerten die Banken meistens erfolgreich eine Zusammenarbeit bei Steuerdelikten in internationalen Abkommen. Multilaterale Abkommen – wie dasjenige, das der Europarat vorsah – wurden von der Schweiz entweder aktiv bekämpft oder ignoriert. Durch diese (erfolgreiche) Abwehrhaltung und die gewonnene Abstimmung über die Bankeninitiative entstand eine ideologische Überhöhung des Bankgeheimnisses. Dies sollte in den Diskussionen um nachrichtenlose Vermögen in den 1990er-Jahren zu einem PR-Desaster für den eidgenössischen Finanzplatz führen und das Ansehen der Schweiz schädigen.<sup>25</sup>

Die Politik unterstützte die Interessen der Banken mehrheitlich. Durch ausgezeichnete Kontakte miteinander vernetzt, fand in diversen Sachfragen ein reger Austausch zwischen den Behörden und den Finanzinstituten statt. Es wäre jedoch falsch, diese Beziehung als Abhängigkeit des Staates von den Banken zu interpretieren. Vielfach waren die Interessen der Finanzinstitute schlicht deckungsgleich mit jenen der Aussenwirtschaftspolitik, die ebenfalls beispielsweise den freien Handel, den Zugang zu den Märkten und die Förderung von Schweizer Unternehmen fokussierte.

Die Deregulierungstendenzen beeinflussten jedoch nicht nur die internationalen Geschäftstätigkeiten der Banken. Mit der Untersuchung der Kartellkommission ab 1985 reagierten die Behörden auf die zunehmende Liberalisierung der nationalen und multilateralen Rahmenbedingungen für Banken. Die Untersuchung der Kartellkommission, die – für die Finanzinstitute völlig unerwartet – die Auflösung beziehungsweise Änderung der wichtigsten Bankenkonventionen forderte, war der Beginn einer Strukturbereinigung und der Modernisierung des Schweizer Finanzplatzes. Die Auflösung des Schweizer Bankenkartells führte zu einem Bruch mit bestehenden Traditionen und Handlungsweisen und prägte das Bild des Finanzplatzes ab den 1990er-Jahren.

1987 hielt der Verwaltungsratspräsident der SBG, Robert Holzach, auf der Generalversammlung eine Rede zum 125-Jahr-Jubiläum seiner Bank. Darin kam er unter anderem auf die «Hintergründe der Finanzinnovationen» und auf das Thema «Neue Chancen – neue Risiken» zu sprechen.<sup>26</sup> Holzach hob insbeson-

---

rates der SBVg, 3. 12. 1986, Archiv SBVg VR354Prot\_VBgesannt, 21 f., und Vorbericht, Traktandum VII).

25 Stefan Tobler verortete in der Mitwirkung der Schweizer Banken an internationalen Regulierungsmassnahmen zudem eine taktische Massnahme, um dafür umso stärker für den Schutz des Bankgeheimnisses einzustehen. Er bezeichnete die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Geldwäsche und der Potentatengelder deshalb als «Ballastabwurf» zum Schutz des Bankgeheimnisses (Tobler 2019, 90).

26 Holzach 1988, 210–213.

dere die zentrale Bedeutung der technologischen Innovationen der vergangenen Jahre hervor: «[Die] Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben allerdings den ursprünglichen Charakter der entsprechenden Dienstleistungen nicht verändert, sondern vor allem verbessert. Sie haben damit zweifellos auch die Internationalisierung und die Globalisierung der Finanzmärkte entscheidend gefördert.»<sup>27</sup> Tatsächlich hatten Automatisierung und Technologisierung den Banken eine völlig neue Form der Datenverarbeitung eröffnet. Bezogen sich die Einsatzgebiete von Computern in den 1960er- und 70er-Jahren noch hauptsächlich auf die Vereinfachung und Automatisierung der Aufgaben im Backoffice, veränderte sich die Rolle der Technik in den 1980er-Jahren auf dramatische Art und Weise: Computer waren nun in der Lage, immer mehr, immer komplexere und vor allem immer schnellere Berechnungen von grossen Datenmengen vorzunehmen. Damit wandelte sich nicht nur die Art und Weise, wie Banken Geschäfte tätigen, auch die Finanzprodukte selbst wurden andere.

Die Derivatisierung bezeichnet den verstärkten Handel mit Finanzderivaten.<sup>28</sup> Ihren Ursprung hatten diese im Übergang von den fixen Wechselkursen zum Floating zu Beginn der 1970er-Jahre.<sup>29</sup> Ihren Durchbruch hatten diese Produkte in den 1980er-Jahren dank der neuen technischen Möglichkeiten. Derivate und die ihnen unterliegenden Werte befinden sich in einem arithmetisch definierten Abhängigkeitsverhältnis. Die Berechnung dieser Werte und vieler moderner Finanzprodukte ist nur noch von Maschinen zu bewältigen, und erst der Siegeszug der Computer sorgte für ihre weite Verbreitung. Mit dem Aufkommen der neuen Finanzinstrumente vollzog sich auf dem Schweizer Finanzplatz eine Wandlung von der Vermögensverwaltung zum Investmentbanking; damit einher ging ein Mentalitätswechsel der Banken.<sup>30</sup> Dieser Umbruch erfolgte keinesfalls losgelöst von Kritik. Robert Holzach warnte 1987 vor möglichen negativen Folgen der zunehmenden Technologisierung und Derivatisierung:

«Die Vertragsinhalte von Optionen und Futures erweitern die Möglichkeiten, den Faktor Zeit und die sich im Zeitablauf ändernden Risiken zu überbrücken. Daraus ergeben sich naturgemäss auch neue Spielarten der Spekulation. Ein erhöhter Anteil der Spekulation an den Gesamtvolumina ist denkbar. Diese anteilmässige Zunahme ist an sich problematisch. Die Situation wird aber erst recht gefährlich, wenn zusätzliche Spekulationsvolumina und zusätzliche Spe-

27 Ebd., 210.

28 «Finanzderivate ermöglichen die Spekulation auf die Entwicklung bestimmter Preise und von weitaus grösserer Bedeutung, die Absicherung gegen Risiken von Preisänderungen. Es handelt sich um Produkte, denen ein Wert zugrunde liegt, z. B. basierend auf Aktien, Zinsinstrumenten, Devisen, Indizes, Rohstoffen oder Edelmetallen, welcher durch einen Vertrag zwischen zwei Personen entsteht. Die wichtigsten Typen von Finanzderivaten sind Termingeschäfte und Optionen [...] (z. B. Futures, Zinstermingeschäfte, Devisenoptionsgeschäfte und Swaps). [...] Finanzderivate [werden] meist für sehr kurzfristige und sekundenschnelle Transaktionen eingesetzt.» (Krause 2008).

29 Meier und Sigrüst 2006, 66.

30 Baumann und Rutsch 2008, 87.

kulanten durch die besondere Attraktion des geringstmöglichen Einsatzes ermutigt werden. Die Folge wäre eine Denaturierung der heute in hohem Grade funktionstüchtigen Märkte zu einem Finanz- und Währungsroulette.»<sup>31</sup>

Doch Holzach war nicht nur skeptisch gegenüber den neuen Finanzmarktprodukten. Er, der seine gesamte berufliche Laufbahn bei der SBG verbracht hatte, verkörperte das ursprüngliche Bild des Schweizer Bankiers.<sup>32</sup> Er zeigte sich zunehmend skeptisch gegenüber der neuen Generation von Bankmanagern, die im Investmentbanking agierte und in die Führungsetagen der Finanzinstitute drängte.

«Neustens mag eine gewisse Irritation allerdings aus dem Umstand entstehen, dass in den USA die Harvard-Absolventen in nie gekannten Mengen sich dem Finanzzentrum «Wallstreet» zuwenden, um ihre elitäre Berufung als «Fast-Track-Kids» [...] unter Beweis zu stellen. Sie tun es in einer Weise, dass sie ohne irgendwelche berufsethische Verpflichtung möglichst innert Monaten ein Millionen-Plansoll im persönlichen Dollareinkommen zu erreichen oder zu übertreffen suchen. Wen wundert's, dass die Zahl der Finanzskandale in etwa gleichem Rhythmus zunimmt, wenn ein Leitbild gilt, das persönliche Vermögensbildung in möglichst kurzem Zeitraum gleichsetzt mit dem Nachweis eines hohen intellektuellen Potentials und des virtuos gekonnten Managements?»<sup>33</sup>

Der von Holzach kritisch kommentierte Systemwechsel war jedoch unaufhaltsam, sowohl was die neuen Finanzprodukte wie auch was die neue Generation von Bankmanagern betraf. Durch die Flurbereinigungen nach der Aufhebung des Bankenkartells wurde der Schweizer Finanzplatz internationaler und kompetitiver. Die weltumspannende Ausrichtung der Grossbanken brachte eine verstärkte Interdependenz und Abhängigkeit von internationalen Regulierungsbestrebungen und Richtlinien hervor. 1988, als die Schweiz die auf US-Druck entstandene Insiderstrafnorm einführte, erliess der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht Basel I. In den 1990er-Jahren standen unter anderem Regulierungsbestrebungen im Vordergrund, die den Zugang zum Markt der EG sicherten, sowie die Anpassungen an globale Abkommen im Rahmen der WTO.<sup>34</sup> Damit die Banken weiterhin Zugang zu den internationalen Märkten bekamen, waren zahlreiche Anpassungen der eidgenössischen Bankengesetzgebung notwendig. So wurde das Bankengesetz alleine zwischen 1988 und 2018 annähernd zwanzigmal an neue Gegebenheiten angepasst (von 1934 bis 1988 fand lediglich viermal eine Revision statt).<sup>35</sup> Das veränderte Geschäftsumfeld führte jedoch nicht nur zu wechselnden Rahmenbedingungen für den Schweizer Finanzplatz, es veränderte auch das Verhältnis der Banken zum Staat und zur Gesellschaft.

31 Holzach 1988, 212. Holzach sprach mit seinen Bemerkungen viele kommende Probleme im Bankensektor an. Insbesondere im Hinblick auf die Banken- und Finanzkrise 2007/08 scheinen seine Gedanken geradezu prophetisch gewesen zu sein.

32 Baumann und Rutsch 2008, 85.

33 Holzach 1988, 205.

34 Gabathuler und Straumann 2018, 78 f.

35 Ebd., 82.

## Der Schweizer Finanzplatz am Ende einer Epoche

2004 gab Marcel Ospel, damals Verwaltungsratspräsident der UBS, der «Sonntagszeitung» ein Interview. Ospel erzählte dabei erstaunlich offen über seine Kontakte zur Politik: Bürgerliche Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie Parteien würden die UBS regelmässig um ihre Meinung bitten, und er selbst telefoniere regelmässig mit dem Bundesrat. Betreffend die Nachfolge von Bundesrat Kaspar Villiger sagte Ospel: «[Diesbezüglich] haben wir uns erlaubt, [...] unsere Meinung einzubringen. Er war ein starker Vertreter der Interessen des Finanzplatzes und hat diese sehr effizient vertreten. Wir wünschten uns, dass weiterhin eine Stimme mit derselben Kraft und Ausrichtung im Bundesrat vertreten ist.»<sup>36</sup> Das Interview hatte ein, zumindest kleines, politisches Nachspiel. Ospels Aussagen riefen erstaunlich wenig Empörung hervor.<sup>37</sup> SPS-Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer verlangte jedoch in einer parlamentarischen Interpellation eine Stellungnahme des Bundesrates zu Ospels Aussagen. Die Landesregierung antwortete, dass es nicht die Aufgabe des Bundesrates sei, zu den Aussagen des UBS-Verwaltungsratspräsidenten Stellung zu beziehen und verwies auf seinen vielfältigen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Parteien, Vereine, Organisationen und Unternehmen.<sup>38</sup>

Die Anekdote über das besagte Interview ist aufgrund verschiedener Faktoren interessant: Erstens erstaunt die Offenheit des Interviewten in Bezug auf seine politischen Kontakte. Insbesondere die SBVg achtete in den 1970er- und 80er-Jahren meistens sehr genau darauf, ihren politischen Einfluss nicht öffentlich zu machen, um den Kritikerinnen und Kritikern der Banken keine Angriffsfläche zu bieten. Für Ospel war dies anscheinend kein Kriterium. Zweitens spiegelt die Anfrage der SPS-Nationalrätin das veränderte Vorgehen der Banken im Politikbereich wider. Während in den früheren Bankendebatten immer von «den Banken» oder «dem Finanzplatz» die Rede war, zielte Leutenegger Oberholzer mit ihrer Anfrage explizit auf den politischen Einfluss der UBS. Dies, obwohl Ospel in seinen Aussagen durchaus vage geblieben war und nicht genau definiert hatte, wer mit wem telefoniert oder seine Meinung bei der Bundesratswahl eingebracht hatte.<sup>39</sup> Im Gegensatz zu Ospels Offenheit gab sich der Bundesrat in Bezug auf seine Kontakte zur Wirtschaft wie gewohnt zugeknöpft und erinnerte damit stark an die Erklärungen der SBVg im Jahr 1977, als deren Einfluss auf das Parlament in einer parlamentarischen Untersuchung thematisiert worden war.

<sup>36</sup> Müller und Rutishauser 2004, 21. Im Interview machte Ospel zudem sein Engagement für den Schweizer UNO-Beitritt öffentlich («Wir haben sehr eng mit dem damaligen Aussenminister Joseph Deiss zusammengearbeitet und diskutiert, wie wir uns einbringen könnten), und er äusserte sich über das finanzielle Engagement der UBS für die wichtigsten Wirtschaftsverbände der Schweiz (Müller und Rutishauser 2004, 21).

<sup>37</sup> Daum et al. 2014, 15.

<sup>38</sup> Bundesrat 2004.

<sup>39</sup> Leutenegger Oberholzer 2004.

Das Interview mit Ospel und die darauffolgenden Reaktionen sind ein Beispiel für die Folgen des Strukturwandels auf dem Finanzplatz und seine Auswirkungen auf das Verhältnis der Banken zum Staat und zur Öffentlichkeit. Schufen die Bankenkonventionen und die gemeinsamen politischen Interessen eine gewisse Homogenität im Bankensektor, so sorgte die Auflösung des Bankenkartells für einen starken Konkurrenz- und Verdrängungskampf auf dem eidgenössischen Finanzplatz, der in den 1990er-Jahren zu einer Flurbereinigung führte. Aus den Fusionen der Grossbanken entstanden mit der UBS und der Credit Suisse zwei international orientierte Universalbanken, die ihre eigenen Ziele und Interessen verfolgten. Dies hatte zur Folge, dass der Finanzplatz zunehmend heterogener wurde. Die SBVg büsste an Einfluss ein, da der Finanzplatz von Akteuren mit divergierenden und teilweise auch gegenteiligen Interessen geprägt war. Insbesondere die Grossbanken übernahmen die Lobbyarbeit in eigener Regie, um ihre politische Meinung einzubringen.<sup>40</sup>

Dieser Entwicklung ging ein personeller Wandel in den Führungsetagen der Finanzinstitute voraus. Die allmähliche Ablösung der Vermögensverwaltung durch das Investmentbanking als primären Geschäftszweig der Grossbanken führte zu einem neuen Typus von Bankmanagern.<sup>41</sup> Diese Managerinnen und Manager amerikanisierten den Schweizer Finanzplatz. Nachdem die Schweizer Banken über Jahrzehnte vom Primat der Vermögensverwaltung ausgegangen waren, verlagerte sich ihr Hauptaugenmerk nun auf die neuen, einen höheren Gewinn versprechenden Finanzprodukte. Neue Investoren setzten auch in der Schweiz das Shareholdervaluekonzept durch und verlangten höhere Gewinne und Profitmaximierung.<sup>42</sup>

Mit der einsetzenden Internationalisierung ging auch die Auflösung des «Unternehmensnetzwerkes» in der Schweiz einher.<sup>43</sup> Über Jahrzehnte waren die grössten Industrie- und Handelsunternehmen mit den Banken durch gemeinsame Mandate in Verwaltungsräten vernetzt gewesen. Dadurch war ein funktionierendes Netzwerk der führenden Unternehmen in der Schweiz entstanden. Die Umbrüche in der Finanzwelt trugen massgeblich dazu bei, dass dieses Netzwerk Ende der 1990er-Jahre nicht mehr existierte.<sup>44</sup> Die zunehmende Internationalisierung des Führungspersonals der multinationalen Unternehmen entkoppelte diese immer stärker von den Realitäten der Schweizer Politik und Wirtschaft.<sup>45</sup> Spitzenmanager zogen sich immer stärker aus den Wirtschaftsverbänden zurück.

<sup>40</sup> Verband Schweizerischer Kantonalbanken 2007, 226 f.

<sup>41</sup> Jung 2000. Dies spiegelte sich beispielsweise auch in den abgeschlossenen Ausbildungen der Bankmanager wider. So waren bei der SKA üblicherweise studierte Juristinnen und Juristen in der Konzernspitze aktiv. In den 1990er-Jahren gelangten immer mehr Ökonomen in die Konzernleitung. Dabei handelte es sich um Personen, die ihre Ausbildung an der Hochschule St. Gallen absolviert hatten (Jung 2000, 305–307).

<sup>42</sup> David und Mach 2012, 859.

<sup>43</sup> Ebd., 863.

<sup>44</sup> Ebd., 863–866.

<sup>45</sup> Bühlmann et al. 2017, 169.

Gleichzeitig investierten die grossen Unternehmen in eigene Lobbyabteilungen, um ihre Interessen gezielt zu vertreten; seit den 1980er-Jahren sind im National- und Ständerat deutlich weniger Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Verwaltungsratsmandaten vertreten.<sup>46</sup> Gleichzeitig fand eine Professionalisierung des politischen Betriebes auf Bundesebene statt und damit eine Aufwertung der Entscheidungsfähigkeit des Parlamentes. Die vorparlamentarische Phase – bis in die 1980er-Jahre noch entscheidend für die Verabschiedung von neuen Gesetzen – verlor massiv an Bedeutung und schwächte die Einflussmöglichkeiten der Wirtschaftsverbände weiter ab.<sup>47</sup>

Die Folgen dieser Entwicklung prägten das zeitgenössische Bild der Schweiz. Innerhalb der Wirtschaft kam es zu einem Interessenkonflikt zwischen den international orientierten multinationalen Unternehmen und einer national orientierten Wirtschaftsgruppe, die sich weiter stark in der Schweizer Politik und Gesellschaft engagierte und häufig im Widerspruch zu den multinationalen Unternehmen politisierte, zum Beispiel in Fragen der Zuwanderung oder der Anbindung an die Europäische Union (EU).<sup>48</sup> Die Strukturbrüche auf dem Finanzplatz funktionierten als Katalysator dieser Entwicklungen und sorgten gleichzeitig dafür, dass sich die Schweizer Grossbanken zunehmend von der inländischen Politik distanzieren.

2011 gewährte der damalige CS-Chef Brady W. Dougan dem «Magazin» des «Tages-Anzeigers» ein Interview. Zu diesem Zeitpunkt war der Bankensektor unter enormem Druck, denn die Finanzkrise 2007/08 hatte ihn in seiner Existenz gefährdet; die CS erholte sich nur schleppend. Basel III und nationale Regulierungsmassnahmen wie die «Too big to fail»-Regelung veränderten die Rahmenbedingungen für die Schweizer Finanzinstitute. Während Dougan ausgiebig über die Zukunft und die Chancen der Credit Suisse sprach, sich auskunftsfreudig bezüglich seiner Geschäftsreisen und privaten Eigenheiten zeigte, äusserte er sich in Bezug auf die Schweizer Politik eher unwissend. So konnte er die amtierende Bundespräsidentin nicht benennen, und auf die Frage nach der Anzahl der Bundesrätinnen und Bundesräte antwortete der Chef einer der beiden Schweizer Grossbanken mit der Vermutung, dass es wahrscheinlich acht seien.<sup>49</sup>

Die vorliegende Arbeit untersuchte die Politisierung des Schweizer Finanzplatzes in den 1970er- und 80er-Jahren. Dabei stand die These im Vordergrund, dass sich in diesem Zeitraum ein Wandel im Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Banken vollzogen hatte. Der Schweizer Finanzplatz und seine Geschichte waren vielfach Gegenstand von Spekulationen und Mythen; oft waren die Erklärungen zu seinem Handeln ideologisch geprägt. Die vorliegende Dissertation über die Politisierung der Banken in den 1970er- und 80er-Jahren nimmt diese ideologisch gefärbten Darstellungen auf und ordnet sie in einen gesamthistorischen Kontext

46 Bühlmann et al. 2017, 164 f.

47 Ebd., 160–164.

48 Ebd., 169.

49 Ohne Verfasser 2011.

ein. Aufgrund der durchgeführten Recherchen und der Auswertung der diversen Quellen zeigt die Arbeit auf, wie die Skandalisierung des Finanzplatzes in den frühen 1970er-Jahren von linken Kreisen ausging und wie durch die zunehmende Polarisierung der Thematik schliesslich eine Politisierung stattfand. Die Banken standen im Fokus der öffentlichen Debatte und mussten sich gesellschaftlich und politisch exponieren, um ihre Interessen zu vertreten. Der Chiasso-Skandal von 1977 war dabei ein Wendepunkt, der die Politisierung der Banken auf unterschiedliche Art und Weise prägte. Die untersuchten Quellen zeugen von einer hoch politisierten SBVg, die über ausgezeichnete Netzwerke verfügte und diese für ihre Zwecke einsetzte. Schlussendlich führten die anhaltenden Debatten um die Regulierung der Banken, ihre politische und ökonomische Macht in der Schweiz und ihre Geschäfte mit den Ländern des globalen Südens nicht zu einer Schwächung der Finanzinstitute, sondern festigten vielmehr deren Machtposition. Das klare Volksverdikt über die Bankeninitiative legitimierte in einem demokratischen Verfahren die selbstregulatorische Unabhängigkeit des Finanzplatzes.

In den 1980er-Jahren zeigten sich jedoch auch die Grenzen des Einflusses der Banken. Vor allem in Bezug auf die internationale Regulierung und gegenüber den USA wurden die Geldinstitute immer wieder zu Zugeständnissen gezwungen. Der Zusammenbruch des schweizerischen Bankenkartells Ende 1989 und die darauffolgenden Strukturveränderungen beschleunigten schlussendlich eine Entpolitisierung der Banken. Waren diese bis in die 1980er-Jahre auf funktionierende Beziehungen zur Schweizer Politik und Industrie angewiesen, so führte die internationale Expansion der Grossbanken zu einer schrittweisen Entkopplung von Politik und Banken. Die steigende Entpolitisierung zeigte sich auch in der veränderten – und wichtigeren – Rolle der Schweizer Nationalbank. Die Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse führten zu einer Technokratisierung des Finanzsektors und einer steigenden Wichtigkeit der Nationalbanken, sowohl im nationalen als auch internationalen Kontext. So übernahm beispielsweise die SNB ab den 1990er-Jahren vermehrt Kontrollaufgaben auf nationaler Ebene und verhandelte auf internationaler Ebene die Regulierungsabkommen im Rahmen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Die Entpolitisierung des Finanzplatzes war also nicht ausschliesslich durch die schrittweise Marginalisierung der Bankenthematik in der Politik bedingt, sondern war auch das Resultat einer zunehmenden Verschiebung der Bankenthematik in Richtung Expertengremien und -institutionen.

Die vorliegende Dissertation gibt damit einen Überblick über die politischen Aktivitäten des Schweizer Finanzplatzes in den 1970er- und 80er-Jahren. Naturgemäss könnten einzelne Themenbereiche weiter vertieft werden. So wird der Einfluss der SBVg auf die Ausarbeitung von internationalen Standards wohl erwähnt, eine ausführliche Recherche dieses Aspektes bleibt jedoch aus. Hier wäre insbesondere die Auswertung der Archive von internationalen Organisationen wie der OECD und dem Europarat spannend, um den Einfluss der Schweiz und ihrer Banken aufzuarbeiten. Ein weiterer offener Punkt betrifft die Arbeit

der SBVg in den USA. Aus den Protokollen ist eine rege PR-Tätigkeit der Banken ersichtlich, und zweifellos waren die USA aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung als globaler Finanzplatz von grosser Wichtigkeit. Peter Hug nannte zudem einige Beispiele der (versuchten) Einflussnahme der Banken auf die amerikanische Politik und Öffentlichkeit.<sup>50</sup> Es fehlt jedoch eine umfassende und strukturierte Analyse, die aufgrund der Bedeutung, die die USA für die Schweizer Finanzinstitute haben, sicherlich von grossem Interesse wäre. Das Gleiche gilt für einen Vergleich zwischen der Schweizer Bankendebatte und dem politischen und öffentlichen Umgang mit dem Bankensektor in anderen Ländern. Auch wenn ein solcher aufgrund der Eigenheiten des eidgenössischen politischen Systems und der ungewöhnlich hohen internationalen Bedeutung, die der hiesige Finanzplatz im Verhältnis zur Grösse des Landes hat, nicht einfach wäre, würde die Analyse vergleichbarer Finanzzentren interessante Aufschlüsse über die vermeintliche «Sonderstellung» des Schweizer Finanzplatzes ermöglichen.

Ebenfalls nur angeschnitten wurde die Rolle und Entwicklung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) für die untersuchte Periode. Die SNB übernahm seit den 1920er-Jahren in ausgewählten Bereichen wie zum Beispiel dem Kapitalexport eine wichtige Position auf dem Schweizer Finanzplatz. In der Arbeit wird die Rolle der SNB in einigen ausgewählten Kapiteln thematisiert, es fehlt jedoch eine grundlegende Analyse und Interpretation der SNB. Eine vertiefte Beschäftigung mit der Rolle der SNB in den politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen in der untersuchten Zeit wäre eine spannende Aufgabe und sicherlich eine Bereicherung für die historische Forschung über den Schweizer Finanzplatz.

Der Aufbruch des Schweizer Bankenkartells Ende der 1980er-Jahre und die Untersuchung der Kartellkommission wurden in dieser Arbeit vor allem mithilfe der Jahresberichte der SBVg und des Berichts der Kartellkommission untersucht. Aufgrund der 30-jährigen Schutzfrist konnten die Protokolle der SBVg für diese Zeit nicht erforscht werden. Es liegt deshalb an zukünftigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, diesen und andere offene Aspekte der Geschichte des Schweizer Finanzplatzes historisch aufzuarbeiten. Die Stellung der Finanzinstitute wird in der Arbeit vor allem auf Basis der Dokumente aus dem Archiv der SBVg untersucht. Wie sich die einzelnen Banken, insbesondere die Grossbanken, innerhalb der Interessenvertretung der Banken positionierten und welche eigenständigen Strategien sie verfolgten, konnte nur ansatzweise erläutert werden. Die zwei verbleibenden Grossbanken verweigern der unabhängigen historischen Forschung bis heute die Nutzung ihrer Archive und verunmöglichen damit die Analyse der individuellen Akteure auf dem Finanzplatz.

Trotz dieser Forschungslücken bietet die Arbeit einen konzisen Überblick über die wichtigsten Ereignisse der Schweizer Bankengeschichte in den 1970er- und 80er-Jahren. Sie ermöglicht damit einen Einblick in die Zeit der ideologi-

---

<sup>50</sup> Hug 2002, 272–288.

schen Kämpfe um die Deutungshoheit über den Finanzplatz. Damit leistet sie einen Beitrag zur Schliessung bestehender Forschungslücken in der Geschichte der Schweizer Banken in besagter Zeit.

Robert A. Jeker forderte in seinem Ausblick auf die 1980er-Jahre von den Banken eine verstärkte politische und gesellschaftliche Einbindung der Banken.<sup>51</sup> Nachdem die 1970er-Jahre von ökonomischen Unsicherheiten und Strukturwandel geprägt waren, sollte der Finanzplatz gemäss Jeker die Bestrebungen für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Stabilität in der Schweiz durch ein stärkeres Engagement mittragen.<sup>52</sup> Tatsächlich folgten auf die stürmischen 1970er-Jahre die nicht minder turbulenten 1980er-Jahre mit neuen Herausforderungen für den Schweizer Finanzplatz. Gesellschaftlich und politisch blieb der Finanzplatz im Fokus von bankenkritischen Organisationen. Obwohl die Ablehnung der Bankeninitiative den politischen Druck von den Banken nahm, sahen sich die Banken einem weiterhin kritischen nationalen und internationalen Umfeld gegenüber. Hinzu kamen ökonomische Herausforderungen wie die Schuldenkrise in den Entwicklungsländern und die zunehmende Konkurrenzsituation in der Schweiz und im globalen Tätigkeitsfeld. Die Banken waren gestärkt aus den gesellschaftlichen und politischen Stürmen der späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren hervorgegangen. Ökonomische Deregulierungsprozesse – sowohl national als auch international – brachten jedoch die arrivierten Strukturen des Finanzplatzes ins Wanken und Ende der 1980er-Jahre schliesslich zum Einsturz. Mit den anbrechenden 1990er-Jahren fand eine Konsolidierung auf dem Schweizer Finanzplatz statt, geprägt von einem deregulierten Markt, dem Platzen der Immobilienblase und einem brutalen Verdrängungskampf – und am Horizont tauchte mit dem Skandal um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Bankkonten bereits der nächste politische, gesellschaftliche und ökonomische Sturm für die Schweizer Banken auf.

---

51 Jeker 1979, 25.

52 Ebd., 24 f.

## Abbildungen, Grafiken und Tabelle

Abb. 1:	Sicherheit für die Zukunft	97
Abb. 2:	Die Schweiz als sicherer Hafen für verfolgte Personen und ihr Vermögen	99
Abb. 3:	Die Kritik an der Geschäftstätigkeiten der Banken in den Ländern des globalen Südens prägte den Abstimmungskampf	101
Abb. 4:	Der Finanzplatz versuchte das Bankgeheimnis in einem positiven Bild darzustellen	102
Abb. 5:	Die Höhe der Steuerleistung der Banken und die gleichzeitige Warnung, dass diese Einnahmen für den Staat bei einer Annahme der Initiative schwinden würden, waren die Kernbotschaft dieses Inserates von 1981	103
Abb. 6:	Die Banken als elementarer Teil der Schweiz und ihrer Traditionen	134
Grafik 1:	Gesamte Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer in Milliarden US-Dollar	147
Grafik 2:	Langfristige Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer in Milliarden US-Dollar	147
Grafik 3:	Langfristige Verschuldung der Entwicklungsländer in Prozent der Exporterlöse	149
Grafik 4:	Zinsen der langfristigen Kredite in Prozent der Exporterlöse	149
Grafik 5:	Kapitalströme Schweiz – Entwicklungsländer in Milliarden Franken	164
Grafik 6:	Entwicklung der Bankguthaben von Schweizer Banken in Lateinamerika und Afrika in Milliarden Franken	167
Grafik 7:	Die Entwicklung von Auslandsverpflichtungen und -guthaben der Schweizer Banken in Afrika und Lateinamerika in Milliarden Franken	169
Tabelle 1:	Wachstumsraten im Jahresdurchschnitt	158

## Abkürzungen

AAB	Anti-Apartheid-Bewegung
AFP	Aktion Finanzplatz Schweiz
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BIP	Bruttoinlandprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BSP	Bruttosozialprodukt
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DEH	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der UNO
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
ERG	Exportrisikogarantie
EU	Europäische Union
EvB	Erklärung von Bern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWES	Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
G7	Gruppe der Sieben
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IRSG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Rechtshilfegesetz
IWF	Internationaler Währungsfond
KA	Koordinationsausschuss der SBVg und der PR-Agentur Farner zur Bekämpfung der Bankeninitiative
KEM	Kooperation Evangelischer Kirchen und Missionen
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency – Teil der Weltbankgruppe
NGO	Nichtregierungsorganisation (non-governmental organization)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OPEC	Organisation erdölexportierender Länder (Organization of the Petroleum Exporting Countries)
PEP	Politisch exponierte Person (Politically Exposed Person)
SAP	Strukturanpassungsprogramm (Structural Adjustment Program)
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft

SBV	Schweizerischer Bankverein
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SEC	Amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (United States Securities and Exchange Commission)
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein
SKA	Schweizerische Kreditanstalt
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVB	Schweizerische Volksbank
SVP	Schweizerische Volkspartei
UNO	Vereinte Nationen (United Nations Organization)
VSF	Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken, Sorgfaltspflichtvereinbarung
VSKB	Verband Schweizerischer Kantonalbanken
wf	Wirtschaftsförderung
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)

## Quellen und Literatur

### Ungedruckte Quellen

#### **Archiv der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg)**

D\_816D\_AfrikaFrage\_inklbe, Zirkular an die Direktoren der Mitgliedbanken 1988.

D\_Sorgfalt\_inklbeil, Zirkular an die Direktoren der Mitgliedbanken 1977.

VR270Prot\_VBgescannt, Protokoll der 270. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1968.

VR274Prot\_VBgescannt, Protokoll der 274. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1969.

VR301Prot\_VBgescannt, Protokoll der 301. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1975.

VR302Prot\_VBgescannt, Protokoll der 302. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1975.

VR303Prot\_VBgescannt, Protokoll der 303. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1975.

VR304Prot\_VBgescannt, Protokoll der 304. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1976.

VR308Prot\_VBgescannt, Protokoll der 308. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1977.

VR309Prot\_VBgescannt, Protokoll der 309. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1977.

VR310Prot\_VBgescannt, Protokoll der 310. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1977.

VR313Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 313. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1977.

VR314Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 314. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1978.

VR315Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 315. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1978.

VR316Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 316. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1978.

VR317Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 317. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1978.

VR318Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 318. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1979.

VR321Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 321. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1979.

VR322Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 322. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1979.

VR323Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 323. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1979.

- VR324Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 324. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg, 1980.
- VR326Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 326. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1980.
- VR327Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 327. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1980.
- VR330Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 330. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1981.
- VR331Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 331. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1981.
- VR333Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 333. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1981.
- VR334Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 334. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1982.
- VR335Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 335. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1982.
- VR337Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 337. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1982.
- VR341Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 341. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1983.
- VR342Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 342. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1983.
- VR343Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 343. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1984.
- VR345Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 345. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1984.
- VR348Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 348. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1985.
- VR354Prot\_VBgescannt, Verhandlungsprotokoll der 354. Sitzung des Verwaltungsrates der SBVg 1986.
- VRA128Prot\_VBgescannt, Protokoll der 128. Sitzung des Ausschusses und der Verhandlungsdelegation der SBVg 1970.
- VRA143Prot\_VBgescannt, Protokoll der 143. Sitzung des Ausschusses der Verhandlungsdelegation der SBVg 1975.
- VRA147Prot\_VBgescannt, Protokoll der 147. Sitzung des Ausschusses und der Verhandlungsdelegation der SBVg 1976.
- VRA150Prot\_VBgescannt, Protokoll der 150. Sitzung des Ausschusses der SBVg 1976.
- VRA152Prot\_VBgescannt, Protokoll der 152. Sitzung des Ausschusses der SBVg 1977.
- VRA155Prot\_VBgescannt, Protokoll der 155. Sitzung des Ausschusses der SBVg 1978.
- VRA160Prot\_VBgescannt, Protokoll der 160. Sitzung des Ausschusses der SBVg 1979.
- VRA161Prot\_VBgescannt, Protokoll der 161. Sitzung des Ausschusses der SBVg 1979.
- VRA184Prot\_VBgescannt, Protokoll der 184. Sitzung des Ausschusses der SBVg 1985.
- VRA188Prot\_VBgescannt, Protokoll der 188. Sitzung des Ausschusses der SBVg 1986.
- vsb\_1977, Vereinbarung zwischen den in der Schweiz domizilierten Banken und der Schweizerischen Bankiervereinigung einerseits und der Schweizerischen Nationalbank andererseits über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses 1977.

**Archiv für Zeitgeschichte (AfZ)**

- IB Farner Consulting Archiv  
 IB Farner Consulting Archiv 88, BCH Schweizer Banken. Schlussbericht 1984. Anhang I.  
 IB Farner Consulting Archiv 89, BCH Schweizer Banken. Schlussbericht 1984. Anhang 2.  
 IB Farner Consulting Archiv 130, BCH II Schweizer Banken. Lageberichte.  
 IB Farner Consulting Archiv 302, BCH Schweizer Banken 1980.  
 IB Farner Consulting Archiv 310, BCH Schweizer Banken 1978.  
 IB Farner Consulting Archiv 318, BCH Schweizer Banken 1983.  
 IB Farner Consulting Archiv 323, BCH Schweizer Banken 1982.  
 IB Farner Consulting Archiv 329, BCH Schweizer Banken / TBS Broschüre 1980.  
 IB Farner Consulting Archiv 338, BCH Schweizer Banken 1984. Auswertung und Audiokassette.  
 IB Farner Consulting Archiv 365, BCH Schweizer Banken. Südafrika 1986–1988.  
 IB Farner Consulting Archiv 1728, Chiasso 1979.  
 IB Farner Consulting Archiv 1729, Chiasso 1977.  
 IB Farner Consulting Archiv 3518, Bankenargumentarium 1978.  
 IB Vorort-Archiv (Schweizerischer Handels- und Industrieverein, SHIV)  
 IB Vorort-Archiv 72.4.4., Empfehlung der OECD betreffend Besteuerung und Missbrauch des Bankgeheimnisses und multilaterale Konvention der OECD und des Europarates über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen.  
 IB Vorort-Archiv 292.1.3.3., Information der Wirtschaft über die schweizerische Zusammenarbeit in der Entwicklungsarbeit.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.1.1., Diskussion im Vorfeld der Baker-Initiative zur Bewältigung der Schuldenkrise in Entwicklungsländern.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.1.2., Diskussion während der Baker-Initiative zu Ursachen, Problemen und Lösungsansätzen der Verschuldungskrise in Entwicklungsländern.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.1.3., Bilanz, Ausblick, Stand der Lage der Verschuldungskrise nach der Durchführung der Baker-Initiative.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.2.1., Kommentare zur Baker-Initiative.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.2.2., Text der Baker-Initiative und erste Reaktionen.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.2.3., Referatstexte zur Baker-Initiative und zur Verschuldung der Entwicklungsländer.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.2.4., Positionen von Schuldnerländern zur Baker-Initiative.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.2.5., Positionen der Banken weltweit zur Baker-Initiative.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.2.6., Positionen des BAWI und des Bundesrates gegenüber der Baker-Initiative.  
 IB Vorort-Archiv 292.5.2.7., Positionen der Banken in der Schweiz zur Baker-Initiative.

**Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)**

- E3001C#1984/195#1870\*, Vorentscheid zur Bankeninitiative, 1982.  
 E7001C#1995/311#397\*, Bankeninitiative und Totalrevision Bankengesetz, 1984.  
 E7001C#1992/281#499\*, Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik, Februar 1982.  
 Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA

im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik. Bericht der Schweiz. Delegation, März 1982.

Schweizerbanken auf dem US-Wertschriftenmarkt; Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik, August 1982.

Bericht der schweizerischen Delegation über die Konsultationen mit den USA im Hinblick auf mittelfristige Regelung der Insider-Problematik (Washington, 30.

August – 1. September 1982), September 1982.

J1.301#2002/197#744\*, Opening Statement durch Jean Zwahlen, 1982.

### **Schweizerisches Sozialarchiv (SozArch)**

Archiv Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP)

Ar. 518.30.2, Schweizerische Bankiervereinigung (Hg.): Schweizer Banken und Probleme der Entwicklungsländer. Basel 1982.

Verzell kei Bankemärli! Was den Schweizer Banken zur Bankeninitiative einfällt. Bern 1983.

Fluchtgeld. Ein Spiel um Banken und Dritte Welt. Dokumentation. Bern 1984.

Hanselmann, G. R.: Kapitalflucht – Wesen und Wertung. Weinfelden 1988.

Schweizerische Bankgesellschaft (Hg.): Fluchtgelder aus Entwicklungsländern. Dichtung und Wahrheit. Zürich 1984.

Ar. 518.70.9, Schweizer Banken und Südafrika, Ein Positionspapier für die Arbeit von Fastenopfer und Brot für Brüder, 1986.

Brief der KEM an die drei Grossbanken, 1986.

Brief der SKA an die KEM, 1986.

### **Archiv Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS)**

Ar. 1.114.37, Banken-Kommission 1977–1978.

Teilprotokoll der SPS-Bankengruppe.

Ar. 1.240.15, Sitzung der SPS-Bankengruppe.

Presseerklärung zur Einreichung der Bankeninitiative und der Ferieninitiative.

Ar. 1.240.16, Bankeninitiative, Abstimmungskampf.

Notizen für Sitzung mit SPS-Delegation, Geplante AFP-Kampagne zur Bankeninitiative.

Dossier SPS, Bankeninitiative.

Ar. 1.240.17, Konzept für die Bankeninitiative, Vertraulich streng SPS-intern.

Organisationspolitische Schlussfolgerungen aus der Kampagne Bankeninitiative, nur SPS-intern.

## Gedruckte Quellen und Literatur

### ***Amtliche Bulletins der Bundesversammlung – Wortprotokolle***

- Auer, Felix: Interpellation Auer. Bankgeheimnis. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1977a.
- Auer, Felix: Persönliche Vorstösse. Bankwesen. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1977b.
- Auer, Felix: Motion Auer. Pressionen auf Parlamentarier. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1979.
- Braunschweig, Hansjörg: Interpellation Braunschweig Südafrika. Massnahmen der Schweiz. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1986.
- Brosi, Georg: Erklärung des Bundesrates. Schweizerische Kreditanstalt. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1977.
- Chevallaz, Georges-André: Schweizerische Kreditanstalt. Erklärung des Bundesrates. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1977a.
- Chevallaz, Georges-André: Persönliche Vorstösse. Bankwesen. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1977b.
- Eggly, Jacques-Simon: Interpellation Braunschweig Südafrika. Massnahmen der Schweiz. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1986.
- Eisenring, Paul: Postulat Eisenring. Gegenseitige Amtshilfe. OECD-Konventionsentwurf. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1987.
- FDP-Fraktion: Interpellation der freisinnig-demokratischen Fraktion. Entwicklungspolitik. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1981.
- Furgler, Kurt: Dringliche Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion. Beziehungen zum Iran. Schah-Vermögen in der Schweiz. Antwort des Bundesrates. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1979.
- Generali, Luigi: Erklärung des Bundesrates. Schweizerische Kreditanstalt. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1977.
- Gerwig, Andreas: Bundesfinanzreform. Dritte Sitzung. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1978.
- Gerwig, Andreas: Motion Auer. Pressionen auf Parlamentarier. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1979.
- Herczog, Andreas: Einfache Anfrage Herczog vom 29. November 1979. Importe aus Südafrika. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1980.
- Hofmann, Urs: Persönliche Vorstösse. Bankwesen. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1977.
- Hubacher, Helmut: Postulat Hubacher. Bankgeheimnis. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 1968.

- Hubacher, Helmut: Erklärung des Bundesrates. Schweizerische Kreditanstalt. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1977.
- Kaufmann, Remigius: Erklärung des Bundesrates. Schweizerische Kreditanstalt. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1977.
- Leutenegger Oberholzer, Susanne: Einfluss der UBS auf die Politik des Bundesrates. Interpellation von Susanne Leutenegger Oberholzer. Eingereichter Text und Begründung. Bern 2004, [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20043043](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20043043) (besucht am 18. 8. 2019).
- Meierhans, Paul: Motion Meierhans. Aufhebung des Bankgeheimnisses. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1943.
- Sager, Peter: Interpellation Braunschweig Südafrika. Massnahmen der Schweiz. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1986.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Auswirkungen der neuesten weltwirtschaftlichen Ereignisse auf den schweizerischen Beitrag zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bern 1974.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und einem Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen. Bern 1976.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern. Bern 1977.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Bern 1978.
- Schweizerischer Bundesrat: Antwort des Bundesrates auf die einfache Anfrage Herzog. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Einfache Anfrage Herzog vom 29. November 1979: Importe aus Südafrika. Bern 1980.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Bern 1981.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht» (Banken-Initiative). Bern 1982.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Risiken der internationalen Verschuldung. Bern 1984.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Bern 1986a.
- Schweizerischer Bundesrat: Interpellation Braunschweig Südafrika. Massnahmen der Schweiz. Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Dezember 1986. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1986b.

- Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz 1976–1985. Bern 1987a.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern. Bern 1987b.
- Schweizerischer Bundesrat: Postulat Eisenring. Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 26. November 1986. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1987c.
- Schweizerischer Bundesrat: Erfolgskontrolle der schweizerischen Mischkredite, untersucht am Beispiel von Kamerun. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates an den Rat. Bern 1990.
- Schweizerischer Bundesrat: Einfluss der UBS auf die Politik des Bundesrates. Interpellation von Susanne Leutenegger Oberholzer. Stellungnahme des Bundesrates vom 23. 6. 2004. Bern 2004, [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?t=AffairId=20043043](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?t=AffairId=20043043) (besucht am 18. 8. 2019).
- Schweizerische Bundesversammlung: Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Bern 1976.
- Schweizerische Bundesversammlung: Internationaler Währungsfonds. Strukturanpassungsfazität. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1988.
- Schweizerische Bundesversammlung: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 1999.
- Stucky, Georg: Interpellation Braunschweig Südafrika. Massnahmen der Schweiz. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1986.
- Wahlen, Friedrich Traugott: Dringliche Kleine Anfragen Schmid, Werner, Borel und Muret. Schweizerische Waffenlieferungen nach Südafrika. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1963.
- Weber, Rolf: Rechtshilfegesetz. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1979.
- Ziegler, Jean: Motion Ziegler. Staatliche Kontrolle der Geschäftsbanken. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1971.
- Ziegler, Jean: Rechtshilfegesetz. In: Schweizerische Bundesversammlung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Bern 1979.

### ***Eidgenössische Bankenkommission***

- Eidgenössische Bankenkommission: Jahresbericht 1976 der Eidgenössischen Bankenkommission. Bern 1977, [www.finma.ch/FinmaArchiv/ebk/d/publik/bericht/pdf/jb76-d.pdf](http://www.finma.ch/FinmaArchiv/ebk/d/publik/bericht/pdf/jb76-d.pdf) (besucht am 3. 11. 2016).

### ***Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)***

- Archiv\_1968\_1969\_d, Jahresbericht der SBVg 1968/69.
- Archiv\_1975\_1976\_d, Jahresbericht der SBVg 1975/76.
- Archiv\_1977\_1978\_d, Jahresbericht der SBVg 1977/78.
- Archiv\_1978\_1979\_d, Jahresbericht der SBVg 1978/79.

Archiv\_1980\_1981\_d, Jahresbericht der SBVg 1980/81  
 Archiv\_1981\_1982\_d, Jahresbericht der SBVg 1981/82.  
 Archiv\_1982\_1983\_d, Jahresbericht der SBVg 1982/83.  
 Archiv\_1983\_1984\_d, Jahresbericht der SBVg 1983/84.  
 Archiv\_1985\_1986\_d, Jahresbericht der SBVg 1985/86.  
 Archiv\_1986\_1987\_d, Jahresbericht der SBVg 1986/87.  
 Archiv\_1987\_1988\_d, Jahresbericht der SBVg 1987/88.  
 Archiv\_1988\_1989\_d, Jahresbericht der SBVg 1988/89.  
 Archiv\_1989\_1990\_d, Jahresbericht der SBVg 1989/90.  
 Archiv\_1991\_1992\_d, Jahresbericht der SBVg 1991/92.  
 Archiv\_1992\_1993\_d, Jahresbericht der SBVg 1992/93.  
 Schweizerische Bankiervereinigung (Hg.): Banken im Wettbewerb. Basel 1989.

### ***Schweizerische Kartellkommission***

Schweizerische Kartellkommission: Untersuchung der Kartellkommission. Die gesamtschweizerischen Vereinbarungen im Bankgewerbe. Bern 1989.

### ***Schweizerische Nationalbank (SNB)***

Schweizerische Nationalbank: Die Banken in der Schweiz 2017. Zürich/Bern 2018.

## **Literatur**

- Adelman, Jeremy: International Finance and Political Legitimacy. A Latin American View of the Global Shock. In: Ferguson, Niall; Maier, Charles S.; Manela, Erez und Sargent, Daniel J. (Hg.): The Shock of the Global. The 1970s in perspective. Cambridge 2010, 113–127.
- Ajayi, Ibi S. und Ndikumana, Léonce: Capital Flight from Africa. Causes, Effects, and Policy Issues. Oxford 2015.
- Altermatt, Urs: Geschichte der Schweizer Aussenpolitik. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991). In: Haug, Hans; Probst, Raymond und Riklin, Alois (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern 1992, 61–78.
- Ammann, Daniel: Fluchtgelder. Die heilsame Wirkung von Skandalen. In: Röthlisberger, Peter (Hg.): Skandale. Was die Schweiz in den letzten zwanzig Jahren bewegte. Zürich 2005, 95–103.
- Bauer, Tobias; Hänsenberger, Urs und Mugglin, Markus: Die Schweiz, die Verschuldung und das internationale Finanzkapital. In: Redaktionskollektiv Widerspruch (Hg.): Schuldenkrieg und CH-Finanzkapital. IWF, Entwicklungspolitik und Solidaritätsbewegung – Analysen, Kontroversen, Widerstand. Zürich 1989, 23–46.
- Baumann, Claude und Rutsch, Werner E.: Swiss Banking – wie weiter? Aufstieg und Wandel der Schweizer Finanzbranche. Zürich 2008.
- Bernath, Magdalena; Goetschel, Laurent und Schwarz, Daniel: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich 2002.
- Birchler, Urs W.: Die Entwicklungen im Bankensektor. In: Schweizerische Nationalbank (Hg.): Die Schweizerische Nationalbank 1907–2007. Zürich 2007, 422–433.

- Blankart, Franz: Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik. In: Haug, Hans; Probst, Raymond und Riklin, Alois (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern 1992, 793–800.
- Bluntschli, Franz: Zu den Beziehungen zwischen schweizerischer Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Versuch einer Klärung und Orientierung im bestehenden Weltwirtschaftssystem. Zürich 1980.
- Bodenmann, Hermann: Die Unabhängigkeit der schweizerischen Bankenaufsicht von Regierung und Nationalbank. In: Eidgenössische Bankenkommission (Hg.): 50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht. Zürich 1985, 257–267.
- Bonhage, Barbara: Befreit im Netz. Bankdienstleistungen im Spannungsfeld zwischen Kunden und Computern. In: Kaufmann, Stefane (Hg.): Vernetzte Steuerung. Soziale Prozesse im Zeitalter technischer Netzwerke. Zürich 2007, 95–108.
- Bösch, Frank: Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann. München 2019.
- Bösch, Franz; Emch, Urs und Renz, Hugo (Hg.): Das Schweizerische Bankgeschäft. Das praktische Lehrbuch und Nachschlagewerk. Thun 1993.
- Bott, Sandra; Etemad, Bouda und Guex, Sébastien.: Les Relations Économique entre la Suisse et l’Afrique du Sud durant l’Apartheid (1945–1990). Lausanne 2005.
- Bott, Sandra: La Suisse et l’Afrique du Sud 1945–1990. Marché de l’or, finance et commerce durant l’Apartheid. Zürich 2013.
- Boyce, James K. und Ndikumana, Léonce: Capital Flight from Africa. Updated Methodology and New Estimates. Amherst 2018.
- Brailard, Philippe: Der Finanzplatz Schweiz. Regierungspolitik und internationale Konkurrenzfähigkeit. Genf 1987.
- Braunberger, Gerald: Der Plan des Nicolas Brady. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ). Frankfurt 2011, [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/historischer-rueckblick-der-plan-des-nicholas-brady-1597635.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/historischer-rueckblick-der-plan-des-nicholas-brady-1597635.html) (besucht am 10. 10. 2019).
- Bruppacher, Balz: Die Schatzkammer der Diktatoren. Der Umgang der Schweiz mit Potentantengeldern. Zürich 2020.
- Bühlmann, Felix; David, Thomas; Ginalski, Stéphanie und Mach, André: Schweizer Wirtschaftseliten 1910–2010. Baden 2017.
- Büntjen, Claudia: Kapitalflucht aus lateinamerikanischen Ländern. Wiesbaden 1994.
- Busch, Andreas: Banking Regulation and Globalization. New York 2009.
- Cassis, Youssef: Commercial Banks in 20th-Century Switzerland. In: Cassis, Youssef; Feldmann, Gerald D. und Olsson, Ulf (Hg.): The Evolution of Financial Institutions and Markets in Twentieth-century Europe. Hants 1995, 64–77.
- Cassis, Youssef: Metropolen des Kapitals. Die Geschichte der internationalen Finanzzentren 1780–2005. Hamburg 2007.
- Castells, Manuel: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Bd. 1. 2. Auflage. Wiesbaden 2017.
- Christensen, Benedict V.: Switzerland’s Role as an International Financial Center. IMF Occasional Paper 45. Washington 1986.
- Coll, Steve und Vise, David A.: Eagle on the Street: The SEC and Wall Street during the Reagan Years. New York 1991.
- Crystal, Jonathan: The politics of capital flight: exit and exchange rates in Latin America. In: Review of International Studies, Bd. 20. Cambridge 1994, 131–147.
- D’Amato, Gianni: Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der

- Schweiz. In: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Bd. 27, Nr. 2: Migration und Entwicklung. Eine Zweckbilanz. Genf 2008, 177–195.
- Daum, Matthias; Pöhner, Ralf und Teuwsen, Peer: Wer regiert die Schweiz? Ein Blick hinter die Kulissen der Macht. Baden 2014.
- David, Thomas; Degen, Bernard; Mach, André und Studer, Brigitte: Die Schweizerische Variante des Kapitalismus. Einleitung. In: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit und Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, 823–829.
- David, Thomas und Mach, André: Corporate Governance. In: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit und Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, 831–872.
- Deutsche Bank: Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1983. Frankfurt am Main 1983.
- Devlin, Robert: Debt and Crisis in Latin America. The Supply Side of the Story. Princeton 1989.
- Doering-Manteuffel, Anselm und Raphael, Lutz: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen 2008.
- Dom Câmara, Hélder: Dom Hélder Câmara sprach in Zürich. In: Neue Wege: Beiträge zu Religion und Sozialismus, Bd. 65. Zürich 1971, 235–239.
- Duménil, Gérard und Lévy, Dominique: Costs and Benefits of Neoliberalism: A Class Analysis. In: Epstein, Gerald A. (Hg.): Financialization and the World Economy. Cheltenham 2005b, 17–45.
- Durth, Rainer; Körner, Heiko und Michaelowa, Katharina: Neue Entwicklungsökonomik. Stuttgart 2002.
- Edwards, Sebastian: Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope. New York 1995.
- Edwards, Sebastian und Larraín, Felipe: Debt, Adjustment, and Recovery in Latin America: an Introduction. In: Edwards, Sebastian und Larraín, Felipe (Hg.): Debt, Adjustment, and Recovery. Latin America's Prospects for Growth and Development. Oxford 1989, 1–27.
- Eichengreen, Barry: Vom Goldstandard zum EURO. Die Geschichte des internationalen Währungssystems. Berlin 2000.
- Epstein, Gerald A.: Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries. Cheltenham 2005a.
- Epstein, Gerald A.: Introduction: Financialization and the World Economy. In: Epstein, Gerald A. (Hg.): Financialization and the World Economy. Cheltenham 2005b, 3–16.
- Ermrich, Christine: Die Zahlungsunfähigkeit von Staaten. Ein Problem der Staatenverantwortlichkeit und des Entwicklungsvölkerrechts sowie der Kontrollmechanismen des IWF. Hamburg 2007.
- Escobar, Arturo: Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World. Princeton 1995.
- Europarat: Details zum Vertrag Nr. 127. Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen: [www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/127](http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/127) (besucht am 7. 5. 2019).
- Fanzun, Jon A.: Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg. Zürich 2005.

- Farquet, Christophe: Histoire du paradis fiscal suisse. Expansion et relations internationales de centre offshore suisse au xx<sup>e</sup> siècle. Paris 2018.
- Fehrenbach, Theodore R.: The Gnomes of Zurich. London 1966.
- Felix, David: Latin America's Debt Crisis. In: World Policy Journal, Bd. 7, Nr. 4. New York 1990, 733–771.
- Fischer, Manuel; Sciarini, Pascal und Traber, Denise (Hg.): Political Decision-Making in Switzerland. The Consensus Model under Pressure. Hampshire 2015.
- Frischknecht, Jürg; Haldimann, Ueli und Niggli, Peter: Die unheimlichen Patrioten. Ergänzungsband 1979–1984. Politische Reaktion in der Schweiz. Ein aktuelles Handbuch. Zürich 1984.
- Gabathuler, Jürg und Straumann, Tobias: Die Entwicklung der Schweizer Bankenregulierung. In: Jans, Armin; Lengwiler, Christoph und Passardi, Marco (Hg.): Krisenfeste Schweizer Banken. Die Regulierung von Eigenmitteln, Liquidität und «Too big to fail». Zürich 2018, 57–86.
- Gemählich, Diana: Kapitalexporte und Kapitalflucht aus Entwicklungsländern. Empirische und theoretische Analysen vor dem Hintergrund der Verschuldungsproblematik. Köln 1989.
- Gerster, Richard: Fallstricke der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Entwicklungsländer. Basel 1982.
- Gerster, Richard: Aus Fehlern lernen? Die Schweiz und die Dritte Welt. Zürich 1987.
- Giddey, Thibbaud: Histoire de la régulation des banques en Suisse (1914–1972). Genf 2019.
- Global Financial Integrity (Hg.): Illicit Financial Flows. The Most Damaging Economic Condition Facing the Developing World. Washington D. C. 2015.
- Grob, Leo: Politik der Vermarktlichung. Das Krisenmanagement der Alusuisse nach dem Boom. In: Ludi, Regula; Ruoss, Matthias und Schmitter, Leena (Hg.): Zwang zur Freiheit. Krise und Neoliberalismus in der Schweiz. Zürich 2018, 85–109.
- Group of Thirty (Hg.): How Bankers See the World Financial Market. New York 1982a.
- Group of Thirty (Hg.): Risks in International Bank Lending. New York 1982b.
- Group of Thirty: History of the Group, <https://group30.org/about> (besucht am 10. 10. 2019).
- Guex, Sébastien: The Origins of Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy. In: The Business History Review, Bd. 74, Nr. 2. Harvard 2000, 237–266.
- Guex, Sébastien; Lopez, Rodrigo und Mazbouri, Malik: Finanzplatz Schweiz. In: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit und Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, 467–518.
- Guex, Sébastien und Mazbouri, Malik: L'historiographie des banques et de la place financière suisses aux 19e–20e siècles. In: Traverse: Zeitschrift für Geschichte, Bd. 17. Zürich 2010, 203–228.
- Hablützel, Peter: Die Banken und ihre Schweiz. Perspektiven einer Krise. Zürich 2010.
- Hartwig, Uwe und Jungfer, Uwe: Zum Beispiel Verschuldung. Göttingen 1992.
- Hauri, Kurt: Ausblick auf das neue Bankengesetz. In: Eidgenössische Bankenkommission (Hg.): 50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht. Zürich 1985, 177–190.
- Helleiner, Eric: From Bretton Woods to the 1990s. Ithaca und London 1994.
- Hermes, Niels und Lensink, Robert: Financial Liberalization and Capital Flight:

- Evidence from the African Continent. In: Ajayi, Ibi S. und Ndikumana, Léonce: Capital Flight from Africa. Causes, Effects, and Policy Issues. Oxford 2015, 164–197.
- Hesse, Jan-Otmar: Wirtschaftsgeschichte. Frankfurt am Main 2013.
- Hirschi, Christian und Widmer, Thomas: Stabilität im Wandel. Gestaltung der schweizerischen Südafrikapolitik von 1968 bis 1994. Zürich 2005.
- Hirszowicz, Christine: Schweizerische Bankpolitik. 4. Auflage. Bern 1996.
- Hirszowicz, Christine: Schweizerische Bankpolitik. 5. Auflage. Bern 2003.
- Hogendorn, Jan: Economic Development. New York 1992.
- Holenstein, Anne-Marie; Renschler, Regula und Strahm, Rudolf: Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern (1968–1985). Zürich 2008.
- Holenstein René: Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe. Zürich 2010.
- Holzach, Robert: Herausforderungen. Weinfelden 1988.
- Höpflinger, François: Das unheimliche Imperium. Wirtschaftsverflechtung in der Schweiz. Zürich 1977.
- Hubacher, Helmut: Tatort Bundeshaus. Bern 1994.
- Hug, Peter: Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz. In: Tanner, Jakob; Weigel, Sigrid (Hg.): Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges. Zürich 2002, 269–321.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Schweiz – Südafrika: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika. Bern 1999.
- James, Harold: Rambouillet, 15. November 1974. Die Globalisierung der Wirtschaft. München 1997.
- Jayadev, Arjun und Lee, Kang-kook: Capital Account Liberalization, Growth and the Labor Share of Income: Reviewing and Extending the Cross-country Evidence. In: Epstein, Gerald A. (Hg.): Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries. Cheltenham 2005, 15–57.
- Jeker, Robert A.: Die Schweizer Banken in den achtziger Jahren. Basel 1979.
- Jung, Joseph: Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group. Eine Bankengeschichte. Zürich 2000.
- Junge, Georg: Die schweizerischen Banken und die Schuldenkrise der Dritten Welt. In: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik. Genf 1986, Nr. 6, 143–158.
- Junge, Georg und Nunnenkamp, Peter: Die Kreditbeziehungen zwischen westlichen Geschäftsbanken und Entwicklungsländern. Unternehmerisches oder gesellschaftliches Risiko? Köln 1985.
- Justitia et Pax (Hg.): Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Eigeninteressen. Mischkredite – Zahlungsbilanzhilfen – Exportrisikogarantie. Bern 1989.
- Kälin, Walter und Riklin, Alois: Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Haug, Hans; Probst, Raymond und Riklin, Alois (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Nr. 11. Bern 1992, 167–190.

- Kalt, Monica: Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität. Bern 2010.
- Kapalle, Urs: Gegenvorschlag Matter: aus Bankensicht nicht besser. In: Insight. Das Online-Magazin der Schweizerischen Bankiervereinigung, Nr. 2, 2016, [www.swissbanking.org/de/services/insight/insight-2.16/gegenvorschlag-matter-aus-bankensicht-nicht-besser](http://www.swissbanking.org/de/services/insight/insight-2.16/gegenvorschlag-matter-aus-bankensicht-nicht-besser) (besucht am 15. 5. 2018).
- Katzenstein, Peter J.: Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry. Ithaca and London 1984.
- Katzenstein, Peter J.: Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe. New York 1985.
- Kilgus, Ernst: Die Grossbanken: Eine Analyse unter den Aspekten Macht und Recht. In: Kägi, Werner und Siegenthaler, Hansjörg (Hg.): Macht und ihre Begrenzung im Kleinstaat Schweiz. Zürich und München 1981, 191–208.
- Kommission schweizerischer Entwicklungsorganisationen (Hg.): Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz. Basel 1975.
- Kotz, David M.: The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism. Harvard 2015.
- Krajewski, Markus: Wirtschaftsvölkerrecht. Heidelberg 2012.
- Krämer, Walter: Kapitalflucht aus Entwicklungsländern. Ein Beitrag zur theoretischen und empirischen Diagnose. Bielefeld 1969.
- Krause, Dennis: Finanzderivate. In: Wiwiwiki.net. 2008, [www.wiwiwiki.net/index.php/Finanzderivate](http://www.wiwiwiki.net/index.php/Finanzderivate) (besucht am 9. 10. 2019).
- Kreis, Georg: Die Schweiz und Südafrika 1948–1994. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrates durchgeführten NFP 42+. Bern 2005.
- Kreis, Georg: Bankgeheimnis. In: Kreis, Georg (Hg.): Schweizer Erinnerungsorte. Aus dem Speicher der Swissness. Zürich 2010, 269–283.
- Kriesi, Hanspeter: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt am Main und New York 1980.
- Kroll, Markus J.: Schweizer Banken und die internationale Schuldenkrise 1982–1990. Reaktionen auf eine Finanzkrise. Bern 1991.
- Kuhn, Konrad: Entwicklungspolitische Solidarität. Die Dritte-Welt-Bewegung in der Schweiz zwischen Kritik und Politik (1975–1992). Zürich 2011.
- Künzli, Jörg: Zwischen Recht und Politik. Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976–1994). Zürich 2005.
- Lachmann, Werner: Entwicklungspolitik, Bd. 3: Aussenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses. München und Wien 1994.
- Loepfe, Willi: Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit. 1945 bis 1975. Weinfelden 2011.
- Lütolf, Franz: Die Rolle der Banken in der Schuldenkrise. Grössere Flexibilität durch temporäre Zinsstundungen. In: Neue Zürcher Zeitung, 9. 9. 1986, Nr. 208. Zürich 1986, 19.
- Mäder, Ueli (Hg.): macht.ch. Geld und Macht in der Schweiz. Zürich 2015.
- Maier, Charles S.: «Malaise»: The crisis of capitalism in the 1970s. In: Ferguson, Niall; Maier, Charles S.; Manela, Erez und Sargent, Daniel J. (Hg.): The Shock of the Global. The 1970s in Perspective. Cambridge 2010, 25–48.
- Maissen, Thomas: Verweigerte Erinnerung. Nachrichtenlose Vermögen und die Schweizer Weltkriegsdebatte 1989–2004. Zürich 2005.

- Mast, Hans J.: Schulden nicht mehr das dringendste Problem. In: Basler Zeitung, 18. 12. 1985. Basel 1985, 8 f.
- Meier, Richard T. und Sigrist, Tobias: Der helvetische Big Bang. Die Geschichte der SWX Swiss Exchange. Zürich 2006.
- Mestel, Roland: Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer in den 90er Jahren. Marktorientierte Massnahme zur Schuldenreduktion. Wiesbaden 1999.
- Müller, Patrik und Rutishauser, Arthur: Ich habe mit meinem Sohn ein Auto gekauft. Nicht für ihn, sondern für mich. UBS-VR-Präsident Marcel Ospel über seine Kinder, die Bedeutung des WEF und Mitsprache bei der Bundesratswahl. In: Sonntagszeitung, 25. 1. 2004, Zürich 2004, 21.
- Navickas, JoAnn M.: Swiss Banks and Insider Trading in the United States. In: Berkeley Journal of International Law, Bd. 2, Nr. 1. Berkeley 1984, 159–191.
- Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitische Bilanz der 80er Jahre – Perspektiven für die 90er Jahre. In: Nohlen, Dieter und Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn 1993, 156–178.
- Ohne Verfasser: Das Bankgeheimnis. In: Neue Zürcher Zeitung, 10. 1. 1933, Nr. 52. Zürich 1933. Ohne Seitenzahlen.
- Ohne Verfasser: Swiss Bank Faces U. S. Court Order. In: New York Times, 7. 11. 1981. New York 1981, 37 und 42.
- Ohne Verfasser: CS-Chef Brady Dougan: Strenge Regeln machen System robuster. In: Tages-Anzeiger. Zürich 2011, [www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/CS-Chef-Brady-Dougan-Strenge-Regeln-machen-System-robuster/story/29377373](http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/CS-Chef-Brady-Dougan-Strenge-Regeln-machen-System-robuster/story/29377373) (besucht am 18. 8. 2019).
- Perrenoud, Marc: Washingtoner Abkommen. In: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 21. 6. 2013, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17343.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17343.php) (besucht am 5. 7. 2018).
- Rachman, Gideon: The gnomes of Zurich are silent no longer. In: Financial Times. London 28. 3. 2016, [www.ft.com/content/ab1b23ba-f1dc-11e5-aff5-19b4e253664a](http://www.ft.com/content/ab1b23ba-f1dc-11e5-aff5-19b4e253664a) (besucht am 6. 8. 2018).
- Rheinegger, Michael; Rüefli, Christian; Schwarz, Daniel und Vatter, Adrian: Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich 2005.
- Rogge, Peter G.: Die Dynamik des Wandels. Schweizerischer Bankverein 1872–1997: Das fünfte Vierteljahrhundert. Basel 1997.
- Sancey, Yves: Les banques et l'Etat en Suisse. Eléments pour une genèse de la politique bancaire de la Confédération (1914–1927). In: Schweizer Zeitschrift für Geschichte, Bd. 46, Nr. 1. Bern 1996, 81–104.
- Sancey, Yves: Place financière suisse et émergence d'une régulation para-étatique durant l'Entredeux-guerres. In: Guex, Sébastien; Degen, Bernard und Studer, Brigitte (Hg.): Die Schweiz 1798 – 1998. Staat – Gesellschaft – Politik, Bd. 2: Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit. Zürich 1998.
- Sancey, Yves: Quand les banquiers font la loi. Aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950. Lausanne 2015.
- Sangmeister, Hartmut: Das Verschuldungsproblem. In: Nohlen, Dieter und Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn 1993, 328–358.
- Scheidegger, Urs; Waldburger, Daniele und Zürcher, Lukas: Im Dienst der Menschheit. Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945. Bern 2012.

- Schmocker, Hans K. und Traber, Michael: Schweiz – Dritte Welt. Berichte und Dokumente der Interkonfessionellen Konferenz in Bern. Zürich 1971.
- Schürmann, Leo: Die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken in rechtspolitischer Sicht. In: Margelisch, Claude-Alain und Winzeler, Christoph (Hg.): Freiheit und Ordnung im Kapitalmarktrecht. Festgabe für Paul Chapuis. Zürich 1998, 135–142.
- Schwab, Andreas: Die Schweiz im Visier – die Diskussion seit 1995. In: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 11. 1. 2015, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8927.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8927.php) (besucht am 24. 7. 2018).
- Schweizerische Nationalbank: 75 Jahre Schweizerische Nationalbank. Lausanne und Zürich 1982.
- Schweizerische Nationalbank (Hg.): Die Schweizerische Nationalbank. 1907–2007. Zürich 2007.
- Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik (SJEP) (Hg.): Genf 1981–1990, <http://sjep.revues.org/56> (besucht am 10. 7. 2014).
- Seibt, Constantin: «Eine fast stalinistische Geheimhaltung». In: Tages-Anzeiger. Zürich 2011, [www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Eine-fast-stalinistische-Geheimhaltung/story/21351863](http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Eine-fast-stalinistische-Geheimhaltung/story/21351863) (besucht am 10. 10. 2019).
- Speich Chassé, Daniel: Verflechtung durch Neutralität. Wirkung einer Schweizer Maxime im Zeitalter der Dekolonisation. In: Falk, Francesca; Lüthi, Barbara und Purtschert, Patricia (Hg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien. Bielefeld 2013, 225–244.
- Speich Chassé, Daniel: Gab es in der Schweiz eine neoliberale Wende? Ein Kommentar. In: Criblez, Lucien; Rothen, Christina und Ruoss, Thomas (Hg.): Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich 2016, 369–383.
- Strahm, Rudolf: Industrieländer – Entwicklungsländer. Graphische Tabellen und Kommentare zur wirtschaftlichen Abhängigkeit der Armen Welt. Ein Werkbuch zur Eigeninformation und für den politischen Unterricht. Freiburg i. Ü. 1972.
- Straumann, Tobias: Der kleine Gigant: Der Aufstieg Zürichs zu einem internationalen Finanzplatz. In: Der Wissenschaftliche Beirat des Instituts für bankhistorische Forschung e. V. (Hg.): Europäische Finanzplätze im Wettbewerb. Zeitschrift zur Banken- und Finanzgeschichte. Beiheft 45. Stuttgart 2006, 139–169.
- Streckeisen, Peter: Die Nationalbank zwischen Monetarismus und Staatsräson. In: Aebi, Jonas und Schöni, Walter (verantw. Hg.): Widerspruch: Beiträge zu sozialistischer Politik. 34 (66). Zürich 2015, 91–102.
- Stucki, Lorenz: Das heimliche Imperium: Wie die Schweiz reich wurde. Bern 1968.
- Tanner, Jakob: Die Entwicklung des schweizerischen Finanzplatzes: Fragestellungen und Problemfelder. In: Cassis, Youssef und Tanner Jakob (Hg.): Banken und Kredit in der Schweiz (1850–1930). Zürich 1993, 21–28.
- Tanner, Jakob: «Macht der Banken»: analytisches Konzept oder politischer Topos? Zum Bedeutungswandel einer kontroversen Kategorie. In: Ernst, Andreas; Gerlach, Thomas; Halbeisen, Patrick; Heintz, Bettina und Müller, Margrit (Hg.): Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess. Zürich 1994, 319–341.
- Tanner, Jakob: «Bankenmacht»: politischer Popanz, antisemitischer Stereotyp oder analytische Kategorie? In: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Bd. 43, Nr. 1. München 1998, 19–34.
- Tanner, Jakob: Der diskrete Charme der Gnomen: Entwicklung und Perspektiven des

- Finanzplatzes Schweiz. In: Merki, Christoph Maria (Hg.): Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main 2005, 127–147.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. München 2015a.
- Tanner, Jakob: Schweizerische Nationalbank. In: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 29. 6. 2015b, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013747/2015-06-29> (besucht am 21. 1. 2021).
- Tax Justice Network: Capital Flight, Illicit Flows, o. D., [www.taxjustice.net/topics/inequality-democracy/capital-flight-illicit-flows](http://www.taxjustice.net/topics/inequality-democracy/capital-flight-illicit-flows) (besucht am 28. 9. 2018).
- Tetzlaff, Rainer: Strukturanpassung – das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen. In: Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn 1993, 420–445.
- Tetzlaff, Rainer: Weltbank und Währungsfonds. Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Opladen 1996.
- Thompson, James H.: A Global Comparison of Insider Trading Regulations. In: International Journal of Accounting and Financial Reporting, Bd. 3, Nr. 1. Las Vegas 2013, 1–23.
- Tobler, Stefan: Der Kampf um das Schweizer Bankgeheimnis. Eine 100-jährige Geschichte von Kritik und Verteidigung. Zürich 2019.
- Toussaint, Eric: Profit oder Leben. Neoliberale Offensive und internationale Schuldenkrise. Köln 2000.
- Trippen, Ludwig: The causes and the development of the current debt crisis in Latin America. In: Borchert, Manfred und Schinke, Rolf (Hg.): International Indebtedness. New York 2011, 13–24.
- Tschäni, Hans: Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden. Zürich 1983.
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg: Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht. Zürich 2002.
- United Nations Economic Commission for Africa (Hg.): A Study on the Global Governance Architecture for Combating Illicit Financial Flows. Addis Ababa 2018.
- Varman-Schneider, Benu: Capital Flight from Developing Countries. Oxford 1991.
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (Hg.): Verband Schweizerischer Kantonalbanken 1907–2007. Basel 2007.
- Vogler, Robert U.: Das Schweizer Bankgeheimnis: Entstehung, Bedeutung, Mythos. Zürich 2005.
- World Bank: World Development Report 1985. New York 1985.
- World Bank: World Debt Tables. External Debt of Developing Countries, Bd. 1: Analysis and Summary Tables. Washington D. C. 1989.
- World Bank: World Development Report 1990. New York 1990.
- World Bank: World Debt Tables. External Finance for Developing Countries. Washington D. C. 1993.
- World Bank: Illicit Financial Flows (IFFs). Washington D. C. 7. 7. 2017, [www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs](http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs) (besucht am 28. 9. 2018).
- Wyrsh, Mark: Sekundärmarkt – Ausstieg der Banken aus der «Schuldenfalle»? In: Redaktionskollektiv Widerspruch (Hg.): Schuldenkrieg und CH-Finanzkapital.

- IWF, Entwicklungspolitik und Solidaritätsbewegung – Analysen, Kontroversen, Widerstand. Zürich 1989, 55–63.
- Ziegler, Jean: Eine Schweiz – über jeden Verdacht erhaben. Darmstadt und Neuwied 1976.
- Zuberbühler, Daniel: Vorwort. In: Bernasconi, Paolo: Banche e imprese nel procedimento penale. Strategie di diritto, civile, bancario, fiscale e rogatorio. Lugano 2011, XIII–XVII.