

Einleitung: Die Banken und «ihre» Schweiz

Ende der 1970er-Jahre blickte der Schweizer Finanzplatz auf eine stürmische Dekade zurück.¹ 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.»²

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».³ 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.⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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

3 Kreis 2010, 271.

4 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.

5 Kreis 2010, 269.

6 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.⁷ 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.⁸ 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.

⁷ Ebd.

⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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.¹³ Durch den grossen gesell-

⁹ Guex und Mazbouri 2010, 212.

¹⁰ 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.

¹¹ Bott 2013, 15–25.

¹² Kreis 2005.

¹³ 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.¹⁴ 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 Loeffler «Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit» aus dem Jahr 2011.¹⁵ 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. Loeffler 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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 Loeffler 2011.

¹⁶ Sancey 1996 und 1998.

¹⁷ Sancey 2015.

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

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.¹⁹ 2019 veröffentlichte Thibaud Giddey seine auf umfangreichen Recherchen im Schweizerischen Bundesarchiv beruhende und sehr detailreiche Dissertation über die Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Bankenregulierung.²⁰ 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.²¹

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.²² 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.

22 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.²³ 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.²⁴

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.²⁵ 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

²³ Guex et al. 2012, 481.

²⁴ Verband Schweizerischer Kantonalbanken 2007, 226 f.

²⁵ 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».²⁶ 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-

²⁶ 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.