

Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz

Von Peter Hug

Das 1934 strafrechtlich abgesicherte Bankgeheimnis bildete für den Finanzplatz Schweiz, seine Rolle im Zweiten Weltkrieg und dessen fantastische Entwicklung in der Nachkriegszeit eine unverzichtbare Voraussetzung. Gleichzeitig war das Bankgeheimnis Hauptgegenstand der damit verbundenen politischen Kontroversen, denn es bewertet im Kern die privatrechtliche Beziehung zwischen Institut und Kunde höher als die Moral und wesentliche Aspekte des öffentlichen Rechts im In- und Ausland. In jenem Moment aber, so die zentrale These dieses Aufsatzes, in dem die Kluft zwischen der öffentlichen Rechtfertigung des Bankgeheimnisses auf der einen Seite und der Moral und dem öffentlichen Recht auf der anderen Seite mit anderen Mitteln nicht mehr zu überbrücken war, glaubten wichtige Exponenten der Schweizer Banken, diese Legitimationslücke nur noch durch eine bestimmte Form von Gedächtnisproduktion und historischer Legendenbildung schliessen zu können. Dabei benutzten sie jene «Metapher für das Böse»¹ an sich, die seit den 60er Jahren zu einer der bedeutendsten Chiffren im öffentlichen Diskurs überhaupt geworden ist: die nationalsozialistische Vernichtungspolitik gegen die Juden in Europa.

Es geht in diesem Aufsatz im ersten Teil um die Umstände, die zur Konstruktion der Legende führten, die sich um die strafrechtliche Absicherung des Bankgeheimnisses im Jahre 1934 rankt. Danach gilt es zu erklären, welche Motive tatsächlich hinter dem Entscheid von 1934 standen. Schliesslich werden anhand des Zusammenhangs von Steuerfluchtgeldern, Vermögensverwaltungsgeschäft und Verweigerung der internationalen Amtshilfe in Steuerfragen einige Stationen der bewegten Geschichte des Bankgeheimnisses vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg beleuchtet.

Die Ursprungslegende aus dem Jahre 1966

Die Legende behauptet, die Eidgenossenschaft habe das Bankgeheimnis 1934 verschärft, um die Vermögenswerte verfolgter Juden vor dem Zugriff der Nazi-Schergen zu schützen. Diese kühne Zuschreibung tauchte in der Schweiz erstmals im Bulletin der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA) vom November 1966 in einem nicht namentlich gezeichneten Artikel «Über das schweizerische Bankgeheimnis» auf. Der anonyme Autor schrieb dort zu den «Wurzeln des Bankgeheimnisses»: «Bemerkenswerterweise war es ... die intensiv betriebene Spionage nach jüdischem Geld, welche die Schweiz 1934 veranlasste, zum Schutze der Verfolgten das bisher im Gewohnheitsrecht verankerte Bankgeheimnis ... straffer zu umschreiben und seine Verletzung unter Strafsanktion zu stellen. ... Ohne Übertreibung darf man ... feststellen, dass die Entschlossenheit, mit der das Bankgeheimnis gewahrt wurde und wird, Tausenden von Menschen Vermögen und Existenz gerettet hat.»

Damit brachte die Kreditanstalt von Beginn weg nicht nur schnödes Geld, sondern auch von den nationalsozialistischen Häschern unmittelbar bedrohtes Leben ins Spiel, um den beabsichtigten Eindruck des moralisch einwandfreien Ursprungs des Bankgeheimnisses zu ver-

1 Saul Friedländer: Kitsch und Tod. Der Widerschein des Nazismus, erw. Ausg. München: dtv 1986, S. 106.

stärken. Dieses stand, wie die Bank in einer weitausholenden Gestik darlegte, auf dem Boden von zwei der edelsten philosophischen Grundlagen des Westens: Erstens auf der liberalen «gesellschaftspolitischen Grundvorstellung über den Anspruch ... auf eine staatsfreie Privatsphäre» und zweitens auf der, wie die SKA behauptete, jahrhundertalten humanitären Tradition zur Gewährung von «politischem Asyl» in der Schweiz. Und unversehens sprach die SKA gar nicht mehr vom Bankgeheimnis, sondern von der Schweiz, die solcherart «zum Refugium für verfolgte Menschen und Vermögen aus zahlreichen Ländern» wurde: «Humanismus, Liberalismus, politische Stabilität, solide Währung, all das hat in Verbindung mit dem Verschontbleiben von Kriegen und der Tatsache, dass sich die Schweiz weder an fremdem noch an inländischem Vermögen jemals vergriffen hat, dahin gewirkt, dass Menschen und Kapital seit langem hier Schutz suchen und auch finden».²

Innert weniger Monate fand diese hemmungslose moralische Selbstüberhöhung Eingang in zahlreiche weitere Fachzeitschriften für Rechts-, Steuer- und Wirtschaftsfragen, wobei alle einander abschrieben und die Geschichte weiter ausschmückten. So glaubte bereits im April 1967 ein ebenfalls nicht gezeichneter Fachartikel, der sich auf den Aufsatz der Kreditanstalt berief, auch die Entstehung der Nummernkonti auf den Schutz jüdischer Vermögenswerte zurückführen zu können.³ Fragen stellte öffentlich keiner. Es schien niemandem aufzufallen, dass keine der vor 1966 zahlreich erschienenen Publikationen zum schweizerischen Bankgeheimnis diese schöne Mär jemals erwähnt hätte.

Allein ein Referat des langjährigen Präsidenten der Generaldirektion und späteren Verwaltungsratspräsidenten der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG), Alfred Schaefer, das dieser 1959 in den USA vor der Gesellschaft der Schweizerfreunde der USA gehalten hatte, enthielt gewisse Elemente jener Argumentation, die sieben Jahre später ihren Siegeszug rund um die Welt antrat. Unter dem vieldeutigen Titel «Fact and Fiction about Swiss Banking Secrecy» behauptete Schaefer, das Bankgeheimnis diene der Verteidigung der persönlichen Freiheit vor staatlichen Übergriffen und stehe in der humanitären Tradition der Schweiz zur Gewährung von «politischem Asyl». Seit jeher, so Schaefer, habe sich die Aufnahmebereitschaft nicht auf die Flüchtlinge beschränkt, sondern habe stets auch dem Privateigentum gegolten. Vom Nationalsozialismus und der Vernichtung des europäischen Judentums war in diesem Referat indes noch nicht die Rede.⁴

Es stellen sich damit mehrere Fragen: Warum entwickelte Schaefer 1959 diese humanitäre Argumentation? Warum verzichtete er damals noch auf den Rückgriff auf das Bild der verfolgten Juden? Warum verschwand in den folgenden sieben Jahren selbst diese «schlanke»

2 Schweizerische Kreditanstalt: Über das schweizerische Bankgeheimnis, in: Vierteljahresbericht, 72. Jg., Nr. 3, November 1966, S. 151–162, hier 152f. Autor dieses anonym veröffentlichten Artikels war Hans J. Mast, wie Robert Urs Vogler: Das Bankgeheimnis – seine Genese im politisch-wirtschaftlichen Umfeld, in: Schweizer Monatshefte, 80. Jg., 2000, H. 3, S. 37–43, hier 37, feststellt. Vogler, der seit 1988 für die Schweizerische Bankgesellschaft bzw. UBS arbeitet, reagierte mit seinem Beitrag auf den hier vorliegenden Aufsatz, der in einer Kurzfassung unter dem Titel «Das Märchen vom moralischen Bankgeheimnis» am 13.1.2000 in der Weltwoche erschien. Vogler verkennt jedoch die Bedeutung des SKA-Artikels von 1966, indem ihm entgeht, dass vorher in der Schweiz nie jemand mit dem Schutz der Juden argumentierte, um das Bankgeheimnis zu rechtfertigen. Auch übersieht er, dass es sich um eine neue Erkenntnis handelt, dass die SKA 1966 diese Legende lancierte. Vogler blendet in seiner Version über den Ursprung der strafrechtlichen Absicherung des Bankgeheimnisses von 1934 die Steuerfluchtfrage und die Steuerfluchtskandale im Ausland aus und betont statt dessen mit einer teilweise zweifelhaften Chronologie Fragen der Bankspionage, inneren Sicherheit und schweizerischen Souveränität.

3 [Ohne Autorenangabe]: Um das schweizerische Bankgeheimnis, in: Die schweizerische Aktiengesellschaft 39, Nr. 4, 1967, S. 81–90, hier 83f.; ebenso Robert Hauser: Das Bankgeheimnis im internationalen Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 87, H. 2, 1971, 144–165, hier 146.

4 Rk.: Das schweizerische Bankgeheimnis – Dichtung und Wahrheit, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) Nr. 3778, 4.12.1959, Abendausgabe, Blatt 14.

Verknüpfung von Bankgeheimnis und humanitärer Tradition?⁵ Warum lancierte die SKA gerade 1966 die Legende vom angeblichen Widerstand gegen die Nazi-Schergen? Und warum schlug diese Parabel in der Öffentlichkeit derart ein, dass sie während Jahrzehnten unhinterfragt blieb?

1959: Interhandel, proxy fights und Kalter Krieg

Eine vorläufige Antwort auf diese Fragen ergibt sich aus der Beobachtung, dass die Vertreter der Schweizer Grossbanken sowohl 1959 als auch 1966 mit Vorwürfen konfrontiert waren, welche die Behörden der USA in die Öffentlichkeit getragen hatten. Zielpublikum ihrer humanitären Argumentation war deshalb 1959 ausschliesslich und 1966 in erster Linie die US-amerikanische Öffentlichkeit. Diese galt, wie auch die schweizerische, für moralische Argumente als besonders empfänglich.

Als Anlass für Schaefers Rede von 1959 erwähnt die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) unter anderem die *Interhandel-Affäre*, die tatsächlich in der zweiten Hälfte der 50er Jahre erheblich an politischer Brisanz gewonnen hatte. Der von der US-Presse – laut NZZ zunehmend «afektgeladen» – diskutierte Vorwurf lautete, die in Basel domizilierte Interhandel (vormals IG Chemie) habe während des Krieges als verdeckte Drehscheibe für düstere Nazi-Operationen gedient und sei nach dem Krieg von der Nazi-Absetzbewegung für den Transfer von Fluchtkapital ins neutrale Ausland genutzt worden. Die US-Behörden hielten deshalb bis auf weiteres an der Blockade der in den USA liegenden Vermögenswerte der Interhandel als Feindvermögen fest. Auch der schweizerische Bundesrat hatte aus diesem Grund der Interhandel während des Krieges den diplomatischen Schutz verweigert. 1956 intervenierte er jedoch überraschend aus prinzipiellen Erwägungen zugunsten der Interhandel, da das Bankgeheimnis und die schweizerische Rechtshoheit durch die Vorgehensweise der US-Behörden gefährdet schien. In diese Zeit fiel zudem ein bedeutender Machtwechsel an der Spitze der Interhandel. 1957 trat die alte, politisch belastete Garde ab, und Honoratioren wie der Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung, Charles de Loës, sowie die seit langem in der Abwehr alliierter Angriffe auf die Verwaltung deutscher Vermögenswerte erfahrenen Grossbankenvertreter Eberhard Reinhardt von der Kreditanstalt, Rudolf Pfenninger vom Bankverein und Alfred Schaefer von der Bankgesellschaft traten in den Interhandel-Verwaltungsrat ein. Reinhardt und Pfenninger zogen sich wenig später wieder zurück, während die Bankgesellschaft ihr Interhandel-Engagement in der Folge weiter ausbaute.⁶

Schaefer und der für die Bankgesellschaft in der Interhandel-Frage besonders aktive Bruno M. Saager hatten Ende der 50er Jahre an zahlreichen Fronten zu kämpfen. Die Blockade in den USA barg grosse finanzielle Risiken und belastete das Verhältnis zu den anderen Grossbanken und zum Bundesrat. Im Oktober 1958 gewann das Thema an Brisanz, als der Präsident des Unterkomitees für innere Sicherheit vom Rechts-Ausschuss des US-Senats,

5 Kein Wort bei Hans Gerold Wirz: Das Bankgeheimnis in der Schweiz, in: Büro und Verkauf 29, H. 9, 1960, S. 229–233; Werner Scheuss: Der Zusammenbruch und die Liquidation der Schweizerischen Diskontbank. Ein Kapitel Bankpolitik aus der Zwischenkriegszeit, Winterthur 1960 (Diss. oec. publ. St. Gallen); Mario Werner Hess: Strukturwandlungen im schweizerischen Bankenwesen vor der Schaffung des Bankengesetzes 1935 bis 1958, Winterthur: Keller 1963 (Diss. rer. pol. Bern); Alfred Schaefer: Bankgeheimnis, in: Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz, Thun 1964, S. 94–98.

6 Res Strehle, Gian Trepp, Barbara Weyermann: Ganz oben – 125 Jahre Schweizerische Bankgesellschaft, Zürich: Limmat 1987, S. 84–93; Shraga Elam: Die Schweiz und die Vermögen der I.G. Farben. Die Interhandel-Affäre, in: 1999, Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts, H. 1, 1998, S. 61–91; Plr.: Verworrene Geschichte einer Fusion. Wie die SBG mit der Interhandel zur Grossbank wurde, in: NZZ, Nr. 44, 22./23.2.1997; Ernst Schneeberger: Wirtschaftskrieg und 'anderes', als Diplomat erlebt in Bern und Washington D.C. 1940–1948, Wädenswil: Stutz 1984, S. 27f.

Olin D. Johnston, die Interhandel-Affäre im Kontext des Kalten Krieges mit der Frage des Bankgeheimnisses verknüpfte. Johnston behauptete, das Bankgeheimnis schütze verdeckte Operationen der Sowjetunion gegen die USA, und drohte gegenüber dem Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins, das Vermögen der Interhandel solange blockiert zu belassen, bis eine Einigung in dieser Frage erzielt worden sei. Der Fall kam im Verwaltungsrat der Schweizerischen Bankiervereinigung zur Sprache, die ihrerseits mit Bundesrat Max Petitpierre Rücksprache nahm. Zwar gelang es mit dessen Unterstützung, eine Einladung Johnstons zu einem Hearing vor dem Senatsausschuss abzuwenden.⁷ Aber auch ohne dieses Schauspiel war die öffentliche Stimmung in den USA stark angeheizt und eine Intervention von Seiten der Schweizer Banken naheliegend.

Nach 1960 verlor die Interhandel-Affäre an öffentlicher Virulenz. John F. Kennedy gewann vor Richard Nixon knapp die US-Präsidentschaftswahlen. Es kam zwischen Saager, Schaefer und Justizminister Robert Kennedy zu einem Treffen, das den Weg für einen Vergleich ebnete. 1966 fusionierte die SBG mit der Interhandel, die damals eine grössere Bilanzsumme als die Bank aufwies. Die SBG stieg zur Nummer 1 unter den Schweizer Grossbanken auf, und das Thema war zumindest in der Öffentlichkeit vorläufig vom Tisch.⁸ Die Einschätzung der wahren Rolle der IG Chemie alias Interhandel gehört freilich bis heute zu den brisantesten Fragen der Schweizer Bankengeschichte überhaupt.⁹

Ein zweiter wichtiger Anlass für Schaefers Intervention von 1959 war der ab 1956 vermehrt erhobene Vorwurf der US-Behörden, das Schweizer Bankgeheimnis begünstige die amerikanische Steuerflucht, erleichtere die verdeckte Übernahme von Unternehmen gegen den Willen des betroffenen Managements (sogenannte *proxy fights*) und erleichtere sowjetischem Kapital, die Schweizer Banken als Drehscheibe zu nutzen, um in subversiver Absicht in US-Firmen einzudringen. Ende der 50er Jahre war die SBG in den USA tatsächlich in einen akuten Fall von *proxy fight* verwickelt, der auch den Verwaltungsrat der Schweizerischen Bankiervereinigung beschäftigte. Die SBG hatte im Auftrage Dritter in den USA kotierte Titel der Fairbanks, Morse Co. gekauft und diese ohne Wissen des Managements an die Penn Texas Corporation weiterverkauft. Der Präsident der SKA-Generaldirektion, Eberhard Reinhardt, vermutete zuerst, hinter diesem Auftrag habe Leopold Silberstein gestanden, der 1933 als deutscher Jude nach den USA emigriert war und dessen Ziel es seither gewesen sei, «in amerikanische Gesellschaften einzudringen». Der Vorsitzende der US-«Securities and Exchange Commission», Senator J. Sinclair Armstrong, argwöhnte jedoch, es habe sich bei den Käufern um «kommunistische oder satellitische Angehörige» gehandelt, was die Bankiervereinigung trotz Bankgeheimnis nach Rücksprache mit dem Politischen Departement vehement dementierte. In den USA blieb indes der Verdacht bestehen, es habe sich beim Geschäft um einen *proxy fight* oder einen Fall von Steuerhinterziehung gehandelt.¹⁰

7 Senator Olin D. Johnston an SBV-Generaldirektor Pfenninger, 15.10.1958; Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Verwaltungsrat, 229. Sitzung, 3.12.1958, Protokoll, SBVg-Archiv. Eberhardt war 1945–1948 Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, nahm 1945 an den Currie- und 1946 an den Washingtoner Verhandlungen teil, wurde 1948 Generaldirektor der SKA, präsierte 1949–1950 das Schutzkomitee Frankreich der SBVg und trat 1952 in den Verwaltungsrat der SBVg ein. Rudolf Pfenninger war 1945 Abteilungsdirektor beim I. Departement der Schweizerischen Nationalbank (SNB), wurde 1948 Mitglied der Gemischten Kommission für das Washingtoner Abkommen und war 1956–1966 Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins. Alfred Schaefer trat 1931 als Jurist bei der Bankgesellschaft ein, war ab 1941 SBG-Generaldirektor, ab 1944 im Verwaltungsrat der SBVg und bis 1976 SBG-Verwaltungsratspräsident.

8 Wie Anm. 6.

9 Die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg setzt sich damit auseinander.

10 SBVg, Verwaltungsrat, 222. Sitzung, 3.4.1957, Protokoll, S. 11–16, SBVg-Archiv.

Diese und ähnliche Vorwürfe hatten zwischen 1957 und 1959 in den USA Hochkonjunktur: So beschuldigten auch der New Yorker Staatsanwalt Louis Lefkowitz, der demokratische Senator Dennis Chavez, der US-Botschafter in der Schweiz Henry J. Taylor und bekannte Medien wie die New York Times, Newsweek und Journal-American die Schweizer Banken, unter dem Deckmantel des Bankgeheimnisses die US-Börsengesetzgebung zu unterlaufen, zur Steuerhinterziehung Hand zu bieten, der kommunistischen Infiltration der US-Wirtschaft Vorschub zu leisten und Diktatoren, Revolutionäre oder Kommunisten wie Juan Domingo Perón (Argentinien), Jacobo Arbenz (Guatemala), Fulgencio Batista (Kuba), Rafael Leonidas Trujillo (Dominikanische Republik), König Feisal (Irak), König Faruk (Ägypten), Moise Tshombe (Kongo) und die algerische Befreiungsbewegung FNL finanziell abzusichern.¹¹

Zur Aufbesserung des angeschlagenen Images der Schweizer Banken wies die Bankiervereinigung 1958 in den USA ihre Mitgliedbanken in einem Zirkular an, mit den bei ihnen deponierten Aktien Dritter an den Generalversammlungen amerikanischer Gesellschaften stets nur noch die Anträge der Geschäftsleitungen zu unterstützen.¹² Laut Verwaltungsratsprotokoll der Bankiervereinigung nahm die amerikanische Presse diesen Aufruf sehr gut auf. Wesentliches scheint sich indes nicht verändert zu haben, da die Bankiervereinigung zehn Jahre später erneut ein Zirkular verschickte, das die Mitgliedbanken aufrief, sich bei der Vertretung von Namenaktien an den Generalversammlungen von US-Konzernen nicht mehr für *proxy fights* einspannen zu lassen.¹³ Ähnlich wies die Bankiervereinigung 1957, 1962 und 1967 ihre Mitgliedbanken an, in ihrer Kundenwerbung «nichts zu unternehmen, was die Kritiken fördern könnte. So sollen im Auslande die Vorteile unseres Bankgeheimnisses, der Nummernkonti oder der geringeren fiskalischen Belastung nicht angepriesen werden.»¹⁴ Schon allein die Tatsache, dass die Bankiervereinigung mehrfach dasselbe anmahnte, weist indes darauf hin, dass diese Aufforderungen wenig bewirkten.

1966: Helvetisches Malaise, Steuerflucht und schmutziges Geld

Wie schlecht die Stimmung gegen die Schweizer Banken inzwischen geworden war, erfuhr 1965 auch Willy Spühler, der damals als erster Bundesrat überhaupt die USA bereiste. Die Schweizer Botschaft in Washington warnte ihn vorgängig, er müsse sich vorab auf zwei Vorwürfe gefasst machen, welche die US-Presse in «bissigen Artikeln» immer wieder aufgreife: «1. Das Problem der Fremdarbeiter in der Schweiz. Die plötzliche 'Xenophobie' der Schweiz. Entzug von Aufenthaltsbewilligungen amerikanischer Bürger, die in der Schweiz einfach privatisierten oder Filialen amerikanischer Unternehmungen leiteten. 2. Das Problem des Zuflusses amerikanischen Kapitals in Schweizer Banken. Ungenügende Besteuerung in der Schweiz. 'Schmutziges' Geld in der Schweiz. Bankgeheimnis und Nummernkonti.»¹⁵

Das im Herbst 1966 in New York und London und 1967 in Paris erschienene Buch des in Texas wohnhaften Journalisten Theodore R. Fehrenbach griff in seinem Titel jenen Begriff auf, der in der britischen Presse anlässlich der Pfundschwäche von 1965 erstmals aufgetaucht war und den die Schweizer Banken so bald nicht mehr loswerden sollten: «The Gno-

11 Theodore Reed Fehrenbach: *The Gnomes of Zurich. The inside story of the Swiss Banks*, London: Leslie Frewin 1966, S. 9–11, 118–123, 126–130, 134, 281f. – S. 9f. und 139 auch zum Fall Silberstein und die Anschuldigungen von Johnston und Armstrong in Hearings vor dem US-Senat, 1957.

12 SBVg, Verwaltungsrat, 224. Sitzung, 18.12.1957, Protokoll, S. 4f., SBVg-Archiv.

13 SBVg an die Mitgliedbanken, Entwurf vom 11.9.1968, Beilage Nr. 1 zum Vorbericht SBVg, Verwaltungsrat, 272. Sitzung, 20.9.1968 und SBVg, Verwaltungsrat, 272. Sitzung, Protokoll, S. 15–18, SBVg-Archiv.

14 SBVg, Verwaltungsrat, 266. Sitzung, 8.3.1967, Protokoll, S. 15, SBVg-Archiv.

15 Schweizer Botschaft in Washington an EVED, 12.3.1965, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR) E 2004 (B) 1978/136 Bd 4 (A.132.3).

mes of Zurich». Fehrenbach prangerte auf über 300 Seiten den Nutzen des Schweizer Bankgeheimnisses und der als zutiefst unmoralisch gebrandmarkten Schweizer Bankiers für finstere Diktatoren, eiskalte Mafiosi, skrupellose Drogenhändler und heimtückische Mächte an. Einleitend hob Fehrenbach fünf Hauptvorwürfe der westlichen Welt gegen die Schweizer Banken hervor: 1. Sie ermöglichen Kommunisten, die Kontrolle über westliche Rüstungsunternehmen zu erwerben. 2. Sie alimentieren die Agenturen, über welche kommunistische Regierungen ihre Spione finanzieren und im Westen verbotenes strategisches Material aufkaufen. 3. Sie bieten gestohlenem und geraubtem Geld einen sicheren Schutzhafen. 4. Sie ermöglichen feindliche Firmenübernahmen, spekulative Börsenmanipulationen und Schattengeschäfte. 5. Sie helfen Steuerflüchtlern, ihr Einkommen und Vermögen zu verstecken. Zudem wies Fehrenbach auf die Verstrickungen der Schweizer Banken mit Nazi-Deutschland, die Interhandellaffäre und unter dem Titel «Blood money» auf die in Schweizer Banksafes verschwundenen nachrichtenlosen Guthaben von Nazi-Opfern hin.¹⁶

Dieser historische Rückgriff war nicht zufällig. Der *öffentliche Umgang mit dem Antisemitismus und den nationalsozialistischen Verbrechen* hatte sich seit Schaefers Rede von 1959 stark verändert. Im Winter 1959/60 war die wiederaufgebaute Synagoge in Köln mit Hakenkreuzen und den Worten «Juden raus» beschmiert worden. Diese Schändung löste in Deutschland und später in Grossbritannien, den USA und der Schweiz eine Flut antisemitischer Skandale und Übergriffe aus. Die Öffentlichkeit war schockiert, der Anti-Antisemitismus erreichte in Meinungsumfragen Höchstwerte und die UNO-Menschenrechtskommission leitete jene Entwicklung ein, die 1965 zur Verabschiedung der Konvention zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung führte.¹⁷ Auch die grossen Strafverfahren gegen Verantwortliche der Shoah (Eichmann-Prozess 1961, Auschwitz-Prozess 1963–65) und die erste Verjährungsdiskussion von 1965 führten zu öffentlichen Auseinandersetzungen über den zutiefst verbrecherischen Charakter des Dritten Reiches und die grosse Zahl der Mittäter und Mitseher, die auch nach 1945 nichts gewusst haben wollten. Meinungsumfragen belegen, dass es im Verlauf «der 60er Jahre zu einem Stimmungswechsel in der intellektuell-politischen Debatte» kam, in deren Verlauf, «sicherlich auch mitversursacht durch einen Generationenkonflikt, die Kritiker der unzureichenden Aufarbeitung des Nationalsozialismus in der Bundesrepublik ein Übergewicht bekamen».¹⁸

Dieser Umschwung der öffentlichen Wahrnehmung war nicht auf Deutschland beschränkt. Auch in der Schweiz kam es Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre zu einem ähnlichen Umschwung der Gemütslage, wie sich am Beispiel des Umgangs mit den nachrichtenlosen Guthaben von Nazi-Opfern zeigen lässt. 1946 hatte die Schweizer Diplomatie anlässlich der Washingtoner Verhandlungen über die vermögensrechtlichen Verstrickungen mit Nazi-Deutschland noch in einem Notenwechsel eine Lösung dieses Problems zugesagt. Die Alliierten, allen voran die USA, sowie Israels und die jüdischen Organisationen übten damals

16 Fehrenbach (wie Anm. 11), S. 13. Zum Begriff «Gnomen von Zürich» S. 6, 211; Bankgeheimnis als Schutz der Geschäfte mit den Nazis gegen alliierte Vorbehalte S. 83–109; Interhandellaffäre S. 235–259; «Blood money», S. 110–117. Parallelausgaben erschienen unter: *The Swiss Banks*, New York: McGraw-Hill 1966; *Les banques suisses*, Paris 1967. *The Gnomes of Zurich* erreichte 1974 bei Leslie Frewin in London die 13. Auflage.

17 Daniel Béguin: *Wind of the South*. Die Ausarbeitung der UNO-Konvention zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung, Bern 1997 (unveröffentlichte Seminararbeit bei Prof. J. Garamvölgyi), S. 20f. Die UNO nahm die Konvention aufgrund des Antisemitismus in Deutschland in Angriff; unmittelbar vor der Verabschiedung kam es aber in Südafrika zum Massaker von Sharpeville und damit zur Umformung in eine Antipartheid-Konvention, woran auch das Kidnapping von Eichmann durch Israel nichts mehr änderte.

18 Werner Bergmann, Rainer Erb: *Wie antisemitisch sind die Deutschen? Meinungsumfragen 1945–1994*, in: Wolfgang Benz: *Antisemitismus in Deutschland*, München: dtv 1995, S. 47–63, hier 53f.

erheblichen Druck auf die Schweiz aus. Die Schweizerische Bankiervereinigung, die Vereinigung Schweizerischer Lebens-Versicherungs-Gesellschaften und der Verein Schweizerischer Notare wussten indes unterstützt durch eine geringe Sensibilität in der öffentlichen Meinung eine gesetzliche Vorkehrung bis 1962 zu verhindern.¹⁹ Auch Bundesrat Max Petitpierre riet Anfang 1959 ein weiteres Mal von einer Regelung der Nazi-Opfer-Vermögen ab, indem er darauf hinwies, «dass in letzter Zeit das schweizerische Bankgeheimnis wiederholt Gegenstand scharfer Angriffe ausländischer Kreise war, und zwar namentlich von Seiten der Vereinigten Staaten, kürzlich aber auch im Zusammenhang mit Devisengeschäften zu Spanien und der Türkei». Vor diesem Hintergrund könne eine allfällige Vorlage betreffend nachrichtenlose Vermögen «in der Öffentlichkeit [nur] zu Missverständnissen und im Gefolge zu unliebsamen Diskussionen Anlass» geben.²⁰

Erst als die internationale Presse im Anschluss an die UNO-Diskussionen über die antisemitischen Ausschreitungen in Deutschland Anfang 1960 das Thema wiederentdeckte und 1961 gar einen zwar fragwürdigen, aber umso explosiveren Zusammenhang zwischen den nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz, dem Bankgeheimnis und dem damals die Weltöffentlichkeit bewegenden Eichmann-Prozess in Israel herstellte, rang sich der Bundesrat gegen anhaltenden Widerstand der Bankiervereinigung am 4. Mai 1962 dazu durch, dem Parlament einen Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, den sogenannten Meldebeschluss, zu unterbreiten. Dessen Verabschiedung und Durchführung war erneut von einem weltweiten Medieninteresse begleitet.²¹ Als Mitte der 60er Jahre bekannt wurde, dass von den über 400 Banken sich bloss rund 30 Institute an der Aktion beteiligt hatten und zusammen nur 1050 Konten im Wert von weniger als 10 Mio. Schweizer Franken (sFr.) gemeldet hatten, nahm die internationale Kritik wieder zu. Stimmen aus Israel, aus dem jüdischen Weltkongress und den USA bezeichneten diesen Betrag als lächerlich niedrig und zeigten sich überzeugt dass je, nur ein Eingriff in das Bankgeheimnis könne ein Verbleiben der Nazi-Opfer-Gelder in den Schweizer Banken verhindern.²²

Parallel dazu veränderte sich auch das Klima in der schweizerischen Innenpolitik. 1964 war das «*helvetische Malaise*» und ein Jahr später – nicht zuletzt im Rahmen einer grossen nationalrätlichen Debatte vom 24. Juni 1965 – die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg zum Gegenstand heftiger Diskussionen in der Öffentlichkeit geworden.²³ Die Medien waren voll von zornigen Plädoyers zugunsten einer Normalisierung der Aussenbeziehungen und einem Abschied von der «überlieferten Wahnvorstellung» und dem «Mythos», die Schweiz stelle «einen einmaligen Sonderfall in der Weltgeschichte» dar.²⁴ Die neue Stimmung zeigte sich

19 Vgl. Peter Hug, Marc Perrenoud: In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten. Bericht über historische Abklärungen, erstellt im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern: Schweizerisches Bundesarchiv 1997 (Dossier Nr. 4), S. 53ff.

20 EPD (Max Petitpierre), Mitbericht an Bundesrat, Motion Huber, 2.3.1959, BAR E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13), auch in E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

21 Peter Hug: Die nachrichtenlosen Guthaben von Nazi-Opfern in der Schweiz. Was man wusste und was man noch wissen sollte, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, H. 4, 1997, S. 532–551, hier 541.

22 «The only possible way to prevent the complete disappearance of some kinds of money, like that of the Jewish victims of Hitler, into Swiss banks would be to permit Swiss federal intervention and control of banks, as well as strict co-operation with other governments. But no Swiss government is likely to dare to make such proposals.» Fehrenbach (wie Anm. 11), S. 117.

23 Hermann Böschenstein: Geschichtsforschung und Staatsgeheimnis, in: Ernst Walder, Peter Gilg, Ulrich Im Hof, Beatrix Mesmer (Hg.): Festgabe Hans von Greyerz zum 60. Geburtstag, Bern 1967, S. 11–20.

24 So Hans Fleig: Günstige Stunde für Aussenpolitik, in: Zürcher Woche Nr. 3, 20.1.1967, S. 1, 7. Vgl. auch die Medienanalyse von Kurt Imhof, Klegler Heinz, Romano Gaetano (Hg.): Vom Kalten Krieg zur Kulturre-

1966 auch in der Überweisung des Postulates von NZZ-Chefredaktor Willy Bretscher zugunsten des UNO-Beitrittes. Wichtige Vertreter der Elite wandten sich von national-gemeinschaftsideologischen Vorstellungen der geistigen Landesverteidigung und verabsolutierten Souveränitätskonzepten ab und orientierten sich – zumindest auf der Werteebene – vermehrt an universal-ethischen Leitgedanken. Weitere Zeichen dafür war die markante politische Aufwertung der Menschenrechtskonvention des Europarates, der moralische Aufschrei über den Bührle-Waffenschieberskandal und die erhöhte Sensibilität für die Armut in der Dritten Welt.²⁵ Diese jüngst auch von René Holenstein in seiner Dissertation über den Solidaritätsgedanken betonte vermehrte Beachtung moralischer Werte in der Öffentlichkeit²⁶ kulminierte nicht zuletzt darin, dass in den 60er Jahren zum ersten Mal überhaupt auch in der Innenpolitik das Bankgeheimnis als Inbegriff der egoistischen Bereicherung an den Fluchtgeldern aus den Entwicklungsländern und Schutzmantel für finstere Diktatoren und Mafia-Bosse kritisiert wurde. Beispielhaft war die breit beachtete kirchliche Konferenz «Schweiz–Dritte Welt» von 1970 und von ihr ausgelöste, gegen das Bankgeheimnis gerichtete parlamentarische Vorstösse der SP-Nationalräte Jean Ziegler und Helmut Hubacher.²⁷

Wegbereitend war in diesem Zusammenhang der Algerienkrieg und die öffentlichen Debatten über Genf als Drehscheibe für Finanz- und Waffentransfers. Eine umstrittene Figur war François Genoud, der vor dem Krieg Fröntler war und nach dem Krieg als Verleger der Schriften wichtiger Nazi-Größen wie Martin Bormann und Hermann Goering Aufsehen erregte. Genoud gründete 1958 zur Finanzierung der algerischen Befreiungsfront FNL in Genf eine Bank.²⁸ Freilich brannte der Genoud-Vertraute Mohamed Khider, den der Bundesrat 1964 wegen versuchten bewaffneten Widerstands gegen die algerische Regierung des Landes verwiesen hatte,²⁹ nach dem Machtantritt des ehemaligen Kampfgefährten Ben Bella als algerischer Staatspräsident mit dem «FNL-Schatz» durch. Diese Affäre platzte, kurz nachdem Genoud am 19. Oktober 1964 in Algier verhaftet worden war. Er kam dank Interventionen der Schweizer Diplomatie wieder frei,³⁰ und 1965 lehnte es das Schweizerische Bundesgericht ab, der algerischen Regierung das Geld zurückzugeben. Das Argument lautete, es sei nicht Aufgabe der Banken abzuklären, ob ein Kunde nach fremdem Recht in der Schweiz Vermögen besitzen dürfe und dieses rechtmässig erworben habe.³¹

Am schwierigsten gestaltete sich der Umgang mit dem zwischen 1963 und 1966 erneut wachsenden internationalen Druck auf die Schweiz, ihre strikte Verweigerungshaltung in Bezug auf die *Steuerfluchtfrage* aufzugeben. Seit der Völkerbundszeit war es auf internationaler Ebene üblich, Abkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung mit Klauseln

volution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich: Seismo 1999 (Krise und sozialer Wandel, Bd 3).

25 Peter Hug: Der gebremste Aufbruch. Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren, in: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Zürich: Chronos 1998 (Die Schweiz 1798–1998: Staat–Gesellschaft–Politik, Bd 3), S. 95–114, hier 111f.

26 René Holenstein: Was kümmert uns die Dritte Welt. Offizielle Entwicklungshilfe und Solidaritätsbewegung in der Schweiz (1965–1973), Zürich: Chronos 1997, S. 71ff.

27 Forschungszentrum Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern (Hg.): Année politique suisse, 1970, Bern 1971, S. 45, 75 (mit zahlreichen Hinweisen).

28 Karl Laske: Ein Leben zwischen Hitler und Carlos. François Genoud, Zürich: Limmat 1996, S. 146ff.

29 Bundesrat, Antwort auf die Dringliche Kleine Anfrage Raymond Deonna vom 1.12.1964; EJPD und EPD an den Bundesrat, Ausweisung Khider, 18.12.1964, BAR E 2001 (E) 1978/84 Bd 370 (B.32.11 Alger Bd I).

30 Cornelius: Von Goebbels zu Ben Bella. Wandlungen eines Lausanner Bankiers, in: Weltwoche, 19.5.1965.

31 Bundesgerichtsentscheid 100 II 200; Urs Zulauf: Die selbständigen Verfügungen und Verordnungen des Bundesrates im Bereich der Aussenpolitik seit 1930. Historische Darstellung der Praxis zu Artikel 102 Ziffern 8–10 der Bundesverfassung, Bern 1987 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Prof. Peter Saladin), S. 87.

über die gegenseitige Amtshilfe in Steuerfragen zu koppeln. Gestützt auf entsprechende Musterabkommen des Völkerbundes hatten in der Zwischenkriegszeit 15 meist europäische Staaten rund 30 Rechtshilfeverträge in Steuersachen abgeschlossen. Besonders konsequent waren die USA, die nach 1945 alle ihre Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung mit Rechtshilfebestimmungen verknüpft hatten.³²

Die Schweiz entzog sich dieser Gepflogenheit solange, als der Schweizer Franken eine der wenigen oder neben dem Dollar überhaupt einzige international frei konvertible Währung war und die Schweizer Diplomatie mit der Gewährung oder Verweigerung von Währungskrediten eine starke Verhandlungsposition besass. Nur einmal griff das (zeitgenössisch «Kreditwaffe» genannte) Druckmittel nicht, um den Abschluss eines bilateralen Abkommens über die Vermeidung der Doppelbesteuerung *ohne* Amtshilfeklauseln durchsetzen: 1951 willigte die Schweiz ein, in das Abkommen mit den währungsmässig noch stärkeren USA einen Informationsartikel aufzunehmen.³³ Die grossen Gelder lagen in diesem Fall nicht in der Schweiz, sondern waren von der Schweiz nach den USA geflossen. Selbst die Schweizerische Bankiervereinigung war deshalb an einem Abkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung mit den USA interessiert, um in den Genuss der Rückerstattung amerikanischer Quellensteuern an in der Schweiz wohnhafte Eigentümer amerikanischer Wertchriften zu gelangen. Sie beschränkte ihr Lobbying deshalb darauf, ein Verfahren durchzusetzen, das diese Rückerstattung unter voller Wahrung des Bankgeheimnisses erlaubte.³⁴

Anfang der 60er Jahre geriet die Schweiz mit ihrer Verweigerung von Amtshilfe bei Steuerflucht vermehrt unter internationalen Druck. Die neu im Fiskalkomitee der OECD vertretenen USA beharrten darauf, dass im Entwurf eines Musterabkommens das Gleichgewicht gewahrt bleibe: Zwar seien Steuerpflichtige durch die Vermeidung der Doppelbesteuerung in zwei Staaten zu entlasten; im Gegenzug sei aber durch eine engere Zusammenarbeit der Steuerbehörden auch die Steuerflucht («tax avoidance») und der Steuerbetrug («fraud») vermehrt zu bekämpfen.³⁵ Dieser Vorstoss fand im Fiskalkomitee der OECD breite Zustimmung. Auch der Vertreter der BRD sprach sich gegen die Steuerflucht über Finanzholdinggesellschaften und jener Frankreichs gegen jede «*évasion fiscale*» aus. Der Schweizer Delegierte, der Vizedirektor der Eidg. Steuerverwaltung Kurt Locher, war im OECD-Fiskalkomitee mit seiner Verweigerungshaltung zunehmend isoliert.³⁶ Der Bundesrat gab

32 Karl Hartmann: Rechtshilfe, Steuerhinterziehung, Steuerflucht, in: Steuer-Revue, H. 7, Juli 1948, S. 311–317, hier 315. Der Bundesrat lehnte diese Verknüpfung von Anfang an ab, so anlässlich einer Vorlage des Völkerbundsrats der Bericht des Finanzdepartements an den Bundesrat, 10.2.1928; genehmigt, Bundesrat, Protokoll der Sitzung vom 28.2.1928, Nr. 340, BAR E 1004.1 Bd 308 (Jan–Feb 1928). Einen guten Überblick bietet: Max Widmer: Entwicklung des internationalen Steuerrechts. 60 Jahre Tätigkeit internationaler Organisationen, in: Internationale Wirtschaftsbriefe. Zeitschrift für internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht, H. 17, 10.9.1981, S. 577–584; Max Widmer: Schweizer Praxis der internationalen Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen, in: Internationale Wirtschaftsbriefe. Zeitschrift für internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht, H. 17, 10.9.1982, S. 555–562.

33 Bundesrat: Botschaft über die Genehmigung eines Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen, 29.5.1951, BBI 1951 II 269, und auf dem Gebiete der Erbschaftssteuern, 9.8.1951, BBI 1951 II 597.

34 SBVg, Zirkular No. 1975, 20.6.1951, Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA, in: Zirkulare Sekretariat No. 1901–2080, SBVg-Archiv. Laut Fehrenbach (wie Anm. 11), S. 178f. gelang es den Schweizer Banken, dieses Abkommen zu unterlaufen und den US-Steuerhinterziehern weiterhin behilflich zu sein.

35 OECE, Note by the United States Delegation on Tax Avoidance through the improper Use or Abuse of Tax Conventions, 14.11.1961, BAR E 2001 (E) 1976/17 Bd 253 (C.41.780.2.3 Bd II).

36 Eidg. Steuerverwaltung, Vizedirektor (Kurt Locher), Bericht über die 1. Session des Fiskalkomitees der OECD Paris, «Thema: Internationale Steuerflucht», 21.–24.11.1961, 7.12.1961, BAR E 2001 (E) 1976/17 Bd 253 (s.C.41.780.2.3 Bd II).

indes dem Druck der Vereinigung Schweizerischer Industrie-Holdinggesellschaften³⁷ und der Schweizerischen Bankiervereinigung³⁸ nach und wies jede Mithilfe zur Bekämpfung der Steuerflucht weiterhin konsequent zurück.³⁹ Die Bankiervereinigung zeigte sich befriedigt, «dass unsere Bundesbehörden – gestützt nicht zuletzt auf eine Intervention unserer Vereinigung – bei der OECD einen ausdrücklichen Vorbehalt der Schweiz gegenüber dem Informationsartikel anmeldete.»⁴⁰

Mit diesem Vorbehalt sicherte sich die Schweiz zwar das Recht, in künftigen bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen mit OECD-Staaten weiterhin Klauseln über die Rechts- und Amtshilfe in Fiskalfragen abzulehnen. Der aussenpolitische Schaden war aber gross, präsentierte sich die Schweiz damit doch als ein Land, das Steuerflüchtlingen weiterhin den uneingeschränkten Schutz des Bankgeheimnisses zukommen lassen wollte. Die von dieser Extremposition betroffenen Partnerstaaten waren immer weniger bereit, dies stillschweigend hinzunehmen, und wandten sich an die Öffentlichkeit. So brachte das Bonner Finanzministerium 1964 einen für die Schweiz höchst unfreundlichen Bericht über das Problem der internationalen Steuerflucht und daraus resultierende Wettbewerbsverfälschungen heraus,⁴¹ und das hessische Finanzministerium alarmierte im gleichen Jahr die Öffentlichkeit mit der Information, die Steuerflucht nach der Schweiz vermindere den Fiskalertrag der BRD um einen Sechstel. Dabei stellte es einen direkten Zusammenhang zum Bankgeheimnis her.⁴²

Eine ganze Reihe von Staaten, darunter Frankreich und Deutschland (vgl. Anhang, Tab. 3), kündigten nach 1963 ihre Doppelbesteuerungsabkommen und forderten die Schweiz ultimativ zu Neuverhandlungen auf der Basis des OECD-Musterabkommens auf.⁴³ Hintergrund bildete der entstehende europäische Kapitalmarkt und der Versuch der schweizerischen Nachbarstaaten, in diesen einzudringen. So setzte in Frankreich Finanzminister Michel Debré 1966/67 grundlegende Reformen des Banksystems durch, das dieses erstmals dem internationalen Wettbewerb aussetzte und den bisherigen nationalen Schutz aufhob.⁴⁴ Das

37 Vereinigung Schweizerischer Industrie-Holdinggesellschaften (Jenny, Theo Faist) an Eidg. Steuerverwaltung, «Fiskalkomitee der OECD: Artikel über den Informationsaustausch», 19.12.1962, BAR E 2001 (E) 1976/17 Bd 253 (s.C.41.780.2.3 Bd II).

38 Schweizerischen Bankiervereinigung (Alfred Schaefer, Max Oetterli) an den Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes (Roger Bonvin), «Artikel über den Informationsaustausch im Modellvertrag der OECD für Doppelbesteuerungsabkommen», 20.12.1962, BAR E 2001 (E) 1976/17 Bd 253 (s.C.41.780.2.3 Bd II).

39 OECD, Comité fiscal, Procès-verbal de la 9ème session, 12.–15.3.1963, BAR E 7111 (C) 1972/178 Bd 58 (E.E.119.07); zum Schweizer Vorbehalt betr. Austausch von Auskünften (Art. 26) Max Widmer: Der Entwurf der OECD für ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht 32. Jg., H. 6/7, 1963/64, S. 225–256, hier 238, 242 (mit Text des Musterabkommens).

40 Schweizerische Bankiervereinigung: 53. Jahresbericht 1964/65, Basel 1965, S. 34.

41 [Anonym]: Zum Problem der internationalen Steuerflucht, in: Schweizerische Aktiengesellschaft 36, Nr. 10, 1964, S. 185–197, hier 185. Der sogenannte «Steueroasenbericht» von 1964 veranlasste die deutsche Bundesregierung, 1971 zur Bekämpfung der Steuerflucht ein Aussensteuergesetz vorzulegen; vgl. Kurt Locher: Emotionen um das neue schweizerisch-deutsche Doppelbesteuerungsabkommen? In: Deutschland-Schweiz/Schweiz-Deutschland, H. 1, 1972, S. 5–8.

42 Vgl. Alfred Peter: Bankgeheimnis und Steuerparadies. Saubere Schweizer, in: Nationalzeitung 129, Nr. 12, 10.11.1971, S. 3, 5.

43 Das erste Land, mit dem die Schweiz aufgrund des OECD-Musterabkommens eine neue Vereinbarung traf, war Schweden: Bundesrat: Botschaft über die Genehmigung des zwischen der Schweiz und Schweden abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, 13.7.1965, BBl 1965 II 701–717/736, zum OECD-Musterabkommen S. 702–704.

44 Alexis Merville: Les pions et les fous. Les premiers pas des banquiers français vers une Europe financière, 1945–1971, in: Relations internationales, H. 93, 1998 (Nouvelles Recherches), S. 99–109, verweist S. 107 auf den Plan Pinay-Rueff, den V^e Plan und den Segré-Bericht über den europäischen Kapitalmarkt, die mit den Debré-Reformen 1966 einen eigentlichen «tournant pour les banques françaises» einleiteten.

unbeirrte Festhalten des Bundesrates am absoluten Bankgeheimnis, so etwa 1966 in Form eines formellen Vorbehaltes anlässlich der Ratifizierung des europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen,⁴⁵ stiess immer weniger auf Verständnis.

Ungeachtet der wachsenden aussenpolitischen Probleme setzte die Schweizerische Bankiervereinigung unter Hinweis auf den europäischen Zusammenhang aber weiterhin auf Unnachgiebigkeit: «Die EWG verfügt zur Zeit nicht über einen eigentlichen Finanzmarkt internationaler Bedeutung. Diesen Mangel versuchen die Mitgliedstaaten in der Weise wett zu machen, dass sie mit wichtigen Drittländern Doppelbesteuerungsabkommen oder die Revision solcher Vereinbarungen anstreben, um durch Abkommensvorteile ihre nationale Stellung auf dem Finanzsektor zu verbessern. Im Falle der schweizerisch-französischen Beziehungen wird dieses Moment noch verstärkt, indem Frankreich versucht, die Vorherrschaft der Schweiz am internationalen Finanzmarkt zu brechen und die Stellung von Paris entsprechend aufzuwerten.»⁴⁶ Dennoch stimmte 1966 selbst Max Oetterli von der Bankiervereinigung, der persönlich an den Verhandlungen mit Frankreich mitgewirkt hatte, dem erzielten Kompromiss zu. Wie schwierig die politische Gratwanderung geworden war, zeigte sich im März und Juni 1967 in den eidgenössischen Räten, die das neue Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich nach heftigen Debatten nur knapp genehmigten.⁴⁷

Die politischen Realitäten hatten sich seit dem letzten Abkommen von 1953, als sich die Schweiz gegenüber Frankreich noch auf der ganzen Linie hatte durchsetzen können, stark verändert. Umso grösser dürfte die Versuchung gewesen sein, dem schweizerischen Bankgeheimnis im In- und Ausland mit neuartigen, dem Zeitgeist angepassten moralischen Argumenten in der zunehmend verunsicherten Öffentlichkeit Auftrieb zu verleihen.

Die PR-Kampagne der Banken von 1966 und ihre Folgen

Die 1966 lancierte PR-Kampagne der Banken schlug in den USA sofort voll ein. Ironischerweise dürfte es Fehrenbach gewesen sein, der dort mit seinem Buch nicht nur unmittelbar den propagandistischen Feldzug der «Gnomen von Zürich» ausgelöst, sondern auch die Idee zur Lancierung der Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses geliefert hatte. Denn es war Fehrenbach, der als erster überhaupt in seinem wenige Wochen zuvor erschienenen Buch die These entwickelte: «Bank secrecy was codified because of Nazi pressures». Konkret verwies Fehrenbach auf den Fall des Gestapo-Agenten Georg Thomae, der im Januar 1934 von den Nazis den Spezialauftrag erhalten habe, in der Schweiz jüdische Vermögenswerte ausfindig zu machen; dabei habe er mit trickreichen Ränkespielen Anton Fabricius aus Hannover um sein bei der Bankgesellschaft angelegtes Geld gebracht. Drei der von Thomae enttarnten jüdischen Inhaber von Schweizer Bankkonten seien in der Folge von der Gestapo vor Gericht gebracht und umgehend exekutiert worden. «His action produced the Banking Code of 1934».⁴⁸

45 Bundesrat: Botschaft über die Genehmigung von sechs Übereinkommen des Europarates, 1.3.1966, BBl 1966 I 457–493/543, hier zum Europäischen Abkommen über Rechtshilfe in Strafsachen S. 473–487, zur Erklärung des Bundesrates betr. Bankgeheimnis S. 482, den Vorbehalt zu Art. 2, S. 497.

46 SBVg, Verwaltungsrat, 265. Sitzung, 14.12.1966, Protokoll, S. 27–29, SBVg-Archiv. Fehrenbach (wie Anm. 11) behauptet unrichtigerweise S. 180, die Schweiz habe zuvor mit Frankreich kein solches Abkommen vereinbart gehabt.

47 Amtliches Bulletin des Nationalrates (Amtl. Bull. NR), 1967, S. 136–149; zum «starken Widerstand» in den Räten vgl. auch Peter Böckli: Das französisch-schweizerische Doppelbesteuerungsabkommen vom 9. September 1966, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht 36, H. 6/7, 1968, S. 225–263, hier 225ff.

48 Fehrenbach (wie Anm. 11), S. 67–73, Zitate 77, 73.

Diese Behauptung ist freilich schlicht erfunden und falsch. Es finden sich in den einschlägigen Archiven keinerlei Hinweise, dass der Fall Thomae/Fabricius im Zusammenhang mit den Vorarbeiten zum Bankengesetz jemals von irgend jemandem erwähnt worden wäre. Zudem widerlegt bereits die Chronologie die Fehrenbach'sche Variante der Legende: Eine Strafnorm zum verschärften Schutz des Bankgeheimnisses taucht erstmals Ende Februar 1933 in den Entwürfen der Finanzverwaltung zu einem Bankengesetz auf, d.h. mehr als ein Jahr vor der behaupteten Agententätigkeit von Thomae.⁴⁹

Indem die Schweizer Banken ihrerseits wenige Wochen nach Fehrenbach auf die Legende vom Schutz der Juden und ihrer Vermögenswerte zurückgriffen, um das Motiv des 1934 verschärften Bankgeheimnisses zu erklären, gelang es ihnen, dieses in der amerikanischen und schweizerischen Öffentlichkeit während Jahrzehnten moralisch zu immunisieren: Es war von seiner Entstehungsgeschichte her kaum mehr anfechtbar. Noch in den 50er Jahren dürfte dieser Effekt aus verschiedenen Gründen so noch nicht erzielbar gewesen sein. Der Nazismus war damals noch keine öffentliche Metapher für das Böse, und erst seither hatten die Schweizer Banken Hand zur Regelung der nachrichtenlosen Guthaben von Nazi-Opfern und der Interhandellaffäre geboten.

Zudem konnten inzwischen erste Erfahrungen in der propagandistischen Nutzbarkeit anschaulicher Gegenbilder gesammelt werden. Als 1958 der Ständerat den Bericht des Basler Rechtsprofessors Carl Ludwig über die schweizerische Flüchtlingspolitik zwischen 1933 und 1945⁵⁰ diskutierte, präsentierte Justizminister Markus Feldmann angesichts des offensichtlichen moralischen Versagens der zuständigen Behörden plötzlich das leuchtende Vorbild von Carl Lutz, der 1944 in Budapest als Vizekonsul zahlreichen Juden das Leben gerettet hatte. Lutz, den die Behörden für seine Aktionen bisher immer scharf kritisiert, ja verfehmt hatten,⁵¹ geriet über Nacht zum Vorbild, das geeignet sei, «das masochistische Wühlen im eigenen Schuldgefühl», so Bundesrat Feldmann, zu beenden.⁵² 1961 konnte Lutz vor dem Hintergrund des Prozesses gegen Adolf Eichmann, der im Krieg die Deportation der ungarischen Juden in die Vernichtungslager organisiert hatte, sogar eine öffentliche Ehrung entgegennehmen.⁵³ Das strahlende Bild vom moralischen Held sollte helfen, den Gedanken an eigene Verstrickungen in die Shoah zu verdrängen.

Ähnliche Überlegungen dürften sich die PR-Strategen auf den Chefetagen der Schweizer Grossbanken gemacht haben, als sie 1966 in den USA ihre publizistische Offensive mit der Broschüre «The truth about Swiss banking secrecy» starteten. Der Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung vermerkte dazu, sie begegne der verbreiteten Kritik am Bankgeheimnis durch «die Plazierung aufklärender Artikel und Informationen über die Schweizer Banken und das oft falsch verstandene Bankgeheimnis in der Weltpresse oder in für das Ausland bestimmten schweizerischen Organen, Vorträgen und Pressekonferenzen

49 Dazu unten, S. 17ff., und Anm. 88.

50 Carl Ludwig: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart, Bern: EDMZ 1957 (Beilage zu BBl 1957 II Nr. 41, 10.10.1957).

51 So die Begründung des EFZD beim ablehnenden Entscheid für die von Lutz geforderte Abgeltung seiner in Budapest erlittenen Kriegsschäden, es könne das von Lutz «in spekulativer Absicht zusammengeraffte Gut» nicht entschädigt werden; eidg. Finanzverwaltung, Bericht, 26.7.1947; EFZD an EPD, 5.9.1947, BAR E 2001 (E) 1976/17 Bd 471 (B.51.353.Ho./Lutz).

52 Alexander Grossmann: Nur das Gewissen. Carl Lutz und seine Budapester Aktion, Geschichte und Porträt, Wald 1986, S. 7f.; Theo Tschuy: Carl Lutz und die Juden von Budapest, Zürich 1995, S. 386ff.

53 rz.: Die Rettung der 50'000 Juden in Budapest, in: Der Bund, 27.4.1961, BAR E 7110 1976/16 Bd 63 (Presseartikel).

durch Schweizer Bankiers an bedeutsamen ausländischen Plätzen und namentlich eine sorgfältige Dokumentation der ausländischen Wirtschaftsjournalisten».⁵⁴

Der Erfolg war in den für moralische Argumentationsweisen empfänglichen USA durchschlagend. So schwächte 1968 der damalige Präsident des Bankenausschusses im US-Kongress, Wright Patman, bei der Präsentation seines gegen das Schweizer Bankgeheimnis gerichteten Gesetzesentwurfs selbst sein eigenes Argument ab, indem er einleitend betonte: «Their current secrecy laws are a direct outgrowth of some horrible German Gestapo activities in that country shortly before the outbreak of World War II».⁵⁵ Dieses Argument war besonders wichtig, weil der schärfste Kritiker der Schweizer Banken in den Hearings vor dem US-Kongress der New Yorker Staatsanwalt Robert M. Morgenthau war, der Rücksicht auf seine jüdisch-demokratische Wählerschaft zu nehmen hatte. Hauptgegenstand der 1968 durchgeführten Hearings war neben Steuerflucht und *proxy fights* inzwischen auch das *White collar crime*, also das organisierte Verbrechen, das gemäss Morgenthau Hauptnutznießer des schweizerischen Bankgeheimnisses war.⁵⁶

Nicht nur in den USA, sondern auch in der Schweiz verding die Legende um den Ursprung des Bankgeheimnisses rasch. Transmissionsriemen war der Bundesrat, der 1970 in der Botschaft zur Revision des Bankengesetzes den berühmten Bankgeheimnis-Artikel 47 auf den Willen von 1934 zurückführte, «Bankmoral und Bankrecht» auf Ausländer auszudehnen und gegen «totalitäre Regime jener Zeit anzukämpfen, die ... die Hand auf das in unseren Banken deponierte Vermögen von aus politisch oder rassischen Gründen verfolgten Personen» legten.⁵⁷ Wie in den USA waren die schärfsten Kritiker des Bankgeheimnisses für derartige moralische Argumente besonders ansprechbar. So leitete Jean Ziegler, selber kreativer Mythenerfinder und Liebhaber einer manichäischen Weltsicht von gut und böse, in der nationalrätlichen Debatte seine Attacken auf das Bankgeheimnis mit den Worten ein: «Le secret bancaire, comme on le sait, a été institué en 1935 par la loi aujourd'hui en revision dans une situation historique qui justifiait une telle mesure: il s'agissait de protéger ces citoyens allemands, de religion israélite pour la plupart, contre les persécutions de la police d'Hitler. Cette mesure se justifiait à l'époque, ... mais la situation a changé.»⁵⁸ Ähnliche Aussagen zirkulierten acht Jahre später im Zusammenhang mit der Bankeninitiative, die Dritt-Welt-Kreise gemeinsam mit der SP Schweiz nach dem Chiasso-Skandal von 1977 lanciert hatten. Die Legende vom Schutz der jüdischen Vermögenswerte findet sich etwa im 1978 vom späteren SP-Nationalrat Rudolf H. Strahm verfassten «Bildungsdossier Banken» oder in zwei im Vorfeld der Abstimmung verfassten Büchern, die 1981 der religiös-sozialistische Willy Maurer in Basel und der Publizist Claude Torracinta in Lausanne publiziert hatten.⁵⁹

54 Schweizerische Bankiervereinigung: 56. Jahresbericht, 1967/68, Basel 1968, S. 101.

55 Zit. nach Nicholas Faith: *Safety in Numbers. The mysterious world of Swiss banking*, London: Hamish Hamilton 1982, S. 50.

56 SBVg, Verwaltungsrat, 273. Sitzung, 11.12.1968, Protokoll, S. 36, SBVg-Archiv. In der Schweiz versuchte Beat Kleiner: Das Bankgeheimnis in der Schusslinie, in: Beat Kleiner, Hauser Robert, Höhn Ernst: *Das schweizerische Bankgeheimnis*, Bern/Stuttgart: Haupt 1972 (*Bankwirtschaftliche Forschungen* 10), S. 11–23, Morgenthau unter Hinweis auf seine Wahlinteressen zu delegitimieren (S. 15).

57 Bundesrat: Botschaft über die Revision des Bankengesetzes, 13.5.1970, BBl 1970 I 1144–1188/1203, hier 1161.

58 Amtl. Bull. NR 1970, S. 750.

59 Rudolf H. Strahm: *Bildungsdossier Banken*, Bern 1978, S. 8f., 114; Willy Maurer: *Zum Streit um das Bankgeheimnis in der Schweiz*, Basel: Basileia 1981, S. 10f.; Claude Torracinta: *Les banques suisses en question*, Lausanne: Ed. de l'Aire 1981, S. 38.

Am blumigsten ausgeschmückt hat die Legende vom Schutz der Juden aber Jean-Marie Laya in seinem 1977 ebenfalls als Reaktion auf den Chiasso-Skandal erschienen Buch «L'argent secret et les banques suisses». Laya, zuerst Unternehmensberater und später Redaktor bei der Tribune de Genève, gab vor, die Informationen von einem kurz nachher verstorbenen Mitglied der Schweizerischen Bankiervereinigung erhalten zu haben, das 1934 bei der Verschärfung des Bankgeheimnisses noch persönlich dabei gewesen sei.⁶⁰ Laya schildert, wie im Mai 1933 ein Heinrich Meinhardt bei Basel mit zehn anderen deutschen Bankspionen über die Grenze gekommen sei, um in der Schweiz Bankdepots deutscher Juden zu suchen, unterstützt vom deutschen Konsulat in Zürich, der nationalsozialistischen «Ausland-Organisation» sowie der von der SS beherrschten «Volksdeutschen Mittelstelle». Parallel habe der Privatbankier und Präsident der Bankiervereinigung, Robert La Roche, feststellen müssen, wie deutsche Juden seit der Machtergreifung Hitlers praktisch aufgehört hätten, Gelder nach der Schweiz zu verschieben, und zusätzlich mysteriöse Anträge zur Repatriierung ihrer Gelder stellten. Die Bankiervereinigung habe deshalb die Mitgliedbanken angewiesen, Gelder von jüdischen Einlegern auf Nummernkonti anzulegen. Dies habe wenig genützt, weil die Inhaber immer häufiger in Begleitung von bisher unbekanntem Personen an den Schweizer Bankschaltern aufgetaucht seien, um ihre Konten überraschend aufzuheben. Die Bankiervereinigung habe deshalb nur noch in der massiven strafrechtlichen Verschärfung des Bankgeheimnisses eine Möglichkeit gesehen, die jüdischen Einleger vor den SS-Schergen zu schützen, welche die Devisenvergehen mit der Todesstrafe bedroht hätten.⁶¹

Für diese rührende Geschichte legte Laya freilich keinen einzigen schriftlichen Beleg vor. Dabei hatte bereits 1973 der belgische Jurist Richard Zondervan in seiner sorgfältig argumentierenden und breit dokumentierten Schrift die These aufgestellt, das schweizerische Bankgeheimnis sei von Legenden umrankt. Zondervan hatte indes keinen Zugang zu jenen Quellen, die eine hieb- und stichfeste Überprüfung erlaubt hätten.⁶² 1982 fielen auch dem britischen Finanzjournalisten Nicholas Faith verschiedene Ungereimtheiten auf: Nach all den Zeugnissen über den damaligen Antisemitismus in der Schweiz erschien es ihm unwahrscheinlich, dass ausgerechnet die Bankiers eine Ausnahme bildeten; die helvetische Diskussion um den strafrechtlichen Schutz des Bankgeheimnisses setzte nicht nach, sondern deutlich vor der Machtergreifung Hitlers ein; die SS und Gestapo waren vor dem Röhmputsch von 1934 eher mit ihrer eigenen machtpolitischen Konsolidierung als mit Auslandaktionen der genannten Art beschäftigt; das Reich führte die Todesstrafe für Devisenbegehren erst im Dezember 1936 ein usw. Gleichzeitig wunderte sich Faith über die fehlende Neugier der Schweizer Historiker und Historikerinnen, die diesen brisanten Fragen bisher aus dem Wege gegangen waren.⁶³ Tatsächlich dauerte es bis in die jüngste Zeit, als Sébastien Guex von der Universität Lausanne erste Elemente zur Entlarvung der Legende beisteuerte.⁶⁴

60 So Faith (wie Anm. 55), S. 51.

61 Jean-Marie Laya: *L'argent secret et les banques suisses*, Lausanne: Pierre M. Favre, Publi SA 1977 (Collection en question), S. 21–26 sowie S. 64, 67; in ihrer Blumigkeit nahezu ebenbürtig die Version der Legende von Edouard Chambost: *Die Bankgeheimnisse in den Ländern der Welt*, München, Zürich: Piper 1982 (Originalausgabe: *Guide mondiale des secrets bancaires*, Paris: Seuil 1980), S. 17f.

62 Richard Zondervan: *Le secret bancaire suisse et sa légende*, Bruxelles: Edition du Centre d'étude bancaires et financières 1973, S. 32f.

63 Faith (wie Anm. 55), S. 49–51.

64 Sébastien Guex: *Geldmacht schlägt Weltmacht. Die Geschichte des Schweizer Bankgeheimnisses*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 194-I, 22.8.1998; ders.: *La Suisse et le secret bancaire*, in: *Le messager suisse. La revue des communautés suisses de langue française*, Paris, Janvier 1996, S. 14–15, Février 1997, S. 14–15; ders.: *Secret bancaire et développement de la place financière suisse: Suisse secret*, in: *Page 2. Mensuel du différend*, Lausanne, No 11, 1997, S. 33–36. – Guex überschätzt die gesetzliche Absi-

Weder Zondervan noch Faith fanden in der Schweiz viel Beachtung. Dies war umso erstaunlicher, als die Publikation von Faith mitten in die Debatte um die von linker und entwicklungspolitischer Seite her lancierten Bankeninitiative fiel. Als diese zwei Jahre später in der Volksabstimmung im Verhältnis 3:1 fulminant durchfiel, war das Thema Bankgeheimnis in der schweizerischen Innenpolitik derart erledigt, dass sich während längerer Zeit sowieso niemand mehr damit kritisch auseinandersetzte. Erstaunlich zweideutig äusserte sich auch Hugo Bänziger, der zwischen 1982 und 1984 als Mitarbeiter der Eidg. Bankenkommision als erster Fachhistoriker überhaupt die Vorakten dieser 1934 aufgrund des neuen Bankengesetzes eingerichteten Aufsichtsbehörde, wichtige Bestände der Nationalbank und weitere grundlegende Akten einsehen konnte. Bänziger widmete der Frage ein ganzes Kapitel, wie es zum strafrechtlichen Schutz des Bankgeheimnisses kam und untersuchte in einem eigenen Abschnitt das Problem der Bankspionage im Gefolge der deutschen Devisenschutzgesetzgebung von 1931. Auch ihm fiel auf, dass dazu im Parlament 1934 niemand das Wort ergriffen hatte, in den vorberatenden Kommissionen zum Bankgeheimnis nicht die geringste Diskussion stattgefunden hatte und sich allein in der ständerätlichen Kommission dazu überhaupt jemand äusserte, nämlich der Vertreter der Justizabteilung, Emil Alexander, der darauf hinwies, der betreffende Straftatbestand sei «namentlich zum Schutz gegen ausländische Bankspionage aufgenommen worden.»⁶⁵ Die Stummheit des Parlaments in Bezug zum berühmten Artikel 47 Bankengesetz fiel später auch den Juristen auf, die vergeblich versucht hatten, hier Interpretationshilfen für den nur schwammig umschriebenen Tatbestand zu finden.⁶⁶

Auch in allen übrigen Vorakten fand Bänziger weit und breit keinen einzigen Beleg dafür, dass der Schutz der Juden und ihrer Vermögenswerte irgendwann von irgend jemandem irgendwie erwähnt worden sei. Dennoch kam er am Ende zum erstaunlichen Fazit, «der Schutz jüdischer Flüchtlingsvermögen» sei zwar nicht zentral gewesen, habe aber dennoch «bei der Verankerung des Bankgeheimnisses im Bankengesetz eine untergeordnete Rolle» gespielt und «die jüdischen Flüchtlinge» seien «die ersten Nutzniesser der neuen Strafnorm zum Schutz des Bankgeheimnisses» gewesen.⁶⁷ Auch für diese Behauptung bringt Bänziger, der heute Direktor der Deutschen Bank in London ist, in seiner Dissertation keinen Beleg. Wie wir dank den Recherchen von Beat Balzli inzwischen wissen, war das Gegenteil der Fall: Ob Diplomaten oder Nationalbankiers, Vermögensinteressen verfolgter Juden mochte in der Schweiz kaum jemand unterstützen. Statt dessen wurde trotz Bankgeheimnis eifrig sabotiert und denunziert. Die Nazis holten sich viele Vermögen ihrer Opfer zurück, was ausgefeilte Methoden und willige Bankiers möglich machten, und die Raubgutkammer des Bundesgerichtes nach dem Krieg mit der Mär vom guten Glauben weitgehend sanktionierte.⁶⁸

Dass der Bundesrat 1934 dem Schutz der Vermögenswerte von jüdischen und anderen Verfolgten keine politische Bedeutung zumass, mag zudem folgende Episode illustrieren.

cherung des Bankgeheimnisses vor 1934. Er ging auf die Frage nicht ein, wann und weshalb die Ursprungslegende entstand.

65 Protokoll der vorberatenden Ständeratskommission vom 13.–16.2.1934, S. 88, Archiv der Eidg. Bankenkommision 411.11, Bd III, zitiert in: Hugo Bänziger: Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert, Bern, Stuttgart: Haupt 1986 (Diss. phil. I), S. 246, Fussnote 428.

66 Alfred Schaefer: Bankgeheimnis, in: Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz, Thun 1964, S. 94–98, hier 95, 2. Spalte.

67 Bänziger (wie Anm. 65), S. 118 (ohne Beleg). Bänziger durchforstete dazu vorab das SNB-Archiv, Altes GS-Ar. 6442 «Bankspionage». Er schloss sein Manuskript im Dezember 1984 ab; das 1982 erschienene Werk von Faith (wie Anm. 55) scheint ihm nicht bekannt gewesen zu sein.

68 Beat Balzli: Treuhänder des Reichs. Die Schweiz und die verschwundenen Vermögen der Nazi-Opfer: Eine Spurensuche, Zürich: Werd 1997, S. 65ff.

Der Bundesrat unterzeichnete am 9. Januar 1934, d. h. drei Wochen, bevor er die Botschaft für das Bankengesetz veröffentlichte, ein Zusatzprotokoll zu einem bereits am 15. Juli 1931 paraphierten Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, in dem er Hitler-Deutschland in Bezug auf die sogenannte «Reichsfluchtsteuer» wesentlich entgegenkam.⁶⁹ Die neue Regierung hatte im Oktober 1933 eine Zusatzvereinbarung, welche die «weitgehende Anwendbarkeit der deutschen Vorschriften über die Kapital- und Steuerflucht, insbesondere über die Reichsfluchtsteuer» sicherstellte, zur Bedingung gemacht, um das Abkommen endlich in Kraft zu setzen.⁷⁰ Mit der Reichsfluchtsteuer nahm das Reich Ausgewanderten auch dann noch einen Viertel ihres Vermögens weg, wenn sie Deutschland schon vor der Macht ergreifung von Hitler, d.h. seit 1931 verlassen hatten. Wie diskriminierend diese Bestimmung war, zeigte sich daran, dass es die Erleichterungen des Doppelbesteuerungsabkommens nicht nur in Bezug auf die Reichsfluchtsteuer, sondern in jeder Beziehung aufhob. Der Bundesrat war sich dieser Ungerechtigkeit gegenüber den deutschen Auswanderern und Flüchtlingen bewusst, meinte jedoch lakonisch: «Ein weiteres Entgegenkommen war aber mit Rücksicht auf andere, für die Schweiz wichtigere Zugeständnisse von Deutschland nicht zu erreichen.» Diese Zugeständnisse bestanden vorab darin, dass die Reichsregierung die ursprüngliche Forderung fallen liess, die Steuerflucht nach der Schweiz wirksam zu bekämpfen. Der Verzicht auf Amtshilfe in Steuersachen hatte für den Bundesrat Priorität. Für ihn war entscheidend, dass mit dem vorliegenden Abkommen «eine Beunruhigung fremder Geldinleger in der Schweiz nicht zu befürchten» war.⁷¹

Als erstes Fazit lässt sich festhalten, dass die schrittweise Konstruktion der Legende um den Ursprung des Bankgeheimnisses für Grundlegendes steht. Die Bankenvertreter intervenierten mit ihrer schönen Geschichte in eine Situation, in der sie sich vor einem breiten Publikum für das Festhalten am Bankgeheimnis rechtfertigen zu müssen glaubten. Sie taten dies nicht, indem sie auf die wirtschaftlichen Interessen hinwiesen, die auf dem Spiele standen, sondern durch eine moralische Selbstüberhöhung. Indem sich die Bankenvertreter in die humanitäre Tradition der Schweiz einreihen, machten sie sich jedoch auf diesem Terrain, das üblicherweise nicht zum Kerngeschäft einer Bank gehört, verletzbar, und trugen umgekehrt in der Öffentlichkeit zum erstaunlichen Phänomen bei, dass bis heute viele Menschen in der Schweiz die – berechnete oder unberechnete – Kritik an den Schweizer Banken sofort als Angriff auf die Nation als solche und ihre moralischen Grundwerte empfinden. Dass die moralische Überhöhung des Bankgeheimnisses nicht ohne Risiko ist, betonte bereits 1972 der damalige Rechtskonsulent der Bankgesellschaft, Beat Kleiner, indem er davor warnte, das «Bankgeheimnis als Heiligtum» darzustellen.⁷² Sein Plädoyer für einen nüchternen und pragmatischen Zugang zum Problem dürfte jedoch deshalb nicht beachtet worden sein, weil der besagten Legende tatsächlich in der Beeinflussung der gegenüber dem Bankgeheimnis zunehmend skeptisch eingestellten Öffentlichkeit eine wichtige Funktion zukam.

69 Amtliche Sammlung der eidg. Gesetze (AS) 50 105; zur Reichsfluchtsteuer vgl. Josef u. Emma Henggeler: Das Internationale Steuerrecht der Schweiz nebst sämtlichen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, Basel: Verl. für Recht und Gesellschaft 1939, Ziff. De 305 und De 350 a (11); zu den während des Kriegs vereinbarten Zusatzprotokollen vgl. Theodor Schmidlin: Die Entwicklung des schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsabkommens seit seinem Inkrafttreten, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht 12, H. 10, 1944, 369–376.

70 Deutsches Reich, Auswärtiges Amt, Verbalnote an die Schweizerische Gesandtschaft, Berlin, 5.10.1933, BAR E 2001 (D) 1 Bd 138 (B.72.11.Ro).

71 Bundesrat, Protokoll der Sitzung vom 9.1.1934, Nr. 45, BAR E 1004.1 Bd 344 (Jan.–Febr. 1934).

72 Kleiner (wie Anm. 56), S. 11–23, hier 13.

Fünffacher Anlass zur strafrechtlichen Absicherung des Bankgeheimnisses

Erst in jüngster Zeit trat eine gewisse Entkrampfung ein. Hervorzuheben ist die erfreuliche Tatsache, dass die Schweizerische Bankiervereinigung inzwischen ihr Archiv grosszügig öffnete und damit erstmals systematische Abklärungen ermöglichte.⁷³ Die in den Archiven überlieferten Dokumente verweisen auf handfeste Motive, die zur strafrechtlichen Absicherung des Bankgeheimnisses führten.⁷⁴ Zwar gehörte die allergrösste Diskretion als eine der am besten kultivierten Sozialnormen eines Bankiers spätestens seit dem Ersten Weltkrieg zu den Standortvorteilen des Finanzplatzes Schweiz. In rechtlicher Hinsicht war hierzulande das Bankgeheimnis vor 1934 jedoch bloss zivilrechtlich geschützt. Zum einen war die Pflicht zur Verschwiegenheit des Bankiers Teil des zwischen ihm und dem Bankkunden bestehenden Vertragsverhältnisses.⁷⁵ Zum andern hatte der Kunde auch als Ausfluss des Persönlichkeitsrechts Anspruch auf Wahrung des Bankgeheimnisses.⁷⁶ Träger des Rechts auf Geheimniswahrung war indes allein der Bankkunde. An ihm lag es, seinen Willen und Wunsch gegebenenfalls gerichtlich durchzusetzen. Klagte er auf Vertragsverletzung, hatte er den Nachweis eines Schadens zu erbringen. Ziel der Klageführung war somit Schadenersatz und allenfalls Genugtuung.⁷⁷

Insbesondere gegenüber dem Fiskus bot das bestehende Recht kaum Schutz. Damit trug die rechtliche Situation in der Zwischenkriegszeit immer weniger dem wachsenden Interesse der Banken selbst an der Wahrung des Bankgeheimnisses Rechnung. Sie wachten in der Schweiz mit Erfolg darüber, dass sie praktisch nur im Rahmen des Konkursrechts einer Offenbarungspflicht unterstanden. Andere Staaten führten demgegenüber während und nach dem Ersten Weltkrieg auch in ihren Steuergesetzen Offenbarungspflichten ein, da Krieg, Sozialreform und Klassenkampf zu einer sprunghaften Ausweitung der Fiskalität geführt hatten, und blickten zur Bekämpfung der Kapitalflucht und zum Schutze ihrer Währungen hinter die dicken Bankmauern. Anfang der 30er Jahre fanden sich u. a. in den deutschen und österreichischen Devisenschutzbestimmungen und der tschechoslowakischen Steuergesetzgebung einschneidende Offenbarungspflichten. Auch Frankreich kannte eine Anmeldepflicht der Banken bei der Veranlagung der Erbschaftssteuern, bei Vermietung von Schliessfächern, Kapitalausfuhrbeschränkungen und Offenbarungspflichten im Devisenhandel.⁷⁸

Anfang der 20er Jahre kam es vorerst zu vereinzelt und Anfang der 30er Jahre im Zuge der Verschuldungskrise und Bankzusammenbrüche zu immer häufigeren Übergriffen französischer und deutscher Steuer- und Devisenfahnder auf schweizerischem Territorium. Diese bildeten im Verbund mit innenpolitischen Entwicklungen und spektakulären Gerichtsurteilen das Hauptmotiv für die Forderung, das Bankgeheimnis zu verschärfen und strafrecht-

73 Der Autor dieses Aufsatzes dankt an dieser Stelle der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Vereinigung Schweizerischer Industrie-Holdinggesellschaften für den grosszügigen Archivzugang, seinem Mitarbeiter Martin Kloter für die Recherchen und dem Nationalen Forschungsprogramm NFP 42 für die gewährte Unterstützung.

74 Für die Geschichten von Alfred Schaefer, Theodore Fehrenbach, der SKA und Jean-Marie Laya fanden sich keinerlei dokumentarische Beweise, weder bei der Schweizerischen Bankiervereinigung in Basel noch im Schweizerischen Bundesarchiv in Bern oder dem Archiv der Schweizerischen Nationalbank in Zürich. Die Behauptung, die Verschärfung des Bankgeheimnisses von 1934 habe etwas mit dem Schutz von Vermögenswerten verfolgter Juden zu tun gehabt, wird bisher durch keinen schriftlichen Beleg gestützt.

75 Die vertragliche Geheimhaltungspflicht der Bank regelt Artikel 97ff. des Obligationenrechts (OR).

76 Artikel 41 und 49 OR in Verbindung mit Artikel 28 des Zivilgesetzbuchs.

77 Adolf Jann: Bankgeheimnis, in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd I, Bern 1939, S. 173/ Bd I, Bern 1955, S. 179f.

78 F. Hz.: Das Bankgeheimnis, in: NZZ, Nr. 2419, 21.12.1932, und Nr. 52, 10.1.1933.

lich abzusichern. In den konsultierten Quellen fanden sich fünf Anlässe, in Artikel 47 lit. b des am 1. März 1935 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen die Verletzung des Bankgeheimnisses zum Offizialdelikt zu erklären, das von Amtes wegen zu verfolgen ist.⁷⁹

Wichtigster Anlass zur Einführung dieser Strafnorm war ohne Zweifel ein Skandal, der am 26. Oktober 1932 um 16.10 Uhr in einem eleganten Pariser fünf-Zimmer-Appartement in der Nähe der Champs Elysées seinen Anfang nahm. Die französische Polizei ertappte aufgrund eines heissen Tips in flagranti den Direktor der Basler Handelsbank Berthoud, Vizedirektor Renaud und den Leiter von deren Pariser Niederlassung, Joly, als sie eben im Begriffe waren, betuchten Mitgliedern der französischen Haute-Société beim Hinterziehen von Steuern behilflich zu sein und Aufträge zur Einkassierung von Coupons unter Umgehung der 20-prozentigen französischen Couponssteuer entgegenzunehmen. Der Polizei fiel das Verzeichnis von 2000 französischen Kunden in die Hände, die zusammen ein Vermögen von 2 Mrd. französischen Francs (rund 400 Mio. sFr.) am Fiskus vorbei der Basler Handelsbank anvertraut hatten. Die beiden Schweizer Bankiers und ihr Kompagnon landeten hinter Schloss und Riegel, Gerichte verfügten die Beschlagnahmung der Guthaben und Titeldepots der Basler Handelsbank, und die Pariser Presse überschlug sich fast in ihren Attacken gegen die Schweizer Banken. Am 10. November 1932 gab der sozialistische Abgeordnete Fabien Albertin im französischen Parlament anlässlich einer stürmischen Debatte die Namen prominenter Steuerhinterzieher bekannt: Zwei Bischöfe, mehrere Generäle, der Grossindustrielle Peugeot, die Ehegattin eines berühmten Parfum-Industriellen, der Inhaber der führenden Tageszeitung «Le Figaro», der Manager des weit rechts stehenden Konkurrenzblattes «Le Matin», zwölf Senatoren, ein ehemaliger Innenminister usw. Albertin schätzte die jährlichen Steuerausfälle Frankreichs, die direkt auf das unlautere Geschäftsgebaren der Schweizer Banken zurückging, auf 4 Mrd. fFr. bzw. 800 Mio. sFr.,⁸⁰ d. h. etwa das Doppelte des Betrags, den die schweizerische Eidgenossenschaft damals insgesamt an Jahreseinnahmen verbuchte.

Kein anderer Bankskandal hat vor dem Chiasso-Debakel der SKA von 1977 auch den schweizerischen Bundesrat so häufig und so nachdrücklich beschäftigt wie dieser. Schon wenige Tage nach dem sensationellen Coup beschlagnahmte die französische Polizei bei zwei Genfer Banken, der Privatbank Lombard, Odier & Cie und der bereits höchst angeschlagenen Diskontbank weitere Steuerhinterziehungsgelder. Der Bundesrat ermächtigte umgehend den damaligen Vorsteher des Finanzdepartements, Jean-Marie Musy, den Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank, Gottlieb Bachmann, und den Direktor der Kreditanstalt, Rudolf G. Bindschedler, nach Paris zu schicken, um dort beim Notenbankgouver-

79 Im Wortlaut: «Wer vorsätzlich als Organ, Beamter, Angestellter einer Bank, als Revisor oder Revisionsgehilfe, als Mitglied der Bankenkommission, Beamter oder Angestellter ihres Sekretariats, die Schweigepflicht oder das Berufsgeheimnis verletzt, wer hierzu verleitet oder zu verleiten sucht, wird mit Busse bis zu 20'000 Franken oder mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu zehntausend Franken.» (Seit 1971: maximal 50'000 Franken Busse).

80 Journal Officiel de la République Française, Débats parlementaire, Chambre des Députés, Séance du 10.11.1932, S. 2996–3006; «Les Fraudes fiscales. La Chambre, séance du 10 novembre 1934», in: Le Temps, 12.11.1932; «Zur Pariser Sensations-Affäre», in: Finanz-Revue, 16.11.1932; als erster beschrieb Faith (wie Anm. 55), S. 64–80, die Bedeutung dieses Skandals für die Verschärfung des Bankgeheimnisses in der Schweiz, was die Schweizer Historiografie bisher nie zur Kenntnis nahm. Zur Bedeutung des Skandals von 1932 für die französische Steuer- und Kapitalflucht und das schweizerische Depotgeschäft vgl. auch Eduard Kellenberger: Kapitalexport und Zahlungsbilanz. Bd 2: Im Konjunkturzyklus der dreissiger Jahre, Bern: Francke 1942, S. 80–82, und Tagwacht, 14.12.1932.

neur und weiteren einflussreichen Persönlichkeiten Gegensteuer zu geben.⁸¹ Das Begehren Frankreichs, die Nachforschungen zu unterstützen, wies der Bundesrat auf Antrag des Justiz- und Polizeidepartements sowie des Politischen Departements fünf Tage später vollumfänglich zurück.⁸² Die Basler Handelsbank bot eine Kautions von 20 Mio. sFr., damit die Bankiers aus der Haft entlassen und der Sequester aufgehoben wurde. Auf dem Spiel stand der vollständig angehaltene Geschäftsgang mit den französischen Korrespondenten und Klienten und die Verfügung über die beschlagnahmten Titel, deren überwiegender Teil Eigentum der französischen Klienten war. Der Gerichtshof des Departements Seine lehnte dieses Begehren indes am 13. Dezember ab. Die zunehmend verzweifelnde Bank wandte sich an Musy.⁸³ Dieser wollte in Frankreich sofort offiziell zugunsten der immer noch eingekerkerten Schweizer Bankiers intervenieren. Der Bundesrat entschied sich indes am 6. Januar 1933 für ein diskretes Vorgehen und gab EPD-Vorsteher Giuseppe Motta recht, der den Schweizer Gesandten in Paris, Alphonse Dunant, mit diplomatischen Interventionen beauftragt hatte.⁸⁴

Wenig später kamen die Basler Bankiers gegen eine Kautions von 3,5 Mio. sFr. frei. Die Anklage blieb aber aufrecht, ebenso die Beschlagnahmungen. Zudem veranlassten die heftigen öffentlichen Diskussionen, dass immer mehr Bankeinleger ihre Gelder aus der Schweiz abzogen. Nach Schätzungen der Nationalbank hatte allein die Basler Handelsbank als Folge des Skandals mehrere Hundert Millionen sFr. («quelques centaines de millions») an verunsicherte Kunden zurückzubezahlen.⁸⁵ Die Diskontbank in Genf überlebte diesen Aderlass nicht und musste 1934 ihre Schalter definitiv schliessen. Auch die Aktionäre der Basler Handelsbank hatten im Dezember 1933 einer Kapitalherabsetzung um einen Viertel zuzustimmen. In der Folge konnte sie nur aufgrund einer Sonderbewilligung des Bundesrats weitermachen.⁸⁶

Für alle Beteiligten war klar, dass weitere solche Skandale den von den Steuerfluchtgeldern abhängigen Finanzplatz Schweiz in den Abgrund reissen würden. Dies machte nicht zuletzt die Neue Zürcher Zeitung in zwei Artikeln vom 21. Dezember 1932 und 10. Januar 1933 deutlich, die zum Schutz der Steuerflüchtlinge eine Verschärfung des Bankgeheimnisses forderte.⁸⁷ Nachdem in der Verwaltung bereits Fassungen für ein Bankaufsichtsgesetz ohne Bestimmungen zum Bankgeheimnis zirkuliert waren, nahm Eduard Kellenberger in seinen Entwurf vom 24. Februar 1933, d. h. wenige Wochen nach dem Berthoud-Skandal, erstmals eine entsprechende Norm auf.⁸⁸ Auch der Bundesrat war weiterhin bereit, alle Hebel in Bewegung zu setzen, um das Geschäft der Banken mit den französischen Steuerhinterziehern

81 Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 25.11.1932, Séquestre des avoirs, Nr. 1901, BAR E 1004.1 Bd 337 (Nov.–Dez. 1932). Rudolf G. Bindschedler war bis 1919 Direktor der Bank Leu & Co. in Zürich, 1919–1936 Mitglied der Generaldirektion der Schweizerischen Kreditanstalt und 1928–1944 Mitglied ihres Verwaltungsrates.

82 Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 30.11.1932, Banque commerciale de Bâle, Fraudes fiscales en France, BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.).

83 Sr/AK an den Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes (Jean-Marie Musy), ohne Datum (ca. 13.12.1932), BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.).

84 Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 6.1.1933, Nr. 10, Détention de M. Berthoud, BAR E 1004.1 Bd 338 (Jan.–Feb. 1933).

85 Schweizerische Nationalbank, der Vizepräsident der Generaldirektion Paul Rossy: Notes sur les négociations à Paris au sujet des affaires fiscales des banques suisses avec l'Administration française, 15.3.1939, BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.).

86 Hans Bauer: Schweizerischer Bankverein 1872–1972, Basel: Schweizerischer Bankverein 1972, S. 321.

87 NZZ 21.12.1932 und 10.1.1933 (wie Anm. 78).

88 Bänziger (wie Anm. 65), S. 116.

in Gang zu halten, da er sich dessen Bedeutung bewusst war: «Die Schweiz war schon lange vor dem Kriege die bevorzugte Zufluchtstätte der französischen Fluchtkapitalien. Sie ist es seit dem Kriege in noch weit grösserem Masse geworden. Die aussen- und innenpolitisch ausgeglichene Haltung der Schweiz, ihre Währungspolitik und Steuergesetzgebung waren Vorzüge, die unzählige französische Kapitalisten veranlassten, ihre Gelder in der Schweiz in Sicherheit zu bringen. Die Anlagen dürften zur Hauptsache in Depots in- und ausländischer Werttitel, aber auch in Liegenschaften und Beteiligungen in anderer als Wertpapierform bestehen. Die Werttiteldepots werden allein auf eine sehr hohe, in die Hunderte von Millionen Schweizerfranken gehende Summe geschätzt.»⁸⁹

Es war vorab das «compte-joint» bzw. «compte-conjoint», ein gemeinschaftliches Bankkonto, über das mehrere Klienten verfügungsberechtigt waren,⁹⁰ das den Steuer- und Kapitalflüchtlingen erlaubte, über Strohleute Geld nach der Schweiz zu schaffen, ohne die wahre Herkunft offenzulegen. Das compte-joint führte in Frankreich schon früh zu Polemiken, da es die Hinterziehung der wichtigen Erbschaftssteuer ermöglichte.⁹¹ Auch in der parlamentarischen Debatte über den Skandal der Basler Handelsbank von 1932 zitierte Albertin ausführlich ein Zirkular des Schweizerischen Bankvereins, der im einzelnen darlegte, wie französische Bankkunden das compte-joint nutzen konnten, um den französischen Fiskus hinters Licht zu führen.⁹² Wie auch die vom Bundesrat unterstützte Studie von Eduard Kellenberger von 1942 bestätigte, war selbst den Schweizer Banken in vielen Fällen die wahre Identität der französischen Eigentümer, die bei ihnen offene Wertschriftendepots unterhielten, nicht bekannt. Ohne jeden schriftlichen Verkehr pflegten die Eigner ihre aufgelaufenen Zinsen etwa anlässlich einer Ferienreise persönlich in Empfang zu nehmen. Da die Gelder vorab im Ausland, meist gar in ihrem Herkunftsland, angelegt waren, war dieses Geschäft nicht nur in Bezug auf die Bankbilanz, sondern auch auf die Zahlungsbilanz neutral.⁹³ Die geringste Publizität um diese Gelder war indes geeignet, das Kartenhaus zusammenstürzen zu lassen.

Der Skandal um die Basler Handelsbank platzte, und dies war der zweite Anlass zur Verschärfung des Bankgeheimnisses, in eine Situation, als die französischen und anderen Steuerflüchtlinge bereits stark verunsichert waren und in grossem Stil begonnen hatten, ihre Gelder von Schweizer Bankdepots abzuziehen. Die Kommissionserträge der Banken und damit die von ihnen ausser Bilanz verwalteten Vermögen bildeten sich von 1930 bis 1934 um 42 Prozent zurück (vgl. Anhang, Tab. 1). Es gab einen engen Zusammenhang zwischen dem Geschäft der Privat- und Grossbanken mit Steuerfluchtgeldern, dem erwähnten Skandal und dem drohenden oder bereits erfolgten Zusammenbruch dieser Banken. Nachdem trotz Kapitalzusagen des Kantons Genf und des Bundesrats die Banque de Genève im Juli 1931 zusammengebrochen war, kam es unter ausländischen Einlegern zu erheblicher Unruhe. Der Diplomat Pierre Bonna, der aus einer bekannten Genfer Privatbankier-Familie stammte, unterbrach 1931–1933 seine Karriere in Bern und kümmerte sich um die Union Financière, die im September 1931 mit dem Comptoir d'Escompte de Genève zur Schweizer

89 Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 14.2.1936, Nr. 220, Verhandlungen mit Frankreich zur Beseitigung der Doppelbesteuerung, S. 12, BAR E 1004.1 Bd 356 (Jan.–Feb. 1936).

90 Vgl. Compte-conjoint, in: Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz, Thun 1964, S. 177f.

91 René Depuichault: La fraude successorale par le procédé du compte-joint, Paris 1911, S. 8ff., 104ff.

92 Journal Officiel, 10.11.1932 (wie Anm. 80), S. 3001; der Bundesrat erhielt vom Zirkular des Bankvereins im vollen Wortlaut Kenntnis, erachtete indes den Schutz der Steuerhinterzieher und ihrer Helfershelfer als vorrangig; vgl. Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 14.2.1936 (wie Anm. 89), S. 7f. (mit Ungenauigkeiten: Die Debatte fand am 10.11., nicht am 11.11. statt; der Steuersatz betrug 20%, nicht 18%).

93 Kellenberger (wie Anm. 80), S. 82; vgl. auch Bd 1: Geschichte des Kapitalexports und der Zahlungsbilanz der Schweiz von 1914 bis 1939, Bern: Francke 1939, S. 71, 75, 77.

Diskontbank fusionierte.⁹⁴ Sie geriet indes wie erwähnt im Dezember 1932 ebenfalls in den Strudel des Berthoud-Skandals, und die französischen Behörden beschlagnahmten all ihre Guthaben und Depots in Frankreich wegen dringenden Verdachts auf Beihilfe zu Steuerhinterziehung und -betrug.⁹⁵ Am 30. Dezember 1932 leiteten Vertreter der Nationalbank, der Grossbanken, weiterer Darlehenskassen und Kantonalbanken sowie der Genfer Regierung mit den Bundesräten Musy und Meyer anlässlich einer Krisenkonferenz die zweite Sanierungsaktion zugunsten der Diskontbank ein, die unter dem beschleunigten Abzug französischer Steuerfluchtgeldern litt. Die Bilanzsumme war um weitere 70 Mio. sFr. zurückgegangen; hinzu kam der Rückgang der ausserhalb der Bilanz verwalteten Vermögenswerte.⁹⁶

Am 13. Januar 1933 hiess der Bundesrat zur Rettung der Diskontbank 20 Mio. Franken gut; diese im April 1933 definitiv bewilligten Bundesmittel entsprachen in ihrer Höhe immerhin dem damals als äusserst drückend empfundenen Bundesdefizit. Dennoch schloss die Diskontbank am 29. April 1934 ihre Schalter.⁹⁷ Bonna kehrte in den diplomatischen Dienst zurück, und der Bundesrat ernannte ihn 1935 zum Chef der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten und damit zum höchsten Diplomaten im EPD. Er setzte sich in der Folge nun aus dieser Position für die Interessen der französischen Steuerhinterzieher und ihrer Schweizer Komplizen ein.⁹⁸

Am 19. November 1933, d.h. zwei Monate vor der Veröffentlichung des Entwurfes zum Bankengesetz, hatte der Bundesrat weitere 100 Millionen Franken zur Stützung der Volksbank beantragt; dieser später ebenfalls bewilligte Betrag entsprach nahezu einem Viertel der gesamten Bundeseinnahmen in diesem Jahr. Der Bundesrat manövrierte mit diesen Schritten den Bund in eine Situation, dass dieser in hohem Mass selbst unmittelbar daran interessiert war, Kapital- und Steuerflüchtlinge so rasch als möglich zu beruhigen. Es galt zu verhindern, dass die von den Schweizer Banken verwalteten oder bei ihnen angelegten ausländischen Fluchtgelder ebenso rasch wieder verschwanden, wie sie zugeflossen waren.

Ein dritter Anlass für die Verschärfung des Bankgeheimnisses bildeten drohende Versuch des Gesetzgebers in Frankreich, der Steuerflucht mit neuen Massnahmen den Riegel zu schieben. Hintergrund bildete die anhaltend dramatische Finanzkrise des französischen Staates und die fehlende parlamentarische Mehrheit für ausreichende Sparmassnahmen. So zeigte sich die NZZ im November 1932 durch den Budgetentwurf der neuen Linksregierung alarmiert, der Bestimmungen enthielt, «die auf eine Erschwerung der Steuerhinterziehung abzielen und denen die französischen Finanzkreise besondere Aufmerksamkeit widmen». Demnach suchte die Regierung die Erträge der Couponsteuer zu steigern, indem sie die Banken verpflichtete, bei der Couponeinlösung die Identität des Einlösers festzustellen und dem Finanzamt monatlich genaue Verzeichnisse der ausgezahlten Couponbeträge sowie eine Liste der Couponinhaber einzureichen. Zudem hatten die Banken dem Finanzamt Auskünfte über die Depositeneinlagen, Kontokorrentrechnungen und Effektddepots ihrer Kun-

94 Marc Perrenoud: Pierre Bonna, in: Historisches Lexikon der Schweiz.

95 Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 25.11.1932 (wie Anm. 81).

96 Bänziger (wie Anm. 65), S. 102f. Der Zusammenhang zum Berthoud-Skandal war Bänziger entgangen.

97 Werner Scheuss: Der Zusammenbruch und die Liquidation der Schweizerischen Diskontbank. Ein Kapitel Bankpolitik aus der Zwischenkriegszeit, Winterthur 1960, Diss. oec. publ. St. Gallen, S. 21ff., S. 56ff. Auch Scheuss führte S. 24 und 69 die Probleme der Diskontbank auf die übermässige Annahme von «heissem Geld» zurück, das allzu leicht den politischen und wirtschaftlichen Schwankungen der Zeit folgte.

98 Dass bei Bonna ein Interessenkonflikt vorliegen könnte, schien zeitgenössisch nur dem aus Chaux-de-Fonds stammenden Kommunisten Bähler aufzufallen, der unter verschiedenen Pseudonymen schrieb; vgl. Pollux: Trusts in der Schweiz? Die schweizerische Politik im Schlepptau der Hochfinanz, Zürich: Verein für wirtschaftliche Studien 1944, S. 23.

den zu erteilen sowie eine Statistik über die Safes-Öffnungen zu übermitteln. Die Verwaltung der direkten Steuern erhielt gar das Recht, jederzeit die Bankbücher einzusehen. Die NZZ ulkte, diese Massnahmen seien bestenfalls geeignet, die Hortung und die Steuer- und Kapitalflucht ins Ausland zu intensivieren, nicht aber die leeren Staatskassen zu füllen.⁹⁹ Diese Selbstsicherheit war jedoch nur solange gerechtfertigt, als das Schweizer Bankgeheimnis den Steuerhinterziehern und Kapitalflüchtigen tatsächlich absoluten Schutz garantieren konnte. Genau dies stand mit dem Platzen des Skandals rings um die Basler Handelsbank auf dem Spiel.

Ein vierter wichtiger Anlass bestand in spektakulären Gerichtsurteilen in der Schweiz selbst, die den Banken und ihren öffentlichkeitsscheuen Kunden drastisch vor Augen führten, dass der bisherige zivil- und gewohnheitsrechtliche Schutz des Bankengeheimnisses angesichts der neuen Herausforderungen vor dem Richter nicht Bestand hatte. Die 1933 erschienene juristische Dissertation von Georges Capitaine bezeichnete vor diesem Hintergrund den Begriff «Bankgeheimnis» als «Illusion»: «Au point de vue légal, il n'y a donc pas de 'secret des banques', ce dernier n'étant ni expressément prévu, ni consacré dans aucune loi».¹⁰⁰ Dies war auch der zentrale Punkt, auf den die NZZ in den erwähnten Artikeln zur Jahreswende 1932/33 hinwies. Sie beklagte darin unter dem Titel «Das Bankgeheimnis», «ungewöhnliche Vorkommnisse der letzten Zeit» hätten aufgezeigt, dass die wenig präzisen zivilrechtlichen Grundlagen und die «einseitig auf den Erfahrungen der Praxis beruhende Behandlung» des Bankgeheimnisses nicht mehr genügten. Dabei erklärte die NZZ «die Steuergesetzgebung» zum «Prüfstein des Verhältnisses des Staates zum Bankgeheimnis», da in der Nachkriegszeit der Steuerfiskus in einer Reihe europäischer Staaten das Bankgeheimnis durchbrochen und den Banken eine weitgehende Offenbarungspflicht auferlegt hatte.¹⁰¹ Besonders beunruhigte die NZZ den Entscheid des Bundesgerichtes von 1931, das die ungewöhnliche Vorschrift im Steuerrecht des Kantons Freiburg schützte, die Banken und Sparkassen müssten jährlich der kantonalen Finanzdirektion ein Verzeichnis der auf den Namen lautenden Depositionen einreichen, und der ausländischen Fiskalbehörden als Präzedenzfall diene.¹⁰²

Ähnliche Probleme sah die NZZ im Konkurs- und Pfändungsrecht anderer Kantone, die ebenfalls weitgehende Offenbarungspflichten kannten. Schon 1930 hatte deren Bekräftigung durch die oberste Justiz in der Bankiervereinigung für Unruhe gesorgt: «Das Bundesgericht hat mit zwei diesen Frühling ergangenen Urteilen seine bisherige Praxis geändert und den Standpunkt vertreten, die Banken seien im Falle eines Arrestes zur Auskunft über die bei ihnen hinterlegten oder verpfändeten Wertschriften des Arrestschuldners verpflichtet.»¹⁰³ Bevor sich die Banken auf die Annahme von Steuerfluchtgeldern spezialisiert hatten, waren aber auch einige unter ihnen, wie Hans Conrad Peyer in einem Aufsatz zur Geschichte der Volksbank berichtet, mit säumigen Schuldnern «erstaunlich rau» umgesprungen und hatten diese kurzerhand in regelmässig publizierte schwarze Liste öffentlich an den Pranger gestellt.¹⁰⁴ Capitaine argumentierte 1933 in seiner Dissertation, diese Praxis sei in einem Umfeld, in dem die Banken gegenüber den ausländischen Steuer- und Devisenfahndern die

99 J. G.: Das Bankgeheimnis in Frankreich, in: NZZ Nr. 2158, 20.11.1932.

100 Georges Capitaine: La question du secret des banques en droit suisse, thèse présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Berne, Genève: Impr. Atar 1933, S. 19.

101 NZZ 21.12.1932 und 10.1.1933 (wie Anm. 78).

102 Dazu auch Capitaine (wie Anm. 100), S. 183–184; Eduard Aeberli: Ist das Bankgeheimnis aufgehoben? Bern: Cosmos-Verlag 1950, S. 6.

103 SBVg, Verwaltungsrat, 49. Sitzung, 16.7.1930, Protokoll, S. 10–13, SBVg-Ar.

104 Hans Conrad Peyer: Die bewegten Jahre der Volksbank, in: NZZ, Nr. 32, 9.2.1993, S. 29.

Fahne des absoluten Kundengeheimnisses hissten, nicht mehr opportun und sollte durch eine einheitliche bundesrechtliche Regelung unterbunden werden. Auf's höchste alarmiert waren die Banken ferner wegen eines Bundesgerichtsentscheids von 1932, das die Denunziationen durch eine Grenzgängerin schützte, die dem französischen Fiskus ausgeplaudert hatte, sie habe während Jahren für einen französischen Unternehmer und Steuerhinterzieher Bargeld nach Schweizer Banken verbracht.¹⁰⁵

Fünftens bildete durchaus die von Deutschland ausgehende Bankspionage zur Ahndung von Devisenvergehen und Kapital- und Steuerflucht «ganz offensichtlich eine Bedrohung der Volkswirtschaft und im Effekt der finanziellen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Landes». Nur erfolgte diese Feststellung der NZZ bereits am 10. Januar 1933, d. h. vor der Machtergreifung Hitlers.¹⁰⁶ Es war bereits die Reichsregierung Brüning, die am 1. August 1931 die Devisenbewirtschaftung eingeführt und damit den gesamten Devisenhandel der Kontrolle einer staatlichen Devisenclearingstelle unterworfen hatte. Für die Schweizer Bankiers war dies nicht zuletzt deshalb ein grosses Ärgernis, weil die deutschen Fiskalbehörden mit der «Konversionskasse» ein griffiges Instrument gegen die Steuerflucht erhalten hatten. Je wirksamer sich dieses Instrument erwies, desto schwächer wurde der anfängliche Widerstand der Schweizerischen Bankiervereinigung gegen die Inkraftsetzung des Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, das die Schweiz am 15. Juli 1931 mit Deutschland abgeschlossen hatte. Angesichts der Kontrollmöglichkeiten, die dem deutschen Fiskus aus der Devisenschutzgesetzgebung erwachsen waren, entschied der Verwaltungsratsausschuss der Bankiervereinigung am 8. November 1933, beim Politischen Departement zugunsten der raschen Inkraftsetzung vorzusprechen.¹⁰⁷ Tatsächlich setzte der Bundesrat das Abkommen am 29. Januar 1934 mit rückwirkender Geltung in Kraft, nachdem er mit Deutschland am 11. Januar 1934 das erwähnte, die Vermögenswerte von Flüchtlingen diskriminierende Zusatzprotokoll unterzeichnet hatte.¹⁰⁸ In der Bankiervereinigung war bei den Diskussionen um das Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland viel von der Befürchtung die Rede, «dass die fremden Mächte ihr bereits früher erhobenes Postulat wieder aufgreifen und danach trachten werden, eine Lüftung des Bankgeheimnisses in der Schweiz durchzusetzen».¹⁰⁹ Auch in diesem Zusammenhang verlor aber laut den vorliegenden Protokollen nie jemand ein Wort über die Schutzbedürftigkeit der Nazi-Verfolgten und ihrer Vermögen.

Das Problem der Steuer- und Kapitalflucht nach der Schweiz war in der Tat schon Jahre vor der Machtergreifung Hitlers virulent. Im Mai 1930 schätzte Arbeitsminister Stegerwald im Deutschen Reichstag, dass damals rund 8 Milliarden Reichsmark an Steuer- und andern Fluchtkapitalien in der Schweiz lagen. Diese Zahl erreichte grosse Publizität und beschäftigte auch den Bankausschuss der Schweizerischen Nationalbank, wo es Ernst Weber für wenig sinnvoll hielt, «dass der Deutsche sein Geld retten will und es zu diesem Zweck ins Ausland flüchtet oder Guthaben im Ausland dort stehen lässt, während wir auf der anderen Seite Geld nach Deutschland geben und uns dort immobilisieren sollen, zugunsten der

105 Capitaine (wie Anm. 100), S. 179–182.

106 NZZ Nr. 52, 10.1.1933 (wie Anm. 78).

107 SBVg, Ausschuss des Verwaltungsrates, 97. Sitzung, 8.11.1933, Protokoll, S. 7–9, SBVg-Archiv.

108 AS Bd 50, S. 106; Geschäftsbericht des Bundesrates 1933, S. 121–125, 510f.; 1934, S. 126f., 494.; EPD, Kreisschreiben an die Kantone, 10.7.1934, BBl 1934 II, S. 828.

109 SBVg, Verwaltungsrat, 49. Sitzung, 16.7.1930, Protokoll, S. 5, SBVg-Archiv.

Gläubiger Deutschlands».¹¹⁰ Erst die Devisenschutzgesetzgebung ermöglichte den deutschen Behörden aber eine wirksame Kontrolle. Drei Monate nach ihrer Inkraftsetzung wurde der erste Fall von sogenannter deutscher «Bankspionage» in der Schweiz bekannt, der Fall Arthur Pfau; 1932 verzeichnet das Archiv der Nationalbank einen Fall im Kanton Schaffhausen, Anfang 1933 einen weiteren bei der Zürcher Kantonalbank.¹¹¹ Keiner dieser Fälle betraf indes bedrohte Juden, keiner erreichte jene politische Bedeutung wie der Berthoud-Skandal in Frankreich, d. h. keiner führte zu direkten bundesrätlichen Interventionen, öffentlicher Publizität oder gar massivem Rückzug verunsicherter Fluchtkapitalien.

Steuerfluchtgelder aus Frankreich und Finanzplatz Schweiz

Grundlage des Finanzplatzes Schweiz war indes, und zwar von Beginn weg die wichtigste überhaupt, die Annahme von Steuerfluchtgeldern aus Frankreich. Seine Existenz und sein Wachstum beruhten während Jahrzehnten auf dem Unterlaufen auswärtiger Steuervorschriften, allen voran jenen Frankreichs. Die Schweizerische Bankiervereinigung ging soweit, die Legitimität gewisser Steuern in Frage zu stellen. So bezeichnete sie 1919 die in Deutschland eingeführte Vermögensabgabe, das Reichsnotopfer, und die Einkommenssteuer auf Wertschriftencoupons in Grossbritannien schlicht als «nachgerade konfiskatorisch», weshalb es nichts als «natürlich» sei, dass sich die Steuersubjekte dem Zugriff des Staatssäckels mit Hilfe der Schweizer Banken zu entziehen trachteten.¹¹²

Die Steuerflucht gehörte schon kurz vor, besonders aber nach dem Ersten Weltkrieg zu den wichtigsten Faktoren, die zum Wachstum der bis zur Jahrhundertwende vergleichsweise kleinen und unbedeutenden Schweizer Banken beitrugen. Machte die Bilanzsumme der Schweizer Kreditanstalt um 1900 bloss 8 Prozent der Bilanzsumme des weit mächtigeren Crédit Lyonnais aus, so lautete 1924 die Vergleichszahl bereits 75 Prozent. Und 1929 betrachtete eine führende Finanzzeitschrift aus den USA den Finanzplatz Schweiz als Nummer zwei nach London. Die Haupterklärung für dieses erstaunliche Wachstum besteht darin, dass inzwischen die Fiskalität in den Nachbarländern wegen Imperialismus, Krieg, Sozialreform und Währungszerfall brutal angestiegen war, nicht aber in der kriegsverschonten Schweiz. Während hier – insbesondere die öffentliche Hand – vor dem Ersten Weltkrieg stark in Frankreich verschuldet war, sah es nach dem Krieg gerade umgekehrt aus. Der neu einsetzende Kapitalexport stiess in der Schweiz zwar auf die Opposition der Arbeiterbewegung und der Bauern, die eine Erhöhung der Hypothekarzins befürchteten. Gegen die Annahme von Steuerfluchtgeldern hatten sie aber nichts einzuwenden, soweit diese zur Verflüssigung des Geld- und Kapitalmarkts und damit zum Niedrighalten der Zinse beitrugen.¹¹³ Erst als 1933 die Schweizer Bankenkrise ihren Höhepunkt erreichte, bezeichnete Max Weber in der Gewerkschaftlichen Rundschau den übermässigen Zustrom ausländischer Gelder

110 Zit. nach Dölf Duttweiler: Die Schweizerische Nationalbank und das Deutschlandgeschäft der Grossbanken 1924 bis 1933, Zürich 1983 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Prof. Siegenthaler), S. 26f.

111 Bänziger (wie Anm. 65), S. 115f., gestützt auf das Dossier «Bankspionage», Altes GS-Ar. 6442, SNB-Archiv.

112 VI. Jahresbericht an die Vereinigung von Vertretern des Schweiz. Bankgewerbes für das Geschäftsjahr vom 1. Juli 1917 bis 30. Juli 1918, Basel 1918, S. 35 (fortan zitiert als «Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung»), und VII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, 1918/19, S. 34.

113 Vgl. Guex 1997 (wie Anm. 64). Das Theoriedefizit in der Geschichtsschreibung diskutiert Jakob Tanner: Die internationalen Finanzbeziehungen der Schweiz zwischen 1931 und 1950, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, H. 4, 1997, S. 492–519; nach Abschluss dieses Manuskripts erschien Marc Perrenoud: La diplomatie suisse et les relations financières avec la France 1936–1945, in: Sébastien Guex (Hg.): La Suisse et les Grandes Puissances 1914–1945, Genf: Droz 1999 (Publications d'histoire économique et sociale international 14), S. 385–426.

als eine der Hauptursachen und erachtete die seit langem geforderte Kontrolle des Kapital-exports als unwirksam, solange nicht gleichzeitig der Kapitalimport überwacht wurde.¹¹⁴

Zirkulare der Grossbanken machten «mit allen Finessen die französischen Kapitalisten auf die Möglichkeit der Umgehung der Steuerverpflichtung aufmerksam» und warben vorab in Frankreich offen für die Annahme von Steuerfluchtgeldern. Dies veranlasste bereits 1914 den damaligen Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes, Edmund Schulthess, die Banken auf informellem Wege zur Zurückhaltung aufzufordern.¹¹⁵ Die während des Ersten Weltkriegs steigende Bedeutung des bilanzneutralen Vermögensverwaltungsgeschäfts spiegelte sich auch darin, dass sich die 1912 gegründete Schweizerische Bankiervereinigung seit Sommer 1915 intensiv mit der Aufstellung einer Konvention beschäftigte, um die Gebühren für die Aufbewahrung und Verwaltung von Wertpapieren in offenen Depots zu vereinheitlichen.¹¹⁶ Anlass war, «dass die von den Banken bezogenen Gebühren ... infolge der scharfen Konkurrenz mehr und mehr herabgedrückt worden» waren. Nach einem zähen Ringen gelang es, die widerstreitenden Interessen der Privatbankiers einerseits und der Kantonal- und Grossbanken andererseits unter einen Hut zu bringen und mit der sogenannten Konvention IV Minimaltarife festzulegen.¹¹⁷ Die «mit viel Mühe in die Wege geleitete Konvention» trat am 1. Januar 1918 in Kraft. Die kartellartige Absprache half rasch, «der unter dem Druck der Konkurrenz immer weitergehenden Unterbietung Einhalt zu tun».¹¹⁸ Den «grossen Aufschwung» im Vermögensverwaltungsgeschäft in den vorausgegangenen 30 Jahren erklärten 1928 der ehemalige Direktor der Schweizerischen Kreditanstalt, Hermann Kurz, und der Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, Gottlieb Bachmann, in einer Studie über die schweizerischen Grossbanken damit, «dass man bei ihnen ein besonders geschultes Personal voraussetzt und auch jedes Risiko selbst bei Defraudationen ausgeschlossen erscheint.»¹¹⁹

Nach der geschilderten Krise Anfang der 30er Jahre gelang es dem Finanzplatz Schweiz nicht zuletzt dank dem neuen Bankengesetz und der strafrechtlichen Absicherung des Bankgeheimnisses, die Initiative wieder an sich zu reissen und das kurzfristig erschütterte Vertrauen in das Kundengeheimnis und den Gläubigerschutz zu festigen. Das Volumen der von den Schweizer Banken ausserhalb der Bilanz verwalteten Vermögen stieg allein in den drei Jahren nach der Verschärfung des Bankgeheimnisses wieder um 28 Prozent an.¹²⁰ Der Zustrom des inzwischen auch von deutscher Seite thematisierten «vagabundierenden Fluchtkapitals», «hot money»¹²¹ und der «landflüchtigen Kapitalszigeuner»¹²² schwoll nach

114 Max Weber: Ein Bankkrach und seine Lehren, in: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, 25. Jg., H. 12, 1933, S. 383–390, hier 384, 389.

115 Der Vorsteher des Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartementes (Emil Schulthess) an den Präsidenten der Schweizerischen Kreditanstalt (Julius Frey), 5.6.1914, in: Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bd 5 (1904–1914), Bern: Benteli 1983, Dok. Nr. 413, S. 900f.

116 «Sozusagen das ganze Jahr hindurch beschäftigte uns die Aufstellung einer Konvention betr. die einheitliche Berechnung der Gebühren für die Aufbewahrung und Verwaltung von Wertpapieren in offenen Depots», IV. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, 1915/16, S. 6.

117 V. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, 1916/17, S. 30–34 (Zitat S. 34).

118 VI. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, 1917/18, S. 69–77; laut dem VII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung, 1918/19, S. 102f., bewährte sich die Konvention. Auch in späteren Jahresberichten war regelmässig von der Konvention IV die Rede, deren Einzelheiten die SBVg fortlaufend an neue Entwicklungen anpasste.

119 Hermann Kurz, Gottlieb Bachmann: Die schweizerischen Grossbanken. Ihre Geschäftstätigkeit und wirtschaftliche Bedeutung, Zürich, Leipzig: Orell Füssli 1928, S. 203.

120 Vgl. Anhang, Tab. 1.

121 Ernst Schultze: Heisses Geld – und Währungselend in aller Welt, in: Deutsch-Schweizerische Wirtschaftszeitung 24, Nr. 15, 1938, S. 107f.

dem Machtantritt der Volksfrontregierung in Frankreich und der (drohenden) Abwertung des französischen Francs dermassen an, dass die Nationalbank um die Stabilität des Schweizer Frankens fürchtete. Gegen den Widerstand der Genfer Privatbankiers vereinbarte die Nationalbank mit der in sich gespaltenen Bankiervereinigung am 15. November 1937 ein «Gentlemen's agreement», das den überbordenden Zufluss von ausländischem Fluchtkapital nach der Schweiz zu beschränken suchte.¹²³ Laut «Finanz-Revue» blieben indes «die massgebenden Behörden der Meinung ..., die Verwaltung ausländischer Fluchtkapitalien sei eine schützenswerte nationale Industrie», denn «ganz im Geheimen spekuliert man wohl im Bundeshaus auf diese Fluchtkapitalien aus aller Steuervögte Länder, wenn man sich der Hoffnung hingibt, man werde die jetzt gekündigten vierprozentigen Bundesrenten nächstes Jahr gegen dreiprozentige langfristige Anleihen konvertieren.» Die Finanzrevue zeigte sich deshalb überzeugt, die Behörden würden sich niemals «auf den Standpunkt stellen, ihr nationaler Geldmarkt könne auf die zinsdrückende Wirkung der Fluchtkapitalien aus dem Ausland verzichten.»¹²⁴

Im Sommer 1936 gab die französische Volksfrontregierung unter Ministerpräsident Léon Blum bekannt, dass allein in den vorausgegangenen 18 Monaten rund 25 Milliarden französische Francs an Guthaben nach dem Ausland verfrachtet worden waren. In immer aggressiveren Artikeln äusserte die französische Presse die Vermutung, dass davon ein schöner Teil nach der Schweiz geflossen war, wobei sie Steuerflucht in helvetische Banksafes kurzerhand mit Gangstertum gleichsetzte.¹²⁵ Auch der französische Finanzminister Vincent Auriol begründete im Juni 1936 eine weitere gegen die Steuer- und Kapitalflucht gerichtete Vorlage nicht zuletzt mit der «Fraude de Bâle» und versprach zusammen mit dem Justizminister, die von Schweizerseite hingehaltenen Strafprozesse zur Aburteilung der 1932 erappten Steuerhinterzieher zu beschleunigen. Das französische Parlament stimmte dem Gesetz, das die Strafen bei Nichtdeklarierung von Erträgen aus Auslandguthaben zur Einkommenssteuer verschärfte, einstimmig zu.¹²⁶ Wenig später sprachen Pariser Gerichte erste Kapitaleigner schuldig, die 1932 ihr Geld am französischen Steuerfiskus vorbei der Basler Handelsbank zur Verwaltung hatten übergeben wollen.¹²⁷

Je drakonischer die französischen Steuergesetze wurden, desto grösser war der Anreiz zur Steuerflucht. Solange die Schweizer Behörden Frankreich aber keine Amtshilfe zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs leisteten und zufließende Gelder kaum besteuerten, geriet die Finanzkrise Frankreichs immer mehr zum Gewinn des Finanz-

122 Kampf gegen das ausländische Fluchtkapital, in: Finanz-Revue, Nr. 45, 10.11.1937, S. 373f.; P. Schumann: Asylstätten für internationales Fluchtkapital, in: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, 30. Jg., H. 9, 1938, S. 299–302.

123 Yves Sancey: Place financière suisse et émergence d'une régulation para-étatique durant l'Entre-deux-guerre, in: Sébastien Guex u. a. (Hg.): Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit, Zürich: Chronos 1998 (Die Schweiz: Staat – Gesellschaft – Politik 1798–1998, Bd 2), S. 81–93, hier 86–89; die deutsche Handelskammer in der Schweiz schätzte, dass ein Drittel des durch die Abwertung des Schweizerfrankens entstandenen Währungsausgleichsfonds von 1700 Mio. sFr. «echtes vagabundierendes Fluchtkapital» betraf; vgl. Schweiz. Abwehrmassnahmen gegen das ausländische Fluchtkapital, in: Deutsch-schweizerische Wirtschafts-Zeitung, Nr. 14, 19.11.1937, S. 64.

124 Internationale Unterdrückung der Kapitalflucht? In: Finanz-Revue, Nr. 26, 30.6.1937, S. 232f.

125 André Gybal: Les gangster contre les fraudeurs ou l'aventure d'un Parisien qui avait «négligé» de déclarer au fisc le compte qu'il avait dans une banque suisse, in: Paris-Midi, 9.11.1936, BAR E 2001 (D) 3 Bd 190 (B.34.11.F.10).

126 Journal Officiel de la République Française, Débats parlementaire, Chambre des Députés, Séances du 19.6.1936, S. 1506; 10.7.1936, S. 1927; EPD an Eidg. Steuerverwaltung, 23.6.1936, BAR E 2001 (D) 3 Bd 190 (B.34.11.F.10).

127 Trois mois de prison et 190'000 francs d'amende pour non-déclaration de dépôts à la Banque de Bâle, in: L'Oeuvre, Edition de Paris, Nr. 7781, 19.1.1937, BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.).

platzes Schweiz. Freilich litten inzwischen auch Schweizer Industrielle, die in Frankreich eigene Produktionsstätten unterhielten, unter der französischen Steuerschraube. Seit den 20er Jahren ersuchten Firmen wie die Aluminium-Industrie-AG, Brown Boveri & Cie, Landis & Gyr und die Maschinenfabrik Oerlikon das Politische Departement, mit Frankreich ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abzuschliessen.¹²⁸ Das EPD willigte angesichts der ganz gewaltigen Verschärfung der Fiskalität in Frankreich und rund 30 betroffenen und namentlich bekannten Schweizer Firmen mit eigenen Betriebsstätten in Frankreich 1927 grundsätzlich in die Aufnahme von Verhandlungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung ein.

Erste Kontaktnahmen am Rande der Sitzungen des Fiskalkomitees des Völkerbundes verliefen indes harzig. Frankreich setzte sich im Völkerbund mit der Forderung durch, die Vermeidung der doppelten Besteuerung sei mit vermehrter Amtshilfe zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung durch Kapitalflucht zu verknüpfen.¹²⁹ Der politische Skandal um die Basler Handelsbank von 1932 und der Druck der Abgeordnetenkommission engten den Verhandlungsspielraum der französischen Regierung weiter ein. Eine Vermeidung der Doppelbesteuerung in Frankreich schien dem Bundesrat unerreichbar, «ohne dass gleichzeitig Vorsorge getroffen würde, dass Vorkommnisse wie die vom November 1932 sich nicht wiederholten» und die Schweiz «Hand biete zu einer Kontrolle der französischen Steuerflucht».¹³⁰ Die Repräsentanten des Finanzplatzes Schweiz, die trotz unterschiedlicher Interessen auch die Schweizer Industriellen auf ihre Seite zogen, lehnten jedoch ein Abkommen mit einer Klausel über den Informationsaustausch weiterhin vehement ab: «Das Bankgeheimnis darf durch einen solchen Vertrag unter keinen Umständen tangiert werden».¹³¹ Verwaltung und Bundesrat schlossen sich dieser Position an. Die Schweizer Verhandlungsdelegation, der neben den Bundesvertretern der Finanzdirektor des Kantons Basel-Stadt und spätere Verfasser des Flüchtlingsberichts, Carl Ludwig,¹³² sowie als Experten Vertreter des Vororts und der Bankiervereinigung angehörten, setzte sich durch. Am 13. Oktober 1937 unterzeichneten Frankreich und die Schweiz ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, das keine Amtshilfeklausel enthielt.¹³³

Freilich wagte es die französische Regierung vorerst nicht, dieses Verhandlungsergebnis, das den eigenen Gesetzen widersprach, der Abgeordnetenkommission zur Genehmigung vorzulegen. Auch auf Schweizer Seite bröckelte die Koalition zwischen Banken und Industrie insofern, als sich der Schweizer Gesandte in Frankreich, Walter Stucki, weigerte, die damals

128 SBVg, Verwaltungsrat, 116. Sitzung, 23.11.1936, Protokoll, S. 4–6; dazu Beilage: Aluminium-Industrie-AG, AG BBC, Landis & Gyr, Maschinenfabrik Oerlikon an EPD, 17.8.1936, SBVg-Ar.

129 Société des Nations, Comité fiscal, Rapport du Conseil sur les travaux de la septième session du comité, tenu à Genève, 11.–16.10.1937, BAR E 2001 (D) 4 Bd 98 (E.62.41); EPD (Motta) an EFZD, 2.3.1938, BAR E 2001 (D) 4 Bd 27 (E.62.41.1.).

130 Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 14.2.1936 (wie Anm. 89), S. 9. Das 22-seitige Protokoll gibt über das Problem der Doppelbesteuerung und den Skandal um die Basler Handelsbank detailliert Auskunft.

131 SBVg, Verwaltungsrat, 113. Sitzung, 1.4.1936, Protokoll, SBVg-Ar.

132 Ludwig (wie Anm. 50).

133 Zur Zurückweisung der französischen Begehren für Steuerhilfe ausführlich das 51 Seiten umfassende Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 25.6.1937, Nr. 1073, Verhandlungen mit Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, BAR E 1004.1 Bd 364 (Mai–Juni 1937); wenig ergiebig Bundesrat: Botschaft betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern, 20.12.1937, BBI 1937 III 500–514/537, hier 502. Der Bundesrat erwähnt die heftig umstrittene Frage der Amtshilfe in Steuersachen mit keinem Wort. Sie wird trotzdem diskutiert, so von Ernst Blumenstein: Das Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht 8, H. 1/2, Olten / Zürich, 1939, S. 1–35, hier 2.

laufenden Verhandlungen über ein neues Handelsübereinkommen mit der Frage der Doppelbesteuerung zu verknüpfen.¹³⁴ Als der französische Finanzminister aber 1938 in der Schweiz eine Anleihe des französischen Staates auflegen wollte, sah Bundesrat Giuseppe Motta die Möglichkeit gekommen, erneut Druck auszuüben. Er riet den Banken, die Anleihe nur aufzulegen, falls Frankreich das Doppelbesteuerungsabkommen ratifizierte und der Basler Handelsbank entgegenkam.¹³⁵ Diesmal machte auch Stucki mit.¹³⁶ Die französische Regierung gab nach und paukte das Doppelbesteuerungsabkommen im Dringlichkeitsverfahren erfolgreich durch das Parlament.¹³⁷

Da der schweizerische Kapitalmarkt überaus flüssig war, unterzeichneten Bankverein und Kreditanstalt nun unverzüglich den Emissionsvertrag,¹³⁸ obschon der «Wunsch des Bundesrates», «die Angelegenheit der Fiskalverfahren gegen gewisse Schweizerische Banken einer für diese Banken günstigen Lösung zugeführt zu sehen», weiterhin unerfüllt war.¹³⁹ Es war nun der Präsident des Nationalbank-Direktoriums, Gottlieb Bachmann, der sich am Rande einer Verwaltungsratssitzung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bei seinem französischen Amtskollegen für die Basler Steuerfluchthelfer einsetzte.¹⁴⁰ Die Begehung einer weiteren Anleihe Frankreichs auf dem Schweizer Kapitalmarkt bot der Nationalbank im März 1939 Gelegenheit, den Druck zu erhöhen¹⁴¹ und Paul Rossy, den Vizepräsidenten des SNB-Generaldirektoriums, zugunsten der Basler Handelsbank auf eine Lobby-Tour nach Paris zu schicken.¹⁴²

Mitten in diese Diskussionen platzte im Januar 1939 ein weiterer Skandal. Auf Anweisung des französischen Finanzministeriums hatte die Polizei seit einiger Zeit einen Direktor der Neuenburger Niederlassung des Schweizerischen Bankvereins, Choffat, überwacht und ihn in flagranti am 14. Januar 1939 in Paris erwischt, als er französischen Kunden beim Steuerbetrug behilflich war. Minister Walter Stucki setzte alles daran zu verhindern, dass die Öffentlichkeit davon Wind bekam: «Toutes mesures ont été prises pour prévenir des indiscretions de presse et éviter une publicité néfaste dans une affaire de ce genre», meldete er nach

134 Bundesrat, Protokoll der Sitzung vom 13.4.1937, in: DDS (1937–1938), Bd 12, Nr. 59, S. 129–135; obschon die Schweiz als mit Abstand grösste Käuferin französischer Waren eine starke Position besass; vgl. Bundesrat, Protokoll der Sitzung vom 17.3.1934, Nr. 501, BAR E 1004.1 Bd 345 (März–April 1934).

135 EPD, Abteilung für Auswärtiges (Pierre Bonna), Bemerkung an den Chef des EPD-Rechtsdienstes (Robert Kohli), auf Generaldirektion der Schweizerischen Nationalbank (Gottlieb Bachmann) an EPD (Giuseppe Motta), 5.12.1938; EPD, Abteilung für Auswärtiges (Robert Kohli), Notiz, 8.12.1938, in: DDS Bd 12 (1937–1938), Nr. 469, S. 1078f. und Nr. 470, Anm. 2, S. 1081; Kellenberger (wie Anm. 80), S. 276–283.

136 Der Schweizer Gesandte in Paris (Walter Stucki), Aide-Mémoire, 5./8.12.1938, und an EPD, Vorsteher der Abteilung für Auswärtiges (Pierre Bonna), 12.12.1938, in: DDS Bd 12 (1937–1938), Nr. 470, S. 1080f., und Nr. 473, S. 1085f.

137 Journal Officiel de la République Française, Débats parlementaire, Chambre des Députés, Séance du 13.12.1938, S. 1764; Sénat, Séance du 15.12.1938, S. 785f. Vergeblich wies der Sprecher der Finanzkommission den Senat darauf hin, Frankreich habe in seinen Abkommen mit Belgien, Deutschland, Italien, Schweden und den USA nicht nur die Vermeidung der Doppelbesteuerung geregelt, sondern, anders als im Abkommen mit der Schweiz, auch die Empfehlungen des Völkerbund-Fiskalkomitees zur Bekämpfung der Steuerflucht umgesetzt. – Zur sofortigen Inkraftsetzung Bundesrat, Protokoll der Sitzung vom 21.12.1938, in: DDS Bd 12 (1937–1938), Nr. 487, S. 1126.

138 SNB-Generaldirektion (Gottlieb Bachmann, Ernst Weber) an EPD (Giuseppe Motta), 23.12.1938, in: DDS Bd 12 (1937–1938), Nr. 489, S. 1130f.

139 EPD (Giuseppe Motta) an SNB, 24.12.1938, in: DDS Bd 12 (1937–1938), Nr. 489, Anm. 2, S. 1131; Der Schweizer Gesandte in Paris (Walter Stucki) an EPD, Abteilung für Auswärtiges (Pierre Bonna), 14.1.1939, BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.). Der Vizepräsident der SNB, Paul Rossy, reiste nun unverzüglich nach Paris; vgl. dessen Notes (wie Anm. 85).

140 SNB (Paul Rossy), Notes (wie Anm. 85).

141 EPD (Giuseppe Motta) an SNB, 4.3.1939, in: DDS Bd 13 (1939–1940), Nr. 36, S. 88f.

142 SNB (Paul Rossy), Notes (wie Anm. 85).

Bern. «Il me serait particulièrement désagréable, après les démarches que j'ai entreprises pour le règlement de l'affaire de la Banque Commerciale de Bâle, que le cas Choffat en atténue l'effet en mettant en cause une banque de l'importance de la Société de Banque Suisse».¹⁴³

Im Mai 1939 begaben der Bankverein und die Kreditanstalt die Anleihe der französischen Republik, ohne dass die alte oder die neue Fiskalaffäre beigelegt war.¹⁴⁴ Wenig später lehnte der französische Finanzminister einen Vorschlag der Basler Handelsbank zur aussergerichtlichen Einigung auch formell ab. Im Frühjahr 1942 lancierte ein persönlicher Freund von Rossy und Berater des Commerce extérieur de France, H. Ninaud, bei der Vichy-Regierung einen neuen Versuch. Erst die persönliche Intervention von Minister Walter Stucki beim Finanzminister, Pierre Cathala, brachte indes wieder Bewegung in die Angelegenheit. Cathala erklärte sich bereit, auf einen Vergleich einzutreten. Ninaud argumentierte in seinem Vorschlag, die Basler Handelsbank sei bereits genug bestraft, indem sie wegen des Skandals 1932 die gesamte französische Kundschaft verlor, das französische Finanzministerium Wertschriften und Depots im Umfang von 80 Mio. sFr. beschlagnahmte und die Bank auf diesen sowie der Kautions von 3,5 Mio. sFr. seither bedeutende Verluste wegen Zinsausfall und Abwertung erlitten habe. Ninaud schlug vor, Frankreich solle auf alle Ansprüche verzichten und der Basler Handelsbank über das Clearing 4 Mio. sFr. überweisen.¹⁴⁵ Vichy lehnte jedoch ab. Der Finanzattaché der französischen Botschaft in Bern bestätigte Anfang 1944 der Basler Handelsbank nach Rücksprache mit den Staatssekretären im Volkswirtschafts- und Finanzministerium zwar die Bereitschaft zum aussergerichtlichen Vergleich, forderte aber die Überweisung weiterer 800'000 sFr. und wollte die deblockierten Guthaben bloss in französischer Währung zur Verfügung stellen.¹⁴⁶ Die Basler Handelsbank wies diese Begehren zurück und forderte weitere Verhandlungen.¹⁴⁷

Dazu kam es indes nicht mehr. Wenig später trat die Vichy-Regierung ab, und ein Jahr später war auch die Basler Handelsbank am Ende. Sie sah sich nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches genötigt, Stundung zu verlangen, da sie sich zu stark in Hitler-Deutschland engagiert hatte. «Zum zweiten Mal innerhalb eines Jahrzehnts befand sich die Basler Handelsbank damit nach verstärkten Rückzügen fremder Gelder in diesem Ausnahmezustand, den ihr der Bundesrat erstmals für die Zeit vom 11. Juni 1935 bis 11. Juni 1937 bewilligt hatte», bemerkt Hans Bauer in der Jubiläumsschrift des Schweizerischen Bankvereins, der die Basler Handelsbank im Oktober 1945 angesichts des drohenden Zusammenbruchs übernahm.¹⁴⁸

Zu den Schwierigkeiten einiger Schweizer Banken trugen am Ende des Kriegs, so Schneider in seiner Dissertation, erneute Diskussionen über die Auskunftsspflicht und Aufhebung des

143 Légation de Suisse en France (Walter Stucki) an EPD, Abteilung für Auswärtiges (Pierre Bonna), 19.1.1939, BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.).

144 Kellenberger (wie Anm. 80), geht S. 281 auf die beiden Bedingungen zur Anleihensgewährung ein.

145 H. Ninaud an Ministère des Finances, Direction Générale de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre, Paris, 2.8.1943; zur Ermächtigung von Stucki, für die Basler Handelsbank tätig zu werden, vgl. EPD, Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland, interne Notiz (Schmidlin) an Sektionschef Robert Kohli, 18.3.1943; beide BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.).

146 Ambassade de France en Suisse, l'Attaché financier (Pierre Vulliod) an die Direktion der Basler Handelsbank, 6.1.1944, BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.).

147 Basler Handelsbank an Staatssekretär des Finanzministeriums (Cathala) in Vichy, 11.3.1944, BAR E 2001 (D) -/1 Bd 64 (B.32.14.F.). Der Brief ging zuerst an die SNB (Paul Rossy), die ihn am 16.3.1944 an das EPD, Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland (Robert Kohli) weiterleitete zwecks Spedition mit dem diplomatischen Kurier.

148 Bauer (wie Anm. 86), S. 321.

Bankgeheimnisses zur Verhinderung der Steuerhinterziehung bei. Solche Überlegungen genügten, dass verunsicherte ausländische Kunden ihre Vermögensdepots bei Schweizer Banken aufhoben.¹⁴⁹ Insbesondere die Deblockierung der seit dem 6. Juli 1940 vom Bundesrat gesperrten in der Schweiz liegenden oder hier verwalteten französischen Guthaben führte zu einem erneuten scharfen Konflikt mit dem französischen Staat. Gesperrt waren 6–7 Milliarden sFr., was der Hälfte des damaligen schweizerischen Bruttosozialprodukts oder 70 Prozent der Summe entsprach, welche Frankreich 1946 für Importe zur Verfügung hatte. Da der grösste Teil dieser Vermögenswerte Steuerfluchtgelder waren, versuchte die französische Regierung, die Schweizer Behörden dazu zu bewegen, das Bankgeheimnis zu lockern und die Eigentümer zur Anmeldung ihrer Vermögen zu zwingen. Als der Bundesrat nach langwierigen Verhandlungen am 6. Februar 1948 die Sperre endlich aufhob, blieb die Anonymität der Eigner indes vollkommen gewahrt, wobei erneut die «Kreditwaffe» eine wichtige Rolle gespielt hatte.¹⁵⁰ Ähnliche diplomatische Konflikte ergaben sich mit den USA, wo es darum ging, die dort liegenden schweizerischen und auch von Schweizer Banken verwalteten französischen Vermögenswerte von der Sperre zu befreien. Es gelang indes nur dem inländischen Fiskus, das Bankgeheimnis zu ritzen. Das Abkommen der Schweiz mit den USA über die Zertifizierung der schweizerischen Vermögenswerte vom November 1946 machte die Freistellung gesperrter Vermögenswerte von der Beibringung eines steueramtlichen Nachweises oder der Hinterlegung eines Barbetrags von 50 Prozent der Vermögenswerte zu Händen der Eidg. Steuerverwaltung abhängig. Die Steuerverwaltung gab diese Depots nur frei, wenn der Hinterleger alle Angaben machte, die zur Geltendmachung allfälliger Nach- und Strafsteuern notwendig waren.¹⁵¹

Was das Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich anbelangt, so hielt dieses während 15 Jahren allen politischen Umbrüchen stand. Frankreich kündigte es erst 1951, nachdem die Schweiz der USA in einem Doppelbesteuerungsabkommen eine Informationsklausel zugestanden hatte. Die Schweizerische Bankiervereinigung lehnte aber ein analoges Entgegenkommen gegenüber Frankreich vehement ab. Ihr Generalsekretär, Albert Caflisch, erinnerte daran, dass Frankreich bereits 1937/38 mit der Drohung erpresst werden konnte, andernfalls vom schweizerischen Anleihenmarkt ausgeschlossen zu werden, der nicht zuletzt aufgrund der zufließenden Kapital- und Steuerfluchtgelder reichlich mit Mitteln zu günstigen Zinssätzen ausgestattet war. Die Bankiervereinigung setzte ihre Position gegenüber den drei Emissionsbanken durch: «Die drei kreditgebenden Institute werden bei Anlass der Krediteilung gegenüber dem französischen Ministère des Finances in einem separaten Schreiben der Auffassung Ausdruck geben, dass es für Frankreich wichtig sei, wenn es weitere Kredite oder Anleihen in der Schweiz zu erhalten wünsche, sich in der Frage der Assistance fiscale grösste Zurückhaltung aufzuerlegen, ja am besten darauf zu verzichten. Denn jede Vereinbarung über eine Amtshilfe müsse natürlich die Aufnahmefähigkeit und Aufnahmewilligkeit

149 Ernst Schneider: Die schweizerischen Grossbanken im Zweiten Weltkrieg 1939–1945, Zürich: Brunner & Bodmer 1951 (Diss. rer. pol), S. 223.

150 Janick Schaufelbühl: Das Bankgeheimnis im Konflikt zwischen der Schweiz und Frankreich. Die Deblockierung der französischen Guthaben in der Schweiz, 1945–1948, in: *Traverse*, 6. Jg, H. 2, 1999, S. 211–229; 1948 begab sich eine Delegation von Schweizer Bankiers auch nach den USA, um die dort blockierten französischen Guthaben unter Wahrung des Bankgeheimnisses frei zu bekommen; dazu Schneeberger (wie Anm. 6), S. 260f.

151 Zur Freigabe der schweizerischen Vermögenswerte in den U.S.A., in: *Berichte der Zürcher Kantonalbank* Nr. 97, Zürich, Jan. 1947, S. 5; vgl. Linus von Castelmur: Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945–1952), Zürich: Chronos 1992, S. 127–157; Hans-Ulrich Jost: Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948, Zürich: Chronos 1998, S. 173–177.

des schweizerischen Marktes beeinträchtigen.»¹⁵² Noch deutlicher wurde die Bankiervereinigung in einem Brief an den Direktor der Eidg. Steuerverwaltung, Ernst Wyss. Sie stellte darin klar, «dass ein Herumreiten auf der Fiskalforderung sicher die Möglichkeit französischer Anleihen ausschliesst.»¹⁵³ Konkret ging es um den sogenannten Pinay-Kredit in der Höhe von 100 Mio. sFr. sowie einen weiteren Kredit an die Charbonnage de France von 60 Mio. sFr. Die Schweiz gab ihn tatsächlich erst 1953 frei,¹⁵⁴ d. h. nachdem Frankreich das Doppelbesteuerungsabkommen ohne Amtshilfeklausel erneuert hatte.

Dass sich die Banken erneut durchsetzen konnten, war umso weniger selbstverständlich, als der Vorort, die Vereinigung Schweizerischer Industrie-Holdinggesellschaften und der Schweizerische Versicherungsverband im Vorfeld der Verhandlungen mit Frankreich signalisiert hatten, «einer bescheidenen Amtshilfeklausel» zustimmen zu können. Zu gross war ihr Interesse, dass ihre Niederlassungen in Frankreich erneut von der Doppelbesteuerung entlastet wurden. Auch Ernst Wyss von der Eidg. Steuerverwaltung zeigte sich wenig begeistert, sich in den Verhandlungen erneut «als Beschützer von Defraudanteninteressen» zu präsentieren. Die Bankiervereinigung setzte sich jedoch anlässlich einer Unterredung vom 3. Juli 1952 bei Bundesrat Max Petitpierre mit ihrer Position durch, «dass das Vermögensverwaltungsgeschäft der Banken ebenso schutzwürdig ist wie der Export. Über Defraudanten haben wir nicht zu Gericht zu sitzen».¹⁵⁵

Die Vermögensverwaltung als Standortjuwel des Finanzplatzes Schweiz

Die Schweizerische Nationalbank publizierte im Juni 1999 erstmals in ihrer Geschichte Zahlen über das Vermögensverwaltungsgeschäft der Schweizer Banken. Gemäss der erstmalig durchgeführten vollständigen Erhebung verwalteten die Banken 1998 ausserhalb ihrer Bilanz im Inland Wertschriftenbestände von 3000 Milliarden Franken, wovon 1400 Milliarden auf inländische und 1600 Milliarden auf ausländische Kunden entfielen.¹⁵⁶ Mit diesem Wert bestätigte die Nationalbank frühere Hochrechnungen wie jene von Niklaus Blattner, der per 1994 mit einem Volumen von 2,34 Bio. Franken gerechnet hatte.¹⁵⁷

Bruno Gehrig hielt zu diesem Geschäft fest: «Fragt man nach den Aktivitäten, die dem Finanzplatz Schweiz zu seiner internationalen Stellung als Dienstleistungsexporteur verholfen haben, so fällt eine Antwort leicht. Die mit grossem Abstand wichtigste war und ist die Vermögensverwaltung, insbesondere für private Kunden. Diese Tätigkeit ist nicht nur unmittelbar von einer hervorragenden Grössenordnung und Profitabilität. Sie bildet zusätzlich eine Kernaktivität, von der andere Sparten wie das Börsen-, Devisen-, Kredit- und Emissionsgeschäft wesentlich profitieren.»¹⁵⁸ Laut Blattner ist es möglich, das Volumen der von den Schweizer Banken bilanzneutral verwalteten Vermögenswerte näherungsweise zu veran-

152 SBVg, Verwaltungsrat, 204. Sitzung, 9.7.1952, Protokoll, S. 6–8, SBVg-Ar. Zur Frage, ob Auslandsanleihen ein Gegengewicht zu Fluchtkapitalien sind, vgl. Kellenberger (wie Anm. 80), S. 292f.

153 SBVg (Eberhard Reinhardt) an Eidg. Finanzverwaltung (Ernst Wyss), 18.12.1952, zit. in SBVg, Verwaltungsrat, 206. Sitzung, 22.12.1952, Protokoll, S. 9.

154 Gunther Schwerdtel: *The Swiss Participation in the European Payments Union 1950–1958*, Bern: Peter Lang 1992 (Europäische Hochschulschriften, Reihe 3, Bd 536), S. 166f. Antoine Pinay, Mitglied der Baupartei, war von Juli 1950 bis Februar 1952 Minister für öffentliche Arbeiten und von März 1952 bis Dezember 1952 Premier- und Finanzminister.

155 SBVg, Verwaltungsrat, 204. Sitzung, 9.7.1952, Protokoll, S. 6–8, SBVg-Ar.

156 SNB: *Die Banken in der Schweiz*, 1998, Zürich 1999, auch auf Internet: www.snb.ch.

157 Niklaus Blattner, Benedikt Gratzl, Tilo Kaufmann: *Das Vermögensverwaltungsgeschäft der Banken in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt 1996, S. 31.

158 Bruno Gehrig: *Vermögensverwaltung und Finanzplatz Schweiz. Ausländische Privatkundschaft spielt eine dominierende Rolle*, in: *Magazin der Finanz und Wirtschaft*, September 1993, S. 37f.

schlagen. «Als geeignetste Schätzmethode erweist sich jene, bei welcher auf die Brutto-kommissionserträge abgestellt wird», hielt er 1996 in der bisher umfassendsten Studie zum Thema fest.¹⁵⁹ Grafik 1 und Tabelle 1 (vgl. Anhang) beruhen auf einer solchen näherungsweisen Hochrechnung der von den Banken ausgewiesenen Kommissionserträge.¹⁶⁰

Grafik 1. Von den Schweizer Banken verwaltete Vermögen, 1930–1998

Quelle: Ritzmann, Historische Statistik der Schweiz, 1996; SNB, Die Banken in der Schweiz, 1998; Schätzungen.

Die Zahlen sind in der Tat äusserst beeindruckend. Bereits 1930 dürfte die Summe der von den Schweizer Banken verwalteten Vermögen das Volkseinkommen der Schweiz um einen Drittel überstiegen haben. 1993 kletterte dieser Betrag über die Marke von 2,3 Bio. sFr., das heisst das Siebenfache des Schweizer Nettosozialprodukts. Allein die Kommissionserträge überstiegen nun 4 Prozent des NSP. Damit war die Wertschöpfung allein der bilanzneutralen Vermögensverwaltung deutlich höher als jene der gesamten chemischen Industrie und vier Mal höher als jene der Uhrenindustrie. Das bilanzneutrale Vermögensverwaltungsgeschäft trug laut Blattner 1994 rund 6,5 Prozent zu den gesamten Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden bei. Das «Private Banking Swiss Style» ist, wie Bruno Gehrig formulierte, das «Standortjuwel» überhaupt, das der pfleglichen Behandlung bedürfe und dies lohne. Dass den Steuerfluchtgeldern immer noch dieselbe Bedeutung zukomme wie früher, wird inzwischen bestritten. Dennoch betrachte das Ausland das Bankkundengeheimnis in Steuerfragen noch immer als Ärgernis, meint Blattner, der inzwischen als Geschäftsführer der Bankiervereinigung tätig ist. Er empfiehlt weiterhin Zurückhaltung bei der Amtshilfe, aber gleichzeitig Stärkung jener Standortvorteile, die nicht von Steuerfragen abhängig sind, und spricht sich gegen jegliche Form von Off-shore-Mentalität aus.¹⁶¹

Während Jahrzehnten hatte sich der Finanzplatz Schweiz auf das Unterlaufen der Fiskalbestimmungen seiner Nachbarländer spezialisiert. Die aus dem Vermögensverwaltungsgeschäft generierten Kommissionen steuerten seit 1930 ein bis zwei Fünftel zum Bruttoertrag der Schweizer Banken bei (Grafik 2). Die Grossbanken, die sich besonders auf dieses Geschäft ausrichteten, waren gleichzeitig die Hauptbetroffenen der internationalen Bankenkrise Anfang der 30er Jahre (Grafik 3). Die meisten erholten sich nach der Inkraftsetzung des Bankengesetzes 1935. Während des Zweiten Weltkrieges legten die Bilanzen der Banken kräftig zu (Grafik 4). Die Hauptwachstumsphase des Vermögensverwaltungsgeschäfts fällt indes in die 70er und 80er Jahre (Grafik 5). 1992 verwalteten die Schweizer Banken nach den Zahlen der Chase Manhattan in Genf ein Drittel aller Privatvermögen dieser Welt.¹⁶²

Grafik 2. Anteil der Kommissionen am Bruttoertrag der Schweizer Banken, 1930–1998

Quelle: Ritzmann, Historische Statistik der Schweiz, 1996; SNB, Die Banken in der Schweiz, 1998; Schätzungen.

159 Blattner (wie Anm. 157), S. 31.

160 Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (Hg.): Historische Statistik der Schweiz – Statistique historique de la Suisse – Historical Statistics of Switzerland, Zürich: Chronos 1996, Tab. O.13, S. 818f.; 1993–1998: Schweizerische Nationalbank: Die Banken in der Schweiz, div. Jg.

161 Blattner (wie Anm. 157), S. 52–54.

162 Chase Manhattan Private Bank: Private Banking, Genf 1993.

Grafik 3. Bilanzen der Grossbanken und verwaltete Vermögen, 1930–1945

Quelle: Ritzmann, Historische Statistik der Schweiz, 1996; Schätzungen.

Grafik 4. Bilanzsummen der Banken, 1914–1945

Quelle: Ritzmann, Historische Statistik der Schweiz, 1996.

Grafik 5. Beitrag der Bankkommissionen an das Nettosozialprodukt der Schweiz, 1930–1995

Quelle: Ritzmann, Historische Statistik der Schweiz, 1996; SNB, Die Banken in der Schweiz, 1996; Schätzungen.

Wir stehen heute ohne Zweifel an einem anderen Ort als 1934, als der aggressive Kampf für die Interessen der Steuerhinterzieher das Terrain bereitete, das wenig später zu wenig Sensibilität in den Finanzbeziehungen zum Dritten Reich und damit zu einem zutiefst verbrecherischen Staat beitrug. Das Umdenken dauerte. Noch 1975 erklärte der damalige Finanzminister Georges-André Chevallaz im Parlament, eine Schweizer Bank könne sich nicht erlauben, von einem allseits anerkannten Staatsmann einen Nachweis des rechtmässigen Erwerbs seines Vermögens zu verlangen.¹⁶³ Wo wir heute angelangt sind, ist eine Frage, die der Historiker schwerlich zu beantworten vermag. Die 1996/97 im Zusammenhang mit den nachrichtenlosen Vermögen von Nazi-Opfern und dem Raubgold eingetretenen politischen Schwierigkeiten wurden indes mit Sicherheit nicht leichter bewältigbar, nachdem die Grossbanken in den 60er und 70er Jahren viel von humanitärer Tradition, Moral und Einsteher für die Nazi-Verfolgten sprachen, obschon es ihnen schlicht um nicht mehr und nicht weniger als um ihr Geschäft gegangen war.

Anhang

Tab. 1. Ertrag der Schweizer Banken und Vermögensverwaltungsgeschäft, 1930–1998

Jahr	Bruttoertrag der Banken, in Mio. Fr.	Kommissionsertrag (Saldo), in Mio. Fr.	Anteil Kommissionen am Bruttoertrag, in Prozent	Anteil Bruttoertrag der Banken am NSP, in Prozent	Anteil Bankkommissionen am NSP, in Prozent	Verwaltete Vermögen, in Mio. Fr. (Schätzung)
1930	377.1	70.7	18.7	3.9	0.7	13000
1931	375.9	69.7	18.5	4.2	0.8	12800
1932	340.1	52.5	15.4	4.3	0.7	9700
1933	310.4	45.9	14.8	3.9	0.6	8500
1934	297.4	41.1	13.8	3.8	0.5	7600
1935	279.1	45.1	16.2	3.6	0.6	8300
1936	295.6	48.1	16.3	3.8	0.6	8900
1937	286.1	52.5	18.4	3.4	0.6	9700
1938	279.9	49.4	17.6	3.3	0.6	9100
1939	276.1	49	17.7	3.0	0.5	9000
1940	274.8	49	17.8	2.8	0.5	9000
1941	283.5	49.5	17.5	2.7	0.5	9100
1942	292.3	49.6	17.0	2.5	0.4	9200
1943	293.3	49.8	17.0	2.4	0.4	9200

163 Amtl. Bull. NR 1975, S. 1547.

1944	300.3	49.3	16.4	2.3	0.4	9100
1945	310.3	53.5	17.2	2.2	0.4	9900
1946	359.2	67.8	18.9	2.3	0.4	12500
1947	415.7	86.5	20.8	2.4	0.5	16000
1948	454.6	99.8	22.0	2.5	0.6	18400
1949	457.6	97.6	21.3	2.6	0.6	18000
1950	469.5	101.2	21.6	2.6	0.6	18700
1951	513.5	113.7	22.1	2.6	0.6	21000
1952	541.1	116.7	21.6	2.6	0.6	21500
1953	560.3	118.2	21.1	2.5	0.5	21800
1954	594.9	129.8	21.8	2.5	0.5	23900
1955	638.4	143.8	22.5	2.5	0.6	26500
1956	677.1	150.2	22.2	2.5	0.6	27700
1957	677.1	159.7	23.6	2.4	0.6	29500
1958	718.6	175	24.4	2.4	0.6	32300
1959	768.3	203.2	26.4	2.4	0.6	37500
1960	849.3	227.7	26.8	2.5	0.7	42000
1961	947.7	278.3	29.4	2.5	0.7	51300
1962	1092.5	304.9	27.9	2.6	0.7	56200
1963	1207.3	337.7	28.0	2.6	0.7	62300
1964	1332.8	384.1	28.8	2.6	0.7	70900
1965	1480.6	429.6	29.0	2.7	0.8	79300
1966	1623.9	474.8	29.2	2.7	0.8	87600
1967	1816.5	556.7	30.6	2.8	0.9	103000
1968	2079.5	692.1	33.3	3.0	1.0	128000
1969	2524.2	828.6	32.8	3.4	1.1	153000
1970	3057.5	889	29.1	3.7	1.1	164000
1971	3457	1088.6	31.5	3.7	1.2	201000
1972	4020.1	1472	36.6	3.8	1.4	272000
1973	4794.9	1600.1	33.4	4.0	1.3	295000
1974	5447.9	1731	31.8	4.2	1.3	319000
1975	6388.7	2060.5	32.3	4.9	1.6	380000
1976	7162.4	2379.3	33.2	5.4	1.8	439000
1977	7721.2	2430.3	31.5	5.7	1.8	448000
1978	8495.5	2418.9	28.5	6.0	1.7	446000
1979	8244.9	2588.3	31.4	5.6	1.7	477000
1980	8958.8	2907	32.4	5.6	1.8	536000
1981	10431.6	3425.6	32.8	6.0	2.0	632000
1982	11940.1	3920	32.8	6.5	2.1	723000
1983	13474	4791.4	35.6	7.0	2.5	884000
1984	15099.5	5545.3	36.7	7.4	2.7	1020000
1985	16561.9	6517.8	39.4	7.6	3.0	1200000
1986	18995.5	7522.5	39.6	8.2	3.3	1390000
1987	20905.7	8192	39.2	8.7	3.4	1510000
1988	22221.4	7630.4	34.3	8.7	3.0	1410000
1989	23202.1	9116.5	39.3	8.4	3.3	1680000
1990	27005.1	8567.3	31.7	9.2	2.9	1620000
1991	33464.6	9409	28.1	10.8	3.0	1750000
1992	35969.6	10219.3	28.4	11.4	3.2	1880000
1993	41495.1	12905.6	31.1	12.9	4.0	2330000
1994	38515.7	13961.2	36.2	11.0	3.9	2340000
1995	39763.8	12965.6	32.6	11.2	3.5	2350000
1996	41806.3	15339.4	36.7			2500000
1997	49312.9	19766.7	40.1			2800000
1998	51202.2	21766.1	42.5			3000000

Quelle: 1930–1992: Ritzmann, historische Statistik der Schweiz; 1993–1998: Blattner, 1996; SNB, Die Banken in der Schweiz 1998, 1999; Schätzungen.

Tab. 2. Bilanzsummen der Schweizer Banken, 1914–1945

in Mio. Franken

Jahr	Kantonalbanken	Regionalbanken und Sparkassen	Bilanzen der Grossbanken	übrige Banken	Bilanzen aller Banken (total)
1914	3597	3036	2485		9118
1915	3789	3084	2807		9680
1916	3979	3208	3214		10401
1917	4246	3374	3689		11309
1918	4462	3642	4151		12255
1919	4729	3815	4610		13154
1920	4961	3676	4814		13451
1921	5144	3614	4360		13118
1922	5235	3521	4141		12897
1923	5301	3549	4255		13105
1924	5612	3618	4686		13916
1925	5836	3634	4924		14394
1926	6091	3796	5615		15502
1927	6470	4050	6336		16856
1928	6684	4318	7162		18164
1929	7094	4638	8195		19927
1930	7600	5029	8578		21207
1931	7709	5173	7171		20053
1932	7834	5244	6430		19508
1933	7915	5228	5547		18690
1934	8061	5117	4998		18176
1935	7968	4999	4157	428	17552
1936	8159	4896	4600	426	18081
1937	8410	4894	4662	531	18497
1938	8284	4921	4487	605	18297
1939	7993	4845	4280	602	17720
1940	8008	4772	4392	591	17763
1941	8141	4866	4493	646	18146
1942	8241	5010	4732	715	18698
1943	8397	5163	4989	791	19340
1944	8690	5396	5199	862	20147
1945	8876	5592	5543	917	20928

Quelle: Ritzmann, historische Statistik der Schweiz, O.13, S. 818f.

Tab. 3. Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz mit anderen Staaten, 1931–1967

Land	Abschluss- datum	Von den Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung erfasste Gebiete	Fundstelle (BS oder AS)	Inkraftsetzung
Deutschland	15.7.1931	Direkte Steuern und Erbschaft; Verhandlungsprotokolle vom 11.1.1934, 7.9.1940, 2.11./ 8.12.1943, 11.12.1953, 9.9.1957, 30.3.1959	BS 12 601 AS 1959 791, 793	29.1.1934, ab 1.1.1932 20.4.1959
Grossbritannien	17.10.1931	Erträge u. Gewinne von Handelsagenturen	BS 12 640	28.6.1932
Frankreich	13.10.1937	Direkte Steuern	BS 12 629	1.2.1939

Ungarn	4.10.1942	Direkte Steuern; erst publiziert mit Protokoll vom 2.2.1948	AS 1949 111	3.12.1943
Schweden	16.10.1948	Einkommen, Vermögen und Erbschaft	AS 1949 437	1.1.1949
USA	24.5.1951	Einkommen	AS 1951 892	1.1.1951
USA	9.7.1951	Nachlass- und Erbanfall	AS 1952 645	17.9.1952
Niederlande	12.11.1951	Einkommen, Vermögen und Erbschaft Änderung vom 22.6.1966	AS 1952 179, 194 AS 1966 1630	9.1.1952, ab 1.1.1949
Österreich	12.11.1953	Einkommen, Vermögen und Erbschaft	AS 1954 1083	14.10.1954
Frankreich	31.12.1953	Einkommen, Vermögen und Erbschaft	AS 1954 111, 128, 134	20.1.1955
Grossbritannien	30.9.1954	Einkommen	AS 1954 319	23.2.1955
Norwegen	7.12.1956	Einkommen, Vermögen und Erbschaft	AS 1957 709, 722	3.7.1957
Finnland	27.12.1956	Einkommen, Vermögen und Erbschaft	AS 1957 733, 746	31.5.1957
Dänemark	14.1.1957	Einkommen, Vermögen und Erbschaft	AS 1957 757, 771	26.8.1957
Pakistan	22.6.1960	Einkommen	AS 1960 1011	13.10.1960
<i>OECD-Rat</i>	<i>30.7.1963</i>	<i>Musterabkommen</i>	<i>BBl 1965 II 701</i>	
Schweden	7.5.1965	Einkommen und Vermögen	AS 1967 90	6.6.1966
Spanien	26.4.1966	Einkommen und Vermögen	AS 1967 294	2.7.1967
Frankreich	9.9.1966	Einkommen und Vermögen	AS 1967 1079	26.7.1967
	3.12.1969	dazu Zusatzabkommen	AS 1970 1300	24.9.1970
Irland	8.11.1966	Einkommen und Vermögen	AS 1968 447	16.2.1968
Südafrika	3.7.1967	Einkommen	AS 1968 1051	11.7.1968

Quelle: Bereinigte Gesetzessammlung (BS); Amtliche Gesetzessammlung (AS); Bundesblatt (BBl).