

«Passage nicht öffentlich verwendbar»

Was die AFP und andere Organisationen in mühsamer Detektivarbeit enthüllten, ist nun ansatzweise dokumentiert: Der Kapitalexportplafond gegenüber Südafrika diente als Alibi für die Öffentlichkeit, wurde aber faktisch massiv durchlöchert.

Mascha Madörin

Trotz der Archivsperrung, welche vor allem die Beziehungen des Finanzplatzes Schweiz betrifft, zeigen eine Reihe von Forschungsergebnissen, wie scharf die Schweizer Grossbanken auf das Südafrika-Geschäft spekulierten und zwar von Beginn an. Im Zentrum dieses Interesses stand der Goldhandel mit Südafrika, dessen Entstehung von 1950 bis 1960 in der Studie von Bott et al. akribisch nachgezeichnet ist. Aus verschiedenen andern Studien sowie dem Schlussbericht ergibt sich auch für den Kapitalexportplafond und die Exportrisikogarantie ein neues Gesamtbild, das vorher nur aus ein paar Puzzlestücken bestand. Die Handhabung des Kapitalexportplafonds wie auch die Erteilung von Exportrisikogarantien für Exporte nach Südafrika waren ein Dauerthema der Aktion Finanzplatz seit ihrer Gründung 1978. Mühsame Recherchen und Indizienketten mussten zusammengestückelt werden, zur Orientierung der Presse oder zur Vorbereitung von Interpellationen im Nationalrat. Die Antworten des Bundesrates waren chronisch nichts sagend, und was die AFP behauptete, sollte immer als übertrieben und daher unglaubwürdig dargestellt werden. Nun ist klar, dass unsere schlimmsten Vermutungen stimmten.

Ein Krimi

In einer Archivschachtel der AFP liegt eine vergilbte Notiz vom 25. Mai 1982 betreffend Kapitalexportplafond, laut der das 1974 zwischen Banken und Behörden geschlossene «Gentlemen's Agreement» seit Ende 1979 nicht mehr gültig und durch die folgende doppelte Sprachregelung ersetzt worden sei: «Im Prinzip ist der Verkehr frei, aber man hält sich an einen Courant normal von 300 Mio. Fr. Neugeld pro Jahr. Es ist nicht Aufgabe von Schweizer

Behörden, den Courant normal einzuhalten, sondern Aufgabe der südafrikanischen Notenbank». Die offizielle Regelung «gegen aussen im Fall von Angriffen auf Banken» lautete hingegen: «Die Schweizer Behörden sind dafür besorgt, im Rahmen des Gesetzes über die Kapitalexporth Bestimmungen für Südafrika einen Courant Normal einzuhalten. Dieser wird durch eine Selbstbeschränkung der Banken gewährleistet.» Dazu war wie beim ersten Zitat vermerkt: «Passage nicht öffentlich verwendbar.» Ob diese Zitate aus einem Gespräch oder von einem schriftlichen Dokument stammen, ist nicht auszumachen.

Auf Initiative der AFP fragte SP-Nationalrat Hans Schmid 1983 in einer Interpellation den Bundesrat: «Stimmt es, dass es nicht Aufgabe von Schweizer Behörden ist, den ‚Courant normal‘ einzuhalten, sondern Aufgabe der südafrikanischen Notenbank?» Die Antwort des Bundesrates lautete: «Die Höhe des ‚courant normal‘ ist den südafrikanischen Behörden bekannt.» Was wörtlich genommen nicht gelogen ist, aber zeigt, wie der Bundesrat ehrliche Antworten vermied.

Allerdings blieb das Ganze nicht so völlig geheim oder vertraulich wie eigentlich geplant. So war in der «Bilanz» vom Januar 1983 in einem Artikel von Fred Hämmerli, welchen die AFP damals archivierte, zu lesen: «Laut Privatbankier Bär ist ‚dieser Plafond inzwischen stillschweigend aufgehoben worden‘. Bei Nationalbank und Finanzabteilung will man heute von einem solchen Plafond nichts mehr wissen. Die Rede ist nur noch von einem ‚Courant normal‘, der bei etwa 350 Millionen Franken im Jahr liegt; ein unverbindlicher Wink an die Banken, es nicht allzu bunt zu treiben. Einzig beim Bankverein scheint man noch nichts davon zu wissen. Boykott-willigen Kunden schrieb SBV-Direktor Jörg Boller noch im Juni 1982, es existiere eine Plafond-Limite von 200 Millionen Franken jährlich. Abgesehen davon, dass der Betrag nicht stimmt, war der Plafond damals bereits ausser Kraft.» Mehrmals in Medienmitteilungen und in Interpellationsunterlagen versuchte die AFP zu beweisen, dass der Kapitalexporthplafond nicht eingehalten und durch Geschäfte, die darin nicht eingeschlossen waren, massiv überschritten wurde.

Eine Alibiübung

Aus dem Schlussbericht von Georg Kreis zum NFP 42+ wird klar, dass die Behörden die Geschichte des Kapitalexporthplafonds ständig beschönigten, sowohl was seine Wirksamkeit als auch was seine Handhabung anbelangte. Zum Kapitalexporthplafond schreibt Kreis: «Das

Wort von der ‚Alibiübung‘ ist trotzdem nicht einfach von der Hand zu weisen, weil die Restriktionen nur den kleineren Teil der Kapitalexporte betrafen. Im Juni 1978 stellte man fest, dass die genehmigten Gesuche ein Volumen von 230 Mio. Franken betrafen, während das – legal – auf anderem Weg exportierte Kapital die Höhe von 411,4 Mio. Franken erreichte. Und 1979 erreichte der offiziell registrierte Kapitalexport nach Südafrika seinen absoluten Höhepunkt mit 1,004 Mia. Franken.» (Kreis, 324) Und wie stand es mit der Doppelzüngigkeit der Behörden anlässlich der Quasi-Aufhebung des Kapitalexportplafonds, wie sie aus den Notizen der AFP hervorgeht? «Die Vertreter der Bundesverwaltung und die Nationalbank hätten es am liebsten gesehen, wenn die Banken das Plafondvolumen selber verwaltet und unter sich aufgeteilt hätten. Als Belohnung wurde ihnen im Februar 1980 eine ‚massvolle Erhöhung‘ des Exportvolumens um rund 15 Prozent in Aussicht gestellt [wohl eben die Anhebung auf 300 Mio. Franken, MM] und im Falle von fehlender Kooperation die Wiedereinführung des alten Plafonds angedroht. Als ob dies nicht genügt hätte, sah man eine weitere Sicherung vor: Die SNB [Schweizerische Nationalbank, MM] sollte die südafrikanische Zentralbank darum bitten, ‚die relevante Geldaufnahme südafrikanischer Schuldner‘ im Rahmen des Courant normal zu halten. Das wurde als ‚rein interne‘ Absprache verstanden, die weder den Banken noch der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden sollte. [...] Statt zu einer Kooperation schweizerischer und südafrikanischer Behörden, dürfte es eher zu einer Zusammenarbeit von Schweizer Banken mit südafrikanischen Behörden gekommen sein, welche die Schweizer Regierung unter Druck zu setzen versuchten.» (Kreis, 331)

Ein Geheimdienst

Die zehn Seiten über den Kapitalexportplafond (323-333) sind sehr lesenswert und erhellen Etliches, was dank zwei dürren Zitaten im Archiv der AFP die Recherchierwut verschiedener MitarbeiterInnen der AFP immer wieder beflügelte. Da aber immer noch nicht alles in Sachen Kapitalexportplafond geklärt ist, verlangt die Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika die Veröffentlichung von zwei Studien, die im EDA in den Jahren 1997 und 2003 zu diesem Thema gemacht wurden und den ForscherInnen nur zum Teil zur Verfügung standen.

Die Behörden, das zeigen die Studien ebenfalls, waren besorgt über die Fragen zum Kapitalexport nach Südafrika, welche die AFP immer wieder öffentlich stellte. Aber nicht nur sie, auch der südafrikanische Nachrichtendienst war beunruhigt: «Die Berichte des südafrikanischen Militärattaché in Bern bezogen sich nicht nur auf die Boykottkampagnen

der Anti-Apartheid-Bewegung, sondern gingen auch auf die Massnahmen ein, die südafrikanische Agenten in der Schweiz dagegen eingeleitet hatten. [...] Besondere Sorge bildete der anhaltende öffentliche Druck auf die Schweizer Grossbanken, ihr vielfältiges Engagement in Südafrika aufzugeben.» (Forschungsbericht von Peter Hug, Manuskript S. 341)

Zu den Exportrisikogarantien (siehe dazu Künzli, 256f.) soll erwähnt werden, dass solche – ausserhalb des Kapitalexportplafonds – in Milliardenhöhe bewilligt wurden, unter anderem für völkerrechtlich problematische Projekte in so genannten Bantustans wie auch in der staatlichen Nuklearindustrie. Dies geht nun klar aus den wenigen, zugänglich gemachten Dokumenten hervor. Dabei ist zu betonen, dass beispielsweise die USA die Möglichkeit von Exportrisikogarantien bereits 1964 eingeschränkt hatten und 1979 staatliche Exportkredite für Lieferungen an staatliche Firmen Südafrikas verboten, ebenso solche an US-Firmen, die den so genannten Sullivan-Verhaltenskodex in Südafrika nicht einhielten. Die Schweizer Regierung hat sich bis zum Schluss der Apartheid geweigert, mit den staatlichen Exportkreditgarantien menschenrechtliche Bedingungen oder Verhaltensregeln für Firmen zu verknüpfen. Kein Gesetz hätte dies dem Bundesrat verboten. Es war ein politischer Entscheid.

Während der zugleich faszinierenden und deprimierenden Lektüre des Schlussberichts und verschiedener Forschungsberichte habe ich mich gefragt, wozu das Detailwissen und die Erhellung von oft gestellten Fragen nun gut sein sollen. Folgende Antworten fallen mir dazu ein: Wem Demokratie wichtig ist, muss auf Transparenz und Rechenschaftspflicht von Staat und Wirtschaft bestehen. Die Opfer der Apartheid haben zudem, das betonen unsere südafrikanischen KampagnenpartnerInnen immer wieder, ein Recht darauf zu wissen, wer mit dem Apartheid-Regime kooperierte und auf welche Art und Weise. Und es kommt mir der Satz von Brecht in den Sinn: «Die dunklen Mächte, die dich da schinden, sie haben Name, Anschrift und Gesicht.»

In der Tat, das haben sie. Eine der Stärken des Schlussberichts von Georg Kreis besteht trotz aller Lücken in Sachen Wirtschaftsbeziehungen darin, dass nicht nur etliche Namen und Anschriften bekannt werden, sondern auch, was sie gesagt und beschlossen haben. Es ist ein beunruhigender Bericht. Lesen Sie ihn!