

## Schummeln, verschweigen, herunterspielen

**30 Jahre lang hat die offizielle Schweiz alles unternommen, um die Verquickung der Schweizer Wirtschaft, insbesondere der Banken, mit dem Apartheid-Regime in Südafrika zu vertuschen. Über weite Strecken wurden Schweizer Regierungsvertreter zu Hofdiplomaten im Dienste der Wirtschaft – eine Haltung, die noch keineswegs überwunden ist.**

Mascha Madörin

Kaum hatte der Bundesrat im Mai 2000 auf Empfehlung des Nationalrates die Durchführung eines Nationalen Forschungsprogramms zu den Beziehungen der Schweiz zu Südafrika während der Apartheid (NFP 42+) und einen liberalen Zugang zum Bundesarchiv beschlossen, fand im Juli 2000 «auf Wunsch der Wirtschaft» die erste Zusammenkunft mit Bundesstellen statt (Kreis, 40). Wie nun im Schlussbericht des NFP 42+ von Professor Georg Kreis nachzulesen ist, begannen die Absprachen über den Archivzugang also, ohne dass dazu die Forschungsverantwortlichen eingeladen wurden. Verunsichert durch die Intervention der Banken, bat die Abteilung Wirtschaft und Finanzfragen des EDA das EJPD um ein Rechtsgutachten. In der Zwischenzeit begann das Bundesarchiv Bewilligungen zum Archivzugang nur noch zögerlich zu erteilen. Das Gutachten, so Kreis, «lag am 4. Dezember 2002 vor und kam zum Schluss, dass das Bankgeheimnis keinen rechtlichen Vorrang vor dem Archivgesetz beanspruchen könne.» Dies wurde auch der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) mitgeteilt. In einem Brief vom 17. Januar 2003 attestierte die SBVg, so Kreis, den «Akten des Bundesarchivs und der Schweizerischen Nationalbank, dass sie ‚ein wertvolles Hilfsmittel‘ [sic!] für die historische Aufarbeitung sein könnten. Dann wurde ein sorgfältiges Abwägen der Interessen gefordert und die Forschungsinteressen bloss als ‚privat‘ ohne öffentliche Bedeutung eingestuft, um sie dann den zwar ebenfalls privaten Banken- und Bankkundeninteressen gegenüberzustellen, für diese aber den gesetzlichen Geheimhaltungsschutz sowie die ‚gesamtwirtschaftliche Bedeutung‘ des Bankgeheimnisses in

Anspruch zu nehmen. Einen über den Kundenschutz hinausgehenden Schutz auch der Bankeninstitute und des institutionalisierten Schutzes wurde u.a. über die ‚Vielzahl der Fälle‘ begründet.» (Kreis, 41) Drei Monate später, am 16. April 2003 – am Gründonnerstag – kündigte der Bundesrat die Schliessung der Archive an. Über Ostern konnten die Verantwortlichen für das NFP 42+ nicht darauf reagieren, sie erfuhren die Nachricht am Karfreitag aus den Medien. Während eine neue Regelung ausgehandelt wurde, waren die ForscherInnen monatelang in ihrer Arbeit blockiert. Später begründete der Bundesrat diesen Entscheid nicht nur mit den in New York eingereichten Klagen gegen Konzerne und Banken, die von der Apartheid profitiert hatten, sondern auch damit, dass ForscherInnen im Laufe ihrer Arbeit versucht hätten, an Zahlen über Kapitalbeziehungen und Exporte heranzukommen – was ja schliesslich ihre Aufgabe war. Zu den Finanzbeziehungen der Schweiz mit Südafrika blieben die Archive bis zum Schluss der Forschungen gesperrt. Gegenüber der Öffentlichkeit behauptete der Bundesrat sogar, Gespräche mit NFP-Verantwortlichen geführt zu haben, die in Wahrheit nicht stattgefunden hatten (Kreis, 46). Diese demokratiefeindliche Geheimhaltungspolitik in einer Bankenrepublik, so lässt sich aufgrund des Schlussberichts zum NFP 42+ nicht genügend betonen, gehört seit 50 Jahren zum «courant normal» schweizerischen Regierens. Dazu ein paar Beispiele.

Wie die Schweiz aus der Statistik verschwindet

Statistiken über bestimmte Goldhandelsgeschäfte der Schweizer Grossbanken mit Südafrika wurden schon 1951 aus der schweizerischen Zollstatistik eliminiert, um der berechtigten Kritik zuvorzukommen, die Schweiz unterlaufe die Regelungen des Internationalen Währungsfonds. Im Jahr 1968 begann sich SP-Bundesrat Willy Spühler, Vorsteher des Politischen Departements (heute: EDA), ernsthaft Sorgen zu machen über die wachsende internationale Kritik an den stark expandierenden Schweizer Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika. Die Kritik stützte sich auf Berichte der UNO über die wachsenden Schweizer Investitionen in Südafrika, die auf Zahlen aus Südafrika beruhten. Schon im März 1968 hatte Spühler in einem Brief an die Nationalbank die Überlegung angestellt, ob nicht Massnahmen zu ergreifen wären, um ein «angemessenes Niveau der Investitionen» respektive, wie er später im Juni präziserte, eine Kapitelexportbeschränkung zu gewährleisten. Dagegen machten die Grossbanken mobil, hatten sie doch soeben den Zürcher Goldpool gegründet, um die Goldverkäufe Südafrikas zu übernehmen und die Bank of England in diesem Geschäft

auszubooten – obwohl sich die schweizerische Nationalbank und der Bundesrat mehrmals gegen die Schaffung eines solchen Goldpool geäußert hatten.

In einem streng vertraulichen Brief wandten sich die Grossbanken im Juni an 17 Unternehmen vor allem der Maschinen- und Versicherungsindustrie sowie an den Verband Schweizerischer Versicherungsgesellschaften. Darin warnten sie: «Die unverständlich weit gehende Stellungnahme des Politischen Departements wird es uns jedoch inskünftig erheblich erschweren, Anleihen und Kredite für Exportgeschäfte mit Südafrika im bisherigen Ausmass bereitzustellen.» (Bott, 191) Sie baten die Adressaten des Briefes deshalb beim Vorsteher des Politischen Departements vorstellig zu werden. Der Verband der Schweizer Maschinenindustriellen wandte sich daraufhin an den Vorort (heute Economiesuisse) und dieser wiederum an das Politische Departement. Ende des Jahres erhielt der Schweizer Botschafter in Südafrika den Auftrag, beim südafrikanischen Finanzministerium vorstellig zu werden und vorzuschlagen, die Statistiken so abzuändern, dass die «Schweiz» darin nicht mehr erscheine (Bott, 196), was ab Ende 1968 auch prompt der Fall war.

Nur keine Moral!

Viel direkter gestaltete sich das Lobbying der Schweizer Grossbanken 10 Jahre später. 1974 war der Kapitalexportplafond gegenüber Südafrika nämlich trotzdem eingeführt worden, aber die Exportkredite fielen nicht darunter, welche den jährlichen Kapitalexportplafond von 250 Millionen Franken meistens bei weitem überstiegen. Nach dem Soweto-Aufstand von 1976 hatte Südafrika Schwierigkeiten, Anleihen auf den internationalen Finanzmärkten zu organisieren, weil viele Banken vorsichtig wurden mit Krediten und Anleihen an das rassistische Regime, das Kinder erschossen liess. Owen Horwood, Südafrikas Finanzminister, beklagte sich 1978 brieflich gegenüber Walter Frey, einem Generaldirektor und Goldhandelsspezialisten des Schweizerischen Bankvereins, dass in letzter Zeit die Schweizer Investitionen in Südafrika zurückgegangen und schon lange keine Anleihen mehr der südafrikanischen Regierung auf dem schweizerischen Finanzmarkt aufgelegt worden seien. In seinem Brief appellierte er an die traditionellen «speziellen Finanzbeziehungen» zwischen den beiden Ländern (Bott, 254) – womit er offensichtlich das Goldgeschäft der Schweizer Grossbanken meinte. Im folgenden Jahr lag dem Bundesrat laut interner Notiz ein «offensichtlich von unseren Grossbanken initiiertes Schreiben» des südafrikanischen Finanzministers an seinen Schweizer Kollegen, Bundesrat Chevallaz, vor, in «welchem unter

Androhung von Gegenmassnahmen [...] unmissverständlich die Aufhebung des Plafonds verlangt wird» (Künzli, 175). Aus Furcht vor Reaktionen des als Handelspartner wichtigen Nigerias lehnte die Bundesverwaltung zwar die Aufhebung des Plafonds ab, beschloss aber, ihn auf jährlich 300 Millionen Franken zu erhöhen und Anleihen im Rahmen internationaler Bankenkonsortien nicht mehr einzuschliessen. Die Öffentlichkeit wurde über diese Änderungen nicht informiert. Die massive Überschreitung des Kapitalexportplafonds für 1979 sollte zudem auf das Jahr 1980 überschrieben werden.

Doch nicht genug damit. Im Mai 1983 schrieb der südafrikanische Finanzminister – inzwischen befreundet mit Fritz Leutwiler, dem damaligen Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank – erneut einen Brief, wiederum auf Veranlassung der schweizerischen Grossbanken, um von SP-Finanzminister Willy Ritschard mit Nachdruck die Aufhebung des Kapitalexportplafonds zu verlangen: «Schweizer Banken, die mit allen Mitteln die Schweizer Exporte nach Südafrika fördern und in einem beträchtlichen Ausmass bei der Vermarktung unserer Goldproduktion beteiligt sind, haben diese Einschränkung ständig mit mir diskutiert, da es für sie ein grosses Anliegen ist, alle Anstrengungen zu unternehmen, die freundschaftlichen Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern zu fördern und zu bewahren.» (Künzli, 176, Fussn. 409) Da aber auf parlamentarischer Ebene eine von der Aktion Finanzplatz Schweiz vorbereitete Interpellation von SP-Nationalrat Hans Schmid zu eben diesem Kapitalexportplafond eingereicht war, vertrat der SP-Mann Ritschard gegenüber dem Gesamtbundesrat am 16. August 1983 den folgenden Antrag: «Was das Inland betrifft, so ist es für wahrscheinlich zu halten, dass eine Aufhebung dieser Restriktionen in einem Zeitpunkt, in dem die Kontroverse über die finanziellen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika in vollem Gang ist, im Parlament den Versuch auslösen könnte – wie dies bereits bei der Waffenausfuhr geschehen ist – , den Kapitalexport zu einer Moralfrage hochzustilisieren und ihn allenfalls einer allgemeinen ‚Menschenrechtsklausel‘ zu unterstellen. [...] Es bestehen aber Möglichkeiten, diese Praxis noch flexibler, d. h. grosszügiger, zu handhaben. Wir denken dabei insbesondere an die Möglichkeit, ‚Swaps‘, d. h. Umtauschoperationen von Schuldverpflichtungen, ohne Anrechnung an den ‚courant normal‘ zu billigen.» (Künzli, 176f.).

Flexibel und diskret

1984 besuchte der südafrikanische Premierminister P. W. Botha die Schweiz und traf den damaligen Bundespräsidenten Léon Schlumpf zu einem Gespräch. Das erste erörterte Thema bildete der Kapitalexportplafond. Es wurde ein Treffen zwischen dem südafrikanischen Botschafter in der Schweiz, Konrad Erwin Pakendorf, und Franz Blankart, damals Delegierter des Bundesrates für Handelsfragen, vereinbart, das im Juli 1984 stattfand. Blankart argumentierte gegenüber dem Botschafter ähnlich wie der Bundesrat schon 1983. Laut einem Bericht von Pakendorf an seine Regierung habe Blankart ihm versichert, dass die Schweizer Behörden «sich der Wichtigkeit Südafrikas für die Schweiz bewusst seien. Diese habe seines Wissens nicht weniger als 3 Mrd. Franken investiert – daher werde auf Anträge für Exportkredite für Südafrika auch so flexibel reagiert.» Blankart soll laut dem Bericht Pakendorf weiter darauf insistiert haben, dass «... die Situation nicht so schlecht sei, wie es scheint [...], nach den letzten Zahlen der Schweizer Banken hätten deren Kredite für Südafrika allein im Jahr 1981 um 1,2 Mrd. Franken zugenommen.» Die Schweizer Regierung habe im Übrigen «nie irgendwelche Restriktionen gegenüber Südafrika aufgrund von Pressionen durch die Vereinten Nationen eingeführt [...] Aus politischen Gründen könne er seiner Regierung nicht empfehlen, den courant normal [des Kapitalexportplafonds, MM] zu erhöhen, da dies im Parlament debattiert würde, mit aller Öffentlichkeit, die es nach sich ziehen würde.» Blankart versicherte dem südafrikanischen Botschafter einen gewissen Spielraum, den die Schweizer Regierung bei der Handhabung des Kapitalexportplafonds walten lasse, «vorausgesetzt, es wird diskret gehandhabt und geheim gehalten.» (Bott, 276f.)

Der Auslöser für die erneute Intervention Bothas gegenüber den Schweizer Behörden ist vermutlich in einem für Südafrika folgenreichen Entscheid des US-Kongresses zu suchen. Ende 1983 hatte dieser entschieden, der Vertreter der USA im Internationalen Währungsfonds (IWF) dürfe Krediten und anderen finanziellen Unterstützungen (zum Beispiel Sonderziehungsrechten) an Länder, welche Apartheid praktizieren, nicht mehr zustimmen. Da die USA mit ihren hohen Stimmenanteilen im IWF faktisch ein Vetorecht haben, hiess dies in der Praxis, dass Südafrika in Finanzkrisen nicht mehr auf den IWF rekurrieren konnte. So begannen Südafrikas Finanzkrisen und die folgenden Finanzsanktionen. Südafrika hatte immer mehr Schwierigkeiten, langfristige Kredite und Darlehen auf den internationalen Finanzmärkten zu bekommen. Die Schweizer Grossbanken spielten beim (vergeblichen) Versuch der Apartheid-Regierung, diese Krise mit Swaps, Goldanleihen und andern Terminkontrakten zu überbrücken, eine wichtige Rolle. Auch dies unterstand, wie der

Bundesrat 1983 konstruktiv vorschlug, nicht dem Kapitalexportplafond und schlug sich nicht in den schweizerischen Statistiken nieder.

#### Ein dichtes Beziehungsnetz

Die AutorInnen der NFP-Studie über die Wirtschaftsbeziehungen betonen in ihren Schlussfolgerungen, wie wichtig die persönlichen Beziehungen zwischen den Schweizer Grossbankern, dem Apartheid-Regime und Vertretern der wichtigsten südafrikanischen Konzerne waren: «Weder die zum Teil heftigen Diskussionen über heikle Dossiers, noch die gelegentlichen Reibereien innerhalb der oft uneinigen Geschäftswelt, noch das zeitweilige Zögern der helvetischen Regierung, der eidgenössischen Departemente oder der Schweizerischen Nationalbank waren in der Lage, das eng geknüpfte Beziehungsnetz zu lockern, welches zwischen den Führern der helvetischen Grossbanken und denen der südafrikanischen Regierung sowie der wichtigsten südafrikanischen Unternehmen seit den 1950er Jahren entstanden waren. [...] Bei der Durchsicht der Archive gibt es im Übrigen zahlreiche Beispiele, welche zeigen, wie wichtig die persönlichen Beziehungen zwischen den Vertretern der Grossbanken und der südafrikanischen Geschäftswelt waren, um die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, in denen die Behörden der beiden Länder manchmal stecken geblieben waren.» (Bott, 308f.)

#### Zwischen Image- und Geschäftspolitik

Obwohl die Frage nicht systematisch untersucht wurde, zeigen verschiedene Studien, wie stark die schweizerischen staatlichen Instanzen und ihre Vertreter während der Apartheid zu Hofdiplomaten, ja, zum Personal der Schweizer Wirtschaft degradiert wurden und sich dem Apartheid-Regime geradezu anbiederten. Je grösser die internationale und nationale Kritik an der Apartheid wurde, desto schwieriger wurde die Aufgabe der mit Südafrika befassten Diplomaten und Beamten, das Image der Schweiz trotz expandierender Geschäfte gegenüber der nationalen und internationalen Öffentlichkeit zu retten, nach «Lösungen» zu suchen, um die Geschäfte zu ermöglichen, und dafür zu sorgen, dass nicht allzu viele Fakten an die Öffentlichkeit gelangten. Im Nationalrat gab es zahlreiche kritische Anfragen zur apartheidfreundlichen Politik des Bundesrates, zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Schweiz mit Südafrika sowie zu Berichten über Waffenlieferungen an Südafrika, die von der Aktion Finanzplatz und andern Organisationen recherchiert wurden, in UNO-Berichten oder in der internationalen Presse

auftauchten. In den nun veröffentlichten Forschungsberichten kommt zum Ausdruck, dass die eidgenössische Verwaltung und die Schweizer Regierung vor allem von einem Ziel besessen waren: Ja keine Fakten über das tatsächliche Verhalten der Schweiz und der Schweizer Wirtschaft in die internationale und nationale Öffentlichkeit gelangen zu lassen. Bei der öffentlichen Beantwortung von Fragen im Parlament, der Medien oder der UNO wurde von der Schweizer Regierung geschummelt, verschwiegen, heruntergespielt.

Das hat sich, wie die Vorfälle um das Nationale Forschungsprogramm anschaulich zeigen, bis heute nicht geändert.

Sandra Bott/ Sébastien Guex/ Bouda Etemad: Les relation économique entre la Suisse et l’Afrique du Sud durant l’Apartheid (1945-1990)., Lausanne: Edition Antipodes 2005, 428 Seiten, Fr. 40.-

Jörg Künzli: Zwischen Recht und Politik. Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976-1994), Zürich: Chronos Verlag 2005, 415 Seiten, Fr. 68.-

Georg Kreis: Die Schweiz und Südafrika 1948-1994. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrates durchgeführten NFP 42+, Bern / Stuttgart / Wien: Haupt Verlag 2005, 542 Seiten, Fr. 48.-