

Das Bankgeheimnis : seine Genese im politisch-wirtschaftlichen Umfeld

Autor(en): **Vogler, Robert Urs**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **80 (2000)**

Heft 3

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166263>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DAS BANKGEHEIMNIS – SEINE GENESE IM POLITISCH-WIRTSCHAFTLICHEN UMFELD

Robert Urs Vogler,
geboren 1948, Studium
der Neueren Geschichte,
Englischer Literatur und
Schweizer Geschichte
an der Universität
Zürich, Promotion 1982
zum Thema «Die Wirt-
schaftsverhandlungen
zwischen der Schweiz
und Deutschland 1940
und 1941», als Buch
neu aufgelegt 1997 bei
Helbing und Lichten-
hahn resp. Schwabe,
Basel. 1978–1982 Lei-
ter der Redaktions-Dok-
umentation beim Zür-
cher «Tages-Anzeiger».
1982–1984 wissen-
schaftlicher Mitarbeiter
und erster Archivar der
Schweizerischen Natio-
nalbank (SNB). 1984
Verfasser einer internen
Studie der SNB zum
«Goldverkehr zwischen
der Schweizerischen
Nationalbank und der
Deutschen Reichsbank
von 1939 bis 1945»,
die 1985 von der SNB
in leicht gekürzter Form
publiziert wurde und
bis heute ihre grund-
sätzliche Gültigkeit be-
halten hat. Anschlies-
send Research Director
einer global tätigen
Executive Search-Firma.
Pressesprecher der
Schweizerischen Bank-
gesellschaft von
1988–1998. Seit Herbst
1998 Leiter Group
Historical Research &
Archives der UBS AG,
Zürich.

Bis 1935 existierte in der Schweiz keine nationale Bankengesetzgebung und damit auch kein kodifiziertes nationales Bankgeheimnis. Dagegen war im Verlaufe der Jahrhunderte ein ausgeprägtes Treueverhältnis zwischen Banken und Kunden entstanden, welches als ungeschriebenes Gesetz zur Usanz wurde, ähnlich dem Anwalts- oder Priestergeheimnis. Ein ausgesprochen liberales wirtschafts-politisches Umfeld und ein ebenso ausgeprägtes Verständnis für die private Diskretion machten gesetzliche Vorschriften überflüssig.

Das Schweizer Bankgeheimnis sei im Rahmen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen von 1934 mit ehrenwerten Absichten, aus «humanem Mitgefühl» begründet worden: «Kernstück ist der berühmte Artikel 47 über die Einführung anonymer Chiffrekonten. Damit sollte Nazispitzeln der Zugriff auf jüdische Vermögen in der Schweiz verwehrt werden». So formulierte die renommierte «ZEIT» 1984 die Gründe für die Einführung des Bankgeheimnisses¹. Das ist nur eines der zahlreichen Beispiele einer seit langem kolportierten Legende. Diese sei, so will es nun die Pflege einer neuen Legende, nach 1945 von den Banquiers einerseits als Marketinginstrument und andererseits in der politischen Diskussion, etwa bei der Abwehr der Bankeninitiative von 1984, verwendet worden. Immer wieder wird in gewissen Artikeln darauf hingewiesen, Banquiers hätten diese Argumentationslinie eingeschlagen, Moral als Mittel zum Zweck verwendet, so auch die «Weltwoche» vom 13. Januar 2000 unter dem Titel «Das Märchen vom moralischen Schweizer Bankgeheimnis». Solche Aussagen gab es zwar tatsächlich. Als Beleg dafür wird repetitiv ein Beitrag von *Hans J. Mast* von der damaligen Schweizerischen Kreditanstalt aus dem Jahre 1967 angeführt, so wie einige wenige andere. Mittlerweile liegt aber die Zahl der einschlägigen Beiträge, welche einen derartigen Sachverhalt schildern, wohl deutlich höher als die wenigen Äusserungen prominenter Schweizer Banquiers selbst, die dieser falschen Argumentation unglücklicherweise erlegen sind. Diese neue Mythen-

bildung scheint den Zweck zu verfolgen, durch Wiederholungen eindimensional gelagerter Sachverhalte eine neue Wahrheit zu zementieren: Der Erfolg des Finanzplatzes Schweiz wird auf die Einführung und Existenz des Bankgeheimnisses reduziert. In Tat und Wahrheit begann der markante Aufstieg des modernen schweizerischen Bankwesens und des Finanzplatzes Schweiz aber bereits sehr viel früher, nämlich bald nach der Wende zum 20. Jahrhundert und hatte viele Gründe. Das Bankgeheimnis ist nur einer davon. Die Diskussion um die Einführung einer Bankengesetzgebung, und nur mit einer solchen ist die Einführung eines kodifizierten Bankgeheimnisses denkbar, setzte schon sehr früh ein. Ihre Ursache liegt vornehmlich in wirtschaftlichen und politischen Ereignissen begründet.

Das Bankengesetz als Folge von Banken Krisen

Die Gesetzgebung für moderne Bankengesetze ähnlich dem schweizerischen findet ihre Ursache in fast allen Ländern bei Banken, die in massive Schwierigkeiten geraten waren. So auch in der Schweiz, wo insbesondere in den Jahren 1910–1913 und auch im Verlaufe des Ersten Weltkrieges eine Reihe von massiven Bankzusammenbrüchen zu verzeichnen war. 1910–1913 erlitten 45 Lokal- und Regionalbanken Verluste in der Höhe von 112 Millionen Franken, was dem Budget der Eidgenossenschaft von 1912 entsprach, 28 Banken fusionierten mit einer Kantonal- oder Grossbank. Allein im Zeitraum von

1 «Die Zeit», Hamburg,
27. April 1984.

1906–1915 wurden 85 Bankinstitute aus dem Handelsregister gestrichen². Diese Entwicklung fand ihre Wiederholung in der von den USA ausgehenden Weltwirtschaftskrise mit dem Börsenkrach von 1929 und der Bankenkrise von 1931 in Deutschland mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auch in der Schweiz. Prägend waren aber auch die deutsche Hyperinflation der frühen zwanziger Jahre oder spektakuläre Zusammenbrüche von Wirtschaftsimperien wie das des schwedischen Zündholzkönigs *Ivar Kreuger* im Jahre 1932.

Die im Auslandgeschäft tätigen schweizerischen Grossbanken wurden in der ersten Hälfte der dreissiger Jahre zusätzlich durch die deutsche Bankenkrise von 1931 stark gebeutelt. Nahezu eine Milliarde Franken an schweizerischen Bankengeldern blieben im Rahmen des sog. Bankemoratoriums in Deutschland eingefroren und konnten aufgrund der schwierigen Devisenlage nicht transferiert werden³. Die Bilanzsummen der damals acht Grossbanken schrumpften zwischen 1930 und 1935 um mehr als die Hälfte auf 4,2 Milliarden Franken. Die Folge war, dass fünf Grossbanken saniert werden mussten. Insgesamt wurden zwischen 1930 und 1939 60 Banken übernommen oder liquidiert⁴.

Der politische Diskurs

Der Ruf nach einer staatlichen Kontrolle und Aufsicht, vornehmlich im Sinne eines Sparer- und Einlegerschutz, wurde bereits mit den Bankzusammenbrüchen vor dem Ersten Weltkrieg laut⁵. 1916 kam es zum bekannten Entwurf von Professor *Julius Landmann*. Dieser war dem Charakter nach in erster Linie eine Regelung für die Aufsicht der Sparkassen⁶. Er enthielt aber kein Element eines Bankgeheimnisses. An *Landmann* wurde insbesondere kritisiert, er würde zu starke staatliche Eingriffe bringen. Die Angst vor einem weitgehenden Einblick der Behörden in die Bücher der Geschäftsbanken war ebenso gross wie die Befürchtung, dass die Veröffentlichung des Entwurfes *Landmann* für die Banken und das Land als Ganzes zusätzlich schweren Schaden anrichten könnte. Einerseits setzte damals die Kapitalaufnahme kriegsführender Staaten in der Schweiz – Frankreich, Österreich-Ungarn,

Die Bauernvertreter wollten nicht zu «Sklaven der Hochfinanz» herabsinken».

2 Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Bern und Stuttgart, 1986, p. 30.

3 Archiv SBG/UBS: VR-Protokoll Eidgenössische Bank, 18. August 1932.

4 Franz Ritzmann, *Die Schweizer Banken*, Bern 1973, p. 357 ff.

5 z.B. NZZ, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 421, 1913 «Bankzusammenbrüche».

6 Julius Landmann, *Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend den Betrieb und die Beaufsichtigung von Bankunternehmungen, dem Schweizerischen Volkswirtschaftsdepartement unterbreitet*, Bern, 1916.

7 Strafgesetzbuch Basel-Stadt von 1872/1919, Paragraph 162; auch das Personalreglement der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG) von 1915 kennt bereits das «Gebot der Verschwiegenheit» für Bankangestellte.

8 (AstB) Amtliches stenographisches Bulletin der schweiz. Bundesversammlung, 16. Dezember 1915, p. 417.

9 AstB, 16. Dezember 1915, p. 420.

Deutsches Reich – ein, die man nicht gefährden wollte. Andererseits kamen Befürchtungen auf, ein staatlich kontrolliertes Bankwesen würde ausländische Kunden wieder zum Abzug ihrer Anlagen in der Schweiz bewegen. Der Entwurf *Landmann* hatte in der Folge keine Chance.

Nach dem Ersten Weltkrieg sollte der Weg über Änderungen im Obligationenrecht eingeschlagen werden. 1920 legte Prof. *Eugen Huber* einen entsprechenden Vorschlag vor, 1923 folgte Altbundesrat *Arthur Hoffmann*, 1925 Bundesrat *Edmund Schulthess* und schliesslich 1926 ein Gutachten Dr. *Haab* aus dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Alle diese Versuche verliefen im Sande. Die Zeit war offensichtlich noch nicht reif für eine staatliche Aufsicht über einen Wirtschaftszweig, der bis anhin von obrigkeitlichen Regulierungen weitgehend verschont geblieben war.

Das Bankgeheimnis war quasi als «Naturgesetz» tief im liberalen Wirtschaftsdenken des 19. Jahrhunderts verankert, welches zu Beginn des letzten Jahrhunderts noch immer vorherrschend war. Es diente – und dient noch heute – dem Schutz des Kunden und müsste korrekterweise eigentlich als *Bankkundengeheimnis* bezeichnet werden. Zwar gab es in der Schweiz vereinzelt bereits Strafbestimmungen für Verletzungen des Bankgeheimnisses, so etwa im Kanton Basel-Stadt⁷. Die parlamentarische Debatte um die während des Ersten Weltkriegs einzuführende Kriegsteuer zeigt aber, wie es nach wie vor als etwas Selbstverständliches betrachtet wurde.

Der Sozialdemokrat *Ryser* beantragte am 14. Dezember 1915 im Nationalrat, die Geldinstitute seien zu verpflichten, den Steuerbehörden «alle einer gerechten Einschätzung der Steuerpflichtigen dienlichen Aufschlüsse zu erteilen»⁸. *Ryser* fand lediglich Unterstützung beim Strafrechtsprofessor *Emil Zürcher*, dem Chef der Demokraten im Kanton Zürich. Dieser erwähnte zwar «das Schreckgespenst der Abwanderung des Kapitals ins Ausland», an das er jedoch in Anbetracht der Kriegsverhältnisse nicht glauben mochte⁹. Der katholisch-konservative Sprecher *Alfons von Streng* (TG) wandte sich vehement gegen den sozialdemokratischen Vorstoss: Er sah «nicht unberechtigte Gefahren für die berechtigten Interessen der Banken» und sprach von

möglicher «Inquisition». Von Streng benützte als einziger in dieser Debatte den Begriff «Bankgeheimnis», das er «gewissenhaft» gewahrt sehen wollte¹⁰. Der freisinnige Sprecher, G.-Aloys de Meuron (VD), einflussreiches Mitglied der Vollmachtenkommission, gab sich höchst erstaunt, dass Prof. Zürcher Hand zu einer «violation du secret professionnel» bieten wolle. De Meuron fügte bei: «(...) secret professionnel qui, s'il ne fait pas l'objet de dispositions expresses dans nos lois civiles et pénales, a toujours été admis jusqu'à présent comme une nécessité en vue de la sécurité des affaires et des tractations financières et commerciales»¹¹. Der sozialdemokratische Antrag hatte keine Chance und wurde mit 19 zu 97 Stimmen abgelehnt.

Vier Jahre später hatte sich die Lage verändert. Die sozialen Spannungen hatten sich mit jedem Kriegsjahr erhöht. 1917 wurde durch die Sozialdemokratische Partei (SP) eine Volksinitiative für eine direkte Bundessteuer lanciert. Die bürgerlichen Parteien waren dadurch gezwungen, Hand zu einer zweiten Kriegssteuer zu bieten¹². Die SP verlangte am 29. Januar 1919 vom Bundesrat, «in den Ausführungsbestimmungen zur Erhebung einer neuen Kriegssteuer die Verpflichtung der Banken zur Kenntnisgabe der in ihre Verwahrung gegebenen Kapitalien zum Zwecke einer richtigen Heranziehung zur Kriegssteuer vorzusehen» (Postulat Wirz)¹³. Das Postulat wurde vom Nationalrat zwar mit 62 zu 22 Stimmen abgelehnt, aber die bürgerlichen Kreise und die Banken waren in Anbetracht der gespannten Stimmung nach dem Generalstreik von 1918 deutlich alarmiert. Die Schweizerische Bankiervereinigung befürchtete, durch die Einsichtnahme des Staates «würde das Vertrauen inländischer und ausländischer Kunden in die traditionelle Discretion der schweizerischen Geschäfte erschüttert» und würden «viele Depots zurückgezogen und versteckt»¹⁴. Die Bankiervereinigung war sich bewusst, dass nach Ausrufung der Repu-

10 AstB, 16. Dezember 1915, p. 419 f.

11 AstB, 16. Dezember 1915, p. 421.

12 Vgl. Sébastien Guex, La politique monétaire et financière de la Confédération suisse, Lausanne, 1993, p. 400.

13 AstB, 29. Januar 1919, p. 38.

14 7. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes, Basel 1919, p. 42.

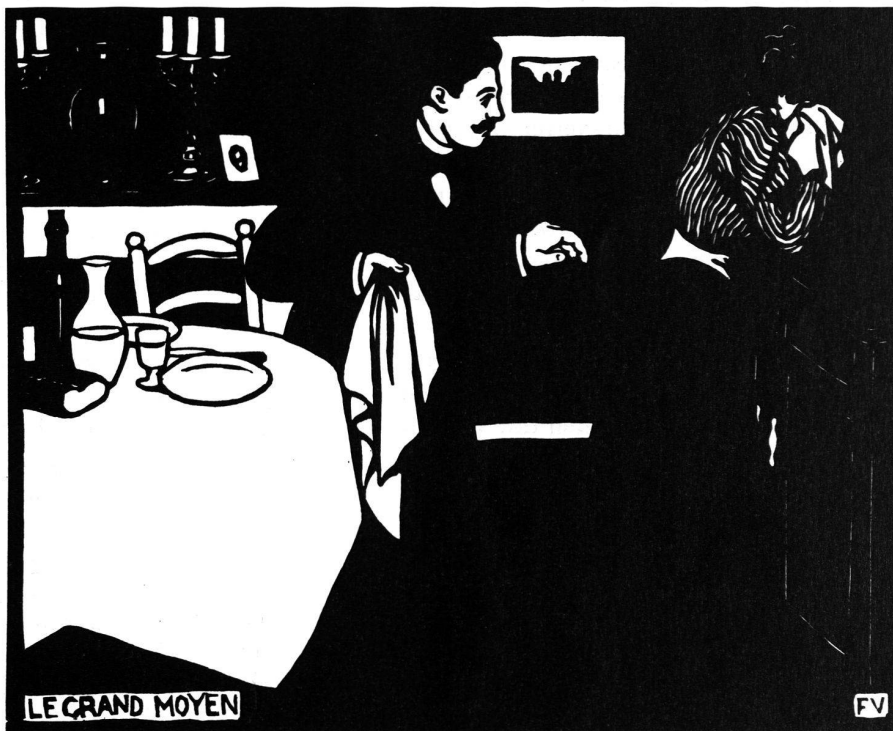
15 dito, p. 42 f.

16 Nationalrat Joss von der BGB (Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei), Neue Berner Zeitung, 1. Oktober 1924.

blik das Bankgeheimnis in Deutschland von der neuen sozialdemokratischen Regierung mit rückwirkender Kraft ab 1. Oktober 1918 aufgehoben worden war. Sie betrachtete diese Massnahme jedoch «als eine vorübergehende», die keinen Anlass zur Nachahmung darstelle¹⁵.

Die Allianz zwischen Bauern und SP

Eine der treibenden Kräfte für die Einführung eines Bankengesetzes waren in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg die schweizerischen Bauern, welche stets davor warnten, der zunehmende Kapitalexport, insbesondere der Schweizer Grossbanken, treibe die Zinsen in die Höhe, was für viele Landwirtschaftsbetriebe hätte existenzgefährdend werden können. Deshalb stand in der weiterführenden Diskussion um ein Bankengesetz die Frage der Zinssätze stark im Vordergrund, nicht nur die der grundsätzlichen Überwachung der Banken durch einen staatlichen Apparat. Die Bauernvertreter wollten nicht zu «Sklaven der Hochfinanz» herabsinken»¹⁶.



Bei Tisch fiel das Wort, das nicht erwartet wurde. Oder ist die Reaktion der Frau überzogen? Der Titel «Le grand moyen» scheint dies anzudeuten. Hat sie eventuell selbst mit Berechnung einen Verdacht geäussert, um eine klare Antwort von ihrem Mann zu erhalten? Oder hat er durch eine Bemerkung ihren Verdacht bestätigt? Liegt seine Hand auf der Stuhllehne, oder streckt er sie tröstend nach ihr aus? Vallotton verleiht hier dem scheinbar amorphen Schwarz eine Gegenständlichkeit, welche die Vieldeutigkeit des Werks noch steigert. (Michael Wirth) Félix Vallotton, «Le grand moyen», gravure sur bois, 17,7 x 22,2 cm. Lausanne, Musée cantonal des Beaux-Arts (s. auch S. 31).

Mit der Einführung des Proporz in den Nationalratswahlen von 1919 hatten sich die politischen Kräfteverhältnisse stark zugunsten der Linken verschoben. In der grossen und hitzigen Nationalratsdebatte um die zweite ausserordentliche Kriegssteuer vom Februar 1920 führte dann auch die SP die Massnahmen ihrer deutschen Schwesterpartei gegen Steuer- und Kapitalflucht, verbunden mit einer Auskunftspflicht der Banken, an¹⁷. In der Frage der Aufhebung des (nichtkodifizierten) Bankgeheimnisses bildete sich aber auch eine neuartige Allianz SP-Bauern heraus. Die Bauerngruppierungen, deren Einfluss über die BGB (Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, Vorläuferin der heutigen Schweizerischen Volkspartei, SVP) hinausreichte, waren dem «Grosskapital» keineswegs wohl gesinnt, vor allem in den Zinssatzfragen und dem Thema Kapitalexport¹⁸. SP-Nationalrat Schmid sprach bereits in der Eintretensdebatte davon, «dass das Bankgeheimnis aufgehoben wird»¹⁹. «Aber alle jene grossen Vermögen, die in den Banken liegen, sie können einfach nicht erfasst werden, wenn man das Bankgeheimnis nicht preisgibt»²⁰. Der Emmentaler Bauernführer Fritz Siegenthaler, einer der Gründer der bernischen BGB, vertrat dieselbe Meinung und nuancierte: «Ich freue mich, dass die Herren der Linken auf einer so gerechten Grundlage das Staatsganze und seine Leistungsfähigkeit stärken wollen. Gerne schliesse ich mich in dieser Angelegenheit an ihre Seite, vorsichtshalber natürlich ohne weitere Verbrüderung (Heiterkeit)»²¹. Nationalrat Tobler versuchte als Kompromisslösung einen Aufschub der Frage und wies auf die Schwächezeichen des Schweizer Frankens an den Märkten von New York und Amsterdam hin²². In der Abstimmung unterlagen die Sozialdemokraten mit 59 gegen 104 Stimmen, trotzdem prominente bernische Bauernvertreter wie Gnägi, König und Siegenthaler mit der SP stimmten.

Der SP war die Absenz eines Bankengesetzes, einer starken staatlichen Aufsicht, immer ein Dorn im Auge. In ihrem Parteiprogramm von 1920 schrieb sie die Verstaatlichung der Banken auf ihre Fahnen. Sie traf sich in der Kritik am Fehlen einer Bankenkontrolle zu dieser Zeit mit dem Lager bäuerlicher und gewerblicher Kreise. 1922 sah die sogenannte Vermö-

Der SP war die Absenz eines Bankengesetzes, einer starken staatlichen Aufsicht, ein Dorn im Auge. In ihrem Parteiprogramm von 1920 schrieb sie die Verstaatlichung der Banken auf ihre Fahnen.

gensabgabe-Initiative der SP die Tilgung der aufgelaufenen Kriegsschulden durch eine einmalige Vermögensabgabe vor. Alle natürlichen und juristischen Personen sollten der Steuerbehörde gegenüber zur Auskunft verpflichtet werden. Insbesondere die Geldinstitute wären verpflichtet gewesen, sich «allen Kontrollmassnahmen der Einschätzungsbehörden zu unterziehen». Bürgerliche Parteien, aber auch die Bauern – jetzt wieder in Allianz mit der «Hochfinanz» – liefen Sturm gegen die Initiative, letztere vor allem darum, weil sie einmal mehr durch den erwarteten Kapitalabfluss ins Ausland Zinserhöhungen und Arbeitslosigkeit befürchteten. Die SP warf den Gegnern vor, Angst vor der Öffnung des Bankgeheimnisses zu haben²³. In der Tat setzte im Herbst 1922 eine Kapitalflucht aus der Schweiz ein, welche dem angestrebten Zinsabbau entgegenlief. Die Vermögensabgabe-Initiative wurde am 3. Dezember 1922 mit 736 952 gegen 109 702 Stimmen wuchtig verworfen. Die Verhältnisse am Geld- und Kapitalmarkt beruhigten sich danach rasch. Die Niederlage der Linken aber scheint weitreichende Konsequenzen gehabt zu haben. Die Aufhebung des Bankgeheimnisses fiel in der politischen Diskussion für lange Zeit aus der Traktandenliste.

Fragen der inneren Sicherheit

Das politische Klima im Europa zwischen den beiden Weltkriegen ist heute nur sehr schwer nachvollziehbar. Es war geprägt von einer ausserordentlichen Dichte politischer und wirtschaftlicher Ereignisse, welche verunsicherten: Russische Revolution, Zerfall der Donaumonarchie und des Osmanischen Reiches, Ausrufung der Republik in Deutschland, Neugestaltung der europäischen Landkarte, Faschismus und Nationalsozialismus, deutsche Hyperinflation der frühen zwanziger Jahre, Weltwirtschaftskrise von 1929. Auch die Schweiz blieb davon nicht unberührt, in bürgerlichen Kreisen war die Angst vor einem bolschewistischen Umsturz weit verbreitet. Zwar wurde bereits 1922, als Folge des Generalstreiks von 1918, in einer Volksabstimmung das sogenannte Umsturzgesetz verworfen, ebenso das sogenannte Ordnungsgesetz von 1934, welches im Schatten der tragischen Genfer Ereignisse vom

17 Vgl. SP-NR Nobs am 4. Februar 1920, AstB, p. 98 f.

18 AstB, 4. Februar 1920, p. 4.

19 dito, p. 21.

20 dito, p. 93.

21 dito, p. 95.

22 dito, p. 130.

23 Bänziger, p. 69 f.

November 1932 stand, als Truppen mit unerfahrenen Rekruten das Feuer auf linke Demonstrierende eröffnet hatten, wobei es mehrere Tote gab. Gleichzeitig zeigte sich der Bundesrat schon im Juni 1932 besorgt über die politische Wühlarbeit von nationalsozialistischen Kreisen in Lugano, Zürich und Davos sowie die Existenz eines organisierten Informationsdienstes der NSDAP in der Schweiz. Er verbot das Tragen von Braunhemden und liess Personen ausschaffen²⁴. Ähnliche Ereignisse fanden ihre Aufmerksamkeit selbst bis nach Paris in das Aussen- und Innenministerium²⁵. In der Folge kam es zum Dringlichen Bundesbeschluss betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935, bekannt unter der Bezeichnung «Spitzelgesetz». Die Diskussion über den «Wirtschaftlichen Nachrichtendienst für fremde Staaten» führte zur Aufnahme des entsprechenden Artikels 273 im Strafgesetzbuch von 1942. Die Furcht vor Unruhen, Umsturz und Verlust der Ordnung im Innern, Spionage und Souveränitätsverletzungen im Kontext mit der zunehmenden internationalen Bedrohungslage war gross. Gravierendstes Beispiel einer politischen Souveränitätsverletzung war die im März 1935 erfolgte Entführung des deutschen Journalisten *Jacob* aus Basel über die Grenze nach Deutschland durch die Gestapo, was zu einer schweren Belastung der Beziehungen mit Deutschland führte. Alle diese Entwicklungen müssen im Rahmen eines breitangelegten, langanhaltenden politischen Sicherheits-Diskurses gesehen werden, in den auch die Einführung des Bankgeheimnisses im Bankengesetz von 1934 einzureihen ist.

Bankspionage

In eine gewisse Analogie zu vielen politischen Vorgängen sind auch die Fälle von Bankspionage einzureihen, zu denen es bereits lange vor der Diskussion um das Bankengesetz von 1934 gekommen war. Ihre Ursache dürfte in den in vielen europäischen Ländern eingeführten, teilweise recht hohen Kriegssteuern zum Wiederaufbau und zur Tilgung der Kriegsschulden liegen. Bürgern dieser Länder wurde durch Beamte oder Drittpersonen ihrer Länder nachspioniert, um herauszufinden, ob sie sich durch Verlagerung von Vermö-

.....

*Frankreich
interessierte
sich im
Zusammenhang
mit den
deutschen
Reparations-
zahlungen
um die
Vermögen von
Deutschen in
Drittländern,
nicht nur
in der Schweiz,
sondern auch
in Holland.*

.....

²⁴ Protokoll der Bundesratssitzung vom 17. Juni 1932.

²⁵ Ein Beispiel: am 2. November 1933 hatte die Basler Polizei zwei deutsche Polizisten ausgespioniert, welche einen deutschen Kommunisten verfolgten, der falsche deutsche Stempel herstellen liess. Der französische Innenminister rapportierte an den Aussenminister: «Abus de pouvoir sur le territoire suisse». Archives du Ministère des Affaires étrangères, Paris (AMAE), Serie Europe/Suisse Band Vol 201.

²⁶ Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes an die Schweizerische Nationalbank, Bericht des Generalkonsulates Köln, 26. November 1931; Archiv SNB, 4005.

²⁷ Archiv SNB, 4005.

genswerten ins Ausland dieser Besteuerung entziehen wollten. So interessierte sich beispielsweise Frankreich im Zusammenhang mit den deutschen Reparationszahlungen um die Vermögen von Deutschen in Drittländern, nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Holland²⁶. Von Bedeutung war der Fall des Deutschen *Arthur Pfau* im Jahre 1931. Dieser versuchte, sich über Angestellte der Schweizerischen Bankgesellschaft Informationen betreffend Guthaben und Depots deutscher Kunden zu verschaffen. Er wurde verzeigt und von der Fremdenpolizei ausgewiesen. In den Jahren 1931 bis 1932 lassen sich unzählige solche Vorkommnisse belegen, teilweise mit Verwicklung deutscher Amtstellen. Einige fanden ihren Niederschlag auch in der Presse. Sie dürften auf die am 1. August 1931 nach der Bankenkrise von der Zentrums-Regierung *Brüning* eingeführte strenge Devisenbewirtschaftung zurückzuführen sein, welche ein völliges Verbot von Besitz und Handel mit Devisen brachte. Im Juni 1933 wurde von der nationalsozialistischen Regierung ein Gesetz erlassen, welches von den Deutschen unter Strafandrohung von mindestens drei Jahren Zuchthaus die Deklaration aller Auslandsvermögen verlangte. Im Juli gleichen Jahres folgte das «Gesetz über die Einziehung volks- und staatsfeindlicher Vermögen», das als Grundlage für die Konfiskation der Vermögen politisch oppositioneller und jüdischer Bürger diente. Die meisten dieser Fälle beschäftigten sowohl die Schweizerische Nationalbank als auch die Schweizerische Bundesanwaltschaft²⁷. Schliesslich war es die Bundesanwaltschaft, die zur Aufnahme der Strafbestimmungen im Artikel 47 des Bankengesetzes drängte. Der Vertreter des Eidgenössischen Justizdepartements führte in der Expertenkonferenz vom 18. Januar 1934 zum Bankengesetz aus: «Die Bundesanwaltschaft legt auf letztere Bestimmungen besonderen Wert, namentlich im Hinblick auf die Bankspionage des Auslandes.»

Die Bankspionage trug den Charakter von klaren Souveränitätsverletzungen und waren für das zeitgenössische Selbstverständnis mit Sicherheit weit gravierender als wir das aus heutiger Sicht beurteilen können. Sie sind Ausdruck des damaligen politischen und gesellschaftlichen Klimas in der Schweiz und Europa, welches wir

uns heute nur sehr schwer vorstellen können.

Weitere Ursachen

Wie Gewohnheitsrecht, Usanz, gleitend zu kodifiziertem Recht wird, lässt sich an einem weiteren, signifikanten Beispiel illustrieren, welches die Aufmerksamkeit der Historiker bis jetzt kaum gefunden hat. Es geht um die Auskunftspflicht der Banken bei Arrestverfahren im Zusammenhang mit dem Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. 1925 wurde ein solcher Fall erstmals exemplarisch bis ans Bundesgericht weitergezogen. Eine Bank hatte sich geweigert, der betreffenden Behörde Auskunft zu erteilen. Die Schweizerische Bankiervereinigung interpretierte darauf den Bundesgerichtsentscheid so, dass Banken nur dann Auskunft erteilen müssten, wenn die mit Arrest belegten Gegenstände «*einzelnen und spezifiziert*» aufgeführt seien. Die Banken machten deutlich, dass sie sogenannten «Sucharresten» vorbeugen wollten, denn sie befürchteten, dass der Arrest in gewissen Fällen von Dritten für die Vermögensspionage missbraucht würde²⁸. 1930 wurde das gleiche Thema erneut sehr aktuell, weil der Eindruck entstand, das Bundesgericht habe seine Praxis geändert. Die Bankiervereinigung gab jedoch in einem Zirkular vom 26. Juli 1930 zu verstehen, sie sei nicht bereit, von ihrer Interpretation des Bankkundengeheimnisses abzugehen.

Das Beispiel zeigt, wie die Banken und ihre Kunden sich Anfang der dreissiger Jahre zunehmend der gesetzlichen Lücken und der damit verbundenen Risiken bewusst wurden. Damit musste auch ihr Interesse an einer gesetzlichen Fixierung des Bankgeheimnisses wachsen.

Die Volksbankkrise als Katalysator

In dieses Spannungsfeld gehörte auch die zweite Krise der Schweizerischen Volksbank (SVB). Bereits 1931 war sie, ausgelöst durch die deutsche Bankenkrise, in Schieflage geraten, als ein Grossteil ihrer Auslandskredite durch Zahlungsmoratorien blockiert worden war. Ein schleicher Vertrauensverlust war die Folge und im Dezember 1933 musste sich der Bund auf der Grundlage eines Dringlichen Bun-

Nach den
gravierenden
Vorfällen
um die
Volksbank
und andere
Banken
konnten
sich weder
bürgerliche
Parteien
noch Banken
gegen eine
Bankenkontrolle
aussprechen.

desbeschlusses mit 100 Millionen Franken am Genossenschaftskapital der SVB beteiligen und nahm sogar Einsitz im Verwaltungsrat.

Das Debakel der Volksbank war mitunter *der* Katalysator, welcher die politische Abwicklung der Bankengesetzgebung beschleunigte. Es erstaunt deshalb wenig, dass der Artikel 47 des Bankengesetzes 1933/34 weder in der Expertenkommission, den Parlamentsberatungen noch in der Öffentlichkeit – auch nicht in der sozialistischen Presse – zu grossen Diskussionen Anlass gab. Nach den gravierenden Vorfällen um die Volksbank und andere Banken konnten sich weder bürgerliche Parteien noch Banken gegen eine Bankenkontrolle aussprechen. Die Linke wiederum leistete keinen sichtbaren Widerstand gegen die Sanktionierung des Bankgeheimnisses, da sie grösstes Interesse an der Sicherung der Ersparnisse des «Manes auf der Strasse» – ihrem eigentlichen Wählerpotential – hatte. Nach der Niederlage mit der Vermögensabgabeinitiative von 1922 sollte die Streichung des Bankgeheimnisses aus der Gesetzesvorlage nicht das Gesamtwerk einer Banken- und Sparkassengesetzgebung gefährden, denn grundsätzlich war man sich über die Notwendigkeit einer Bankenkontrolle einig. Ausserdem zeichnete sich unter dem zunehmenden Druck der äusseren Bedrohung bereits eine gewisse Annäherung weitblickender bürgerlicher Politiker mit denjenigen Kräften in der SP ab, welche schliesslich am Parteitag von 1937 die Zustimmung zur Landesverteidigung durchsetzen konnten. Eine deutliche und breite Interessensübereinstimmung lag damit vor.

Bei einer historisch richtigen Einordnung der Fakten lässt sich eindeutig festhalten, dass das Bankgeheimnis in der jahrzehntelangen Diskussion um die Einführung einer Bankenaufsicht gar keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt hatte und auch nicht deren auslösender Faktor war. Seine Kodifizierung war nur Nachvollzug bereits bestehenden Gewohnheitsrechtes, auf das sich die Banken seit langem stützten. Als Vertreter einer liberalen Wirtschaftsordnung hatten sie sich auch lange gegen unnötige Regulierungen ausgesprochen. Nach jahrzehntelangen Diskussionen, ausgelöst durch

²⁸ Adolf Jöhr, *Protokoll des Vorstandes der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg)*, 16. Juli 1930; Jann, *Adolf, Das Bankgeheimnis im Schweizerischen Recht*, ca. 1938/39 (o.O./o.D.), p. 93.

ausländische Spitzeltätigkeit gegenüber ausländischen Kunden schweizerischer Banken in einem politisch und wirtschaftlich schwierigen Umfeld und einer zunehmenden internationalen Bedrohungslage war es aber nötig geworden, den Behörden und Banken im Rahmen des Bankengeset-

zes zusätzlich eine rechtliche Grundlage auf nationaler Ebene zu verschaffen, zum Schutze ihrer Kunden und unbesehen ihrer Herkunft. Eine anderslautende Interpretation ist nach einer kritischen Durchsicht der zur Verfügung stehenden historischen Quellen kaum haltbar.

BANKING SECRECY: THE POLITICAL AND ECONOMIC CIRCUMSTANCES OF ITS ORIGIN

Until 1935 there was no national legislation governing banking in Switzerland and hence no banking secrecy codified at national level. Over the centuries a distinctive relationship of trust had arisen between the Swiss banks and their customers which made banking secrecy an unwritten law, similar to the lawyer-client privilege. After the Second World War the introduction of banking secrecy was often viewed as a precautionary measure in connection with the persecution of German Jews. In reality, however, banking secrecy was closely linked to the enactment of the Swiss Federal Law on Banks and Savings Banks of 1 March 1935, the reasons for which were rooted in economic and political events which had originated long before the National Socialists seized power.

Economic reasons for a banking act

Even before the First World War a number of banks had failed in Switzerland. In the early 1930s the major Swiss banks engaged in foreign transactions had been severely affected by the German banking crisis of 1931. Funds of nearly one billion Swiss francs belonging to Swiss banks had been frozen in Germany and could not be transferred. Five major banks had to be rescued. 60 banks were taken over or liquidated between 1930 and 1939. A modern system of banking control had become necessary.

The political debate

The first specific calls for government supervision of the banks to protect investors were made, unsuccessfully, as early as 1916. The parliamentary debates on the war taxes to be introduced during the First World War, which the Social Democrats and some of the farmers supported, show how deeply banking secrecy was rooted in 19th-century liberal economic thought. The 1922 initiative known as the Property Levy (*Vermögensabgabe*) to redeem the war debt required the banks to submit to inspections by the assessing tax authorities. The initiative was rejected, which put banking secrecy off the political agenda for a long time to come.

Internal security

Europe between the two world wars was marked by an extraordinarily rapid succession of political and economic events. In Switzerland there was widespread fear of a Bolshevik *coup d'état*, later followed by concern about National Socialism. There was great fear of civil disruption, a coup and a breakdown of order at home, and of espionage and infringements of sovereignty in the context of an increasingly threatening international situation. A lengthy political debate arose about security issues, and the introduction of banking secrecy formed part of this. Banks in Europe were spied upon to prevent the evasion of the war taxes introduced in many countries. In Switzerland the banks had already been the target of French and German investigations since around 1931. These cases of spying led the Federal Public Prosecutor's Office to threaten to adopt penal provisions to protect banking secrecy. Not wanting to jeopardize the whole of the banking and savings bank legislation, the political Left made no open objection to the use of criminal law to safeguard banking secrecy. Everyone, including the banks, was unanimous on the need for banking control.

Conclusion

An examination of the facts in their proper historical order shows that banking secrecy was only a confirmation of the customary law which already existed. Due to the foreign espionage activity against foreign customers of Swiss banks in difficult political and economic circumstances, and with an increasingly threatening international environment, it had become necessary for the authorities and banks to create a legal basis for the protection of banking customers. The causes of this development, however, originated long before the persecution of Germany's Jewish citizens. ♦