

»Wir hatten die Schweiz den andern erklärt. Wir hatten die Schweiz den andern immer wieder erklärt. Das war sehr schwer, den andern die Schweiz zu erklären. Wir gaben uns sehr Mühe. Niemand durfte behaupten, wir hätten uns zu wenig Mühe gegeben. Wir verteidigten uns immer wieder. Es war unser Recht, uns zu verteidigen. Es war nicht unsere Schuld, dass uns niemand mehr zuhörte. Wir hatten unsere Schweiz nicht selbst kaputtgemacht. Die Welt war selber schuld daran, dass sie keine Schweiz mehr hatte.«
Peter Bichsel, »Das war die Schweiz«, 1980

1 Der Auf- und Ausbau eines Finanzzentrums, auf dem heute mehr als 3000 Milliarden Franken ausländische Vermögen liegen, ist ein zentrales Strukturmoment der schweizerischen Gesellschafts- und Staatsentwicklung. In diesem Kontext könnte die Formulierung *Switzerland for sale* das Bild eines Landes evozieren, das ungemütlich im internationalen Schaufenster steht und seinen eigenen Ausverkauf betreibt. Dass dann aber dasselbe Land in internationalen Sympathieskalen ganz oben rangiert, ja dass wir in der Presse schmachthafte Headlines wie *Neue Liebe zur Schweiz* lesen dürfen, hängt mit der Fähigkeit der international orientierten Wirtschaft zusammen, sich mit begehrten Angeboten zu profilieren. Und dies auf seriöser Grundlage. So entdecken inzwischen die Deutschen und andere Nachbarn den schweizerischen Finanzplatz neu – und bringen angesichts der Euro-Krise auch korrekt versteuertes Geld in die Alpenrepublik mit ihrer robusten Währung.

For sale bedeutet also nicht mehr die symbolische Statusdegradierung eines käuflichen Kleinstaates, sondern die kompetente Nutzung kompetitiver Vorteile durch ein Land, das in wirtschaftlicher Hinsicht gar nicht so klein ist, wie es in seiner folkloristischen Drapierung erscheint. Mehr noch: *For sale* erweist sich als elementares Drehmoment in der historischen Dynamik der schweizerischen Gesellschaft. Die Schweiz wurde das, was sie ist, weil sie immer einiges zu verkaufen hatte, was andere interessierte. Ergo gilt: Ohne Verkauf kein Wohlstand.

2 Dieser Sachverhalt war im latenten Bewusstsein der Schweiz immer präsent – auch wenn sich das politisch Imaginäre von solch schnöden Grundlagen staatlicher Existenz zu emanzipieren und in die Sphäre sakraler Rechtfertigungsmuster abzuheben versuchte. Dies zeigte sich ein erstes Mal im ausgehenden 19. Jahrhundert, als sich die Schweiz als »historische Willensnation« neu erfand, den Bundesbrief von 1291 zur Nationalreliquie erklärte, den 1. August zum Nationalfeiertag erhob und den Mythos der »immerwährenden Neutralität« schuf.

Ein weiterer Schub nationalstaatlicher Ideologiebildung lässt sich in den späten 1930er Jahren erkennen. Nun wurde – wie der Historiker Oliver Zimmer herausgearbeitet hat – die seit dem 18. Jahrhundert erkennbare »Nationalisierung der Natur« durch eine »Naturalisierung der Nation« ergänzt. In den Schweizer Bergen sah man den Überlegensgarant der bedrohten Nation. Der Gotthard rückte ins Zentrum eines mentalen Dispositivs, das ganz zwanglos den Weg ins Reduit, welchen die Armee nach 1940 einschlug, präparierte. In der Botschaft des Bundesrates »über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung« vom 9. Dezember 1938 – zu Recht auch Magna Charta der Geistigen Landesverteidigung genannt – werden diese Topoi entfaltet: »Der schweizerische Staatsgedanke ist nicht aus der Rasse, nicht aus dem Fleisch, er ist aus dem Geist geboren. Es ist doch etwas Grossartiges, etwas Monumentales, dass um den Gotthard, den Berg der Scheidung und den Pass der Verbindung, eine gewaltig grosse Idee ihre Menschwerdung, ihre Staatwerdung feiern durfte, eine europäische, eine universelle Idee: die Idee einer geistigen Gemeinschaft der Völker und der abendländischen Kulturen!«

Ein so vorgestelltes Land hat selbstverständlich nichts zu verkaufen, hier geht es um Verteidigung, um Landesverteidigung, um geistige Landesverteidigung im emphatischen Sinne des Wortes.

Nun hatte allerdings selbst ein Politiker wie Bundesrat Philipp Etter, der den zitierten Text verfasst hat, eine differenzierte Sicht. Einerseits versuchte er mit einer Rhetorik der Erhabenheit den Staat zum politisch-ästhetischen Gesamtkunstwerk zu machen. Andererseits verfügte er sehr wohl über ein Sensorium für die Relevanz wirtschaftlicher Austauschbeziehungen. Etter beklagte nämlich den Zustand, dass die Schweiz bisher auf eine kulturelle Außenpolitik zugunsten einer »Handels- und Verkehrspropaganda« verzichten zu können glaubte. Das wollte er ändern. »Wir müssen, ohne aufdringlich und überheblich zu werden, dem Ausland zeigen, dass wir nicht nur ein Land der Industrie, des Handels und des Fremdenverkehrs sind, dass die Schweiz vielmehr auch ein Land ist von hoher Kultur, von alter, bodenständiger und eigenartiger Zivilisation, und dass wir zu allen Zeiten unsern eigenwertig-schweizerischen Beitrag an die Gesamtkultur Europas und der Welt geleistet haben.« Diese Aussage lässt sich so lesen, dass die Schweiz als Konglomerat kommerzieller Unternehmen im Ausland bestens bekannt ist, während das, was an ihr für sie selbst wichtig ist, das »nationale Selbstverständnis«, erst noch kommuniziert werden muss.

3 Wendet man sich der Schweiz als dem »Land der Industrie, des Handels und des Fremdenverkehrs« zu, so lässt sich unschwer erkennen, dass dieses eine lange Verkäufer-Tradition aufweist. Die alte Eidgenossenschaft war europaweit berühmt für ihre Söldner, die allen möglichen Monarchen und Fürsten ausgeliehen wurden. Das brachte den kantonalen Eliten Geld, ziemlich viel Geld, und Kontakte, die wirtschaftlich genutzt werden konnten. Die Honoratioren und Patrizier, welche die Kantone regierten, wurden reich – und sie hatten beträchtlichen Einfluss, lokal wie transnational.

Im Zuge der Protoindustrialisierung besann man sich dann darauf, dass die heimindustrielle Verwertung familiärer Arbeitskräfte nachhaltiger Kapital schuf als der Menschenverkauf zu Kriegszwecken. So wurde umgerüstet auf einen industriekapitalistischen Wachstumspfad, der auf Produktivitätsgewinne durch arbeitsteilige Spezialisierung im Weltmaßstab setzte. Das bedingte, dass die eidgenössischen Anbieter die Bedürfnisse ausländischer Kunden kannten und die Marktentwicklung voraussehen konnten.

Diese Agilität war umso wichtiger, als die schweizerischen Fabrikanten, Kaufleute und Investoren über kein Staatswesen verfügten, das den eigenen ökonomischen Interessen diplomatisch und militärisch hätte Nachachtung verschaffen können. Vielmehr war es umgekehrt: Der Staat entwickelte sich als Derivat einer ökonomischen Strukturbildung. So stellte der grenzüberschreitende Kommerz mit seinen politischen Organisationseffekten im Inneren des Landes das Erfolgsrezept der Eidgenossenschaft dar. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde seit der Bundesstaatsgründung von 1848 durch eine nationale Elite vorangetrieben, die in Wirtschaft, Politik, Militär und Kulturbetrieb alle wichtigen Rollen kumuliert. Eine solche kompakte Konfiguration ermöglichte einen schlanken, kostengünstigen Staat.

Eine Kommerzialisierungstendenz zeichnete sich im Umgang mit dem Staatsterritorium ab. Die Erfindung des »Schweizer Alpenlandes« verwandelte im 18. Jahrhundert, im Zeitalter der Aufklärung, die Berge von einer steinernen Strafe Gottes in eine Sehnsuchtslandschaft von europäischer Ausstrahlung. Die Alpen symbolisierten nun die Privilegierung der Eidgenossenschaft, die – von innen wie von außen – zum idyllischen, von »frommen und edlen Puren« bewohnten Arkadien, stilisiert wurde. »Schweizerisch« wurde zum metaphorischen Prädikat für »schöne Landschaft«. Der »playground of Europe«, als den die Alpen bald von jenen Briten apostrophiert wurde, die ihre Grand Tour durch den Kontinent absolvierten, konnte fortan durch helvetische Fremdenverkehrsanbieter optimal genutzt werden.

Die alte Eidgenossenschaft – die bis zur helvetischen Revolution von 1798 existierte – beherrschte das Geschäft mit kulturellem Kapital noch in anderer Hinsicht. Die Schweizer wussten, dass sie auf Deutungsleistungen anderer angewiesen waren und von diesen auch wirtschaftlich profitieren konnten. Solche Deutungen von außen waren zwar oft nicht wirklich freundlich gemeint. Für die frühneuzeitliche Viehwirtschaft in voralpinen Gebieten spielten insbesondere Kühe eine wichtige Rolle, und die Fremdbeschreibung »Kuhschweizer« war ein Schimpfwort mit sodomistischem Unterton. Die Hirten aus den Bergen zögerten allerdings nicht, das semantische Angebot anzunehmen – und gehörig umzubiegen. So wurde die Kuh aufgewertet und zum Bestandteil einer imagologischen Bastelei gemacht; als Swiss Brownie wurde sie ins alpine Repräsentationsrepertoire integriert und zum Emblem der Fremdenverkehrsindustrie erkürt.

Dank aufblühender Industrielandschaften und einem expandierenden Bausektor wanderten im ausgehenden 19. Jahrhundert auch zunehmend ausländische Arbeitskräfte auf den schweizerischen Werkplatz ein. So wandelte sich die Eidgenossenschaft innerhalb eines Jahrhunderts von einem Armenhaus in ein vergleichsweise wohlhabendes Einwanderungsland, das den steigenden Lebensstandard der Bevölkerung durch Geschäfte mit dem Ausland erarbeitete. In Kurzform: Die Schweiz wurde im und mit dem Ausland reich.

4 Während des Ersten Weltkriegs und danach wurden in der Schweiz die Grundlagen für ein nationales Geschäftsmodell gelegt, das aus zwei Komponenten bestand: Erstens schotteten sich »nationale Unternehmen« gegen ausländischen Einfluss und, wie es im damaligen Duktus hieß, »wirtschaftliche Überfremdung« ab. Es entstand, wie Martin Lüpold in seiner bald erscheinenden Dissertation schreibt,

ein aktienrechtlich abgesicherte wirtschaftliche »Festung Schweiz«. Komplementär dazu entwickelte sich der Kleinstaat im kriegsverwüsteten Europa zur »Steuroase«, zum Steuerfluchtland. Die Schweiz kombinierte also auch hier ein Moment der »Scheidung« mit einem der »Verbindung«: Einerseits dichtete sie die unternehmerischen Entscheidungsstrukturen gegen Über- und Einflussnahmen von außen ab, andererseits standen die Türen weit offen, wenn Gelder aus dem Ausland ihren Weg nach Basel, Zürich und Genf suchten. Aufgrund eines relativ »gesunden« Staatshaushaltes, eines niedrigen Steuerniveaus, einer starken Währung und eines leistungsfähigen Bankensystems wurde das Land zur Zielzone von Kapitalien aus unterschiedlichsten Staaten.

Im Folgenden einige präzisierende Ausführungen zu den beiden Pfeilern dieses Geschäftsmodells, der »Festung Schweiz« und der »Steuroase«. Auch Nationalstaaten wie die USA und Großbritannien verfügen über Löcher im Steuersystem, und auch die Nachbarländer der Schweiz bieten fiskalische Schlupflöcher an. Wenn es ums Prinzip geht, ist der Zeigefinger auf die Schweiz unangebracht. Wenn wir jedoch das System ins Blickfeld nehmen, dann sieht die Bewertung anders aus. Wenn Deutschland die Steuern senkt, können die dortigen Steuerbehörden nicht damit rechnen, dass nun sehr viel französisches Kapital ins Land strömt. Das gilt auch in umgekehrter Richtung. Bietet aber ein Kleinstaat wie die Schweiz attraktive fiskalische Bedingungen an, so kommen sie beide, die Deutschen und die Franzosen. Das heißt: Nur ein Kleinstaat kann aus der Steuerhinterziehung ein veritables nationales Geschäftsmodell machen.

Die Schweiz vermag diesen Vorteil noch zu multiplizieren, weil ihre föderalistische Struktur die Möglichkeit bietet, den Steuerwettbewerb auf das kleinkörnige Kantonsformat herunter zubrechen. Miniaturstaatswesen, die gerade mal 30 000 bis 40 000 Einwohnern umfassen, können souverän im Steuerwettbewerb mitwirken und dabei nationale Synergien nutzen, indem sie vom Image der Schweiz als einer stabilen und zuverlässigen Demo-

Switzerland for sale

Abgeschottete Unternehmen, offene Türen für Fluchtgelder, geschicktes Marketing von Mythen: Der alte Erfolgsweg der Schweiz ist am Ende. Das Land benötigt ein neues nationales Geschäftsmodell

VON JAKOB TANNER



Ein Land, stilisiert zum Arkadien mit frommen Bauern: Touristenschiff auf dem Genfer See (o.), Nostalgie-Veranstaltung »Sechse-läuten« in Zürich (u.)

kratie profitieren. Nur wenn sie es damit allzu bunt treiben und das Leistungs- und Gerechtigkeitsprinzip ostentativ infrage stellen, werden sie vom Bundesgericht zurückgepfiffen. Doch auch dann bleiben Methoden der Steuersenkung bestehen, die sich auszahlen. Mit jährlichen Staatsausgaben von unter 300 Milliarden Franken wirkt sich schon der Zuzug von ein paar Dutzend High Net Worth Individuals spürbar positiv aus im Staatshaushalt.

5 Die neuen Formen des Steuerwettbewerbs setzen nach dem Ersten Weltkrieg ein. Dabei sind vier Punkte hervorzuheben. Erstens betrug die durchschnittliche Steuerlast in der Schweiz nach zeitgenössischen Berechnungen nur knapp mehr als die Hälfte, verglichen mit dem Durchschnitt der wichtigsten europäischen Staaten. Dazu kam der harte Franken, der zum Attraktor auch für nicht steuerlich motivierte Anlagensuchen wurde. Die Kapitalflucht aus Deutschland erreichte in den frühen 1920er Jahren enorme Summen, Schätzungen gehen von 30 Milliarden Franken aus. Der liberale Schweizer Diplomat William Rappard bezeichnete diese Kapitalflucht als »wahre internationale Geißel der Nachkriegszeit« und sprach von einem »auf unserem Land lastenden, ohne Zweifel übertriebenen Verdacht (...) als sei es der Fehler rechtswidrig geflüchteter Kapitalien«. Auch aus Frankreich und Italien flossen beträchtliche Summen auf den Schweizer Bankplatz, der die Beihilfe zur Steuerflucht mit prospektiven Techniken der Vermögensverwaltung verband.

Zweitens entwickelte die Schweiz damals auch neue Rechtskonstruktionen. So stieg die Zahl der steuerlich privilegierten Holdinggesellschaften von 128 im Jahre 1921 auf knapp 2000 anno 1938 rapid an. Drittens ist die Einwanderung von vermögenden Ausländern in die Schweiz zu erwähnen. Hier fiel neben dem tiefen Steuerniveau auch die Möglichkeit von Pauschalbesteuerungsabkommen ins Gewicht. Die notorische Unübersichtlichkeit des Steuersystems konnte zum Vorteil umgemünzt werden. Viertens legte die Schweiz mit dem Bankgeheimnis, wie es 1934 in das erste Bankengesetz aufgenommen wurde, einen schweren Deckel auf diese Geschäfte, welchen die Steuerbehörden nicht abheben konnten. Da in der Schweiz die Steuerhinterziehung nicht zu den strafrechtlich verfolgten Tatbeständen zählte, blitzten alle Versuche, Einzelfälle aufzuklären und statistische Übersichten herzustellen, am Bankgeheimnis ab.

Gestützt wurde das sich formierende nationale Geschäftsmodell durch den zweiten Pfeiler, das rechtliche Abwehrdispositiv, das nach dem Ersten Weltkrieg gegen ausländische Einflüsse aufgebaut wurde. Die wichtigen Schweizer Aktiengesellschaften wurden durch Insider dominiert, die Eigentumskontrolle und Führungsaufgaben fusionierten. Diese Unternehmen wiesen – auch dank steuerlicher Schonung – eine hohe Ertragskraft und Selbstfinanzierungsquote auf. Sie waren in der Lage, einerseits umfangreiche »stille Reserven« aufzubauen, andererseits die Arbeiterschaft mit betrieblichen Sozialwerken zu binden. Die Heranbildung einer loyalen Stammebelegschaft kam dem schweizerischen »Arbeitsfrieden« zugute, der in den 1930er Jahren legendär wurde. Die innere Substanzanreicherung der Unternehmen wurde durch eine Haltung möglich, die das Gegenteil der späteren Shareholder-Value-Maxime darstellt: Die Aktienbesitzer wurden auf eine möglichst stabile Dividende gesetzt. Die wichtigsten Instrumente, um die heimliche Übernahme von Aktienpaketen und überhaupt unfriendly take-overs zu verhindern, waren Aktienvinkulierung und Stimmrechtsaktien. Dieses Modell des national konzipierten »Schweizer Unternehmens« basierte auf einer Mischung von Paternalismus, Verantwortungsbewusstsein und öffentlicher Zurückhaltung. Die Vergütungen, welche die Wirtschaftskapitäne kassierten, waren – verglichen mit den heutigen Standards – geradezu mickrig.

6 Als die Prosperitätskonstellation der Nachkriegszeit mit der Wirtschaftskrise der Jahre 1974 bis 1976 einbrach, änderten sich wichtige wirtschafts- und unternehmenspolitische Vorzeichen. Nun war beim Staat Sparen angesagt, und auf den Finanzmärkten setzten sich neue Haltungen und Praktiken durch. Steuersenkungen und die Meinung, einzig der maximale Gewinn der Aktienbesitzer sei relevant für eine erfolgreiche Unternehmensführung, wurden zu Leitsternen der bürgerlichen Politik und der Corporate Governance.

In diesem Umfeld zeichnete sich eine Erosion des geschilderten Geschäftsmodells der Schweiz ab. In fiskalischer Hinsicht hatte sich das Gefälle zwischen in- und ausländischen Steuersätzen abgebaut; es war zwar immer noch da, aber seit den ausgehenden 1960er Jahren längst nicht mehr so eindrücklich wie noch in der Zwischenkriegszeit. Umso wichtiger wurde nun der Schutz der Steuerflüchtigen gegen die Abwehrmaßnahmen ausländischer Staaten, die indessen in dieser Frage selber eine zweiseitige Haltung einnahmen; denn die politischen Eliten wiesen eine große Schnittfläche mit jenen Milieus auf, die Steuerflucht begingen. So erwarteten die Schweizer Behörden, dass es zwar immer wieder Kritik und Angriffe geben würde, dass man diese aber aussitzen könnte, weil die mächtigeren ausländischen Akteure ja wohl nicht so dumm sein würden, das Huhn, das die goldenen Eier legt, zu schlachten.

Und so dauerte es nochmals über drei Jahrzehnte, bis sich letztes Jahr eine neue Situation einstellte und der Geduldssaden der von der Steuerflucht in die Schweiz betroffenen Regierungen riss. Der Bundesrat reagierte wie immer in solchen Fällen – abwarten, den Sachverhalt infrage stellen, die Eigenart der Schweiz »noch besser« erklären. Als dann die Kritik sogar noch zunahm und mit handfesten Sanktionsandrohungen angereichert wurde, geriet die Regierung – wiederum einem eingespielten Reaktionsmuster folgend – in Panik und änderte die Meinung binnen 24 Stunden um 180 Grad. So geschehen beim Streit um das Bankgeheimnis, dessen Nichtverhandelbarkeit am 13. März 2009 durch die Verhandeltbarkeit ersetzt wurde.

Die Schweiz wird aus einer ganzen Reihe von Gründen nicht wieder zur Steuroasen-Normalität zurückkehren können, die sie im 20. Jahrhundert praktizierte. Dasselbe gilt für die wirtschaftliche »Festung Schweiz«, die längst geschleift ist. Seit den späten 1970er Jahren wurde von den Unternehmensführungen mit neuer Intensität an

DER AUTOR



Jakob Tanner ist seit 1997 Professor für Geschichte der Neuzeit an der Universität Zürich und war unter anderem Mitglied der Bergier-Kommission