Rationale und traditionale Finanzwirtschaft in der Schweiz

Von Dr. phil. *Salome Schneider*, Bern

Inhalt: I. Zum Versuch der Sinngebung der Geschichte. II. Staatliche Gesinnung und Finanzwirtschaft. III. Staatsaufgaben und Bedarf. IV. Das Mittelsystem. (Heft 2.)

I. Zum Versuch der Sinngebung der Geschichte

Der Historiker sucht das Tatsächliche des staatlichen Geschehens als Seiendes und den Zusammenhang des Geschehens als Seinszusammenhang zu erfassen. Wo er nicht lediglich berichtet, erklärt er die Tatsachen seinsmässig, d. h. aus den gegebenen staatlichen, gesellschaftlichen, personalen und naturhaften Bedingungen der Zeit. Selbst die geschichtliche Person, die Gestalt des Führers, wird in erster Linie als Tatsache hingenommen, in den Seinszusammenhang eingereiht und dadurch erklärt. Eine andere methodische Einstellung wird haben, wer nicht die Seins-, sondern die Gestaltzusammenhänge sucht, wer das staatliche und soziale Geschehen verstehen will als sinnhaftes Geschehen, wer sich um den Sinn der Geschichte bemüht. Wohl wird er ausgehen von der Tatsache in ihrem Seinszusammenhang: einer bestimmten Handlung einer Regierung, einem Gesetzgebungsakt eines Parlamentes, der Tat einer historischen Person. Aber dieses tatsächliche Geschehen ist für ihn Material, Gegebenes. Er sucht über dem Seinszusammenhang den Sinn, dessen Träger die einzelnen Gestalten der Geschichte sind, den überseinsmässigen Gestaltzusammenhang.

Diese verschiedene Grundeinstellung: Erfassung des Seins oder des Geistes in der Gestalt bezeichnet auch die Sphären von seins- und geisteswissenschaftlicher Forschung. Die Zusammenhänge und Ordnungen aber, auf welche die geisteswissenschaftliche Forschung gerichtet ist, sind nicht zu sehen, es sei denn von einer gegebenen Norm aus (daher Geisteswissenschaft auch als Normwissenschaft bezeichnet wird)¹⁾. Normen aber für das Erfassen und Verstehen der Seinstatsachen der Geschichte — und um solche handelt es sich hier — erscheinen gegenständlich in den Urformen allen Geschehens, d. h. in dem Geist, der sie wirkt und trägt. Diese Urformen des geschichtlichen Geschehens aber sind einerseits die Ratio, als das vorwärtsdrängende, befreiende, aber auch lösende Prinzip des menschlichen Geistes, und die Tradition im weitesten Sinne genommen, als das verharrende,

¹⁾ Tillich: System der Wissenschaften nach Gegenständen und Methoden. 1923.

bindende und erhaltende, aber auch hemmende Element des Geistes. Von dem Gegensatz der zwei Geisteselemente ist das geschichtliche Geschehen beherrscht. Beide bilden und formen, indem bald das eine, bald das andere die Führung hat, das geschichtliche Sein. Beide Elemente sind solche der Form; aber in dieser Form allein, der alles Geschehen sich fügt, tritt für den Menschen erkenntlich hervor die Entfaltung des Geistes in der Geschichte.

Hier soll versucht werden, schweizerische Finanzgeschichte unter solchem Gesichtspunkt der geistigen Form zu sehen und soll das Gestalthafte an dem finanzwirtschaftlichen Geschehen aufgezeigt werden. Denn da jede konkrete Finanzwirtschaft der Geschichte angehört, in ihrem Fluss sich befindet und von ihr abgelöst nicht denkbar ist, so wird sie auch von den Mächten, die in der Geschichte wirken, gestaltet und geprägt. Diese Mächte aber sind rationaler und traditionaler Geist, und ihnen entsprechen die von dem einen oder andern Geist geprägten typischen Formen der Finanzwirtschaft.

Der Versuch, schweizerische Finanzgeschichte im Rahmen allgemeiner Typen der Finanzwirtschaft darzustellen, will auch zum Verständnis der in unserer Finanzpolitik lebenden Tendenzen, zur Besinnung auf das Grundsätzliche unserer Politik beitragen. Denn durch die typenmässige Erfassung geschichtlichen Geschehens erhält das finanzpolitische Handeln der Zeit seinen Ort, seinen Rang und seine Bedeutung im Rahmen des schweizerischen Gesamtgeschehens. Es wird damit zur Orientierung einer Politik, die sich nicht mit parteimässig-opportunistischen Lösungen begnügt, aufgezeigt, wo wir stehen, es wird deutlich, wie das Tagesgeschehen in das Geschehen der Epoche sich einfügt. Auf diese Orientierung an der Geschichte und ihrem Sinn wird keine Politik verzichten, die mehr als ein nothaftes Handeln von Tag zu Tag ist, eine Politik, die sich Ziele steckt und sie mit den geeigneten Mitteln zu erreichen strebt. Diese Orientierungsmöglichkeit zu geben ist andererseits der Dienst, den die Wissenschaft der Politik zu leisten hat: «An den Wandlungen der Vergangenheit Wegweiser einstellen für die Gegenwart und so aus dem Wechsel einen Sinn, aus dem Strom einen Halt, aus dem Stoff vielleicht eine Kraft zu gewinnen¹⁾.»

II. Staatliche Gesinnung und Finanzwirtschaft

Die grundlegende Beziehung, die es bei Erfassung von Sinnzusammenhängen in den konkreten Gestalten der Finanzwirtschaft zu erkennen gilt, ist die Beziehung des Staates zu seiner Finanzwirtschaft: des Ganzen zu seinem Teile. Denn der Geist eines Staates ist auch der Geist seiner Finanzwirtschaft, und wie das Ganze des Staates im steten Gegensatz von rationalen und traditionellen Kräften sich gestaltet, so ist auch die Finanzwirtschaft von diesem Gegensatz durchdrungen. Dass der Geist des Staates auch der Geist seiner Finanz ist, gilt auch für die Schweiz. Die Gegenbewegung von rationalen und traditionellen Kräften erfüllt die ganze schweizerische Finanzgeschichte. Sie ist aber in keiner Epoche so klar in Erscheinung getreten wie in den kritischen Übergangsjahren der alten Eidgenossen

¹⁾ Joel, Wandlungen der Weltanschauung.

schaft in ein neues Staatswesen, in den Jahren der Helvetik und der anschliessenden Mediations- und Restaurationszeit.

1. Die Helvetik bedeutet den Ansturm des Rationalen in den staatlichen Raum, der beim Zusammenbruch der Eidgenossenschaft noch von traditionalem Geist erfüllt ist. Aber so stark dieser Ansturm auch sein mochte, der Raum ist von diesem Geist nie und nicht für die kürzeste Zeitdauer völlig erfüllt worden. Dem ersten Impuls folgt schon mit den ersten sogenannten «Verbesserungen» der ersten Verfassung ein Rückströmen der traditionellen Kräfte, damit ein langsames Wiedereindringen der früher herrschaftstragenden Elemente, die nochmals, bis zum dritten Jahrzehnt, Haupt und Glieder beherrschen. Es gibt kaum etwas, was das Aufeinanderreffen traditionaler und rationaler Elemente in jener Zeit besser veranschaulichen würde als die Proklamationen, die bei Ausbruch der Revolution in der Schweiz von den noch bestehenden Landesregierungen auf der einen, von den französischen Generalen auf der andern Seite an die Bevölkerung gerichtet worden sind. In Inhalt und Ton liegt ein Abgrund zwischen ihnen, der Abgrund, der konservativ-patriarchalische und revolutionär-humanitäre Gesinnung trennt. Bern erlässt patriarchalische Ermahnungen an seine Untertanen im Waadtland: «Seit einiger Zeit gibt man sich alle Mühe, Euch unzufrieden mit euerm Schicksal zu machen und uns eure Liebe zu entziehen, um das Verlangen nach einer Neuordnung der Dinge zu wecken und eine Verfassung umzustürzen, unter der Ihr seit dreihundert Jahren glücklich gelebt habt. . . Ihr seid immer eurer Pflicht gegen das Vaterland eingedenk und uns zugetan gewesen. Ihr wisst, dass euer Wohl der Gegenstand unserer Sorge war. Fortwährend werden wir uns bestreben, dasselbe zu demjenigen Grade der Vollkommenheit zu bringen, den menschliche Verhältnisse erlauben, und mit Vergnügen werden wir an uns gerichtete Wünsche und Begehren aufnehmen.» Wie sehr traditionale Gesinnung sich gegen das Eindringen des Revolutionsgeistes zur Wehr setzt, zeigen auch die zahlreichen Äusserungen eidgenössischer Stände, Äusserungen, an deren Wahrheitsgehalt man heute leicht zweifeln könnte, da die sie tragende Gesinnung fremd geworden ist. So wünscht Uri: «Gott möge den Irrlaufenden Gnade schenken, sich noch beizeiten zu erkennen, so dass sie die noch nicht ganz verlorene Huld ihrer Obrigkeit vor ihren Füßen mit Reue und Scham bedeckt wieder erwerben mögen», und Basel erklärte: es bitte den Allmächtigen, er möge das Vaterland vor der Befleckung mit dem Geiste der Neuerung bewahren. — Erscheinen solche Ergüsse heutiger Staatsgesinnung zum mindesten deplaciert, so waren sie es für das damalige Empfinden wohl nicht. — Aber der hier zum Ausdruck gelangenden Gesinnung gegenüber heben sich die sachlich-militärisch gehaltenen Erklärungen der Residenten und der an der Grenze stehenden Truppenführer Frankreichs scharf ab. Ihr Inhalt ist stets das positive Versprechen materieller Hilfe und des Schutzes für alle, die nicht die Waffen gegen Frankreich erheben. In dem Schutzbrief, den Mengaud im Auftrag der französischen Regierung erlässt und den die Tagsatzung natürlich als eine Insulte empfand, ohne sich hingegen zur Wehr zu setzen, heisst es: «Kund und zu wissen sei Allen und Jeden, dass die französische Republik alle diejenigen Schweizerbürger und ihre Familien unter ihren besondern und mächtigen Schutz nimmt, welche sich weigern werden, die Waffen gegen Frankreich zu ergreifen oder Meinungen ver-

öffentlichen sollten, die mit den Grundsätzen der französischen Republik übereinstimmen.» Und als Antwort auf den Aufruf der Berner an die Untertanen im Waadtland, aus dem die vorstehenden Worte entnommen sind, erlassen, veranlasst durch den Umstand, dass der von Bern verlangte Treueid nur vereinzelt geleistet worden war, der französische Resident in Genf und der General der Armee im Pays de Gex eine Gegenproklamation in der sie das Volk genau über die militärischen, «Schutz»-Massnahmen orientieren und in der es heisst: «Seid überzeugt, dass die Sieger in Italien auf die Befehle des Vollziehungsdirektoriums nur darum an Eure Grenzen gerückt sind, um zu verhindern, dass der freien Äusserung Eures Verlangens der Herstellung Eurer Rechte auch nicht das Mindeste in den Weg gelegt werden könne. . . Wahre Republikaner bieten sich immer die Hand, wo es darum geht, die Freiheit und Gleichheit von den Fesseln der Tyrannei loszumachen.» — Diese wie alle übrigen Proklamationen sind gewissermassen gestimmt auf das naturrechtliche Commonplace, das dem General Bonaparte in den Mund gelegt wird: «Kein Volk kann des andern Untertan sein¹⁾.» — Aus diesem Gegensatz der Gesinnungen ist es verständlich, wenn der Träger des neuen Geistes, Bonaparte, die vom Hergebrachten beherrschten Machthaber als «Methaphysiker», wenn seine Generale deren Gehaben in jener Zeit der Auflösung als eine «Farce» bezeichneten.

Der gleiche Gegensatz traditionaler und rationaler Gesinnung tritt in der Finanzwirtschaft hervor. Bei uns, wo nicht wie im Nachbarlande, das nun Vorbild war, Aufklärung und eine Jahrhunderte währende Entwicklung zum Einheitsstaate die Formen auch der Finanzwirtschaft langsam umgeschaffen hatte, dominierte naturgemäss noch das vom Mittelalter Hergebrachte: die Erträge aus Grundlasten bildeten die Haupteinnahmequelle des Staates. Erträge aus Domänen, aus beweglichem Vermögen, aus Regalen, Monopolen und Zöllen kamen dazu. Und wie keine scharfe Trennung zwischen privater und staatlicher Sphäre bestand — denn der traditional gesinnte Mensch fühlt sich als Teil des Staates und nicht im Gegensatz zu ihm —, so war folglich auch im Recht keine Trennungslinie gezogen: Staatsrecht und Privatrecht waren noch ungeschieden. Wie mittels Vertrag privatrechtlichen Charakters über die staatliche Zugehörigkeit ganzer Länder verfügt werden konnte, so bestand naturgemäss auch keine scharfe Auseinanderhaltung von privatem und staatlichem Finanzbedarf, von staatlicher und privater Einnahmequelle. Der individuelle Bedarf des Machthabers war im Verbandsbedarf inbegriffen. Abgaben wurden an die Obrigkeit entrichtet, die in einer Person verkörpert erschien. Da eine Trennung des Staates und der Person, die ihn repräsentiert und die Macht ausübt, nicht besteht, so kann logischerweise auch von einem «Bedarf» im Sinne einer Objektivierung des Bedürfniserlebens der Subjekte nicht die Rede sein. Es gibt kein Bedarfssystem, und folglich fehlt auch meist sein konkret-objektiver Ausdruck: das Budget. Wo aber kein Bedarfssystem besteht, gibt es keinen Haushalt, weil die systematische Inbeziehungsetzung von Bedarf und Deckung, welche die Haushaltsführung charakterisiert, fehlt.

¹⁾ Das das Veltlin betreffende Dekret von Passeriano vom 10. Oktober 1798 sagt: «Bonaparte Generale in capo dell' Armata d'Italia. Considerando — che un popolo non può essere suddito d'un altro popolo senza violare i principj del diritto pubblico e naturale. . . stabilisce — che i popoli della Valtellina, Chiavenna. . . sono padroni di riunirsi alla repubblica cisalpina. . . »

Dieser Lage gegenüber bedeutet die Helvetik den Versuch eines rationalen Systems. Und wenn man den Wortlaut der Verfassung und Gesetze allein kennte, so müsste man glauben, dass die Ratio alles staatliche Geschehen bis ins Kleinste erfüllt habe. Aber ein Blick in die Geschichte dieser Jahre, auf die gesetzgeberische Arbeit der Zeit insbesondere, lehrt, dass das beabsichtigte Rationale nicht verwirklicht werden konnte, weil die Gesinnung der Menschen dem entgegenstand: die Ratio hatte wohl einzelne Köpfe, nicht aber die Mehrheit des Volkes ergriffen, sie lebte im Wortlaut der Gesetze, aber die Gesinnungen hatte sie nicht erobert. Schon bei dem ersten Eindringen musste sich der rationale Geist eine Anpassung an das herrschende Prinzip gefallen lassen: nur in abgeschwächten Formen macht sich die naturrechtliche Auffassung der französischen Revolution in den ersten Verfassungen geltend¹⁾. Dass die Ideologie der Revolution bei uns nicht zur Herrschaft gelangt, zeigt sich unter anderm in dem Umstand, dass die Lehren des Naturrechtes, welche die französischen Verfassungen zum Ausdruck bringen, in unserer ersten Verfassung nicht vollständig rezipiert sind. Es fehlen wichtige Bestandteile, so die Lehren von der Autorität des Gesetzes und von den individuellen Schutzrechten gegen Gesetzeswillkür. Die Aufnahme dieser Lehren blieb zum Teil spätern, kantonalen Verfassungen vorbehalten.

Das Eindringen des Rationalen in das staatliche Grundgesetz ist naturgemäss eine Teilerscheinung, deren Ursache in andern Gebieten staatlicher Tätigkeit, nicht zuletzt in der Finanzwirtschaft sich ebenfalls auswirkt: die «*république une et indivisible*» verlangt nicht nur die Aufhebung der Grenzen, die Schaffung eines helvetischen Bürgerrechtes, die Zusammenfassung der Gerichtsbarkeit des Landes, sondern sie verlangt vor allem ein einziges Finanzsystem, das die helvetische Einheit in bezug auf Bedarf und Mittel darstellt. Und auch im Gebiet der Finanzwirtschaft wie bei den zahlreichen Verfassungslegislativen tritt die Gesinnungsumkehr sehr rasch zutage. Drastisch bringt ein Werk sie zum Ausdruck: das der Ablösung der Zehnten. Diese Gesetzgebung wird anfänglich in rationalem Geiste betrieben (Aufhebung der Zehnten), dann aber auf traditionaler Basis fortgesetzt (Ablösung mit Entschädigung durch den Staat). Der Kampf der Geister findet Ausdruck in den formalrechtlichen Auffassungen der Zeit, die einerseits die Zehnten als öffentlich-rechtliche Abgabe, andererseits als privatrechtliche Verpflichtung bezeichnen. Dieser Auffassungsgegensatz hat im Gesetz über die Abschaffung der Feudallasten von 1798 eine Lösung in Form eines Kompromisses zwischen traditionaler und rationaler Anschauung gefunden: privatrechtliches Loskaufverfahren und öffentlich-rechtliches Enteignungsverfahren wurden miteinander verquickt²⁾. Auf welchem Gebiete man immer die Entwicklung verfolgt, immer wird deutlich,

¹⁾ Diese Zusammenhänge sind in bester Weise dargestellt bei His: «Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts.» Bd. I.

²⁾ His, a. a. O., S. 545. Die erste helvetische Verfassung und die Verfassung von Malmaison enthielten keine Spezialbestimmungen über die Zehntablösung. Wohl aber gibt der Entwurf der helvetischen Tagsatzung, der 1801 angenommen wurde, in § 24 eine ausführliche Gesetzesgrundlage für die Regelung. Die zweite helvetische Verfassung von 1802 bestimmt dann lediglich die Loskäuflichkeit der Zehnten. Näheres über dieses Gesetzgebungswerk unter Aufgaben und Bedarf im folgenden, S. 40.

dass der Gegenstoss der unterdrückten Kräfte des Traditionalen innert kurzer Zeit erfolgt ist — im Gebiet des Verfassungslebens schon in der zweiten helvetischen Verfassung. Der Gegenschlag von 1815 endlich erscheint als ein durch die Mediation langsam vorbereiteter, letzter Schritt.

Dass die rationalen Tendenzen sich in der Finanzwirtschaft mit besondrer Kraft auswirkten, liegt in der Natur der Sache und im vorhandenen Vorbild, das die konkrete Wirklichkeit im Nachbarlande darbot. Dass aber auf diesem Gebiet der Versuch der Vereinheitlichung entschiedener als auf andern abgelehnt wurde, ist daraus zu erklären, dass der zentralisierende Eingriff bei uns naturgemäss stärker in die Breite des Volkes und bis in seine Taschen wirkte, d. h. dem Bürger viel deutlicher zum Bewusstsein kam, weil er ihn materiell berührte. Ein einheitliches helvetisches Bürgerrecht mochte sich schliesslich jeder gefallen lassen — die einheitlichen Steuern wurden ganz anders beurteilt, besonders da, wo zuvor überhaupt keine Steuer bestanden hatte.

Die rationale Neuordnung nahm in der Finanzwirtschaft ihren Anfang mit der Vereinheitlichung der Haushalte, die in der ersten finanzpolitischen Handlung der Helvetik: der Erklärung der kantonalen Staatsvermögen zum Vermögen des Einheitsstaates, ihren Ausdruck fand. Völlig der Ratio unterworfen wurde auch die Erwerbswirtschaft durch die Schaffung eines vollständigen Steuersystems und die Errichtung zahlreicher Regale mit ausgedehnten Verwaltungen. Dagegen blieb ausserhalb des Gebietes rationaler Ordnung das Bedarfsystem, das die Grundlage des finanzwirtschaftlichen Handelns hätte abgeben sollen. Dies, trotzdem die Verfassungen in grosser Breite die staatlichen Aufgaben umschrieben. Ein rationales Bedarfsystem wurde nicht erreicht, weil die völlige Trennung von Individual- und Verbandsbedarf nicht gelang. Von der Gestaltung des Bedarfsystems aber sind die Kräfte ausgegangen, die schliesslich den andern Teil der Finanzwirtschaft: die Steuerwirtschaft, wieder ins Traditionale hineingezogen haben. Eine rationale Steuerwirtschaft war ohne die Entsprechung eines Bedarfsystemes nicht durchführbar.

Wenn die rationalen Ordnungen auf keinem Gebiet staatlicher Wirtschaft zum bleibenden Element des Staatswesens zu werden vermochten, so liegt dies nicht so sehr und keinesfalls allein an äussern Umständen und Gegebenheiten, welche meist für das Versagen der Helvetik vorgebracht werden: an der grossen sozialen Not des Volkes, an der wirtschaftlichen Verarmung des Landes, an der politischen Abhängigkeit vom Ausland und dem Hader der politischen Parteien im Innern, gepaart mit der Unfähigkeit der Volksvertretungen und der Schwäche der Regierungen. Aber es liegt in hohem Masse an dem einen Umstand: an der Unangepasstheit und der mangelnden Übereinstimmung der staatlichen und wirtschaftlichen Verfassung, an der Tatsache, dass durch eine staatliche Umwälzung Staat und Wirtschaft auseinandergerissen und nach zwei verschiedenen, unvereinbaren Prinzipien organisiert werden sollten. Im Politischen wurde staatlicher Geist und staatliche Form aufgenommen, die einem andern Lande entstammten und einer andern wirtschaftlichen Entwicklungsstufe, als die Schweiz sie erreicht hatte, entsprachen. Französische Staatsform und Steuerformen konnten wohl von jenem Boden überpflanzt werden — nicht übertragen liess sich das Erdreich, in dem beides

dort wurzelte: das hochentwickelte System des französischen Merkantilismus. Dass gewachsene Formen des Staates und der Wirtschaft nicht übertragbar sind, dass rationale Staatsform in rationaler Wirtschaft ihre notwendige Entsprechung hat, das haben die Rationalisten jener Zeit nicht bedacht. Aber die helvetische Zeit bringt viele Beweise für diese einfache Tatsache. Wir erinnern an den Widerspruch, der darin lag, dass einerseits die Verfassung eine geldliche Ablösung der Zehntverpflichtungen vorgesehen hatte, dass aber andererseits noch gar keine Geldwirtschaft existierte, somit die Ablösung in Geld technisch nicht durchführbar war. War der erste Schritt gelungen: die Anerkennung des privatrechtlichen Charakters des Zehnten und damit der Ablösungsverpflichtung, so widersetzte sich dann der Durchführung die bestehende Verfassung der Volkswirtschaft. Wie der Versuch der Zehntgesetzgebung zeigte: die Bauern widersetzten sich nicht so sehr der Wiedereinführung des Zehnten an sich, als der Verpflichtung, ihn künftig in Geld entrichten zu müssen. Dies war nur natürlich in einer Wirtschaft, die nicht geldwirtschaftlich organisiert und in der daher die Aufbringung von Geldbeträgen oft unmöglich war. — Die geldliche Ablösung entsprach wohl der Vernunft der französischen Revolution und dem Stand des Wirtschaftssystems Frankreichs; sie widersprach allen Gegebenheiten dieses Landes, indem der Zehnte vielfach noch Naturalabgabe war¹⁾. Da die Wirtschaftsverfassung noch nicht den ersten Schritt aus dem Traditionalen hinaus getan hatte, so musste sich eine Kluft aufbauen zwischen dem rationalen Grundsatz der Staatswirtschaft und der traditional gebliebenen wirtschaftlichen Basis dieser Staatswirtschaft, eine Kluft, in der die ganze Aktion zur Ablösung der Zehnten auch versank.

2. Hatte die Helvetik nicht vermocht, die nur formal durchgesetzte Einheit in den staatlichen Einrichtungen auf die Dauer herzustellen und auszuprägen, so versucht die ihr folgende Zeit, zu der schon die Übergangsjahre bis 1815 zu rechnen sind, vergeblich, alles restlos aus der hergestellten Einheit wieder herauszulösen. Ein einheitliches Staatswesen war nun einmal ins Leben getreten, seine Gestaltungen konnten nicht völlig zerstört, seine Wirkungen auf die staatliche Gesinnung nicht völlig ausgetilgt werden. Dies ist das Ergebnis der helvetischen Zeit in bezug auf die Finanzwirtschaft der folgenden Jahrzehnte. Hatte die Helvetik von Anfang an in dem kurze Zeit bestehenden rationalen System Kompromisse mit den eingewurzelten Gesinnungen machen müssen, so musste die spätere Zeit im wiederhergestellten patriarchalischen System einen Restbestand rationaler Ordnungen bestehen lassen, d. h. es wurden Institutionen rationaler Art bereits als Überliefertes empfunden. Hierher gehört als Wesentliches die gemeinsame Deckung des ersten staatlichen Lebensbedarfes. An diesen verbleibenden Kern rationaler Ordnungen konnte dann eine spätere Zeit anknüpfen, eine Zeit, die als «Regeneration» auch deshalb zu bezeichnen ist, weil sie die einmal geltenden und zum Teil verwirklichten Ideen wieder heraufführte.

Finanzwirtschaftlich bedeutet der Schritt aus dem etatistischen Intermezzo der Helvetik vorerst eine Rückverlegung der Wirtschaft des Staates aus dem Zen-

¹⁾ Auch die Besoldungen der Beamten wurden in Naturalien bezahlt. Die erste helvetische Verfassung sagt darüber: «Die Besoldungen sollen in Früchten bestimmt werden.»

trum an die Peripherie des staatlichen Raumes. Denn Peripherie sind die einzelnen staatlichen Glieder von dem zu schaffenden bundesstaatlichen Ganzen aus gesehen. Im Zentrum fällt die ganze Erwerbswirtschaft dahin. Was die Mediationszeit dem Bunde noch gelassen hatte, nachdem er schon die direkte Steuer verloren hatte: Regale, Monopole und Zölle, wird den Kantonen zurückgegeben. Von dem neu-geschaffenen Mittelsystem geht an sie, was sie sich aneignen wollen: einzelne Steuern, die ihnen zweckmässig erscheinen. Die zur Mitte wirkenden Kräfte scheinen aufgelöst. Von einem Machtbereich des Bundes kann nicht mehr gesprochen werden. Es werden lediglich «gemeinsame Angelegenheiten» der Gliedstaaten, deren Durchführung die Glieder des Vereins ihrem Vorstand zu übertragen zweckmässig erachten, damit eine gewisse Einheit des Handelns gewahrt werde, vom «Bunde» übernommen: im Innern wollte man sich gegenseitig schützen und dem Ausland gegenüber als ein Ganzes auftreten können. Aber dieses Gemeinsame ist dem Rahmen der ständischen Souveränität eingegliedert, eine über den Ständen stehende Einheit wird nicht geschaffen. An der Peripherie aber treten die traditionellen Kräfte wieder in Wirksamkeit, wie die Gestaltung des Bedarfs in dieser Zeit und die Art der Bedarfsdeckung deutlich zeigen (im folgenden S. 43).

3. Hervorzuheben ist, dass Umfang und Art der Staatsaufgabe wie des Mittelsystems nicht stark von staatsrechtlichen Gegebenheiten, der Tatsache des Staatenbundes und dessen politischem Kräfteverhältnis im einzelnen, bestimmt werden. Denn einmal ist das staatliche Grundverhältnis ja nur Ausdruck, Bedingtes, nicht Bedingendes. Zum andern vermögen die stets labilen politischen Konstellationen, wie die Finanzgeschichte stets zeigt, die tatsächliche Gestalt der Finanzwirtschaft in Bedarf und Deckung als ein langsam gewordenes System von beträchtlicher Stabilität und selbsterhaltender Kraft innert kurzer Zeitperioden — es sei denn in Zeiten politischer Revolution — nicht umzuwandeln. Die letztlich wirksamen Kräfte sind so, auch gerade in dieser Periode der Rückwendung, im Gegensatz zu den spätern Zeiten der wirtschaftlichen Entwicklung, in den gesellschaftlichen Gegebenheiten zu suchen: in der Tatsache einer noch ständisch gegliederten Gesellschaft, deren herrschende Gruppen sich mit dem Staatswesen identifizieren und die daher die staatlichen Aufgaben nach eigener Weltanschauung und Wertskala und den staatlichen Bedarf nach den Bedürfnissen ihrer Gruppe mit wenig Rücksicht auf die Anschauungen anderer Stände beurteilen und selbstherrlich bestimmen (siehe im folgenden S. 44). Man weiss, wie wenig lebendig der demokratische Gedanke sich erwies, wie wenig Gehalt hinter der Fassade demokratischer Institutionen sich barg. Einige Bauernvertreter sassen in den Grossen Räten, und auch Beamtenwahlen wurden da und dort vorgenommen. In Wahrheit hatten die alten Familien die Herrschaft wieder aufgenommen, und der von ihnen geübten Kabinettsjustiz konnten auch demokratische Einrichtungen dienlich sein¹⁾. Von den formalen Grundlagen eines rationalen Staatswesens: Gewaltentrennung und individuelle Freiheitsrechte, war in der Wirklichkeit nicht mehr viel vorhanden, und

¹⁾ Blumenstein in: Der rechtsstaatliche Ausbau der schweizerischen Demokratien, S. 14. Es wird ausgeführt, dass gerade in der Fortbildung der Verwaltungsrechtspflege oft reaktionäre Tendenzen sich versteckten, dass z. B. die Aufstellung von Prozessordnungen dazu dienten, die Tätigkeit der Zivilgerichte auszuschalten.

die gesetzlose Sphäre, innerhalb welcher die Staatsgewalt dem Bürger gegenüber schrankenlos ausgeübt werden konnte, breitete sich weiter aus¹⁾. Dieser «Staat» und, wie noch zu zeigen ist, auch sein Bedarfsystem liegt in den Händen der Gesellschaft — dies ist seine Ohnmacht, da doch staatliche Macht sich darin äussert, dass sie die Gesellschaft weitgehend bestimmt.

4. Mit dem langsamen Wiedererwachen des demokratischen Geistes in den Übergangsjahren 1815—1830 — sie bezeichnen die Zeit der Auflösung der ständischen Gesellschaft und damit den Untergang der Gesellschaft in der Schweiz überhaupt — ist die Bahn auch für die Entwicklung der Finanzwirtschaft auf dem Grunde des Staatsgedankens grundsätzlich vorgezeichnet. Der Gedanke der Volksherrschaft, der in seiner rational-romanischen Prägung in der Schweiz die Entwicklung bestimmt, muss auch zur Ausgestaltung einer rationalen Finanzwirtschaft führen, und das bedeutet, wo die Basis der Staatswirtschaft eine kapitalistische Verkehrswirtschaft ist, die Errichtung des Steuerstaates. Rationale, d. h. demokratische Staatsgesinnung, kapitalistische Wirtschaft und Steuerstaat bedingen sich gegenseitig und sind Parallelerscheinungen in der Geschichte. Der demokratische Gedanke regt zudem die Rückbildung aller traditionellen Elemente der Staatswirtschaft an, da diese dem Prinzip der Freiheit und Gleichheit letztlich widersprechen. Das heisst nicht, dass nun alles Traditionale aus dem Bilde der Staatswirtschaft verschwände, es mag vielfach weiter bestehen, auch wenn es den geltenden Prinzipien widerstreitet. Wenn man aber die Entwicklung der Finanzwirtschaften genau verfolgt, so muss man konstatieren, dass neu auftretende traditionale Bildungen als Symptome einer antidemokratischen Tendenz erscheinen. — So ist auch in jener Zeit mit dem Wandel des Staatsgedankens allein das Traditionale noch nicht aus der Staatswirtschaft gebannt. Das Traditionale besteht weiter (Fondswirtschaft), bildet sich um (Militärpflichtersatz), nimmt rationale Elemente auf (Entwicklung von der Erwerbssteuer zur Einkommenssteuer und innerhalb dieser wieder die Durchführung sozialpolitischer Gedanken). Es gewinnt auch in Zeiten, da das demokratische Prinzip lässig gehandhabt wird, wieder an Boden (dringliche Bundesbeschlüsse auf dem Gebiete der Steuerpolitik). Diese gelegentlichen Rückschläge können aber nicht verhindern, dass die Gesamtentwicklung innerhalb grösserer Epochen, der «secular trend» der Staatswirtschaft, im Sinne der Ratio verläuft. Vor allem aber: die traditionellen Institutionen, die sich erhalten, werden in einen andern Rang verwiesen und erhalten andre Bedeutung im Rahmen der gesamten Wirtschaft des Staates. Deutlich tritt die z. B. in die Erscheinung in einer ursprünglich typisch ständischen Institution: dem Fonds. Die Fondswirtschaft, die über die Jahrhundertmitte hinaus in zahlreichen Kantonen die staatliche Wirtschaft eigentlich charakterisierte, tritt zurück. Es mögen Fonds erhalten und selbst neue gebildet werden — die Fondswirtschaft als solche ist unhaltbar geworden, d. h. sie ist mit dem Wandel des Staatsgedankens gewissermassen von innen aus erledigt. Denn Fonds zu bilden und aus Fondserträgen die staatliche Wirtschaft in einem wesentlichen Umfang zu führen, erscheint unrationell da, wo die Einkommens- und Vermögenssteuer politisch möglich.

¹⁾ Blumenstein, a. a. O., S. 6, 7.

geworden ist und der wachsende Bedarf mit Hilfe dieser labilen Mittel gedeckt werden kann. Der nach dem demokratischen Prinzip die Mittelbeschaffung selbst bestimmende Bürger ist willens, dem Staate in der regulären Jahressteuer das als lebensnotwendig Erachtete zu geben. Er will ihm aber keinesfalls ermöglichen, in privatwirtschaftlicher Weise weitgehend aus Vermögenserträgen zu wirtschaften. Die Idee des Fonds: Sicherung der Wirtschaftsführung in bestimmten Teilen der Staatswirtschaft über die laufende Wirtschaftsperiode hinaus, ist durch die Idee der Steuerwirtschaft widerlegt: budgetmässige Deckung des ausschliesslich auf die Rechnungsperiode berechneten Staatsbedarfes ohne Einbeziehung des künftigen Bedarfs. Rational-steuerwirtschaftlicher Ausdruck ist an sich schon die strikte Abgrenzung des Bedarfs auf die Finanzperiode. (Dabei ist auch der Bedarf, der der Abtragung einer Schuld dient, innert der Finanzperiode Gegenwartsbedarf, ja die Amortisationsquote im Budget des Steuerstaates ist das Symbol für die Umwandlung von Zukunfts- in Gegenwartsbedarf.) Die Sicherung der Bedarfsdeckung, welche durch den Fonds erreicht wird, muss wegfallen, wo die Steuer, vor allem wo die personale Steuer zum wesentlichen Mittel der Erwerbswirtschaft sich entwickelt. Denn der Steuerzahler, den die ältere Staatswirtschaft auch dem Namen nach nicht kennt, besitzt hinsichtlich seiner privaten Bedürfnisbefriedigung keinerlei Sicherung — und dies um so weniger, je weniger allgemein der Besitz von Vermögen in der neuern Volkswirtschaft wird — und gewährt solche naturgemäss auch der von ihm abhängigen staatlichen Wirtschaft nicht. Die Gewähr für die Deckung des künftigen Bedarfs soll nunmehr nicht mehr in einer staatlichen Vermögenswirtschaft nach Art der privaten Wirtschaft liegen, sondern ausschliesslich durch das abstrakte «Steuerkapital» gegeben sein. Dieses übernimmt in der Steuerwirtschaft die Stellung und Funktion des frühern Fonds. Aber diese Gewähr ist ersichtlich anderer Art als die frühere: es liegt die Sicherung nicht mehr in den Gegebenheiten der Staatswirtschaft selbst, sondern in Gegebenheiten der privaten Wirtschaft. Die Sicherung ist nicht mehr sachliches Element der Staatswirtschaft, sondern Element der persönlichen, durch das Steuergesetz hergestellten Beziehung des Staates zum Steuerzahler. So erweist die Steuerwirtschaft auch hier ihre rationale Grundlage, sie zerstört die mit der Fondswirtschaft gegebene traditionale Vorsorge, hebt die Sicherung der Bedarfsdeckung auf unbestimmte Zeit durch die Errichtung der Finanzperiode und der parlamentarischen Budgetbewilligung auf und lässt nurmehr eine kurzfristige, auf die Finanzperiode eingeschränkte Vorsorge zu.

5. Nachdem auf der Grundlage der freiheitlichen Bewegung der 30er Jahre mit der Umgestaltung der Verfassungen erst einmal die formale Möglichkeit einer demokratischen Finanzpolitik geschaffen worden war, vollzieht sich der Wandel von den traditionellen zu den rationalen Gestaltungen innerhalb der Finanzwirtschaft. Das politische Mittel dazu sind Initiative und Referendum. Das Mitspracherecht des Volkes kommt in sachlicher Beziehung in zweifacher Weise zum Ausdruck: in der Umgestaltung der Aufgaben und in der Neuordnung der Mittelsysteme.

a) Die neue Auffassung von den Aufgaben des Staates bedingt neben einer quantitativen Erweiterung der Bedarfsysteme auch ihren strukturellen Wandel: die Staatswirtschaften schicken sich an, neben reinem Verbandsbedarf auch Kultur-

bedarf zu decken. Denn dies ist das Ergebnis der Entwicklung des ganzen Jahrhunderts: der Wandel zum Kulturbedarf. Ihm entspricht im Gebiet des Rechtlich-formalen die Entwicklung der schweizerischen Demokratie vom traditionellen Polizeistaat zum rationalen Rechtsstaat. Zur politisch-militärischen und zur verkehrswirtschaftlichen Aufgabe (Strassenbau, später Bahnbau) tritt die kulturelle, die zunächst in einer starken Förderung des Erziehungswesens zum Ausdruck kommt.

b) Die Folge der Entfaltung des Bedarfsystems ist die Umgestaltung des Systems der Mittel. Auch hier geht hand in hand mit dem quantitativen Ausbau eine Änderung der Struktur. Die Richtung dieser Strukturänderung ist naturgemäss bedingt durch die politische Ideologie: ohne ihren Einfluss hätte der vermehrte Bedarf auch in den Formen des alten Steuersystems befriedigt werden können. Davon war aber nirgends die Rede, man will die grundsätzliche Umorientierung, ja man darf sagen, dass mehr noch als die Bedarfssteigerung der Wandel der steuerpolitischen Anschauungen die Strukturänderung des Steuersystems bewirkte. Dies beweist schon der Umstand, dass trotz steigendem Bedarf Steuern, die politisch nicht genehm waren (indirekte Abgaben), abgebaut wurden. Auch kommen die bei den indirekten Steuern noch vorhandenen Ausbaumöglichkeiten vorerst gar nicht in Frage. Die demokratischen Anschauungen lassen einzig den Ausbau in der Richtung der personalen Steuer zu. Es ist die Zeit, die die personalste der Personalsteuern, die Kopfsteuer, ins Leben gerufen hat.

Die Ausübung der Volksrechte kommt aber nicht allein in der Neugestaltung der Staatsaufgaben und im Ausbau des Steuersystems zur Geltung, sie ist auch ersichtlich aus zahlreichen wenig auffallenden Wandlungen im organisatorischen und technischen Aufbau der Finanzwirtschaften, auf die hier nicht eingetreten werden soll; — so etwa in der Errichtung von Finanzkontrollorganen und der Schaffung eines Fachbeamtentums. Denn um mitzusprechen, muss das Volk Einblick haben, muss es aber auch die Dinge zu verstehen und zu beurteilen in der Lage sein. Das Mitspracherecht des Volkes muss daher das Haushaltsgeheimnis enthüllen. Andererseits können Verantwortlichkeiten nur statuiert werden, wo Sachkenntnis vorhanden ist, und so erheischt die Kontrolle durch das Volk das sachlich vorgebildete und kompetente Beamtentum. Öffentlichkeit des Haushaltes, rechnungsmässige und parlamentarische Kontrolle der Finanzorgane und Fachbeamtentum sind die drei Errungenschaften einer rationalen und demokratischen Durchdringung der Finanzwirtschaft.

6. Der Sinngehalt, den die Finanzwirtschaft von der Idee des demokratischen Staates aus erhält, verwirklicht sich in der Wirtschaft des Bundes viel später als in den kantonalen Haushalten und mit bedeutend verminderter Durchschlagskraft. Zeitlich später tritt er hervor, weil die Kantone schon in ihrer allgemeinen politischen Entwicklung während des ganzen Jahrhunderts einen Vorsprung von einigen Jahrzehnten haben. Aber nicht das zeitliche Moment allein bedingt den Unterschied der Entwicklungsstufen, es verdeckt vielmehr nur die tieferliegende Tatsache, die dann gegen Ende des Jahrhunderts und heute deutlicher hervortritt: dass der Wandel vom Traditionalen zum Rationalen im Gebiete des Bundes langsamer, wenn überhaupt sich vollzieht. Beispiele für traditional-stationäre Zustände

finden sich natürlich auch in den Kantonen, ein solches sind die jahrzehntelangen Kämpfe um soziale und wirtschaftliche Steuerreformen. Aber die Aufgabentwicklung: der Übergang vom Verbands- zum Sozial- und Wirtschaftsstaat gestaltet sich im Bunde durchweg schwieriger und dornenvoller infolge des bundesstaatlichen Charakters des Verbandes und ist mit jahrzehntelangen politischen Kämpfen verbunden. In höherer Masse als die Kantone hat der Bund jede neue Aufgabe sich zu erkämpfen. Dafür sind in unserer Zeit ein typisches Beispiel die Sozialversicherungen, und zwar die Unfallversicherung sowohl wie die spätere Versicherungsbranche. Da zudem der siegreiche Liberalismus sich nicht etwa in der Ausbreitung eines bedeutenden zentralen Aufgabensystems betätigte, sondern im Gegenteil in der Aufgabefeststellung sich grosser Zurückhaltung befliss, so kommt es, dass noch Jahrzehnte nach Errichtung des Bundesstaates das Bedarfssystem des Bundes das eines reinen Verbandsstaates ist.

Noch zäher als im Bedarfssystem hat die Kraft des Traditionalen sich im Mittelsystem des Bundes erwiesen. Während im Gebiet des Bedarfs die Entwicklung der Ratio, wenn auch eine langsame, doch eine stete ist — denn Rückschläge beständen ja in der Wiederaufgabe einmal übernommener staatlicher Tätigkeit —, sind in dem labilen, politischen Einflüssen stärker zugänglichen Mittelsystem Rückschläge aus rationalen in traditionale Gestaltungen keine Seltenheit. Ein Rückgreifen auf traditionale Formen haben wir beispielsweise in dem Versuch zu erblicken, die in der Verfassung als Einnahmequelle vorgesehenen Kontingente an die moderne Finanzwirtschaft der Kantone anzupassen. Ferner in den Bestrebungen um die Reform des sogenannten Militärpflichtersatzes, die dahin gingen, aus einer Ersatzabgabe eine Steuer zu machen, und dies unter Wahrung der traditionellen Form (Besteuerung nach dem Anwartschaftsvermögen), Bestrebungen, die scheitern mussten, weil die traditionale Form nicht aufgegeben wurde. Zahlreiche Beispiele solch rückläufiger Bewegungen wären im Mittelsystem der Kantone nachzuweisen.

7. Einen letzten Schritt in der Richtung staatlicher Aufgabenerweiterung, der einen Wandel staatlicher Gesinnung andeutet und in den Finanzwirtschaften zum Ausdruck bringt, hat die schweizerische Finanzpolitik in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts mit dem Ausbau der «Erwerbswirtschaft» getan. War der erste Schritt der vom Verbandsstaate und seinen Aufgaben des Schutzes und der politischen Organisation zum sogenannten Kultur- und Wohlfahrtsstaate, in dessen Aufgabenzentrum das Erziehungswesen steht, so betritt nun der Staat das Gebiet der Wirtschaft in engerem Sinne: er anerkennt grundsätzlich seine Aufgabe als Organisator der Volkswirtschaft¹⁾.

¹⁾ Wir fassen das gesamte staatliche Mittelsystem als «Erwerbswirtschaft» auf. Die Scheidung von Andreae (Bausteine einer universalistischen Steuerlehre) und von andern in «Erwerbs-» und «Bezugs-»-Wirtschaft erscheint uns überflüssig. Auch die Steuerwirtschaft ist «Erwerbswirtschaft» — nur ist die Grundlage des Erwerbs hier eine andere, als wo der Staat mit eigenen Mitteln wirtschaftet. Wenn in Steuer- = Bezugswirtschaft und in Erwerbswirtschaft privatwirtschaftlicher Art = eigentliche Erwerbswirtschaft eingeteilt wird, so handelt es sich hier lediglich um einen Unterschied nach der Form, nicht nach der Sache. Denn auch Andreae gibt zu, dass die Erwerbswirtschaft, wie er sie fasst, eine «Bezugswirtschaft» wie die Steuerwirtschaft sei. Wozu sie dann von der Steuerwirtschaft als der Bezugswirtschaft im engeren Sinne begrifflich abheben?

Naturgemäss verläuft die Entwicklung nirgends, auch in der Schweiz nicht, in der Weise schematisch, dass zuerst ausschliesslich die Schutzaufgabe und hernach die Kulturaufgaben und nur diese vorgenommen würden. Zeitlich ergeben sich bei uns schon aus dem Nebeneinander von Bund und Kantonen Situationen, in denen der eine Aufgabenkreis Vorrang und vermehrtes Interesse gegenüber einem zeitlich früher auftretenden Aufgabenkreis genießt. Aber im allgemeinen gilt doch, dass die schematische Sicht: Verbandsaufgaben — Kulturaufgaben insofern bestätigt wird, als diese Aufgabengruppen in den sich folgenden Entwicklungsepochen im Vordergrund der staatlichen Gesinnung und des politischen Interesses stehen und trotz der Überkreuzungen infolge des Nebeneinanders mehrerer Staatswesen, die verschiedenen Entwicklungsstufen angehören, und trotz gelegentlicher Entwicklungshemmungen und Verspätungen, in der Gestaltung der Wirklichkeit deutlich sichtbar wird. So tritt z. B. der Bund nach 1848 an die verkehrswirtschaftliche Aufgabe heran — sie bildet im 19. Jahrhundert überall die erste wirtschaftsorganisatorische Staatstätigkeit —, bevor sich die Kantone auf das Gebiet der Wirtschaftsorganisation begeben. Die Kantone folgen dann allerdings rasch mit andern wirtschaftspolitischen Aufgaben und erfüllen heute solche in Gebieten, auf denen der Bund sich in keiner Weise betätigt (staatliche Unternehmungen). Es ist zu beachten, dass nur ein Ausschnitt der wirtschaftsorganisatorischen Aufgabe des Staates in das Gebiet der Finanzwirtschaft hineinreicht. Es gibt Gebiete wirtschaftlichen Handelns des Staates, die in keinem Zusammenhange mit der Finanzwirtschaft stehen (so z. B. der grösste Teil der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung). Hier kommen nur die Funktionen des Staates als Wirtschaftsorganisator in Betracht, die im Rahmen der Finanzwirtschaft erfüllt werden. Es sind die Fälle, da der Staat mittels finanzwirtschaftlicher Institutionen, seien es Verkehrsanstalten oder Produktionsbetriebe (Gas-, Wasser-, Elektrizitätswirtschaft), in die Volkswirtschaft eingreift. Ein Eingriff in die Volkswirtschaft ist auch die organisatorische Tätigkeit des Staates, wie sie durch Zollgesetzgebung, Agrargesetzgebung, Handelsverträge, Bank- und Börsengesetze, Industrie- und Gewerbeschutz gegeben ist. Doch liegen diese Gebiete staatlicher Organisation, mit Ausnahme der Zollgesetzgebung, ausserhalb der Finanzwirtschaft. Aber auch der Teil der wirtschaftspolitischen Tätigkeit des Staates, der sich innerhalb der Finanzwirtschaft abspielt, muss noch grundsätzlich nach zwei verschiedenen Teilgebieten unterschieden werden, je nachdem die finanzwirtschaftliche Institution lediglich der Aufgabenerfüllung oder aber, zwar dieser, zugleich aber auch der Mittelbeschaffung dient. In beiden Fällen handelt es sich um finanzwirtschaftliche Einrichtungen, aber in einem Falle ist die Einrichtung nur dem Bedarfssystem zuzurechnen (Anstalten),

— Dem gegenüber bezeichnen wir die gesamte staatliche Wirtschaft, wo sie der Mittelbeschaffung dient, als Erwerbswirtschaft. Innerhalb dieses Oberbegriffes unterscheiden wir nach der Art des Erwerbes Steuerwirtschaft einerseits, Kapitalwirtschaft, d. h. Wirtschaft auf Grund eigener Mittel des Staates, andererseits, entsprechend dem hoheitlichen und wirtschaftlichen Erwerb des Staates. Beide, Kapitalwirtschaft und Steuerwirtschaft, bilden zusammen die staatliche Erwerbswirtschaft; nur erwirbt (oder bezieht) der Staat im einen Falle nach Art der privaten Wirtschaften, im andern Falle erwirbt (oder bezieht) er kraft seiner Hoheitsrechte. Diese Teilung der ganzen Erwerbswirtschaft entspricht dem Doppelcharakter aller staatlichen Wirtschaft: ihrer Zugehörigkeit zu der politischen Sphäre des Staates und der Sphäre der Wirtschaft.

im andern Falle aber ausserdem auch dem Mittelsystem (Unternehmungen). Betrachtet man die Institutionen der schweizerischen Finanzwirtschaften, Anstalten wie Unternehmungen, unter diesem Gesichtspunkt nach ihrer zeitlichen Errichtung und Ausgestaltung, so konstatiert man, dass die Entwicklung mit der Anstalt einsetzt (also im Bedarfssystem), und zwar vorwiegend beim Bund, und dass sie zur Unternehmung übergeht (ins Mittelsystem), und dies vorwiegend in den Kantonen. Was aber die staatliche Gesinnung anbelangt, welche beide Gruppen finanzwirtschaftlicher Einrichtungen geschaffen hat und sie trägt, so zeigt die Geschichte, dass es der Liberalismus war, der das Werk der Wirtschaftsorganisation durch den Staat ins Leben gerufen hat: der Liberalismus hat die verkehrswirtschaftliche Aufgabe im Bunde an die Hand genommen und gelöst. Wenn die schweizerischen Bundesbahnen als Anstalt und nicht, wie die meisten Staatsbahnen des Auslandes, als Unternehmung im engern Sinne organisiert worden sind, so kommt darin ein traditionales Moment zum Ausdruck, das sich auf allen Gebieten der Staatswirtschaft bei uns geltend macht und das bedingt ist durch die gemässigte Haltung des siegreichen Liberalismus den politischen Gegnern gegenüber. Man hat es als widerspruchsvollen oder doch eigenartigen Zug des Liberalismus in der Schweiz aufgefasst, dass er, trotz seiner extrem individualistischen Einstellung, sich nicht gegen die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates richtet, dass vielmehr gerade im Höhepunkt der liberalistischen Ära in den Kantonen bedeutende staatliche und halbstaatliche Unternehmungen entstanden sind, die aus der volkswirtschaftlichen Organisation gar nicht wegzudenken sind, so vor allem die Kantonalkassen und die wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden. Diese Erscheinung steht in keinem Widerspruch zum politischen Liberalismus: denn dieser wird im Gebiet der Wirtschaft sich notwendig im Rationalen erfüllen, d. h. im wirtschaftlich zweckmässigen sich auswirken. Daher tritt der Liberalismus grundsätzlich für die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates ein, wo die Aufgaben nicht in ebenso zweckmässiger Weise durch Private erfüllt werden können. — Ist in bezug auf die Form, in welcher die Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben angestrebt wird, gerade unter der Herrschaft des Liberalismus die Anstalt das Gegebene, weil bei ihr ein Argument individualistischer Auffassung der Wirtschaft: das der Konkurrenz mit der privaten Wirtschaft, faktisch ausgeschieden wird, so kommt natürlich auch im Inhalt staatlicher Organisationsaufgaben eine gewisse Schonung oder doch Berücksichtigung extrem liberalistischer Auffassungen zur Geltung. Man beurteilt ein Aufgabengebiet in erster Linie nach dem erwähnten Grundsatz, dass der Staat selbsttätig nur da in das Wirtschaftsleben eingreifen solle, wo Aufgaben vorlägen, deren Erfüllung der privaten Wirtschaft in technisch zweckmässiger und finanziell zulänglicher Weise nicht möglich sei. Dieser Auffassung gemäss ist in erster Linie die verkehrswirtschaftliche Aufgabe Sache des Staates, und wenn der Bund während Jahrzehnten gezögert hat, diese Aufgabe nicht allein hoheitsrechtlich zu überwachen, sondern sie selbsttätig durchzuführen, so liegt auch dies wieder in einer traditionellen Haltung begründet, die den Kantonen den Vorrang lassen wollte. Erst als sich im Verlaufe der Jahrzehnte zeigte, dass die Kantone dieses Vorrecht nicht nutzten, dass Konzessionen für den Bahnbau in der Mehrzahl der Fälle an Private erteilt wurden, da wandelte sich die politische Haltung zum ratio-

nen Gegenpol, d. h. zu der Auffassung, dass es unter dem Gesichtspunkt der gesamten Volkswirtschaft einzig zweckmässig sei, dass der Bund diese Aufgabe in der Hauptsache auch selbst durchführe. In der Form, die dieser Lösung gegeben wurde, ist aber bis heute das traditionale Element erhalten geblieben: eine Anstalt und kein Erwerbsunternehmen des Bundes.

Noch mehr Abstand von einem individualistisch gerichteten Liberalismus bezeichnet die spätere Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden. Die Tätigkeit greift hier weiter in das Gebiet der Wirtschaft hinein. Die Erweiterung des staatlichen Bereiches ist da, wo gemischtwirtschaftliche oder rein staatliche Erwerbsunternehmungen errichtet werden, leichter als bei der staatlichen Anstalt, weil das finanzwirtschaftliche Interesse hineinspielt und leicht über gelegentlich noch bestehende Bedenken liberaler politischer Anschauung hinweghilft. Zudem legt die ständige Erweiterung des Bedarfes gegen Ende des Jahrhunderts die Lösung der wirtschaftspolitischen Aufgabe in dieser Form nahe. Die erwerbswirtschaftliche Form ist die gegebene, weil sie die Bedarfsdeckung mit der Mittelbeschaffung verbindet.

Während diese Verbindung von Aufgabenerfüllung und Mittelbeschaffung in Kantonen und Gemeinden weitgehend verwirklicht wird und solche Betriebe nicht unwesentliche Faktoren der Haushaltführung geworden sind, hat der Bund diesen Weg nicht beschritten. Der Anstaltscharakter der Bundesbahnen ist durch Gesetz festgelegt, aber auch die übrigen Betriebe, wie die Post, sind nicht als Unternehmungen der Finanzwirtschaft ausgebaut worden, sondern befolgen den Grundsatz der finanziellen Selbsterhaltung. So haben die Kantone mit ihren ertragszielenden Unternehmungen ebenso einen Vorsprung vor dem Bund, wie sie ihn in viel höherer Masse auf dem Gebiet der Steuer sich gewahrt haben.

Das Zurückstehen des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Unternehmung ist teilweise durch die Natur der Aufgabe, die der Bund erfüllt, bedingt. Teilweise: denn es lässt sich darlegen, dass gerade die verkehrswirtschaftliche Aufgabe an sich zur Erwirtschaftung von Erträgen aus der Volkswirtschaft sich nicht eigne, weil es sich hier nicht um Produktion, sondern um den Dienst der wirtschaftlichen Organisation handle, deren Entgelte möglichst niedrig zu halten seien, weil sie Kostenfaktoren der Volkswirtschaft darstellten. Gewiss sind die Produktionskosten der wirtschaftlichen Dienste des Bundes an sich und im Vergleich mit andern Staaten so hohe, dass man nicht daran denken wird, die Taxpreise über die wirklichen Kosten der Dienstleistung hinaus in einem Masse zu erhöhen, dass sie einen Gewinn zugunsten der Finanzwirtschaft einschliessen würden, und gewiss liegt diese ertragswirtschaftliche Gestaltung nicht im Interesse der schweizerischen Volkswirtschaft. Aber diese ökonomischen Momente können doch die Tatsache der anstaltmässigen Durchführung der wirtschaftlichen Aufgabe des Bundes allein nicht erklären. Es liegt dieser Gestaltung der Dinge, von der man nicht etwa nur ausgegangen ist, sondern an der man trotz mancher Umstände, die eine ökonomische Umstellung nahegelegt hätten, festgehalten hat, letztlich eine ganz bestimmte Ansicht von der Aufgabe des Staates, ein Stück staatliche Gesinnung, zugrunde. Diese Auffassung, die heute noch lebendig ist, lässt sich in das Postulat fassen: «Der Staat wirtschaftet nicht.» Dieses Postulat bringt zum Ausdruck das

Bedenken gegen den Staat als wirtschaftendes Subjekt, ein Bedenken, das nicht in individualistischen Konkurrenzregungen, sondern in einer andern Anschauung dessen, was dem Staate zukommt, seinen Ursprung hat. Nach dieser Auffassung hätte der Staat den Kreis der eigentlich wirtschaftsorganisatorischen Aufgaben nicht zu durchbrechen; er würde über, aber nicht im Wirtschaftsgetriebe stehen. Abstand von der Wirtschaft und eine gewisse Isolierung wird postuliert. Diese staatswirtschaftliche Gesinnung ist nicht etwa schweizerische Eigenart, sie kommt z. B. sehr deutlich zum Ausdruck in der Schaffung neuer Formen für öffentliche Unternehmungen, wie wir sie im Deutschen Reiche vor uns haben. Aber sie findet bei uns den besondern Ausdruck darin, dass eigentliche Erwerbsunternehmungen des Bundes nicht in Frage kommen. Diesem Verlangen nach Trennung des Staates von der Wirtschaft kommt in der Schweiz das bundesstaatliche Verhältnis entgegen. Der Staatenstaat liegt schon dem Gefühl des Bürgers weiter ab als die gliedstaatlichen Organe, mit denen er fast einzig in Berührung kommt. Auch sind die Gliedstaaten faktisch die Träger des kulturellen Bedarfs, während dem Staatenstaat in der Hauptsache die organisatorischen Aufgaben zufallen. Diese tatsächlichen Verhältnisse müssen der Auffassung von der notwendigen Isolierung des Staates Vorschub leisten. — In diesen zwei Momenten: liberale Staatsgesinnung und bundesstaatliche Form, liegt begründet, dass der Bund keine finanzwirtschaftlichen Betriebe besitzt. Ohne diese Momente wäre der Ausfall der eigentlichen wirtschaftlichen Tätigkeit des Bundes um so weniger erklärlich, als gerade für den Bund der weitgehende Ausschluss vom Steuergebiet ihn in diese Sphäre zu verweisen geeignet gewesen wäre.

Eine indirekte Bestätigung der ursächlichen Erklärung dafür, dass der Bund nicht selbst in das Gebiet der Wirtschaft eingreift, um Erträge zu erzielen, liegt im Bestehen einer finanzwirtschaftlichen Institution, welche das Korrelat zur fehlenden staatlichen Unternehmung darstellt: im Subventionssystem. In ihm ist der Weg bezeichnet, den der Bund zur Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben, die allerdings formal nicht immer seine Aufgaben sind, betritt. Denn die Subvention bedeutet, von den Staatsaufgaben aus gesehen (nicht von der Finanzwirtschaft der subventionierten Kantone aus), indirektes staatliches Handeln in der Wirtschaft, Lösung staatlicher Aufgaben ausserhalb des staatlichen Bereiches, aber mit direkter Hilfe des Staates. In der Subvention berühren sich die beiden Systemteile, welche zusammen die Finanzwirtschaft bilden: das System der Aufgaben und des Bedarfs und das System der Mittel. Denn mit der Gewährung der Mittel in der Subvention wird auch die Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung durch den Staat anerkannt. Die Subventionswirtschaft, die in erster Linie politischen Erwägungen entspringt, ist der potenzierte Ausdruck für das Zusammengehen von staatswirtschaftlicher Gesinnung und finanzwirtschaftlicher Institution, und ihr Rang und ihre Ausbreitung deutet hin auf die Kraft der staatswirtschaftlichen Gesinnung einer Zeit.

III. Staatsaufgaben und Bedarf

1. Wird hier angesichts des Wandels des Sinngehaltes der konkreten finanzwirtschaftlichen Gestalten von «Entwicklung» gesprochen, so dies nur im Sinne des

Wachstums, wie er allem organisch Gewordenen eigen ist, nicht aber im Sinne eines Fortschritts. Entwicklung bezeichnet einzig die Tatsache, dass gewisse Gestaltungselemente, wie die Ratio, vordringen, dass andere, wie die Macht des Herkömmlichen, ausser Wirksamkeit treten. Die Ablösung der einen Macht durch die andere wird konstatiert; sie zu werten wäre sinnlos, denn es handelt sich um eine allem geschichtlichen Geschehen immanente Erscheinung.

2. Überblickt man die ganze Epoche vom Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft bis in die ersten Jahrzehnte dieses Jahrhunderts, so wird man solche Entwicklung in der Richtung auf das Rationale auch im System des staatlichen Bedarfes inne: der Helvetik, die — obgleich sie finanzwirtschaftliche Konzeptionen von hoher Rationalität verwirklicht hat — dennoch ein Bedarfssystem nicht durchzuführen vermochte, weil sie in ihren Menschen letztlich von traditionalem Geist beherrscht war, folgt eine Zeit, die bewusst sich vom eben noch erstrebten Rationalen abwendet und daher den frühern höheren Ansprüchen an staatliche Tätigkeit ein Minimalbedarfssystem entgegengesetzt. Diese Zeit weist auch eine Systemverbindung von Haushalt und Erwerbswirtschaft in Bund und Kantonen auf, eine Verbindung, die typisch traditionaler Haltung entspricht. — In den Jahrzehnten der Gründung des Bundesstaates — im Bund von der Mitte der 40er Jahre, in den Kantonen von 1830 an — löst sich allmählich der Bedarf als selbständige Grösse aus der engen Verbindung mit dem Mittelsystem (ohne dass diese Lösung aber heute völlig durchgeführt wäre) und gestaltet sich um, zuerst in der Richtung des Technisch-Wirtschaftlichen, dann des Sozialen. Mit dieser Entfaltung seit dem letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts hat die Ratio das Bedarfssystem in allen Teilen erfasst. Dass es der Wandel der Staatsgesinnung ist, der die Entfaltung bedingt, ist dargelegt worden. In diesen vier Etappen: Vorwegnahme des Staatsbedarfes eines rationalen Wohlfahrtsstaates in der Helvetik, Wiedereinschränkung auf die Bedürfnisse eines patriarchalischen Gemeinwesens, langsames Wiederanknüpfen an das weite Programm der Helvetik und Entfaltung dessen, was ihr bei der Konzeption der staatlichen Aufgaben als Ziel vorgeschwebt hatte, jetzt innerhalb der Grenzen eines kapitalistischen Staatswesens, vollzieht sich der Wandel vom reinen Verbandstaate, der nur Lebensbedarf befriedigt, zum Wirtschafts- und Sozialstaate, dessen Bedarfssystem grundsätzlich jeden Wohlfahrts- und Kulturbedarf umfassen kann.

3. Wenn die Helvetik ihr Bedarfssystem nicht durchzuführen vermochte, so liegt dies nicht so sehr an den äussern Umständen, der Kriegslage und der ökonomischen Erschöpfung des Landes, die gewiss beide die Wirtschaftsführung erschwerten, es liegt zu einem wesentlichen Teile an der Bedarfsgestaltung selbst, d. h. an Inhalt und Ausdehnung der Aufgaben im Verhältnis zu den faktischen Möglichkeiten des jungen Staatswesens, und es liegt zum andern an den politisch handelnden Menschen der Zeit. Finanzwirtschaftlich-sachliche und seelisch-personale Momente waren entscheidend.

Unter den sachlichen Momenten steht an erster Linie der Umfang der Aufgabe. Der eben ins Leben gerufene staatliche Verband hätte sich glücklich schätzen dürfen, wenn ihm vergönnt gewesen wäre, seine lebenswichtigen Aufgaben zu erfüllen: die politische und militärische Organisation. Aber solche Bescheidung auf

das erste Notwendige und Mögliche lag jenen Volksbeglückern fern. Sie stellten in ihren rationalen Staatsverfassungen einen Aufgabekatalog auf, wie er einem hochentwickelten Kulturstaat heute noch alle Ehre machen würde. Schon die erste helvetische Verfassung, wie auch der Entwurf von Malmaison hatten den Boden des Möglichen verlassen¹⁾. Aber auch die spätern Verfassungen (die der Tagsatzung und die zweite helvetische Verfassung von 1802) weisen Aufgabeerweiterungen auf, während schon das Mittelsystem wieder zugunsten der Kantone eingeschränkt wird; so dass denn einem Maximalbedarfssystem überhaupt kein Steuersystem mehr gegenübersteht. — Die Kluft zwischen dem Erstrebten und tatsächlich Erreichten, die schon die Verfassungstexte andeuten, zeigt sich auch beim Vergleich des Aufgabumfangs mit den Staatsrechnungen. Die erste Staatsrechnung zeigt naturgemäss das Bild eines in Kriegswirren sich befindenden Staatswesens: von 4,5 Millionen *L.* Ausgaben entfallen auf die militärische und politische Aufgabe nicht weniger als 3,7 Millionen, d. h. 82%. Vom Rest von nicht ganz 1 Million *L.* entfällt gerade die Hälfte (etwas über 400.000 *L.*) auf den Unterricht, d. h. die Kulturaufgabe figurirt mit etwa 10% in der Rechnung. Beträchtliche Ausgabeposten stellen natürlich Justiz und Polizei dar²⁾. Es ist die grosse Zahl der nicht unmittelbaren Lebensaufgaben unerfüllt geblieben. Diese hatten wohl Raum in der Verfassung, nicht aber in der Wirklichkeit jener Zeit.

Zum andern ist zu beachten, dass zu den verfassungsmässigen Aufgaben eine weitere hinzutrat, welche die Verfassung als solche nicht ausdrücklich bezeichnet hatte, die sich aber aus ihr ergab: die Ablösung und Liquidierung des Zehnten. Sie hat das Schicksal des Bedarfssystems weitgehend bestimmt. Hier liegt, wenn man von der Sabotage der Steuererhebung absieht, der Kern, aus dem das Scheitern des helvetischen Haushaltes zu erklären ist. Denn es handelt sich hier um die Übernahme einer Aufgabe, welche die Tragfähigkeit der Finanzwirtschaft weit überstieg und die nach ihrer Art auch den Rahmen des Bedarfssystems sprengte.

4. Der Kampf rationaler und traditionaler Geistesrichtung, der die Folie alles Geschehens in dieser Zeit abgibt, hat vielleicht nirgends deutlicheren Ausdruck gefunden als in der Aktion der Zehntablösung, die auch als theoretische Frage die Zeit ausserordentlich stark beschäftigt hat. Das ist verständlich, weil die Beant-

¹⁾ Nach dem Entwurf von Malmaison umfasste die «Zentralorganisation»: 1. allgemeine Oberpolizei (die niedere gehörte zur Kantonalorganisation); 2. die bewaffnete Macht zur innern und äussern Beschützung; 3. die politischen und diplomatischen Verhältnisse mit dem Ausland; 4. das Münzwesen; 5. die Handels- und Strassenpolizei; 6. den öffentlichen Unterricht. Die zweite helvetische Verfassung ging noch weiter, sie umfasste nicht weniger als zwölf, namentlich aufgeführte grosse Aufgabengebiete (§ 13 der Verfassung von 1802) und fügte diesen Aufgaben, zwar nicht unter dem Titel des Bedarfs, eine weitere bei: die Liquidation der Zehnten. Diesem ausgedehnten Aufgabekatalog gegenüber nimmt sich sonderbar aus der eingeschränkte Mittelkatalog der Verfassung (§ 78), in dem die Steuern fehlen. Die Staatseinkünfte sind auf die Regale, die Stempel, die Zölle, die «allgemeinen indirekten Abgaben» und die besondern Beiträge der Kantone reduziert.

²⁾ Das Total der Ausgaben betrug im Jahre 1798 4.540.278 *L.* Davon waren Ausgaben der Kriegsführung einschliesslich der Lieferungen an französische Truppen 2.639.500 *L.* Es waren Ausgaben der politischen Verwaltung 1.068.473 *L.*, zusammen 3.707.973 *L.* Vom Rest beanspruchten Unterricht, Justiz und Polizei den Hauptteil.

wortung der formalen Frage: ist der Zehnten Schuld oder Abgabe, nicht allein materielle Konsequenzen hatte, sondern weil ihr der Gegensatz rationaler und traditionaler Anschauungen zugrunde lag. Einer traditional-privatrechtlichen Auffassung, die den Zehnten als Schuld deutete, stand gegenüber die rational-öffentlich-rechtliche Auffassung, die ihn als Abgabe konstruierte. Entspricht der traditionellen (Schuld) Auffassung die Ablösung seitens des Schuldners, so gelangte man von der rationalen (Abgabe) Auffassung aus zu der Forderung der Aufhebung des Zehnten durch den Staat (diese strikte Konsequenz hat allerdings nur die Verfassung der Revolution in Frankreich gezogen). Einen klaren und entschiedenen Schritt in der einen oder andern Richtung hat die Helvetik nicht getan. Die erste helvetische Verfassung hat die Stellungnahme überhaupt vermieden, sie ordnet die Ablösung in keiner Weise, sondern spricht nur aus, dass der Boden mit keiner Last belegt werden dürfe, womit für die bestehende Zehntlast keine Regelung getroffen wird. Die zweite Verfassung, die auf kurze Zeit in Kraft stehende Verfassung der Tagsatzung, ist schon das Ergebnis des Kampfes der Geister auf helvetischem Boden: sie spricht nicht von «Aufhebung», sondern von «Ablösung». — Aber nicht allein ist bedeutsam, dass die privatrechtliche Auffassung sich durchgesetzt hat, sondern bedeutsamer ist, dass zugleich mit der Anerkennung des Ablösungsgrundsatzes eine ganz bestimmte Methode für den Ablösungsvorgang vorgesehen wird. Die Verfassung zeichnet selbst den Weg vor, welcher zum Ausdruck bringt: wir anerkennen den Zehnten als Schuld, aber zur Tilgung dieser Schuld halten wir den Staat mitverantwortet. Er soll dazu Hand bieten. Also zwar Ablösung, nicht Aufhebung der Verpflichtung, aber Ablösung mit Hilfe des Staates, d. h. Statuierung einer Entschädigungspflicht des Staates für die Fälle, da der private Schuldner die Schuldverpflichtung nicht erfüllen kann. «So war die Zehntaufhebung eine öffentlich-rechtliche durch den Staat, aber unter Beitragsleistung der bisherigen Zehntpflichtigen an diesen¹⁾.» Die Entschädigungspflicht des Staates kommt natürlich auch in dem Verzicht des Staates als Gläubiger auf die ihm zustehenden Ablösungsbeträge zugunsten der privaten Gläubiger und der Kantone zum Ausdruck. — Die versuchte Lösung trägt alle Merkmale eines Kompromisses von rationalen und traditionellen Anschauungen: es gehen bei der Legiferierung ineinander Folgerungen aus privatrechtlicher Vertragsverpflichtung auf der einen und Konsequenzen aus den neu statuierten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen des Gemeinwesens auf der andern Seite. Dem Zehntschuldner gegenüber dominiert die privatrechtliche Auffassung: er hat seine Schuld, wenn auch gemäss einer recht günstigen Kapitalisierung, die eben der Entschädigungspflicht des Staates entspricht, loszukaufen²⁾. Durch den Loskauf gelangt auch das Gemeinwesen, in dessen Eigentum ein grosser Teil der Zehntkapitalien sich befindet, zu Mitteln.

¹⁾ His, a. a. O., S. 546.

²⁾ Die Ablösung erfolgte nach dem ersten Ablösungsgesetz mit 20 % des zehntbaren Bodenwertes oder 40 % des Jahresertrages. Die Ablösungssummen erhielt der Staat auch, soweit er zehntberechtigt war. Aber er hatte auf der andern Seite das 15fache eines mittleren Jahresertrages der Zehntkapitalien an die privaten Berechtigten auszus zahlen: er erhielt also 40 % des Ertrages und hatte, soweit er zu entschädigen hatte, den 15fachen Ertrag auszurichten. Daraus lässt sich zahlenmässig der Verlust des Haushaltes berechnen. Im folgenden S. 42.

Den Zehntgläubigern gegenüber aber gewinnt die Auffassung von der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung die Oberhand. Der Staat als Zehntgläubiger wurde durchaus unterschieden vom privaten Gläubiger. Warum sollte er seine Rechte in genau gleicher Weise geltend machen wie der Private? Er hatte in der Verfassung das Privateigentum garantiert und war zudem nur zur Förderung des Wohlstandes seiner Bürger ins Leben gerufen worden — so war auch seine natürliche Pflicht, dass er diesen Aufgaben dadurch entsprach, dass er selbst auf seine Ansprüche verzichtete. So wird der Staat als Fiskus über das Mass dessen hinaus, was durch seine privaten Verpflichtungen bedingt ist, in das Ablösungsverhältnis hineingezogen. In diesen Verquickungen von Staat als Zehntgläubiger und Staat als berufener Förderer der Privatwirtschaft, in der Verwischung von privatrechtlicher und hoheitsrechtlicher Sphäre kommt die Vorherrschaft des Traditionalen zum Ausdruck. Rationalem Denken ist solche Verwischung fremd. Aber die traditionale Auffassung vom Staate bedingt das Hineinziehen des Staates als öffentlicher Garant des privaten Eigentums in die Angelegenheiten der privaten Wirtschaft.

Die gesetzliche Regelung auf dieser Grundlage, die im ersten Ablösungsgesetz versucht wurde, dann aber aufgegeben werden musste, bringt für die Finanzwirtschaft die Übertragung privaten Bedarfs auf den staatlichen Haushalt. Es müssen Mittel zur Deckung privatwirtschaftlicher Bedürfnisse zur Verfügung gestellt werden. Dies ist in zwei Punkten bedeutsam: einmal wird dadurch, gewissermassen von innen und unmerklich, das Bedarfssystem infolge der Erweiterung der Leistungen gesprengt und durch die Umwandlung von privaten Bedürfnissen in staatlichen Bedarf aufgelöst. Zum andern ergibt sich als materielle finanzwirtschaftliche Folge: positiver Haushaltsverlust durch den Wegfall der wichtigsten Einnahmequelle des Staates und zusätzliche Mehrbelastung dieses Haushalts aus dem Verzicht des Staates auf die Ablösungssummen, die ihm zugestanden wären, und aus der Verpflichtung zur Entschädigung Privater. Denn die Loskaufsummen der Zehntpflichtigen standen in keinem Verhältnis zu der vom Staate zu leistenden Entschädigungssumme, jene mochten etwa annähernd ein Viertel der letztern betreffen¹⁾. Da nun dem Staate schon die Mittel zur Ablösung der eigenen Grundzinse fehlten, ergab sich mit Notwendigkeit, dass die Entschädigungspflicht des Staates wieder beseitigt werden musste, d. h. es drang wieder die Loskäuflichkeits-Auffassung der Abgabe-Auffassung gegenüber durch.

5. Das Schwanken der Auffassungen und ihr Gegensatz hat schliesslich zum Kompromiss im traditionellen Sinne geführt. Das Hin und Her der Meinungen in der Frage aber war bedingt durch die innere Unsicherheit der Menschen jener Zeit, die weder in den überkommenen Anschauungen mehr Halt finden konnten, noch das neue Rationale sich zu eigen zu machen vermochten. Die herkömmlichen Auffassungen wurden, allgemein gesehen, repräsentiert durch die Legislativen, die auch in der Zehntfrage sich durchsetzten. Das Rationale, das hier in der scharfen Auseinanderhaltung von privater und öffentlicher Sphäre bestanden hätte, vermochten aber selbst die stark intellektuellen Führer der Zeit nicht deutlich zu erkennen, daher die Misserfolge der Exekutive. Der sich so bildende Gegensatz

¹⁾ His, a. a. O., S. 546 f.

zwischen Legislative und Exekutive war letzten Endes ein Gegensatz verschiedener Geistesart, ein Gegensatz, der die ganze Zeit durchzieht und zerreisst. Daher erklärt sich z. B., dass ein Mann wie Ochs, der als gewiegter Jurist Sachkenntnisse besass — während in den Legislativen sich vielfach die Unsachlichkeit und Naivität der Unkenntnis breit machte —, sich dahin äusserte, er habe in der Zehntfrage seine Meinung schon mehrmals gewechselt. Und aus der herrschenden seelischen Unsicherheit der Menschen sind auch viele politische Fehler der Zeit zu erklären. In höherm Masse als die staatliche Ablösungspflicht die Finanzwirtschaft materiell belastete, musste z. B. die Einführung einer Grundsteuer (zur Ablösung der Zehntlasten) den Kredit des neuen Staatswesens belasten und sein Ansehen bei der Bevölkerung schädigen. Der materielle Verlust aus dem Wegfall der Kapitalien und dem Verzicht auf die Steuer hätte geringer gewogen als die Einbusse an staatlicher Autorität infolge der Steuermassnahme. Denn die Grundsteuer musste natürlich einheitlich durchgeführt werden und traf infolgedessen auch die Einwohner der Kantone, welche einst in früher Zeit sich mit schwerem Geld von allen Grundlasten losgekauft hatten. Diese längst nicht mehr mit Grundlasten belasteten Bürger mussten die neue Steuer als eine Ungerechtigkeit empfinden und kamen so dazu, die neue Einheit mit gemischten Gefühlen, ja mit grosser Abneigung, zu betrachten. Diese Einbusse an Ansehen als Folge dieses politischen Fehlers war dem jungen Staatswesen gewiss: die Steuereingänge aus der Grundsteuer wie auch aus andern Abgaben stellten aber zum vornherein ein recht zweifelhaftes Aktivum des Haushaltes dar.

6. Da das rationale System der Helvetik sich als Ganzes undurchführbar erwiesen hatte und auch der Kompromiss traditionaler und rationaler Elemente in der Mediation versagt hatte, versuchten die Kantone, in die das politische Leben nach 1815 wieder zurückkehrte, das Nächstliegende: die Wiederherstellung des Staates wie auch des Bedarfsystems im Geiste der Zeit vor 1798. Auf die politische Gestaltung ist im Vorstehenden hingewiesen worden. Bedeutsamer erscheint die gesellschaftliche Konstellation, da von ihr die Finanzwirtschaft bestimmt wird. Wenn es nicht allein äusserlich gelang, den frühern Zustand wieder herzustellen, so erklärt sich das aus den gesellschaftlichen Gegebenheiten: dem Geist des Standes, der die Finanzhaushalte leitet. Die herrschende Gesinnung äussert sich in erster Linie in der Gestaltung des Bedarfes, denn das Mittelsystem war gegeben und wurde belassen oder höchstens abgebaut, jedenfalls erheischte der Bedarf keine Umgestaltung. Traditionaler Finanzgesinnung war oberster Grundsatz die Wohlfeilheit der Staatswirtschaft, erstes Ziel der Politik daher die möglichste Einschränkung auf den Lebensbedarf des Verbandes. So wenig der helvetischen Zeit das Wort «Steuersystem» geläufig war, so wenig wussten die sparsamen Regenten dieser Zeit etwas von Sozialpolitik — und dies trotz der grossen sozialen Notstände der Zeit. Auch hierin herrschte traditionales Empfinden, das an den Leiden der Zeit vorüberging. Dringendster oder unangenehm auffallender Not wurde durch die Wohltätigkeit Privater und der Klöster gesteuert, auch die Fonds der Gemeinden trugen hier bei, und so konnte der Staat diese Aufgabe, die noch die Helvetik theoretisch wenigstens in den Vordergrund gestellt hatte, vernachlässigen. Auch für den Unterricht sorgte der Kanton nur in Ergänzung von Privaten und

Klöstern. Einige kantonale Schulen wurden zwar geschaffen. Die Aufgabe, welche neben der politischen und militärischen einzig wirkliche Beachtung fand, war der Strassenbau — die verkehrswirtschaftliche Aufgabe, wie sie damals sich stellte. Die Strassen sollen in jener Zeit in leidlich gutem Zustand gewesen sein. Diese Aufgabe wurde als lebenswichtig erkannt in gleicher Weise wie dann später der Bau von Bahnen. Mit dieser Dreiheit der Aufgaben: politische Organisation, militärischer Schutz und Strassenbau ist das Bedarfsystem der Zeit gegeben.

Und wie die quantitative Einschränkung des Bedarfes, so charakterisiert die Zeit auch die Wirtschaftsgesinnung: es ist bürgerlich-privatwirtschaftlicher Geist, der die Finanzwirtschaft leitet. Die Tugenden des privaten Haushaltes: Sparsamkeit, ja Knausrigkeit sind es, die dem Finanzverwalter hoch angerechnet werden, und das Ziel der privaten Wirtschaft: Vermögensbildung, gilt auch als letztes Ziel der staatlichen Wirtschaft. Dafür, dass sie die in der Helvetik verlorenen oder aufgezehrten Staatsschätze wieder äufneten, sollte, so war die Ansicht, das Volk seinen Regenten nur dankbar sein. Die Übertragung privater Haushaltführung auf den Staat und aller Methoden dieser Finanzwirtschaft sind aufs engste mit der sozialen Stellung und Geltung des herrschenden Standes im Zusammenhang. Wie der Stand dank seines in ausländischen Kriegsdiensten erworbenen Vermögens den Kapitalmarkt meist beherrschte, so dank der sozialen Stellung die staatliche Verwaltung. Wie er den Kapitalmarkt als Domäne seines privaten Gewinnstrebens betrachten konnte, so die Staatsverwaltung als Raum seines politischen Ehrgeizes. Beschränkten diese Menschen, wie behauptet wird, zur Erhaltung grosser Vermögen und ihrer Vormachtstellung auf dem Kapitalmarkt ihre Kinderzahl, so für die Erhaltung und Festigung ihres Verwaltungsmonopols die Zahl der Anwärter auf Ämter durch den Ausschluss neuer Familien. Dem gleichen privaten Zweck musste auch ein anderes Mittel dienen: die Wohlfeilheit ihrer Dienstleistung. Auch diese war Mittel zum Zweck der Erhaltung der Herrschaftsmöglichkeiten. Man weiss, dass die Gehälter, auch an der damaligen Preislage gemessen, niedrig waren. Aber die amtlichen Stellungen wurden nicht wegen des Entgeltes, das geboten wurde, sondern des Einflusses wegen erstrebt. Ja es lag geradezu im Interesse des Standes, auf angemessenen Entgelt zu verzichten und dadurch die Anwärterchaft auf die Stellungen quantitativ zu beschränken. Nur so konnte die soziale Stellung und der politische Einfluss auch von dieser Seite gesichert werden. Vom Verwaltungsmonopol aus betrachtet lag auch die Bedarfs Einschränkung auf diesem Wege zum privaten Ziel. Vermehrter Staatsbedarf verlangte eine Vermehrung der Beamtenchaft, welche die Billigkeit der Verwaltung illusorisch machte, erhöhter Bedarf rückte aber auch die Notwendigkeit der Erhebung direkter Steuern in gefährliche Nähe. Direkte Steuern wieder erforderten nicht allein ein zahlreicheres, sondern auch ein geschultes Beamtentum, das der Stand nicht stellen konnte, und hatten zudem den Nachteil, dass sie nicht, wie die indirekten Abgaben, bequem ohne das Volk durchgeführt werden konnten. — Die Wahrung der sozialen Stellung, die Erhaltung der billigen Verwaltung und eines Steuersystems, das die Regierenden unabhängig schalten liess: all dies als erstrebenswertes Ziel hatte zur notwendigen Voraussetzung die Einschränkung des Staatsbedarfes auf das Lebensnotwendige. — So ist auch der Stand, der die Finanzwirtschaft jener Jahrzehnte leitet, nicht ein

Stand von Beamten im modernen Sinne des Wortes, von Menschen, die von ihrem Gehalt leben, sondern diese Finanzverwalter sind, nach ihrer gesellschaftlichen Stellung betrachtet, Nutzniesser der Staatsverwaltung. Von dieser Tatsache aus: dem bestehenden Interesse des Subjektes der Finanzwirtschaft (denn das ist theoretisch gesehen dieser Stand) an der Aufrechterhaltung einer ganz bestimmten gesellschaftlichen Monopolstellung erhält die haushälterische Finanzverwaltung und Finanzpolitik und die Bedarfsgestaltung jener Zeit ihren jenseits aller Finanzwirtschaft des Staates liegenden Sinn.

7. Als eine Idylle erscheint, verglichen mit den spätern Jahrzehnten der steuerpolitischen Entwicklung, diese Zeit in den Kantonen: keine neuen Staatsaufgaben, keine Defizite der Rechnungen, keine Notwendigkeit der Einführung neuer Steuern, — eine Idylle allerdings, die eine gewisse Entartung traditionaler Gesinnungen aufzeigt: denn es erwies sich bald deutlich, dass die staatliche Wirtschaft der rasch sich erweiternden volkswirtschaftlichen Grundlage nicht mehr angepasst war. Die aufstrebende Volkswirtschaft fühlte sich gebunden, der Kontakt mit dem Ausland litt, da vor allem die verkehrswirtschaftliche Aufgabe, wie sie sich nunmehr stellte, in den Aufgabekreis des Staates nicht einbezogen war. Während die Kantone formal die grössten Entfaltungsmöglichkeiten besaßen, das weite Feld ihrer Aufgaben aber kaum betreten, hatte der Bund in der ersten Jahrhunderthälfte keinen eigenen Machtbereich. Doch hat er es verstanden, das ihm belassene Tätigkeitsgebiet in der gegebenen staatsrechtlichen Verbindung mit den Kantonen zu festigen und nach 1830 auch zu erweitern. Bei der durch den Vertrag von 1815 gegebenen Beschränkung des Aufgabenbereiches des Bundes kann man von einem «Bedarfssystem» des Bundes nicht sprechen. Aber die nähere Prüfung des vorhandenen Bedarfs und besonders der Art seiner Deckung zeigt, wie aus kleinen Anfängen der Gemeinsamkeit, in denen der Bund anfänglich nur als die ausführende Zweckorganisation erscheint, das Selbständige und Wesensmässige des Bundes herauswächst. Sie zeigt ferner, wie im Verhältnis von Bund und Kantonen Bedarf und Deckung in traditionaler Verbundenheit stehen. Es zeigt sich dies im folgenden:

a) Es besteht Gemeinsamkeit der Bedarfsdeckung in Bund und Kantonen. Man wird es als einen Restbestand der rationalen Ordnung der Helvetik aufzufassen haben, dass für einen Teil des Gesamtbedarfs wenigstens, den Heeresbedarf, eine gemeinsame Ordnung erhalten bleibt. Mit dem Umstand, dass in einer lebenswichtigen Sphäre, der des militärischen Schutzes, eine gewisse Gemeinsamkeit besteht, war der Keim zum künftigen Staatswesen gelegt. Dass diese Staatsaufgabe nicht zur «Bundessache» gemacht wurde, sondern einfach eine gemeinsame Angelegenheit blieb, darin liegt das Traditionale der Lösung. Bei solcher Konstituierung von Aufgabe und Bedarf in einer Gemeinsamkeitssphäre wurde keine Einheit über den Ständen geschaffen, denn ein kantonales Organ, die Tagsatzung, bestimmte das gemeinsame Handeln. Aber ohne Wirkung konnte die Schaffung einer Gemeinsamkeitssphäre auch nicht bleiben. An den gemeinsamen Bedarf schliesst sich, wie an eine Urzelle, ein Stück gemeinsamer Erwerbswirtschaft an, und aus der erwerbswirtschaftlichen Gemeinsamkeit entwickelt sich im Verlauf der Jahrzehnte die bundeseigene finanzwirtschaftliche Institution: die

zentrale Bundeskasse. Aus der Sphäre des Gemeinsamen also wächst heraus die Sphäre der Selbständigkeit des Bundes. — Mit dem gemeinsamen Militärbedarf war, wie angedeutet, gegeben:

b) die Verbindung vom Bedarfssystem und Mittelsystem. Ausdrücklich wird in der Verfassung ausgesprochen, welche Mittel zur Deckung des sogenannten Bundesbedarfs (und in welchem Ausmasse) bereitzustellen sind. Der rationalen Rechenhaftigkeit der kapitalistischen Wirtschaftsweise entspricht gewiss einzig die generelle Staatseinnahme; d. h. die Unbestimmbarkeit der Einnahme hinsichtlich der Verwendung ist die Ordnung, bei welcher die Gesamtheit der Mittel in die Staatskasse fliesst, ohne dass über bestimmte Teile der Gesamteinnahme zur Verwendung für bestimmte Zwecke etwas vorausbestimmt wäre. Die «Mittel» werden als Einheit betrachtet, die gemäss Budget zu verwenden sind. Hier aber ist durch die Tatsache allein der Ausscheidung eines ganz bestimmten Teilbedarfs aus verschiedenen Bedarfssystemen (denen aller Kantone) die Notwendigkeit der traditionellen Zuweisung der Mittel auf bestimmte Teile des Bedarfes, die Appropriierung, gegeben. Die für die Bedarfsdeckung im Bunde appropriierten Mittel waren die Zölle der Grenzkantone. Sie wurden zur Deckung des gemeinsamen militärischen Bedarfes gebunden (gebunden allerdings mit einer Beschränkung, von der unten die Rede ist). Durch diese Appropriierung werden also Bestandteile der kantonalen Erwerbswirtschaften in ihren Erträgen aus dem kantonalen Mittelsystem ausgeschieden: der Anfang des schweizerischen Zollsystems liegt in einer Massnahme der Finanzwirtschaft, der Übertragung der Zolleinnahmen der Grenzkantone auf die Wirtschaft des Bundes. Das Traditionale dieser Regelung liegt auf der Hand in dem rational als Widersinn empfundenen Umstand, dass Mittel, die nach ihrem Zweck als Bedarfsdeckungsfaktoren dem Bunde zugehören, nach ihrer Herkunft, d. h. als finanzwirtschaftliche Institution, dem Mittelsystem der Kantone zuzurechnen sind. (Dieser Übertragung des Zollertrages folgt dann erst die Übertragung auch der Institution als solche auf den Bund.) Und den rationalen Widersinn der Regelung offenbart auch ihre administrative Durchführung: aus den Zollverwaltungen der Grenzkantone, und nur aus diesen, fliessen die Zollerträge in die ebenfalls in den Kantonen bestehenden Militärkassen. Die Administration der Einnahmequelle des Bundes liegt also in kantonalen Haushaltinstitutionen. Bleibt der Zoll bis zur Bestellung eines eidgenössischen Administrators, also bis zur Schaffung einer eidgenössischen Zollverwaltung, verwaltungstechnisch Glied der kantonalen Erwerbswirtschaften, so bedingt doch die Verwendung des Ertrags schon sehr bald die Errichtung einer bundeseignen Haushaltinstitution: der Zentralkasse. Aus dieser wird in der Folge nicht allein der militärische Bedarf des Bundes, sondern auch sein geringfügiger Zivilbedarf gedeckt. Diese Zentralkasse ist die Keimzelle der eidgenössischen Finanzwirtschaft.

Neben dem Zoll der Grenzkantone, der in den ersten Jahrzehnten den Doppelcharakter einer Bundes- und Kantonsinstitution trägt, stehen als zweites Deckungsmittel des Bundesbedarfes die Beiträge der Kantone. Sie verleugnen nicht ihre strikte Zugehörigkeit zum Mittelsystem der Kantone. Das Eigenartige, in dem das Traditionale sich verkörpert, ist dabei der Umstand, dass ein bestimmtes Verhältnis der beiden Deckungsmittel festgelegt wird, und zwar sowohl was 1. die Höhe des

zu deckenden Bedarfes durch die beiden Mittel, als auch was 2. die verschiedene Funktion bei der Bedarfsdeckung anbelangt. Denn einmal besteht:

c) Mengenmässige Limitierung der Mittel, die in den kantonalen Finanzwirtschaften aufzubringen sind. Die Zollerträge sollen nur bis zur Höhe eines doppelten Kontingentes (später bis zur Höhe eines vierfachen Kontingentes und noch später bis zu einem bestimmten, in absoluter Höhe festgelegten Betrage) in die Bundeskasse fließen. Zum andern besteht Limitierung hinsichtlich der Verwendung der in solcher Weise aufgebrachten Mittel, d.h. eine ganz bestimmte Zuteilung auf den Bedarf: im Kriegsfall soll die Hälfte des gesamten Militärbedarfes durch die Bestände der Kriegskasse, die andere Hälfte dieses Bedarfs aber durch das Kontingent aufgebracht werden. Es ist also nicht allein der Bestand der Kriegskasse an sich limitiert, sondern auch die Verwendung ihres Kassenbestandes ist normiert.

d) Endlich besteht eine formale Rangordnung der Mittel in bezug auf die Deckung von ordentlichem und ausserordentlichem Bedarf: der in seinem Gesamtbetrag zugunsten des Bundes beschränkte Zoll ist das reguläre, die Beiträge der Kantone aber sind das ausserordentliche Finanzmittel des Bundeshaushaltes. Der Ertrag des regulären Deckungsmittels fliesst aus der kantonalen Wirtschaft regelmässig und aus zuvorbestimmter Quelle in die Bundeskasse; das irreguläre Deckungsmittel hingegen steht dem Bunde nur im Ausnahmefall zur Verfügung, sein Ertrag entstammt generell den kantonalen Staatskassen, d. h. die Art der Aufbringung ist hier ganz den Kantonen überlassen.

Diese ganze, recht komplizierte Regelung mittels grundsätzlicher Appropriierung, quantitativer Limitierung der Erträge und Normierung der Mittelverwendung entsprang dem für die Zeit bezeichnenden Bestreben, dem «Bunde», d. h. der gemeinsamen Bedarfssphäre, nicht zu viel, aber doch das unbedingt Notwendige zuzugestehen. Dieses Bedarfs- und Mittelsystem von eingehüllter Rationalität hat «gut» im Sinne einer traditionellen Finanzgebarung funktioniert. Denn der Ertrag der Zölle wurde vom Haushalt nicht in allen Jahren beansprucht. Nach Deckung des Bedarfs, welcher auch die Verwaltungskosten des Bundes umfasste, wurden die Erträge zur Fondsbildung verwendet. Aus der Kriegskasse entstand so der Kriegsfonds, und mit dieser Vermögensbildung wurde der Grund zum eidgenössischen Staatsvermögen gelegt. Auch hier hat das traditionale System der Bedarfsdeckung zur Vermögensbildung geführt.

e) Endlich ist auch die Trennung von Haushalt und Erwerbswirtschaft des Bundes ein Charakteristikum, das einer rationalen Finanzwirtschaft fremd ist. Der Haushalt des Bundes wird durch die Zentralkasse verkörpert; die dezentralisierte Erwerbswirtschaft aber liegt in den Kantonen. So erscheint nur ein Teil der Finanzwirtschaft, eben der Haushalt, in dieser Epoche aus den kantonalen Systemen losgelöst und verselbständigt. Eine solche Spaltung der Einheit der Finanzwirtschaft ist in einem rational gestalteten, einheitlichen Staatswesen undenkbar, bedeutet sie doch im Falle des Bundesstaates nicht allein eine örtliche Trennung der Elemente der staatlichen Wirtschaft, sondern deren Aufteilung auf verschiedene Staatswesen. In dieser Regelung: getrennte selbständige Haushalte in Bund und Kantonen bei Fehlen einer bundeseignen Erwerbswirtschaft, kommt

das damalige staatsrechtliche Grundverhältnis des Staatenbundes, dessen Idee eine zentrale Staatswirtschaft ausschliesst, sehr genau zum Ausdruck. Innerhalb dieser traditionellen Ordnung aber entwickelt sich in den Jahrzehnten das Rationale: die Haushaltinstitution des Bundesstaates, die längst faktisch vorhanden ist, als der Bundesstaat selbst ins Leben tritt. — Es ist nicht ohne theoretisches Interesse, von diesem eigenartigen, vorbundesstaatlichen Verhältnis von Haushalt und Erwerbswirtschaft den Blick zu werfen auf die analoge, aber im entgegengesetzten Sinn nach 1848 erfolgte Regelung des Bundesstaates: die Subventionswirtschaft. Wenn vor 1848 die gesamte Erwerbswirtschaft des Bundes ausserhalb seiner Finanzwirtschaft, in den Kantonen, lag, so ist dagegen heute ein Teil der kantonalen Erwerbswirtschaft ausserhalb, d. h. im Bunde, verankert. Beruhte das Bedarfssystem des Bundes damals ausschliesslich auf abgeleiteten Mitteln, so besteht eine Abhängigkeit der Mittelbeschaffung heute hinsichtlich eines Teils der kantonalen Bedarfssysteme.

8. Wurde 1815 das erste Bedarfssystem überhaupt — und zwar gemeinsam zwischen Bund und Kantonen — errichtet, so erfolgte 1848 die Schaffung des bundeseigenen Systems in seinen verfassungsmässigen Vorbedingungen. Denn die Durchführung der vorgesehenen Aufgaben fällt grossenteils erst in spätere Jahrzehnte, in die Jahre vor und nach 1874. Das Bedeutsame, das das Jahr 1848 auch finanzwirtschaftlich als Abschnitt und Anfang bezeichnet, ist die Konstituierung des Bedarfssystems des Bundes als solches, womit die faktische Anerkennung einer Reihe von Aufgaben und die grundsätzliche Trennung der Haushalte von Bund und Kantonen gegeben war.

Diese Anerkennung staatlicher Aufgaben, oder richtiger, staatlicher Aufgabebereiche — denn im einzelnen wird die Aufgabe durch die Verfassung nicht immer bezeichnet, und es ist der Zukunft anheimgegeben, wer die Aufgaben im einzelnen durchzuführen hat —, diese Anerkennung gewisser staatlicher Aufgabesphären war dringlich geworden, weil primärste Fragen staatlicher Existenz und Geltung, besonders dem Ausland gegenüber, unter dem Regime der Tagsatzung ungelöst geblieben waren und weil zudem die Gefahr bestand, dass die Nichtlösung des verkehrswirtschaftlichen Gesamtproblems (Zollschranken, Fehlen von Verkehrsmitteln wie Bahn und Post) für die aufstrebende schweizerische Volkswirtschaft zu einem schweren Hemmschuh werden würde. Denn wie sollte eine Tagsatzung mit dem Auslande Handelsverträge verhandeln, wenn die Kantone untereinander sich durch Zölle abschlossen? Wie sollte man mit der Schweiz Postverträge abschliessen, wenn man dabei mit einer Mehrzahl von Partnern zu tun hatte? — Die Schaffung eines einheitlichen Verkehrsgebietes war eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit geworden, der sich der Bund einfach nicht mehr entziehen konnte. Aber hier zeigt sich zum ersten Male, was sich in der Geschichte des Bundes mehrfach wiederholt: der Bund kämpft nicht um seine Aufgaben; er lässt sie an sich herankommen, sie werden ihm nahe gelegt durch die wirtschaftlichen Umstände, gelegentlich auch durch eine Anregung des Auslandes; und es wird in Verfassungsbestimmungen öfters sanktioniert, was in der Wirklichkeit längst da ist.

Der Grund für die Zurückhaltung des Bundes lag damals klar zutage: die Übernahme der hauptsächlichsten Aufgabe, die Vereinheitlichung des Verkehrs-

gebietes durch die Aufhebung der innern Zollschranken, bedeutete einen Eingriff in die Erwerbswirtschaft der Kantone. So stand der wirtschaftlichen Dringlichkeit der Aufgabenerfüllung gegenüber das politische Bedenken, das gegebene Gleichgewicht der Finanzwirtschaften zu stören. Auch konnte die Neugestaltung der Bundesaufgaben wegen des politischen Verhältnisses zu den Kantonen ohne finanzwirtschaftliche Belastung des Bundes nicht erfolgen. Nicht allein mussten die Kantone für den Ausfall an Zolleinnahmen entschädigt werden — hiezu würde der Bund die Mittel aus dem eigenen Zoll wohl besitzen —, sondern mit der Durchführung der in Aussicht stehenden übrigen verkehrswirtschaftlichen Aufgaben (Bahnbau und öffentliche Werke anderer Art) würden bedeutende Ausgaben entstehen. Daher charakterisiert das Werk von 1848 eine grosse politische und finanzwirtschaftliche Zurückhaltung, welche der Lösung mancher Frage den Stempel des Traditionalen aufgeprägt hat (vgl. Ziffer 13 nachstehend).

9. Von politischen Erwägungen geht vor allem die Aufgabeverteilung auf Bund und Kantone aus, welche die Struktur der neuen Systeme bedingt: kantonale Empfindlichkeiten müssen geschont werden, daher Kompromisse mit hergebrachten Anschauungen, Vereinheitlichung grundsätzlich nur des Allernotwendigsten und, wo eine solche nicht zu vermeiden ist, wie bei Post und Zoll, zentralisierender Eingriff nur gegen finanzielle Entschädigung. — Diese Grundsätze bezeichnen den politisch gangbaren Weg; — ihn zu beschreiten liegt im finanzwirtschaftlichen Interesse des Bundes. Ein gelungener Kompromiss konnte dieses Werk werden, weil die politische Notwendigkeit hinsichtlich der Haltung den Kantonen gegenüber auf der gleichen Linie lag mit dem wohlverstandenen eigenen finanziellen Interesse — beide verlangten die weitgehende Rücksicht auf das Hergebrachte. Im Systemcharakter äussern sich die traditionellen Einstellungen darin, dass trotz formaler und materieller Trennung der Bedarfsgebiete noch eine Sphäre der Gemeinsamkeit verbleibt, in welcher die beiden Systeme sich berühren und ergänzen. Darin liegt auch das Organische der Neuordnung, das dem konkreten Umstand entspricht, dass der gesamte schweizerische Verbandsbedarf in Wirklichkeit eine Einheit darstellt. Traditional aber ist die Art der Verflechtung der beiden den Gesamtbedarf umfassenden Systeme, und traditional ist und musste bei Befolgung der genannten Grundsätze auch sein — bei aller Rationalität, die in der Tatsache der Errichtung des bundeseigenen Systemes gegeben ist — die faktische Aufgabeverteilung. Das Militärwesen wird zwar zentralisiert, die wichtigsten Aufgaben des Gebietes gehen an den Bund über, aber selbst auf diesem Gebiete, wo die rationalste Lösung allgemein als die zweckmässigste zu bezeichnen ist, werden weitgehende Konzessionen an das Hergebrachte gemacht. Es bleibt vor allem bei der Aufteilung des Bedarfes auf Bund und Kantone und kommt nicht zu einer völligen Übernahme aller Aufgaben durch den Bund. Die Zentralisierung des gesamten Militärwesens hätte die Schaffung eines zentralen Verwaltungsapparates verlangt. Dazu war der politische Wille nicht vorhanden, und so kam es zu einer Zwischenlösung. Eine solche empfahl sich auch unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten — alle Verfassungsarbeiten aber waren von finanziellen Erwägungen geradezu beherrscht. Unter den neuen Bundesaufgaben war es auch einzig die militärische, welche den Haushalt unmittelbar und sogleich stark belasten

würde (erstes Bundesanleihen für militärische Zwecke). Dies im Gegensatz zum verkehrswirtschaftlichen Aufgabenkomplex, den man zunächst ohne finanzielle Mehrbelastung zu lösen sich getraute (Art. 23 der Verfassung über die Errichtung öffentlicher Werke liess die Frage des Bahnbaues offen). Hinsichtlich anderer Aufgabengebiete, die in der Verfassung generell umschrieben waren, kam, da die Art ihrer Durchführung und Finanzierung nicht bestimmt war, eine Bedarfskonstituierung vorläufig nicht in Frage. So hat z. B. der Verfassungsartikel über die Errichtung öffentlicher Werke erst im Laufe der Jahrzehnte seine finanzwirtschaftliche Bedeutung erwiesen. Die Finanzpolitik der Zeit aber befasste sich naturgemäss nicht mit verfassungsmässig wohl möglichen, aber noch nicht dringlichen Aufgaben. Man begnügte sich mit dem zunächst Postulierten: der militärischen und verkehrswirtschaftlichen Aufgabe. Die Lösung der ersten war durch die Verfassung bestimmt, für die letztere war sie noch zu finden. Die dann im ersten Eisenbahngesetz (1852) erfolgte Regelung war von finanzwirtschaftlichen Erwägungen durchaus abhängig. Sie sind dafür anzusprechen, wenn trotz verfassungsmässiger Kompetenz des Bundes die Durchführung der Aufgabe zunächst Privaten und Kantonen überlassen wurde. Es hiess, der Bahnbau sei kein gutes Geschäft, und die Furcht vor Defiziten des jungen Bundes gab für die Haltung der führenden Partei den Ausschlag.

10. Die Tatsache, dass trotz Anerkennung und teilweiser Übernahme der neuen Aufgaben es gelang, ihre finanzwirtschaftliche Auswirkung zu reduzieren, kommt in der Struktur des Bundeshaushaltes in den unmittelbar auf 1848 folgenden Jahren zum Ausdruck: von der Bundesgründung und den neuen Aufgaben erscheint der Haushalt zunächst ganz unberührt. Die bundeseignen Zölle versehen natürlich dieselbe Funktion wie zuvor die Zollerträge aus den Kantonen, und auf der Ausgabeseite bilden die Militärkosten nach wie vor den Hauptbedarfsposten (vor 1848: etwa 95%, nach 1848 etwa 75% der Ausgaben). Erst das Ansteigen der Zolleinnahmen bei gleichbleibender Entschädigungssumme an die Kantone hat in den 50er und 60er Jahren eine beträchtliche quantitative Veränderung der Einnahmeseite gebracht, und eine beträchtliche quantitative Veränderung der Ausgabeseite des Haushaltes erfolgte erst in den 60er und 70er Jahren, da eine Reihe von Verfassungsartikeln, so Art. 23 über die öffentlichen Werke und die 1874 geschaffenen Oberaufsichtsartikel, finanzwirtschaftlich sich auswirkten.

Der Grundsatz, der in der Zeit der Bundesgründung wegleitend gewesen war: Wohlfeilheit der Verwaltung und äusserste Sparsamkeit, war Ausdruck kluger politischer Mässigung und des Entgegenkommens von seiten der herrschenden Partei gewesen. Aber die fast ängstliche Befolgung der Maxime hat, wie angedeutet, die Übernahme von Aufgaben, die allein zweckmässig durch den Bund durchzuführen waren, hinausgeschoben und verhindert (siehe Ziffer 13). So ist man 1848 im ganzen über eine formale Grundlegung, in der durch Kompetenzerteilung verschiedene Aufgabengebiete bezeichnet und die Möglichkeiten eines spätern Bedarfs-systemes vorgezeichnet wurden, nicht hinausgelangt. Selbst einer juristischen Betrachtungsweise muss die «Erweiterung der Kompetenzen», die damals erfolgte, gering erscheinen, gemessen an der bedeutungsvollen Tatsache der Staatsgründung.

11. Das Ausbleiben einer Strukturänderung des Haushaltes trotz Übernahme neuer Aufgaben als Ergebnis einer zielbewussten Politik wäre geeignet die Bedeutung der Bundesgründung für die spätere Gestaltung des Bedarfssystems zu verdunkeln. Diese spätere Gestaltung ist aber durch die Verfassung fast überall als Möglichkeit vorgesehen. Sie beruht zum grossen Teile auf den Oberaufsichtsrechten des Bundes. Die Statuierung von Aufsichtsrechten entspricht dem Charakter des Verbandstaates, nicht des Sozialstaates. Auch die Überlassung der Aufgabedurchführung an Private und nachgeordnete Körperschaften ist eine vor allem dem Verbandsstaate naheliegende Form, während im rationalen Sozialstaate auch die Durchführung wichtiger Aufgaben von Staats wegen erfolgt¹⁾. — Für die Wirkung auf das Bedarfssystem bestehen theoretisch zwei Möglichkeiten: Entstehen von bundeseigenem Bedarf, sofern nicht nur ein Oberaufsichtsrecht statuiert wird, sondern auch die Durchführung vom Bunde in die Hand genommen wird, und Entstehen von Subventionsbedarf, wenn trotz Kompetenz des Bundes die Durchführung ändern überlassen wird. — Was die Erfüllung von Aufgaben aus Hoheitsrechten betrifft, so hat die Geschichte für die Schweiz mit fast ausnahmsloser Konsequenz aufgezeigt, dass die Durchführung solcher anerkannter staatlicher Aufgaben zur Subventionierung durch den Bund führt. Und die Logik der Tatsachen erklärt dies leicht: das Oberaufsichtsrecht ist nicht nur eine formale Kompetenzbestellung, sondern, finanzwirtschaftlich gesehen, Anerkennung einer staatlichen Aufgabe, zum mindesten Umschreibung eines staatlichen Schutzgebietes. Dem Recht zur Aufsicht entspricht die Pflicht zur Leitung und Ordnung in dem betreffenden Gebiet und zur Vorsorge für die zweckmässige Lösung der in ihm sich ergebenden Aufgaben. Die Pflicht zur Ordnung ergibt die Notwendigkeit der finanziellen Hilfe. Die Mittel, die der Staat bereitstellt, fallen denen zu, die die Durchführung der Aufgabe übernehmen. Damit ist die Subvention gegeben. Die enge innere Verbindung von Oberaufsichtsrecht und Subvention fällt nur dahin, wo der Staatenstaat nicht nur die Aufsicht, sondern zugleich die praktische Gestaltung des Aufgabengebietes übernimmt.

Wohl ist diese in der Sache selbst liegende Verbindung aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen gelegentlich negiert worden. Das typische Beispiel einer solchen Ausnahme, durch welche die Regel bestätigt wird, ist das I. Eisenbahngesetz von 1852, das bei Überlassung von Bau und Betrieb der Bahnen an Private und an die Kantone dennoch keine Subventionspflicht des Bundes vorgesehen hat. Allerdings ist zu sagen, dass auch die Konzessionen nicht durch den Bund, sondern durch die Kantone unter Oberaufsicht des Bundes erteilt wurden; dass also kein Konzessionsrecht bestand, aus dem eine Subventionspflicht abzuleiten gewesen wäre. Aber andererseits ist in Betracht zu ziehen, dass der Bund die Kompetenz für den eignen Bau und Betrieb der Bahnen faktisch besass und dass damit die Aufgabe generell anerkannt und die Subvention somit gegeben war. — Jedenfalls wird das Parallel-

¹⁾ Rationale Lösungen von Aufgaben durch den Staatenstaat weist die Geschichte zur Genüge auf. Es sei erinnert an die Errichtung der Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung im Deutschen Reich durch die Gesetze der 80er Jahre (1883, 1884, 1889), die mit den später erfolgten Ergänzungen und Änderungen 1911 zur Reichsversicherungsordnung, einem Gesetzeswerk von über tausend Paragraphen, zusammengefasst wurde.

gehen von Aufgabeübernahme und Subvention, wie die Geschichte der Aufsichtsrechtsartikel zeigt, als das Normale betrachtet werden können¹⁾. — Diese Verbindung von Aufsichtsrecht und Aufgabedurchführung mit finanzieller Hilfe der die Aufsicht ausübenden Körperschaft liegt dem Bundesstaate besonders nahe: denn einerseits muss der Staatenstaat das Recht zum ordnenden Eingriff meist im Interesse einer nationalen Volkswirtschaft sich wahren, andererseits aber legt das politische Verhältnis zu den Gliedstaaten ihm eine gewisse Zurückhaltung besonders da auf, wo eine historische Präponderanz der Gliedstaaten besteht. So ist bei der Stellung der Kantone selbstverständlich, dass der Bund im Bereiche mancher staatlichen Aufgabe, um die Handlungsfreiheit der Kantone zu wahren, nur Aufsichtsrechte beansprucht und zuwartet, ob und wieweit die Kantone von ihren Rechten Gebrauch machen. Dies war auch die Lage bei Erlass des Bahngesetzes von 1852, das auf der Annahme des Gesetzgebers beruhte, dass die Kantone die Möglichkeit, am Bahnbau sich zu beteiligen, nutzen würden.

12. Ist die eine Wurzel des Subventionssystems in den Aufsichtsrechten des Bundes zu erblicken, so liegt die andere offener in dem Aufgabebereich der Kantone zutage, also ausserhalb der Aufgaben des Bundes (nicht aber ausserhalb seines Bedarfssystems überhaupt). Beruht der erste Teil des Subventionssystems auf geschriebenen Verfassungsrechten, so hat der zweite seinen Ursprung in ungeschriebenen politischen Grundsätzen (wenn natürlich auch die Subventionierung in diesen Fällen sekundär auf Grund von Verfassungsvorschriften vor sich geht: Solche Basis sind Spezialartikel der Verfassung oder der allgemeine Wohlfahrtsartikel, Art. 2). Die für diese politischen Subventionen an die Kantone massgebende Maxime liegt in der Anerkennung einer Verpflichtung des Bundes, die Kantone als Kulturträger leistungsfähig zu erhalten, und das bedingt, dass der Bund die Lösung von Aufgaben nur dann selbst übernimmt, wenn die Kantone der Durchführung einer Aufgabe nicht gewachsen sind. — Auf diese zum Mittelsystem der Kantone gehörende Subvention ist hier nicht einzutreten; zu erwähnen war sie, weil aus dem faktischen Doppelcharakter des Subventionssystems vom Bund aus gesehen die systematische Gliederung des Bundesbedarfes ersichtlich wird: die Teilung des gesamten Bedarfsgebietes in einen Bereich, in welchem der Bund in Erfüllung eigener Aufgaben handelt, und einen Bereich, der dem Aufgabekreis der Kantone zugehört, in welchen der Bund nur in Erfüllung der ihm politisch zugemuteten finanzwirtschaftlichen Verpflichtungen eingreift. Neben dem bundeseignen, unmittelbaren Bedarf steht der aus kantonalen Aufgaben abgeleitete, mittelbare Bundesbedarf.

a) Zum unmittelbaren Bundesbedarf gehören in erster Linie die eigentlichen Verbandsaufgaben: militärischer Schutz, Aufrechterhaltung von Ruhe und Sicherheit im Innern, sowie die Aufgaben der politischen und wirtschaftlichen Organisation des staatlichen Verbandes. Zu letzterer ist vor allem der Ausbau des

¹⁾ Dies gilt für Art. 23 betreffend öffentliche Werke: die Subvention besteht in einer bestimmten Quote der Gesamtkosten, meist 50 % unter Beteiligung der Kantone. Sie erreicht aber in einzelnen Fällen auch höhere Beträge, so 90 % bei der Rheinkorrektion und 80 % bei der Klausenstrasse. Es gilt ferner für Art. 24, der mit Subvention durchgeführt wird, und für Art. 27 (Primarschule).

Rechtssystemes zu rechnen. Zum unmittelbaren Bedarf gehört ferner die verkehrswirtschaftliche Aufgabe, die nicht allein mit der Organisation des Bahnverkehrs erfüllt wird, sondern allgemein in der Schaffung und Erhaltung des schweizerischen Wirtschaftsgebietes besteht, wozu naturgemäss auch Betrieb von Post, Telegraph, Telephon, Luftverkehr usw. zu rechnen ist. Ausser der verkehrswirtschaftlichen und der militärischen Aufgabe gehört von grössern Aufgaben einzig die Unfallversicherung in diese Kategorie des eigentlichen Bundesbedarfes, sowie kleinere Versicherungszweige. Aber der Kampf um die selbsttätige Übernahme sozialer Aufgaben ist im Gange, und es steht heute die Frage zur Diskussion, ob die ausstehenden Zweige der Sozialversicherung dem bundeseignen Bedarfssystem eingereicht werden sollen oder nicht. Im Hinblick auf die Rolle, welche technische Probleme bei den noch nicht verwirklichten Versicherungszweigen im allgemeinen spielen, lässt sich die Rationalität einer bundeseignen Lösung nicht abstreiten. Doch ist bis heute bundeseigner Bedarf nur eigentlicher Lebensbedarf des Gemeinwesens (Alltags- und Versorgungsbedarf): so wird Alltagsbedarf gedeckt im Heeres- und Verkehrswesen, Versorgungsbedarf in den bestehenden Versicherungszweigen (Unfall-, Arbeitslosenversicherung) wie auch in der ganzen Wirtschaftsgesetzgebung des Bundes. — Dagegen ist heute noch jeder über den strikten Lebensbedarf hinausgehende soziale und kulturelle Bedarf vom bundeseignen System ausgeschlossen.

b) In der Sphäre des mittelbaren Bundesbedarfes (Bedarf in Ausführung kantonaler Aufgaben), dem im Mittelsystem die Subvention entspricht, spielt sich heute vor allem der Kampf der traditionellen und rationalen Kräfte ab. Er geht darum, ob anderer als wirtschaftlich-technischer Bedarf und wieweit solcher Bedarf durch den Bund befriedigt werden soll. Im Gebiet des Politischen kleidet sich dieser Kampf in den Gegensatz von Zentralisation und Dezentralisation, wenn auch diese Schlagworte nur einen kleinen Komplex des Gesamtproblems decken. Dagegen ist die finanzwirtschaftliche Kernfrage, ob dem Bundesbedarfssystem endgültig Sozial- und Kulturbedarf eingegliedert werden soll. Wählt man als Beispiel des heute auf verschiedenen Gebieten vor sich gehenden Kampfes den Einzelfall, der uns heute politisch beschäftigt: die «Sozialversicherung», so ist leicht ersichtlich, dass die politische Schwierigkeit sich offenbar nicht daraus ergibt, dass die Frage der Mitwirkung des Bundes bejaht oder verneint wird, sondern daraus, dass, obzwar die Bundesaufgabe allgemein anerkannt wird, diese bejahende Haltung unter der mehr oder weniger stillschweigenden Voraussetzung erfolgt, dass trotz Übernahme der Aufgabe und Mitverantwortlichkeit durch den Bund eine Lösung gefunden werde, welche die Aufgabe als zum kantonalen System gehörend belässt, d. h. dass der Anteil des Bundes wohl Anteil an der Kostendeckung sei (Zuschüsse an Leistungen oder Prämien), dass aber gewissermassen die Aufgabe selbst den Kantonen verbleibe, jedenfalls nicht ganz an den Bund übergehe. Das aber heisst: Lösung der politischen Frage in traditionalem Sinne. Unter der innern Unvereinbarkeit dieser Erfordernisse, der Unmöglichkeit einen Kompromiss traditionaler und rationaler Elemente, der politisch annehmbar wäre, zu finden, leidet heute die Gesetzgebung. Aus diesem innern Gegensatz, nicht aus Gründen politischer Opportunität, die nur die tieferliegenden Ursachen verdecken, ist es zu erklären, dass gerade die Invaliditätsversicherung zurückgestellt werden musste.

Denn hier handelt es sich um einen Zweig der Versicherung, der der Sache nach, mehr als die andern Teile des Versicherungswerkes, der rationalen Lösung bedarf, und wenn gesagt wird, die Durchführung dieses Zweiges wäre politisch nicht möglich, so heisst dies, dass die Ratio den Kampf gegen die stärkern Kräfte des Herkömmlichen heute nicht aufnehmen kann. Dagegen lassen die heute zur Lösung vorgesehenen Zweige der Versicherung ihrem Gegenstande nach auch eine Lösung in traditionellen Formen zu.

Erblicken wir die Entfaltung des Rationalen in der Differenzierung der Bedarfsysteme überhaupt, in der Tendenz zur Ausweitung des bundeseignen Systems, in der mit der Zeit sich stärker akzentuierenden Trennung von kantonalem und bundeseignem Bedarfsystem und endlich in der Erweiterung des Bedarfes selbst in der Richtung des wirtschaftsorganisatorischen und des sozialen Schutzbedarfes, so sehen wir dagegen eine Äusserung der Kräfte des Traditionalen im Weiterbestehen einer gemeinschaftlichen Bedarfssphäre, in der im Subventions-system zum Ausdruck gelangenden Verbindung der Bedarfsgebiete von Staatenstaat und Gliedstaaten. Die Lebensfähigkeit des Traditionalen tut sich besonders kund in dem Inhaltswandel dieser Gemeinsamkeitssphäre. Geschichtlich betrachtet hat jeder Bedarf, der heute bundeseignen Bedarf ist, hier seinen Ursprung. Jede grössere staatliche Aufgabe hat eine erste gemeinsame Lösung gefunden. Seit der Helvetik aber wandelt sich der Inhalt dieser Sphäre fortwährend: bis ins letzte Viertel des vergangenen Jahrhunderts war die Deckung des Lebensbedarfes des Verbandes die gemeinsame Aufgabe (militärische und verkehrswirtschaftliche Aufgabe). Dagegen bildet heute den Inhalt der gemeinsamen Sphäre in der Hauptsache volkswirtschaftlicher und kultureller Bedarf — während der primäre Lebensbedarf völlig in das Gebiet des Bundes übergegangen ist. Betrachtet man die zeitliche Verschiebung in diesem Bedarfsbereich, so erscheint als eigentlicher Höhepunkt der Gemeinsamkeit in Bedarf und Deckung die Zeit von 1815 bis 1848. In diesen Jahrzehnten steht überhaupt kein Bundesbedarf ausserhalb dieses Gemeinsamkeitsbereiches. Die Zeit von der Bundesgründung bis zur endgültigen Zentralisation des Heerwesens, also bis zur Lösung des Alltags- und Schutzbedarfes aus der gemeinsamen Sphäre, ist eine Übergangszeit, in der das bundeseigne Bedarfsystem sich bildet und erstarkt. Die Zeit seit 1874 endlich ist durch die Entfaltung dieses bundeseignen Systemes in rationaler Ausgestaltung im Gebiet der Wirtschafts- und der Sozialpolitik gekennzeichnet. Während in der ersten der genannten Epochen das Traditionale noch durchaus herrscht, wenn auch rationale Elemente in der Struktur schon nachzuweisen sind, tritt in der zweiten Epoche die eingehüllte Ratio hervor, um in der Zeit, in der wir leben, das Bedarfsystem in seiner Struktur umgestaltend, sich auszuwirken.

13. Der Gegensatz rationaler und traditionaler Kräfte sei endlich an einem Beispiel aus der Geschichte der bedeutsamsten staatswirtschaftlichen Institution des Bundes: den schweizerischen Bundesbahnen, aufgezeigt. Wenn man die Bedeutung der hier vorliegenden Aufgabe nach der geographischen Lage der Schweiz und der Entwicklung des Bahnbaus in den angrenzenden Staaten ermisst, so darf man wohl feststellen, dass die Schweiz an die Lösung der Aufgabe spät herangetreten ist. Diese Verzögerung ist nun aber nicht etwa der Auffassung zugute ge-

kommen, dass technischer Umfang und wirtschaftliche Bedeutung der Aufgabe die Durchführung seitens des Bundes dringend verlangten, jedenfalls hat sich diese Auffassung nicht durchgesetzt. Die Frage: Privatbau oder Staatsbau, Privatbetrieb oder Staatsbetrieb, ist wohl in der Zeit des ersten Eisenbahngesetzes und in den Jahren vor der Verfassungsrevision von 1874 diskutiert worden. Der Kampf der Gegensätze war also vorhanden, aber in beiden Epochen siegte die traditionale Auffassung: das erste Bahngesetz überliess den Bau der privaten Initiative, die Konzessionshoheit im wesentlichen den Kantonen; und 1874 stand nicht mehr so sehr die Frage nach der Möglichkeit des staatlichen Betriebes im Vordergrund des Interesses, sondern die der Konzessionserteilung (Konzessionshoheit des Bundes oder der Kantone). Aber der Kampf war besonders um 1850 ein lebhafter: bei der Ausarbeitung des Art. 23 der Verfassung war man der Meinung gewesen, dass der Bund auf Grund dieses Artikels das Bahnnetz erstellen werde. Es war der Plan eines Netzes ausgearbeitet und ein Gesetz über die Expropriation vorbereitet. Den Vorarbeiten entsprechend schlug der Bundesrat in seiner Botschaft zu diesem ersten Gesetz den staatlichen Bau und Betrieb vor; aber die Minderheit der Kommission war für den privaten Betrieb. Der Grund, warum die rational-fortschrittliche Auffassung des Bundesrates sich nicht durchsetzte, ist in der Haltung des politischen Liberalismus zu suchen. Traditional war diese Haltung nicht aus Gründen, die in der Sache selbst lagen, sondern aus parteipolitischen Erwägungen: die Bahnpolitik im Sinne des Föderalismus wurde deshalb gutgeheissen, weil nach Auffassung der liberalen Partei die Last einer Eisenbahnschuld dem Bunde nicht aufgebürdet werden sollte. Vom Standpunkt der Finanzwirtschaft aus betrachtet war diese Haltung politisch klug und verständlich, für die staatswirtschaftliche Aufgabe, die vorlag, barg sie wenig Verständnis. Denn die technische Bedeutung der Aufgabe und das volkswirtschaftliche Interesse an ihrer Lösung genügten vollkommen zur Rechtfertigung des weitestgehenden staatlichen Eingriffs und liessen einen Lösungsversuch, der die Mithilfe des Staates ausschloss, zum mindesten als ein gefährliches Experiment erscheinen. Den Ausschlag zugunsten der finanzpolitischen Auffassung, zuungunsten der sachlich-rationalen Aufgabekonzeption, gaben Erwägungen parteipolitischer Art. Die Betonung der finanzpolitischen Gefahrenseite in der politischen Diskussion sicherte den parteipolitischen Kompromiss, die Anpassung an den politischen Gegner. Der politischen Opportunität also wurde die Art der Aufgabelösung unterstellt. Diese politisch-opportune Lösung ist, verglichen mit der sachlich-wirtschaftlichen, aber die traditionaler Gesinnung entsprechende: keine Beteiligung des Bundes am Bau des Netzes, kein Bundesbetrieb, keine finanzielle Unterstützung des Bundes des Werkes, keine, d. h. im Vergleich zu den Befugnissen der Kantone, nur eine formale Konzessionshoheit. Einzig ein Polizeirecht des Bundes bleibt übrig, das jeden faktischen Eingriff im Interesse der gesamten Volkswirtschaft illusorisch macht. Aber weder die Voraussicht der Umwandlung des privaten Betriebes in Bundesbetrieb, noch eine Festsetzung von Amortisationsfristen bei den Konzessionserteilungen. Wie so oft in der schweizerischen Geschichte geht die Politik der volkswirtschaftlichen Zweckmässigkeit vor.

Diese erste Phase der schweizerischen Bahngeschichte mit ihrer spezifisch traditionellen Haltung der öffentlichen Meinung illustriert gewissermassen Stand und Niveau der staatlichen Wirtschaft der Zeit: es ist die Staatswirtschaft eines reinen Verbandsstaates, der wirtschaftliche Interessen, wenn überhaupt, dann in höchst beschränktem Masse anerkennt, eines Polizeistaates, der wohl Aufsichtsrechte konstituiert, aber jeder sozialen Funktion fern bleibt.

In der zweiten Phase der Bahngeschichte, die nach 1874 beginnt — denn auch die Revision der Verfassung bildet, obwohl sie die Basis für das Neue schafft, keinen Einschnitt in der Entwicklung — und die mit dem Anfang des Rückkaufs abschliesst, findet ein Wandel der Auffassungen statt. Jetzt werden über die Polizeirechte des Bundes hinausgehende Aufgaben anerkannt, auch dann anerkannt, wenn die Aufgabe im Finanzbedarf zum Ausdruck kommt (Nachsubventionen an die Gotthardbahn). Aber auch hier ist dem Wandel der Auffassungen zum Rationalen vorangegangen die Initiative auf die Nationalisierung der Bahnen.

Wenn heute die Auffassungen der ersten Phase dieses Werkes vom staatswirtschaftlichen Standpunkt aus kaum verständlich erscheinen, so ist doch daran zu erinnern, dass der gleiche Gegensatz der wirksamen Kräfte, der damals am Werke war, auch seither und heute noch die Entwicklung mitbestimmt. Die Probleme sind wohl andere — weniger bedeutungsvolle als damals —, die Gesinnungen aber sind dieselben geblieben. Als Beispiel dafür sei die Haltung der Politik bei der Revision des Rückkaufgesetzes von 1897 erwähnt. Einmal wird die Revisionsbewegung eingeleitet durch die rationaler Denkweise besonders nahe stehende sozialdemokratische Partei, deren parlamentarische Fraktion im Jahre 1914 die Vorbereitung der Revision beantragt. Der Ständerat lehnte damals den Revisionsgedanken mit dem grundsätzlichen Bedenken der Zentralisation ab. Nach der Kriegszeit (1919) wurde von bürgerlicher Seite der Gedanke aufgenommen und das Revisionsbegehren diesmal viel eindringlicher formuliert: es wird beförderlich ein Bericht verlangt darüber, wie «die vom Volke dringend notwendig erkannte Revision» durchgeführt werden solle, und die Revisionsziele werden in ganz rationaler Formulierung dahin bezeichnet: Vereinfachung der Verwaltung und des Arbeitsapparates — also Rationalisierung. — Wieder wie beim ersten Bahngesetz spielen finanzwirtschaftliche Momente hinein: es soll auch das finanzielle Gleichgewicht erreicht werden, und so erfolgt vor der organisatorischen Umgestaltung die Revision der Amortisationsbestimmungen (Gesetz vom 16. Dezember 1920). Bei der eigentlichen Revision ist es der Bundesrat, der das Gebiet der Revision in traditionaler Gesinnung absteckt: die Revision soll sich beschränken auf das eigentliche Verwaltungsgebiet (Organisation des Betriebs- und Rechnungswesens), also auf den Bereich des Rational-Wirtschaftstechnischen. Aber sie soll die grundsätzliche Stellung der Bundesbahnen zur Verwaltung und zum Parlament unberührt lassen. Im Verhältnis zur Verwaltung: eine Unterstellung der Bundesbahnen unter das Eisenbahndepartement soll nicht stattfinden, damit dem Bundesrat der Charakter einer unparteiischen Instanz bei der Kollision von staatlicher und privater Bahn erhalten bleibe, — im Verhältnis zur Bundesversammlung: die Genehmigung des Voranschlages soll wie bisher der Bundesversammlung vorbehalten sein und nicht durch den Bundesrat erfolgen. — Aber auch die im Grundsatz

anerkannten Änderungen im Gebiete des Technischen bringen noch den Gegensatz von Traditionalem und Rationalem zum Ausdruck. Wo eine Vereinfachung des schwerfälligen Verwaltungsapparates möglich erscheint: im Rechnungs- und Tarifwesen, in der Gestaltung der Dienstverantwortlichkeit und vor allem in der Geschäftsführung wird die Notwendigkeit der Umgestaltung in der Richtung des Rationalen anerkannt. Die Lösung auf mittlerer Linie, die zustande kommt, setzt aber den Kampf der gegensätzlichen Elemente voraus. Es macht die Minderheit einer Kommission beispielsweise einen Vorstoss in der Richtung des Traditionalen: sie beantragt die Beibehaltung der bisherigen fünf Kreisdirektionen. Darauf erfolgt naturgemäss der Gegenstoss in der rationalen Richtung: der Antrag auf völlige Aufhebung der Kreisdirektionen überhaupt. So ist die Beratung im einzelnen reich an extremen Stellungnahmen. Das Bedeutsame aber liegt wohl in den traditionellen Ausgangsgrundlagen, die der Bundesrat für die Revision gelegt hat: der Belassung des Grundverhältnisses von Bahnverwaltung, Parlament und Exekutive.

Und eine ähnliche grundsätzliche Haltung des Bundesrates und im gleichen Gebiet kommt im Bereich eines mehr formalen Problems zum Ausdruck. Sie betrifft die rechtliche Stellung der Bundesbahnen, und das gelegentlich gestellte rationale Postulat nach mehr «Klarheit und Einfachheit» betrifft die Eigentumsfrage: ob die Bundesbahnen dem fiskalischen Eigentum des Bundes gleichzusetzen seien. Die Frage ist veranlasst durch den einer rationalen Denkweise fremd erscheinenden Umstand, dass die Bundesbahnen nicht eine mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Anstalt sind. Das finanzwirtschaftliche Eigentumsproblem würde, so ist die Ansicht der Befürworter einer Neuregelung in der Finanzkommission, dadurch «abgeklärt», dass «den Bundesbahnen in formal unanfechtbarer Weise die Rechte der Persönlichkeit zuerkannt würden». Finanzwirtschaftliche Zweckmässigkeit also drängt zu einer rationalen Neuordnung. Aber dieser Position steht naturgemäss gegenüber die rechtliche Auffassung, vertreten durch das eidgenössische Justizdepartement, die den gesetzlich gegebenen Zustand hervorheben muss, dass den Bundesbahnen die juristische Persönlichkeit nicht zukommt und dass diese nicht durch Akt der Verwaltung (auch wenn dieser rational noch so gerechtfertigt wäre), sondern nur durch Akt der Gesetzgebung gegeben werden könne. Auf der einen Seite also die notwendigerweise das Herkommen, die Anschauung des geltenden Rechtes vertretende Auffassung, auf der andern die aus dem ständigen Fluss lebendiger Politik erwachsene finanzwirtschaftliche Zweckmässigkeitserwägung, welche auf die Durchdringung der Finanzwirtschaft mit der ordnenden Ratio ausgeht. Nun aber fällt ins Gewicht, dass die Ansicht der Exekutive die traditionale Auffassung zum Ausdruck bringt, sie ist in dem folgenden Passus der bundesrätlichen Botschaft niedergelegt: «Der Bund hat die Bundesbahnen erworben und den Kaufpreis bezahlt. Die Bundesbahnverwaltung ist damit zu einem Teil der Bundesverwaltung geworden. Wollte man den Bundesbahnen die Eigenschaft einer juristischen Person erteilen, so würde die Rechtsgrundlage vollständig verändert. Die Bundesbahnen, jetzt öffentliches Gut unter öffentlicher Verwaltung, würden unter Preisgabe dieses Charakters zu einer Privatrechtsperson umgestaltet. Diese Umgestaltung würde aber nicht nur die Revision des Rückkaufgesetzes, sondern auch die ökonomische Überführung der Bundes-

bahnen aus der Hand des Bundes in die Hand von Privatpersonen nötig machen.» Und daran anschliessend wird noch ausgesprochen, «dass es auch gar nicht nötig sei, dass an der bisherigen Auffassung über die Rechtsstellung etwas geändert werde». — Reiner und prägnanter könnte eine am Herkömmlichen orientierte Haltung, deren Exponent der Bundesrat hier ist, kaum zum Ausdruck gebracht werden. Man wird beachten, dass dieser Auffassung nicht allein eine günstige Wirkung der Neugestaltung zweifelhaft erscheint — die Folge wäre nach dieser Ansicht der Dinge die Überführung in die Hand von Privaten —, sondern viel mehr: es wird grundsätzlich ausgesprochen, die Umgestaltung sei nicht notwendig, genauer: an der bisherigen Auffassung über die Rechtsstellung müsse nichts geändert werden. Also nicht nur die bestehende sachliche Ordnung, sondern darüber hinaus die Auffassung, die diese Ordnung geschaffen hat und sie trägt, wird ausdrücklich auch für die heutige Zeit bejaht. «Es ist nicht notwendig, die Auffassungen zu ändern», dies ist die Quintessenz jeder traditionellen Haltung. Und es ist kein Wunder, dass diese, in klassischer Form ausgesprochene Gesinnung den finanzwirtschaftlichen Zweckmässigkeitserwägungen gegenüber sich bisher mühe-los behauptet hat.

(Fortsetzung Heft 2.)