

<b>Zeitschrift:</b>	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Juristenverein
<b>Band:</b>	64 (1945)
<b>Rubrik:</b>	Protokoll der 79. Jahresversammlung des Schweiz. Juristenvereins

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 13.12.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

**Protokoll der 79. Jahresversammlung**  
des  
**Schweiz. Juristenvereins**  
abgehalten am 8.—10. September 1945 in Baden.

**Sitzung vom Sonntag, 9. September 1945**  
im Kursaal zu Baden.

**Vorsitz:**

Bundesrichter Dr. W. Schönenberger,  
Präsident des Schweizerischen Juristenvereins.

Die Sitzung wird um 9 Uhr eröffnet.

**I.**

Der Präsident verliest seinen *Jahresbericht* und hält hernach folgende *Ansprache* an die Versammlung:

Sehr geehrte Herren Bundesräte!

Sehr geehrte Kollegen!

Meine Damen und Herren!

Bevor ich Ihnen in der üblichen Weise über unser 84. Vereinsjahr Bericht ablege, geziemt es sich, unsren Aargauer Freunden Dank abzustatten dafür, dass sie den Schweizerischen Juristenverein in den Aargau eingeladen und den Juristentag vortrefflich organisiert haben. Nachdem wir letztes Jahr in der Ostschweiz zu Gast waren, sind wir heute gerne wieder in jenen Kanton eingekehrt, in dem der Juristenverein vor 13 Jahren, anno 1932, zu Rheinfelden getagt hat.

Über die *Vereinsangelegenheiten* habe ich Ihnen in Kürze folgendes mitzuteilen:

Unser Vorstand hat sich in drei Sitzungen mit den Vereinsgeschäften befasst. Wie immer galten sie in der Hauptsache der Wahl der Themata für die Juristentage des laufenden und des kommenden Jahres. An Beratungsgegenständen fehlte es nicht. Dafür hat die Entwicklung der Verhältnisse in der heutigen Zeit reichlich gesorgt. Der Gang der Dinge, geplante Neuerungen der ordentlichen und der ausserordentlichen Gesetzgebung bieten so viele Fragen zur Prüfung und Behandlung, dass es nicht leicht fällt, aus dem Wichtigen das Vordringlichste auszuwählen. Wie bisher haben wir darauf Bedacht genommen, Fragen zur Behandlung zu bringen, welche für die Richtung der schweizerischen Rechtsentwicklung grundlegend sind. Das gilt von beiden diesjährigen Referaten; das trifft auch zu für das auf 1946 bereits festgelegte Thema über das Luftverkehrsrecht, während das zweite Thema des nächsten Jahres, über das Verhältnis des kantonalen Strafprozess- und Strafrechts zum materiellen Bundesstrafrecht in der Praxis, dazu dienen soll, gewisse Schwierigkeiten zu klären, die sich in der Rechtsprechung zeigen.

Mehr Mühe als die Wahl der Themata bot bisher die Gewinnung kompetenter Referenten, welche innert der verfügbaren Frist über die nötige Zeit zur Ausarbeitung der Referate verfügen. Wir hoffen, dass das Ende des Aktivdienstes und die Wiederkehr ruhigerer Zeiten die Dinge auch in diesem Punkte zum Besseren wenden. Um so anerkennenswerter ist die Leistung der Referenten des heutigen Juristentages. Im Namen des Juristenvereins danke ich hiermit den Herren Direktor de Chastonay, Obergerichtspräsident Dr. Plattner, Prof. Dr. Jenny und Rechtsanwalt Dr. Guisan. Dass die Referate über die landwirtschaftliche Gesetzgebung erst später als üblich zugestellt werden konnten, hängt mit der Leistung von Militärdienst des einen Referenten und mit beruflichem Wechsel des andern Referenten zusammen.

Zu dem für dieses Jahr ausgeschriebenen Thema einer *Preisarbeit* über die Fürsorgefonds der juristischen Personen nach öffentlichem und privatem Recht ist keine Arbeit eingereicht worden. Das ist um so auffallender, als dieses Thema heute angesichts der gesetzlichen Bestimmungen des rev.OR und der Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse grosse praktische Bedeutung besitzt. Für das Jahr 1946 haben wir folgende Preisaufgabe ausgeschrieben: „Das Klagerecht der Berufs- und Wirtschaftsverbände nach dem Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb.“ Wir glauben, dass diese Frage das Interesse der Praktiker wie theoretisch orientierter Juristen und daher Bearbeiter finden wird.

Über unsere zweite dauernde Institution, die Veröffentlichung der *Rechtsquellen*, wird Ihnen morgen die Rechtsquellenkommission unter besonderem Traktandum Bericht erstatten.

Am letzten Juristentag habe ich Sie eingehend orientiert über die Frage von Massnahmen gegen Beschäftigungslosigkeit von *Juristen in kriegsbedingten Stellungen*. Wir hatten uns dieser Frage auf Ersuchen des eidgenössischen Delegierten für Arbeitsbeschaffung angenommen und sie zusammen mit einem Kreis interessierter Verbände und Institutionen geprüft. Im Anschluss an meine letzjährigen Mitteilungen, auf die ich in allen Punkten verweise, kann ich Sie heute wie folgt weiter orientieren: Am 8. Februar 1945 wurden die an der ersten Konferenz gemachten Anregungen durch ein kleineres Gremium zuständiger Teilnehmer näher geprüft. Die Zahl der nicht im Beamtenverhältnis stehenden Juristen, die beim Bund in kriegsbedingter Stellung sind, beträgt etwa 400, wovon sich 80—90% mit kriegswirtschaftlichen Strafuntersuchungen befassen. Um die Überleitung so vieler, vornehmlich jüngerer Juristen zu anderer Tätigkeit allgemein zu erleichtern, wurde zunächst eine Beratungsstelle für diese geschaffen, Sprachkurse und Kurse in Handelsdisziplinen abgehalten, die indessen nur einen beschränkten Zuspruch

hatten. Für spätere Beschäftigung kommt vor allem die Ausbildung zum Bücherexperten in Betracht. Mit den zuständigen Verbänden wurde diese Frage geklärt und ein Einführungskurs vorbereitet; die Interessenten erhielten die nötigen Unterlagen und Ratschläge. Auch die Möglichkeit der Bearbeitung kantonaler und eidgenössischer Gesetzessammlungen, von Entscheidungssammlungen und von Generalregistern zu Zeitschriften wurde untersucht, und es sind an die massgebenden Stellen entsprechende Vorschläge gerichtet worden. Schliesslich wurde die Möglichkeit vermehrter Beschäftigung von Juristen bei kantonalen Gerichten und Verwaltungsabteilungen erwogen. Endlich haben wir die verschiedenen kantonalen Juristenvereine und Anwaltsverbände über alle Arbeiten orientiert und sie ersucht, ihrerseits zu prüfen, wie in den einzelnen Kantonen die zurzeit in kriegsbedingten Stellungen tätigen Juristen dereinst wieder unterkommen. Soweit sich diese Vereinigungen überhaupt äusserten, fielen die Antworten leider mehr oder weniger negativ aus. Auch die Konferenz der schweizerischen Juristenfakultäten hat sich mit diesen Vorschlägen befasst. — Soviel zum Stand dieser Angelegenheit. Wie ich letztes Jahr konstatierte, ist die Frage der künftigen Beschäftigung dieser kriegsbedingt tätigen Juristen nur ein Teil des Gesamtproblems. Die Hauptfrage bleibt, nämlich die ständige Zunahme des juristischen Nachwuchses, die notorische Überfüllung der juristischen Berufe. Diese Frage von grösster Tragweite duldet keinen weitern Aufschub und muss wohl oder übel von den Behörden, von den Mittelschulen und Universitäten und von den Juristencreisen geprüft und gelöst werden. Gleichzeitig ist eine Orientierung der Öffentlichkeit nötig, damit der falsche Glaube an die unbegrenzten Möglichkeiten des Juristenberufes nicht weiterhin Unheil stiftet zum Nachteil der Einzelnen und der Allgemeinheit. Neben der Frage der Zahl wird dann in diesem Zusammenhang wohl auch einmal die Frage der Qualität der jungen Juristen zu berühren sein.

Dem Bericht über die Tätigkeit des Vorstandes füge ich einige Angaben über den *Mitgliederbestand* bei.

Die Zahl der *Todesfälle* ist auch dieses Jahr wiederum verhältnismässig hoch. 28 Kollegen hat der Tod seit dem letzten Juristentag abberufen.

*Dr. Hans Enderli*, 1879—1944, führte seit jungen Jahren ein Anwaltsbüro in Zürich und war daneben auch journalistisch tätig, zuerst in der politischen Presse, später bei der Redaktion einer schweizerischen Sportzeitung. Dem Juristenverein gehörte er seit 1908 an.

*Dr. Paul Widmer*, 1897—1944, in Luzern, begann seine juristische Laufbahn als Sekretär im Eidgenössischen Politischen Departement, praktizierte vorübergehend als Rechtsanwalt in seiner Vaterstadt, wurde Präsident der kantonalen Steuerrekurskommission und amtete seit 1930 als Kriminalgerichtspräsident. Dem Schweizerischen Juristenverein war er 1932 beigetreten.

*Dr. Emil Klaus*, 1882—1944, in Zürich, früher Sekretär der Oberrekurskommission für Steuersachen, seit 1929 Mitglied des Obergerichtes des Kantons Zürich, das er zuletzt präsidierte. Während Jahren redigierte er das Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung. Aus seiner Feder stammen verschiedene steuerrechtliche Publikationen. Mitglied des Schweizerischen Juristenvereins war er seit 1928.

*Dr. Hans Müri*, 1861—1944, geboren in Schinznach, trat mit jungen Jahren in die aktive Politik seines Heimatkantons Aargau ein, wurde 1887 Redaktor des „Zofinger Tagblatts“, 1891 Gerichtspräsident von Zofingen, 1895 Mitglied der Aargauer Regierung. 1896 trat er in den Nationalrat ein, wo er durch eine Motion den Anstoss zur Gesetzgebung über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte gab. Im Jahre 1912 zum Bundesrichter gewählt, gehörte

Dr. Müri während 20 Jahren als Mitglied der staatsrechtlichen Abteilung dem obersten Gerichte des Landes an, das er 1931/32 bis zu seinem Rücktritt präsidierte. Seine Mitgliedschaft im Schweizerischen Juristenverein geht auf das Jahr 1909 zurück.

*Dr. Louis Maisch*, 1879—1944, Fürsprecher in Bern seit 1904, stand auch an der Spitze verschiedener Wirtschaftsverbände, leitete 1914—1918 in der Kriegswirtschaft die Sektion Papierindustrie. Nach dem ersten Weltkrieg war er Mitglied der internationalen Rekurskommission für die Verteilung der Saarkontingente. Unserem Verein trat er 1939 bei.

*Dr. Léon Robert*, 1873—1944, geboren in La Chaux-de-Fonds, praktizierte 1898—1904 daselbst als Advokat. 1904 bis 1921 gehörte er dem Neuenburger Kantonsgericht an. Von 1921 bis Ende 1942 war L. Robert Mitglied des Bundesgerichts, wo er stets der 1. Zivilabteilung zugehörte. 1941/42 präsidierte er das Bundesgericht. Seit 1904, während 40 Jahren, zählte er zu den Mitgliedern unseres Vereins.

*Dr. Hans Stockar-Schoeller*, 1877—1944, in Zürich, Rechtsanwalt, zunächst zusammen mit Dr. Gustav Hürli-  
mann, später mit Dr. Arthur Meili und mit Dr. Emil Steiner, Verwaltungsrat verschiedener Zürcher Unternehmungen. In den Juristenverein wurde er 1902 aufgenommen.

*Dr. Karl Gessner*, 1872—1945, in Zürich, begann 1903 seine Laufbahn im Dienste der zürcherischen Rechtspflege als Substitut und hernach als Gerichtsschreiber im Bezirksgericht, wurde 1910 Bezirksrichter. Von 1914—1917 führte er ein Anwaltsbüro. Im Jahre 1917 zum Oberrichter gewählt, kehrte er zum Richterberufe zurück. Von 1920 bis zu seinem Rücktritt im Jahre 1941 war er Mitglied des

Zürcher Handelsgerichts und während Jahren angesehener Abteilungspräsident desselben. Dem Juristenverein gehörte er seit 1901 an.

*Dr. Gottfried Keller*, 1863—1945, betätigte sich nach abgeschlossenen Studien als Anwalt in seiner Heimatstadt Aarau, gehörte während Jahrzehnten dem Stadtrat von Aarau und dem Aargauer Grossen Rat an. Von 1912—1943 vertrat er seinen Heimatkanton im Ständerat, den er 1925/26 präsidierte. Während der drei Jahrzehnte seiner Zugehörigkeit zum Ständerat galt er als einer seiner führenden Köpfe. 1928—1932 war Gottfried Keller Mitglied der schweizerischen Völkerbundsdelegation. Als Kommentator der aargauischen Zivilprozessordnung erwarb er sich grosses Ansehen, ebenso als Berater wirtschaftlicher Unternehmungen. Unserem Verein trat er 1909 bei.

*Dr. Alfred von Overbeck*, 1877—1945, wirkte während 39 Jahren, von 1906—1945, als angesehener Professor für Strafrecht, Strafprozess- und Schuld betreibungsrecht an der Universität Freiburg. Als akademischer Lehrer war er überzeugter Vertreter der sogenannten klassischen Strafrechtsschule, vertrat stets den Sühnecharakter der Strafe, ohne jedoch die modernen kriminalpolitischen Erwägungen im Jugendstrafrecht und gewisse technische Neuerungen beim Strafvollzug zu vernachlässigen. Ihm verdanken wir zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten, darunter manche grössere Monographien. Zu erwähnen ist vorab seine Rektoratsrede (1928) über die Grenze der Individualisierung im Strafrecht, seine systematische Darstellung des Schuld betreibungsrechts und der zusammen mit Professor Thormann herausgegebene grosse Kommentar zum schweizerischen Strafgesetzbuch. Prof. von Overbeck war seit 1912 Mitglied des Schweizerischen Juristenvereins.

*Dr. Georg Wettstein*, 1880—1945, aus Winterthur, betätigte sich nach juristischen und wirtschaftlichen Studien

zunächst auf einer Bank in England, hernach in bedeutenden Anwaltsbüros von Paris, Florenz und Neapel, eröffnete 1905 in Zürich ein Anwaltsbüro, das den Zuspruch zahlreicher in- und ausländischer Unternehmungen fand. Auf seine Initiative zugunsten der Kriegsopfer im Jahre 1914 ist die Gründung der Agence des prisonniers de guerre zurückzuführen. Dem Juristenverein trat er 1928 bei.

*Dr. Leo Meyer*, 1880—1945, aus Andermatt, Anwalt in Altdorf, Landrat und Staatsanwalt des Kantons Uri. Von 1935 bis zu seinem Tode vertrat er seinen Heimatkanton im Ständerat. Als Staatsanwalt war Dr. Leo Meyer zugleich der juristische Ratgeber der Regierung seines Kantons. In den Juristenverein wurde er 1905 aufgenommen.

*Dr. Ernst Haller*, 1872—1945, Aarau, Fürsprecher, zuerst Mitarbeiter im Anwaltsbüro von Ständerat Isler, führte später ein eigenes Advokaturbureau. Er trat 1909 in den Juristenverein ein.

Bezirksrichter *Gustav Hess*, 1871—1945, in Zürich, begann seine praktische Tätigkeit 1898 als Substitut des Bezirksgerichtes Zürich, wurde zwei Jahre später Bezirksrichter und übernahm als Vizepräsident seit 1912 den Vorsitz einer Gerichtsabteilung. Er diente der Stadt Zürich ausserdem in verschiedenen Ämtern und gemeinnützigen Gesellschaften. Mitglied des Juristenvereins war Hess seit 1908.

*Dr. Ernst Miescher*, Basel, gestorben 1945, widmete sich nach abgeschlossenen Studien mit grossem Erfolg der freien Tätigkeit als Advokat und Notar. Während Jahrzehnten versah er die arbeitsreiche und verantwortungsvolle Funktion eines Basler Bürgerratspräsidenten. Dem Juristenverein gehörte er seit 1911 an.

*Dr. Charles Meckenstock*, 1865—1945, begann seine juristische Laufbahn als Anwalt und gleichzeitig als Privat-

dozent für Nationalökonomie in Neuenburg, lehrte 1894 bis 1912 als Professor Rechtsenzyklopädie und Rechtsvergleichung, war zugleich Bezirksrichter. Von 1912 bis vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges war er Kantonsrichter in Neuenburg. Daneben hielt er während Jahren an der juristischen Fakultät Vorlesungen und Übungen über Privatrecht. Während 50 Jahren, seit 1895, hielt er dem Schweizerischen Juristenverein die Treue.

*Dr. Fritz-Henri Menthä*, 1858—1945, Professor der Rechte in Neuenburg, 1883 eingetreten, war das älteste Vereinsmitglied. Seit 1883 dozierte er, ursprünglich noch an der Académie, später an der Universität Neuchâtel Zivilrecht, Strafrecht und Schuldbetreibungsrecht. Er war während 55 Jahren der hochangesehene Lehrer mehrerer Juristengenerationen. Das Manuel de droit civil, herausgegeben von Rossel und Menthä, zählt seit langem zu den führenden juristischen Werken der französischen Schweiz. Seit 1887, während beinahe 50 Jahren, präsidierte Menthä auch die Cour de cassation pénale seines Heimatkantons. Am Schweizerischen Juristentag von 1888 referierte Prof. Menthä über das Thema „Des conséquences juridiques de la naissance illégitime, étudiées de lege ferenda“. Am Juristentag 1900 hielt Menthä neben Prof. Eugen Huber das Korreferat über die Gestaltung des Wasserrechts im künftigen schweizerischen Rechte. Am Juristentag 1936 zeichnete unser Verein Prof. Menthä, eines seiner ältesten Mitglieder, das „durch Wort und Schrift für die Verwirklichung und Anwendung des schweizerischen Privatrechts eingestanden ist und noch immer einsteht“, durch Verleihung der Ehrenmitgliedschaft aus.

*Dr. Otto Schrafl*, gestorben 1945, Luzern, übte als junger Advokat die Anwaltpraxis aus. In späteren Jahren, von 1920—1945, leitete er das kantonale Versicherungsgericht. Im Jahre 1926 wurde er auch in das Kriminalgericht berufen, dem er bis zu seinem Tode angehörte. Mitglied unseres Vereins war er von 1911 an.

*Dr. Eduard Wüst*, 1880—1945, führte zusammen mit Dr. Keller in Zürich ein Anwaltsbüro. Schon im ersten Weltkriege war er Mitglied der kantonalen Kriegssteuerkommission, später amtete er in der Rekurskommission für die Krisenabgabe, für die Wehrsteuer und das Wehr-opfer. Unserm Verein trat er 1906 bei.

*Raymond Evéquoz*, 1862—1945, Advokat und Notar in Sitten, der unserem Verein seit 1896 zugehörte, als Advokat und Notar ebenso bekannt wie angesehen als führender Mann im öffentlichen Leben seines Heimatkantons und auf eidgenössischem Boden. Er war Präfekt des Bezirkes Conthey, während eines halben Jahrhunderts Mitglied des Grossen Rates des Kantons Wallis, Nationalrat und hernach Ständerat von 1900—1943, Nationalratspräsident 1923. Auch Ständerat Evéquoz zählte unbestritten zu den führenden und repräsentativsten Männern der Bundesversammlung. Evéquoz war seinerzeit auch Präsident des Schweizerischen Anwaltsverbandes.

*Dr. Alfred Wyss*, gestorben 1945 in Küsnacht, hat während 44 Jahren in Zürich ein angesehenes Anwaltsbüro geführt. Dem Schweizerischen Juristenverein trat er 1929 bei.

Oberstkorpskommandant *Dr. Rudolf Miescher*, 1880 bis 1945, Basel, Mitglied des Schweizerischen Juristenvereins seit 1911, begann seine juristische Laufbahn 1905 als Zivilgerichtsschreiber und Vorsteher des Betreibungs- und Konkursamtes Basel. An Stelle Paul Speisers 1914 zum Regierungsrat berufen, betreute er zunächst das Polizei- und Militärdepartement, später dazu die Angelegenheiten der Rheinschiffahrt, seit 1920 die Staatsfinanzen. 1919 wurde er auch in den Nationalrat gewählt. Im Jahre 1930 vertauschte er diese öffentlichen Ämter mit dem freigewählten Beruf eines Heereseinheitskommandanten. Er kommandierte von 1931 an die 4. Division, von 1934 an das 3. Armeekorps, das er auch im Aktivdienst bis Ende 1941

geführt hat. Wie zunächst im Dienste seines heimatlichen Gemeinwesens, so hat Miescher später als trefflicher und verehrter militärischer Führer sich um das Land verdient gemacht.

*Gottfried Altörfer*, 1877—1945, in Schaffhausen, diente seinem Heimatkanton seit 1909 als Staatsschreiber, seit 1915 als Regierungsrat und Chef des Finanzdepartementes, nach seinem Rücktritt von 1940 an als Präsident des Bankrates der Schaffhauser Kantonalbank. Dem Juristenverein war er 1906 beigetreten.

*Dr. Max Brugger*, 1882—1945, ein gebürtiger Thurgauer, wandte sich nach Beendigung der juristischen Studien dem Bankwesen zu und leitete vorerst als Direktor, später als Präsident die Basler Handelsbank. Er war seit 1936 Mitglied des Juristenvereins.

*Dr. Edouard Béguelin*, 1869—1945, Professor an der Universität Neuenburg, wo er neben seinem ebenfalls kürzlich verstorbenen Zeitgenossen Fritz Mentha seit 1893 während 45 Jahren Obligationenrecht, Institutionen und Völkerrecht lehrte. Während eines Menschenalters war er Mitglied des Kassationshofes seines Kantons und gehörte seinerzeit der Expertenkommission für die Revision des OR an. Während 50 Jahren zählte er zu den Mitgliedern unseres Vereins.

*Dr. Fritz Studer*, Alt-Bundesrichter, 1873 in Petersburg geboren, gestorben 1945 in Winterthur, war in jungen Jahren als Auditor, seit 1898 als Bezirksrichter und Vizepräsident des Bezirksgerichtes Winterthur tätig. 1902 eröffnete er daselbst ein Anwaltsbüro, wurde Mitglied des Zürcher Kantonsrates und Nationalrat. Die Revision des eidgenössischen Fabrikgesetzes von 1877 und die Schaffung des neuen Gesetzes von 1914 gehen auf seine Initiative zurück. Im Jahre 1907 wurde er als Stadtrat von Winterthur ge-

wählt. Von 1910—1920 war er Kassationsrichter des Kantons Zürich. 1911—1916 war er Präsident der sozialdemokratischen Partei der Schweiz. 1920 wechselte er mit der Wahl als Mitglied des Eidgenössischen Versicherungsgerichts von der administrativen und politischen zur richterlichen Tätigkeit hinüber. Zwölf Jahre später wurde er ins Bundesgericht gewählt, wo er der 2. Zivilabteilung und dem Kassationshof angehörte. Vor zwei Jahren trat er in den Ruhestand und kehrte nach Winterthur zurück. Seit 1900 war er Mitglied des Schweizerischen Juristenvereins.

Legationsrat *Walter Deucher*, 1869—1945, trat nach dem Studium der Rechte in die diplomatische Laufbahn ein und wurde Mitglied der schweizerischen Gesandtschaft in Washington, später in Berlin und seit 1917 in Brüssel. Dem Schweizerischen Juristenverein gehörte er seit 1895, während 50 Jahren, an.

*Dr. Robert Labhardt*, 1879—1945, führte in Basel zusammen mit Dr. Goettisheim und Dr. Boerlin ein angesehenes Anwaltsbüro. In den Juristenverein trat er 1920 ein.

Ich bitte die Versammlung, sich zu Ehren der verstorbenen Mitglieder zu erheben.

Seit dem letzten Juristentag hat der Vorstand *72 neue Mitglieder* in den Verein aufgenommen:

*Dr. Oskar Bosshardt*, Sekretär der Oberrekurskommission für Steuersachen des Kantons Zürich, Zürich.

*Fräulein Dr. Gertrud Iklé*, Zürich.

*Raoul Lenz*, licencié en droit, Zurich.

*Dr. Otto Marthaler*, Polizeioffizier, Zürich.

*Hermann Schüpbach*, Fürsprecher, Zürich.

*Dr. John Favre*, Adjunkt des Rechtsbüros der Generaldirektion der SBB., Bern.

*Dr. Karl R. Naegeli*, Sekretär des Schweizerischen Bundesgerichts, Lausanne.

*Dr. Carl Berther*, Aktuar des Kantonsgerichts Graubünden, Chur.

*Dr. Augustin Cahannes*, Rechtsanwalt, Chur.

*Dr. Heinz Cattani*, Rechtsanwalt, St. Moritz.

*Dr. Reto von Salis-Garraux*, Bankprokurist, Chur.

*Dott. Ettore Tenchio*, avvocato e notaio, Lugano.

*Dott. Franco Cattaneo*, avvocato e notaio, Lugano.

*Dott. Vincenzo Jacomella*, avvocato e notaio, Bellinzona.

*Dott. Gastone Luvini*, avvocato e notaio, Lugano.

*Dott. Luigi Vegezzi*, avvocato e notaio, Lugano.

*Dott. Alberto Verda*, avvocato e notaio, Lugano.

*Oscar de Chastonay*, Directeur de la Banque cantonale du Valais, Sion.

*Dr. Arnold Schlumpf*, Sekretär des Finanzdepartements des Kantons Thurgau, Frauenfeld.

*Dr. Hans Kolb*, Steuerkommissär, Frauenfeld.

*Dr. Hermann Stäheli*, Steuerkommissär, Frauenfeld.

*Dr. Werner Baumann*, Direktionssekretär, Aarau.

*Dr. Franz Schmitz*, Fürsprecher, Zürich.

*Dr. André Archinard*, Departementssekretär und Privatdozent, Genf.

*Claude F. Gaudy*, Fürsprecher, Bern.

*Dr. Gustav Buser-Degen*, Direktionssekretär, Aarau.

*Dr. Hans Ulrich Herzog*, Rechtsanwalt, Zürich.

*Dr. Robert Eibel-Frischknecht*, Zürich.

*Dr. Paul Reichlin*, Staatsschreiber, Schwyz.

*Dr. Marcel Regamey*, avocat, Lausanne.

*Raymond Deonna*, licencié en droit, Genève.

*Dr. Hermann Keller*, Fürsprech, Aarau.

*Dr. Max Niedermann*, Amtsvormund, St. Gallen.

*Dr. Kurt Stampfli*, Fürsprecher und Notar, Solothurn.

*René Perrin*, avocat, Berne.

*Dr. R. Schnyder*, Fürsprech, Bern.

*Dr. Heinrich Bernhard*, Zürich.

*Dr. Alfred Schatzmann*, Jugendanwalt des Kantons Thurgau, Frauenfeld.

*Dr. Rudolph Schmid*, Regierungsrat, Baar.

*Fräulein Dr. Alice Pestalozzi*, Rechtsanwalt, Küsnacht (Zürich).

*Dr. Josef Germann*, Bezirksamann, Bazenheid (St. Gallen).

*Dr. Max Frölicher*, Fürsprecher, Ursellen bei Konolfingen.

*Dr. F. Kuhne*, Rechtsanwalt, Weinfelden.

*Dr. Pierre Grosheintz*, Fürsprecher, Sektionschef der Eidg. Steuerverwaltung, Bern.

*Adrien-Jean Lachenal*, docteur en droit, Genève.

*Dr. Theodor Simon*, Advokat und Notar, Basel.

*Dr. Alfred Lang*, Rechtsanwalt, Zürich.

*Raoul de Perrot*, avocat et notaire, Neuchâtel.

*Dr. Charles Wüthrich*, Gerichtspräsident, Bischofszell.

*Dr. Diether von Rechenberg*, Substitut am Bezirksgericht, Bülach.

*Fräulein Dr. Marguerite Schnyder von Wartensee*, Zürich.

*Dr. Hans Straub*, Rechtsanwalt, Zug.

*Jean Ott*, avocat, Neuchâtel.

*Jean-Jacques Gautier*, docteur en droit, avocat, Genève.

*Robert Müller*, Rechtsanwalt und Gerichtspräsident, Romanshorn.

*Dr. Alois Wiesli*, Gerichtspräsident, Sirnach (Thurgau).

*Dr. Georg Wüest*, Oberrichter, Frauenfeld.

*Dr. Adolf Hasler*, Advokat, Basel.

*Dr. Heinrich Fehlmann*, Delegierter der Unfallversicherungs-Gesellschaft Winterthur.

*Dr. F. Comtesse*, Rechtsanwalt, Zürich.

*Dr. Franz Hammer*, Solothurn.

*Rudolf Rüetschi*, Notar, Bern.

*August Meier*, Oberrichter, Aarau.

*Dr. Walter Real*, Staatsanwalt, Aarau.

*Arnold Märschy*, Fürsprech, Aarg. Versicherungsamt, Aarau.

*Dr. Hans Frei*, Fürsprecher und Notar, Baden.

*Dr. Paul Ursprung*, Baden.

*Dr. H. Schauwecker*, Rechtsanwalt, Zürich.

*Dr. Hans Rudolf Oeri*, Sekretär der Basler Handelskammer,  
Basel.

*Eduard Naef*, Rechtsanwalt, Arbon.

*Dr. Lucien Nussbaumer*, Fribourg.

*Dr. C. H. Grabemann*, Rechtsanwalt und Redaktor,  
Herrliberg (Zürich).

Die Zahl der *Austritte* beläuft sich auf 10. Sie sind veranlasst durch besondere persönliche Gründe, denen gegenüber auch die Bemühungen des Vorstandes nichts zu ändern vermochten. Ausgetreten sind:

*Claude Barbey*, avocat, Zurich.

*Dr. Carl Saas*, Rechtsanwalt, Zürich.

*Oberrichter Hans Blumenstein*, Bern.

*Prof. C. Kistler*, Schwyz.

*Obergerichtspräsident Otto Schenker*, Solothurn.

*Dr. Otto Jäggi*, Basel.

*Dr. Libero Barboni*, Bern.

*Giovanni Battista Rusca*, sindaco, Locarno.

*Dr. Henry Vallotton*, avocat, Lausanne.

*Dr. César Droin*, avocat, Genève.

Nach 28 Todesfällen, 10 Austritten und 72 Eintritten während des Jahres beläuft sich der Mitgliederbestand Ende August 1945 auf 1380. Dazu kommen die neuen Aufnahmen, die während des Juristentages noch zu erwarten sind.

---

Bevor wir nun zur Behandlung der Traktanden übergehen, will ich jenes Ereignisses gedenken, das alle internen Angelegenheiten weit überragt: es ist das *Ende des Weltkrieges*. Zum erstenmal seit sechs Jahren kann der Schweizerische Juristenverein wieder im Zeichen des Friedens, oder wenigstens im Zeichen der Waffenruhe zusammentreten.

Wie durch ein Wunder sind wir vom grausamsten aller Kriege verschont geblieben. Danken wir daher aus innerstem Herzen Gott, der unsere Heimat und unsere Familien unversehrt erhalten hat.

Auch jenen sei heute der schuldige Dank abgestattet, denen die Wahrung der Neutralität, der Sicherheit des Landes in zivilen und militärischen Belangen anvertraut war, allen jenen, welche mit der Waffe in der Hand oder zu Hause bei der Arbeit ihre Pflicht taten, ohne müde zu werden.

Obgleich wir alle das Ende des totalen Krieges als Glück empfinden, will doch keine ungeteilte Freude aufkommen. Erst heute geben wir uns volle Rechenschaft über das unsagbare Leid, das dieser sechsjährige Krieg über die ganze Menschheit gebracht hat, über die unabsehbaren Verluste an Menschenleben, über die unzählbaren Opfer unschuldiger und wehrloser Menschen, über endlose Gewalttaten, Schändlichkeiten und grauenhaftes Unrecht, über Not, Elend und Hunger, die allüberall Länder und Menschen heimsuchen. Leid und Bitterkeit erfüllt uns gegenüber der Tatsache, dass Bemühungen und Leistungen von Generationen und Jahrhunderten, die Errungenschaften abendländischer Kultur unwiederbringlich zunichte gemacht sind, dass das Denken und Handeln verwildert, moralische Bindungen abhanden gekommen sind, dass der Glaube an Recht und Gerechtigkeit, die Überzeugung vom ewigen Recht der menschlichen Persönlichkeit weitestgehend verlorenging. Was ist heute das abendländische Europa? Welches ist seine Zukunft? Wir haben Grund genug, uns nachdenklich und ehrlich darauf zu besinnen, wozu wir alle da sind, welches Sinn und Bestimmung des Menschen, welches der Zweck der verschiedenen Gemeinschaften, u. a. der Zweck des Staates, und welches die Aufgabe der Gemeinschaft der Völker ist. Es genügt nicht, darüber zu diskutieren, welche Irrtümer und welche Fehler einzelne begangen haben und welche Folgen eine zu tragen haben, die ihnen leichtgläubig und unkritisch gefolgt sind.

Wir müssen uns auch klar werden, wo wir selbst im Denken und Handeln gefehlt haben, welchen Irrtümern wir uns selbst hingegeben haben.

Es wird endlose Jahre dauern und der selbstlosen Hingabe aller Menschen und Völker bedürfen, wenn wir, vor allem in Europa, auch nur einigermassen zu geordneten materiellen und geistigen Verhältnissen gelangen wollen, zu einem Zustand, der wirklich die Bezeichnung „Frieden“ verdient.

Und doch wollen wir nicht mutlos sein und nicht tatenlos uns der Trauer hingeben. Wir Schweizer haben inmitten drohender Gefahr und im Blick über unsere Landesgrenzen hinaus gelernt, unsere Heimat und unsere privaten und öffentlichen Einrichtungen zu schätzen, den Segen friedlicher Arbeit und das Glück von Haus und Familie besser zu erfassen und die Pflichten des Einzelnen und der Gemeinschaft zu erkennen. Und wir sind zu einem allseitigen guten Einvernehmen und disziplinierter Zusammenarbeit gelangt, die im Interesse des Ganzen die Kriegszeit überdauern muss.

Das Zerstörungswerk des Krieges ist zweifacher Art: ein solches an materiellen Gütern und an geistigen Werten. Neben der gewaltigen Aufgabe des materiellen Wiederaufbaues steht jene andere, ebenso grosse, aber viel schwierigere Aufgabe des *Neuaufbaues der geistigen und moralischen Welt*. Wir alle, ohne jede Ausnahme, haben die Pflicht, für beide Aufgaben unsere ganze Kraft und alle unsere Mittel einzusetzen, als Einzelne wie als Gemeinschaft.

Hier und in unserem Kreise ist vor allem ein Wort angebracht zur Aufgabe des geistigen und moralischen Wiederaufbaues. Besinnen wir uns doch, ehe wir reden und handeln, auf die *Grundlagen!* Wenn der unglücklichen Periode der Gewalt und der Verantwortungslosigkeit wieder eine Zeit der Gerechtigkeit, des Rechts, der Achtung des Mitmenschen und menschenwürdiger Beziehungen unter Staaten folgen soll, muss innerhalb und ausserhalb Europas eine Selbstbesinnung auf die ewigen Wahrheiten über Wesen

und Bestimmung des Menschen und des Staates Platz greifen. Wir müssen uns klar sein, dass die Autorität des Guten und des Rechtes nur dann wieder erstehen wird, wenn sie metaphysisch verankert ist. Wir haben die ewigen Wahrheiten vergessen, übersehen oder nicht darnach gelebt.

Es handelt sich vor allem darum, das richtige Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft wieder zu finden. Gewiss ist das Leben in der Gemeinschaft für den einzelnen Menschen der von Natur aus gewiesene Weg zur Erreichung seines Lebenszieles. Anderseits ist ebenso gewiss, dass die Gemeinschaft, vor allem der Staat, das Recht auf den Einzelnen nicht in einer Weise überspannen darf, die seine Menschenwürde, seine persönlichen, ihm von Natur aus eigenen Rechte und Freiheiten gefährdet. Individuum und Gemeinschaft sind füreinander da, aber keines als blosses Mittel für das andere. Die geschichtliche Entwicklung bewegt sich wie immer von einem Extrem, dem Individualismus, zum andern Extrem, dem Kollektivismus. Einseitiger Individualismus wie radikaler Kollektivismus sind gleich unerträglich. Individuum und Gemeinschaft müssen in einer höheren Einheit ihre Versöhnung finden, und diese muss angestrebt werden. Welche Bezeichnung man dieser harmonischen Lösung verleiht, ist gleichgültig.

Dieser Tatsache und dieser Einsicht muss auch die Rechtsgestaltung, vor allem die staatliche, entsprechen. Der Endzweck des Staates ist das Gemeinwohl, das Bonum commune, die Wohlfahrt aller. Ihr hat jedes Gesetz und jede Massnahme im Staate zu dienen. Dem Gemeinwohl entnimmt die Staatsgewalt Richtung und Norm. Der Staat ist nicht Selbstzweck; sein Zweck ist nicht die Machtentfaltung. Der Staat ist jene Einrichtung, die dem menschlichen Gemeinschaftsleben äusseren Schutz gewährt, und zwar durch das Mittel des Rechtes. Dieses Recht ist nicht Erzeugnis der Willkür. Der Staat ist nicht die letzte Quelle des Rechtes. Wer das behauptet, rechtfertigt alle jene Erscheinungen, deren traurige Auswirkungen wir in den vergangenen Jahren in so erschreckender Weise kennengelernt

haben. Recht ist nicht, was dem Staate oder dem Volke nützt. Recht ist auch nicht einfach das, was die Masse oder der Einzelegoismus will. Fundament des staatlichen Rechts ist die Gerechtigkeit, die jedem zwar nicht das gleiche, aber jedem in ausgleichender Gerechtigkeit das Seine gewährt und von jedem im Rahmen der Gemeinschaft und für die Gemeinschaft das Schuldige verlangt. Der Staat muss sozialer Rechtsstaat sein, weil auch die rationale Menschen-natur sozial ist. Der Staat ist seinem Wesen nach nicht Kulturschöpfer, nicht Kulturträger. Er schafft die Grund-lagen und den Rahmen für die Lösung der Kulturaufgaben durch die freie menschliche Persönlichkeit und durch die Kulturgemeinschaften, die ihre eigene Freiheitssphäre, ihre eigene Rechtssphäre besitzen.

Was im Namen des Staates geschieht, erhält seine Norm und Verbindlichkeit aus dem Gemeinwohl. Alle Staatsgewalt hat ihre Grenzen in dem, was aus der ver-nünftigen Menschennatur für die Individuen wie für die Gemeinschaften folgt, im Naturgesetz, im Naturrecht. Neben dem Staat steht der Mensch, von ihm unabhängig. Unverletzliches Gebiet für den Staat und die staatliche Gewalt ist daher die Rechts- und Freiheitssphäre der menschlichen Persönlichkeit. Alles was das leibliche, gei-stige, sittliche und religiöse Leben des einzelnen anbetrifft, seine Bildung und Erziehung, alles was er benötigt zur Entfaltung seiner Anlagen, zur Ausgestaltung seines per-sönlichen Lebens, das Eigentum, das seiner Persönlichkeit ihren Wirkungsraum sicherstellt, alles das ist dem staatlichen Zugriff entzogen, ausser dort, wo die Betätigung des Individuum öffentliche Interessen verletzt und das Gemeinwohl gefährdet. Gleich verhält es sich mit der Fa-milie und mit den freien Gesellschafts- und Gemeinschafts-gebilden, in denen die Einzelnen zur gegenseitigen Hilfe-leistung und Förderung auf allen Lebensgebieten sich zusammentun. Auch sie haben ihr eigenes, vorstaatliches Daseinsrecht, das in der sozialen Natur des Menschen seine Grundlage hat. Auch diese sind notwendig, damit das

Individuum nicht schutzlos und hilflos dem unmittelbaren Einfluss der Staatsgewalt ausgesetzt ist.

Ob wir nun an jene früher genannte Nachkriegsaufgabe des Wiederaufbaues des geistigen und sittlichen Lebens gehen oder ob wir uns mit der Gestaltung unseres privaten und staatlichen Daseins befassen, in beiden Fällen müssen wir heute wieder von dieser Grundlage ausgehen. Das ist und bleibt die rationale Menschennatur. Sie und sie allein ist die Grundlage des Naturrechts im richtig verstandenen Sinne und nicht in jenem der Aufklärungszeit. Auf dieser Grundlage ergeben sich eine Reihe von Normen für das menschliche Zusammenleben, für den Einzelnen wie für die staatliche Gemeinschaft, an welche auch der Staat in all seiner Tätigkeit gebunden ist. Und von dieser Grundnorm wird auch das staatliche Recht als dessen Folgerung und Anwendung auf die konkreten Verhältnisse getragen, an ihr wird es gemessen und gewertet. In dieser Menschennatur liegt auch der Sinn, das Mass und die Grenze der internationalen Ordnung. Das dürfen wir gerade heute, in der Zeit einer immer weiter um sich greifenden staatlichen Tätigkeit nicht übersehen, ansonst verfallen wir ein weiteres Mal in jene Irrtümer, welche die heutige Katastrophe letzten Endes verursacht haben. Auf jener unverrückbaren Grundlage ergibt sich auch die Einheit von Ethik und Recht. Zwar sind Recht und Ethik (Moral) voneinander zu unterscheiden, aber sie dürfen nicht getrennt werden. Wird das Recht, das einen Teil der Ethik darstellt, von der Ethik getrennt, so ist die Folge eine Veräusserlichung des Rechts und der Rechtsverpflichtung, ein Rechtspositivismus ohne Schranken, ohne Kraft und Überzeugung, der noch stets in der Willkür und in der rohen Macht und Gewalt geendigt hat, die sich wohl den Schein des Rechts anmasst, die aber vor dem Tribunal des Gewissens und der recta ratio des Menschen, vor der vernünftigen Menschennatur, der Grundlage allen Rechts, nicht bestehen kann.

Auf dieser Basis muss meiner Überzeugung nach sowohl unsere eigene Staatstätigkeit und Gesetzgebung als auch

der Wiederaufbau des menschlichen Zusammenlebens in Europa und in der übrigen Welt angefasst und von diesen Gesichtspunkten aus müssen beide verwirklicht werden.

Nur so und nur dann kommt der alte Grundsatz wieder zur Verwirklichung: *Justitia est fundamentum regnum*. Es handelt sich heute vor allem darum, wieder den Glauben an Recht und Gerechtigkeit zu wecken; ohne dies gibt es keine Respektierung des Mitmenschen, keine Ordnung, keinen innern und keinen äussern Frieden. Aber nicht Gerechtigkeit bloss in Worten, sondern in Taten, als Vorbild gelebt und bewiesen, vom Einzelnen wie in der gesamten staatlichen Tätigkeit; denn die Gerechtigkeit ist nach Ulpian's unsterblichem Wort nichts anderes als die *constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*, dem Einzelnen, dem Staat und jedem Volk. Dieser Wille zum Recht ist das Entscheidende im Verhalten unter den Einzelnen, im Staatswesen, in den internationalen Beziehungen.

Damit hat es gerade für uns Schweizer eine besondere Bewandtnis. Die Schweiz ist ein kleines Land, von Natur aus arm. Allein so sicher wie die Waffe des Armen in seiner Leistung beruht, ebenso gewiss ist das Recht die Waffe des Kleinen. Das Recht ist das Lebenselement der Schweiz, nicht nur im Hinblick auf die Stellung der Schweiz in der internationalen Staatengemeinschaft, sondern vor allem auch im Innern selbst, in den Gemeinden, in den Kantonen, im Bund, in den Beziehungen unter den Einzelnen und den verschiedenen natürlichen sozialen Gruppierungen. Dieses Lebenselement bleibt es nur, wenn wir es pflegen und wenn wir das Recht im Geiste der Gerechtigkeit weiterbilden und anwenden, das heisst so, dass es materiell recht, gerecht ist. Dies setzt weiter voraus, dass wir aus innerer Überzeugung und aus Gewissensverpflichtung das Recht befolgen und Recht halten, selbst dann, wenn sich durch Beugung des Rechts ein momentaner Vorteil erreichen, eine Schwierigkeit oder eine Unannehmlichkeit überwinden liesse. Vor solcher Versuchung sind weder die Einzelnen noch Gesellschaften und Verbände noch Behörden gefeit.

Aber gerade eine Demokratie kann nur bestehen, wenn sie getragen wird vom lebendigen und unbeirrbaren *Rechts-sinn* aller, der Einzelnen, der Verbände und Vereinigungen, der Behörden und ihrer Mitarbeiter, der Presse und der öffentlichen Auseinandersetzung. Der Friede wird uns im Innern nur erhalten bleiben und jenseits unserer Grenzen nur dann einkehren, wenn das Recht uns allen etwas Heiliges, Unverletzliches bleibt. Nur dann wird jenes tiefe Wort Wirklichkeit, das über dem Eingang des obersten schweizerischen Gerichts jene ewige Wahrheit kündet:

*Lex, Justitia, Pax.*

Hiemit erkläre ich den schweizerischen Juristentag als eröffnet.

## II.

Auf Vorschlag des Präsidenten bezeichnet die Versammlung folgende Herren als Sekretäre:

*Hermann Keller, Dr. jur., Fürsprech, Aarau,  
Lucien Nussbaumer, Dr. jur., Freiburg.*

## III.

*Aufnahme neuer Mitglieder.*

Die bis zu Beginn des Juristentages eingegangenen Aufnahmegerüste sind durch den Vorstand an seiner gestrigen Sitzung erledigt worden. Weitere Anmeldungen werden an der morgigen Sitzung behandelt werden.

## IV.

*Diskussion über das Thema:*

*„Grundsätzliche Gesichtspunkte für die Fortentwicklung  
des Steuerrechts in Bund und Kantonen.“*

Der Präsident teilt mit, dass die beiden Referenten angesichts der Fülle des Stoffes sich in die Aufgabe geteilt

haben. Der Berichterstatter französischer Sprache behandelt vorab die staatsrechtlichen und die finanzpolitischen Grundlagen und Ausgangspunkte zur Lösung des Problems, der deutschsprachige Referent mehr die steuerrechtlichen Fragen im engern Sinn.

Hierauf erteilt der Präsident dem Referenten französischer Sprache, *O. de Chastonay*, Direktor der Walliser Kantonalbank in Sitten, das Wort zur Zusammenfassung seiner Darlegungen und zur Einleitung der heutigen Diskussion:

*M. O. de Chastonay*, rapporteur, Directeur de la Banque cantonale du Valais, Sion:

On a dit que les peuples font des révolutions pour les *impôts*. C'est vrai. Nous n'en sommes pas encore réduits à cette extrémité, en Suisse. Et cependant, quand les pouvoirs publics aborderont de front le problème des réformes fiscales, ils rencontreront des difficultés qui, sans être insurmontables, ne laisseront pas que de leur créer de très graves soucis.

Et c'est pourquoi il est fort utile que le débat soit ouvert, dans l'opinion, sans tarder. Les études publiées, les discussions amorcées permettent de déblayer le terrain et d'orienter le gouvernement afin qu'une solution soit enfin trouvée à ce problème posé depuis plus de 40 ans.

Votre distingué président m'a fait l'honneur de me demander le rapport français sur cet objet mis à l'ordre du jour de l'Assemblée. J'en ai entrepris l'étude, au point de vue plus général de la politique financière, laissant le soin à M. le Dr Plattner, plus qualifié que moi, d'en aborder l'examen du point de vue juridique. Aussi bien, vous le constaterez très certainement, c'est bien avant tout d'un très grave problème politique qu'il s'agit, dont l'importance ne doit pas être négligée, à peine de s'exposer à une totale déviation.

Il m'a paru nécessaire de l'affirmer, dans le préambule de mon exposé, en raison de l'incidence particulière du sys-

tème fiscal sur l'évolution politique dans un pays qui possède la structure de la Suisse. (Le mot politique est évidemment pris ici dans son sens le plus général, son vrai sens : l'art du bien commun de la cité.)

Le système fiscal doit être construit en fonction des conditions qui déterminent la forme de l'Etat et la manière de vivre du peuple.

Les postulats de la réforme seront donc de l'ordre politique et économique. Voilà mes prémisses.

J'ai de la peine, je l'avoue, à me rallier, entièrement, à la définition de l'impôt que nous propose la Commission d'experts du Département des Finances et des Douanes sur le Financement de l'assurance vieillesse. Dans son rapport du 26 mars 1945, elle proclame que «dans l'Etat moderne, chargé de veiller au bien-être des individus, l'impôt est *essentiellement* un moyen de répartition du revenu». L'adverbe «*essentiellement*» me paraît dépasser la pensée des experts et la limite de ce qui est doctrinalement acceptable sur le rôle de l'Etat dans notre régime politique (la démocratie) et notre régime économique (l'initiative privée), tous deux basés sur la responsabilité individuelle. Certes, et je suis très loin de le contester, l'Etat a un devoir d'intervention en vue de favoriser l'avènement de la justice sociale. Sans doute, aussi, l'impôt donne, pratiquement, à l'Etat la possibilité d'exercer ce rôle nécessaire. Mais ce serait aller trop loin, c'est-à-dire jusqu'aux portes du collectivisme, jusqu'à la socialisation par le fisc, que d'adopter, sans réserves, la définition des experts.

*Principiis obsta!* Je dois donc exclure de mes thèses cette conception semi-officielle, si je veux défendre les positions que j'ai adoptées à l'égard du fédéralisme et de la structure économique de notre pays.

Ces considérations ont la primeur. J'ai tenté d'en faire la démonstration en deux petits chapitres : les chapitres 2 et 3. S'il est vrai, et j'espère que vous en êtes convaincus, que la forme fédérative de notre Etat est une nécessité pour la sauvegarde même de son existence, s'il est vrai aussi

que la diversité des conditions économiques s'oppose à une totale unification du régime fiscal, on admettra que ce sont là des impératifs devant lesquels devront s'incliner et la technique fiscale et même certaines commodités budgétaires.

Certes, nous avons fait déjà un long chemin vers l'abdication des compétences cantonales et vers la démission de l'économie privée. L'aperçu historique où j'ai résumé les étapes de cette évolution, depuis les origines jusqu'en 1848, et depuis la création de l'Etat fédératif jusqu'à nos jours, à travers les crises et les bouleversements, nous aura montré comment s'est échafaudé le régime fiscal, incohérent, disparate et anticonstitutionnel que nous connaissons aujourd'hui.

Je n'ai pas le loisir de reprendre ici tout cet exposé. Ce sont d'ailleurs choses connues, de même que les conséquences financières de la répartition des charges et des recettes pour la Confédération et les Cantons, ou l'inconcevable disparité des charges fiscales entre les contribuables. J'ai cité quelques chiffres. Ils ont une singulière éloquence et condamnent le système dont la complexité est déconcertante.

Ce qui doit être rappelé, pour introduire la discussion, ce sont les postulats d'une réforme dont l'impérieuse et urgente nécessité n'est plus discutée. C'est l'objet du chapitre 8.

Je rappelle que dans son Message de 1938, qui est le document officiel le plus important jusqu'à ce jour, dans ce domaine, le Conseil fédéral a défini lui-même la tâche à accomplir:

1<sup>o</sup> *D'abord*: Remplacer le régime des programmes financiers par un régime conforme à la Constitution.

Il est manifeste, en effet, que le respect des principes démocratiques auxquels nous n'avons pas l'intention de renoncer, n'est guère conciliable avec les «diktat» des pleins pouvoirs ou avec cette espèce de procédure parlementaire qui consiste à ignorer les droits populaires sous prétexte

d'urgence et de circonstances exceptionnelles. Les temps qui viennent ne seront jamais plus *ordinaires*. Tout dépend du point de comparaison et l'on pourra toujours justifier des mesures extraordinaires et provisoires... jusqu'au jour, MM. où le peuple aura perdu jusqu'au souvenir de sa souveraineté effective.

Alors, MM. les juristes pourront s'appliquer à trouver une autre définition pour le mot... Démocratie.

2<sup>o</sup> *Ensuite*, dit le Conseil fédéral, il faut assurer l'équilibre des comptes de la Confédération.

C'est clair, pour qui a sondé, une fois, les comptes de notre Etat et se rend compte de l'importance de l'honnêteté financière pour l'avenir matériel de notre pays. Il me paraît superflu d'y insister, mais je voudrais préciser ma pensée en appuyant sur la nécessité d'envisager la situation financière dans son ensemble, en évitant, comme un piège redoutable, la tentation de sérier et de morceler les besoins budgétaires pour contourner les obstacles qui s'opposeraient à certaines réalisations, d'autre part, très désirables. Je pense, par exemple, à l'Assurance vieillesse qui augmenterait de 100 millions par an les dépenses à couvrir par le budget ordinaire de la Confédération, si le projet des experts était accepté dans sa teneur intégrale et si l'économie privée n'avait pas le courage d'assumer elle-même la charge de cette grande œuvre.

Il est temps, semble-t-il, que le peuple suisse soit, *enfin*, mis en présence de la tâche financière qui l'attend et qu'il dise sa volonté de l'accepter. Je crois à sa lucidité et à l'efficience de son énergie. *Mais*, je verrais aussi bien s'organiser la grève du contribuable, si une réforme rationnelle ne devait pas aboutir prochainement.

3<sup>o</sup> *Enfin*, estime le Gouvernement, la répartition des recettes et des dépenses entre la Confédération et les cantons doit être réglée. Là, MM., est la grande difficulté, l'innovation essentielle, la critère de la réforme.. L'étape décisive vers l'Etat unitaire, ou le retour salutaire vers l'autonomie cantonale sera inscrit dans la future législation.

Le programme de la réforme était ainsi nettement précisé par l'autorité exécutive. J'en ai fait l'exégèse en examinant les postulats qui se résument en quatre points: besoins financiers — justice fiscale — structure fédéraliste de l'Etat — conjoncture économique.

La question, on le voit, est complexe. Les réponses qui ont été proposées ne me paraissent pas toujours satisfaisantes, parce que souvent elles sont fragmentaires. J'en ai donné un aperçu auquel je puis me référer.

Le seul projet auquel je donnerai mon adhésion, sous certaines réserves que j'ai formulées, est celui de M. Régamey, adopté par le Comité vaudois pour la réforme du fisc fédéral. Une publication récente, que je vous recommande, a mis au point ses propositions.

C'est ainsi, MM., que j'arrive à formuler cinq thèses qui me paraissent exprimer l'essentiel des modifications à introduire dans la législation financière et que je veux, brièvement, commenter.

### *Thèse I.*

«La réforme financière comporte une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ces derniers conservant la compétence exclusive dans le domaine culturel, de la police et de l'assistance. Les subventions afférentes à ces obligations sont supprimées.»

Il ne me semble pas contestable que l'on ferait œuvre vaine en se bornant à fournir à la Confédération des ressources nouvelles, sans se préoccuper du sort des cantons et des communes. La clarté et l'équilibre qui doivent résulter de la loi nouvelle sont conditionnés, d'abord, par une mise au point des compétences réciproques. Il faut sortir des ornières où l'on s'est égaré, avant de reprendre la voie des restaurations. Une définition nouvelle des tâches réciproques est l'œuvre préliminaire à accomplir. Mais, c'est ici que se heurteront les conceptions divergentes et que surgiront les difficultés. La Suisse fédéraliste jouera son avenir avec celui de nos libertés réelles: les seuls qui comptent.

*Thèse II.*

«L'intervention de l'Etat dans le domaine économique doit avoir un caractère subsidiaire d'organisation et de surveillance. La direction de l'économie appartient aux organisations professionnelles.»

Au fédéralisme politique qui est le rempart des libertés culturelles dans la démocratie vivante, correspond un fédéralisme économique, sauvegarde de la liberté économique sous la protection des corps intermédiaires. Les professions organisées libèrent l'Etat des tâches qui l'écrasent. L'Etatisme, au contraire, conduit à une pléthore budgétaire qui étouffe la nation. Il n'y aurait jamais assez d'impôts pour un Etat omnipotent et toute réforme financière serait une utopie. Ici aussi se trouve donc une condition essentielle du succès.

*Thèse III.*

«Les parts légales des cantons aux recettes fédérales sont supprimées. Sont seules maintenues des indemnités équitables pour les frais de perception.»

Il m'est aussi apparu comme une tentative superflue de chercher à réaliser une péréquation financière entre Confédération et cantons, si l'on ne veut pas se résoudre, une fois enfin, à abandonner la méthode simpliste et illogique qui consiste à céder les compétences fiscales à la Confédération en assurant aux cantons une rétrocession partielle des recettes. Le contribuable y laisserait ses dernières ressources et les cantons les restes de leur indépendance. Un départ net et absolu des recettes appartenant à chaque souverain fiscal est donc le moyen indispensable d'une réforme profonde et définitive.

*Thèse IV.*

«Une répartition des compétences fiscales doit être établie en vue d'éviter toute exploitation commune de la même matière.

A la Confédération appartiennent exclusivement les recettes provenant des postes, télégraphes, téléphones, douanes, les taxes de consommation, les taxes de trafic mobilier et l'impôt à la source.

Aux cantons appartiennent exclusivement les impôts sur la fortune et le revenu à percevoir sur la base d'une taxation.»

Il s'agit ici de déterminer, avec précision et sans ambiguïté, les recettes que l'on donne à la Confédération et celles des cantons. La confusion entraîne les conséquences que l'on connaît et qu'il est temps d'écarter.

Cette répartition ne peut être arbitraire, mais s'inspire de la nature des impôts, de leur mode de perception et de leur convenance à l'Etat central ou aux Etats fédérés. Simplicité et clarté seraient les qualités essentielles d'un système construit sur ces bases.

#### *Thèse V.*

«L'équilibre des comptes extraordinaires de la Confédération est assuré par l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt anticipé, et, dans la mesure où cela est nécessaire, par les contributions des cantons.

La contribution des cantons est fixée par le Conseil fédéral sur la base d'une estimation objective de la fortune et du revenu imposables, en vertu de règles uniformes établies par une loi fédérale.»

Ici se trouve l'innovation principale, dans le domaine strictement fiscal. Mes propositions rejoignent à peu près celles du Comité vaudois. La divergence est dans la détermination des contingents cantonaux. Il me paraît, en effet, indispensable et inévitable de posséder une base d'estimation objective et adaptée constamment à la capacité financière de chaque canton. Je ne vois pas, dès lors, la possibilité d'écarter une loi fédérale. Mais je ne l'admetts que comme loi normative pour la taxation en réservant une entière liberté de perception des cantons. Le Fédéralisme

ne peut être menacé par cette concession, si elle permet de sauver toutes les autres positions de l'autonomie cantonale.

Je renouvelle, par contre, la nécessité d'une opposition inéductible à la fois à un impôt fédéral direct, contrairement à ce que pense la Commission d'experts pour l'Assurance vieillesse et à une uniformisation du régime fiscal de tous les cantons. Les diversités ne supportent pas l'unification et l'égalité fiscale ne l'exige pas.

Tout cela demande un examen minutieux et souffre discussion. Comme le disait avec raison M. le Conseiller fédéral Wetter, les simplifications ne seront guère utiles dans cette matière si complexe.

Il ne sera pas aisé de concilier les exigences parfaitement légitimes de la politique et de l'économie, de l'administration et des contribuables.

Il y faudra pourtant parvenir et l'avis des Juristes ne sera pas inutile. Les rapports présentés ici y contribueront-ils ? C'est le modeste espoir que je formule en terminant.

Hierauf ergreift der Referent deutscher Sprache, *Dr. J. Plattner*, Obergerichtspräsident, Frauenfeld, das Wort, um seinem gedruckten Referat folgende Ausführungen beizufügen :

In einer Betrachtung zur gegenwärtigen Weltlage ist gesagt worden, gewisse zukünftige Entwicklungen seien ebenso sicher wie der Tod und die Steuern. So verhält es sich in der Tat. Und weil uns die Steuern so sicher sind — und dies auch der Höhe nach —, muss das Steuerrecht den Anspruch erheben, mehr als bisher in den Vordergrund der Betrachtung gerückt zu werden.

Im Bundesstaat wird dabei eines der bedeutungsvollsten Probleme die Teilung der Steuerquellen zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten sein und bleiben. Die Grösse der zu bewältigenden Aufgabe wird besonders deutlich, wenn man sich die heutige Finanzlage des Bundes und der Kantone vergegenwärtigt. Dabei darf allerdings an den

unvergleichlichen Vorteil erinnert werden, dass wir nur für einen innern, keineswegs aber für einen äussern Schuldendienst zu sorgen haben. Gleichzeitig bleibt jedoch zu beachten, dass im Bundesstaat schweizerischer Prägung eine Steuerreform nie ein isolierbares, lediglich administratives Problem sein kann. Soll den Grundgedanken unserer staatsrechtlichen Struktur Rechnung getragen werden, so ist die Bedeutung der Kantone klar zu erkennen. Aus welchen Gründen man zu dieser Erkenntnis gelangt, ist dabei nicht entscheidend. Man kann sich zu ihr bekennen vom Nützlichkeitsstandpunkt aus, weil eine mehr föderalistische Organisation ein Prinzip sei, das für Kleinstaaten aus abstrakter Überlegung und Erfahrung bejaht werden müsse. Man kann diese Einsicht haben, weil eine solche Teilung der Staatsaufgaben das einzig wirklich freiheitliche Gestaltungsprinzip darstelle, oder man kann drittens zu ihr gelangen, weil der gerechte Aufbau der Ordnungen, die um des Menschen willen da seien, und nicht umgekehrt, der Aufbau von unten sei.

Neben diesen grossen Dingen, die auf lange Sicht zu regeln sind, durften jedoch die kleinern nicht ganz vernachlässigt werden. Daher haben die Referenten die Ihnen bekannte Aufgabenteilung vorgenommen. Es steht heute noch nicht fest, wie nach Abwägung aller Forderungen und Notwendigkeiten die Grenzlinie zwischen Bund und Kantonen gezogen werden wird. Daher haben sowohl der Bund wie die Kantone die Pflicht, der Fortentwicklung ihres Steuerrechts eingehende Beachtung zu schenken. Dabei drängt sich folgender Ausgangspunkt auf: Es kann dem aufmerksamen Beobachter nicht entgehen, dass bis heute Fiskus und Bürger weder im Bund noch in den Kantonen das richtige Verhältnis zueinander gefunden haben. Wohl bietet es mancherlei Schwierigkeiten, hier Licht und Schatten gerecht zu verteilen. An der grundsätzlichen Feststellung des Sanierungsbedürfnisses dieser Beziehungen ändert das indessen nichts. Es schien deshalb gegeben, zunächst einmal zu prüfen, ob das schweizerische Steuerrecht

die grossen Rechtsgedanken, die allen Rechtsgebieten angehören, in hinreichendem Masse übernommen und verwirklicht habe. Ferner war zu untersuchen, wie den Postulaten der Steuergerechtigkeit, der Vereinfachung, ferner den Forderungen der Wirtschaft und vor allem dem bessern Verständnis zwischen Fiskus und Steuerpflichtigem, das man als Steuerfrieden bezeichnen kann, gedient werden könne. Unter diesen Gesichtspunkten sind die behandelten Einzelfragen ausgewählt worden. Die blosse Aufstellung von Forderungen ohne Überprüfung ihrer Durchführbarkeit hätte wenig Sinn gehabt. Dass die Auswahl auch anders hätte getroffen werden können und dass sie naturgemäß lückenhaft bleiben musste, ist leider nicht zu bestreiten, musste jedoch in Kauf genommen werden. Ein gleiches gilt für die Bedeutung der Einzelfragen, die nicht gleichwertig ist und nicht gleichwertig sein konnte.

Ganz zweifellos gebührt der erste Rang den Auslegungsfragen, nämlich dem Grundsatz der wirtschaftlichen Betrachtungsweise und der Anwendung des Prinzips von Treu und Glauben im Steuerrecht.

Die Einzelbeispiele hätten sich beliebig vermehren lassen. Es sei hinsichtlich der wirtschaftlichen Betrachtungsweise insbesondere an die Frage der steuerrechtlichen Behandlung der sogenannten Sanierungsgewinne erinnert, wo es meines Erachtens nicht angeht, dass Gesetzgeber und Praxis erklären, die Besteuerung solcher Sanierungsgewinne widerstreite der wirtschaftlichen Vernunft, und sie dann trotz dieser Einsicht dennoch vornehmen. Hinsichtlich des Prinzips von Treu und Glauben hätten Fälle der Zuwidderhandlung gegen das Verbot widerspruchsvollen Verhaltens leider in beträchtlicher Anzahl angeführt werden können.

Gerade weil das Verhältnis von Fiskus und Bürger nicht so ist, wie es sein könnte, kommt auch der Frage des Rechtsschutzes eine besondere Bedeutung zu. Will man harte und unbillige Urteile vermeiden, so muss man allerdings zweierlei bedenken: Da ist der Umstand, dass die Steuerzahler den Fiskalvertretern das Leben nicht immer

leicht machen. Dann die Tatsache, dass es wohl kaum ein Rechtsgebiet gibt, das eine solche Summe von Anwendungen gesetzlicher Regeln auf den Einzelfall aufweist, wie gerade das Steuerrecht. Diese Gesetzesanwendung muss vorgenommen werden von Beamten, an deren Können, Takt und Unabhängigkeit grosse Anforderungen gestellt werden. Und wenn mit Recht gesagt wurde, dass die Verwaltung, damit sie respektiert werden könne, auch respektabel sein müsse, so ist anzuerkennen, dass nach dieser Richtung sehr grosse Fortschritte erzielt worden sind. Es liegt jedoch in der Natur der Verwaltung, dass sie weit mehr als der Richter dazu neigt, einen gewissen Unfehlbarkeitsanspruch zu erheben, und gerade darum ist der Ausbau des Rechtsschutzes um so wichtiger. Es mag hier noch eine weitere Überlegung gestattet sein. Vergleicht man nämlich den Aufwand der Rechtspflege in Zivilstreitigkeiten mit jenem in Verwaltungssachen und setzt man anderseits die Bedeutung und Häufigkeit der Konflikte auf beiden Rechtsgebieten zueinander in Beziehung, so wird man kaum verneinen können, dass hier ein gewisses Missverhältnis besteht. Das gilt selbst dann, wenn man die Wesensunterschiede dieser Konflikte in vollem Umfang würdigt. Es darf daher das Postulat aufgestellt werden, dass der Verwaltungsrechtspflege, insbesondere der Steuerjustiz, die Erkenntnismittel des Richters in vermehrtem Masse zur Verfügung gestellt werden. Vor allem aber sei dem Wunsche Ausdruck gegeben, dass die Steuerjustizbehörden von diesen Mitteln — es sei vor allem an die Expertise erinnert — auch vermehrten Gebrauch machen.

Zum Rechtsschutz im weiteren Sinne ist auch die Bekämpfung überflüssiger Formenstrenge im Steuerrecht zu rechnen. Formzwang, dessen Nichtbeachtung zum Rechtsverlust führt, rechtfertigt sich wohl dort, wo der Schutz der Verkehrssicherheit im Vordergrund steht (so im Wertpapierrecht) oder wo der Schutz der Parteien von besonderer Bedeutung ist (wie im Grundbuchrecht). Dagegen kann mit guten Gründen die Auffassung vertreten werden,

dass Formzwang bloss zur Erleichterung der Verwaltungsarbeit gar nicht oder wenigstens nur mit Mass zur Anwendung gelangen soll. Lässt es sich rechtfertigen, wegen Verwendung eines falschen Formulars den Amnestieverlust eintreten zu lassen oder die Gültigkeit der Wehrsteuererklärung davon abhängig zu machen, dass das amtliche Formular zur Verwendung gelangt? Ich glaube, die Frage stellen, heisst sie beantworten. Die allgemeine schweizerische Rechtsauffassung ist einer solchen Formenstrenge abhold, und es gäbe genügend Belege dafür, dass derartige Vorschriften in der Praxis meist unvollständig durchgesetzt werden. Das Endergebnis ist also lediglich rechtsungleiche Behandlung, ohne dass damit für den Fiskus etwas Entscheidendes gewonnen wäre.

Ähnlich verhält es sich auch mit der Behandlung der Steuerdelikte. Dass die Ausschaltung des Verschuldensprinzips eine Vereinfachung der Verwaltungsarbeit bedeutet, ist kein Grund, um das Fiskaldelikt, wie es noch in vielen kantonalen Gesetzgebungen geschieht, weiterhin als Formadelikt zu betrachten. Auch im Verwaltungsstrafrecht muss der Grundsatz heimisch werden, dass subjektive Voraussetzung jeder Bestrafung ein Verschulden sein muss, sei es nun Vorsatz oder Fahrlässigkeit. Auf der andern Seite aber besteht auch kein Anlass, den Steuerbetrug weiterhin derart zu privilegieren, wie dies heute teilweise noch geschieht. Wo eine wirklich schuldhafte Betrugshandlung vorliegt, die sich dem Betrug des gemeinen Strafrechts stark nähert oder ihm sogar wesensgleich ist, lässt sich eine Sonderbehandlung innerlich nicht rechtfertigen. Der Hinweis auf die Tradition ist kein hinreichender Gegengrund. Die Wechselwirkung zwischen Bestrafung und Schärfung des Rechtsbewusstseins wird sich auch hier einstellen.

Es muss zum Schluss noch einem letzten Gedanken Ausdruck gegeben werden. Steuergesetzgebung und Steuerpraxis sind nicht nur vom Gesichtspunkt des öffentlichen Finanzhaushalts aus von Bedeutung. Sie stehen praktisch weitgehend im Zentrum der Beziehungen des Einzelnen

zum Staat, und deshalb ist dafür zu sorgen, dass sie nicht zu Ursachen der Störung des Staatsgefühls werden. Es scheint daher angebracht, festzuhalten, dass das Gebot der Stunde im schweizerischen Steuerrecht, soweit es sich nicht um die mehr staatsrechtliche Frage der Regelung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen handelt, die Sorge um das Fortschreiten der Normalisierung der Beziehungen zwischen Bürger und Fiskus sein muss.

Der Präsident eröffnet hierauf die Diskussion, an welcher folgende Herren teilnehmen:

*Dr. Ernst Wyss, Vizedirektor der Eidg. Steuerverwaltung, Bern:*

Der Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartements, Herr Bundesrat Nobs, hat mich beauftragt, Ihnen dafür zu danken, dass Sie Ihre Anteilnahme einer Sache zuwenden, die zu den vornehmsten Aufgaben der künftigen Finanzpolitik gehört. Besonderen Dank habe ich in seinem Namen den beiden Herren Referenten für ihre selbstlose und mühevolle Arbeit auszurichten. Es ist in der Tat verdienstlich, dass Sie sich der Reform unserer Steuerverfassung und Steuergesetzgebung annehmen. Denn diese Gegenstände dürften in den nächsten Jahren die Gemüter mehr als bisher bewegen, und es ist zu hoffen, dass die Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins die Diskussion in der breiten Öffentlichkeit, ohne die ja eine demokratische Willensbildung nicht möglich ist, vertiefen und nachhaltig befruchten werde.

Die heutige gesamtschweizerische Steuerordnung — oder Unordnung, wie manche sich ausdrücken — ist das Produkt der geschichtlichen Entwicklung. Dass sie erneuerungsbedürftig ist, wird kein Einsichtiger bestreiten. Auch über das Endziel der Reform dürften Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen: Die Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs soll durch ein ausgeglichenes System von Steuern gewährleistet werden, deren Erhebung im

Gesamtergebnis zu einer gerechten, d. h. wirtschaftlich und sozial angemessenen Lastenverteilung führt. Darüber aber, wie dieses Ziel zu erreichen sei, gehen die Auffassungen auseinander. Die Herren Referenten haben Ihnen einen ganzen Katalog von Reformideen in Erinnerung gerufen, und Herr de Chastonay hat diesem Katalog selber noch einen neuen Vorschlag beigefügt.

Wie andere, so möchte auch er den Bund für die Deckung seines ausserordentlichen Finanzbedarfs auf den Einzug von Beiträgen der Kantone, der Geldkontingente im Sinne von Art. 42 BV verweisen. Die Erhebung von Geldkontingenten ist wiederholt erwogen, aber seit 1874 nie gewagt worden. Eine Hauptschwierigkeit besteht bekanntlich in der Aufstellung der Verteilungsskala. Herr de Chastonay möchte eine solche auf Grund von Erhebungen über die Leistungsfähigkeit der Steuerbürger nach einheitlichen Bundesvorschriften ermitteln lassen. Das ist sicher ein richtiger und nützlicher Gedanke. Unklar ist mir geblieben, ob die Sache so gemeint ist, dass einfach die Steuerfaktoren der einzelnen Steuerpflichtigen kantonsweise zusammenzurechnen sind, oder so, dass die spezifische Leistungsfähigkeit jedes einzelnen Zensiten an einem Progressivtarif zu messen und erst dann die kantonale Summe festzustellen ist. Nur die zweite Methode dürfte zum Ziel führen, da nur sie den wahren Stand der steuerlichen Kapazität wiedergibt; denn steuerlich betrachtet, sind nun einmal 100 Pflichtige mit je 2500 Fr. Einkommen (oder Vermögen) bei weitem nicht dasselbe wie 10 Pflichtige mit je 25000 Fr. Einkommen (oder Vermögen).

Wird aber die zweite Methode angewendet, so ist nicht einzusehen, weshalb sie lediglich der Festsetzung des kantonalen Kontingents und nicht auch der Festsetzung der Steuerleistung des einzelnen Pflichtigen dienstbar gemacht werden sollte. Es erhebt sich m. a. W. die Frage, ob, wenn man überhaupt auf die Kontingentsidee eingehen will, nicht auf den Vorschlag zurückzukommen sei, den Herr Professor Blumenstein bereits vor 25 Jahren gemacht hat und den

Herr Dr. Fromer und andere seither wieder aufgegriffen haben. Dieser Vorschlag zielt bekanntlich ab auf eine Beteiligung des Bundes an den kantonalen, aber auf Grund einheitlicher eidgenössischer Normen erhobenen Einkommens- und Vermögenssteuern. Eine solche Lösung würde zu einer gleichmässigen Veranlagung aller Pflichtigen und damit zur Befriedigung einer Forderung führen, die immer nachdrücklicher erhoben wird. Sie ergäbe zudem eine taugliche Grundlage für eine Eingliederung der eidgenössischen Quellensteuern, Verkehrs- und Verbrauchsabgaben, also zum Aufbau eines geschlossenen gesamtschweizerischen Steuersystems.

Eine gerechte, wirtschaftlich und sozial vernünftige Lastenverteilung ist heute nur um den Preis gegenseitiger Zugeständnisse möglich. Nun kann der Bund wohl unter Umständen auf die Erhebung eigener veranlagter Einkommens- und Vermögenssteuern verzichten; er ist aber ausserstande, die Steuern, die ihrer Natur nach von ihm selber erhoben werden müssen, den 25 verschiedenen kantonalen Steuerordnungen anzupassen; dagegen lassen sich die kantonalen Steuerordnungen auf eine einheitliche Linie ausrichten, und zwar auch dann, wenn diese Richtlinie vom Bundesgesetzgeber gezogen wird. Der beste Beweis dafür ist die Angleichung neuerer kantonaler Steuergesetze an das eidgenössische Wehrsteuerrecht.

Zu den vorsichtig formulierten Thesen des zweiten Referats kann sich auch ein Steuerbeamter mit einigen Vorbehalten bekennen. Herr Dr. Plattner ist mit Sachkenntnis zahlreichen Einzelfragen nachgegangen. Seine Exkurse werden in mancher Beziehung anregend und klarend wirken. Wenn er Unzulänglichkeiten herausstellt, so hat er doch auch die bereits erzielten grossen Fortschritte nicht übersehen, und ebensowenig kann ihm das unablässige Bemühen um weitere Verbesserungen verborgen geblieben sein. Dass die rechtsethischen Postulate, die er erfreulicherweise mit besonderem Nachdruck vertritt, bei den Steuerbehörden zunehmendes Verständnis finden, wird ihm bei

seiner Kenntnis der Verhältnisse nicht entgangen sein. Dass sich diese Postulate aber auch in den breiten Schichten der Steuerpflichtigen durchzusetzen beginnen, gibt der Hoffnung Raum, dass die Verständigung über eine Finanzreform allen Schwierigkeiten zum Trotz in absehbarer Zeit gelingen werde.

*Marcel Regamey*, Docteur en droit, avocat, Lausanne:

M. de Chastonay a déclaré que seul le projet Regamey, appuyé par le Comité de l'Action pour la réforme du fisc fédéral, pouvait être retenu. Il fait une seule réserve: une loi fédérale fixant des normes pour une estimation fiscale uniforme est nécessaire pour établir une échelle équitable des contingents.

Il faut remercier M. de Chastonay d'avoir subordonné la question fiscale à un principe politique: le fédéralisme est la structure nécessaire de la Suisse. Le système des contingents cantonaux d'argent est le seul compatible avec le fédéralisme, auquel l'institution d'un impôt fédéral direct permanent porterait un coup fatal. Il est moins nécessaire de convaincre les esprits de la nécessité des contingents que de les persuader qu'il s'agit d'une institution qui n'a rien de désuet. Le grand nombre de personnes de milieux politiques différents et de différentes régions de la Suisse qui adhèrent maintenant à l'idée des contingents est déjà un signe (c. les auteurs de l'ouvrage: *Des finances saines, des cantons libres*. Dont l'édition allemande va sortir de presse). Mais, ce qui est plus important encore, c'est que la Confédération s'est engagée, avec l'impôt anticipé, dans une voie qui conduit presque inévitablement le fisc fédéral au rétablissement des contingents.

En effet, actuellement, la Confédération restitue aux cantons la totalité des sommes versées à titre anticipé et imputées par les contribuables sur leurs impôts cantonaux. Une administration compliquée aboutit ainsi à un résultat fiscal insignifiant. La Confédération ne sera-t-elle pas amenée à retenir pour elle une partie des sommes imputées?

Le voulant ou non, elle prendrait alors un contingent, c'est-à-dire une contribution payée par le canton dans son ensemble et non par le contribuable.

Resterait à améliorer la répartition de ce contingent entre les cantons, le critère de la fortune mobilière étant insuffisant. L'idée de M. de Chastonay paraît à première vue intéressante, mais en matière fiscale, l'application compte davantage que les principes abstraits: serait-on sûr que les normes de la loi fédérale seraient appliquées uniformément dans toute la Suisse? En outre, les ressources fiscales des cantons ne sont pas le seul critère pour l'échelle du contingent. Il faut avoir égard aussi aux charges du canton et des communes.

Aussi serions-nous plutôt partisans d'une méthode indirecte: prenant pour base provisoire de l'échelle du contingent ce que fournissent actuellement les cantons à la Confédération sous forme d'impôts fédéraux directs, il y aurait lieu ensuite de traiter les cantons comme des contribuables, c'est-à-dire de les inviter à faire la preuve de leurs affirmations s'ils requièrent une modification de l'échelle en leur faveur. Cette preuve ne serait admise que si le régime fiscal, le système d'évaluation, la comptabilité du canton sont suffisamment au point pour inspirer confiance et permettre la comparaison des ressources et des charges des cantons.

Toutefois la dernière divergence qui subsiste ainsi entre M. de Chastonay et nous ne se rapporte plus à l'essentiel des problèmes, mais à une modalité d'application.

L'essentiel est de reconnaître que, privés de leur autonomie fiscale, les cantons cesseront d'être libres et la Suisse perdra sa raison d'être nationale.

*Dr. Willy Rigoleth, Chef der Kant. Steuerverwaltung,  
St. Gallen:*

Ich äussere mich nur zum Referat von Herrn Obergerichtspräsident Plattner, da dieses der Entwicklung des Steuerrechtes, die mir besonders nahe liegt, gewidmet ist.

Die ungezählten Verbesserungsvorschläge des Referates finden zum überwiegenden Teil meinen Beifall. In den Schlussthesen I und II gelangt der Referent zu Postulaten, die, entsprechend der föderalistischen Konzeption unseres Bundesstaates, einer weitgehenden Respektierung des Eigenlebens der Kantone auf dem Gebiete des Steuerrechtes das Wort sprechen. Hier will ich eine Überlegung beifügen, die zeigt, dass eine Fortentwicklung des kantonalen Steuerrechtes ohne Bundeseingriff möglich ist.

Es bestehen Möglichkeiten, die Angleichung der kantonalen Steuerrechte an das Bundessteuerrecht weiter zu fördern. Ich denke dabei an die Wirkung, welche das Bundessteuerrecht und die Bundessteuerpraxis als Vorbild des kantonalen Rechtes und der kantonalen Praxis entfalten. In einem gewissen Umfange wird dies immer in Betracht fallen. Je besser und einheitlicher das Bundessteuerrecht ist, einen desto grösseren Einfluss wird es auf das kantonale Steuerrecht ausüben.

Dieser Einfluss gegenüber dem gegenwärtigen Zustand könnte noch verstärkt werden, wenn die Steuergesetzgebung des Bundes in den verschiedenen Sektoren noch mehr vereinheitlicht und geschlossener ausgestaltet würde. Dass hier noch Wünsche zu erfüllen sind, sei an Hand von zwei Beispielen aus dem deutschen Referat nachgewiesen. Zweifellos ist die Uneinheitlichkeit des Strafensystems der Bundessteuern ein Schönheitsfehler. Dasselbe darf gesagt werden von der unterschiedlichen Behandlung der juristischen Personen hinsichtlich ihrer steuerlichen Deliktsfähigkeit im Wehrsteuer-, Wehropfer- und Kriegsgewinnsteuerrecht. Ein einleuchtender Grund für diese Differenzen ist nicht zu finden. Sie liessen sich im übrigen leicht um eine ganze Reihe von Beispielen vermehren. Wenn auch zugegeben werden muss, dass in turbulenten Kriegszeiten, wo eine Steuervorlage die andere jagte, der sorgfältigen Ausarbeitung der Gesetzgebung viele Hindernisse im Wege standen, so muss heute, wo eine weitgehende Neuschaffung des Bundessteuerrechtes zufolge des bevorstehenden Weg-

falles des Vollmachtenrechtes unumgänglich geworden ist, auf diese Unstimmigkeiten hingewiesen werden. Es ist der Wunsch auszudrücken, in der neuen Bundesgesetzgebung möge bei den verschiedenen Steuerarten für ein und denselben Tatbestand eine gleichlautende Lösung gefunden werden.

Ein weiterer Wunsch an die künftige Bundessteuergesetzgebung geht auf grössere Stabilität; einer der wesentlichen Gründe, welcher in vergangenen Jahren die Anpassung des kantonalen Steuerrechtes an die Bundesgesetzgebung beeinträchtigte, war die ständige Abänderung des Bundesrechtes. Wer Gelegenheit hatte, an der Revision eines kantonalen Steuergesetzes zu arbeiten, hat schwer empfunden, dass das Bundesrecht bis zum Erlass des kantonalen Gesetzes bereits wieder eine Entwicklung mitgemacht hatte, welche die vermeintlich erzielte Angleichung des kantonalen Steuerrechtes neuerdings illusorisch machte. Gewiss ist dies eine Folge des raschen Tempos, welches die Steuergesetzgebung des Bundes in der Kriegszeit eingeschlagen hatte. Auch wird inskünftig der normale Weg der Bundesgesetzgebung, der nach Wegfall der Vollmachten eingeschlagen werden muss, diese sprunghafte Entwicklung verhindern. Das entkräftet aber keineswegs die Tatsache, dass ein stabiler Rechtszustand im Bundesrecht der gesamtschweizerischen Rechtsvereinigung und Rechtsangleichung förderlich ist.

Im Referat Plattner werden «die wirtschaftliche Betrachtungsweise» und «Treu und Glauben im Steuerrecht» als grundlegende Maximen für Gesetzgebung *und* Auslegung dargestellt. Es darf vielleicht deshalb ein Wort darüber gesagt werden, wie sich die beiden Maximen verhalten, wenn sie, als Auslegungsmethode benutzt, mit dem klaren Wortlaut des Gesetzes in Konflikt geraten; wenn also eine klare gesetzliche Regelung unbillig, hart und als gegen Treu und Glauben und die wirtschaftliche Betrachtungsweise verstossend empfunden wird. Darf in diesem Falle,

gestützt auf die allgemeinen Grundsätze, die vom Steuergesetz ausdrücklich vorgesehene Lösung modifiziert werden? Die Frage geht dahin, ob der Respekt vor dem positiven Recht und das Postulat der Rechtssicherheit den angetönten allgemeinen Grundsätzen zu weichen haben oder nicht. Mir scheint, dass der Achtung vor dem Gesetz und der Rechtssicherheit in diesem Falle der Vorrang zu geben ist. Dies geht aus den allgemeinen Grundgedanken eines Rechtsstaates hervor. Das hat zur Folge, dass auch unbillige und harte Gesetze Anwendung finden müssen, wenn sie eindeutig und klar sind, selbst wenn Treu und Glauben und wirtschaftliche Betrachtungsweise andere Lösungen nahelegen würden. Soviel ich feststellen kann, teilt der Referent in seinen Ausführungen diese Auffassung. Auf alle Fälle richten sich seine der Verfeinerung des Steuerrechts gewidmeten Postulate an den Gesetzgeber, wenn er eindeutige Lösungen des bisherigen Steuerrechtes verurteilt. Überflüssig ist diese Feststellung aber nicht, denn oft ist die Versuchung gross, veraltete Gesetzesbestimmungen durch Interpretation umzubeugen.

In seinen zahlreichen Einzelvorschlägen erstrebt der Referent begrüssenswerte Verfeinerungen des Steuerrechtes und der Steuerpraxis. Insbesondere seine auf Steuerfrieden und die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Behörde und Steuerpflichtigen gerichteten Ausführungen verdienen alle Aufmerksamkeit. Auch die Brandmarkung der «*in dubio pro fisco*»-Entscheidungen wird ungeteilten Beifall finden, wenn auch der Referent der Gefahr einer «*in dubio contra fiscum*»-Einstellung nicht ganz entgangen ist. So muss ich wenigstens seine Formulierung verstehen, wenn er schreibt: «Der Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben durch den Fiskus wiegt schwerer als das analoge Verhalten des Pflichtigen», und: «Es ist daher richtiger, wenn der Fiskus die Risiken des Gesetzgebers selbst zu tragen bereit ist.» Eine paritätische Stellung der beiden Parteien dürfte dem Postulate des Steuerfriedens näher kommen.

Jeder Jurist wird eine Verfeinerung von Steuergesetzgebung und Praxis, sofern sie vom Gedanken der Gerechtigkeit getragen ist, begrüssen. Juristisch kann hier nur der Grundsatz «je feiner, desto besser» akzeptiert werden. Der Steuerpraktiker aber weiss, dass die Verfeinerung des Steuerrechtes, insbesondere dessen Anpassung an die ungeheure Mannigfaltigkeit aller individuellen Verhältnisse, eine progressive Steigerung der Veranlagungsarbeit und damit des Veranlagungsapparates der Bürokratie mit sich bringt. In der Absicht, dies zu vermeiden, finden auch die Schematisierungsbestrebungen in der Steuerpraxis, wie sie in der für unsere Verhältnisse abzulehnenden deutschen Typisierungsmethode, aber auch in der vom Referenten anerkannten Verwendung von Erfahrungszahlen zur Auswirkung gelangen, ihre Begründung. Nichts anderes als die Berücksichtigung dieser Erkenntnis steht auch hinter dem vom Referenten begrüssten Institut der Einsprache, welches dazu dient, die Unebenheiten einer etwas summarischen Veranlagung vor dem Einsetzen des eigentlichen Rechtsweges auszugleichen.

Diese praktischen Erkenntnisse zeigen, dass auch der Verfeinerung des Steuerrechtes Grenzen gesetzt sind. Sie wirken sich vor allem im Veranlagungsverfahren aus, da dort die grosse Zahl der Fälle von Bedeutung ist. Hier wird ein goldener Mittelweg zwischen feinstem Recht und ökonomischer Praxis gefunden werden müssen. Anders verhält es sich allerdings im Steuerjustiz- und Steuerstrafverfahren. Dort reduziert sich die Zahl der Fälle wesentlich. Es kann somit die Verfeinerung des Rechtes nach jeder Richtung in den Vordergrund gestellt werden. Dies wird auch von Plattner betont. Allerdings gilt das nicht nur für das materielle, sondern auch für das Verfahrensrecht.

*Dr. Paul H. Lemmenmeyer, Luzern (ehemals Steuerkommissär des Kantons Thurgau):*

Die Zunahme von eidgenössischen und kantonalen Steuern, die Steigerung ihrer Ansätze und die dauernde

Ausgestaltung des materiellen und formellen Steuerrechts zwingt heute jeden Bürger, Juristen wie Laien, sich häufiger und intensiver mit den Problemen der Fortentwicklung des Steuerrechts in Bund und Kantonen zu befassen. Nur zu leicht taucht ob der drückenden Steuerlast die Versuchung auf, die bestehenden Steuergesetze als einzige Ursache dieses notwendigen Übels zu verurteilen und dann aus solcher Missstimmung heraus neue Steuerprojekte und neue Steuerformen zu propagieren, die sich in der Schweiz, in Bund und Kantonen, einfach nicht verwirklichen lassen.

Die beiden Herren Referenten haben sich mit Geschick ihres Auftrages entledigt, indem sie es verstanden haben, diese grundsätzlichen Gesichtspunkte entsprechend ihrer Grössenordnung und der Bedeutung für das Ganze zu werten. Nicht als Finanz- und Steuerspezialisten haben sie zu uns gesprochen, sondern als Männer in Amt und Würden, denen das Gesamtwohl und die Sorge um eine gehütete Rechtsordnung am Herzen liegt.

Unter diesem Gesichtspunkt musste uns Juristen die Fortentwicklung des Steuerrechts in Bund und Kantonen speziell in seiner *formalen* Ausgestaltung interessieren. Denn das Besondere an den heutigen Auseinandersetzungen zwischen Staat und Steuerzahler ist ja der Umstand, dass sich in diesem Streite nicht — wie im gewöhnlichen Wirtschaftsleben — gleichgestellte Bürger gegenüberstehen, deren Streitigkeiten in einem von alters her wohlausgebildeten Prozess vor den ordentlichen Gerichten auszutragen sind.

Es handelt sich hier vielmehr um eine Auseinandersetzung des Einzelnen mit der Gemeinschaft, mit dem Staate selbst. Der Einzelne befindet sich dabei in der Regel in einer instinktiven Abwehrstellung, weil für diese Auseinandersetzung zwischen dem Einzelnen und dem Staat heute noch Grundsätze und Verfahren gelten, die sich nur langsam zu jenen Maximen durchringen, die wir sonst als Errungenschaften unseres Rechtsstaates rühmen.

Die Wissenschaft des Steuerrechtes hat in den letzten Jahren unter der befruchtenden Anleitung bekannter Pioniere bedeutende Fortschritte gezeigt. Es bedarf aber noch einer recht intensiven Aufklärungstätigkeit, namentlich auch von seiten unserer Juristen, bis auch die Gesetzgebung diese wertvollen Gedanken aufnimmt und auf das praktische Steuerrecht überträgt.

Für das Steuerrecht, insbesondere dasjenige der Kantone, war es lange Zeit charakteristisch, dass es aus zwei ganz verschiedenen Gebilden bestand: 1. Aus den *positiven Vorschriften*, welche Steuerträger, Subjekt, Objekt, Mass und Zeit der Steuer umschrieben haben, sowie aus einigen wenigen Verfahrensregeln. 2. Alles weitere aber, sowohl im materiellen wie im formellen Steuerrecht, wurde der *bewährten Lehre*, die lange Zeit noch sehr dürtig war, überlassen und der *Praxis*, die von Ort zu Ort, von Beamtem zu Beamtem, sogar von Jahr zu Jahr verschieden war.

Erst mit der Zeit haben auch die Steuerbehörden die *Jurisprudenz* entdeckt und allmählich die bewährte Lehre zu erkennen gesucht und damit die Praxis vernünftig und einheitlicher gestaltet. Manche Steuerbehörden dagegen haben sich für alle nur seltenst auftretenden Kleinigkeiten laufend neue Gesetzesvorschriften geben lassen, um sich in Diskussionen auf Paragraphen stützen zu können.

Steuerrecht und ausgeglichene Steuerspruchpraxis in Zürich und Basel sind Beispiele für die erstgenannte Erscheinung. Von der zweiten Art der Entwicklung zeugen die jährlich siebenmal abgeänderten Bundesratsbeschlüsse über Krisenabgabe, Wehropfer, Wehrsteuer oder gar Beschlüsse über Amnestie, Warenumsatzsteuer und Verrechnungssteuer, die nicht selten schon abgeändert wurden, ehe sie überhaupt in Kraft getreten sind.

Gerade auf dem Gebiete des Steuerrechtes erachte ich die *Gefahr des Rechtspositivismus* als besonders gross. Er führt immer wieder in die Versuchung, beispielsweise bei der Umschreibung der Steuerpflicht, jeden nur denkbaren und abgelegenen Fall aufzuzählen. Er ist wegen der pedan-

tischen Aufzählung aller Vermögens- und Einkommensbestandteile die Ursache dafür, dass Steuerformulare heute eigentliche Bücher darstellen, in denen 99% aller Bürger meist nur mit drei Zeilen und mit der Unterschrift bestätigen können, dass sie nichts haben.

Gegenüber solchen Auswüchsen im Steuerrecht haben die Ausführungen der Referenten wohltuend, hoffentlich auch heilsam gewirkt, weil sie wieder einmal die grossen Linien des *Steuerrechtes* aufgezeigt haben, die auch Geltung haben müssen, wenn sie in einem Steuergesetz nicht in Paragraphen gekleidet erscheinen.

In diesem Geiste verfasst und auf diesen Erkenntnissen fussend, sind neueste, wohlgelungene *kantonale Steuergesetze*, wie etwa diejenigen von St. Gallen und Bern, entstanden. Sie zeigen auch, dass aus parlamentarischen Beratungen mit Vor- und Nachgeben verschiedener Interessen und unter dem Referendumswang doch ausgeglichenere Gesetze entstehen als wie durch Vollmachtenbeschlüsse des Bundes. Auch dort werden zwar bei der Entstehung die gegensätzlichsten Anschauungen vorgetragen, aber sie werden dann einfach alle tale quale in den Gesetzestext aufgenommen und bilden schliesslich einen Wirrwarr von Ausnahmen und Sonderregeln, die man als «Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer X-Y-Steuer» betitelt. Die Sondersteuer auf Tantième, die Besteuerung von Rabatten und Rückvergütungen, die Lohnausweisvorschriften und die teilweise Quellenbesteuerung bei der Wehrsteuer, die Pensionskassenanrechnung und andere Ausnahmeverordnungen beim Wehropfer sind bedenkliche Beispiele dafür.

Das Inkrafttreten neuer kantonaler Steuergesetze in den letzten Jahren bestätigt auch die Äusserungen des Referenten, dass ein vom Bund zu erlassendes und für die Kantone verbindliches *schweizerisches Steuergesetz* als Rahmengesetz weder erwünscht noch notwendig, noch unserem föderativ-staatlichen Aufbau angemessen ist. Eine gewisse *Ausrichtung* — aber nicht Vereinheitlichung — der

kantonalen Steuergesetze lässt sich überall, und zwar auf dem normalen Gesetzgebungswege erreichen. Und wenn es dazu noch gelingt, auch die Bundesbehörden davon zu überzeugen, dass sie ihre Steuergesetze in Zukunft etwas ausgeglichener, in sich einheitlicher und namentlich weniger kompliziert, dafür aber gemeinverständlicher gestalten müssen, so ist damit dem Wunsch nach vernünftiger Vereinheitlichung durchaus Genüge getan.

Wer Vereinheitlichung des Steuergesetzes sagt, meint nämlich in Wirklichkeit gleichmässigen Ausbau und gleich intensive Anwendung der *Veranlagungstechnik*. Dies lässt sich aber namentlich dort, wo es um das Können und die Erfahrung der Einschätzungsbeamten noch schlecht bestellt ist, durch verbesserte Ausbildung und geeignete Wegleitungen viel besser erreichen. Der Erlass einheitlicher Gesetze oder Verordnungen etwa über Erfahrungszahlen, Bewertungsregeln, Abschreibungssätze und dgl. wäre das untauglichste Mittel dazu. Zur Hebung der Steuerehrlichkeit und zur Mehrung der Steuererträge in gewissen Kantonen — und das ist ja das Motiv für Postulate auf ein einheitliches schweizerisches Steuergesetz — genügen *kantonale* Steuergesetze. Sie müssen nur derart gestaltet sein, dass sie auch erlauben, ehrlich zu werden und ehrlich zu bleiben; sie müssen daher jenem Axiom aus Röpkess Finanzwissenschaft entsprechen, das Herr Dr. Plattner sehr zutreffend an den Anfang seines Referates über die Gestaltung solcher Gesetze gestellt hat.

Was bei den kantonalen Steuergesetzen vereinheitlicht werden muss, das ist deren Streben nach Steuergerechtigkeit, nach Treu und Glauben ganz generell im Steuerrecht. Dieses Postulat hat dem Referenten im Verlaufe seiner beherzigenswerten Detailausführungen besonders am Herzen gelegen, speziell dort, wo er für den Ausbau des Rechtsmittelverfahrens eintritt und wo er ein möglichst formloses Einsprache- und Wiedererwägungsverfahren und die Anwendung der Offizialmaxime empfiehlt. Solche Empfehlungen dürften aber auch beim Bund Nachachtung finden, wo

es bei wichtigsten Steuern, wie Kriegsgewinnsteuer, Umsatzsteuer und Stempelsteuer, noch immer nur beratende, nicht aber beschliessende, unabhängige Rekurskommisionen gibt.

Dass solche Gedanken auch tatsächlich auf fruchtbaren Boden fallen, zeigt Ihnen das neue St. Galler Steuergesetz, das in einem einleitenden Artikel besagt, dass «die Vorschriften jenes Gesetzes nach Treu und Glauben anzuwenden und zu erfüllen» seien. Die Gesetzesredaktoren fügten diesem Artikel als Kommentatoren bei, eine solche Vorschrift wende sich sowohl an die Steuerorgane («anzuwenden») als an die Steuerpflichtigen und an allfällige Drittpersonen, denen das Gesetz Pflichten auferlegt («zu erfüllen»). Dieses Gebot von Treu und Glauben verlange, dass Steuerorgane und Steuerpflichtige das Steuerrecht in loyaler und vertrauensvoller Zusammenarbeit verwirklichen. Das bedinge auf beiden Seiten offenes und redliches Handeln, derart, dass der eine dem anderen trauen und der andere an die Treue des einen glauben könne. Dass das nicht nur im Kanton St. Gallen so sein sollte, sondern Charakteristikum aller kantonalen und eidgenössischer Steuergesetzanwendung werden möchte, das ist sicher nicht nur mein, sondern auch Ihrer aller Wunsch und Bestreben.

*Dr. Leo Fromer, Advokat, Basel:*

Zum steuerpolitischen Referat möchte ich mich nicht äussern, um in den wenigen zur Verfügung stehenden Minuten um so eingehender zum Vortrag von Herrn Dr. Plattner Stellung nehmen zu können. Vorweg möchte ich ihm für seine elegante Kritik am derzeitigen Zustand des schweizerischen Steuerrechts und der Steuerpraxis herzlich danken. In der Sache selbst möchte ich mich auf folgende Punkte beschränken:

In Theorie und Praxis des Steuerrechts zeigen sich gewisse *Autonomietendenzen*, das heisst Bestrebungen, das Steuerrecht loszulösen von der herkömmlichen Entwick-

lung unserer gesamten Rechtsordnung. In der Theorie vollzieht sich dieser Vorgang unter Berufung auf den Begriff der sogenannten «wirtschaftlichen Betrachtungsweise». Die vielen Nationalökonomen, die namentlich in der eidgenössischen Steuerverwaltung mit der Anwendung des Gesetzes betraut sind, glauben mitunter, sich unter Hinweis auf diesen Grundsatz über die elementarsten Rechtsbegriffe hinwegsetzen zu dürfen. Es darf indessen nicht ausser acht gelassen werden, dass die Rechtsordnung eine Einheit darstellt. Was in einem Teilgebiet der Rechtsordnung Recht ist, kann nicht in einem andern Unrecht sein. Dem Wort, dem Begriff, muss bei der Anwendung der Steuergesetze wieder vermehrte Beachtung geschenkt werden, nicht etwa einer «wirtschaftlichen Betrachtungsweise», die heute so, morgen anders ist. Der Fiskus muss das von ihm geschaffene Wort nicht nur anwenden, wenn es ihm günstig, sondern auch dann, wenn es ihm ungünstig ist. Wird versucht, das Wort um eines steuerrechtlichen Vorteiles willen zu missbrauchen, das heisst in fraudem legis zu handeln, dann genügt eine *Berufung auf Treu und Glauben*, eine exceptio doli. Dem Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben, der auch für die Verwaltung gilt, sollte vermehrt Eingang in das Steuerrecht verschafft werden und nicht etwa dem farblosen und nicht fassbaren Begriff der «wirtschaftlichen Betrachtungsweise».

Die Vielzahl der verschiedenen Steuerarten hat einen gewaltigen Ausbau des Beamtenapparates mit sich gebracht. Genaue Zahlen über die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Steuerbeamten wären interessant. Die verschiedenen Steuerverwaltungen und Sektionen führen unabhängig voneinander Inspektionen durch. Aus Gründen der Arbeitsteilung wird die Entscheidungsbefugnis je länger desto mehr nach unten delegiert. Die meisten zu entscheidenden Fragen sind Ermessensfragen (Begründetheit einer Abschreibung oder Rückstellung, Angemessenheit eines Salärs usw.). Das «pouvoir discrétionnaire» des kleinen, schlecht — viel zu schlecht — bezahlten Beamten

ist letzten Endes entscheidend, wobei zu berücksichtigen ist, dass meines Wissens in der gesamten Bundesverwaltung, Steuerverwaltung, Verrechnungsstelle, kriegswirtschaftliche Organisationen eingeschlossen, nur zwei Beamte mit Kammerdiplom der Bücherexperten beschäftigt sind! Ob vom freien Ermessen richtiger Gebrauch gemacht wurde, ist der Kognition des Bundesgerichtes bedauerlicherweise entzogen. Die Auffassung Seiner Majestät des Inspektors ist also praktisch gesehen unanfechtbar: Das ist entschieden ein Mangel, der beseitigt werden sollte. Das Erfordernis der «offensichtlichen Unrichtigkeit» gemäss Art. 104 Ziffer 2 des neuen OG sollte aufgehoben werden. Das Bundesgericht hat sich ja auch mit weniger wichtigen Fragen materiell zu beschäftigen, als Beschwerdeinstanz in Schuldbetreibungssachen damit, ob beispielsweise Kaninchen zum notwendigen Lebensunterhalt des Schuldners und seiner Familie gehören oder nicht!

Was sodann dringend nottut, ist die Schaffung einer *Vertrauensatmosphäre* zwischen Fiskus und Steuerpflichtigem. Herr Dr. Plattner hat das in seinem heutigen Eröffnungsreferat als «Steuerfrieden» bezeichnet. Die Verwaltung sollte den Steuerpflichtigen ihre Herrschaft, ihre Befehlsgewalt nicht fühlen lassen und dem Zensiten seine Subordination nicht zu merken geben. Sie sollte nicht mit Zwangsmitteln und im Einspracheverfahren nicht mit der reformatio in peius drohen. Sie sollte dem unerfahrenen, nicht durch einen Fachmann vertretenen Steuerpflichtigen nicht mit dem Zynismus des besserwissenden Spezialisten begegnen. Hin und wieder wäre etwas mehr Takt am Platze. Der schweizerische Steuerbeamte sollte sich im Verkehr mit dem Steuerpflichtigen des Grusses bewusst werden, den der englische Steuerinspektor dem Zensiten erweist. Der englische Steuerinspektor unterzeichnet seine Briefe nämlich mit dem Ausdruck: «Your obedient Servant.» Das schweizerische Steuersubjekt sollte nicht den Eindruck erhalten, es sei eigentlich Steuerobjekt.

Für die Steuergesetzgebung lassen sich etwa folgende leicht zu verwirklichende Postulate aufstellen:

- Dem obsiegenden Rekurrenten sollte der Ersatz seiner oft nicht unerheblichen Kosten zugesprochen werden.

Die reformatio in peius sollte ausgeschlossen werden.

In der Rechtsmittelbelehrung sollte ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Frist eine gesetzliche und deshalb nicht verlängerbar ist. Innert der Frist sollte blass der Antrag eingereicht werden müssen, die Begründung sollte innert längstens 30 Tagen nachgeholt werden können.

Auch der Verwaltung sollte eine Frist gesetzt sein, und zwar zur materiellen Behandlung von Einsprachen und Rekursen. Es ist der Wirtschaft unzuträglich, dass Einsprachen während Jahren nicht erledigt werden. Die Befristung für die Behandlung von Einsprachen und Rekursen ist dem modernen Verwaltungsrecht nicht fremd. Ich verweise beispielsweise auf Art. 11 Abs. 4 des Bundesratsbeschlusses über die Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften vom 27. Dezember 1944 (AS 60/902) und den Bundesratsbeschluss vom gleichen Tag über Massnahmen zum Schutze des Schuhmachergewerbes (AS 60/894).

Veranlagungsverfügungen und Entscheide sollten in materielle Rechtskraft erwachsen, auch dann, wenn ein Zurückkommen im Interesse des Fiskus wäre. Ein Zurückkommen widerspricht dem Grundsatz des Verbotes des *venire contra factum proprium*, eines Grundsatzes, der sich aus Treu und Glauben ergibt.

Schliesslich sollten Steuergesetze nicht im Tenor von Strafgesetzen redigiert werden. Es ist der Steuermoral nicht zuträglich, Steuergesetze so aufzustellen, als ob jeder Steuerpflichtige Hinterzieher und Betrüger sei.

*Fritz Baumann, Oberrichter, Aarau:*

Ich möchte mich nur zu den Thesen und dem einleitenden Referat des welschen Berichterstatters äussern:

Es lag in der Natur des Diskussionsthemas, dass Thesen und Aussprache über die rein rechtlichen Betrachtungen hinausgriffen und ins Gebiet der Finanzpolitik, ja der schweizerischen Staatspolitik hineinführten. Das ist nicht zu bedauern; im Gegenteil, es hob die Diskussion über den Rahmen des Gesprächs einiger Fachleute in die Interessensphäre jedes am öffentlichen Wohl interessierten Juristen. Gerade deshalb aber wäre es nicht richtig, wollten wir aus Höflichkeit unsren welschen Miteidgenossen gegenüber unsere Bedenken gegen die Thesen des Referenten, mit denen er ja im welschen Landesteil nicht allein steht, verschweigen.

Herr Direktor de Chastonay ist *Föderalist*. Auch ich habe im Laufe meiner Erfahrungen immer mehr die Bedeutung eines gesunden Föderalismus schätzen gelernt: Die Autonomie der Gemeinden und der Kantone gehört zu den Fundamenten der schweizerischen Demokratie. Aber die schönsten verfassungsmässigen Garantien dieser Autonomie werden leere Worte bleiben, wenn Gemeinden und Kantone nicht auf dem Gebiete des Finanzwesens eine gewisse Freiheit und Unabhängigkeit besitzen. Dadurch sind dem Zentralismus auch auf dem Gebiete des Steuerwesens bestimmte Schranken gesetzt.

Autonomie und Föderalismus haben aber ihre Grenzen. Die zum Teil zwangsläufige und zum Teil bewusste Entwicklung eines Jahrhunderts lässt sich nicht rückgängig machen. Das Schwergewicht liegt heute in der Schweiz beim Bund und nicht mehr bei den Kantonen. Die Kriegszeit hat diese Erscheinung besonders deutlich gemacht. Der Bund hat die schweren Lasten der Landesverteidigung auf sich nehmen müssen und damit auch den Schuldenberg auf seinen Buckel geladen. *Dauernde Bundessteuern* sind deshalb nicht mehr zu umgehen, zur Tilgung der Bundesschulden, zur Erfüllung der grossen Aufgaben, welche die Kräfte der einzelnen Kantone übersteigen, und nicht zuletzt, um durch die zwar etwas ominöse Subventionspolitik auch zum kulturellen Ausgleich zwischen den

Landesgegenden beizutragen. Wo der kulturelle Fortschritt nicht anders verwirklicht werden kann, ist der Bund verpflichtet, mit Subventionen nachzuhelfen.

Man könnte natürlich, theoretisch gesehen, dem Bunde auf dem Wege von Geldkontingenten der Kantone die nötigen Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben zuweisen. Aber damit würde das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Kantonen umgekehrt: Der Bund müsste bei jeder Gelegenheit als Bittsteller vor die Kantone treten. Von solcher Rückentwicklung wird aber zweifellos die erdrückende Mehrheit in der deutschen Schweiz nichts wissen wollen.

Wenn immer wieder versucht wird, die vorhandenen Steuerquellen ein für allemal zwischen Bund und Kantonen aufzuteilen, so handelt es sich dabei um wenig fruchtbare Arbeit: Grundsätzliche, rechtliche oder politische Erwägungen erfordern eine solche Aufteilung nicht, und die zum Beispiel geforderte Besteuerung der sogenannten mobilen Werte durch den Bund und der übrigen Werte durch Kantone und Gemeinden würde mit Recht von den Städtekantonen als Angriff auf ihre steuerrechtliche und finanzielle Unabhängigkeit betrachtet. Es kommt nicht darauf an, welche Steuerquellen dem Bund und welche den Kantonen zukommen, sondern dass Bund und Kantone unabhängig voneinander die finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben aufbringen können. Wichtig ist, dass die Steuerpflichtigen der ganzen Schweiz nach gleichen Grundsätzen zu den öffentlichen Lasten beitragen, damit Steuerflucht und Subventionshascherei nach Möglichkeit unterbunden werden können. Ist auf dem Gebiete der Steuerpolitik unter dem Primat des Bundes doch die finanzielle Autonomie der Kantone (und ihrer Gemeinden) zu sichern, so lässt sich auf dem Gebiet des Steuerrechts eine weitgehende Vereinheitlichung nicht umgehen, und es sprechen dagegen auch keine berechtigte föderalistische Bedenken.

*Dr. Josef Kaufmann, Rechtsanwalt, Zürich:*

Mit der These IV des welschen Referenten kann ich mich grundsätzlich einverstanden erklären, immerhin unter dem Vorbehalt, dass die Kantone ihr Einschätzungsverfahren gewissenhaft durchführen. Die neue Ausscheidung der Steuerquellen zwischen dem Bund und den Kantonen setzt, wie in der These I des gleichen Referenten richtig betont wird, eine neue Abgrenzung der Aufgaben von Bund und Kantonen voraus; das ist eine Frage der Revision der Bundesverfassung.

Den Ausführungen des deutschen Referenten über «Treu und Glauben» im Steuerrecht ist durchaus zuzustimmen. Dieser Grundsatz sollte von den Steuerbehörden noch mehr beachtet werden (vgl. BGE 70 I 130 ff.); in dem in BGE 70 I 313 ff. publizierten Fall hatte der Chef der eidgenössischen Steuerverwaltung schriftlich erklärt, dass eine Einkommensbesteuerung des Aktionärs für die Gratisaktien nicht in Frage komme; als die kantonale Wehrsteuer-Rekurskommission den gleichen Standpunkt einnahm, reichte die eidgenössische Steuerverwaltung beim Bundesgericht verwaltungsgerichtliche Beschwerde ein und drang damit durch. Ein solches Vorgehen entspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht. Dieser wird auch dadurch verletzt, dass Kantone und Gemeinden zu viel Steuern verlangen, wie das in den letzten Jahren in Stadt und Kanton Zürich wiederholt vorgekommen ist. Die Steuerhinterziehung ist in manchen Kantonen auf die übersetzten Vermögenssteueransätze zurückzuführen. Kantone und Gemeinden hätten im Hinblick auf den zu erwartenden Erfolg der Amnesty die Steuersätze schon für 1945 etwas ermässigen sollen. Mit Recht verlangt Dr. Plattner (Seite 135a), dass nur ein schuldhaftes Verhalten die Amnestywirkung der Wehrsteuer- und Wehropfererklärung ausschliessen dürfe. Selbst bei grösster Sorgfalt können Versehen und Fehler vorkommen — namentlich bei den komplizierten Formularen! — und es wäre ungerecht, die Amnesty in jedem Falle, in dem sich nachher eine Unvoll-

ständigkeit der Steuererklärung ergibt, zu versagen, ohne Rücksicht auf die Gründe, die die Unvollständigkeit verursacht haben (vgl. zum Beispiel BG 6. Februar 1942 in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 11, 22).

Die beiden Referenten verzichten auf ein Schlusswort. Der Präsident dankt ihnen die grosse und verdienstvolle Arbeit bestens und spricht auch den Diskussionsrednern den Dank für ihre Voten aus. Um 11.40 Uhr schliesst er die Sitzung.

**Sitzung vom Montag, den 10. September 1945**  
abgehalten im Saale des Kinotheaters Sterk in Baden.

*Vorsitz:*

Bundesrichter Dr. W. Schönenberger,  
Präsident des Schweizerischen Juristenvereins.

Der Präsident eröffnet die Sitzung um 9 Uhr.

I.

*Aufnahme neuer Mitglieder.*

Der Präsident unterbreitet der Versammlung noch folgende Aufnahmegesuche:

*Baumann, Fritz, Oberrichter, Aarau,*  
*Fehr, Jakob, Oberrichter, Aarau,*  
*Frank, Dr. Ludwig, Rechtsanwalt, Zürich,*  
*Gmür, Dr. Paul, Rechtsanwalt, Wabern,*  
*Gysin, Dr. Paul, Obergerichtspräsident, Liestal,*  
*Huguennin, Dr. Eduard, Bern,*  
*Krayer, Dr. Paul, Basel,*  
*Kuhn, Dr. Max, Rechtsanwalt, Wohlen (Aargau),*  
*La Roche, Dr. René, Rheinfelden,*  
*Pfisterer, Dr. Markus, Fürsprech, Zofingen,*  
*Ruckstuhl, Dr. Hans, Oberrichter, Zürich,*  
*Salathé, Dr. Paul, Advokat, Binningen,*  
*Stähelin, Dr. Willy, Regierungsrat, Frauenfeld,*  
*Stockmann, Dr. Heinrich, Basel,*  
*Werder, Dr. Bruno, Gerichtsschreiber, Aarau,*  
*Winkler, Dr. Max, Rechtsanwalt, Luzern,*  
*Zimmerlin, Dr. Paul, Gerichtspräsident, Aarau.*

Die Versammlung stimmt diesen Gesuchen stillschweigend zu.

II.

*Jahresbericht des Quästors.*

Herr *Dr. Riccardo Jagmetti*, Quästor des Schweizerischen Juristenvereins, verliest seinen Bericht:

*Bericht des Quästors :*  
 für das Rechnungsjahr vom 1. Juli 1944 bis zum  
 30. Juni 1944.

*1. Compte général.*

**Einnahmen**

	1944/1945	1943/1944
	Fr.	Fr.
<b>Mitgliederbeiträge</b>		
statutarische . . . . .	11 276.—	10 944.—
freiwillige . . . . .	491.50	—.—
<b>Zinsen . . . . .</b>	787.70	937.75
<b>Verkauf von preisgekrönten</b>		
Schriften . . . . .	—.—	88.40
<b>Verschiedenes . . . . .</b>	82.60	95.70
	<b>12 637.80</b>	<b>12 065.85</b>

**Ausgaben**

	1944/1945	1943/1944
	Fr.	Fr.
<b>Allgemeine Unkosten</b>		
Zirkulare und andere Drucksachen . . . . .	665.70	609.60
Schweizerischer Juristentag .	1 790.05	1 655.—
<b>Preise für preisgekrönte Arbeiten</b>	300.—	1 200.—
Steuern . . . . .	80.75	70.80
<b>Verschiedenes . . . . .</b>	<b>1 579.05</b>	<b>1 813.45</b>
	<b>4 415.55</b>	<b>5 348.85</b>
<b>Druckkosten für Referate und Protokolle d. Schweizerischen Juristentages . . . . .</b>	<b>6 199.64</b>	<b>10 913.—</b>
	<b>10 615.19</b>	<b>16 261.85</b>

Die Rechnung des Jahres 1944/1945 hat einen *Einnahmenüberschuss* von Fr. 2022.61 ergeben. Im Vorjahr war ein Ausgabenüberschuss von Fr. 4196.— entstanden.

Der *Kurswert der Wertschriften* ist im Rechnungsjahr 1944/1945 um Fr. 64.— gesunken.

Das Vermögen des Compte général, das sich am 30. Juni 1944 auf . . . . . belief, wurde auf den 30. Juni 1945 um den Einnahmenüberschuss von . . . . .	Fr.
	37 581.33
	<u>2 022.61</u>
	39 603.94
vermehrt und um den Kursverlust von . . . . .	64.—
	<u>39 539.94</u>
Das Vermögen hat somit im Rechnungsjahr 1944/1945 um . . . . . zugenommen.	<u>1 958.61</u>

Am 30. Juni 1945 besteht das Vermögen aus:

a) Wertschriften im Depot bei der Banque Cantonale Vaudoise im Betrage von .	28 356.—
b) einem Konto-Korrond-Guthaben bei der Banque Cantonale Vaudoise im Betrage von .	1 199.60
c) einem Postscheckkonto-Guthaben im Betrage von . . . . .	9 340.49
d) einem Saldo der Kleinen Kasse im Betrage von . . . . .	<u>643.85</u>
	<u>39 539.94</u>

*2. Fonds spécial pour la publication des sources du droit suisse.*

Einnahmen	1944/1945 Fr.	1943/1944 Fr.
Zinsen . . . . .	4 098.75	4 472.15
Verschiedenes . . . . .	—.—	249.50
	<u>4 098.75</u>	<u>4 721.65</u>
Ausgaben	1944/1945 Fr.	1943/1944 Fr.
Verschiedenes . . . . .	676.05	266.45

Die Rechnung des Jahres 1944/1945 hat einen *Einnahmenüberschuss* von *Fr. 3422.70* ergeben. Im Vorjahr betrug der Einnahmenüberschuss *Fr. 4455.20*.

Der *Kurswert der Wertschriften* ist im Rechnungsjahr 1944/1945 um *Fr. 353.— gesunken*.

Das Vermögen des Fonds spécial, das sich am	Fr.
30. Juni 1944 auf . . . . .	158 045.90
belief, wurde auf den 30. Juni 1945 um den	
Einnahmenüberschuss von . . . . .	<u>3 422.70</u>
auf . . . . .	<u>161 468.60</u>
vermehrt und um den	
Kursverlust von . . . . .	<u>353.—</u>
auf . . . . .	<u>161 115.60</u>
vermindert.	

Das Vermögen hat somit im Rechnungsjahr 1944/1945 um . . . . . 3 069.70 zugenommen.

Am 30. Juni 1945 besteht das Vermögen aus:

a) Wertschriften im Depot bei der Banque Cantonale Vaudoise im Betrage von . . . . .	156 830.—
b) einem Konto-Korrent-Guthaben bei der Banque Cantonale Vaudoise im Betrage von . . . . .	<u>4 285.60</u>
	<u>161 115.60</u>

### III.

#### *Bericht der Rechnungsrevisoren.*

M. *Bernard de Vevey*, Juge de Paix, à Fribourg, propose à l'Assemblée, au nom des vérificateurs des comptes, M. Armin Schweizer, Dr en droit, avocat, à Rüschlikon, et lui-même, d'approuver les comptes de l'exercice 1944/45 et de donner décharge au caissier, en le remerciant pour son travail considérable de gestion.

Antragsgemäss wird dem Quästor durch einstimmigen Beschluss Decharge erteilt. Der Präsident dankt ihm und den Revisoren bestens für die geleistete Arbeit.

#### IV.

##### *Bericht der Rechtsquellenkommission über das Jahr 1944/45.*

Der Sekretär deutscher Sprache verliest folgenden Bericht:

Die Rechtsquellenkommission ist im Berichtsjahr auf 9 Mitglieder ergänzt worden. Neu bezeichnet wurden vom Vorstand die Herren Prof. Dr. Hans Oppikofer, Zürich, und Dr. Bernard de Vevey, Fribourg.

Der Verlag H. R. Sauerländer & Co. konnte wegen häufiger Militärdienste des Personals den letztes Jahr angekündigten Band der Rechtsquellen des *Stadtrechts von Bern III* erst dieser Tage fertigstellen; der Band erscheint nächstens im Buchhandel.

Druckfertig liegen vor die Manuskripte der Fryburger Notariatsformulare (Dr. A. Bruckner, Reinach) und eines Bandes Solothurner Rechtsquellen (Dr. Ch. Studer, Fürsprech, Solothurn).

Nahezu druckfertig sind: Rechtsquellen von Landschaft *Gaster, Weesen und Uznach* (Dr. F. Elsener, Rechtsanwalt, Rapperswil), von *Interlaken* (Frau Dr. M. Graf-Fuchs, Wengen), von *Konolfingen* (Amtsschreiber E. Werder, Grosshöchstetten), von *Glarus* (Prof. Dr. W. Liebeskind, Genf) und von *Schaffhausen* (Dr. K. Schib, Schaffhausen).

In Vorarbeitung sind die im letzten Jahresbericht genannten Rechtsquellen.

Als Bearbeiter haben sich neuerdings zur Verfügung gestellt: die Herren Prof. Dr. A. Largiadèr, Staatsarchivar, Zürich, Dr. P. Roth, Staatsarchivar, Basel, und Dr. Huber-Renfer, Burgdorf.

Der Regierungsrat des Kantons Zug hat Herrn Landeschreiber Dr. E. Zumbach ermächtigt, Herrn Dr. phil.

Rud. Hess, Unterägeri, mit der Sammlung und Abschrift der ältern Zuger Rechtsquellen zu beauftragen und Herrn Dr. Hess aus dem Fonds für kulturelle Zwecke eine Entschädigung zuzuweisen.

Geeignete Mitarbeiter aus den Kantonen Uri, Schwyz, Unterwalden Ob und Nid dem Wald, Appenzell Inner- und Ausser-Rhoden und Neuenburg sind willkommen.

Die zahlreichen, druckbereiten Quellenausgaben werden bedeutende Kosten verursachen. Deshalb stellt die Kommission — trotz dem anscheinend guten Stand des Spezialfonds — die dringende Bitte, dem Fonds aus dem Vereinsvermögen wieder einen Betrag zu bewilligen, wenn auch diesmal nur im ermässigten Betrag von Fr. 800.—.

Der Präsident der Rechtsquellenkommission, *Prof. Rennefahrt*, begründet diesen Antrag damit, dass die bevorstehende Drucklegung der vorbereiteten Rechtsquellen den Spezialfonds sehr stark angreifen werde. Es sind 7 Bände druckfertig, und jeder kostet zirka Fr. 10 000.—. Damit wird der Fonds um die Hälfte reduziert. Die Kommission kann es nicht verantworten, dass durch die heutigen grossen Kosten die zukünftige Herausgabe anderer Werke in Frage gestellt wird. Es scheint ihr Pflicht des Schweizerischen Juristenvereins zu sein, die Rechtsdenkmäler aller Kantone zu erhalten.

*M. Bernard de Vevey*, Juge de Paix, à Fribourg, explique que le fonds spécial pour la publication des sources du droit paraît être dans une bonne situation; mais le rythme des publications, très lent au début, devient de plus en plus rapide. En très peu de temps, il n'y aura plus d'argent. Aussi demande-t-il à l'Assemblée de rétablir le subside habituel de la Société Suisse des Juristes à ce fonds spécial.

Der Präsident empfiehlt namens des Vorstandes die Ablehnung der beantragten Zuweisung von Fr. 800.— an den Rechtsquellenfonds. Der heutige Stand der allgemeinen Kasse des Schweizerischen Juristenvereins erlaubt leider keine weitern Belastungen mehr. Seit 7 Jahren weist sie

ein regelmässiges Defizit auf, und das Vermögen ist in diesem Zeitraum von Fr. 52 000.— auf Fr. 39 000.— zurückgegangen. Eine Erhöhung der Mitgliederbeiträge kann der Vorstand — besonders mit Rücksicht auf die jüngern Vereinsmitglieder — nicht empfehlen. Demgegenüber hat sich das Vermögen des Rechtsquellenfonds von Fr. 151 000.— auf Fr. 161 000.— erhöht. Überdies ist die Veröffentlichung der Rechtsquellen noch in keiner Weise gefährdet, geschweige denn unmöglich geworden. Unter diesen Umständen beantragt der einstimmige Vorstand die Ablehnung des Beitrages an den Rechtsquellenfonds.

Die Diskussion wird nicht weiter benutzt. In der Abstimmung ergibt sich eine offensichtliche Mehrheit gegen den Antrag der Rechtsquellenkommission, so dass auch dieses Jahr von einer Zuwendung an den Spezialfonds abgesehen wird.

## V.

### *Diskussion über das Thema : «Aktuelle Probleme der landwirtschaftlichen Gesetzgebung.»*

Der Präsident erteilt das Wort dem Referenten deutscher Sprache, Dr. Franz Jenny, Professor an der Universität Freiburg, der seine bereits veröffentlichten Ausführungen wie folgt zusammenfasst und ergänzt:

Als mir Ihr verehrter Präsident vor Jahresfrist die Aufgabe übertrug, Ihnen an der diesjährigen Juristentagung über «Aktuelle Probleme der Landwirtschaftsgesetzgebung» zu referieren, machte ich mir über die Schwierigkeiten und Hemmungen, die damit verbunden sein könnten, keine oder nur vage Gedanken. Das Thema erschien, wie sich bald zeigen sollte, ressentimentsbeladen. Doch war die Aufgabe, das gesamte Problem unter juristischen Aspekten durchzudenken und zu analysieren, eines erneuten Versuches wert. Das Wohl oder Wehe unseres Bauernstandes und die Erhaltung einer kraftvollen Landwirtschaft sind bestimmt Anliegen, die heute wie gestern

durch die Bedrängnis der Kriegsjahre hindurch das Interesse eines jeden Schweizerbürgers wachrufen.

Die Diskussion geht hier weniger um das Ziel, als um die *Mittel und Wege* zur Erreichung des anerkannten Ziels. Der Ruf nach neuen Massnahmen zur Sicherung dieses Ziels ist alt. Gehör vermochte er sich aber nur langsam, erst nach den Erfahrungen zweier Weltkriege und einer dazwischenliegenden landwirtschaftlichen Krisenzeit zu verschaffen. Erst diese Ereignisse verschafften den Stimmen aus der Landwirtschaft die notwendige Resonanz in weiteren Kreisen der Bevölkerung. Da dem von einem vorwurfsvollen Beigeschmack nicht ganz freien Subventionswesen ein Dauererfolg und eine durchgreifende Wirkung versagt blieben, verstärkte sich immer mehr die Einsicht, dass für die schweizerische Landwirtschaft, soll sie auf die Dauer selbstständig werden, strukturelle Änderungen in ihrer Verfassung unvermeidlich seien.

Wo und wie diese Änderungen ansetzen sollen, war von jeher die grosse Frage. Dass sie an das Fundament der Agrarpolitik im allgemeinen und an den Aufbau des landwirtschaftlichen Betriebes im besonderen heranreichen werden, braucht nicht zu überraschen.

Nachdem die preispolitischen und konjunkturellen Massnahmen in der Sackgasse der Bodenpreisverteuerung und Bodenverschuldung zu Ende liefen und so eine innere Festigung der Landwirtschaft nicht zu bewirken vermochten, anderseits aber die nicht agrare Volkswirtschaft belasten mussten, drängte sich die Umschau nach einer Wende der Agrarpolitik immer stärker auf.

Die Einsicht in diese Lage unserer schweizerischen Landwirtschaft ist nicht nur in bäuerlichen Kreisen vorhanden. Von der Einsicht bis zur Schlussfolgerung und zur Tat ist aber oft noch eine lange und meist auch beschwerliche Wegstrecke. Ein Problem aber wird nicht gelöst, indem es einfach negiert oder in die Zukunft verschoben wird. Man muss unbefangen und frei an die gestellten, aktuell gewordenen Fragen herangehen, sie prüfen und nach einer

Lösung suchen, die für die Allgemeinheit erträglich ist, die Landwirtschaft festigt und den Anschauungen der Mehrheit des Volkes über das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Staat entspricht. Dabei versteht es sich von selber, dass die tragbare Lösung auf einer mittleren Linie liegen wird. Sie soll sich von einem Etatismus fernhalten; anderseits muss sie einer unbeschränkten Freiheit und einem das Gemeinwohl gefährdenden Individualismus Schranken zumuten. Dass eine möglichst ungebundene Wirtschaftsfreiheit der Landwirtschaft in der Situation, in der wir heute stehen, nicht zum Segen gereichen kann, dafür haben wir wohl im Laufe der letzten Jahrzehnte Erfahrungen genug sammeln können. Die Interventionen des Staates zugunsten der Landwirtschaft sind doch deutliche Zeichen der Lage. Auf der anderen Seite verspricht sich aber auch die Landwirtschaft von einer kollektivistischen Lösung kein Hehl. In dieser Hinsicht decken sich die Auffassungen der bäuerlichen Kreise mit der Meinung der überwiegenden Mehrheit des Volkes über die Grundsätze der Wirtschaftsverfassung.

Die mir zur Verfügung stehende Zeit möchte ich in erster Linie dazu benützen, einige ergänzende Zahlen mitzuteilen und einige Lücken zu füllen, die im gedruckten Referat offengelassen wurden.

1. Aus der eidgenössischen Betriebszählung 1939 ergeben sich über die Abnahme der landwirtschaftlichen Betriebe und den Rückgang der Kulturfläche unseres Landes folgende neue Zahlen:

In der Zeit von 1905 bis 1939 sind 33 383 landwirtschaftliche Betriebe verschwunden, wobei die Betriebe bis zu 0,5 ha nicht mitgerechnet sind. Dies macht 13,7% aller Betriebe aus. Im Dezennium 1929/1939 betrug der Betriebsschwund 8 207 Einheiten oder 3,8% der Gesamtbetriebe.

Auf die Kulturfläche bezogen zeigt sich folgendes Bild, wobei Wald, Weiden, Fischteiche und unproduktives Land nicht einbezogen sind:

Die Betriebsfläche betrug 1905 . . . . . 1 199 523 ha, 1939 aber nur noch . . . . . 1 120 775 ha. Wir haben also zwischen 1905 und 1939 78 748 ha an landwirtschaftlichem Kulturboden verloren oder, in relativen Zahlen ausgedrückt, 6,6% der gesamten landwirtschaftlichen Kulturfläche. (Siehe Band 6 der eidg. Betriebszählung 1939 [Bern 1945] Seite 42\*.)

Ein weiteres Zahlenbild mag über die Umschichtung der Besitzesverhältnisse Aufschluss geben.

Im Jahre 1939 bewirtschafteten 100 781 Betriebe zusammen 294 660 ha im Mittel- und Hügelland gelegenes landwirtschaftliches Kulturland in Form der Pacht. Von der schweizerischen Betriebsfläche sind das 22%, während sich der Anteil der Betriebe mit Pachtgrundstücken auf 43% aller bäuerlichen Unternehmungen beläuft. Absolut dominierend ist die Pacht im Kanton Basel-Stadt; die Hälfte des Kulturlandes nimmt sie in Genf ein. Mit 41, 33 und 32% noch sehr verbreitet ist diese Besitzform in Neuenburg, Freiburg und Waadt; dafür reduziert sie sich im Wallis bis auf 9% der Betriebsfläche.

Die Zahl der Betriebe mit Pachtland wuchs seit 1929 um mindestens 14 000, wahrscheinlich sogar um 20 000, an. Selbst wenn lediglich die Pachtflächen im Mittel- und Hügelland von 1939 jenen von 1929 — die noch die Alpweiden einschliessen — gegenübergestellt werden, resultiert bereits eine Zunahme von 40 000 ha. Fügt man noch für 1939 die normierten Flächen für die Alpung hinzu, was materiell zu verantworten ist, so erhöht sich die Zunahme der Pachtfläche auf ungefähr 72 000 ha. Besonders markant war das Vordringen der Pacht in den Kantonen der Nordwest-, Nord- und Ostschweiz. Die Vergrösserung der Pachtfläche — sie beträgt im Jahrzehnt 1929/1939 etwa 6% der gesamten Betriebsfläche — muss, auch nach Berücksichtigung der Pacht zwischen zwei Generationen der gleichen Familie, als Symptom einer kräftigen Zunahme der Vermögen in einigen nichtlandwirtschaftlichen Sektoren gedeutet werden. Sodann ist die genannte Entwicklung das

Merkmal einer Tendenz nach vermehrter Vermögenssicherung durch diese Kreise; sie zeugt ferner von der schwachen Bildung von Kapital in der Landwirtschaft und der ständigen Abwanderung von solchem aus den bäuerlichen Familien (Auszahlung der Miterben). Dadurch ging die Aufsplinterung des Vermögensbesitzes mancher Klein- und Mittelbauern so weit, dass infolge der Verteuerung des Bodens die Mittel des einzelnen nicht mehr genügen für die Übernahme grösserer Betriebe und der damit verbundenen Risiken sowie zur Beschaffung zusätzlicher, moderner Produktionsmittel usw.

Diese Feststellungen macht der Statistiker des Eidgenössischen Statistischen Amtes. Ihnen ist nichts beizufügen. Sie sprechen eine deutliche Sprache.

Wenn ich auch den Grundsatz, dass der Boden demjenigen zu Eigentum gehören soll, der ihn bebaut, nach wie vor vertrete, so wollte und will dies aber nicht bedeuten, dass ein landwirtschaftliches Heimwesen nur mehr einem Erwerber übertragen werden dürfte, der es zur Selbstbewirtschaftung kauft. Unsere Agrarverfassung benötigt eine massvolle Durchsetzung mit Pachtverhältnissen wie sie anderseits sich gegen eine massive Umschichtung der Eigentumsverhältnisse zur Wehr setzen muss, wenn der bäuerliche Grundbesitz gefestigt werden soll. Wenn das optimale Verhältnis zwischen Eigentümer- und Pachtbetrieben ungefähr bei 6 : 1 liegt, so wäre dieses Verhältnis bereits heute überschritten. Trotzdem möchte ich einer Rückführung von Pachtgütern in Eigentümergüter nicht das Wort reden, sondern bloss die Möglichkeit einer Rotation offen lassen, unter Wahrung des Gesamtverhältnisses von Betriebszahl und Kulturfläche zwischen Pachtbetrieben und Eigentümergewerben. Für eine Umschichtung zugunsten der Nichtlandwirte, zuungunsten der selbstbewirtschaftenden Bauern sorgt übrigens schon der Erbgang, wenn nämlich für die Teilung kein Bauer als Erbe in Frage kommt.

2. Was die verfassungsrechtliche Grundlage einer Landwirtschaftsgesetzgebung anbelangt, so stellt sich diese Frage heute nur in bedingter Form, das heisst für den Fall, dass die angestrebte Änderung der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung scheitern sollte. Wenn die Landwirtschaft unter den Begriff von Handel und Gewerbe subsumiert wird, wie es nach der konstanten Praxis des Bundesrates geschehen ist (entgegen einer meines Erachtens mit beachtlichen Gründen vertretenen Auffassung des Regierungsrates des Kantons Obwalden [s. BBl 1882 I 457] und Fleiner, Bundesstaatsrecht, Seite 377, Note 1), so dürfte sich eine Beschränkung des Erwerbes von Personen, die ein landwirtschaftliches Gut nicht selber bewirtschaften wollen, ohne Revision des Art. 31 BV kaum aufrechterhalten lassen. Eine im Lichte einer differenzierenden Betrachtungsweise vorgenommene Prüfung über die Tragweite der Handels- und Gewerbefreiheit lässt aber auch Raum für eine andere Meinung offen. Eine auf Gewinnung von organischen Erzeugnissen der Natur gerichtete Tätigkeit ist weder eine Gewerbe- noch eine Handelstätigkeit. Die Urproduktion bildet aber gerade das Wesensmerkmal der Landwirtschaft.

3. Dieses Merkmal der Urproduktion gehört aber auch zum Begriffe des landwirtschaftlichen Heimwesens und der landwirtschaftlichen Liegenschaft. Es ist aber nicht notwendig, diesen Begriff im Gesetze festzulegen. Abgesehen davon, dass der schweizerische Gesetzgeber Legaldefinitionen nicht hold ist, mögen praktische Rücksichten dafür sprechen, die Umschreibung des Begriffes entweder der Ausführungsverordnung oder der Wissenschaft und Praxis zu überlassen.

4. Die Nutzung der Alpweiden soll so weit als möglich den bergbäuerlichen Betrieben vorbehalten bleiben. Der Kulturboden der Berggegenden ist schliesslich die letzte, der Konjunktur möglichst entrückte Existenzgrundlage der Bergbewohner. Die Bergtäler mit den Alpweiden bilden die naturgegebene Unterlage für die Viehaufzucht. Wollen

wir der Entvölkerung der Bergtäler steuern, so ist es wohl nicht mehr verfrüht, wenn die Bergbauern vor einer weiteren Schmälerung ihrer ohnehin nur kargen Existenzgrundlage zu schützen suchen. Es bedeutet keine Erkenntnis von heute, dass der Besitz von Alpen in der Hand von Allmeinden und Alpkorporationen in Verbindung mit Nutzungsrechten zugunsten der Eigentümer von Talbetrieben diesen eine besondere Krisenfestigkeit gewährt. Es entspricht daher nur dieser Einsicht, wenn versucht wird, im Falle eines Verkaufes von privaten Alpweiden diese soweit als möglich in genossenschaftliches Eigentum überzuführen. Ein gesetzliches Vorkaufsrecht für diese Fälle kann und darf nicht als Ausfluss einer kollektivistischen Tendenz bezeichnet werden.

5. Den Gedanken des Realersatzes bei Entagrarisierung landwirtschaftlichen Bodens habe ich in meinem Referate bloss angetönt. Die Idee ist bestimmt einer näheren Prüfung wert. Ihre Realisierung stösst aber auf nicht geringe Schwierigkeiten. War der Grundsatz für den Wald tragfähig, so ist nicht recht einzusehen, weshalb er für den landwirtschaftlich genutzten Boden unmöglich sein sollte. Nach der Enge des Bodens, mit dem wir uns nun einmal abfinden müssen, darf die Idee in einer Landwirtschaftsgesetzgebung nicht übersehen werden. Die konkrete Ausgestaltung wird aber wie in der Forstgesetzgebung den Ausführungserlassen vorbehalten bleiben können, was eine elastische Anpassung an die konkreten Verhältnisse leichter zulässt als eine gesetzliche Bindung.

6. Wenn in einer kommenden Landwirtschaftsgesetzgebung das Institut der Zwangsverwaltung erscheinen wird, so braucht dies nicht zu überraschen. Es ist gewissermassen ein Korrelat der Belastungsgrenze; den Anregungen auf die Aufnahme der Unpfändbarkeit des landwirtschaftlichen Heimwesens konnte aus naheliegenden Gründen keine Folge gegeben werden. Dabei versteht es sich von selber, dass eine Zwangsverwaltung nur dann zulässig sein soll, wenn Gewähr für eine Befriedigung der betreibenden

Gläubiger aus den Erträgnissen des Betriebes geboten ist. Sie soll auch nicht gegen den Willen des Eigentümers verfügt werden können.

Die aktuelle Problematik einer Landwirtschaftsgesetzgebung ist kein einfaches Ding. Einerseits ist sie belastet durch eine Menge verschiedenartiger Massnahmen, die sich aus dem Zwecke ergeben. Auf der anderen Seite greifen sie an die Grundsätze von staatlicher Autorität und persönlicher Freiheit, von privater Autonomie und dem Gesamtwohl verpflichteter Bindung. Dies hat seine Vor- und Nachteile. Es weitet den Blick für die grossen Zusammenhänge und gibt Anlass, den Standpunkt in der geistigen Situation, in der wir stehen, zum mindesten abzutasten, wenn eine Abklärung vielleicht nicht immer gelingt. Die Diskussion über die Probleme wird dadurch bereichert und über die Ebene der täglichen Kleinarbeit hinausgehoben. Wie die Dialektik zwischen Geist und Stoff einen Ausgleich verlangt, so fordert auch die Antinomie zwischen Freiheit und Bindung eine Synthese. Diese kann aber nicht wohl unverrückbar auf der gleichen Linie liegen. Je nach den veränderten Verhältnissen und auch nach der Natur der konkreten Sache wird sie einen ungleichen Verlauf nehmen. Wollte man dies leugnen, so wären die Negation jeder Entwicklung und die Starrheit zum Prinzip erhoben, was geschichtlich betrachtet der Rechtsentwicklung eines Landes kaum von Segen sein könnte. Ist dem formal gesetzten Recht eine unverkennbare Statik eigen, so fordert das Leben eine gewisse Dynamik und Anpassung an entwicklungsgeschichtlich bedingte Notwendigkeiten, soll das normierte Recht nicht wirtschafts- und lebensfremd werden.

Einer Problematik dieser Art und dieser Gestalt stehen wir gegenüber, wenn wir die Fragen einer Landwirtschaftsgesetzgebung nach der Tiefe einer die Existenz unseres Bauernstandes sichernden Lösung und nach der Höhe prinzipieller Haltung erfassen und abklären wollen. Seien wir froh, dass wir Gelegenheit zu einer Aussprache über grundsätzliche Probleme haben! Doch dürfen und sollen wir

darüber die Nöte und Sorgen eines für die Kraft- und Gesunderhaltung unseres Volkes wichtigen Bevölkerungs- teiles nicht übersehen. Das Recht muss letzten Endes im Dienste des Wohles des ganzen Volkes stehen, soll es seine erste und letzte Aufgabe erfüllen. Wenn wir auch nach der Lösung eines durch die Evolution der Verhältnisse beding- ten Umbaues unserer Agrargesetzgebung suchen, so darf dies nicht allein vom Standpunkte der Landwirtschaft aus geschehen. Jeder Umbau dieser Art muss in Harmonie mit der ganzen Rechtsordnung stehen und das Wohl des ganzen Volkes im Auge halten. Er darf die Ausgeglichenheit unserer auf dem Grundsatz der Privatautonomie aufgebauten Zivil- rechtsordnung nicht stören und Änderungen nur soweit zulassen, als sie zu einer dauerhaften Festigung unseres Bauerntums notwendig sind und einem Bedürfnis entspre- chen. Wo die Grenze des Notwendigen und des Bedürfnisses durchgeht, darüber mag sich die Diskussion entfalten. Sie hat ja schon seit einiger Zeit eingesetzt. Ich möchte mich heute dazu nicht mehr äussern. Was mir der Erwägung wert schien, habe ich im gedruckten Referat niedergelegt. Bereits Gesagtes will ich nicht wiederholen. Zu Abschwä- chungen oder Verwässerungen meines dort vertretenen Standpunktes finde ich keinen Anlass; ich möchte mich aber auch vom Pfade der goldenen Mitte, wie er abzu- grenzen versucht wurde, nicht abdrängen lassen.

Um die mir eingeräumte Zeit nicht zu überschreiten, will ich hier schliessen. Wenn es darum geht, unsere Land- wirtschaft und unseren Bauernstand zu erhalten und die dazu notwendigen Massnahmen zu suchen, so mag eine Aussprache im Kreise der Juristen diesem Ziele nur nützlich sein. Lassen Sie mich hier mit einem Worte Senecas an- brechen:

Sanabilibus aegrotamus malis ipsaque nos in rectum genitos  
natura, si emendari velimus, iuvat.      Seneca, De ira, II, 13.

An heilbaren Krankheiten Leidenden, doch zum Rechten Geborenen hilft uns die Natur selbst, wenn wir die Besserung nur wollen.

Hierauf ergreift der Referent französischer Sprache, *Dr. Louis Guisan*, avocat, Yverdon, das Wort, um seinem gedruckten Referat folgende Ausführungen beizufügen:

Mon propos n'est pas de défendre à nouveau des idées déjà exprimées, mais de profiter du recul avec lequel il m'est désormais possible de considérer l'œuvre de mon co-rapporteur et la mienne pour poser et trancher, avec plus de netteté qu'auparavant, les questions essentielles qui doivent être résolues si l'on veut donner à notre législation agricole la valeur d'un droit durable et non plus de circonstance.

Auparavant, deux mots de la méthode que j'ai suivie. Tel d'entre vous s'est sans doute demandé, à la lecture de mon rapport, pourquoi j'avais fait de nombreuses allusions à la législation agricole allemande. Je ne crois pas que les événements politiques de ce printemps et la disparition des lois nationales-socialistes aient enlevé tout intérêt à l'examen sommaire auquel j'ai soumis celles-ci. L'Allemagne hitlérienne a connu un système d'institutions qui réalisait le programme: la terre aux paysans. En Suisse aussi, certains milieux, qui ne sont du reste pas suspects de sympathie pour n'importe quel régime étranger, nous proposent le même mot d'ordre. Il était donc utile de rappeler l'expérience du seul état moderne qui soit allé jusqu'au bout de ce programme et qui en ait tenté à la fois la justification théorique et la réalisation pratique.

Le lecteur a aussi pu s'étonner de ce que mon rapport contienne un exposé assez détaillé de notre législation agricole de guerre, promulguée en vertu des pleins pouvoirs. Malgré le caractère provisoire des règles auxquelles elle était consacrée, cette étude était nécessaire. Les arrêts et le projet que j'ai analysés ont le mérite d'exister et d'être l'ébauche de ce qui peut être fait si l'on entend résERVER la terre agricole aux paysans. Il fallait les critiquer parce qu'ils ne représentent pas seulement une réglementation valable pour le temps de guerre, mais aussi du droit possible pour l'après-guerre.

Abordant les questions de principe, je dois d'abord poser celle-ci: la terre agricole est-elle une marchandise? — Non, répondent de nombreux auteurs, car elle n'est pas uniquement un lieu d'habitation et de travail, comme le sol de nos villes et de nos fabriques; elle constitue encore la matière première indispensable à l'activité du paysan. Elle ne peut être ni augmentée ni remplacée. L'agriculteur est uni à son sol par des liens autres que fortuits et commerciaux; leur valeur est avant tout éthique. Le législateur a donc le devoir de les maintenir et de les renforcer, sous peine, affirment même certains, de ne pas satisfaire aux exigences de la doctrine chrétienne.

Aucun de ceux qui entendent, pour ces motifs, réserver la terre agricole aux paysans, ne va cependant jusqu'à prohiber absolument l'institution du bail à ferme. Tous reconnaissent que seul l'affermage permet à de jeunes paysans d'acquérir les moyens de devenir indépendants un jour. Cette concession ruine pourtant la logique du système, car il n'est pas possible de créer en faveur des agriculteurs un droit exclusif à l'achat des terres agricoles et de conserver simultanément des domaines à affermer.

Pour ma part, je ne vois pas de motif de sortir la terre agricole de l'ensemble des biens matériels. Tous ceux-ci sont limités et irremplaçables: le charbon pas plus que le bois n'existent en quantités infinies; même la production des automobiles connaît des limites, car elle ne peut se développer qu'au détriment de la fabrication d'autres produits nécessaires. La terre agricole n'est pas le seul bien indispensable à l'existence: le sol, les murs et le toit qui font l'habitation de l'homme, les vêtements dont il se couvre, le combustible avec lequel il se chauffe, le sont aussi. Elle ne fait pas l'objet de cet engagement humain qui caractérise le travail et devrait valoir à celui-ci un traitement juridique particulier.

Sortir la terre agricole de la somme des biens matériels pour lui conférer une valeur spéciale, c'est la dénaturer, la diviniser et en faire un instrument de servitude au nom

du prétendu intérêt général que l'on divinise aussi. Elle n'est qu'un bien terrestre, avec tous les autres; elle n'est pas superflue, comme elle n'est pas sacrée.

Nous devons encore résoudre une deuxième question: s'agit-il, en élaborant une législation agricole, de se donner pour but le maintien d'une paysannerie stable et saine? Oui, est-il souvent répondu, parce que le paysan est une des forces vives de la nation: il tient à son pays comme à son sol, il aspire à la durée; son existence garantit l'existence de la patrie.

Je crois pouvoir qualifier cette idée de «rechtspolitisches», terme allemand dont la langue française ne me paraît point offrir d'équivalent, et je pense ainsi lui conférer la valeur qu'elle a réellement. Le droit et la politique sont deux notions distinctes: le premier est la forme positive de ce qui est juste; la seconde est l'art de conduire les hommes. La fin de la politique est sans doute de faire régner le droit, mais les circonstances du moment l'obligent à faire des entorses passagères à la justice. Nous pouvons concevoir que, dans un avenir idéal, le droit et la politique se confondent, celle-ci ne dénaturant plus celui-là. Aujourd'hui, nous devons encore distinguer ces deux notions et ne pas opérer une synthèse artificielle qui conduit à troubler le travail du juriste, préoccupé qu'il est toujours de la mise en œuvre politique de ses propositions. La Société Suisse des Juristes fait du droit; je m'y suis aussi efforcé, sans avoir la naïveté de croire que mes conclusions soient d'un maniement politique immédiat très facile. Mais qui saura dépasser la recherche des intérêts particuliers et poser les problèmes sur le seul terrain solide, si ce n'est le juriste indépendant qui, ce faisant, remplit sa mission sociale?

Vouloir protéger la classe paysanne, c'est se donner un but politique. Sa réalisation provoquerait inévitablement des injustices, car une classe ne peut être protégée qu'au détriment des autres. Rendant à la fonction protectrice de l'état son vrai sens, je demeure convaincu qu'elle

est de faire régner la liberté, c'est-à-dire de créer et de maintenir des conditions telles que l'égalité naturelle de toutes les personnes humaines soit respectée. Accorder aux paysans le monopole de l'acquisition de la terre agricole aboutirait à leur conférer un privilège au préjudice du reste de la population. Ce serait peut-être politique, mais pas juste. Or, nous sommes ici pour faire du droit, non de la politique, et surtout pas pour créer ce produit synthétique que l'on voudrait appeler du «droit politique».

Il n'est pas seulement injuste de réserver la terre agricole aux paysans; on peut encore douter que les considérations pratiques qui sont souvent invoquées pour affirmer que notre classe paysanne ne pourra pas être sauvée par d'autres moyens, correspondent aux faits. C'est ici le lieu de dire un mot des statistiques et de l'usage qui en est fait dans notre domaine. Des recherches statistiques isolées ne présentent pas d'intérêt; elles ne sont utiles que si elles portent sur toutes les branches de la production nationale. L'Union suisse des paysans, par exemple, a publié une statistique établissant que la terre agricole est plus chère en Suisse que dans aucun autre pays d'Europe. Quelle conclusion tirer de ces données en l'absence d'une statistique générale qui ne manquerait pas d'indiquer que le prix de presque tous les biens est plus élevé en Suisse qu'ailleurs?

En terminant, je voudrais rendre hommage à une personne qui m'a paru souvent bien négligée par les auteurs et les législateurs qui se sont consacrés au droit agricole: le paysan suisse. Sans doute, ne suis-je pas un spécialiste de l'économie rurale. Pourtant, avocat de petite ville, au cœur d'une région agricole, j'entends journalement les peines et les joies de nos agriculteurs. Passant mes étés à la campagne, je vois ses habitants se lever avant l'aube, consacrer toutes leurs journées à un travail pénible sous le soleil ou la pluie et ne pas prendre de repos avant le crépuscule.

Où est la grandeur du paysan, si ce n'est dans sa liberté? Voudrait-il de ce labeur épuisant, de ces journées

interminables, s'il n'était pas patron chez lui? — Dans un monde qui sacrifie de plus en plus l'indépendance à la sécurité, il accepte les risques que lui font courir la sécheresse, la grêle ou l'humidité. Reconnaissions ses vertus et rendons leur hommage en laissant, dans la mesure du possible, le paysan suisse maître de sa destinée.

Der Präsident eröffnet hierauf die Diskussion, an welcher folgende Herren teilnehmen:

*Dr. Paul Hedinger*, Direktor der Basler Kantonalbank, Basel:

In seinem über den Kleinlichkeiten des juristischen Alltags schwebenden schriftlichen Referat legt uns Herr Professor Jenny ein abgerundetes Werk vor, das keine Fragen offen lässt; denn alle werden spielend gelöst. Er stellt fest, dass die Agrargesetzgebung den goldenen Mittelweg gesucht und gefunden hat, und er weist darauf hin, dass diese Sondergesetzgebung, vom Volke stillschweigend genehmigt, sich in der Praxis bewährt.

Das Korreferat von Herrn Dr. Guisan belehrt uns dann allerdings darüber, dass es sich um ausserordentlich schwierige Probleme handelt und Konflikte mit dem Verfassungsrecht und der ordentlichen Bundesgesetzgebung bestehen. Er hat in ausgezeichneter Weise alle Bedenken, welche gegen die bereits erfolgte und künftig noch kommende Entwicklung dieses Agrarrechts sprechen, dargelegt und mit juristischer Schärfe dem Gesetzgeber den Weg gewiesen, wie eine tragbare Lösung gefunden werden könnte. Über den Ernst der Situation kann man somit nicht im Zweifel sein.

In den mir zur Verfügung stehenden 10 Minuten möchte ich Ihnen zeigen, warum der letzte Versuch, auf dem Wege der Generalvollmachten noch rasch vor Torschluss ein Agrargesetz mit 83 Artikeln unter dem Titel «Bundesratsbeschluss über die Erhaltung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes» zu erlassen, gescheitert ist.

Mit dieser Notverordnung hätten umwälzende Änderungen auf dem Gebiete des Sachenrechts eingeführt werden sollen.

Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken — ich spreche hier nicht namens des Verbandes — erfuhr erst sehr spät davon, dass ein neues Agrargesetz, das wiederum die Hypothekarinteressen berührte, im Wurfe sei und konnte deshalb seine Eingabe erst am 25. Oktober 1944 dem Herrn Vorsteher des Justizdepartements zu Handen des Bundesrates und der Ständerätslichen Vollmachtenkommission einreichen. Die Nationalrätsliche Vollmachtenkommission hatte den Entwurf im wesentlichen genehmigt, da sie unsere Bedenken nicht genügend kannte. Dagegen hat alsdann die Ständerätsliche Vollmachtenkommission, welche am 22. und 23. November 1944 tagte, unsere Einwände eingehend in Erwägung ziehen können. Der Erfolg war durchschlagend. Als mit wenigen Ausnahmen einer nach dem andern der Ständeratsmitglieder auf Ablehnung des Entwurfes votierte, hat Herr Bundesrat von Steiger es vorgezogen, den Entwurf von der Traktandenliste abzusetzen und sich mit der Verlängerung der bestehenden Vorschriften zu begnügen.

In dieser Eingabe hatten wir im wesentlichen folgende Anträge gestellt:

1. Wir protestierten gegen die Absicht, auf dem *Vollmachtenwege* einen Noterlass von so einschneidender Bedeutung, wie dies das neue Agrarrecht in 83 Artikeln war, einzuführen. Dies könnte nur durch ein Bundesgesetz geschehen. Heute ist Herr Professor Jenny in seinem Referat (S. 246a) der gleichen Auffassung.

2. Haben wir wegen der Einführung des sogenannten «*Ausgleichs durch Realersatz*» unsere Bedenken geäußert. Wird nämlich ein bisher landwirtschaftliches Grundstück zu einem Zwecke veräussert, der seine landwirtschaftliche Nutzung ausschliesst, wird es zum Beispiel zur Errichtung von Wohnbauten oder für industrielle Anlagen verwendet, so können die kantonalen Regierungen vorschreiben, dass

die Parteien einen angemessenen Beitrag an einen kantonalen Fonds zu leisten haben, der zur zusätzlichen Gewinnung landwirtschaftlichen Bodens zu verwenden ist.

Wir haben darauf hingewiesen, dass eine derartige Bestimmung bei der naturgemässen Vergrösserung der Städte und der Ausweitung von Industrieunternehmungen für das Bauterrain und das Fabrikareal sich stark verteuert auswirken müsste und dass diese Folge nicht im Interesse der gesamten schweizerischen Bevölkerung liegen kann. Die allmählich von den Städten erfassten Güter sind ohnehin für die Landwirtschaft verloren, so dass ein Realersatz nicht gerechtfertigt wäre.

3. Ferner haben wir gegen die beabsichtigte neue *Regelung der Zwangsversteigerung für Bauerngüter* Einsprache erhoben. Alle Schuldner, welche ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen, unterliegen der Zwangsexekution gemäss den Vorschriften des Betreibungsgegesetzes. Gleichgültig, welchen Beruf der säumige Schuldner betreibt, wird ihm nach Zeitablauf die Versteigerung der Liegenschaft angedroht. Der Hypothekargläubiger hat die Gewissheit, dass er das Unterpfand zur Deckung seiner Ansprüche ersteigern kann, sofern seine Forderung an Kapital und Zinsen nicht durch ein anderes Angebot überboten wird. Für die Bauern sollte auch in dieser Situation ein Sonderrecht geschaffen werden.

Beanstandet wurde von uns namentlich die Bestimmung, dass an der Zwangsversteigerung nach Feststellung des höchsten Angebotes durch den Gantleiter die Versteigerung zu vertagen und vorerst der Bescheid der zuständigen kantonalen Behörde einzuholen sei, ob an den Höchstbietenden der Zuschlag erteilt werden dürfe. Bewilligt diese ausserhalb des Gantverfahrens stehende Behörde die Genehmigung nicht, so ist das Gantverfahren ungültig. Bei dieser Anordnung der Zwangsversteigerung wäre der Zuschlagsentscheid vom freien Ermessen einer Verwaltungsbehörde abhängig gewesen. Bei einer Mehrheit von gleich hohen Angeboten hätte nicht das Los, sondern wiederum die

freie Würdigung der zuständigen kantonalen Behörde über das Schicksal der Zwangsgant und der Person des glücklichen Ersteigerers zu entscheiden gehabt. Wer das Betreibungsrecht kennt, weiss, dass derartige Willkürlichkeiten im Rechtsverfahren der Zwangsexekution eine Unmöglichkeit sind. Darum hatten wir hier eventuell beantragt, wenn schon eine Verwaltungsbehörde über die Frage, wer in der Gant mitbieten kann, zu entscheiden hat, dass vor der Gant durch ein besonderes Verfahren amtlich festgestellt werde, welche von den Gantinteressenten berechtigt sind, an der Steigerung mitzubieten, damit der Zuschlag auf das Höchstangebot an der Gant selbst erfolgen kann und alle Beteiligten sofort über das Ergebnis der Gant an Ort und Stelle im klaren sind.

4. Die vierte Neuerung, gegen die wir zum Protest gezwungen waren, betrifft den Versuch, die Kompetenz zur Einführung des Bundesratsbeschlusses zur Erhaltung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes den Kantonsregierungen zuzuweisen, statt, wie es in den bisherigen Bundesgesetzen geordnet war, den Kantonen. Gegen diese Anordnung hatten wir deshalb schwere Bedenken, weil je nach der kantonalen Verfassung nicht die Regierung, also die Exekutive, sondern der Gesetzgeber des Kantons darüber zu entscheiden hat, ob er ein dem freien Ermessen des Kantons vorbehaltenes Einführungsgesetz erlassen will oder nicht. Verfassungsgemäss kann die zuständige Behörde der Kantonsrat, der Grosse Rat, ja in einzelnen Kantonen sogar das Volk sein, das durch die Landsgemeinde oder durch eine Volksabstimmung den Entscheid zu treffen hat. Der Bundesrat hat aber nicht die Kompetenz, in dieser Beziehung über die kantonale Verfassung hinwegzugehen.

Herr Professor Jenny hat in seinem Referat ange deutet, dass sich die bisherige Agrargesetzgebung bewährt habe. Wir haben darüber grosse Zweifel, denn mit der Agrargesetzgebung wollen auch Wirtschaftsprobleme gelöst werden, und da stellt sich die Frage: Wird es möglich sein, die Konkurrenz des Auslandes auszuschalten, wenn

der *Welttransportverkehr* in 2 bis 3 Jahren wieder funktionieren wird, wenn aus allen Weltteilen die Landesprodukte, wie das früher der Fall war, billig eingeführt werden können? (Man denke an das Getreide aus Argentinien, Äpfel und Aprikosen aus Kalifornien, Eier aus Bulgarien, Butter aus Dänemark usw., um nur einige Produkte zu nennen). Werden dann die 3 Millionen Konsumenten in der Schweiz, welche nicht Selbstproduzenten sind, sich bereit finden, andauernd übersetzte Nahrungsmittelpreise zu bezahlen, weil wegen der bäuerlichen Prohibitivzölle die Einfuhr der billigen ausländischen Landesprodukte erschwert oder gar verhindert würde?

Heute ist die Gefahr noch nicht gross; heute schläft die Konsumentenschaft, morgen kann sie erwachen, und übermorgen kann sie bereits mit der Volksinitiative dem Bundesrat den Wunsch und Willen der Volksmehrheit der Schweiz zum Ausdruck bringen. Darum ist für die Entscheidung der Frage, ob sich die Agrargesetzgebung bewährt, nicht die infolge der Blockade konkurrenzlose Zeitperiode von 6 Jahren massgebend, sondern die künftige Zeit des freien Handelsverkehrs, wie dies als Nachkriegsfolge und grosse Hoffnung den darbenden Völkern in Aussicht gestellt worden ist. Schon wegen dieser Zukunftsaussichten sollte sich der *Gesetzgeber* hüten, die zu weit gehenden Vorschläge des Bauernverbandes zu übernehmen. Der Gesetzgeber sollte für die Agrargesetzgebung die Vorschläge von Herrn Dr. Guisan berücksichtigen und nur soweit Sonderrecht schaffen, als dies zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes notwendig ist. Die 3 Millionen Konsumenten haben auch Anspruch auf Respektierung ihrer Interessen.

*Dr. Hans Huber*, Bundesrichter, Lausanne:

Gestatten Sie einem Verfassungsrechtler, ein gutes Wort für die Unversehrtheit des Privatrechtes einzulegen.

Die Wirtschaftsverfassung unseres Landes besteht aus dem Privatrecht mit seiner Vertragsfreiheit, aus dem Pri-

vateigentum, aus der Eigentumsgarantie und aus der Handels- und Gewerbefreiheit. Das öffentliche Verhaltungsrecht, das sich daneben stellt, ist unter dieser Wirtschaftsverfassung das Polizeirecht, das sich auf die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beschränkt. Dieses Polizeirecht hebt die Wirtschaftsverfassung nicht auf, noch schränkt es sie ein, sondern es ergänzt und schützt sie. So wird der freie Wettbewerb, dieser Grundpfeiler der Wirtschaftsverfassung, durch ein Polizeigesetz gegen den unlautern Wettbewerb nicht aufgehoben oder eingeschränkt, sondern im Gegenteil geschützt und ergänzt. Die Teile der Rechtsordnung, welche die Wirtschaftsverfassung bilden, stehen untereinander in einem sinnvollen Zusammenhang, den man nicht ungestraft, das heisst nicht ohne Schaden für Rechtssicherheit und Gerechtigkeit stören kann, indem man auf die eine Wirtschaftsverfassung, die man scheinbar intakt lässt, eine andere Wirtschaftsverfassung mit ganz andern Ordnungsgedanken «aufpfropft», um einen Ausdruck aus der Landwirtschaft zu verwenden. Eine solche Aufpfropfung ist zum Beispiel eine Ordnung, bei der die Rechtsgeschäfte, etwa die Kaufverträge, ihre Verbindlichkeit sowohl aus dem Willen der Parteien als aus einem behördlichen Akt gewinnen sollen. Eine Aufpfropfung ist weiter eine Lösung, bei der die Parteien «bis zur endgültigen Verweigerung der Genehmigung» gebunden bleiben sollen, oder die gegenwärtige Praxis der bernischen Landwirtschaftsdirektion, in der sehr oft eine Genehmigung an die Bedingung geknüpft wird, dass der Vertrag noch in verschiedenen Punkten geändert werde. Im Jahr 1938 hat der Schweizerische Juristenverein über «Eingriffe des Gesetzgebers in das Zivilrecht» diskutiert. Was man damals als solche Eingriffe, das heisst als etwas Vorübergehendes, gewissermassen Annormales charakterisiert hatte, das stellt man zum Teil heute als Postulat für die ordentliche Gesetzgebung der Zukunft hin.

Ich möchte im folgenden mit dem Beispiel des Veräußerungsverbotes landwirtschaftlicher Grundstücke an

Nichtlandwirte argumentieren, das zwar vom französischen Referenten abgelehnt, vom deutschen aber befürwortet wird.

Man könnte sich zunächst fragen, ob es nicht doch bedenklich wäre, wenn ein Nichtlandwirt ein Landgut zwar erben, aber nicht kaufen könnte. Eine Veräusserungspflicht, wenn unter den Erben lauter Nichtlandwirte sind, ist meines Erachtens mit Recht verworfen worden. Aber eine solche Veräusserungspflicht hätte wenigstens den Vorteil der Folgerichtigkeit gehabt, während bei der Lösung von Herrn Professor Jenny ein anderes Ausleseprinzip für das Eigentum am landwirtschaftlichen Boden gilt, je nachdem es sich um Erbfolge oder Kauf handelt. Darf der Gesetzgeber den erbrechtlichen Rechtsverkehr prinzipiell so weit vom gewöhnlichen, rechtsgeschäftlichen Verkehr mit Grundstücken entfernen? Man möchte auch die landwirtschaftliche Pacht nicht gänzlich abschaffen, sondern nur eindämmen. Aber wie müsste gesetzgeberisch dieses Schutzrevier, dieser Nationalpark für die Pachtverhältnisse, die man weiterhin dulden will, organisiert werden? Es ist auch fraglich, ob eine Legaldefinition der Selbstbewirtschaftung genügt, um in rechtssicherer Weise die Gültigkeit der Liegenschaftskäufe von der Selbstbewirtschaftung oder vom Willen zur Selbstbewirtschaftung abhängig zu machen. Wird nicht eine zu grosse Machtbefugnis in die Hände der Behörde gelegt, die je nach dem Nachweis eines Willens zur Selbstbewirtschaftung die Genehmigung erteilen oder versagen kann? Landet man nicht zu guter Letzt beim obligatorischen Fähigkeitsausweis für die Bauern? Oder wird nicht dem Missbrauch die Türe geöffnet, wenn zum Beispiel, was auch schon vorgekommen ist, ein Kapitalist, der bloss sein Geld anlegen will, noch während 3 Monaten in die landwirtschaftliche Schule geht und dann sagt: «Jetzt bin ich ein Bauer»?

Doch mit diesen Schwierigkeiten, die sich der Verwirklichung entgegensetzen, möchte ich mich nicht befassen. Ich möchte überhaupt nicht gegen die agrarpoli-

tische Forderung «Das Land den Bauern» Stellung nehmen, sondern nur auf das Grundsätzliche hinweisen. Ist es nicht doch ein wesentliches Element unserer Wirtschaftsverfassung, dass eine so wichtige Kategorie von Sachen, wie es die landwirtschaftlichen Grundstücke sind, auf dem Wege der Vertragsfreiheit die Hand ändern und dass rechtlich diese Verträge jedermann zugänglich sind?

Herr Professor Jenny hat die Verfügungsbeschränkung, welche das Veräußerungsverbot an Nichtlandwirte darstellt, als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dargestellt. Allein mir scheint, dass dadurch das Problem etwas bagatellisiert werde. Gewiss kann nach Art. 641 ZGB der Eigentümer einer Sache nur innert den Schranken der Rechtsordnung beliebig über sie verfügen. Zu den Schranken der Rechtsordnung gehören auch die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen. Das Privateigentum bekommt seinen Inhalt also aus der gesamten Rechtsordnung, dem öffentlichen und dem Privatrecht, dem Bundes- und dem kantonalen Recht. Auch wird es richtig sein, die Bestimmung über das Veräußerungsverbot als öffentlich-rechtliche und nicht als privatrechtliche Bestimmung aufzufassen. Trotzdem ist das Veräußerungsverbot an Nichtlandwirte keine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im herkömmlichen Sinne. Unter einer solchen versteht man eine polizeiliche Eigentumsbeschränkung, zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Nur die verfassungsrechtlich zulässigen Eigentumsbeschränkungen sind öffentlich-rechtliche in diesem Sinne. Man kann auch sagen: Nur die Eigentumsbeschränkungen, die sich harmonisch in die bestehende Wirtschaftsverfassung einfügen, gehören hierher. Oder noch genauer: Eine «Eigentumsbeschränkung», welche eine Verfassungsrevision notwendig macht, und dazu eine Verfassungsrevision nicht irgendeiner Bestimmung, sondern einer grundlegenden Bestimmung, wie es die Gewerbefreiheit ist, geht über das Wesen einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung hinaus. Mit dem Veräußerungsverbot an Nichtlandwirte

wird ja etwas ganz anderes angestrebt, als ein polizeilicher Zweck, nämlich ein wirtschaftspolitischer Zweck par excellence. Dem Boden soll der Charakter als Ware genommen werden. Nach der bestehenden Wirtschaftsverfassung aber hat der Boden, auch der landwirtschaftliche, noch das Wesen einer Ware, oder sagen wir lieber: einer Sache, die dem freien rechtsgeschäftlichen Verkehr unterliegt. Nach dieser Wirtschaftsverfassung sollen sich die Eigentümer auch des landwirtschaftlichen Bodens unter Anwendung der Vertragsfreiheit rekrutieren, nach der Lösung von Herrn Professor Jenny sollen sie es nicht mehr.

Es ist mit den Baulinien und andern Baubeschränkungen argumentiert worden. Allein prinzipiell geht die Verfügungsbeschränkung, die im Veräußerungsverbot liegt, immer weiter als die Baubeschränkung. Baulinien und andere Baubeschränkungen sind stets polizeiliche Eigentumsbeschränkungen. Baulinien wurden zuerst aus feuer- und gesundheitspolizeilichen Gründen geschaffen, später, unter einer Ausdehnung des Polizeibegriffs, auch zum Schutze des Ortschaftsbildes und dergleichen. Wenn einmal eine Baubeschränkung über den polizeilichen Rahmen hinausgeht, wenn zum Beispiel ein Gemeinwesen zur Förderung der einheimischen Produktion Schieferdächer statt Ziegeldächer obligatorisch erklärt oder Holzhäuser statt Steinhäuser, so schreitet das Bundesgericht prompt ein und erklärt eine solche Eigentumsbeschränkung als verfassungswidrig. Im Grunde genommen aber gleicht ein Veräußerungsverbot an Nichtlandwirte viel mehr diesem Obligatorium des Schieferdaches, als einer Baulinie. Die Gerichtspraxis anerkennt eben als öffentliches Interesse, das allein eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung vor der Garantie des Privateigentums rechtfertigen kann, nur das polizeiliche Interesse. Das Veräußerungsverbot legt nicht nur dem Privateigentum eine Schranke mehr oder weniger auf, sondern es ändert letztlich den Eigentumsbegriff, indem es die freie Verfügung im Rechtsverkehr aus einem andern als polizeilichen Grund

aufhebt, indem es vorschreibt, dass in der Regel zwischen dem Eigentum und der Ausübung des Bauernberufes Personalunion bestehen muss.

So genügt es beim Erlass der künftigen Agrargesetzgebung nicht, dass durch einen weitmaschigen neuen Verfassungsartikel dem Bund eine neue Gesetzgebungszuständigkeit verliehen wird. Nötig wäre, dass sich der Verfassungsgesetzgeber zuerst Rechenschaft ablegen würde, ob und nach welchen Richtungen die Wirtschaftsverfassung des Landes geändert, ob und nach welchen Richtungen die Wirtschaftsverfassung ihr freiheitliches und das heisst zugleich privatrechtliches Gepräge verlieren soll.

Gewiss ist das Recht um des Menschen willen da und nicht der Mensch um des Rechtes willen, wie Herr Professor Jenny am Schluss seines schriftlichen Referates schön bemerkt hat. Aber Neuerungen im Recht, die an den Grundlagen röhren, sollten immer nur in vollem Bewusstsein ihrer Tragweite unternommen werden. Aufgabe der Juristen ist es, unbeirrt von den Meinungen des Tages auf diese Tragweite hinzuweisen.

Im übrigen aber möchte ich nicht schliessen, ohne gerne anzuerkennen, dass sich der deutsche Referent in seiner verdienstvollen Arbeit bei Aufstellung gesetzgebungs-politischer Postulate einer weisen Mässigung beflissen hat.

*Dr. Theo Guhl, Professor an der Universität Bern.*

Wenn Sie es gestatten, möchte ich als Privatrechtler die trefflichen Ausführungen meines Vorredners durch einige Bemerkungen ergänzen. Sechs Jahre haben wir Privatrechtler schweigen und zusehen müssen, wie das öffentliche Recht an zahlreichen Stellen ins Privatrecht eingebrochen ist. Wenn wir heute wieder sprechen dürfen, so möchte ich an den Schweizerischen Juristenverein nur die Bitte richten: Besinnen wir uns wieder auf das Privatrecht und auf die verfassungsmässigen Grundlagen und Grundsätze. Ich bin fest davon überzeugt, dass in nicht allzuferner Zeit in der

Schweiz der Ruf nach starker Besinnung auf die Verfassung und auf die Wahrung der hergebrachten Verfassungsgrundsätze und auf Stärkung des Verfassungsschutzes allmächtig wird.

Zum Agrarrecht will ich bemerken, dass auch die Privatrechtler die Einsicht in die Notwendigkeit gewisser Vorschriften haben. Nachdem man den Bauernstand während Jahren durch eine Unzahl von Vorschriften und Beschränkungen in übermässiger Weise reglementiert hat und zu sehr grossen Anstrengungen gezwungen hat, geht es nicht an, heute zu sagen: «Der Mohr hat seine Pflicht getan, der Mohr kann gehen.» Eine Agrargesetzgebung ist notwendig. Aber sie soll nicht schwerere Einbrüche ins Privatrecht bringen, als schon die Kriegszeit gebracht hat. Die neue Agrargesetzgebung soll sich dem Privatrecht wieder nähern. Dass man das kann, beweisen die zahlreichen Vorschläge der beiden Referenten, deren Verwirklichung der Bauernsame zum Wohl gereichen wird.

Indessen möchte ich einen Vorbehalt anbringen. Ich hege allerschwerste Bedenken gegen das sogenannte Kernstück der Revision, das eigentlich gar nicht das Kernstück ist, nämlich gegen den Satz: «Der landwirtschaftliche Boden gehört dem Landwirt.» Dieser Satz kann meines Erachtens als Richtschnur für den Gesetzgeber dienen, er darf aber nicht zum Rechtssatz erhoben werden. Das wäre eine Übertreibung, die mit dem Verfassungsrecht und den wirtschaftlichen Grundsätzen im unverträglichen Widerspruch wäre.

Zu dieser grundsätzlichen Überlegung treten noch praktische Gründe, die mich veranlassen, dem Juristenverein die Ablehnung dieses Satzes zu beantragen. Wir müssen uns die praktische Auswirkung dieses Satzes vergegenwärtigen. Für den Moment könnte die übermässige Nachfrage wohl gedrosselt werden. Wenn es aber dem Bauernstand besonders gut geht, wird er sich derart rasch vermehren, dass in 25 Jahren wieder soviel Landwirte vorhanden sind, dass der nicht vermehrbare Boden wiederum nicht für alle ausreichen und somit wieder eine übermässige

Nachfrage bestehen würde. Das in der Beschränkung des nutzbaren Bodens unseres Landes begründete Problem wäre nicht gelöst, es wäre vielleicht aufgeschoben, aber nicht aufgehoben. Dieser Grund bewegt mich, den Juristenverein zu bitten, seine Stimme zu erheben, um zu verhindern, dass ein solcher Rechtssatz verwirklicht werde, ein Satz, der für das praktische Leben nicht taugt, sondern sich als die Verwirklichung eines Machtgedankens qualifiziert.

*Dr. Charles Knapp, Professeur à l'Université de Neuchâtel, Neuchâtel:*

Le rapporteur de langue française, M. Guisan, met au centre du droit la personne humaine. Il n'y a, dit-il, de responsabilité, de destinée que de l'homme, ce qui fait notre dignité. Et celle-ci commande que nous soyons libres pour que nous puissions accomplir notre mission en tous ses périls et toutes sa grandeur. C'est là, certes, un beau langage. Cependant, nous pensons que, dans notre pauvre existence terrestre, la liberté de tout homme n'existe que dans la mesure où persiste la liberté de la nation, dont cet homme fait partie. Nous l'avons bien éprouvé au cours des six années tragiques que nous venons de vivre. Or la nation peut exiger, pour sa défense, certaines restrictions de la liberté personnelle. M. Guisan lui-même l'admet: il accepte un droit militaire. Au fond, n'est-ce point que la patrie, le pays qui n'a ni âme immortelle, ni fin métaphysique, est néanmoins nécessaire à l'épanouissement de la vocation humaine? Laissons cette question à d'autres méditations et posons simplement ce point: un droit agraire est-il indispensable à la liberté de la nation? Personnellement, nous répondons par l'affirmative, comme nous approuvons aussi le droit ouvrier, souhaitable!

Le droit agraire va rompre l'égalité juridique des personnes? Sans doute! Et qui proteste contre l'inégalité que crée ou que, normalement doit créer, le droit militaire entre hommes et femmes? Aucun de nous. Chacun la trouve, au contraire, désirable, indiquée. Pourquoi combattre alors l'inégalité qu'établit le droit agraire entre agriculteurs et

non-agriculteurs ? A l'inverse de la législation militaire qui emporte la perte possible du droit à la vie, la législation agraire n'apporte que la diminution possible du droit à certains biens. Ce qui est négligeable, au terrestre et au céleste !

Quelle doit être la portée du droit agraire ? En vérité, les excès administratifs de la période de guerre mondiale ont indisposé le peuple suisse. Le législateur fédéral fera bien de se montrer prudent. Dans l'ensemble, nous faisons nôtres les propositions de notre collègue, M. Jenny, rapporteur de langue allemande. Voici, toutefois, quelques remarques qui ne prétendent pas être exhaustives :

Tout texte de droit agraire — loi ou règlement d'exécution — doit se garder de définir le bien-fonds agricole ou le domaine agricole. Car, alors, pourquoi ne pas déterminer ce qu'est l'agriculteur et le non-agriculteur ? Toute description législative jusqu'ici tentée a été plus nuisible qu'utile. La jurisprudence se tirera seule d'affaire. Et, certes, d'heureuse manière. Déjà la cour de cassation pénale et la cour de droit public du Tribunal fédéral ont rendu des arrêts excellents sur les concepts de l'immeuble et de l'exploitation agricoles. Nous les avons résumés dans un récent cahier de la « Revue de politique agraire ». Et, pour répondre brièvement à une critique que nous adresse M. Guisan en son rapport, nous dirons que les dits concepts sont étroits, mais qu'une fois fixés, leur application ne doit pas se faire en un esprit stérilisant. Les illustrations données dans le périodique précité précisent notre point de vue.

Les restrictions prévues pour le transfert de propriété entre vifs doivent-elles s'étendre au transfert de mort à vif ? MM. Jenny et Guisan répondent négativement à cette question. Tout à l'heure, M. le juge fédéral Huber a déclaré que cette dualité de solution est illogique et qu'en soi, elle ne se justifie pas. Non et oui. Dans le transfert entre vifs, le propriétaire se dessaisit de ses biens, de manière généralement volontaire; dans un transfert de mort à vif, il ne s'en dessaisit, certes, que d'involontaire façon. Alors ? Aux lieu et place du défunt, quoi de plus naturel que d'admettre comme

propriétaire un héritier ab intestat, non-agriculteur, à défaut de tout hoir agriculteur? La famille, elle aussi, doit être maintenue et respectée. En revanche, le transfert de mort à vif ne doit pas, selon nous, être traité différemment du transfert entre vifs, quand un non-agriculteur prétend un domaine agricole ou un immeuble agricole, au simple titre d'héritier institué ou de légataire. Car l'acte à cause de mort invoqué implique que le défunt a voulu, par avance, corriger les effets de son dessaisissement involontaire, par un choix propre de successeur. Alors pourquoi ce choix doit-il être plus libre qu'entre vifs?

Telle qu'elle est donnée dans les arrêtés actuels du Conseil fédéral, la réglementation du transfert entre vifs est fort lourde. Ne pouvons-nous nous contenter d'un simple droit de préemption légal? Tout propriétaire qui a l'intention d'aliéner en fait l'annonce à l'autorité. Celle-ci publie deux ou trois fois l'offre avec prix fixé de manière officielle. A conditions égales, la préférence est donnée à qui est agriculteur. Quand le propriétaire est devenu tel par institution d'héritier ou par legs, il est tenu, en tant que non-agriculteur, de se soumettre à la même procédure de publication. Et la préférence est accordée à tout agriculteur prêt à payer au propriétaire le prix officiel.

La valeur de rendement doit être définie avec clarté. En tout cas, la règle de l'art. 618 al. 2 du code civil est détestable. En revanche, celle de l'art. 13 al. 2 de l'arrêté, mort-né, du Conseil fédéral, sur le maintien de la propriété des biens-fonds agricoles est acceptable. Et cette valeur de rendement qui s'utilise pour restreindre le transfert de la propriété et limiter la constitution de gages, ne peut-elle aussi s'employer pour déterminer les fermages?

Terminons par cette considération générale: En prévoyant, pour les terres agricoles et les entreprises agricoles, un droit de préemption légal en faveur des agriculteurs, nous les distinguons ainsi de toutes autres personnes. Et celles-ci sont non seulement les personnes physiques non-agricultrices, mais encore les personnes dites morales. Et

notre stupéfaction est grande de lire que certaines autorités cantonales, approuvées par M. Guisan, ont pu donner un caractère agriculteur à des personnes qui ne sont que juridiques. Pensons aux sociétés anonymes. Par nature, elles sont vagabondes et capitalistes. Pouvons-nous tolérer qu'elles acquièrent les terroirs vigneron et paysans au détriment des êtres de chair et de sang que sont nos cultivateurs et nos éleveurs ? Dans chacun de nos cantons, les braves de la glèbe ne sont-ils pas préférables à des financiers inconnus qui se cachent dans l'appareillage de sociétés commerciales ? Et même préférables aux êtres qui, physiques et connus, ne sont pas autochtones ? Que les adversaires fédéralistes du droit agraire y réfléchissent.

*Dr. Bernhard Hammer, Fürsprech und Notar, Solothurn:*

Die Referate der Berichterstatter haben in den seit einigen Jahren und insbesondere seit dem letzten Herbst viel umstrittenen Problemen eine gewisse Klärung gebracht, und es ist im besondern erfreulich, dass die Schlussfolgerungen des ersten Referates eine wesentliche Mässigung bedeuten gegenüber den Vorschriften des Bundesratsbeschlusses über Massnahmen gegen die Bodenspekulation und die Überschuldung sowie zum Schutze der Pächter 1940/1941/1943 und gegenüber dem Entwurfe eines Bundesratsbeschlusses über die Erhaltung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes vom Herbst 1944.

Als besonders erfreulich darf die Tatsache bezeichnet werden, dass auch vom ersten Referenten der Begriff des «*Landwirtes im Hauptberuf*» fallen gelassen worden ist. Die Tendenz der Schaffung eines Sonderrechtes für den Landwirt im Hauptberuf war unschweizerisch. Es kann nicht bestritten werden, dass die gesetzlichen Ansätze hiezu aus dem deutschen Reichserbhofgesetz und aus den deutschen Grundstückverkehrs-Bekanntmachungen 1918/1937 stammen.

Die Einführung des Begriffes «Landwirt im Hauptberuf» wird für unsere schweizerischen Verhältnisse unmöglich sein. Wir sind das Land der gemischten Berufe und der Doppelberufe. Denken Sie an die ländlichen Handwerker, die Müller, die Gastwirte, die Fuhrhalter, die Heimarbeiter, die Hotelangestellten unserer Gebirgskantone, die Weber, die im Kanton Aargau in der Strohindustrie Beschäftigten, die Eisenbahner u. a. m. (Guisan, Seite 305a.) Die Einführung des Bergiffes des Landwirtes im Hauptberuf würde bei uns einen Berufswechsel ausserordentlich erschweren, wenn nicht verunmöglichen.

Als hauptsächlichste Probleme einer landwirtschaftlichen Gesetzgebung möchte ich bezeichnen: 1. Entschuldung, 2. Verhinderung der Spekulation, 3. Recht zum Landerwerb, 4. Preisgrenze, 5. Pacht.

1. *Entschuldung des bäuerlichen Grundbesitzes.* Dieses Problem ist eigentlich durch das Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12. Dezember 1940 erledigt. Zu bekämpfen sind Tendenzen, die noch weiter gehen wollen als die Vorschriften dieses Gesetzes, Tendenzen, die in der jetzt in Ausarbeitung befindlichen Vollziehungsverordnung zu diesem Gesetze zum Ausdruck kommen sollten.

Die Frage, ob die *Landflucht* eine Folge der Verschuldung sei, ist sehr bestritten, und ebenso ist bestritten, ob die Landflucht des Eigenbauers oder diejenige des Pächters die grössere sei. Unseres Erachtens ist es nicht der Pächter, der vom Lande flieht.

Im übrigen darf festgestellt werden, dass aus der Verschuldung unserer Bauernschaft viel zu viel Wesens gemacht wurde und noch gemacht wird. Aus den bei Jenny und Guisan publizierten Verschuldungszahlen darf nicht geschlossen werden, dass «der Boden innert sieben Jahrzehnten um das Dreifache höher verschuldet sei» (Jenny, Seite 237a), denn die Geldentwertung ist, insbesondere in bezug auf die landwirtschaftlichen Produkte, seit 1856 sehr wahrscheinlich eine grössere. — Vergleicht man aber den Überschuss der

Aktiven über die Passiven der in der Landwirtschaft investierten Werte (Guisan, Seite 335a), so ergibt sich im Jahre 1911 ein Aktivenüberschuss von 5074 Millionen, im Jahre 1931 ein Aktivenüberschuss von 6608 Millionen.

2. *Verhinderung der Spekulation.* Von Landspekulation kann nur gesprochen werden, wenn Land erworben wird, um es mit Gewinn wieder zu veräussern. Es ist eine Übertreibung, wenn in letzter Zeit von einer zunehmenden «Kommerzialisierung» des Schweizer Bodens und vom «Warencharakter» gesprochen wird. Das sind Schlagworte mit politischer Tendenz. Auch die *Freiteilbarkeit* ist nicht so sehr eine Folge der behaupteten «Kommerzialisierung», als vielmehr eine Folge des Erbteilungsrechtes. Die Kantone hätten es seit 1912 in der Hand gehabt, diese Freiteilbarkeit einzuschränken (Art. 616 und 702 ZGB).

Gegen die Landspekulation wirkt in erster Linie die natürliche Entwicklung der Konjunktur. Ich erinnere an die Verhältnisse der neunziger Jahre sowie der zwanziger Jahre. Als künstliches Mittel der Spekulationsbekämpfung ist die *Sperrfrist* anzuerkennen, wie sie heute schon besteht. Man kann diese von sechs Jahren auf eine längere Zeitdauer (zum Beispiel 10, 12 oder sogar 15 Jahre) erweitern.

3. *Recht zum Landerwerb.* Bei der Prüfung dieser Frage soll auch das *Naturrecht* nicht unberücksichtigt bleiben. Die Vorschläge des zitierten Entwurfes zu einem Bundesratsbeschluss vom Herbst 1944 waren in dieser Hinsicht absurd, sowohl was den Landerwerb unter Lebenden als auch bei Erbteilungen anbetrifft. Auch landwirtschaftliches Land soll Gegenstand des Privateigentums bleiben können. Auch als Produktionsmittel und Rohstoff soll das landwirtschaftliche Land jedermann zugänglich sein.

Der Standpunkt Jenny, so wie er auf Seite 260a seines Referates dargelegt ist, dürfte in der praktischen Durchführung ausserordentliche Schwierigkeiten bieten. Was ist *Bewirtschaftungswille* oder *Bewirtschaftungsabsicht*? Man denke an alle die unzähligen Anwendungsfälle nur schon in eigentlich bäuerlichen Verhältnissen: einfacher Bauer, in-

dustriell organisierter Landwirt, Landeigentümer mit Angestellten im Dienstvertrag, Landeigentümer mit «employés intéressés» usw. bis zu Fällen der Pacht, in denen der Verpächter der geistige Leiter des Pachtbetriebes ist und oft auch Arbeiten des Pächters übernimmt. Der Grundsatz Jenny (Seite 260 a) entbehrt der scharfen Umschreibung und Abgrenzung.

Ein Widerspruch liegt auch darin, dass Jenny auf Seite 261 a seines Referates *Arbeitern und Angestellten* nur eine Fläche bis zu 72 Aren «als angemessen» zuteilen will. Darin liegt doch eine rechtsungleiche Behandlung! Wenn jeder landwirtschaftliche Grundstücke erwerben darf, der sie selber bewirtschaften will, kann man die Tausende und aber Tausende von Angestellten und Arbeitern nicht ausschliessen oder flächenmässig begrenzen. Man erkennt immer wieder die Tendenz zur Schaffung eines Standesrechtes.

Der heutige Grundsatz Jenny schliesst aber auch den Erwerb von Grund und Boden für *juristische Personen* aus; es sei denn, dass man mit Guisan annehmen wollte (Guisan, Seite 314 a), dass auch juristische Personen «Landwirte» sein könnten. — Juristischen Personen den Landerwerb zu verbieten oder gar juristischen Personen, die heute schon Grundeigentümer sind, den Grundbesitz wieder zu enteignen, halte ich für gänzlich verfehlt. Man denke doch an die meistens mustergültig geführten landwirtschaftlichen Betriebe der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, der privaten Vereine, der Stiftungen, der Aktiengesellschaften usw. Sollte wirklich künftighin einer juristischen Person der Landerwerb versagt bleiben? Das wäre nicht im Interesse der Produktionsförderung.

Glücklicherweise schliesst der Standpunkt des ersten Referenten das durch den Entwurf zum Bundesratsbeschluss 1944 «berühmt» gewordene *Existenzmaximum* aus. Die dortigen Bestimmungen müssen als gänzlich überspitzt bezeichnet werden. Die Verschiedenartigkeit des Bodens, der Installationen, der Absatzverhältnisse, der Familienverhältnisse, der Tüchtigkeit, verunmöglichen eine solche, uns fremde Institution.

Durch die beiden Referate ist auch eine Klärung im Problem *Erbrecht* eingetreten. Nach der Vorlage des Entwurfes zu dem Bundesratsbeschluss 1944 lagen Zweifel bezüglich des Grundsatzes der Gesamtrechtsnachfolge im Sinne des Art. 560 ZGB nicht vor, wohl aber berechtigte Zweifel bezüglich der Anwendung des Art. 634 ZGB, betreffend den Teilungsvertrag. Für jeden Juristen konnte bezüglich der Art. 18 und 17 nur die Interpretation gelten, wie sie Guisan auf Seite 327a seines Referates wiedergibt. Die Erbfolge war also dadurch ausserordentlich tangiert und bedeuteten jene Artikel tatsächlich einen ganz argen *Angriff auf das schweizerische Erbrecht überhaupt*. Es ist erfreulich, dass auch der erste Referent auf Seite 268c ff. sich von jenem Fehlgriff des Entwurfes 1944 deutlich distanziert.

4. *Preisgrenze (Stoppreis)*. Die Erfahrungen all der letzten Jahre haben ergeben, dass eine wirksame Kontrolle des wirklichen Preises nicht durchgeführt werden kann. Gegen die Einführung einer Preislimite im Dauerrecht spricht auch die Tatsache, dass bei Veräusserung landwirtschaftlicher Grundstücke durch einen Landwirt, der den Landwirtschaftsberuf aufgeben will, im Interesse seiner Familie ein möglichst hoher Preis erzielt werden sollte, um einen Berufswechsel zu erleichtern, um Kinder für andere Berufe auszubilden usw.

In diesem Zusammenhang stelle ich die These auf: *Keine Genehmigungspflicht für Handänderungen* oder nur dann, wenn der Kaufpreis im Sinne Guisans limitiert würde.

5. *Pacht*. Bei einer Privilegierung des Bauers beim Landerwerb wäre jede Diskussion über die Pacht nutzlos geworden . . . Gewisse Kreise vertreten heute noch — es sei dies offen gesagt — den Standpunkt: Die Pacht muss verschwinden! Aber auch bei Annahme des heute vom ersten Referenten aufgestellten Grundsatzes müsste die Pacht wesentlich zurückgehen, weil das durch Erbfolge an Nichtlandwirte übergehende Land je und je geringer werden müsste.

*Die Pacht soll und darf aber in unserem Lande nicht verschwinden.* Sie ist für unsere Bauernsöhne vielfach der einzige Weg, um sich allmählich selbstständig zu machen. Die Behauptung, der Pächter sei vielfach ein schlechterer Bauer, ein schlechterer Staatsbürger als der Eigenbauer, lässt sich nicht ernst nehmen.

Heute haben wir nicht nur eine Notlage der Verpächter, sondern im besondern eine *Notlage von Pachtinteressenten*, eine Notlage ungezählter junger Bauernsöhne, die sich selbstständig machen möchten, die aber weder ein Grundstück kaufen noch irgendeine Pacht erwerben können. Vergessen bleibt auch oft die Tatsache, dass im Pachtwesen ganz ausserordentliche Kapitalien der landwirtschaftlichen Produktion zur Verfügung gestellt worden sind, ohne dass sie vom Pächter verzinst werden müssen.

Von einer bedrohlichen Vermehrung der Pachtgüter in Händen von Nichtlandwirten zu sprechen, ist übertrieben. Aus dem statistischen Quellenwerk der Schweiz, Heft 151, Seite 98, Tabelle 33, und Seite 118 bis 119, Tabelle 41, ist ersichtlich, dass von der gesamten Betriebsfläche 22% Pachtland sind, dass aber von diesen 22% nur 36,1% Pachtland darstellen, bei dem der Eigentümer ein Nichtlandwirt ist (28,3% Landwirte, 5,5% juristische Personen, 10,5% öffentliche Hand, 19,6% unbekannte Eigentümer = total 100%). Wenn im Pachtvertrag zugunsten des Pächters *neue gesetzliche Bestimmungen* aufgestellt werden müssten, so wäre an eine Minimaldauer der Pacht von beispielsweise drei Jahren, an eine Kündigungsmöglichkeit nur auf den üblichen Frühlingstermin und vielleicht an ein Pachtzinsmaximum zu denken, das 4 bis 5% des Ertragswertes (eventuell Schatzungswertes) entspricht.

Zum Schluss ist festzuhalten, dass sich bis heute unser Staat einer gesunden, natürlichen *Mischung zwischen Stadt und Land* rühmen kann. Sollten sich jedoch die extreinen Tendenzen durchsetzen können, dann wäre eine Trennung zwischen Stadt und Land und ein Kampf zwischen Konsument und Produzent nicht zu umgehen. Und bei Annahme

der Begehren jener extremen Kreise würde der Erbschaftsfall zu einer *Expropriation landwirtschaftlichen Grundbesitzes werden ohne Schadloshaltung*, indem das Gut nicht den nächsten Erben, sondern einem Dritten, einem Landwirt im Hauptberufe, zum Stoppreis zufallen würde. Heute schon hat jener Entwurf vielfach zu einer Störung des guten Einvernehmens zwischen Verpächter und Pächter geführt. Seit Monaten ist festzustellen, dass jener Entwurf die Ursache einer starken Zurückhaltung für weitere Kapitalinvestierungen in Pachtgüter bedeutet.

Als Grundsätze für das weitere Vorgehen möchte ich vorschlagen:

1. Respektierung des *Naturrechtes*.
2. Keine Eingriffe in die *allgemeine Eigentumsordnung*.  
Keine Eingriffe in unsere *Privatrechtsordnung*.
3. Berücksichtigung der *schweizerischen Rechtsentwicklung*.
4. Berücksichtigung der *vielgestaltigen Bodenverhältnisse* unseres Landes.
5. Vorübergehende *landwirtschaftliche Krisen* dürfen an und für sich nicht massgebend für eine Agrargesetzgebung sein.
6. Keine neue landwirtschaftliche Gesetzgebung ohne *verfassungsrechtliche Grundlage*.
7. *Kein Standesrecht und kein Wegbereiter für die Verstaatlichung des Bodens*.

*Dr. Otto K. Kaufmann*, Privatdozent an der Handels hochschule St. Gallen:

Beide Referenten sind vom Eigentumsbegriff ausgegangen; das ist in der Tat der Angelpunkt der ganzen Landwirtschaftsgesetzgebung. Individual- und Sozialfunktion des Eigentums müssen mit gleicher Schärfe betont werden; denn der Einzelne steht in der Gemeinschaft und die Gemeinschaft ist wieder auf das Wohl aller Einzelnen bezogen. Heute muss vor allem betont werden, dass die Gesamtheit das grösste Interesse hat an der Erhaltung der Freiheit des Einzelnen, der persönlichen Freiheit, der Vertrags- und der

Eigentumsfreiheit. Alle leiden darunter, wenn die persönliche Initiative verkümmert. Der Rechtsstaat und vor allem der demokratische Rechtsstaat ist gekennzeichnet durch das Mass der Sorgfalt, mit der Individual- und Sozialinteresse gegeneinander abgegrenzt werden. Es scheint mir, dass Dr. Guisan in seinem Referat etwas allzu einseitig das individuelle Prinzip der Freiheit und Gleichheit betont hat — als Reaktion gegen die Übersteigerung der Sozialfunktion des Eigentums in den totalitären Staaten. Der Schutz gegen ein Überborden des Kollektivismus liegt vor allem in einer scharfen Umgrenzung des Rahmens des behördlichen Ermessens, der nicht überschritten werden darf. Die Beschränkungen der Eigentums- und Vertragsfreiheit müssen klar und abschliessend normiert werden. Die Generalklauseln der kriegswirtschaftlichen Massnahmen gegen die Bodenspekulation verletzen diesen Grundsatz.

Welches Mass an Beschränkungen der Eigentums- und Vertragsfreiheit die Zukunft notwendig macht, lässt sich heute noch nicht abschliessend beurteilen. Die glückliche Zeit der Prosperität vor dem ersten Weltkrieg, als das ZGB und das revidierte OR entstanden sind, wird leider kaum wiederkehren. Die Härte des Konkurrenzkampfes, in den die Schweiz in der Nachkriegszeit wieder hineingestellt ist, zwingt zur Koordination der Kräfte und verlangt deshalb manche Freiheitsbeschränkungen. Eine gewisse Planwirtschaft wird in der Landwirtschaft nicht zu umgehen sein. Die staatlich festgesetzten Milch- und Getreidepreise sind heute nicht mehr wegzudenken, und bei einer offenen Ackerfläche von 300 000 Hektaren wird möglicherweise auch die staatliche Kontrolle der Kartoffelpreise zur Dauer-einrichtung werden müssen.

Den Bauern wäre die Hochhaltung der Produktenpreise am liebsten. Diese Lösung wäre ihnen viel sympathischer als ein «Neues ländliches Bodenrecht». Die Erhaltung unserer internationalen Konkurrenzfähigkeit verlangt jedoch eine Tiefhaltung der Lebenskosten. Dazu kommt, dass jede Erhöhung der Produktenpreise sich auf die Boden-

preise überträgt und daher unter Umständen keine dauernde Besserstellung der Bauern nach sich zieht. Deshalb lautet die Frage: Wie können wir ohne übermäßig hohe Produktenpreise die Existenz der Landwirtschaft sichern, wie senken wir deren Produktionskosten? Diesem Ziel dienen alle Massnahmen zur Erhaltung der Lebensfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe, insbesondere auch die Bestrebungen zur Tiefhaltung der Bodenpreise. Es muss gelingen, die Nachfrage nach dem so viel begehrten, aber leider so knappen Boden zu drosseln, nicht nur im Interesse der Landwirtschaft, sondern zum Wohl des Gesamtvolkes.

Zwei Massnahmen sind bereits im Entschuldungsgesetz verankert: Sperrfrist und Belastungsgrenze. Aber diese Massnahmen allein genügen nicht. Eine Belastungsgrenze ohne weitere Preisbeschränkungsmassnahmen bewirkt die vermehrte Inanspruchnahme von Personalkredit und fördert die Zahl der Bürgschaften. Beide Referenten bejahen deshalb die Notwendigkeit weiterer Massnahmen: Jenny die Einführung eines Vorrechts der Selbstbewirtschafter, Guisan die Beibehaltung der Höchstpreisvorschriften. Die erstgenannte Massnahme greift weniger hart in den Grundstückverkehr ein als die zweite. Wenn eine der beiden Vorrangungen zur Tiefhaltung der Bodenpreise genügt, verdient die Einführung eines Vorrechts der Selbstbewirtschafter den Vorzug.

Allerdings kann unter Umständen auch mit indirekten Mitteln die Kapitalanlage in landwirtschaftlichem Grund und Boden gedrosselt werden. Durch die staatliche Festsetzung der Pachtzinse nach Massgabe des Ertragswertes wird die Kapitalanlage in landwirtschaftlichen Heimwesen wenig ertragreich, zumal, wenn man die Unterhaltskosten der Verpächter berücksichtigt. Ein so wichtiges Prinzip muss im Wege der ordentlichen Gesetzgebung geregelt werden, nicht in einer Verfügung des EVD (vgl. die auf dem Abwertungsbeschluss beruhende Verfügung XIa betreffend die Kosten der Lebenshaltung von 1938).

Ich halte jedoch neben der Pachtzinsregulierung ein Vorzugsrecht der Selbstbewirtschafter als unumgänglich. Das Vorzugsrecht muss *jedem* zum Anbau fähigen Selbstbewirtschafter zukommen, nicht nur dem hauptberuflichen Landwirt. Ein solches Vorrecht verstösst nicht gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit. Nur Gleiches soll gleich, Ungleiches aber ungleich behandelt werden. Der Grosskapitalist einerseits, der Bauer, der möglicherweise sechs Kinder aufziehen muss, anderseits, haben durchaus nicht das gleiche Interesse an einem verkäuflichen Stück Land. Dr. Hammer sieht im Vorzugsrecht der Selbstbewirtschafter eine Verletzung des Naturrechts, während Prof. Jenny sich gerade für diesen Grundsatz auf das Naturrecht beruft. Es ist sehr gefährlich zur Lösung rechtspolitischer Streitfragen das Naturrecht zu bemühen. Dadurch bringt man dieses Fundamentalprinzip der Rechtsordnung selbst in Misskredit.

Sollte das Vorzugsrecht der Selbstbewirtschafter nicht genügen, um ein Ansteigen der Bodenpreise zu verhindern, müssten wir vielleicht sogar in den sauren Apfel beißen und trotz aller Bedenken die Höchstpreisvorschriften beibehalten. Hoffen wir, es sei nicht nötig. Aber das neue Recht sollte meines Erachtens die Möglichkeit schaffen, durch einfachen Bundesbeschluss oder Bundesratsbeschluss diese Massnahme beizubehalten oder wiedereinzuführen. Auch andere Rechtsinstitute haben sich trotz schwerer Mängel als unumgänglich erwiesen. Denken wir an die jahrzehntelangen Steuerhinterziehungen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern! Immerhin müsste auf eine Abnahme der Umgehungen tendiert werden. Die Steuerbehörden könnten in den Dienst der Aufdeckung von Zuzahlungen gestellt werden. Vor allem aber müssten die Preisvorschriften besser den regionalen Verhältnissen angepasst werden. Die Mehrzahl der Bevölkerung muss den zulässigen Höchstpreis als angemessen betrachten. Bei Höchstpreisen, die nur 50 bis 60 Prozent des früheren Kaufpreises betragen, ist die Versuchung zu Zuzahlungen allzu gross. Die Rückbildung übersetzter Grundstückpreise muss allmählich erfolgen.

Zum bäuerlichen Erbrecht nur zwei kurze Bemerkungen! Das Erbrecht ist ein Annex des Familienrechts, und auf diesem Gebiet sind wir Schweizer hinsichtlich der behördlichen Intervention besonders empfindlich. Anderseits kommt den Erbteilungen im landwirtschaftlichen Grundstückverkehr eine überragende Bedeutung zu. Ein Agrarrecht, das sich nur mit den Freihandverkäufen befasst, wäre ein Torso. Das mindeste, das man fordern muss, ist eine klare Gesetzgebung. Die Revision des bäuerlichen Erbrechts im Entschuldungsgesetz ist verunglückt. Heute haben wir den grössten Streit, wie der neue Art. 620 ZGB auszulegen ist. Prof. Jenny erblickt in der Beschränkung der Testierfreiheit das eigentliche Kernstück der Reform, Dr. Guisan glaubt, dass diesbezüglich keine Änderung gegenüber dem alten Recht eingetreten ist. Auch bleibt völlig unklar, in welcher Richtung die Testierfreiheit beschränkt ist. Kann der Erblasser ein einzelnes Grundstück überhaupt nicht mehr vermachen? Kann er im Rahmen der Verfügungsfreiheit zu Lasten des Übernehmers einen den Ertragswert übersteigenden Übernahmepreis festsetzen? Eine Fülle ungelöster Fragen!

Schliesslich ist zu wünschen, dass die Öffentlichkeit von allem Anfang an über die Gesetzgebungsarbeiten orientiert wird. Auch die Vorentwürfe sollten — wie seinerzeit beim ZGB — publiziert werden und nicht nur «vertraulich» einzelnen Organisationen zur Vernehmlassung zugestellt werden. Die Vorarbeiten zum BRB betreffend die Erhaltung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes wurden allzu sehr in der Stille betrieben. Darin lag — neben der unklaren Fassung einzelner wichtiger Bestimmungen — ein Hauptgrund, dass das Bekanntwerden des geplanten BRB gleichsam wie eine Bombe in die öffentliche Diskussion hineinplatzte. Dieser Fehler darf bei der Ausarbeitung der neuen ordentlichen Agrargesetzgebung nicht wiederholt werden.

*Jules Mottier, notaire, Montreux:*

Les conclusions des orateurs nous obligent à prendre

position sur l'important principe d'une législation agricole future et durable, sur le choix de celle-ci, sa conception et son application. Aussi me permettrai-je d'émettre certaines remarques et réserves au nom de la confrérie des notaires vaudois que j'ai l'honneur de représenter ici.

Personnellement et au nom de mes confrères vaudois, j'approuve et j'appuie les conclusions de M. Guisan. Que nous le voulions ou pas, une législation agricole existe déjà, qui a dépassé depuis longtemps l'état embryonnaire. Comme l'a dit M. le Professeur Jenny, les mesures sur le désendettement ont déjà reçu leur forme légale et sont sanctionnées par l'approbation tacite du peuple. Néanmoins si les restrictions concernant le commerce des immeubles agricoles remontent à l'année 1936, personne ne nierait que l'arrêté du 18 janvier 1940 constitue une législation de guerre exceptionnelle, née du régime des pleins pouvoirs. Convient-il de transformer hâtivement une législation de caractère temporaire en droit durable ? Je ne le pense pas. Il convient plutôt, en se rappelant les expériences faites après la dernière guerre mondiale, de revenir d'abord au régime normal et de laisser le temps faire son œuvre.

Ce qui m'engage à formuler cette proposition un peu simpliste, ce sont les constatations faites au sujet de l'application de l'arrêté de 1940. Les autorités d'exécution n'ont pas fait, dans l'examen des cas qui leur ont été soumis, une distinction suffisante entre les diverses régions et entre des situations diverses de par leur essence.

Comme on l'a constaté en matière fiscale, la multiplicité et la rigueur des restrictions dans les transactions ayant pour objet la propriété agricole, ont stimulé les contrevenants dont l'ingéniosité est sans limites. On a vu l'expédient du pacte d'emption, la dissimulation du prix réel, la collusion du vendeur et de l'acheteur dans les enchères forcées. Peu de temps avant sa mort, M. le Conseiller d'Etat Antoine Vodoz s'alarmait de la tendance qui se manifestait, dans les ventes de vignes, à dissimuler le prix réel, au grand danger de la moralité vigneronne vaudoise, restée intacte

jusqu'ici. Je signalerai aussi l'acquisition de domaines par l'administrateur d'une société anonyme, agissant extérieurement en son nom personnel, mais en réalité pour le compte de la société; une contre-lettre fait foi que le domaine appartient à la société et non pas à son administrateur. Je citerai enfin, dans un ordre d'idées un peu différent, le cas du bail à ferme dont la durée est obligatoirement portée à 5 ans, alors que le fermier, que la loi prétend protéger, estime que son intérêt est de ne s'engager que pour 3 ans, ce qu'il ne peut faire.

Passant à la question d'une législation suisse sur la paysannerie, je pense que, tout en rendant hommage à l'agriculture, il ne faut pas se laisser trop séduire par la formule un peu sentimentale: «La terre au paysan.» Nos paysans ne forment pas une caste. Il serait contraire à notre idéal démocratique de créer dans notre population une caste privilégiée, bénéficiant d'une législation et d'une juridiction exceptionnelles. On pourrait tout aussi bien se laisser aller à ériger en caste nos hôteliers. Verrons-nous bientôt le droit exceptionnel et durable de l'hôtellerie, puis de l'horlogerie après celui de la paysannerie? Malgré toute notre sympathie pour la gent paysanne nous ne concevons pas la charte de la paysannerie.

Si l'on veut monopoliser la terre en faveur des paysans, il faudra faire œuvre complète et déposséder les propriétaires non-agriculteurs pour remettre leurs terres aux agriculteurs de profession. Nous en arriverons à une sorte d'expropriation inspirée de principes qui sont à la base des régimes totalitaires contre lesquels nous nous élevons.

Si les systèmes instaurés en Allemagne et en Russie conviennent à l'agriculture et à la structure de ces pays, on ne saurait en conclure qu'ils représentent pour le nôtre un régime désirable et correspondant à notre conception du rôle de l'Etat, si clairement défini par M. Guisan.

Si l'Etat se montre chaque jour plus tentaculaire et nous afflige par sa tendance à vouloir tout réglementer, nous ne pouvons nous en prendre qu'à nous qui le laissons agir

à sa guise. Nous nous faisons ainsi inconsciemment les fossoyeurs du fédéralisme qui est la base de notre Etat. Après l'économie dirigée, nous connaîtrons le bien-être dirigé et le contrôle des loisirs. Comme M. Guisan, nous proclamerons le droit inaliénable et imprescriptible de l'homme de conduire sa destinée. Aussi défendrons-nous avec foi l'individualisme, qui est la seule garantie de l'évolution harmonieuse et durable de la Suisse.

*Dr Jacques Le Fort, avocat, Genève:*

Une législation agricole qui instituerait une caste privilégiée, composée d'une minorité qui aurait seule le droit d'acquérir la terre, serait inacceptable. Elle est d'ailleurs inconcevable dans notre pays, quelles que soient les considérations qui pourraient militer en sa faveur. Je crois que telle est l'opinion générale en Suisse romande. Il faut espérer que le Conseil Fédéral voudra observer les dispositions d'une Constitution qui proclame qu'en Suisse il n'y a pas de priviléges.

*Dr. A. Vogel, Obergerichtspräsident, Baden:*

Nachdem bisher die allgemeinen Gesichtspunkte des Verhandlungsthemas besprochen wurden, ist es vielleicht angezeigt, aus dem Kleinen zu schöpfen und mit praktischen Beispielen an das Problem heranzutreten. Da ich aus eher kleinbäuerlichen Verhältnissen stamme, dem Verwaltungsrat einer kleinen, ländlichen Hypothekenbank und dem Stiftungsrat der Aargauischen Bauernhilfskasse angehöre, sind mir die Nöte und Schwierigkeiten der Bauernfamilie nicht fremd.

Nach dem ersten Weltkrieg stellte sich in der landwirtschaftlichen Bevölkerung infolge des Preissturzes der Agrarprodukte eine tiefe Beunruhigung ein. So fiel unter anderem der Speckpreis von Fr. 12.— pro Kilogramm auf Fr. 4.50 bis Fr. 5.—, mithin zirka 60 Prozent des Höchstpreises. Jedermann vermochte klar zu erkennen, dass durch den Preiszerfall die Existenzgrundlage der Bauerns same ins Wan-

ken gekommen war. In grossen Versammlungen wurde die Lage besprochen, bei einer solchen im Bernbiet sogar mit dem «Marsch» nach Bern gedroht. Die Pazifisten in den bäuerlichen Führerkreisen hingegen forschten nach Gründen und hatten bald herausgefunden, dass die Überschuldung der Landwirtschaft als Hauptursache der Misere zu betrachten sei. Verantwortlich für die Überschuldung seien nicht diejenigen, welche Darlehensgesuche gestellt, den Darlehensbetrag entgegengenommen und im eigenen Nutzen verwendet hatten, sondern die Banken, die in liederlicher Weise Kredite gewährt hatten. Nachdem der Schädiger erkannt war, lag es auf der Hand, nach dem Grundsatz, dass jede widerrechtliche Schadenszufügung einen Ersatzanspruch erzeuge, die Verantwortlichkeit festzunageln. Auf diesem Wege gelangte man zur partiellen Schuldenabschüttelung, die als Sanierung der Landwirtschaft bezeichnet wird.

Der den Banken zugesetzte Schlag hat sein Ziel verfehlt, vor allem im Kanton Aargau. In andern Kantonen mussten kleine Banken infolge der Sanierungsverluste ihre Schalter schliessen. Die aargauischen Banken haben keine nennenswerten Einbussen erlitten, weil in der Regel für zweite Hypotheken eine zusätzliche Sicherheit durch Bürgschaft oder Faustpfand verlangt worden war. Die volle Wucht der Sanierungskampagne traf die Bürgen und brachte in ihre Familien schweres Leid. Da in vielen Fällen die Bürgen über keine flüssigen Mittel verfügten, fand nur ein Schuldnerwechsel statt. An Stelle des Sanierungsbauern, der sein Grundpfand behalten konnte, trat der Bürge ohne Grundpfand. Die Sanierungsbestrebungen hatten auch insofern einen geringen Erfolg, als nur ein kleiner Teil der Schuldenbauern von der Sanierung Gebrauch machte. Die meisten Bauern — es waren nicht die schlechtesten — verzichteten darauf und hielten durch, so gut es ging.

Die Sanierungen waren auch von Missbräuchen begleitet. Zum Beispiel hatte ein Kundenmüller und Landwirt mit Liegenschaften im Schätzungswert von 70 450 Fr., dar-

unter 23 Jucharten wertvolles Kulturland und Wald, bereits einen Bundeskredit für Hilfsmassnahmen in der Höhe von 2000 Fr. in Anspruch genommen. Auf dem Gut hatten zwei Hypotheken von 42 500 Fr. ohne Bürgen und 600 Fr. mit Bürgen. Im Jahre 1935 stellte der Schuldner das Sanierungsbegehr. Die Liegenschaften wurden von der Schätzungsbehörde von 70 450 Fr. auf 39 048 Fr. herabgesetzt. Der Verlust auf der unverbürgten Hypothek betrug 2071 Fr.; die Hypothek von 6000 Fr. mit Zinsen musste von den Bürgen bezahlt werden. Im Frühjahr 1945 wurde die Mühle mit den übrigen Gebäuden an einen Müller zum Preise von 40 500 Fr. verkauft. Dem Sanierten verbleiben 23 Jucharten Land mit einem Verkehrswert von 40 000 Fr., lasten- und pfandfrei, während die Bürgen nach den bestehenden Gesetzen keinerlei Möglichkeit haben, den Mann zur Schadloshaltung in der Höhe des auf ihre Kosten erzielten Gewinnes zu verhalten.

Die Abschüttelung der Schulden, entgegen den vereinbarten Schuldverpflichtungen, entstammt nicht schweizerischem Gedankengut und wird von der Bauernsane in ihrer überwiegenden Mehrheit abgelehnt. Es handelt sich um Importware. In den Jahren 1920 bis 1923 wurde in Deutschland eine totale Entschuldung durchgeführt auf dem Wege der von der Schuldnerseite planmäßig geforderten Inflation. Es bleibt der Geschichte vorbehalten, den Anteil der Inflation am moralischen und politischen Zerfall des deutschen Volkes zu ermitteln.

Nach der Civitas humana von Wilhelm Röpke bedeutet die Lösung des Entschuldungsproblems weitgehend schon die Lösung des Agrarproblems. Würde diese Feststellung zutreffen, so könnte von sogenannten Agrarproblemen erst seit der Gründung der Hypothekarinstutute gesprochen werden, die den landwirtschaftlichen Kredit im heutigen Sinne, und den hat die Civitas humana wohl im Auge, gesprochen werden.

Die erste Bank in der Schweiz, die sogenannte Lienstbotenkasse, welche von der bernischen Regierung im Jahre

1787 gegründet wurde, ging 1877 an die Hypothekarkasse des Kantons Bern über. Von den 557 Banken und Sparkassen, welche 1905 in der Schweiz tätig waren, wurden 104 in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eröffnet, 453 nach 1850.

Ist es richtig, dass Agrarprobleme erst im Zusammenhang und mit dem Aufkommen der Hypothekenbanken aktuell wurden, beziehungsweise waren damals die Agrarprobleme weitgehend gelöst? Was hat die Brüder Tiberius und Gajus Sempronius Gracchus veranlasst, nach dem dritten punischen Krieg in Rom Agrargesetze durchzusetzen? Auf keinen Fall drehte sich der Streit um ein Entschuldungsproblem, sondern um die Frage einer gerechten Verteilung des landwirtschaftlichen Grund und Bodens. — Die Aktion, die sich gegen die sogenannten Optimaten, die Grossgrundbesitzer und grossen Staatspächter, richtete, endete mit dem Untergang der Gracchen und ihrer Anhänger. Doch wird im Herzen des Bauern ihr Andenken weiterleben, solange es Agrarprobleme zu lösen gibt. — Die grossen Bauernunruhen vor und während der Reformation haben mit dem Kampf gegen die Hypothekenbanken nichts zu tun. Ihre Ursache ist in der menschenunwürdigen Stellung des Bauern zu suchen, der vom Freien zum Hörigen herabgesunken war und durch Fronleistungen und erhöhte Abgaben immer mehr in eine bedrängte Lage geraten ist. Krieg und Exekutionen sollen mehr als 100 000 Menschenleben gekostet haben. — Der schweizerische Bauernkrieg von 1653 war ausschliesslich die Folge des Preissturzes nach dem dreissigjährigen Krieg. — Nach dem Jahre 1850 mussten infolge der Krise der Landwirtschaft ungezählte Schweizer Familien nach den Vereinigten Staaten oder gar nach Australien auswandern, ohne jede Hoffnung, die Heimat wiederzusehen. Vielleicht finden sich unter den tapfern Soldaten General Eisenhowers Nachkommen jener Emigrantefamilien.

Zu allen Zeiten, die den Bauern am Pfluge gesehen haben, gab es Agrarprobleme. Die Entschuldung stellt nicht

den Hauptfaktor zu ihrer Lösung dar. Weit schwerer ins Gewicht fallen die Qualitäten des Bauern und der Bäuerin, ihrer Tüchtigkeit zur Führung des Betriebes. Wenn die Bauersleute nicht selbst Hand anlegen, sich grösster Sparsamkeit in allen Dingen befleissen und mit Hingabe ihrem Beruf leben, so ist das Fortkommen in Frage gestellt.

Aber ebenso entscheidend ist der Preis der landwirtschaftlichen Produkte, deren Tiefstand die erbärmliche Lage der landwirtschaftlichen Bevölkerung in früheren Zeiten bedingte. Hier helfen keine Agrargesetze, sondern nur die Verständigung zwischen Produzent und Konsument. Verheissungsvolle Ansätze in dieser Beziehung sind vorhanden. Die Konsumenten haben eingesehen, dass die Bauern ohne gerechten Preis nicht leben können. Sie stellen Ansprüche mit Bezug auf Sorten und Lieferung in Qualitätsware. Die Landwirte haben die Berechtigung dieser Forderungen anerkannt. Die Produktionsgenossenschaften und Konsumvereine werden sich auch in der Nachkriegszeit in billiger Weise verständigen.

Dem Schuldenproblem ist alle Aufmerksamkeit zu schenken, aber nicht in der Weise, dass man schablonenhaft Schulden streicht oder Leistungen «à fond perdu» zusichert. Die Aargauische Bauernhilfskasse hat von Anfang an abgelehnt, die reichen Subventionen des Bundes, der Kantone und Banken an die zuerst Kommenden zu verteilen. Sie gewährt Überbrückungskredite und hat sich das Recht ausbedungen, die Betriebsberatung des Bauernhofes kostenlos durchzuführen. Dieser Weg hat in den meisten Fällen zum Ziele geführt, wobei die Mittel der Kasse erhalten blieben. Heute hat sich die Bauernhilfskasse eine Bürgschaftskasse für landwirtschaftliche Hypotheken II. Ranges angegliedert, mit über einer Million Franken Deckungskapital für allfällige Verluste. Sie kontrolliert die verbürgten Betriebe und verweist im übrigen auf den Weg der Selbsthilfe.

Noch einige Worte zur Frage der Gestaltung des landwirtschaftlichen Besitzes in der künftigen Gesetzgebung. Das deutsche Referat versichert, die schweizerische Her-

kunft der Neuschöpfung sei unbestreitbar. Doch vermag ich in der Geschichte unseres Landes keine analogen Einrichtungen zu finden. Wohl aber sind ausländische Vorbilder unverkennbar, vorab das Majorat der ostpreussischen Junker mit der Successio ex pacto et providentia majorum.

Das zweite ausländische Vorbild ist der Erbhof, der auf ein Gesetz der Reichsregierung vom 15. Mai 1933, wenige Monate nach der Machtübernahme, zurückgeht. Erbhofbauer kann jedermann werden, der ein Bauernhof von einem bestimmten Umfang besitzt und es in die Erbhofrolle eintragen lässt. Eine Beschränkung auf die landwirtschaftliche Bevölkerung ist nicht vorgesehen. Der älteste Sohn ist «Anerbe», die andern Kinder werden als «weichende Erben» bezeichnet und gehen leer aus. Von der Berechtigung, Erbhofbauer zu werden, haben die Grossverdiener des privaten und öffentlichen Sektors, die Minister und Gauleiter des Dritten Reiches Gebrauch gemacht, um die Zeit, von der es hiess: «Kanonen sind wichtiger als Butter», besser überstehen zu können. Bei ruhiger Betrachtung werden wir nicht übersehen, dass relativ wenige deutsche Landwirte, die diesen Namen wirklich verdienen, ihre Höfe in die Erbhofrolle eintragen liessen. Ich täusche mich kaum in der Annahme, dass der Schweizer Bauer dem Erbhof nach angeblich schweizerischem Muster ebenso ablehnend gegenüberstehen wird wie der deutsche Landwirt.

*Dr. H. Kuhn, Chef der Eidgenössischen Justizabteilung, Bern:*

Es scheint mir vor allem wichtig, dass die Diskussion nicht von unrichtigen Voraussetzungen ausgehe. Wir haben drei Gruppen von Vorschriften zu unterscheiden: Einmal das Entschuldungsgesetz von 1940, das neben der Entschuldung auch dauernde Massnahmen (insbesondere die Belastungsgrenze) bringt, sodann die sehr weitgehenden Bestimmungen der Noterlasse, die kriegsbedingt sind und als solche wieder verschwinden müssen, und endlich das noch unbestimmte künftige Agrarrecht. Die öffentliche Erörte-

rung des letztern hat bisher vielfach zu sehr unter dem Eindruck der Noterlasse gestanden. Zwischen diesen und jenem ist aber ein scharfer Trennungsstrich zu ziehen. Es handelt sich heute nicht mehr darum, einen früheren Entwurf zu einer erweiterten Notverordnung gegen die Bodenspekulation, der nicht weiter verfolgt wurde, zu prüfen. Wenn heute gesagt wurde, jener Entwurf habe wie eine Bombe gewirkt, so war es eben ein falscher Bombenschreck.

Auf Einzelheiten kann ich hier nicht eintreten. Ich berühre einzig die öfters geäusserte Befürchtung, man wolle den Erwerb landwirtschaftlichen Bodens ausschliesslich den Bauern reservieren (was schon selbst nicht zutrifft). Man gestatte mir einige wenige Zahlen. Nach der eidgenössischen Betriebszählung von 1939 erreichte die Gesamtfläche des Pachtlandes in der Schweiz beinahe 300 000 ha; im vorangegangenen Jahrzehnt hatte sie sich um 30 000 ha und die Zahl der Pächter um 4000 vermehrt, während im gleichen Zeitraum die Zahl der Bauernbetriebe um 8000 zurückging, so dass in zehn Jahren 12 000 selbständige Bauern verschwanden. Es sieht wirklich nicht darnach aus, als ob die landwirtschaftliche Pacht bei uns im Aussterben begriffen wäre. Das kann auch nicht der Zweck der kommenden Vorschriften sein.

Die Skepsis richtet sich vielfach weniger gegen bestimmte einzelne Massnahmen als gegen die allgemeine Tendenz der künftigen Gesetzgebung, gegen den Geist, den man in ihr vermutet. Man will namentlich kein Standesrecht. Aber ein solches ist nicht geplant. Es würde vor allem eine gesetzliche Definition des Begriffs «Landwirt» voraussetzen; eine solche kennt weder das noch geltende Notrecht noch wird das kommende Gesetz sie enthalten. Der Selbstbebauer darf nicht mit dem Bauern verwechselt werden. Ein Standesrecht ist in der Tat abzulehnen. Würde dieser Einwand wirklich zutreffen, so müssten wir aber wohl auch die Sondervorschriften für die Kaufleute und den kaufmännischen Verkehr aus dem Obligationenrecht entfernen. Ohne einige neue, vom öffentlichen Interesse diktierte Einschränkungen

der Vertragsfreiheit und des Eigentums wird es freilich nicht abgehen; aber solche Eingriffe sind schon dem bisherigen ordentlichen Recht nicht fremd und röhren nicht an seine Grundlagen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat keineswegs die Absicht, unser Zivilrecht auf den Kopf zu stellen, um unserer Bauernsame den als unerlässlich erachteten Schutz angedeihen zu lassen.

Der Präsident schliesst hierauf die Diskussion, indem er mitteilt, dass die Referenten auf ein Schlusswort verzichten. Er verdankt ihre ausgezeichneten Referate und die Voten der Diskussionsredner.

## VI.

### *Bestimmung des Versammlungsortes für 1946.*

Mit Akklamation nimmt hierauf die Versammlung die von Herrn alt Ständerat Ernest Béguin, Neuenburg, vorgebrachte Einladung der Neuenburger Juristen an, den Schweizerischen Juristentag 1946 in Neuenburg abzuhalten.

Um 12.00 Uhr schliesst der Präsident die Sitzung.

---