

Herr des Geldes

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Thurgauer Beiträge zur Geschichte**

Band (Jahr): **146 (2009)**

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

11 Herr des Geldes

Johann Conrad Freyenmuth betreute die Finanzen des Kantons während vierzig Jahren, zunächst als Obereinnehmer, dann als Chef der Finanzkommission und schliesslich als Staatskassier.¹ Zu seinem Tätigkeitsfeld gehörten das allgemeine Rechnung- und Abgabewesen, das Salzregal, das Forst-, Zoll- und Postwesen und die kantonalen Domänen. Er besorgte die Kantons- und die Brandassekuranzkasse, den Spital- und den Meersburgerfonds, die Rechnung der Domäne Tobel usw.

Wir möchten dem Leser finanztechnische Details und damit verbundene Zahlen weitgehend ersparen; wer in diesen Dschungel eindringen will, sei auf die sehr detaillierte staatswissenschaftliche Arbeit von Bernhard Böhi verwiesen.²

Welche Grundsätze verfolgte Johann Conrad Freyenmuth als «Herr des Geldes»? – Er hatte keine ökonomische Ausbildung. Als Obereinnehmer musste er sich zuerst «in die ihm bisher unbekannt gebliebenen Regeln der kaufmännischen Buchhaltung hineinstudieren».³ Auch hier erwarb er sich das Wissen also autodidaktisch. Das muss nicht zwangsläufig nachteilig sein. Bei Freyenmuth verband es sich – seinem Naturell entsprechend – aber doch mit einem Mangel an Methodik, Systematik und leitenden Ordnungsprinzipien. Pupikofer bemerkt: «In Bezug auf die Staats- und Volkswirtschaft darf man übrigens weder bei Freyenmuth noch bei den Staatsbehörden ein bestimmt ausgesprochenes System voraussetzen, nach dessen Grundsätzen in einzelnen Fällen gehandelt worden wäre; man tat und ordnete an, was die Umstände gerade als das Vorteilhafteste erscheinen liessen.»⁴

Bernhard Böhi stellt fest, Freyenmuth habe in seinen Rechnungsbüchern «alles Mögliche und Unmögliche miteinander vermengt», es habe ein undurchdringlicher, die Übersicht erschwerender «Wirrwarr» geherrscht.⁵ – So finden wir etwa die Getränkesteuer unter den direkten Abgaben und stossen in den Staatsrechnungen auf die merkwürdige Praxis, den Überschuss in den Folgejahren je-

weils als neue Einnahme statt «einfach als Mutation des Staatsvermögens»⁶ aufzuführen. Kurz, was nach Landammann Gallus Jakob Baumgartner auf den Kanton St. Gallen zutraf, galt auch für den Nachbarkanton Thurgau: «Ohne alle administrativ-wissenschaftliche Klarheit und Einteilung hatten sie die heterogensten Ausgaben zusammengeworfen, homogene zersplittert und zerstreut. Gleicher Unfug zeigte sich bei den Einnahmen, die Überschriften waren meist unpassend, die ganze Form der Rechnung unbehülflich.»⁷

Im Thurgau änderte sich dies erst in der Zeit nach Freyenmuth: Die Neuordnung von 1862 war, wie wir später sehen werden,⁸ auch eine späte Reaktion auf die Zustände unter Freyenmuth. Wer sich mit diesen befasst, muss sich die Frage stellen, ob jener «Wirrwarr» nicht auch ein gezieltes Mittel der Verschleierung war.

Albert Leutenegger weist darauf hin, Freyenmuth habe sich in seinen Vorstellungen stark vom Merkantilismus leiten lassen: Er «war in die Unterbilanztheorie des französischen Merkantilismus dergleichen verrannt, dass er unablässig den Ruin des Kantons Thurgau vor Augen sah, weil dessen Einfuhr die Ausfuhr übertreffe».⁹

Einer merkantilistischen Orientierung Freyenmuths widerspricht allerdings Pupikofers Bemerkung, Freyenmuth sei Anhänger der Handels- und Gewerbefreiheit gewesen.¹⁰ Zu dieser wiederum steht in Widerspruch, dass sich Freyenmuth bei der Bewilli-

1 Weiteres zu diesem Thema im Kapitel «Der Skandal».

2 Böhi, Finanzhaushalt.

3 Pupikofer, Lebensabriss, S. 13.

4 Pupikofer, Lebensabriss, S. 17.

5 Böhi, Finanzhaushalt, S. 37–38.

6 Böhi, Finanzhaushalt, S. 37.

7 Zit. nach: Böhi, Finanzhaushalt, S. 36.

8 Vgl. Kapitel «Der Skandal».

9 Leutenegger, Rückblick, S. 71.

10 Pupikofer, Lebensabriss, S. 25.

gung neuer Wirtschaften sowie im Kreditwesen eher restriktiv verhielt. Es gibt unseres Erachtens nur *eine* deutliche Konstante, die sich wie ein roter Faden durch Freyenmuths Umgang mit den Kantonsfinanzen zieht: die äusserst rigide Sparsamkeit und das Streben, die Ausgaben gering zu halten, um das Staatsvermögen zu vergrössern.

Auf diesen unbedingten Sparwillen geht schliesslich – abgesehen von der erlittenen persönlichen Kränkung – Freyenmuths Abneigung gegen die in den Bereichen des Bildungs-, Justiz- und Gesundheitswesens ausgabenfreudige Regeneration zurück. Es ist wie eine Schlange, die sich in den Schwanz beisst: denn dass diesbezüglich ein grosser Nachholbedarf existierte, kann man mit Fug und Recht mit Freyenmuths Sparwut in Verbindung bringen. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf deren verhängnisvolle Auswirkungen zur Zeit der Hungersnot von 1816/17 hingewiesen.

Problematische Folgen zeitigte schliesslich auch Freyenmuths Überzeugung, die Äufnung des Staatsvermögens bedinge möglichst hohe indirekte Steuern. Die Regenerationszeit zeigt, dass sich eine Senkung volkswirtschaftlich durchaus positiv auswirken kann. Dieser Gedanke war Freyenmuth völlig fremd. Man mag ihm in summa zugute halten, unter seiner Leitung habe der junge Kanton ein beachtliches Staatsvermögen gebildet und sei von Anleihen weitgehend unabhängig geworden. Man muss aber auch die negativen oder problematischen Konsequenzen aufzeigen.

11.1 Direkte und indirekte Steuern

Bei der Freilassung besass der Thurgau etwa 22 000 florentinische Gulden und das Schloss Frauenfeld als Realbesitz. Letzterer wurde später durch den sog. Heimfall der Johanniter-Komturei Tobel ergänzt. Zu erwähnen ist ferner der Aufkauf der innerhalb des

Kantons gelegenen bischöflich-konstanzerischen Domänengefälle, durch die sich der Kanton eine bedeutende Einnahmequelle erschloss. Freyenmuths «Theaurierungspolitik»¹¹ folgend, veräusserte der Kanton die 1805 erworbenen, innerhalb des Kantons liegenden Güter und Ansprüche in der Folge an Private und Gemeinden, was zusätzliche Anreize für den Landwerb und die Kreditaufnahme schuf.

Anfänglich existierte im Steuerwesen keine klare gesetzliche Grundlage. «Seit 1804 behalf sich der Staat mit jährlichen Abgabenbezügen auf Grund von Grossratsdekreten»,¹² schreibt Albert Leutenegger. Die sehr tiefe Vermögenssteuer, die man infolge der unzulänglichen Erhebung und mangels Ahndung von Unredlichkeiten schon beinahe als freiwillige Steuer betrachten muss, war wenig ergiebig. Auch die spätere Kombination von Grundsteuern (1 Promille nach Katasterwert) und Vermögenssteuer (1 Promille) blieb unter den Erwartungen.

Bedeutender waren die Erträge der indirekten Steuern, aus dem Salzhandel, den Handänderungs-, Patent-, Stempelgebühren usw. – Das Salzregal war das bedeutendste unter den Regalen und Monopolen und die wichtigste Einnahmequelle des Kantons. Man kann sich den Stellenwert des Salzes heute kaum mehr vorstellen. Es diente als Konservierungsmittel, war für die Brotherstellung wichtig und eine Voraussetzung zur Förderung der Viehzucht. Eine Preisreduktion hätte die Lage der Unter- und Mittelschicht wesentlich verbessert. Die Bedeutung dieser Sache lässt sich ermessen, wenn man bedenkt, dass die Gabelle, die Salzsteuer, am Vorabend der Französischen Revolution eine der Hauptursachen der Unzufriedenheit des Dritten Standes war.

11 Diesen Begriff, der die Sache gut trifft, verwendet Bernhard Böhi (vgl. Böhi, Finanzhaushalt, S. 84).

12 Leutenegger, Rückblick, S. 46. Was die speziellen Gesetze des Finanzwesens betrifft, verweisen wir auf die Arbeit von Bernhard Böhi (Böhi, Finanzhaushalt, S. 25–32).

In den ersten Jahren brachte das Salzmonopol dem Kanton jährlich etwa 16 000 fl. ein. Bis 1830 stieg dieser Betrag um beinahe das Doppelte.¹³ Der Staat verdiente am Salzhandel in der Zeit zwischen 1821 und 1830 jährlich 78 Rappen pro Kopf der Bevölkerung.¹⁴ Man kann mit Bernhard Böhi sagen, der Kanton habe die Rolle eines Grosskaufmannes gespielt, der den Preis des Salzes künstlich hoch hielt und gleichzeitig dessen Umsatz steigern wollte.¹⁵ Auch Albert Leutenegger gelangt in seinem «Rückblick in die Regenerationszeit» zur Feststellung, der Salzpreis sei vor 1830 zu hoch gewesen.¹⁶

Ein grosser Teil der Verantwortung für diese Politik liegt bei Johann Conrad Freyenmuth. Starrsinnig ging er davon aus, der Staatshaushalt könne eine Reduktion des Salzpreises nicht verkraften. Wie sehr er sich täuschte, zeigte die Entwicklung nach der Regeneration, in welcher der Salzpreis gegen Freyenmuths Vorbehalte um einen Kreuzer pro Pfund gesenkt wurde. Bernhard Böhi weist nach, dass der Preisabschlag lediglich vorübergehend zu einem Rückgang der Einnahmen führte. Durch steigenden Umsatz setzte schon bald eine Ausgleichstendenz ein, mit der Zeit erfolgten unter dem Strich sogar Mehreinnahmen. Dass man keine besondere volkswirtschaftliche Ausbildung brauchte, um dies voraussehen, belegt das Beispiel des Weinfelder Arztes Johannes Keller (1802–1877). Keller prophezeite dem Verfassungsrat, bei einem tieferen Preis werde sich der Umsatz des Salzes vergrössern, was wirklich der Fall war.¹⁷ Hier zeigt sich, «wie fruchtbringend die Konzessionen des Staates an die Volkswirtschaft sich wieder gestalten für die Einnahmen des Staatshaushaltes».¹⁸

Eine ähnliche Ausgleichstendenz zeigte sich bei den 1831 (ebenfalls zum Bedauern Freyenmuths) reduzierten Handänderungsgebühren aus Käufen, Tauschen und Erbschaften. Auch hier konnte der Kanton seine Einnahmen trotz tieferen Ansätzen mit der Zeit steigern.¹⁹ Als diese Sache im Rat behandelt wurde,

sprach der liberale Kantonsrat Habisreutinger die markigen Worte: «Die Handänderungsgebühr brachte zwar dem Staate schöne Summen ein aus den Taschen unserer ärmeren und verschuldeten Mitbürger. [...] Allerdings wird dieses wesentliche Defizit [bei einer Abschaffung] auf andere Weise entschädigt werden müssen aus den Taschen der Reichen und Geizhalse, die, seit 30 Jahren ruhig auf ihrem Gelde sitzend, zusehen, wie der arme Teufel von Zeit zu Zeit unsere Staatskasse spickte – während sie dazu das geringste Schärflein beitragen.»²⁰

Das war ein weiterer Seitenhieb gegen die geringe Vermögenssteuer in der Restaurationszeit. In der liberalen Regenerationsverfassung stand ausdrücklich: «Die Steuern zu den allgemeinen Bedürfnissen können nur unter Einwilligung der Stellvertreter des Volkes bestimmt und ausgeschrieben werden. Alle Bürger und Einwohner tragen zu denselben nach Verhältnis ihres Vermögens und Einkommens bei. Betrügerische Besteuerung zu verhüten, ist dem Gesetze vorbehalten.»²¹

Die Ausweitung der direkten Steuern, die neu auch das Einkommen betrafen, war zweifellos ein wichtiger Fortschritt. Doch der Teufel steckt bekanntlich im Detail. Die gesetzliche Regelung erwies sich als äusserst schwierig, worüber Freyenmuth bemerkte: «In einem Kanton wie der unsrige, wird es immer schwierig sein, ein System direkter Auflagen nach staatswirtschaftlichen Grundsätzen zu reglieren.»²² – Immerhin wurden – auch dies eine Reaktion auf die

13 Zweidler, Finanzhaushalt, S. 275.

14 Böhi, Finanzhaushalt, S. 108.

15 Böhi, Finanzhaushalt, S. 113.

16 Leutenegger, Rückblick, S. 45.

17 Böhi, Finanzhaushalt, S. 111.

18 Böhi, Finanzhaushalt, S. 152.

19 Böhi, Finanzhaushalt, S. 151.

20 Zit. nach: Böhi, Finanzhaushalt, 150.

21 § 16. Zit. nach: Soland, Eder, S. 233.

22 Freyenmuth, Bericht, S. 4.

Vergangenheit – Strafbestimmungen eingeführt, die verhindern sollten, dass «die redliche Versteuerung [...] bloss zum leeren Wortkram herab gewürdigt»²³ wurde.

In all diesen den Staatshaushalt im Allgemeinen und die indirekten Steuern im Besonderen betreffenden Fragen erweist sich Freyenmuth als Finanzpolitiker mit einem begrenzten volkswirtschaftlichen Horizont und ohne jeden Wagemut. Umso erstaunlicher ist es, dass der regenerierte Grosse Rat von Freyenmuth nach dessen vorübergehender «Kaltstellung»²⁴ einen umfassenden Bericht über das thurgauischen Finanzwesen verlangte und ihn drei Jahre später in das neue Amt des Staatskassiers wählte.

11.2 Schrift über das Finanzwesen

Im Frühjahr 1831 verfasste Johann Conrad Freyenmuth einen «Bericht über das Finanzwesen an den Kleinen Rath, veranlasst durch eine Einladung des Grossen Rathes vom 5ten Jänner 1831». Er umfasst 16 Seiten und ist im Wesentlichen ein Bekenntnis zum Primat der indirekten Abgaben. Im Hinblick auf die neue Regenerationsverfassung geht Freyenmuth der Frage nach, was an Neuerungen vertretbar sei und was nicht.

Die Finanzen seien kein Selbstzweck, führt er – zeitlos gültig – aus, aber nötig, da der Staat ohne sie nicht funktionieren könne. Wer sich theoretisch und praktisch damit befasse, könne nicht auf Lorbeeren hoffen, sondern sei vielfältigen Anfeindungen ausgesetzt. Niemand entrichte gerne Abgaben, doch alle wollten vom Staat in Form immer besserer Dienstleistungen profitieren.

Drei Viertel des bisherigen Steueraufkommens beständen aus indirekten Steuern, unter denen das Salzregal, gefolgt von den Handänderungsgebühren, die wichtigste Einnahmequelle darstelle. Freyenmuth gibt zu, dass sich die bisherige Vermögenssteuer bzw.

ihre Geltendmachung als problematisch erwiesen habe, da sie praktisch einer Selbstdeklaration gleichkomme. Der Staat müsse sich von Jahr zu Jahr damit behelfen, dass er die direkte Steuer anteilmässig auf die Gemeinden verteile und es den Gemeinderäten überlasse, die Weiterverteilung auf die Einzelnen vorzunehmen. In normalen Zeiten mit kleinen Sätzen funktioniere diese Art der Erhebung, wenn hingegen ausserordentliche Zeitumstände eine Anhebung der direkten Steuern erforderten, könne dies zu endlosen Streitigkeiten und Schwierigkeiten führen. Wie schon in seiner Hypothekenschrift beklagt Freyenmuth in diesem Zusammenhang erneut den fehlenden Willen, ausserkantonale Kapitalisten, die Thurgauern ein Darlehen gegeben hätten, im Kanton zu besteuern.

Der Hauptteil der Freyenmuth'schen Schrift besteht in einer Auflistung der Einnahmen und Ausgaben des Kantons, gefolgt von einer Bilanz, die – ein grosser Unterschied zu heute – auf lediglich zwei Seiten Platz hat. Das Salzregal macht auf der Ertragsseite etwa die Hälfte, die Handänderungsgebühr etwa einen Sechstel aus. Die anderen Posten sind weniger bedeutend. Die grössten Ausgaben entfallen auf Polizei und Militär.

Aus der Sicht Freyenmuths gibt es keine Sparmöglichkeiten, höchstens bei den Personalkosten, z. B. durch die vorgesehene Reduktion der Mitglieder des Kleinen Rates von neun auf sechs. Dem stünden aber höhere Ausgaben infolge des Ausbaus des Justizwesens und der konsequenteren Gewaltentrennung gegenüber. Auch die Forderung nach einer angemessenen Besoldung für öffentliche Ämter, in die neu jedermann ohne Zensuserfordernis wählbar sei, falle ins Gewicht. Bei der Polizei könne man schlecht sparen, da man sie brauche, und die Militärausgaben

23 StATG 2'00'5: Protokoll des Grossen Rates, 16.01.1832, § 176, S. 287.

24 Diesen Ausdruck verwendet Albert Leutenegger (Leutenegger, Rückblick, S. 71).

seien in dem Sinne gebunden, als sie auf die Verpflichtung gegenüber dem Bund zurück gingen. Deshalb lasse sich vorhersagen, dass die Ausgaben des Kantons in nächster Zeit eher steigen als fallen würden.

Interessant sind die Hinweise auf das Militär- und Polizeiwesen. Jenes war im Vorfeld des Umsturzes von liberaler Seite mit «einem veritablen Fasnachtsspiele» verglichen worden, wobei «ein paar einzelne auf Kosten des allgemeinen Wohles ihr Unwesen treiben».²⁵ Das heisst, dass die Liberalen in diesem Bereich durchaus ein gewisses Sparpotenzial erblickten. Pikanterweise stellte selbst Freyenmuth im Tagebuch die Frage, ob der verantwortliche Regierungsrat Heinrich Hirzel, dem er durchaus zugetan war, nicht einen zu grossen militärischen Aufwand betreibe.

Was die Erweiterung des Polizeiapparates anbelangt, so war davon schon im Zusammenhang mit der Hungersnot von 1816/17 die Rede. Bernhard Böhi weist aufgrund der Staatsrechnungen nach, dass die Steigerungskurve in der zweiten Jahrhunderthälfte weniger steil verläuft als in der ersten. Das ist immerhin bemerkenswert und ein weiterer Beleg für unsere bereits früher gemachte Feststellung, der Kanton habe das Geld – wenn überhaupt – lieber dem Militär und der Polizei als dem Sozialwesen zukommen lassen.

Ausführlich geht Freyenmuth auf die Forderung nach einer Reduktion des Salzpreises ein, wobei er – im Widerspruch zu seiner inneren Überzeugung – etwas opportunistisch einräumt, man könne den Wunsch des Volkes auf Dauer schlecht ignorieren. Wenn eine Verbilligung des Salzes unumgänglich sei, solle man diese jedoch nicht sofort vornehmen und nicht über einen halben Kreuzer pro Pfund hinaus gehen. Ein weiteres Mal bricht er eine Lanze für die indirekten Steuern: Wenn man, wie beim Salz, stets ein bisschen zahlen müsse, falle dies weniger ins Gewicht als wenn man, wie bei der direkten Steuer,

jährlich grössere einmalige Beträge zu entrichten habe. Schon einleitend hatte er unterstrichen, das Salz gewähre «unter Anspruchnahme aller Klassen eine sehr wichtige Einnahme».²⁶

Man könne es zwar als ein Gebot der Gerechtigkeit betrachten, den Einnahmefall durch eine eventuelle Salzpreisreduktion mit einer stärkeren Besteuerung der Reichen [Vermögenssteuer] auszugleichen, aber im Kanton Thurgau wohnten nur wenige Vermögende, die Hauptlast werde immer auf den Mittelstand fallen. Es sei falsch, jene zu bestrafen, die es – haushälterisch und fleissig – zu einem gewissen Wohlstand gebracht hätten. Selbst in Frankreich, wo alle neuen Ideen herstammten, sei man nach Irrungen und Wirrungen endlich zur Einsicht gelangt, allein das Vermögen könne Ruhe und Ordnung garantieren.

Joachim Leonz Eder trat Freyenmuths Auffassung im Grossen Rat mit den Worten entgegen: «Der Arme, der einen halben Kreuzer [mehr] aufzubringen hat, den er nicht besitzt, wird mehr leiden als der Reiche, der etwas höhere direkte Abgaben zu zahlen hat. [...] Man behauptet, die Salzaufgabe sei die billigste Abgabe; nur jene Abgabe ist die billigste, die auf das Vermögen verteilt wird.»²⁷

Freyenmuths Schrift blieb ohne Einfluss auf den weiteren Gang des thurgauischen Finanzwesens. Zwar wiedergewählt, war Freyenmuth auf der politischen Bühne zu einer Randfigur geworden, der die liberalen Hauptakteure das Verwalten, aber nicht das Gestalten überliessen. Selbst die ursprünglich konservative Thurgauer Zeitung – das einzige Blatt, das Freyenmuth las – distanzierte sich in gemässigter Form von seinen finanzpolitischen Auffassungen: «Allerdings» habe der Staat die Pflicht, das Eigentum zu schützen, «aber ebenso liegt ihm ob, die Schwach-

25 Appenzeller Zeitung, Nr. 19, 8.5.1830.

26 Freyenmuth, Bericht, S. 5.

27 Zit. nach: Böhi, Finanzhaushalt, S. 111.

heit und Einfalt in Schutz zu nehmen. Eine Klugheit und Gewerbsamkeit, die durch ihre Überlegenheit allen Besitz an sich reisst, kann dem Volksleben ebenso gefährlich werden als die rohe Gewalt, wie das Beispiel Englands lehrt; der Staat muss also dafür sorgen, dass auch der herrschsüchtige Eigennutz besteuert, dagegen aber die ländliche Behaglichkeit, welche die Liebe zum Vaterlande in seinen kräftigsten Söhnen nährt, geschont werde. Dass bisher dieser Grundsatz nicht anerkannt und befolgt worden sei, ist bekannt.»²⁸

Sechs Jahre später, als der Grosse Rat eine weitere Reduktion des Salzpreises ins Auge fasste, machte Freymuth die bedenkliche Bemerkung, weniger Bemittelte könnten «die Erdäpfel ohne Salz essen; er sei auch in einem Land gewesen, wo man das Brot ungesalzen esse, und dennoch schmecke es gut; das Salz sei gar kein solch Bedürfnis wie man glaube».²⁹

28 Thurgauer Zeitung, 3.6.1831, Nachtrag zur Nr. 23.

29 Thurgauer Zeitung, 27.12.1837 (Verhandlungen des thurgauischen Grossen Rates in Frauenfeld).