

Deregulierung

Vom Paternalismus zur Marktwirtschaft 1798–1856¹

Von Christian Pfister

Am 10. September 1794 setzte sich der Unterstaatsschreiber Gottlieb Thormann (1754–1831) in einem Antrag an den Grossen Rat dafür ein, Höchstpreise für den Verkauf des obrigkeitlichen Getreides in den Landvogteien festzulegen. Gottlieb Thormann stieg 1795 zum Ratsschreiber auf und amtierte während der Mediation als Staatsschreiber. Der parlamentarische Vorstoss Thormanns erfolgte aus aktuellem Anlass.

Fig. Getreidepreiskurve Bern 1760–1860

Der Brotpreis war innert dreier Jahre auf das Doppelte gestiegen; der Preis für ein Mäs Roggen (gut 10 Kilogramm) hatte sich gar verzweieinhalbfacht. Für jene, die nicht über genügend Kulturland oder Naturaleinkünfte verfügten, um sich und die Ihren ausreichend zu ernähren, sondern ganz oder teilweise auf ihrer Hände Arbeit angewiesen waren, hatte eine Teuerung in diesem Ausmass einen Reallohnausfall von 50 Prozent und mehr zur Folge. Das Auf und Ab der Getreidepreise hatte nicht bloss Auswirkungen auf die Landwirtschaft. Die Teuerung riss auch das Handwerk und die Heimindustrie mit in ihren Strudel: Getreide in Form von Brot oder Mus war das Grundnahrungsmittel. Die Konsumenten der Unterschichten, die Getreide kaufen mussten, hatten in «normalen» Jahren rund 40 Prozent ihres Einkommens dafür auszugeben. Neben Miete, Heizung, Licht und Getränken blieb nur wenig für Kleidung oder Vergnügen übrig. Erhöhten sich die Getreidepreise, hatten die Menschen ihren Bedarf an gewerblichen Produkten einzuschränken. Die Nachfrage schrumpfte. Ausgerechnet in jenem Zeitpunkt, wo die Handwerker auf einen Mehrverdienst dringend angewiesen gewesen wären, um sich über Wasser zu halten, gingen die Aufträge zurück. Generell wurden Arbeitskräfte in Stadt und Land weniger nachgefragt, so dass die Nominallöhne sanken.

Unterstaatsschreiber Thormann begründete sein Begehren nach einer Festsetzung von Höchstpreisen beim Getreide damit, «dass die Zeiten von Theuerung, Jammer und Elend für die Amtleute die sogenannten guten Zeiten ausmachten». Dies wirke den wohltätigen Absichten der Obrigkeit entgegen und fördere im Lande «den Wahn, dass die Herren Amtleute mehr darauf bedacht seien, ihre Interesse zu befördern als dem schädlichen Fürkauf Inhalt zu tun»².

Unter dem Fürkauf wurde die Umgehung des städtischen Marktzwangs verstanden, den Verkauf von Getreide «auf dem Halm», also vor der Ernte oder bei Speichern, Häusern und Mühlen. Unterstaatsschreiber Thormann verlangte mit seinem Vorstoss also einen Eingriff in das freie Spiel der Marktkräfte zugunsten der breiten Unterschichten, die unter der Teuerung litten. Damit habe ich das Problem umrissen, das ich hier thematisieren möchte.

Es geht um Deregulierung, um den Abbau jenes umfassenden Instrumentariums zur Lenkung und Förderung der Wirtschaft, das die Obrigkeiten im Verlaufe der frühen Neuzeit aufgebaut hatten. Dabei möchte ich nicht nur auf die Wirtschaftspolitik, sondern auch auf die damit verknüpften herrschaftspolitischen und wirtschaftsethischen Fragen eingehen, die Thormann in seinem Vorstoss anpeilte; sie spielen auch in der heutigen Diskussion um Deregulierung und Globalisierung eine Rolle. Dabei möchte ich mich auf die Grundversorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln beschränken, weil dieser Bereich politisch der sensibelste ist. Ich möchte aber an dieser Stelle mit Blick auf Annemarie Dubler darauf hinweisen, dass auch das zünftische Gewerbe unter dem Ancien régime in einem Netz von Vorschriften und Regelungen gefangen war, die praktisch jede Initiative verunmöglichten.³

In einem ersten Schritt werde ich auf das politisch brisante Problem der Krisengewinne eingehen, das Thormann anspricht. Dann werde ich mit Blick auf die Teuerungsbekämpfung die Herrschafts- und Wirtschaftspraxis des Ancien régimes beleuchten, die man als Paternalismus bezeichnet. Den Argumenten zugunsten dieser Politik werde ich in einem dritten Schritt die Argumente der «Freihändler» gegenüberstellen, wie ich die Befürworter einer Liberalisierung des Getreidehandels pauschal und etwas plakativ bezeichne. Schliesslich möchte ich zeigen, dass der Weg zur Deregulierung keine Einbahnstrasse war, sondern dass der Diskurs um den freien Getreidehandel aus Anlass von Teuerungen bis in die frühen 1850er Jahre stets wieder neu auflebte. Meine Ausführungen werde ich mit einem kurzen Fazit abschliessen, indem ich den Wesenskern der historischen Auseinandersetzungen um den Getreidepreis in der gegenwärtigen Debatte verorte.

Das Problem: Teuerungen und Krisengewinne

Teuerungen aufgrund von Missernten gehörten zur Grunderfahrung der Agrargesellschaften. Den Getreidepreisen, die für Zeitgenossen und Historiker gleichermaßen das wichtigste Konjunkturbarometer darstellten, schenkte man ebensoviel Aufmerksamkeit wie heute den Börsenkursen, den Arbeitslosenzahlen oder den Veränderungen des Bruttosozialprodukts.

Seit dem 17. Jahrhundert hatte man beobachtet, dass die Preise auf den Getreidemärkten relativ stärker schwankten als die Bruttoernten. Nach Ansicht

der Ökonomen drückt sich darin die geringe Preiselastizität des Angebots und der Nachfrage aus. Das heisst: Steigende Preise führten nicht zu einer Zunahme des Angebots in der gleichen Grössenordnung – auf die Gründe wird noch einzugehen sein – und auch nicht zu einer entsprechenden geringeren Nachfrage. Neben dieser makroökonomischen Erklärung ist auf eine mikroökonomische (betriebswirtschaftliche) Grundtatsache zu verweisen: Je geringer die Erträge sind, desto schwerer fallen die für die Aussaat benötigten Mengen ins Gewicht. Für den Preis ist nicht die Bruttoernte massgebend, das, was auf dem Felde eingerntet oder verzehntet wird, sondern das, was letztlich für den menschlichen Konsum zur Verfügung steht. Es darf nicht übersehen werden, dass ein Teil des Ernteguts für die neue Aussaat beiseite gelegt werden musste.

Gehen wir von einem stark vereinfachten Modellfall aus: Ein Bauer hat 200 kg Saatkorn ausgesät und erntet bei einer Normalernte für jedes Korn 5 Körner ein. Seine Bruttoernte beträgt also 1000 kg. Von diesen braucht er 200 kg als Saatgetreide für die nächste Aussaat. Für den Zehnten und für den Konsum stehen also nur 800 kg zur Verfügung.

Bei einer Missernte sinkt der Ertragsfaktor auf angenommene 1:3. Die Missernte beträgt somit brutto 600 kg; gegenüber der Normalernte beträgt die Einbusse 40 Prozent. In diesem Falle fällt der Anteil des Saatgutes aber stärker ins Gewicht: Auch von der Missernte müssen nämlich unverändert 200 kg für die nächste Aussaat beiseite gelegt werden. Die Missernte ist deshalb netto 50 Prozent geringer als die Normalernte, und deshalb steigen die Getreidepreise stärker an, als es dem Verhältnis der Bruttoerträge entspricht. Zudem wurde der Zehnte vor Abzug des Saatgetreides erhoben. Er richtete sich nach dem Bruttoertrag. Der Bauer hatte den grösseren Anteil des Saatgutes im Falle einer Missernte allein zu tragen, und dieser verkörperte erst noch einen höheren Marktwert. Wer in Notjahren Getreide zu verkaufen hatte, sei es aus dem Ertrag seiner Eigenwirtschaft, sei es aus Naturalabgaben, zog daraus einen entsprechend höheren Gewinn. Das meinte Unterschreiber Thormann in seiner Anspielung auf die Krisengewinne der Landvögte.

Jede Teuerung war mit einer massiven Umverteilung von Volksvermögen von den Getreidekäufern zu den Verkäufern verbunden. Der Ökonom Samuel Engel schätzte, dass im Kanton Bern im Falle einer Missernte 5 Prozent der Bevölkerung Getreide verkaufen konnten, 10 Prozent sich selbst versorgten und 85 Prozent ihr Brot kaufen mussten.⁴ Diese Tatsache wurde in der traditionellen Teuerungspolitik nie angesprochen, die obrigkeitlichen Mandate richteten sich ausschliesslich gegen die sogenannten Fürkäufer (das heisst Wiederverkäufer). Konnten es die Obrigkeiten zulassen, dass eine kleine Minderheit auf Kosten der Unterschichten Profit schlug?

Praxis und Begründung der paternalistischen Teuerungspolitik

Zunächst ist darauf zu verweisen, dass die Wirtschaftsgesinnung in traditionellen Gesellschaften von der heutigen wesentlich verschieden war. Nach dem Gebot der Kirche sollte der Markt nicht dem ehernen Gesetz von Angebot und Nachfrage gehorchen, sondern ein menschliches Gesicht tragen. Wer die Notlage seiner Mitmenschen ausnutzte, um seinen Gewinn zu maximieren, beging eine Sünde. Ein Händler durfte deshalb nicht mehr als den gerechten Preis fordern, er hatte sich mit einem mittelmässigen Gewinn zufriedenzugeben. Der Begriff des gerechten Preises ist eng verbunden mit der Öffentlichkeit, der Beaufsichtigung, den genormten Massen und Gewichten und der Rechtsordnung, die auf dem Markt herrschte.

Die «Fürkauff ordnung für hiesige hauptstatt [Bern] vom 4. Juli 1747» legte das Folgende fest: «[...] 2° Von dem fürkauff der lebensmittlen insgemein. In folg deben [...] ist [...] abgestekt, einiche nahrungsmittel, [...] so allhero zuo markt gebracht wird, am montag den ganzen tag hindurch biß zinstag morgens um 10 uhr wie auch den ganzen samstag indurch auff den widerverkauff und anderst als zu seinem hausbrauch weder selbsten zu kauffen, noch durch jehmand kauffen zuo lassen, noch vorhin zuo bestellen, als welche zeit der burgerschafft vorrecht[lich] vorbehalten seyn soll, sich die nothwendigkeiten zuo ihrem hausbrauch anzuoschaffen, dergestalten, dass niemand, als burgeren und eingesebenen der statt, zuogelassen ist, während dieser [...] zeit lebensmittel zum hausbruch zuo kauffen [...]»⁵.

In einer ersten Etappe durften sich nach der Marktordnung nur die Einwohner der Stadt mit dem angebotenen Korn eindecken. Sie genossen zum Hausgebrauch, das heisst zur Versorgung ihrer Haushalte, ein Vorkaufsrecht. In einer zweiten Etappe kamen Fürkäufer und Hodler, das heisst die Händler, zum Zuge. Sie durften das übriggebliebene Korn aufkaufen und weiter veräussern. Durch diese Etappierung des Marktgeschehens sollte verhindert werden, dass Händler in Teuerungsjahren die Einwohner der Stadt überboten und den Markt zu hohen Preisen leerkaufte. Es versteht sich von selbst, dass den Händlern auch verboten wurde, den Markt zu umgehen und sich heimlich bei den Bauern einzudecken. Der Ökonom Karl Polanyi wertet die Marktkontrollen in vorindustriellen Gesellschaften als Widerstand der Gesellschaft gegen das schrankenlose Gewinnstreben der Händler.⁶

Die Regulierung des Marktes erfolgte zuerst aus der Optik der Stadtwirtschaft, im 17. und vor allem im 18. Jahrhundert wurde dann versucht, eine einheitliche Wirtschaftspolitik auf dem gesamten Territorium des Kantons durchzusetzen. Dazu baute Bern nach dem Vorbild anderer Staaten West- und Mitteleuropas einen umfangreichen Apparat von Massnahmen zur Bekämpfung von Teuerungen aus. Michael Huhn hat 1987 anhand der Literatur einen umfassenden

Katalog der bekannten Massnahmen zur Bekämpfung von Teuerungen zusammengestellt:⁷

1. Vermehrung der konsumierbaren Getreidemenge

- Sicherung der Ernte
- Behinderung/Verhinderung des Abflusses von Getreide
- Förderung des Zuflusses von Getreide
- Erlass, Nachlass oder Stundung von Naturalgefällen
- Ausleihe von Saatgut
- Öffnung der obrigkeitlichen Vorratslager
- Speichervisitation: Inventarisierung der privaten Vorräte

2. Stabilisierung der Getreidepreise

- Versuche zur Unterdrückung der Spekulation
- Verkauf verbilligten Brotes/Getreides
- Ausserkraftsetzung von Steuern, die das Brot verteuern

3. Senkung des Getreideverbrauchs

- Hinweise auf Ersatznahrung
- Verbot, Mehl fein auszumahlen
- Verbot, frisches Brot zu verkaufen
- Ausweisung von mittellosen Fremden

4. Sicherung der Einkommen der Unterschicht durch Wirtschaftsförderung

- Notstandsarbeiten
- Schutzzölle
- Ankauf der nicht absetzbaren Produktion

5. Lebensmittelhilfe für Bedürftige

- Unentgeltliche oder verbilligte Abgabe von Getreide (Brot)
- Einrichtung von Suppenküchen

6. Beschaffung von Information zur Versorgungslage

- Ernteaussichten und Erträge
- Bedarf (Volkszählungen) und Vorräte
- Ein- und Ausfuhr
- Preise

7. Beruhigung der Bevölkerung

- Zensur oder Bekanntgabe der Nahrungssituation
- Bekanntmachung der obrigkeitlichen Massnahmen
- Verstärkte Präsenz von Ordnungskräften

Teuerungspolitik war nichts anderes als die Anwendung einer mehr oder weniger grossen Anzahl von Massnahmen aus diesem Katalog. Diese setzten an allen nur denkbaren Punkten des Versorgungsprozesses an. Das wirksamste Instrument war der obrigkeitliche Vorrat: Die Umverteilung (*Redistribution*) von überlebensnotwendigen Gütern durch Verwaltungen ist bei allen staatlich organisierten agrarischen Gesellschaften nachgewiesen.⁸ In Bern war sie im Armenwesen selbst auf der Ebene der Gemeinden üblich. Der obrigkeitliche Vorrat wurde antizyklisch eingesetzt. Das jährlich zum Verkauf anstehende Getreide wurde dann auf den Markt geworfen, wenn die Preise saisonbedingt ihren Höchststand erreichten. Grössere Mengen wurden bei Teuerungen freigegeben, um den Preisauftrieb zu dämpfen. Bei reichlichen Ernten wurde der Vorrat wiederum geäufnet.

Wirkung zeitigte neben der Vorratspolitik die Einrichtung von Suppenküchen oder die Anordnung von Notstandsarbeiten («food for work»). Den härtesten Eingriff stellte die Speichervisitation, die Inventarisierung aller privaten Getreidevorräte dar. Wir werden darauf zurückkommen. Höchstens symptombekämpfend wirkten die wirtschaftspolitischen Massnahmen, namentlich die Versuche zur Unterdrückung der Spekulation.

Die Teuerungspolitik der frühneuzeitlichen Obrigkeiten folgte einem eingespielten Ritual, das eine Art von sekundärer Normalität für ausserordentliche Situationen darstellte. Sie ordneten ausserordentliche Gottesdienste an, in denen die Mandate verlesen wurden. Diese unterstrichen einerseits den Ernst der Lage und signalisierten Anteilnahme. Andererseits wurden Massnahmen gegen bestimmte Berufsgruppen – Getreidehändler, Müller und Bäcker – angedroht, die dadurch als die Hauptschuldigen für die Teuerung hingestellt wurden.

Der obrigkeitliche Interventionismus in Notsituationen entsprach dem Selbstverständnis und dem Legitimationsprofil des aufgeklärten Absolutismus, das man als Paternalismus bezeichnet. Der Fürst – im Falle Berns nahmen Schultheiss und der Rat diese Stellung ein – verstand sich als ein Vater, der für seine unmündigen Kinder sorgt. Den Landeskindern – wie sie genannt wurden – sprach der Paternalismus die eigene Urteils- und Handlungsfähigkeit ab. Sie hatten die väterliche Fürsorge des Fürsten dankbar anzunehmen und sich seinen Weisungen willig zu fügen.

Die Existenz des Teuerungskanons war nicht nur für die Obrigkeit, sondern auch für die Untertanen bedeutsam, und zwar als «Horizont» ihrer Erwartungen. Sie meldeten in Teuerungsjahren ihren Anspruch auf erschwingliches Brot an, und sie erwarteten, dass die Obrigkeit entsprechende Massnahmen ergreifen würde. Der «klassische» Kanon war ihnen wohlbekannt, die Forderung nach den konventionellen Massnahmen war die herkömmliche Ausdrucksweise der Volksmassen in ihrer Not.

Der Diskurs von «Freihändlern» und «Paternalisten» um die Deregulierung

Von der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts an begann die entstehende bürgerliche Öffentlichkeit an diesem Selbstverständnis fürstlicher Politik zu rütteln. Sie verlangte Selbstverantwortung und Mitsprache, zunächst auf dem Gebiet der Wirtschaft. Die bürgerliche Kritik stellte nicht nur die Legitimität, sondern auch die Wirksamkeit der paternalistischen Teuerungspolitik grundsätzlich in Frage. Dagegen brachten die Anhänger der hergebrachten Praxis ihrerseits Argumente vor. Die Diskussion wurde auf einer wissenschaftlich-theoretischen und auf einer politisch-empirischen Ebene geführt. Im wissenschaftlich-theoretischen Diskurs orientierten sich die Freihändler, wie man diese Gruppe plakativ nennen könnte, am Leitbild des wirtschaftlichen Gleichgewichts, die Konservativen am Konzept der sozialen Sicherheit und der politischen Stabilität.

Auf der politisch-empirischen Ebene ging es um die Frage der Instrumente. Nach Ansicht der Liberalen konnten marktwirtschaftliche Instrumente die Bevölkerung am besten vor Teuerungen schützen. Staatliche Eingriffe in den Markt waren deshalb in vierfacher Hinsicht kontraproduktiv:

1. Sie schmälerten die Gewinnchancen der Händler und dämpften damit ihre unternehmerische Initiative.
2. Es werde weniger Korn auf dem Markte feilgeboten, dafür mehr im Schleichhandel umgesetzt.
3. Die lautstarke Ankündigung der Massnahmen verunsichere die Bevölkerung und wirke dadurch preistreibend.
4. Die Massnahmen orientierten sich vorrangig an den Bedürfnissen der Hauptstädte und erfolgten auf Kosten des Landes.

Die Freihändler führten Teuerungen auf ein unzureichendes Angebot, auf ein regionales Defizit zurück. Steigende Preise – also marktwirtschaftliche Instrumente – führten ihrer Ansicht nach zu einer substantiellen Erhöhung des Angebots auf den lokalen Märkten und brachten diese wieder ins Gleichgewicht. Auffallend ist, dass die meisten Befürworter des freien Handels aus England, den Niederlanden oder aus küstennahen Metropolen wie Hamburg oder Paris stammten. Der Moralphilosoph Adam Smith, der von den Neoliberalen zum Apostel des freien Handels erhoben worden ist, stammte bezeichnenderweise aus Schottland. In diesen verkehrsgünstigen Räumen vermehrten steigende Preise das Angebot tatsächlich, weil die Transportkosten so niedrig waren, dass Getreide auf dem Seeweg über grössere Distanzen herantransportiert werden konnte. Das heisst: Der freie Markt konnte seine ausgleichende Funktion zwischen Angebot und Nachfrage nur dort zum Vorteil der Konsumierenden entfalten, wo eine entsprechende Transportkostenstruktur bestand, nicht dagegen in meerfernen Binnenräumen.

Karte: Maxima der Jahresdurchschnitte für Getreide 1760–1774 (Abel 1972)

Dies zeigt sich bei der räumlichen Betrachtung von Teuerungen (hier am Beispiel der Krise von 1770/71). Die Karte vergleicht die niedrigsten mit den höchsten Getreidepreisen zwischen 1760 und 1774. Am grössten war der Preisauftrieb im Inneren des Kontinents. Deutlich geringer war der Preisauftrieb dagegen an der Nordseeküste, wo Getreide zu relativ geringen Kosten aus dem Baltikum importiert werden konnte, ebenso am Unterlauf der grossen Ströme, auf denen Getreide aus einem riesigen Einzugsgebiet herantransportiert wurde.

In meerfernen Binnenräumen vermehrten steigende Preise das Angebot auf dem Markt nicht, weil es innerhalb des beschränkten Importperimeters gar kein solches gab. Der Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage spielte in dieser Situation einseitig zu Lasten der Nachfrage. Je höher die Preise stiegen, desto weniger Käufer konnten mithalten. Zuerst fielen die Ärmsten aus dem Rennen, etwas später traf es jene, die noch etwas zu verkaufen hatten. Solange die Preise stiegen, wurde das Angebot in Erwartung noch höherer Preise zurückgehalten. Wer seinen Anspruch auf ausreichende Nahrung durch das Diktat des Marktes verlor, hatte sich nach Ersatznahrung wie Kleie, dem Fleisch verendeter Pferde oder Gras umzusehen. Konnte man in einer solchen Situation den Mechanismus von Angebot und Nachfrage einfach frei spielen lassen? Durften die Interessengruppen der Produzenten und Händler aus ihrer marktbeherrschenden Stellung bei einem lebenswichtigen Gut ersten Ranges Nutzen ziehen? Nicht zuletzt ist dies ein Problem der Wirtschaftsethik.

Aus der wirtschaftstheoretischen Perspektive ist die Antwort klar. Wenn die Volkswirtschaft von Knappheit spricht, so versteht sie darunter stets relative Knappheit, also Knappheit relativ zu einem anderen, erreichbaren Markt, so dass die steigenden Preise einen Ausgleich der Angebote auf den beiden Märkten herstellen können. Im Falle der Hungersnot haben wir es aber mit absoluter Knappheit zu tun, absolut im Verhältnis zu den grundlegenden Bedürfnissen der Menschen. Die absolute Knappheit ist ein Sonderfall der ökonomischen Theorie, der häufig in den Handbüchern nicht erwähnt wird, die Volkswirtschaftslehre betrachtet sich als nicht zuständig dafür. Im Klartext: «Die Gefahr, dass Menschen verhungern, ist kein Problem, das im Rahmen der Ökonomie gelöst werden muss.»⁹

Zuständig dafür war die Politik. Edward P. Thompson hat in einem berühmten, 1979 erschienenen Aufsatz als Gegenbegriff zu «market economy» den Begriff der «moral economy» geprägt.¹⁰ Man könnte die moralische Ökonomie als Normensystem der breiten Volksmassen bezeichnen, das jedem einzelnen Glied der Gesellschaft den Anspruch auf eine minimale Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern des täglichen Bedarfs zu erschwinglichen Preisen sichert, vor allem Nahrung (es ist vom Begriff der «auskömmlichen Nahrung» die Rede), aber auch Heizung; denn frieren ist ebenso schlimm wie hungern. Die Volks-

massen in den englischen Städten (und auch anderswo) teilten einen Grundkonsens darüber, wie gross ein anständiger, ein zulässiger Gewinn sei. Die rücksichtslose Ausnützung einer Anbieterposition in Mangelsituationen galt als unmoralisch und gab dem darbenden Volk sozusagen ein «moralisches» Recht auf Selbsthilfe. Die organisierten, gut disziplinierten Volksmassen griffen in diesem Zusammenhang Bäckerläden an, räumten die Brote aus und bezahlten dafür den «gerechten» Preis. Sie liessen sich nicht einfach zu Plünderungen hinreissen, wie das heute häufig der Fall ist. Vielmehr handelte es sich um eine hochkomplexe Form direkter Volksaktion, diszipliniert und mit klaren Zielen. Dagegen sprechen die aus bürgerlicher Optik verfassten Quellen häufig von Aktionen eines «zügellosten Mobs». Diese Teuerungsaufstände, wie sie oft genannt werden, waren nicht eine mechanische Reaktion auf eine Verteuerung des Grundnahrungsmittels; sie forderten vielmehr die Anwendung paternalistischer Massnahmen ein. Die traditionalistische Politik war nicht zuletzt darauf hin angelegt, solche Turbulenzen zu vermeiden und die städtischen Massen ruhigzustellen.

Die Praxis der Deregulierung im Kanton Bern: Von der flexiblen Handhabung zur kompromisslosen Durchsetzung (1794–1856)

Kehren wir wieder zum Antrag des Unterstaatsschreibers Thormann zurück. Wie sah die wirtschaftspolitische Praxis aus, vor deren Hintergrund er im September 1794 die Anwendung paternalistischer Massnahmen einforderte? Im Teuerungsjahr 1789 hatte die Obrigkeit wie schon bei früheren Anlässen die Einfuhr von Getreide aus dem Ausland durch Prämien subventioniert.¹¹ Der alte bernische Staat war bekanntlich ein reicher Staat, und er war deshalb in der Lage, wirtschaftlichen Krisensituationen antizyklisch zu begegnen, wie das die heutigen Modelle vorsehen. Die hohen Kosten des Unternehmens warfen bei den haushälterischen Räten die Frage nach einem wirtschaftlicheren System auf. Es wurde eine Kommission eingesetzt, in der sowohl freihändlerisch wie paternalistisch gesinnte Grossräte Einsitz nahmen.

Das von der Kommission ausgearbeitete Gutachten und das darauf gestützte Mandat vom 4. Februar 1792 beruhte auf einem Kompromiss: Der Getreidehandel wurde teilweise dereguliert, indem den Bauern gestattet wurde, ihr Getreide bei den Speichern an Händler zu verkaufen. Der «Fürkauf», den die obrigkeitlichen Mandate seit dem Spätmittelalter als Hauptursache von Teuerungen verteufelt hatten, wurde freigegeben. Der Zwang für die Bauern entfiel, mit ihrem Getreide den Markt zu befahren, was für sie eine grosse Arbeitsentlastung bedeutete. Auferlegt wurde die Verpflichtung dazu den Händlern. Sie hatten das von ihnen aufgekaufte Getreide auf den städtischen Markt zu bringen. Um dieser Vorschrift Nachachtung zu verschaffen, stellte man für die Denun-

ziation von fehlbaren Händlern hohe Belohnungen in Aussicht. Man setzte damit marktwirtschaftliche Instrumente ein. Andererseits war sich die Kommission darüber im klaren, dass Bern aufgrund seiner verkehrsgeographischen Ungunstage nicht zur völligen Freigabe des Getreidehandels übergehen könne. Die Verhältnisse seien nicht mit jenen in England vergleichbar, erklärte man. Aus diesem Grunde gestand man dem Staat im Falle von Krisen weiterhin die Möglichkeit zu, zum Schutze der Konsumenten bei den Produzenten mit Vorschriften zu intervenieren. Namentlich legte man Wert darauf, den staatlichen Vorrat als Manövriermasse beizubehalten. Der teilweise deregulierte Handel sollte also den Normalfall darstellen. Nur bei Krisen sollte er vorübergehend re-reguliert werden. Nach einem zehnmonatigen paternalistischen Zwischenspiel wurde im August 1795 der freie Binnenhandel wieder eingeführt.

Ich möchte im folgenden in groben Zügen die Entwicklung der Deregulierungspraxis von 1795 bis 1831 umreissen und dann näher auf die Krise von 1846/47 eingehen. Zunächst ist auf die Entwicklung der obrigkeitlichen Vorratshaltung hinzuweisen, die das wichtigste Instrument des Paternalismus darstellte.¹² Einen ersten Einbruch in die feudale Ordnung brachte die Helvetik mit der Verfassungsbestimmung, die unter dem Eindruck der französischen «Opfernacht» vom 4. August 1789 die Loskäuflichkeit der bisher «ewigen und unablässlichen» Zehnten und Bodenzinsen verkündete. Damit war ein Grundsatzentscheid gefällt, der auch unter den veränderten politischen Gegebenheiten der Mediations- und Restaurationszeit nicht mehr rückgängig gemacht wurde. Der Loskauf der Zehnten setzte in der Mediationszeit ein. Im Vergleich mit der helvetischen Gesetzgebung von 1798 wurden die Interessen der Zehntbesitzer stärker berücksichtigt, wobei Bern diesbezüglich unter den Kantonen einen Spitzenrang einnahm.¹³ Dennoch fanden sich kapitalkräftige Bauern, die ihr Loskaufsrecht ausübten.¹⁴ Insgesamt wurden bis 1831 etwa 20 Prozent aller dem Staat geschuldeten Zehnten abgelöst. Der Getreidehandel erfreute sich seit der Helvetik einer relativ grossen Freiheit, einschränkende Regelungen fehlten.

Völlig freigegeben wurden Handel und Gewerbe nach dem liberalen Umschwung von 1831. Die völlige Befreiung der Wirtschaft von obrigkeitlichen Fesseln und Vorschriften ist ein Kernstück des liberalen Credo, und die Liberalen trieben nach ihrer Machtergreifung die Umsetzung ihres Programms in die politische Wirklichkeit zielstrebig voran. Das neue Zehntgesetz von 1832 stellte es den Pflichtigen frei, den Zehnten in eine Rente umzuwandeln oder ihn nach einem jeweiligen Anschlagspreis in Geld versteigern zu lassen. Dies war gleichbedeutend mit dem Ende der staatlichen Vorratshaltung und Umverteilung von Getreide. Dieses wurde von einem Gegenstand der Verwaltung zu einem solchen des Handels.¹⁵ Das aus den Abgaben stammende Getreide, das früher in den Kornhäusern der Obrigkeit gespeichert und in Krisen zur Dämpfung der Preishausse auf den Markt geworfen worden war, lagerte nun in den Speichern der reichen Bauern. Der Übergang zur vollständigen Deregulierung erfolgte – und

dies scheint mir ausschlaggebend zu sein –, bevor die Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren des freien Marktes bei Missernten gegeben waren, bevor nämlich ein Eisenbahnnetz verfügbar war, über das die benötigten Getreidemengen rechtzeitig und zu erschwinglichen Preisen aus entfernteren Weltgegenden herantransportiert werden konnten. Es ist möglich, dass sich die Liberalen in Sorglosigkeit wiegten, weil die Getreidepreise von 1818 an auf einem seit 1500 einmaligen Tiefstand verharrten. Auch in der langen «Boomphase» von den späten 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahre waren schliesslich manche Ökonomen davon überzeugt, dass Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit künftighin nicht mehr auftreten würde und warfen die Krisentheorien voreilig zum alten Eisen.

So wurde Europa von der 1846 hereinbrechenden Krise überrascht. Sie wurde bekanntlich durch die Kartoffelkrankheit ausgelöst, deren Auswirkungen Jeremias Gotthelf in seinem Roman «Käthi die Grossmutter» unnachahmlich beschrieben hat. Oft wird dabei übersehen, dass die Kartoffelkrise nur die Vorläuferin einer schwereren Krise in den frühen 1850er Jahren war, die im Kanton Zehntausende zur Auswanderung in die Vereinigten Staaten veranlasste. Die Krise von 1846 fiel faktisch mit dem Wechsel des Regimes von den Liberalen zu den Radikalen zusammen: Kaum hatten die Jungradikalen Ende 1846 die Regierungsgeschäfte übernommen, sahen sie sich mit einer Flut von Bittschriften konfrontiert, die Massnahmen verlangten, um den Lebensmittelwucher einzudämmen.

Bild: Beiträge zur Lösung der Kartoffelfrage (1846)——>Hist. Atlas Kap. 4.3., Abb. links.

«I gibe se nid, bis jede a Batze gilt», so der habliche Bauer in einer Karikatur des «Guckkastens» im Oktober (1846), worauf die Tagelöhnerin ihn verwünscht: «So söisch a dine Härdöpfu ärworge, du Schelme-Buur.» In Erwartung höherer Preise hielten die Bauern mit ihrem Angebot zurück, so dass die Märkte wie leergefegt schienen. Zur gleichen Zeit wurde Bern durch Zuwandernde vom Lande überschwemmt, die in der Stadt Arbeit und Brot suchten. Durch Verdienstlosigkeit und schwindende Reallöhne sahen sich schliesslich viele einheimische Kleingewerbler in ihrer Existenz bedroht. S*ir sehIn

Sie mahnten also die Wiederaanwendung eines weiteren Instruments der paternalistischen Versorgungspolitik an. Am 16. Oktober eskalierte die Situation im sogenannten Äpfelkrawall, in dem sich der Volkszorn gegen Händler aus dem Kanton Freiburg entlud, die man als Fürkäufer beschimpfte und denen man die Wagen plünderte. Es ist dies eine Form des Teuerungsaufstandes, wie er für ausländische Territorien aus zahlreichen Untersuchungen für die Zeit des Ancien régime, aber auch für die Sattelzeit der Jahre 1846/47 wohl bekannt ist. In Bern gingen die Manifestanten allerdings nicht diszipliniert gegen Bäckerläden vor und zahlten den gerechten Preis, wie dies Thompson beschrieben hat. Vielmehr wurden fremde Händler ausgeplündert, wobei sich antikapitalistische und fremdenfeindliche Emotionen überlagerten. Dazu kam ein guter Schuss Antisemitismus.

Bild Der Kornjude (Guckkasten 1847)

In der Darstellung des «Guckkastens» wird das althergebrachte Feindbild des Fürkäufers in die Gestalt des «Kornjuden» umgedeutet. Der «Kornjude» hält wie der Fürkäufer das Getreide in den Speichern zurück, um daraus auf Kosten der Armen Profit zu schlagen. Mit dem Judentum – darauf deutet das Symbol des Zylinders hin – wurde der Kapitalismus aufs Korn genommen.

Der Äpfelkrawall zog eine Trennlinie nicht nur zwischen den Radikalen und der Volksmeinung zur Krisenpolitik, sondern auch zwischen jenen und der konservativen Partei. Die Option breiter, wenig bemittelter Volksschichten für die Neuauflage einer paternalistischen Versorgungspolitik liess sich gut mit einer für die Radikalen gefährlichen Argumentation verknüpfen, die ich die «machttheologische» nennen würde. Dass Gott die Menschen durch die Kartoffelkrankheit für ihre Sünden strafe, wurde 1846 wie in früheren Krisen wieder weitherum als gültige Erklärung angenommen. Wenn nun die bestehende Regierung selbst eine gottlose Herrschaft war, so wurde argumentiert, dann hatte sie auch die Verantwortung für diese Not zu übernehmen.

Die radikale Regierung geriet unter einen erheblichen Handlungsdruck. Dabei griff sie wie ihre Vorgängerinnen auf den bekannten Katalog der Krisenbekämpfungsmassnahmen zurück, distanzierte sich aber so weit wie möglich von Beschränkungen des Marktes. Nach dem Vorbild des Ancien régime stellte sie Kredite zur Verfügung, um die private Getreideeinfuhr anzukurbeln. Einen wesentlichen Schritt weiter ging sie mit der Organisation öffentlicher Arbeitsprogramme, vor allem im Strassenbau. Nicht ins Bild der radikalen Krisenpolitik passt die Vorratserhebung vom 5. März 1847. Allen Gemeinden wurde an diesem Tag die Erhebung sämtlicher privater Lebensmittelvorräte aufgetragen. Die Speichervisitation war das härteste Instrument, das der paternalistischen Krisenpolitik zur Verfügung stand, und es ist von der Obrigkeit des Ancien régime wiederholt, zuletzt im Herbst 1757, eingesetzt worden. Oft ging seine

Verwendung der Zwangsabgabe gehorteter oder zurückgehaltener Vorräte unmittelbar voraus. Zwei Beauftragte der Gemeinde gingen von Haus zu Haus und durchforschten die Speicher, zählten die Getreidesäcke und Schinken im Rauch, ja selbst das schlachtbare Vieh im Stall, und trugen die Zahlen säuberlich in ihre Listen ein. Widerstände gegen diese Verletzung der Privatsphäre durch den liberalen Staat sind erstaunlicherweise nicht aktenkundig geworden. Es sei denn, dass man die Tatsache, dass aus dem Amt Oberhasli keine Listen erhalten sind, als eine Art stumme Sabotage wertet.¹⁶

Die Vorratsenquôte von 1847 diente, wenn man den Aufzeichnungen Regierungsrat Johann Rudolf Schneiders glauben darf, einzig und allein der Informationsbeschaffung. Er wollte verhindern, dass die Regierung mit hohen Kosten Importe organisierte und dann auf dem Getreide sitzenblieb. Endgültig vom Tisch war die paternalistische Versorgungspolitik erst mit der Einfahrt des ersten Zuges in den Bahnhof Bern im Jahre 1858.

Fazit

Folgendes ist festzuhalten: 1. Die Deregulierung des Versorgungssystems ist schon unter dem Ancien régime eingeleitet worden. Dabei war man sich der Gefahren bewusst, die eine vollständige Übernahme des Freihandels mit sich gebracht hätte, wie er in England und in küstennahen Gebieten des Kontinents mit Gewinn für die Konsumenten praktiziert wurde. Heute wissen wir, dass steigende Preise das Angebot nur dann vermehren, wenn die benötigten Mengen über das Transportsystem rechtzeitig herangeschafft werden können. Vor dem Zeitalter der Eisenbahn führten steigende Preise in meerfernen Binnenräumen nicht zu einem vermehrten Angebot. Das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wurde vielmehr dadurch hergestellt, dass die wirtschaftlich schwächsten Nachfrager aus dem Markt fielen. Für das Selbstverständnis des Ancien régime war dies eine sozialpolitisch und ethisch fragwürdige Lösung.

2. Nach dem Umschwung von 1831 bauten die Liberalen das konjunkturpolitische Instrumentarium, das die paternalistische Krisenbekämpfung erlaubt hatte, vollständig ab, namentlich den obrigkeitlichen Vorrat, der aus den Gefällen gespiesen worden war. Der Systemwechsel wurde vollzogen, ehe die infrastrukturellen Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren des freien Marktes bei Missernten, die Verfügbarkeit des Eisenbahnnetzes, erfüllt waren. Dass dieser Schritt verfrüht war, zeigte sich im Teuerungskrawall im Herbst 1846, als Teile der hauptstädtischen Bevölkerung die Wiederanwendung der traditionellen Teuerungspolitik forderten.

Anmerkungen

- ¹ Schriftliche Fassung des Vortrags vom 6. Februar 1998.
- ² StAB B VI 44, zit. bei KARL GEISER: Studien über die bernische Landwirtschaft im XVIII. Jahrhundert, in: Landwirtschaftliches Jahrbuch IX, Bern 1895, 71.
- ³ ANNEMARIE DUBLER (Hrsg.): Handwerksgeschichte im Forschungsprogramm der deutschsprachigen Schweiz, in: Dieselbe (Hrsg.): Handwerksgeschichte. Referate, gehalten am «Schweizer Historikertag» 1992. (=Itinera 14), 9–17. Basel 1993.
- ⁴ [SAMUEL ENGEL]: Essai sur la manière la plus sûre d'établir un système de police des grains. Ohne Ortsangabe, 1772; 36.
- ⁵ HERMANN RENNEFAHRT (Hrsg.): Die Rechtsquellen des Kantons Bern, Stadtrechte 8/1. Bern 1966, 76–79.
- ⁶ KARL POLANYI: Ökonomie und Gesellschaft. Mit einer Einleitung von S. C. Humphreys. Übersetzt von Heinrich Jelinek. Frankfurt a.M. 1979, 63.
- ⁷ MICHAEL HUHN: Zwischen Teuerungspolitik und Freiheit des Getreidehandels: Staatliche und städtische Massnahmen in Hungerkrisen 1770–1847, in: Hans-Jürgen Teuteberg (Hrsg.): Durchbruch zum modernen Massenkonsum. Studien zur Geschichte des Alltags. Münster 1987, 37–90.
- ⁸ Zu Luzern vgl. MARTIN KÖRNER: Luzerner Staatsfinanzen 1415–1798. Strukturen, Wachstum, Konjunkturen. Luzern 1981, 350–383.
- ⁹ Sinngemäss nach GUNTHER STEPHAN: Das «1950er Syndrom» und Handlungsspielräume, in: Christian Pfister: Das 1950er-Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft. Bern 1996, 223.
- ¹⁰ EDWARD P. THOMPSON: Plebeische Kultur und moralische Ökonomie. Aufsätze zur englischen Sozialgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts, ausgewählt und eingeleitet von Dieter Groh. Wien 1980.
- ¹¹ CHRISTIAN PFISTER: Agrarkonjunktur und Witterungsverlauf im westlichen Schweizer Mittelland zur Zeit der Ökonomischen Patrioten 1755–1797. Bern 1975, 160f.
- ¹² Für das Folgende CHRISTIAN PFISTER: Im Strom der Modernisierung. Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt 1700–1914 (Geschichte des Kantons Bern seit 1798 IV, Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern 78). Bern 1995.
- ¹³ Bedeutend höhere Loskaufpreise für staatliche Zehnten, Loskauf des Kleinzehnten anstelle entschädigungsloser Aufhebung; vgl. HANS BRUGGER: Die schweizerische Landwirtschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Frauenfeld 1956, 201.
- ¹⁴ Es geschah dies zehntbezirkweise, und zwar so, dass wenn eine Mehrheit der Zehntleute loskaufen wollte, dieselbe die ganze Loskaufsumme aufbringen musste, aber dafür der Minderheit gegenüber in die Rechtsstellung des früheren Zehntherrn eintrat.
- ¹⁵ FERNANDO GALIANI: Dialogues sur le commerce des blés. London 1770, 115; zit. nach: HUHN (wie Anm. 7), 53.
- ¹⁶ CHRISTIAN PFISTER: Private Vorräte an Lebensmitteln, in: Christian Pfister, Hans-Rudolf Egli: Historisch-Statistischer Atlas des Kantons Bern. Umwelt, Bevölkerung, Wirtschaft, Politik. Bern 1998, 98.