

Thomas Studer | Christoph Schaltegger

DIE FINANZGESCHICHTE DER SCHWEIZ

Von der Gründung des Bundes bis heute

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN



© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025
Hermann-Herder-Straße 4, 79104 Freiburg
Alle Rechte vorbehalten.
www.herder.de

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich an produktsicherheit@herder.de.

Cover: Verlag Herder GmbH
Covermotiv: KEYSTONE SGA
Satz: Daniel Förster, Belgern
Herstellung: CPI Books GmbH
Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-07282-6
ISBN E-Book (EPUB): 978-3-451-83642-8

Inhalt

1. Vorwort	9
2. Die Finanzgeschichte des Bundes – ein einleitender Überblick	11
3. Fazit	47
4. Ein geglückter Start: Der Bundeshaushalt von 1848 bis 1913	67
4.1 Der Bund erlangt die finanzielle Unabhängigkeit	76
4.2 Die Verfassung von 1874: Trennsystem und Zentralisierungsschub	90
4.3 Der Bund weitet seine Tätigkeit aus – und seinen Einfluss auf die Kantone	96
4.4 Die Verstaatlichung der Eisenbahn – und ihrer Schulden	108
5. Der Erste Weltkrieg: Ein Fiskalschock trifft den Bund unvorbereitet	119
5.1 Die ruhige Entwicklung nimmt auch in der Schweiz ein abruptes Ende ..	123
5.2 Die Kriegsteuer als finanzpolitische Zäsur im Bundesstaat	131
5.3 Eine zögerliche Kriegsteuerpolitik	139
5.4 Der Bund greift zur «Ultima Ratio» und erhebt eine neue Kriegsteuer ...	150

6. Der Versuch einer Rückkehr zu den Vorkriegsverhältnissen und eine notrechtliche Finanzpolitik während der Weltwirtschaftskrise	159
6.1 Eine durchgezogene Bilanz: die Wiederherstellung der Vorkriegsverhältnisse	165
6.2 Die Grundsteinlegung für die AHV: Die Finanzierungsfrage bleibt ungeklärt	181
6.3 Fiskalnotrecht als Antwort auf die Weltwirtschaftskrise	186
6.4 Finanzpolitische Verständigung vor dem Kriegsausbruch	206
7. Der Zweite Weltkrieg: Eine Schlüsselphase der Bundesfinanzgeschichte	213
7.1 Besser vorbereitet und mit mehr Erfahrung durch den Zweiten Weltkrieg	217
7.2 Das Fundament für die Nachkriegsfinanzordnung wird gelegt	224
7.3 Der Bundesrat übernimmt die Finanzpolitik – mit Bedacht	233
7.4 Steueramnestie: Jetzt zugreifen!	239
8. Verstetigung des Steuersystems und mit dem «Wirtschaftswunder» zum Wohlfahrtsstaat	245
8.1 Ein «Finanzwunder» ebnet den Weg für die AHV	252
8.2 Das lange Ringen um die Bundesfinanzreform	258
8.3 Antizyklische Finanzpolitik und ihre Grenzen: Zurückhaltende Ausgabenpolitik, Steuerabbau und eine «automatische» Schuldentilgung	278
8.4 Steueramnestie statt Steuererhöhung	287
8.5 Eine verhängnisvolle Aufholjagd	290

9. Schuldenkrise und Reformwerke	301
9.1 Zuerst sparen, dann Steuern – Die Haushaltskonsolidierung nach dem Boom	303
9.2 Steuerharmonisierung: Der Bund greift in die kantonale Steuerhoheit ein	321
9.3 Föderalismusreform in der Politikverflechtungsfalle	334
9.4 Die Bundesfinanzen an einem Scheideweg: Die Schuldenkrise der 1990er-Jahre	342
9.5 Die grosse Föderalismusreform	358
9.6 Aufschwung und Abbau des internationalen Steuerwettbewerbs	366
10. Abbildungsverzeichnis	376
11. Tabellenverzeichnis	377
12. Abkürzungsverzeichnis	378
13. Bibliographie	380
14. Bildnachweis	410

1. Vorwort

«Als Vorsteher des Militärdepartements hatte ich die halbe Schweiz gegen mich. Als Vorsteher des Finanzdepartements hatte ich die ganze Schweiz gegen mich.»

Diese Sätze stammen von Kaspar Villiger, der von 1989 bis 2003 dem Bundesrat angehörte. Den zweiten Satz hätte wohl auch jeder andere Finanzminister in der Geschichte der Schweiz unterschrieben.

Finanzpolitik ist und war schon immer ein hartes Brot. Auf der Einnahmenseite macht sich die Finanzministerin oder der Finanzminister unbeliebt, weil Staatseinnahmen letztlich immer Zwangsabgaben von Bürgerinnen, Bürgern und der Wirtschaft bedeuten. Auf der Ausgabenseite wiederum fliegen dem zuständigen Mitglied des Bundesrats die Herzen nicht zu, weil es dem natürlichen Hang der Politik zum Geldverteilen entgegenhalten und deshalb so manches sachpolitisch gewünschte Projekt in Frage stellen muss.

Es ist eine Grundregel, dass verantwortungsvolle Politik es nie allen recht machen kann. Für die Finanzpolitik gilt das in ganz besonderem Mass. Sie hat es immer mit Knappheiten zu tun. Solange das Geld nicht vom Himmel fällt, muss ein Staat Prioritäten setzen. Enttäuschungen oder zumindest nicht erfüllte Erwartungen sind die logische Folge davon.

Umgekehrt sind falsche finanzpolitische Weichenstellungen etwas vom potenziell Gefährlichsten für einen Staat. Ein Gemeinwesen, das seine Mitglieder mit einer immensen Steuer- und Abgabenlast erdrückt, vernichtet oder verhindert Wohlstand; ein Staat wiederum, der über seine Verhältnisse lebt und das Geld mit vollen Händen ausgibt, häuft Schulden an, schwächt sich selbst und schmälert die Chancen künftiger Generationen.

Finanzpolitische Entscheidungen spielen sich nicht im luftleeren Raum ab. Sie sind abhängig von sachpolitischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Wie das vorliegende Werk zeigt, sind

sie häufig auch Reaktionen auf Krisen oder auf langfristige Entwicklungen. Die beiden Weltkriege waren genauso finanzpolitische Zäsuren, wie die Demographie heute ein Treiber ist. Überlagert wird dies durch Entwicklungen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, dem Entstehen und stetigen Ausbau des Sozialstaats und einer zunehmenden internationalen Verflechtung und Abhängigkeit. Finanzpolitik ist, in anderen Worten, komplizierter und auch konfliktreicher geworden. Das Diktum des ersten Finanzministers des Bundesstaates, Henri Druey, der seine Zeit im Finanzdepartement noch als «Ruhepause» bezeichnete, kontrastiert denn auch scharf mit Kaspar Villigers oben zitierten Sätzen.

Geschichte wiederholt sich nicht und sie gibt uns keine Rezepte für die Zukunft an die Hand. Dennoch ist die Beschäftigung mit ihr sinnvoll. Nur wenn wir verstehen, woher wir kommen, erkennen wir auch, wo wir stehen und wohin wir gehen könnten. Im vorliegenden Buch etwa nimmt die Geschichte von Fiskalregeln breiten Raum ein. Kurz gesagt sind sie alle gescheitert – bis zur Einführung der Schuldenbremse vor gut 20 Jahren unter Kaspar Villiger. Es war ein finanzpolitischer Durchbruch, der massgeblich geholfen hat, unser Land von der Schuldenwirtschaft zu befreien und finanziell dauerhaft stark aufzustellen. Eine der Lehren der Geschichte ist es, an diesem Fundament für eine Politik der ausgeglichenen Haushalte, festzuhalten.

In diesem Punkt, da bin ich in Abwandlung des Satzes von Kaspar Villiger zuversichtlich, hätte man zwar nicht die ganze Schweiz für sich. Aber doch die grosse Mehrheit.



Karin Keller-Sutter

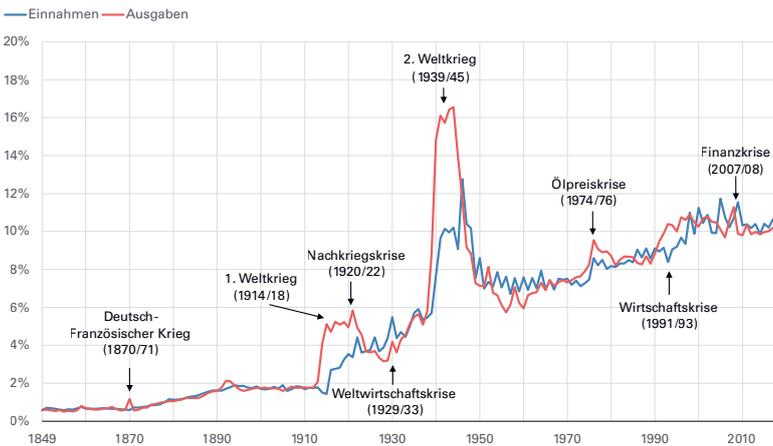
Bundespräsidentin der Schweizerischen Eidgenossenschaft

2. Die Finanzgeschichte des Bundes – ein einleitender Überblick

Als Ausgangspunkt für diesen Überblick über die Finanzgeschichte des Bundes bietet es sich an, die Entwicklung der Staatsquote und der Einnahmenquote in Abbildung 1 zu betrachten, also die Ausgaben und Einnahmen des Bundes im Verhältnis zum BIP.

Abb. 1: Die Ausgaben und Einnahmen des Bundes (1849–2018)

Die Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung .



Quellen: Eigene Berechnungen. Rechnungsabschlüsse: 1849–1912: BFS, Statistisches Jahrbuch 1935 (S. 326 f.); 1913–1954: EVE, Staatsrechnung 1955 (S. 44*); 1955–1989: EFV, Staatsrechnung 1990 (S. 102); 1990–2018: EFV Staatsrechnung (entspr. Jahrgänge). BIP: Stohr (2016); BFS (2019).

Bei der Betrachtung der Staatsquote fällt auf den ersten Blick auf, dass sie heute wesentlich höher liegt als bei der Bundesstaatsgründung: Während die Ausgaben des Bundes 1848 knapp ein halbes Prozent des BIP ausmachten,

sind es mittlerweile rund zehn Prozent. Damit bestätigt sich für die Schweiz das «Wagnersche Gesetz der wachsenden Staatsausgaben». Diese These des deutschen Finanzwissenschaftlers Adolph Wagner aus dem Jahr 1876 besagt, dass «[...] eine immer grössere und wichtigere Quote der Gesamtbedürfnisse eines fortschreitenden Culturvolks [...] durch den Staat statt durch andere Gemein- und Privatwirthschaften befriedigt [wird], [...]».¹

Allerdings verlief der Anstieg der Staatsquote nicht linear. Die Entwicklung lässt sich grob in vier Phasen unterteilen. Die erste Phase umfasst die Zeit von der Bundesstaatsgründung bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs. Sie war von einer ruhigen Entwicklung und einem moderaten Anstieg der Aufwendungen des Bundes nach der Verfassungsrevision von 1874 geprägt. Die zweite Phase umfasst das «Katastrophenzeitalter» (Hobsbawm) von 1914 bis 1945. Die beiden Weltkriege markierten wichtige Wendepunkte in der Finanzgeschichte des Bundes. Sie brachten den Bundeshaushalt umgehend und grundlegend aus dem Gleichgewicht, weshalb sich der Bund neue Einnahmen beschaffte. Die Kriege hatten nicht nur einen markanten Anstieg der Staatsverschuldung, sondern auch eine starke und langfristige Erhöhung der Staatsquote zur Folge. Dabei zeigte sich der von Alan T. Peacock und Jack Wiseman beschriebene «Sperrklinkeneffekt»² der Staatsausgaben, die von Krise zu Krise treppenartig ansteigen.³ Es folgte der Nachkriegsboom, der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einsetzte und bis zum Ausbruch der Rezession 1974/76 anhielt. In dieser langen Phase des Aufschwungs schwankte die Staatsquote zwischen 6 und 7 Prozent und begann dann ab 1960 langsam zu steigen. Dabei verzeichnete der Bund teilweise hohe Rechnungsüberschüsse. Die letzte Phase umfasst die Zeit von 1974 bis heute. Diese Jahre waren von einem Ausbau der Staatstätigkeit und zwei langen Defizitperioden geprägt. Wie nach den Kriegen zeigte sich auch nach den beiden Defizitperioden ein Sperrklinkeneffekt. Erst nach der

1 Wagner, 1892, S. 893 f.

2 Peacock & Wiseman, 1961.

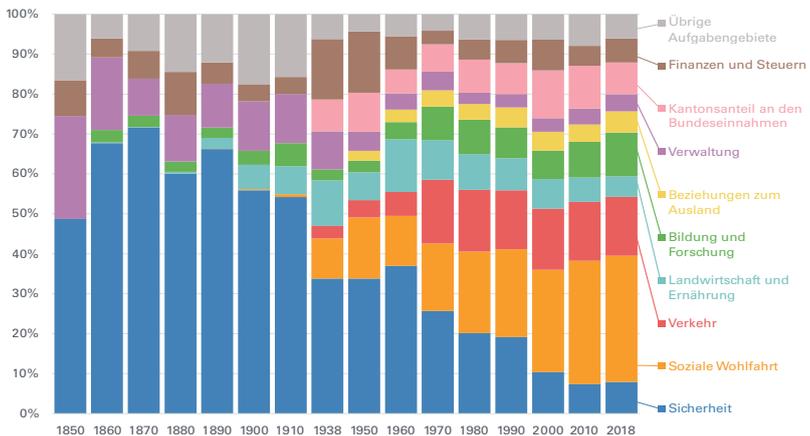
3 Peacock und Wiseman (1961) untersuchten die Auswirkungen von Kriegen und anderen Krisen auf das Wachstum der Staatsausgaben. Sie zeigen, dass eine Krise den Steuerwiderstand reduziert, weil die Steuerzahler die Notwendigkeit der Steuererhöhungen zur Überwindung der kritischen Situation akzeptieren. Nach der Krise haben sich die Steuerzahler an die neue Steuerlast gewöhnt und der Staat ist nicht gezwungen, seine Aktivitäten auf das Niveau vor Ausbruch der Krise zu reduzieren, sondern kann die Einnahmen für andere Ausgaben verwenden.

Jahrtausendwende gelang es, den Haushalt dank tiefgreifender institutioneller Reformen und insbesondere der Schuldenbremse wieder zu stabilisieren.

Die Bundesstaatsgründung: ein geglückter Start

In der Zeit von der Bundesstaatsgründung im Jahr 1848 bis zum Vorabend des Ersten Weltkriegs löste sich der Bund aus seiner finanziellen Abhängigkeit von den Kantonen und wurde zu einem eigenständigen Akteur mit starkem Einfluss auf die Kantone. Diese Entwicklung war bei der Bundesstaatsgründung noch nicht absehbar, denn die Kompetenzen, die dem Bund übertragen wurden, hielten sich in engen Grenzen. 1848 wurde die Landesverteidigung zu einer gemeinsamen Kompetenz von Bund und Kantonen. Die Landesverteidigung war die einzige Aufgabe, die dem Bund hohe Ausgaben verursachte: Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs wendete er dafür rund zwei Drittel seiner Mittel auf. Dies ist in Abbildung 2 ersichtlich, wo die Ausgabenstruktur des Bundes von 1850 bis 2020 abgebildet ist.

Abb. 2: Die Ausgaben des Bundes nach Aufgabengebiet (1850–2018)

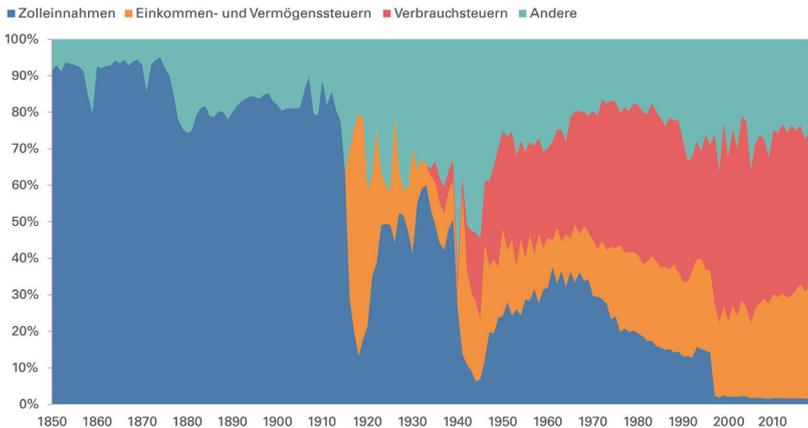


Quellen: Eigene Berechnungen. 1850–1910: Halbeisen und Lechner (1990) in HSSO Tab. U.2a.; 1938: ESTV (1974); 1950–1980: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz (1989); 1990–2018: EFV, Staatsrechnung (entspr. Jahrgänge). Anmerkung: Die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen sind in der Staatsrechnung unter Finanzen & Steuern aufgeführt und die Verwaltung unter «Übrige Aufgabengebiete».

In den Anfangsjahren verursachte die Verwaltung einen verhältnismässig grossen Teil der Bundesausgaben – allerdings ging ihr Anteil mit wachsenden Staatsausgaben schnell zurück: von 25 (1850) auf rund 10 Prozent (1870) (→ Abb. 2). Daneben verursachte noch die Vermögens- und Schuldenverwaltung (Zinskosten) mit 5 bis 10 Prozent regelmässig nennenswerte Ausgaben. Die übrigen Kompetenzen fielen finanziell kaum ins Gewicht. Für die Bildung wendete der Bund rund drei Prozent seiner Mittel auf, nachdem er im Jahr 1855 die Eidgenössische Technische Hochschule eröffnete. Mit dem Recht zur Errichtung und Unterstützung öffentlicher Werke wurde dem Bund bei seiner Gründung ausserdem eine Subventionskompetenz übertragen, von der er bald Gebrauch machte und die Kantone bei Strassenbauten und Gewässerkorrekturen unterstützte.

Der Bund erhielt für die Erfüllung seiner Aufgaben fünf Einnahmequellen. Von finanzieller Bedeutung war insbesondere das Zollwesen, das ihm von den Kantonen übertragen worden war (→ Abb. 3).

Abb. 3: Der Anteil der Zölle sowie der Verbrauchs-, Einkommens- und Vermögenssteuern an den Bundeseinnahmen (1850–2018)



Quellen: Eigene Berechnungen. Zolleinnahmen: 1849–1912: EFV, Staatsrechnung (entspr. Jahrgang); 1913–1974: HSSO Tab. U.10a. und U.10b.; 1975–1920: EFV, Staatsrechnung (entspr. Jahrgänge); Verbrauchs-, Einkommens- und Vermögenssteuern: 1913–1974: HSSO Tab. U.10a. und U.10b.; 1975–1989: Staatsrechnung (entsprechende Jahrgänge); 1990–2015: Angaben der EFV; Gesamteinnahmen: 1849–1912: BFS, Statistisches Jahrbuch (1935); 1913–1954: BFS, Statistisches Jahrbuch (1954); 1955–1989: Staatsrechnung (1990); 1990–2020: EFV.

Die Zölle machten über 90 Prozent (1848–1873), später über 80 Prozent (1874–1913) der Einnahmen des Bundes aus und waren damit seine wichtigste Einnahmequelle. Im Gegensatz dazu spielten die übrigen Einnahmequellen eine untergeordnete Rolle. Der Ertrag des Bundesvermögens und des Pulverregals fiel gering aus. Vom Ertrag des Postwesens, das dem Bund von den Kantonen bei Bundesstaatsgründung übertragen worden war, musste der Bund den Kantonen eine Entschädigung entrichten. Zudem war der Bund verpflichtet, allfällige Überschüsse für den Ausbau des Postnetzes und für Tarifsenkungen zu verwenden. In ausserordentlichen Situationen und nur auf Beschluss der Bundesversammlung konnte der Bund ausserdem Beiträge der Kantone («Geldkontingente») erheben. Dies geschah nur ein einziges Mal, als 1849 die Grenzbesetzung während der Revolution im Grossherzogtum Baden finanziert werden musste.

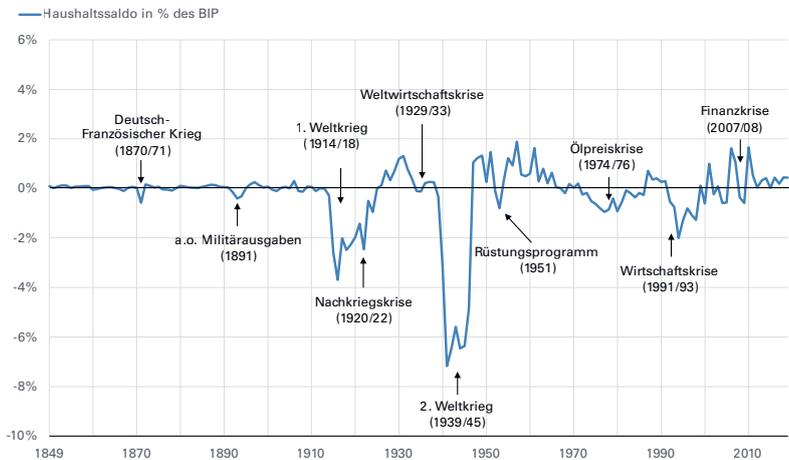
Mit der Übertragung des Zollwesens auf den Bund wurde einnahmeseitig ein Trennsystem geschaffen, das die Zölle dem Bund und die direkten Steuern den Kantonen zuwies. Allerdings hatte sich der Bund das Zollwesen teuer erkaufte. Die «Zollentschädigung», die der Bund den Kantonen für die Übertragung des Zollwesens leisten musste, war höher als die kantonalen Zolleinnahmen vor der Bundesstaatsgründung. Dies hatte zur Folge, dass seine finanzielle Lage bei Staatsgründung mit Unsicherheit behaftet war. Jedoch zeigte sich bald, dass der Budgetausgleich dem Bund keine Probleme bereitete. Da mit der Schaffung des Bundesstaats als einheitliches Wirtschaftsgebiet ein wirtschaftlicher Aufschwung einherging, übertrafen die Zollerträge bald alle Erwartungen. Den Verfassungsvätern war es gelungen, die Kompetenzen des Bundes auf der Einnahmenseite gut auf die Aufgabenbefugnisse abzustimmen. Dabei setzten die geringen Mittel und Kompetenzen dem Finanzhaushalt des Bundes im ersten Vierteljahrhundert enge Grenzen. Der erste Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), der Solothurner Freisinnige Josef Munzinger, war besonders auf ausgabenseitige Zurückhaltung bedacht.⁴ Sparsamkeit war ihm ein persönliches Anliegen: Als er sich einen neuen Stempel besorgen liess, bemerkte Munzinger, er «[...] hätte einen solchen mit verstellbarem Datum vorgezogen, aber er

4 Häfliger, 1953, S. 280–294.

2. Die Finanzgeschichte des Bundes – ein einleitender Überblick

werde wohl zu viel kosten.»⁵ Die Ausgaben des Bundes blieben während des ersten Vierteljahrhunderts stabil bei rund einem halben Prozent des BIP und der öffentliche Haushalt war in den allermeisten Jahren ausgeglichen. Dies ist in Abbildung 4 ersichtlich, wo der Haushaltssaldo im Verhältnis zum BIP abgebildet ist.

Abb. 4: Der Haushaltssaldo des Bundes (1849–2018)



Quellen: Eigene Berechnungen. Rechnungsabschlüsse: 1849–1912: BFS, Statistisches Jahrbuch 1935 (S. 326 f.); 1913–1954: EVF, Staatsrechnung 1955 (S. 44*); 1955–1989: EFV, Staatsrechnung 1990 (S. 102); 1990–2018: EFV Staatsrechnung (entspr. Jahrgänge). BIP: Stohr (2016); BFS (2019).

Nur wenn ausserordentliche Militärausgaben getätigt wurden, war die Rechnung defizitär. Dementsprechend gering war auch die Arbeitsbelastung des Finanzvorstehers im Bundesrat. Der Waadtländer FDP-Bundesrat Henri Druey beschrieb seine Amtsjahre als zweiter Vorsteher des EFD gar als «Ruhepause in seiner Zeit als Bundesrat».⁶ Mit einer ersten grossen finanziellen Herausforderung wurde der Bund im Jahr 1870 konfrontiert, als der Deutsch-Französische Krieg ausbrach und er die Grenzbesetzung finanzieren musste. Dabei brachten die ausserordentlichen Militäraufwendungen den

5 Mangold, 1904, S. 209.

6 Steiner, 1991, S. 119.

Bundeshaushalt zum ersten Mal aus dem Gleichgewicht: 1870 wurde ein Defizit in der Höhe von 0.6 Prozent des BIP verzeichnet (→ Abb. 7).

Die Verfassung von 1874: Erster Schritt in Richtung Zentralisierung

Die Verfassung von 1874 war ein Wendepunkt in der noch jungen Geschichte der Bundesfinanzen. Bei der Revision wurden die Kompetenzen des Bundes ausgebaut und es gab einen Zentralisierungsschub. Dabei wurde mit dem «Vollzugsföderalismus», der Umsetzung der Bundespolitik durch die Kantone, ein Weg gefunden, der die Übertragung von Kompetenzen auf den Bund möglich machte. Aus finanzpolitischer Sicht war insbesondere die weitgehende Übertragung des Militärwesens auf den Bund relevant, die wegen der schlechten Erfahrungen mit der Kriegsbereitschaft der Armee bei der Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Krieges (1870/71) durchgeführt wurde. Da die Zentralisierung des Militärwesens für den Bund mit hohen Kosten verbunden war, wurden die Zoll- und die Postentschädigung für die Kantone aufgehoben. Ausserdem ging die Militärpflichtersatzsteuer von den Kantonen auf den Bund über. Da die Kantone weiterhin für die Erhebung der Steuer verantwortlich waren, wurden sie mit der Hälfte des Ertrags entschädigt. Dies war der erste Kantonsanteil an einer Bundessteuer in der Schweizer Steuergeschichte, dem später noch viele folgen sollten.

Wie sich herausstellte, reichten die zusätzlichen Einnahmen nicht aus, um die gestiegenen Militärausgaben zu decken. Nach drei Defizitjahren brachte erst eine Erhöhung der Zolltarife den Budgetausgleich (→ Abb. 4). Ab Mitte der 1880er-Jahre folgte der Bund dem Beispiel seiner Nachbarländer und ging vom Freihandel zu einer Schutzzollpolitik über. Er erhöhte die Zolltarife in drei Schritten (1884, 1887 und 1891), wodurch die Einnahmen, gemessen am BIP, bis Mitte der 1890er-Jahre um mehr als die Hälfte anstiegen (→ Abb. 1). Weil die Katholisch-Konservativen den Ausbau der Bundeskompetenzen dank dem 1874 eingeführten fakultativen Referendum erfolgreich blockierten, stiegen die Ausgaben zunächst nicht stark an. Erst als eine Verständigungspolitik zwischen den Konservativen und den Freisinni-

gen einsetzte, konnten die neuen Aufgaben des Bundes im Verbund mit den Kantonen umgesetzt werden. Um eine Aufgabenübertragung auf den Bund zu umgehen, wurde in vielen Fällen auch auf Subventionen zurückgegriffen. Dabei weckte die gute Finanzlage des Bundes immer mehr Begehrlichkeiten bei den Kantonen. Ausserdem forderten katholisch-konservative Kreise anstelle von Subventionen eine Beteiligung der Kantone an den Zolleinnahmen im Umfang von zwei Franken pro Einwohner. Sie bemängelten, dass die zweckgebundenen Subventionen an Pflichten gebunden waren, wodurch der Bund Einfluss auf die kantonale Sphäre erlangte. Jedoch war der Widerstand gegen die «Beutezuginitiative» gross. Der bis 1891 als Bundesrat amtierende Emil Welti war ein entschiedener Gegner der Vorlage und rief wenige Tage vor der Volksabstimmung in einer Rede zur Ablehnung auf:

«Wenn man die Eidgenossenschaft schwächen will, dann gibt es allerdings kein besseres Mittel, als die vorgeschlagene Initiative, eine Einrichtung, von der man zum vornherein weiss, dass man die Finanzen des Bundes damit auf Jahre hinaus aus dem Gleichgewicht bringt; [...]»
(Welti, zit. in: Weber, 1903, S. 155).

Die Initiative wurde im November 1894 von einer Mehrheit der Stimmentenden und der Stände deutlich verworfen. Allerdings trug sie dazu bei, dass der Bund den Kantonen immer häufiger zweckgebundene Subventionen gewährte – genau das Gegenteil dessen, was die Initianten bezwecken wollten. Das Subventionswesen wurde als Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen institutionalisiert, somit war eine wichtige finanzpolitische Weiche gestellt. Subventionen entwickelten sich vor dem Ersten Weltkrieg zu einem wichtigen Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik und es wurde die Grundlage für ein weitverzweigtes Bezuschussungssystem geschaffen: Der Anteil der Subventionen an den Bundesausgaben stieg von 5 Prozent (1870) auf beinahe 25 Prozent (1910). Indem der Bund den Kantonen Vorschriften bei deren Verwendung machte, trugen die Subventionen massgeblich zu einer kompetenzmässigen Zentralisierung bei. Dabei wurde der Bund zum finanziellen Unterstützer der Kantone, die immer mehr in eine finanzielle Abhängigkeit gerieten, wovor der Berner Finanzwissenschaftler Viktor Jacob Steiger bereits 1923 warnte: