

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT
Section des sciences commerciales, économiques et sociales

Die Einwirkungen der Wirtschaftskonjunktur
auf den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn
in den Jahren 1929-1957

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

Fritz Suter

Grenchen

Beromünster 1963

Buchdruckerei Wellmann

Monsieur Fritz Suter, de Schnottwil (Suisse), est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques: «*Die Einwirkungen der Wirtschaftskonjunktur auf den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn in den Jahren 1929—1957*». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 22 novembre 1961.

*Le Directeur de la Section des sciences
commerciales, économiques et sociales:*

P·R. ROSSET

*Meinen lieben Eltern
in Dankbarkeit gewidmet!*

VORWORT

Der Kanton Solothurn sah sich in den letzten drei Jahrzehnten dauernd vor neue Probleme gestellt, zu deren Lösung er beträchtlicher finanzieller Mittel bedurfte. Dem wirtschaftlichen Aufschwung am Ende der Zwanzigerjahre folgte die große Depression, dann wieder wirtschaftlicher Aufschwung, Kriegskonjunktur und Nachkriegskonjunktur, die in eine längere Periode wirtschaftlicher Prosperität einmündete. Aus der Erkenntnis, daß jeder öffentliche Finanzhaushalt eng mit den Produktions- und Haushaltswirtschaften verflochten ist, erachteten wir es als interessant, zu untersuchen, ob und in welchem Ausmaß die Wirtschaftskonjunktur den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn in einer Zeitspanne von knapp drei Jahrzehnten zu beeinflussen vermochte. Es ist klar, daß wir in dieser Arbeit die rein politischen Erwägungen so weit als möglich aus dem Spiel gelassen haben. Mit dieser Dissertation soll weder ein unfehlbares Mittel gegen Defizite, noch irgend ein finanzpolitisches Traktat aufgestellt werden.

Wir erachten es als zweckmäßig, der eigentlichen Untersuchung ein theoretisches Kapitel vorzuschicken, das uns erlaubt, nach Möglichkeit die Parallelen und die Gegensätze zwischen den theoretischen Erkenntnissen der Finanzwirtschaft und der durchgeführten Finanzpolitik aufzuzeigen.

Diese Arbeit entstand unter der Leitung von Herrn Professor Dr. Paul Rosset, dem ich an dieser Stelle meinen tiefen Dank ausspreche. Besonderen Dank schulde ich auch Herrn Regierungsrat Gottfried Klaus, sowie verschiedenen eidgenössischen und kantonalen Beamten, die mir in zuvorkommender Weise das notwendige Material zur Verfügung stellten und mir mit Auskünften und Ratschlägen zur Seite standen.

Grenchen, im Juni 1961.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	V
Quellen und Literatur	VII
1. Kapitel: Die Entwicklung der Finanzpolitik	1
I. Der Beginn der wissenschaftlichen Entwicklungsphase	1
II. Die Prinzipien der klassisch-liberalen Finanzpolitik	2
III. Die Prinzipien der neueren Finanzpolitik	6
2. Kapitel: Darstellung des schweizerischen Konjunkturverlaufes von 1929 bis 1957	15
I. Die statistische Erfassung des Konjunkturverlaufes von 1929 bis 1939	16
II. Die statistische Erfassung des Konjunkturverlaufes von 1940 bis 1945	20
III. Die statistische Erfassung des Konjunkturverlaufes von 1946 bis 1957	23
3. Kapitel: Die wirtschaftliche Struktur des Kantons Solothurn	28
4. Kapitel: Die Staatsausgaben	32
I. Die allgemeine Entwicklung der Ausgaben	32
II. Die Veränderung der Ausgabenstruktur	34
III. Die Ausgaben nach Verwendungszwecken	38
1. Die Ausgaben der allgemeinen und der Finanzverwaltung	38
2. Die Ausgaben für die Staats- und Rechtssicherheit	42
3. Die Ausgaben für Erziehung, Bildung, Kirche	43
5. Die Ausgaben für das Bauwesen	46
5. Die Ausgaben für die Volkswirtschaft	50
6. Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt	52
7. Die Ausgaben für das Gesundheitswesen	59
8. Die Ausgaben für den Zinsendienst	60
5. Kapitel: Die Staatseinnahmen	62
I. Die allgemeine Entwicklung der Einnahmen	62
II. Die Veränderung der Einnahmenstruktur von 1929 bis 1957	64
III. Die Steuereinnahmen	68
I. Allgemeines	68
2. Die Einkommens- und Vermögenssteuern	69
A. Die Entwicklung des Steuerertrages	69

B. Die kantonale Steuerpolitik in Bezug auf den Konjunkturverlauf	74
C. Steuerertrag und Progression	77
3. Die Vermögensverkehrssteuern	79
A. Die Erbschaftssteuer	81
B. Die Handänderungssteuer	81
C. Die Steuer vom Vermögen in toter Hand	83
4. Die Verbrauchs- und Aufwandsteuern	85
A. Die Motorfahrzeugsteuer	86
B. Die Hundesteuer	88
C. Die Billetsteuer	88
IV. Die gesetzlichen Anteile an Bundeseinnahmen	89
1. Der kantonale Anteil an der eigenössischen Krisenabgabe	90
2. Der kantonale Anteil an der eidgenössischen Wehrsteuer	90
3. Der kantonale Anteil an der Kriegsgewinnsteuer	91
4. Der kantonale Anteil am Ertrag des eigenössischen Wehroppers	92
5. Der kantonale Anteil am Ertrag der Stempelsteuer	92
6. Die Beteiligung des Kantons am Ertrag des Militärpflicht- ersatzes	93
7. Der Anteil des Kantons am Reingewinn der schweizeri- schen Nationalbank	94
8. Der kantonale Anteil am Ertrag des eidgenössischen Alkoholmonopols	94
V. Die Bundessubventionen	94
6. Kapitel: Das Staats- und Fondsvermögen	98
I. Die Entwicklung des allgemeinen Staatsvermögens	98
1. Die Aktiven	99
2. Die Passiven	100
3. Der Aktiv-, resp. Passivüberschuß	100
4. Das Reinvermögen	101
II. Die Entwicklung des Fondsvermögens	103
1. Allgemeines	103
2. Die Entwicklung der einzelnen Fonds	106
A. Die Fonds der allgemeinen und der Finanzverwaltung	106
B. Die Fonds der Rechts- und Staatssicherheit	108
C. Die Fonds für Erziehung, Bildung, Kirche	109
D. Die Fonds für das Bauwesen	110
E. Die Fonds für volkswirtschaftliche Zwecke	111
F. Die Fonds für das Gesundheitswesen	112
G. Die Fonds für die soziale Wohlfahrt	113
7. Kapitel: Schlußbetrachtungen	116

QUELLEN UND LITERATUR

Quellen:

- Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 29. Mai 1874.
Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen.
Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen.
Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft.
Statistisches Jahrbuch der Schweiz, herausgegeben vom eidgenössischen statistischen Amt, Bern.
Statistische Quellenwerke der Schweiz: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, herausgegeben vom eidgenössischen statistischen Amt, Bern.
Statistische Quellenwerke der Schweiz: Bundessubventionen und gesetzliche Anteile, herausgegeben vom eidgenössischen statistischen Amt, Bern.
Statistisches Jahrbuch der schweizerischen Bundesbahnen.
Die Volkswirtschaft, wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen, herausgegeben vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement.
Steuern der Schweiz, herausgegeben von der eidgenössischen Steuerverwaltung, Bern 1959.
Verfassung des Kantons Solothurn, vom 23. Oktober 1887.
Gesetze des Kantons Solothurn, Amtliche Sammlung.
Verhandlungen des Kantonsrates von Solothurn (KRV).
Rechenschaftsberichte des Regierungsrates (Jahresberichte der verschiedenen Departemente).
Staatsrechnungen des Kantons Solothurn.

Literatur:

- Abegg, H.*: Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen, Bern 1948.
Ackermann, F.: Der Finanzhaushalt des Kantons Solothurn seit der Einführung der direkten Staatssteuer, Bern 1929.
Amonn, A.: Grundsätze der Finanzwissenschaft, Bd. 1 und Bd. 2, Bern 1947.
Andres, P.: Die solothurnische Landwirtschaft, in: Der Kanton Solothurn, ein Heimatbuch, Solothurn 1949.
Angelopoulos, A.: Wohlfahrtsstaat und Finanzpolitik, in: Finanz-Archiv, N.F., Bd. 12, 1951/52.
von Arx, F.: Die Besteuerung der Aktiengesellschaft im Kanton Solothurn, Solothurn 1953.
von Arx, H. W.: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn seit 1830, Olten 1951.
von Beckerath, E.: Die neuere Geschichte der Deutschen Finanzwissenschaft seit 1800, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1952.

- Billeter, E. P.:** Über die Messung der Einkommenskonzentration, Zürich 1949.
- Böhi, H.:** Konjunkturverlauf, in: Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1955.
- Böhler, E.:** Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, Zürich 1957.
- Konjunkturverlauf, in: Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1939.
- Die Erneuerung der deutschen Finanzwissenschaft, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 63. Jg., 1927.
- Staatswirtschaft und Konjunktur, in: Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 72. Jg., 1936.
- Büchi, H.:** Die industrielle Entwicklung des Kantons Solothurn, in: Der Kanton Solothurn, ein Heimatbuch, Solothurn 1949.
- Cluseau, M.:** Die Geschichte der Finanzwissenschaft in Frankreich, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952.
- Colm, G.:** Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927.
- Ferro, N.:** Die Staatssteuern des Kantons Schaffhausen 1890—1945, Winterthur, 1953.
- Fick, H.:** Der öffentliche Haushalt in Krise, Depression und Aufschwung der Wirtschaft, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 139. Band, 1933.
- Finanzwirtschaft und Konjunktur, Jena 1932.
- Fischer, B.:** Die Einwirkungen der Wirtschaftskonjunktur auf den Staatshaushalt des Kantons Basel-Stadt in den Jahren 1923—1934, Basler Diss., Köln 1937.
- Flütsch, P.:** Das Problem volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung, Winterthur 1957.
- Gerloff, W.:** Die Gebühren, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956.
- Die öffentliche Finanzwirtschaft, Frankfurt a/M. 1948.
- Göttisheim, E.:** Der Einfluß der Wirtschaftskonjunktur auf den schweizerischen Bundeshaushalt in den Jahren 1924—1933, Köln 1935.
- Grieder, W.:** Der Staatshaushalt des Kantons Basel-Land 1833—1923, Zürich 1926.
- Großmann, E.:** Bundesstaatliche Finanzpolitik, Zürich 1917.
- Gedanken über die Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948.
- Haberler, G.:** Der Sinn der Indexzahlen, Tübingen 1927.
- Haller, H.:** Lastenausgleich und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Zürich 1947.
- Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, Tübingen/Zürich 1957.
- Alvin Hansen und die Fiscal-Policy, in: Finanz-Archiv, N. F., Bd. XIII, Tübingen 1951/52.
- Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik, in: Finanz-Archiv, N. F., Bd. 12, 1951/52.
- Hansen, A.:** Fiscal Policy and business cycles, New York 1941.
- Haitz, W.:** Der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt, Basel 1950.

- Heinig, K.*: Das Budget, 3 Bde., Tübingen 1950/51.
- Hicks, U.*, Public Finance, London 1958.
- Jöhr, W. A.*, Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, St. Gallen 1943.
- Die Konjunkturschwankungen, Bd. 2, Tübingen 1952.
- Das Problem der Wirtschaftsordnung, in: «Individuum und Gemeinschaft», Festschrift der Handels-Hochschule St. Gallen 1949.
- Isler, E.*: Diskrepanzen zwischen effektivem und besteuertem Einkommen gemäß Wahrsteuerbeschuß, in: Steuer-Revue 1955 (10. Jg.).
- Juvet, J.-L.*: Essai sur la politique des subventions, Neuchâtel 1956.
- Keller, T.*: Konjunktur und Steuern, in: Unternehmung und Steuern, XIII. Revisionskurs der Handels-Hochschule St. Gallen, Zürich 1947.
- Fondswirtschaft und Volkswirtschaft, in: Festschrift für Wilhelm Gerloff: Beiträge zur Geld- und Finanztheorie, Tübingen 1951.
- Keynes, J. M.*: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Berlin 1952.
- Kneschaurek, F.*: Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren, Zürich 1952.
- Koulis, J.*: Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung, Frankfurt 1948.
- Kull, E.*: Gebühren, Beiträge, Monopolabgaben, in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 1, Bern 1955.
- Küng, E.*: Staatswirtschaftliche Konjunkturpolitik im Aufschwung, Weltwirtschaftliches Archiv, Jg. 54, 1941.
- Der Interventionismus, Bern 1941.
- Landmann, J.*: Der schweizerische Kapitalexport, in: Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 52. Jg., 1916.
- Laufenburger, H.*: Traité d'économie et de législation financière, Bd. 1, Paris 1950.
- Finances comparées, 2. Aufl., Paris 1952.
- Aspects psychologiques des finances publiques, in: Festschrift für Wilhelm Gerloff: Beiträge zur Geld- und Finanztheorie, Tübingen 1951.
- Politique fiscale et «Fiscal Policy», in: Schweiz. Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft, 94. Jg., 1958.
- Leutenegger, M.*: Der Finanzhaushalt im Kt. St. Gallen, Winterthur 1956.
- Mann, F. K.*: Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1952.
- Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930.
- Mason, M.*: Die öffentlichen Ausgaben, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 1956.
- Théorie économique des finances publiques, Bruxelles 1946.
- Meuli, R., et Billeter, A.*: Principes d'économie politique, Neuchâtel 1951.
- Meyer, P.*: Die öffentlichen Ausgaben und ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen, Bern 1954.
- Mill, J.*: Elements of Political Economy, London 1821.

- Neumark, F.*: Theorie der Besteuerung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 10. Bd., Stuttgart 1957.
- Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947.
- Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1952.
- Wo steht die «Fiscal-Policy» heute?, in: Finanz-Archiv N. F., Bd. 19, 1959.
- Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1952.
- Konjunktur und Steuern, Bonn 1930.
- Niehans, J.*: Probleme einer konjunkturgerechten Steuerpolitik, Schriften zum schweizerischen Steuerrecht, Basel 1958.
- Obrecht, H.*: Die Steuerbelastung in der Schweiz, speziell in den Kantonen, Referat anlässlich der Konferenz der kantonalen Finanzdirektion vom 1. Juli 1912 in Neuenburg, Solothurn 1912.
- Ohlin, B.*, La politique économique de la Suède pendant la crise, in: Revue d'économie politique, Jg. 1936.
- Paulsen, A.*: Neue Wirtschaftslehre, Einführung in die Wirtschaftstheorie von Keynes und die Wirtschaftspolitik der Vollbeschäftigung, Berlin 1952.
- Reichenau, W.*: Der Finanzhaushalt des Kantons Bern 1916—1936, Bern 1945.
- Reinhardt, F.*: Die solothurnischen Steuergesetze, Solothurn 1944.
- Ritschl, H.*: Das Wesen der Staatswirtschaft, Hamburg 1930.
- Die Prinzipien der Staatswirtschaft, in: Finanz-Archiv, N. F., Bd. 12, 1950/51.
- Der Staatshaushalt in der Depression, in: Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, 69. Bd., 1933.
- Röpke, W.*: Finanzwissenschaft, Berlin 1929.
- Rossi, H.*: Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen, Zürich 1952.
- Salin, E.*: Geschichte der Volkswirtschaftslehre, Bern 1944.
- Say, J. B.*: Traité d'économie politique, 7. éd., Paris 1861.
- Siegrist, W.*: Der aargauische Staatshaushalt in den Jahren 1900—1938 mit besonderer Berücksichtigung der Einwirkungen der Wirtschaftskonjunktur, Weinfelden 1942.
- Smith, A.*: Untersuchung über die Natur und die Ursachen des Nationalreichtums, Breslau 1774 (deutsche Übersetzung).
- Wealth of Nations, London 1937.
- Sultan, H.*: Staatswirtschaft und Konjunktur, in: Schweiz. Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft, Jg. 72, 1938.
- Schanz, G.*: Die Steuern der Schweiz, Bd. 2, Stuttgart 1890.
- Schmölders, G.*: Finanzpolitik, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1955.
- Steuerpolitik und Wirtschaftsordnung, in: Finanz-Archiv, N. F., 7, 1939.
- Schneider, E.*: Zur Frage der Wirkungen der finanzpolitischen Maßnahmen auf die wirtschaftliche Aktivität, in: Finanz-Archiv, N. F., 1945.

- Schorer, H.*: Statistik, Grundlegung und Einführung in die statistische Methode, Bern 1946.
- v. Stackelberg, H.*: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Bern 1948.
- Stebler, A.*: Der industrielle Konjunkturverlauf der Schweiz 1919—1939, Immensee 1946.
- Steiger J. und Higg, G.*: Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. 1, Bern 1934.
- v. Stein, L.*: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 4. Aufl., Leipzig 1878.
- Tabatoni, P.*: La rationalité économique des choix financiers dans la théorie contemporaine des finances publiques, dans: Economique appliquée, Paris 1955.
- Taylor, Ph. E.*, The Economics of Public Finance, New York 1953.
- Terhalle, F.*: Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948.
— Finanzwissenschaft, Jena 1930.
- Teschemacher, H.*: Über den traditionellen Problembereich der deutschen Finanzwissenschaft, in: Festgabe für Georg von Schanz, Bd. II, Tübingen 1928.
- Timm, H.*: Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik, in: Hamburger Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Schriften, Heft 35, Rostock 1936.
- Wagner, Ad.*: Lehrbuch der politischen Ökonomie, Leipzig und Heidelberg 1880.
— Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Leipzig 1892.
- Weber, M.*: Die neuere Entwicklung der Staatssteuern des Kantons Solothurn, Zürich 1926.
- v. Wiese, L.*: Das Prinzip der Progression in der Einkommenssteuer, in: Festgabe für Georg von Schanz, Bd. II, Tübingen 1928.
- Willener, A.*: Der Strukturwandel der kantonalen Finanzen, in: Schweiz. Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft, 94. Jg., 1958.
— Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik, Bericht der Studienkommission für konjunkturpolitische Maßnahmen im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, Basel 1956.

DIE ENTWICKLUNG DER FINANZPOLITIK

I. Der Beginn der wissenschaftlichen Entwicklungsphase

Im vorwissenschaftlichen Stadium sind die finanzwissenschaftlichen und die nationalökonomischen Studien gleichzeitig entwickelt worden. «Die Wirtschaftstheorie und die Finanztheorie sind in den Werken der Physiokraten so eng miteinander verflochten, daß man sie nicht trennen könnte. Hier hatte die finanzielle Betrachtung noch den Vorrang vor dem Wirtschaftlichen und durch das Studium finanzieller Probleme gelangt man zu den wirtschaftlichen Problemen»¹. Seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts konnten im Königreich Frankreich die normalen Einnahmequellen des königlichen Schatzes die steigenden Ausgaben nicht mehr decken. Das bestehende Steuersystem verbot eine Steigerung der Belastung, wenn nicht die bäuerliche Klasse, deren Wohlstand durch die zahlreichen Kriege Ludwig des XIV. erschüttert worden war, dem Elend ausgeliefert werden sollte. Es drängte sich somit eine Finanzreform auf. Mit der Suche nach einer Lösung nahmen die *Physiokraten* als Ausgangsbasis das traditionelle und schon erprobte Hauptprinzip der alten Finanzwissenschaftler, welches dahin lautet, daß die Einnahmequellen des Souveräns um so höher sind, je größer das Nationaleinkommen ist. Sie erkannten somit, daß wachsender kollektiver Reichtum das erste erstrebenswerte Ziel bedeutet. Diese Erkenntnis war nicht neu, neu hingegen war bei den Physiokraten, daß sie sich die Frage stellten, ob das wirtschaftliche Leben nicht in derselben Weise Naturgesetzen² unterworfen sei, wie die Erscheinungen des physischen Lebens und wie der menschliche Körper überhaupt³.

Aus dem «Tableau économique» von François Quesnay ergab sich, daß in einem Staatswesen, in dem keine Verbindung von Sonderinteressen, die die Produktion «in das Korsett zeitgemäßer Regelungen» einzwänge, zugelassen werde, ein harmonischer Einkommenskreislauf statfinde, durch den die Erzeugung auf den Höchststand gebracht werde. Das auf diese Weise geschaffene Einkommen «durchblute» die ganze Wirtschaft von einem Wirtschaftszweig zum andern, um schließlich dem Erzeuger die Mittel wieder

¹ Cluseau, M., Die Geschichte der Finanzwissenschaft in Frankreich, i. Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1932, S. 493 f.

² Quesnay, F., *Tableau économique*, erstmals 1760 abgedruckt erschienen.

³ Vgl. Cluseau, M., a. a. O., S. 493 ff.

zu erstatten, die zum Neubeginn dieses Kreislaufes erforderlich sind ⁴. Die Physiokraten zerrissen den Geldschleier des Merkantilismus und erkannten, daß eine Bewegung von Gütern, vermittelt Tausch, Kauf und Einkommen das eigentliche Wesen der Wirtschaft darstellt. Ihre Lehre geht, in Nachwirkung mittelalterlicher Vorstellungen und in übertreibendem Gegensatz gegen den Merkantilismus, dahin, daß schöpferisch («produktiv») nur die landwirtschaftliche Tätigkeit ist. Sie allein «verdoppelt» die Produkte, die Arbeit der Handels- und Gewerbetreibenden ist «steril», sie «addiert» nur die Rohstoffe und in Arbeit umgesetzten Unterhaltsmittel ⁵. Von großem Interesse ist die von den Physiokraten entwickelte Steuerlehre. Da nach deren Darstellung nur die Landwirtschaft einen Überschuß (surcroît) ergibt, so bedeutet das, daß nur dort Reinertrag (produit net) erzielt wird, somit können Steuern nur aus diesem bezahlt werden, und letztlich muß auf dem Wege der Überwälzung eine jede Steuer von der Landwirtschaft getragen werden. Der Einfachheit halber empfehlen sie deshalb eine Abschaffung der Steuer-Vielzahl und ihre Ersetzung durch eine einzige, unmittelbar beim Grundbesitzer erhobene Steuer (impôt unique et direct) ⁶.

Auf dem Gebiet der Finanzwirtschaftslehre hatten die Physiokraten erkannt:

1. «daß eine gesunde Finanzpolitik durch die wirtschaftlichen Erfordernisse des Milieus bestimmt ist, und daß Finanzen und wirtschaftlicher Wohlstand eines Landes eng miteinander verbunden sind;
2. daß eine wesensmäßige Übereinstimmung zwischen den wirtschaftlichen Gesetzen und den Gesetzen, die die öffentlichen Ausgaben bestimmen einerseits, und den Deckungsmethoden andererseits besteht;
3. daß drei Wirkungszusammenhänge im Wirtschaftsleben bestehen: der Einfluß des Wirtschaftslebens auf die Rolle des Staates, der Einfluß der Politik der öffentlichen Gewalt auf die Wirtschaftskonjunktur, und die Wirkung der Besteuerung auf die individuellen Einkommen und das Gesamteinkommen der Nation» ⁷.

II. Die Prinzipien der klassisch-liberalen Finanzpolitik

Die Wirtschaftsordnung, auf welcher die liberale Finanzpolitik beruhte, war auf dem Grundgedanken aufgebaut, daß aus einem Gefüge zahlreicher unverbundener Einzelwirtschaften als Anbieter und zahlreicher ebenfalls unverbundener Nachfrager auf allen Märkten sich in freiem Wettbewerb die Wirtschaft selbst einspielen werde. Harmonie und Gleichgewicht sollten das Ergebnis sein des Gravitierens der Individuen nach ihren Interessen, der Preise nach den Kosten, des Angebots nach den Preisen und Gewinnen.

⁴ Vgl. Cluseau, M., a. a. O., S. 494 f.

⁵ Vgl. Salin, E., Geschichte der Volkswirtschaftslehre, Bern 1944, S. 77 f.

⁶ Vgl. Salin, E., a. a. O., S. 80 f.

⁷ Cluseau, M., a. a. O., S. 494 f.

Der liberalen Theorie lag die Vorstellung einer Ordnung zugrunde, wonach zahlreiche kleine und mittlere Betriebe und Unternehmungen in jedem Wirtschaftszweig vertreten waren. «In Wirklichkeit glaubte man das erkennen zu können, was die heutige Theorie das Modell der vollständigen Konkurrenz nennt»⁸. Der höchste Grad der Annäherung der tatsächlichen Wirtschaftsordnung an dieses Modell der vollständigen Konkurrenz war um die Mitte des 19. Jahrhunderts erreicht⁹.

Der methodologische Ansatzpunkt des Finanzklassizismus war in so hohem Grade individualistisch, daß die Wesensunterschiede zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor der Wirtschaft keiner tieferen Erklärung zu bedürfen schienen. Der Staatshaushalt wurde als ein Ebenbild des Finanzhaushaltes, die Staatsschuld als ein Ebenbild der Privatschuld aufgefaßt. Die Bestimmung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sollte dem Individuum überlassen bleiben. Seine Rolle als Staatsbürger und Steuerträger war nicht grundsätzlich von seiner Rolle als Marktpartei verschieden. Die Steuer war ein Preis für öffentliche Dienste. Da die Besteuerung sowohl Arbeit als Kapital von anderen wichtigen Verwendungen abzog, sollte ihre Inanspruchnahme auf das unumgänglich Notwendige beschränkt werden. Der klassische Individualismus schloß auch die Ansicht ein, daß die Steuerverteilung kein selbständiges Problem darstellte. Da die Steuer ein Analogon zum Warenpreis bildete, sollte ihre Höhe entweder nach dem objektiven Maßstab der Produktionskosten, d. h. der notwendigen Kosten der Regierungstätigkeit, oder nach dem subjektiven Maßstab der Nützlichkeit, d. h. nach dem den öffentlichen Diensten zu verdankenden individuellen Vorteil, festgelegt werden¹⁰. Die öffentlichen Ausgaben werden als unproduktive Konsumtion betrachtet. So stellte James Mill¹¹ fest, daß die Ausgaben nur «unless very indirectly subservient to production. That which is consumed by government, instead of being consumed as capital, and replaced by a produce, is consumed, and produces nothing». Die Forderung war nun naheliegend, die staatlichen Ausgaben, die summarisch als unproduktiv beurteilt wurden, auf ein unentbehrliches Mindestmaß zu beschränken.

Die praktischen Vorschläge des Finanzklassizismus könnten zum großen Teil als Programm der Negation bezeichnet werden. Die wesentlichen Forderungen waren: Verzicht auf Staatsbesitz und Staatsbetriebe, Beschränkung der Staatsausgaben und «Minimisierung» der öffentlichen Steuern und Schulden. Der Staat sollte durch Aufrechterhaltung der Freiheit und

⁸ Ritschl, H., Die Prinzipien der Staatswirtschaft, i. Finanz-Archiv, N. F., Bd. 12, 1950/51, S. 588.

⁹ Vgl. Jöhr, W. A., Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, St. Gallen 1943, S. 118 ff.

Jöhr hat die Voraussetzungen, die dieses Modell zu erfüllen hat, dargelegt und eindeutig nachgewiesen, daß dieses Modell nie vollständig in die Wirklichkeit übertragen werden kann.

¹⁰ Vgl. Mann, F. K., Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft, i. Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, Bd. 1, S. 470 f.

¹¹ Mill, J., Elements of Political Economy, London 1821, s. 196 f.

Sicherheit ein freies Pulsieren des Wirtschaftsorganismus ermöglichen. Daneben sollte sich die Regierung möglichst passiv verhalten. Nach Bentham war die einfache Regel des Nichtstuns: «Be quiet» zugleich der Höhepunkt staatspolitischer Weisheit¹².

Die Grundsätze der großen Zweige der Staatswirtschaft, wie sie vom Finanzklassizismus festgelegt wurden, sollen im folgenden kurz dargelegt werden:

1. Die Grundsätze der Haushaltführung

Als Grundprinzip des Staatshaushaltes erscheint die Maxime des Gleichgewichtes von Einnahmen und Ausgaben. Vollkommene Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben wurde als «gesunde» und «solide» Finanzpolitik bezeichnet. Das ausgeglichene Budget wurde, ohne Rücksicht auf die Wirtschaftskonjunktur, als finanzpolitische Tugend, das Defizit, weil angeblich generell inflatorisch wirkend, als währungspolitische Sünde hingestellt¹³. Die Steuern mußten in der Höhe erhoben werden, daß die Summe aller Staatseinkünfte die Summe der vom Parlament bewilligten Ausgaben zu decken vermochte. Entstanden Fehlbeträge, so mußten entweder die Steuern erhöht oder die Ausgaben gesenkt werden, oder aber beide Verfahren wurden miteinander verbunden, bis das Gleichgewicht wieder hergestellt war. Sich ergebende Überschüsse mußten zur Verminderung einer eventuell vorhandenen Staatsschuld (Staatsschulden sollten aber möglichst nicht eingegangen werden) oder zur Senkung der Steuern verwendet werden.

Der Staatshaushalt sollte aber keinen Überschuß erwirtschaften. In diesem Grundsatz erkannte man schon früh einen wesentlichen Unterschied zur kapitalistischen Unternehmung. Es ist in der Tat der Unterschied der Bedarfsdeckungswirtschaft zur Erwerbswirtschaft¹⁴.

Die wichtigste Konsequenz des Ausgleichsprinzipes bestand darin, daß die Finanzpolitik gegenüber volkswirtschaftlichen Konjunkturschwankungen zur «konjunkturgebundenen Finanzpolitik» wurde. Dies trat besonders deutlich in Depressionszeiten in Erscheinung. Vor allem im 19. Jahrhundert entstanden in solchen Depressionszeiten jeweils Fehlbeträge, die von konjunkturbedingten Einnahmen, vor allem Steuerausfällen, herrührten. Wie diesen Fehlbeträgen entgegengetreten wurde, ist oben dargelegt worden. Durch die jeweils vorgenommenen Steuererhöhungen und Ausgabenbeschränkungen wurden die Schrumpfungerscheinungen in der Marktwirtschaft noch verschärft. Für den Unternehmer brachte die Depression ohnehin einen wachsenden Druck der fixen Kosten und ein Nachgeben der effektiven Nachfrage. «Wenn eine derartige Politik nicht schon vor 1930 katastrophale Ergebnisse zeitigte, so deshalb, weil einmal früher eine weit

¹² Vgl. Mann, F. K., a. a. O., S. 471, und Bentham, J., *Manual of Political Economy*, S. 40.

¹³ Vgl. Neumark, F., *Grundsätze und Arten der Haushaltführung und Finanzbedarfsdeckung*, i. Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1952, S. 614.

¹⁴ Vgl. Ritschl, H., a. a. O., S. 590

geringere Verbundenheit zwischen Staats- und Marktwirtschaft als heute bestand, weil zweitens die Marktwirtschaft damals noch über eine größere Elastizität verfügte, drittens die meisten Depressionen (größtenteils eben infolge dieser Elastizität) relativ rasch überwunden wurden, und viertens schließlich die öffentliche «Parallelpolitik» nicht bis in ihre letzten Konsequenzen hinein verfolgt, sondern ein gewisses Defizit als «unvermeidlich» akzeptiert wurde»¹⁵.

In dieser Zeit wurden auch die Prinzipien für die Gestaltung und Durchführung des Haushaltplanes entwickelt. Die Parlamente forderten eine vollständige Kontrolle der Regierung und der Bürokratie, was zur Folge hatte, daß gewisse Grundsätze entwickelt werden mußten.

Diese Grundsätze sollen nur kurz erwähnt werden:

Grundsatz der Einheit des Budgets, Grundsatz des Bruttobudgets, Grundsatz der fiskalischen Kasseneinheit und der Grundsatz der Öffentlichkeit des Haushaltes. Als technische Grundsätze kamen weiter hinzu: Die Prinzipien der Vorherigkeit, der Pünktlichkeit, der Genauigkeit, der Klarheit und wiederum der Grundsatz der fiskalischen Kasseneinheit, nach dem mindestens rechnungsmäßig alle Einnahmen und Ausgaben durch eine Kasse, also eine Rechnung gehen sollen.

2. Die Grundsätze der staatlichen Abgabewirtschaft

In der finanzwissenschaftlichen Literatur wurde zu dieser Zeit die Verteilung der Steuerlast als ein Problem der austeilenden Gerechtigkeit betrachtet. Die gesamte Steuerpolitik war von drei Grundsätzen beherrscht: Erstens vom Grundsatz der Allgemeinheit, welcher dahin lautet, daß jeder Staatsbürger Steuern zu bezahlen habe (diese Forderung richtete sich gegen die Steuerprivilegien des Adels und des Klerus). Zweitens die Forderung, die Steuerpolitik müsse «rein fiskalisch» orientiert sein und tunlichst nach «Neutralität» streben. Der dritte Grundsatz betrifft die Gleichmäßigkeit. Schon Adam Smith¹⁶ stellte die ungleiche Leistungsfähigkeit der Staatsbürger fest, welche sich in den Ungleichheiten der verschiedenen Einkommensarten ausdrückt (Arbeitslohn, Kapitalgewinn und Grundrenten). Er erachtete es als billig, daß die Staatsbürger jedes Staates zur Unterstützung desselben, so genau als möglich, «nach dem Verhältnisse» ihres Einkommens¹⁷ beitragen. Die liberale Steuerlehre forderte somit eine proportionale Einkommenssteuer und allgemein eine Verteilung der gesamten Steuerlast proportional zur Höhe der unterschiedlichen Einkommen¹⁸. Durch die Anwendung des Grundsatzes der proportionalen Verteilung der Steuerlast wurde zudem erreicht, daß durch die Besteuerung die Relationen der Einkommensverteilung, wie sie sich im marktwirtschaftlichen Verteilungsprozesse herausgebildet hatten, nicht verändert wurden.

¹⁵ Neumark, F., a. a. O., S. 615.

¹⁶ Vgl. Smith, A., (Deutsche Übersetzung) Untersuchung über die Natur und die Ursachen des Nationalreichtums, Breslau 1774—76, 4. Bd. 5. Buch, S. 243 ff.

¹⁷ Smith, A., a. a. O., Bd. 4, S. 244 f.

¹⁸ Vgl. Ritschl, H., a. a. O., S. 593 f.

Diese Relationen in der Einkommensschichtung galten als unberührbar und zwar weil die liberale Wirtschaftsordnung ein Grundrecht auf freies Eigentum und seine unbeschränkte Nutzung anerkannte. Wenn nun, nach liberaler Auffassung, die Steuer diesen freien Gebrauch des Eigentums schon einschränken mußte, dann durfte dies nur in gleichem Verhältnis geschehen.

3. Die Grundsätze der Ausgaben- und Schuldenwirtschaft

In der Verwendung der Mittel galt das wirtschaftliche Prinzip. Als logische Folge der Maxime des Gleichgewichtes von Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes sollte der Staat unverschuldet sein. Doch diesem Idealzustand traten stets Fälle von Neuverschuldungen aus den Kriegen entgegen. Anleihen durften eigentlich nur für «produktive Zwecke» aufgenommen werden, wobei als solche nur rentable Anlagen betrachtet wurden. Nicht grundsätzlich aber praktisch mußte die Aufnahme von Staatsanleihen für die Deckung des hohen zusätzlichen Bedarfes der Staatswirtschaft im Kriege gestattet werden¹⁹.

Die liberale Finanzpolitik forderte aber eine energische Politik der Schuldentilgung in den guten Jahren. Ad. Smith verkündete, «daß wenn Nationalschulden einmal bis auf einen gewissen Grad gehäuft worden sind, so ist kein Beispiel vorhanden, daß sie völlig und ehrlich bezahlt worden waren. Sind irgendwo verpfändete öffentliche Einkünfte frei gemacht worden; so ist dies immer durch einen Bankrott geschehen»²⁰.

III. Die Prinzipien der neueren Finanzpolitik

Unter der Herrschaft der liberalen Prinzipien entwickelte sich die kapitalistische Marktwirtschaft in ungeahntem Maße. Für die wirtschaftliche Entwicklung des 19. Jahrhunderts war charakteristisch, daß sich eine Differenzierung auf fast allen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens vollzog. Der Großbetrieb trat in vielen Wirtschaftszweigen immer mehr hervor, und infolge dieser Entwicklung wurde auch die Mannigfaltigkeit in der Vermögensverteilung und in der Einkommensschichtung immer größer. Seit den letzten zwei Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts wuch die Marktwirtschaft in immer größerem Maße vom Modell der vollständigen Konkurrenz ab. Diese wirtschaftliche Strukturwandlung bewirkte auch eine Differenzierung der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte. Zugleich konnte man aber ebenfalls feststellen, daß stets die Steuererträge bei gleichbleibenden Steuersätzen anwuchsen.

Die liberale Wirtschaftslehre hatte wohl mit einer allmählichen Steigerung des Wohlstandes gerechnet, aber die «entfesselte kapitalistische Wirtschaft» trat nun in einer verhängnisvollen Form der Dynamik in Er-

¹⁹ Vgl. Ritschl, H., a. a. O., S. 595 f.

²⁰ Smith, Ad., a. a. O., Bd. 4, S. 451 f.

scheinung. Diese Dynamik trat nicht als eine gleichmäßige Entwicklung der Wirtschaft auf, sondern in konjunkturellen Rhythmen. An stürmische Aufschwungsjahre reihten sich krisenhafte Unterbrüche und langdauernde Stockungszeiten. Das seinem Wesen nach statische System der Gemeinwirtschaft trat infolgedessen in Gegensatz zu dem dynamischen Wesen der kapitalistischen Marktwirtschaft²¹. «Solange unter der Geltung liberaler strukturpolitischer Prinzipien die Staatswirtschaft nur einen bescheidenen Anteil des Sozialproduktes durch mäßige Steuern einhob, die weiterhin nach objektiven Maßstäben angesetzt waren, konnte das Gleichgewicht im gemeinwirtschaftlichen Sektor aufrechterhalten werden, auch gegenüber einer dynamisierten und in Zyklen schwankenden Marktwirtschaft. Es sollte sich indes zeigen, daß dies auf die Dauer nicht möglich war»²². Es war nicht mehr möglich, das Prinzip der Beschränkung der Staatswirtschaft auf ein Mindestmaß durchzusetzen. Die gesamte wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung im 19. Jahrhundert veranlaßte jedes öffentliche Gebilde, mit dem Heranwachsen der Bevölkerung, dem Heranwachsen einer breiten Schicht von unselbständigen Industriearbeitern, und mit der Unzulänglichkeit des marktwirtschaftlichen Systems, immer weitere Aufgaben zu übernehmen.

Adolph Wagner erkannte diese Entwicklung und leitete daraus «das Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeiten» ab²³. Nach Wagner zeigten geschichtliche und räumliche, verschiedene Länder umfassende Vergleiche, daß bei fortschreitenden Kulturvölkern regelmäßig eine Ausdehnung der Staatstätigkeiten und der gesamten öffentlichen, durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Tätigkeiten erfolgte. Dies offenbarte sich in extensiver und in intensiver Hinsicht: Der Staat und die Selbstverwaltungskörper übernahmen immer mehr Tätigkeiten und sie führten die alten und neuen Tätigkeiten immer reichlicher und vollkommener aus. Der Staat, insbesondere als Wirtschaft zur Fürsorge der Bevölkerung mit gewissen Gütern, besonders Gemeingütern, wurde dabei absolut immer wichtiger für die Volkswirtschaft und für die Einzelnen²⁴.

In der *Steuerlehre* ist es Ad. Wagner, der in Bezug auf das Gerechtigkeitsprinzip umwälzende Gedanken bringt. Es handelt sich um die Steuerprogression, die er im Verhältnis zu den Einkommen wachsender Größe mit einem «sozialpolitischen Standpunkt» rechtfertigte, eben dem Standpunkt eines gewissen Ausgleichs der Einkommen und Vermögen unter besonderer Betonung der Finanzierung eines steigenden Sozialaufwandes²⁵. Die Konsequenzen dieses sozialpolitischen Gesichtspunktes für die Postulate der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Steuer waren die folgenden:

²¹ Vgl. Ritschl, H., a. a. O., S. 596 f.

²² Ritschl, H., a. a. O., S. 596 f.

²³ Wagner, Ad., Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl., 1. Teil, 2. Halbband, Leipzig 1892, S. 892.

²⁴ Vgl. Wagner, Ad., a. a. O., S. 893 f.

²⁵ Vgl. Ritschl, H., a. a. O., S. 600 f.

Die Allgemeinheit wird nicht mehr wörtlich genommen. Es kann vielmehr die Befreiung von kleinen, namentlich Arbeitseinkommen von Steuern überhaupt oder von gewissen Steuern eintreten. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird in dem Sinne verstanden, daß bei höheren Einkommen ebenfalls ein höherer Steuersatz zur Anwendung zu gelangen hat. Daher tritt er für die prinzipielle Forderung der Progressivbesteuerung der Einkommen ein²⁶.

Sobald man nun aber zum Prinzip der progressiven Besteuerung übergeht, so ist auch die Neutralität des Steuersystems gegenüber der Einkommensverteilung und Vermögensschichtung aufgehoben. Die Unterschiede der Einkommen werden gemildert, die höheren Einkommen werden in stärkerem Maße durch die Steuer gekürzt als die kleinen Einkommen. Wenn nun noch dazukommt, daß die Verwendung der Steuererträge zum Teil dem steigenden Sozialaufwand dient, also den wirtschaftlich Schwachen zugute kommt, so besteht die Wirkung der progressiven Besteuerung in einem gewissen Ausgleich der Einkommen. Bis zum 1. Weltkrieg wurde diese Begründung der Progressivsteuern entschieden abgelehnt. Seither ist aber die tatsächliche Finanzpolitik in hohem Maße von diesem Gesichtspunkt mitbestimmt worden²⁷.

Eine weitere revolutionäre Wendung vor allem in wissenschaftlicher Hinsicht brachte dann Keynes, als er am Jahre 1935 mit seiner «Allgemeinen Theorie»²⁸ an die Öffentlichkeit gelangte. Er hat die stärkere Besteuerung der hohen Einkommen nicht mehr mit sozialpolitischen Argumenten, sondern mit rein wirtschaftlichen Motiven gerechtfertigt. Nach seiner Theorie nimmt das Gesamteinkommen zu, wenn die Beschäftigung steigt, wobei diese Steigerung der Beschäftigung das Ergebnis eines gesteigerten Verbrauchs und vermehrter Investition ist²⁹. Aus diesem Grunde sind Maßnahmen — wie die Progressivbesteuerung — zur Neuverteilung des Einkommens im Sinne eines Antriebes zum Verbrauch geeignet, die Kapitalbildung wirksam zu fördern.

Die Aufgabe des Staates besteht nun darin, seine Finanzpolitik und vor allem seine Steuerpolitik so einzurichten, daß die überschüssige und sterile Kaufkraft aufgefangen und im allgemeinen Interesse verwendet wird. Der Staat muß somit die hohen Einkommen und die brachliegenden Sparguthaben schwerer besteuern. Nicht verwendetes Sparkapital und überschüssige Kaufkraft sind unnormale Erscheinungen für ein Gemeinwesen; sie vermindern die effektive Nachfrage und hemmen den Fortschritt der Produktion, da sie Arbeitslosigkeit erzeugen. Die Mission der Steuer besteht also darin, dieser Gefahr durch Mobilisierung der brachliegenden

²⁶ Vgl. Wagner, Ad., Lehrbuch der politischen Ökonomie, 6. Bd., 2. Teil, Leipzig und Heidelberg 1880, S. 289 f.

²⁷ Vgl. Ritschl, H., a. a. O., S. 600 f.

²⁸ Keynes, J. M., The general theory of employment, interest and money, London 1935.

²⁹ Vgl. Keynes, J. M., Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Berlin 1932, S. 77 f.

Kräfte zu beugen und gleichzeitig die soziale Ungerechtigkeit zu mildern³⁰.

Aus diesen neuen revolutionären theoretischen Erkenntnissen, und insbesondere aus den Krisenerfahrungen der dreißiger Jahre heraus, hat sich eine neuere Richtung der Finanztheorie entwickelt. Ihr Hauptmerkmal ist dasjenige, daß die Budget- und Steuerpolitik nicht mehr allein vom fiskalischen Standpunkt aus beurteilt werden soll, sondern aus einer volkswirtschaftlichen Orientierung heraus. 'Die Budgetgestaltung und die Steuererhebung sind als Instrumente im Dienste der Volkswirtschaft im allgemeinen und der Beeinflussung der Wirtschaftskonjunktur im besonderen zu handhaben'³¹.

Diese neue Theorie verlangt daher, daß die der Konjunktur parallel laufende, sich an die jeweilige Lage anpassende Steuerpolitik verlassen und eine dem Konjunkturverlauf gegenläufige Finanzpolitik betrieben werde. In der Theorie haben sich in diesem Zusammenhange die Begriffe «überkonjunkturelle» und «konjunkturbindende»³² Finanzpolitik herausgebildet. Sehr charakteristisch ist auch der von Timm geprägte Begriff der «konjunkturgestaltenden» Steuerpolitik³⁴. Somit sollen in Zeiten ungünstigen Konjunkturverlaufes die Steuersätze gesenkt oder doch mindestens nicht erhöht werden. Es soll verhindert werden, daß der ohnehin zu groß gewordene Kostendruck noch weiter anwachse und die Unternehmungslust noch stärker untergraben werde. In Zeiten der Hochkonjunktur sollen dagegen nicht nur die bei gleichen Steueransätzen eingehenden Mehrerträge eingehoben werden, sondern die Steuersätze selbst sollen erhöht werden, damit die in dieser Phase zu Überheblichkeit neigende Investitionslust gehemmt werde.

Dieser Meinung war in der Schweiz auch die Studienkommission für konjunkturpolitische Maßnahmen im Rahmen der Bundesfinanzreform. Es heißt in diesem Bericht: «Vom konjunkturpolitischen Standpunkt ist es wünschenswert, daß dem Parlament und den Bundesbehörden ein gewisser Spielraum in der Anpassung der Steuersätze an die Konjunkturlage gegeben wird»³⁵. Gegen dieses Verfahren der beweglichen Erhöhung und Senkung der Steuersätze sind jedoch seit einigen Jahren Bedenken, die auf praktischen Erfahrungen beruhen, ins Feld geführt worden. Wir werden am Schlusse dieses Kapitels auf einige dieser Bedenken hinweisen.

³⁰ Vgl. Angelopoulos, A., Wohlfahrtsstaat und Finanzpolitik, i. Finanz-Archiv, N. F., Bd. 12, Tübingen 1951/52, S. 214 f.

³¹ Vgl. Keller, Th., Konjunktur und Steuern, i. Unternehmung und Steuern, XIII. Revisionskurs der Handels-Hochschule St. Gallen, Zürich 1947, S. 23.

³² Ritschl, H., Der Staatshaushalt in der Depression, in: Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, Bd. 69, 1933, S. 293.

³³ Sultan, H., Staatswirtschaft und Konjunktur, in: Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 1936, S. 573.

³⁴ Timm, H., Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik, in: Hamburger Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Schriften, Heft 35, Rostock 1936, S. 165.

³⁵ Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik, Bericht der Studienkommission für konjunkturpolitische Maßnahmen im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. Basel 1956, S. 62.

Auf der andern Seite sollen aber die Wirkungen dieser gegenläufigen Politik noch dadurch verstärkt werden, daß sinngemäße Gegenmaßnahmen auf der Ausgabenseite ergriffen werden. Die Ausgaben sollen in der Krise erhöht werden, damit die Nachfragestockung in der Privatwirtschaft möglichst ausgeglichen und dafür gesorgt werde, daß die Gesamtwirtschaft wieder in Gang gebracht werde. Umgekehrt sollen in der Hochkonjunktur die Staatsausgaben mit Investitionscharakter in wohl dosiertem Maße be- willigt werden.

Die Handhabung der beschriebenen Finanzpolitik hat zur Folge, daß sich in den einzelnen Rechnungsjahren unausgeglichene Budgets ergeben. In Krisenzeiten werden die Budgets defizitär sein, und in der Hochkonjunktur werden sie Überschüsse aufweisen. Das Rechnungsdefizit, früher als Zeichen «unsolider» Finanzpolitik verpönt, wird zu einem bedeutsamen Träger der staatlichen Konjunkturpolitik.

Der Grund, weshalb in der Theorie mehr Gewicht auf die angestrebten Haushaltungsfehlbeträge, bzw. -überschüsse als auf die konjunkturpolitisch ausgerichtete Steuerpolitik gelegt wird, ist der, daß mit jenen der monetäre Faktor wirksamer zum Spielen gebracht werden kann. Nun ist ja bekannt, daß gerade die wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet der Konjunkturtheorie³⁶ dem Gelde, bzw. dem Geldeinkommen in seinen Wirkungen im Konjunkturablauf eine recht unterschiedliche, aber im ganzen recht wichtige Bedeutung beimißt³⁷. Es sind verschiedene Methoden über die Budgetgestaltung ausgearbeitet worden. Man kann sie in drei Gruppen klassieren³⁸:

1. Beim *zyklischen Budgetausgleich* wird grundsätzlich am Gedanken des Ausgleichs festgehalten, nur daß dieser nicht jährlich, sondern im Rahmen eines größeren Zeitraumes — eines Konjunkturzyklus — zu erfolgen hat. Sehr zutreffend hat Ohlin seine Auffassung über den zyklischen Budgetausgleich umschrieben, indem er sagt, niemand verlange, daß das Budget jeden Monat ausgeglichen sein soll. Er sehe infolgedessen auch nicht ein, weshalb es dann gerade alle 12 Monate ausgeglichen werden müsse³⁹. Die Methode des zyklischen Budgetausgleiches ist nicht in dem abgeschwächten Sinn zu verstehen, daß sie sich damit begnügt, ein in Depressionszeiten sich automatisch ergebendes Defizit einfach hinzunehmen und darauf zu warten, bis in einer anschließenden Aufschwungsphase sich automatisch wieder Überschüsse ergeben. Vielmehr ist der Verlauf der Konjunktur durch finanzpolitische Maßnahmen aktiv zu beeinflussen. Es wird somit eine Kontra-Politik betrieben, mit dem Ergebnis, daß das «automatisch» sich ergebende Defizit bewußt vergrößert wird. Im Gegensatz zum kompensatorischen Budgetausgleich betrachtet die Politik des zyklischen Bud-

³⁶ Vgl. Jöhr, W. A., Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Bd. 2, Die Konjunkturschwankungen, Tübingen 1952, S. 162 ff.

³⁷ Vgl. Keller, Th., a. a. O., S. 23 f.

³⁸ Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 636 f.

³⁹ Vgl. Ohlin, B., La politique économique de la Suède pendant la crise, in: Revue d'économie politique, Jg. 1936, S. 312 f.

getausgleichs das «deficit spending» lediglich als vorübergehende Maßnahme, dessen Anwendung in dem Augenblicke einzustellen ist, in dem die Weiterführung des mittels staatlicher Maßnahme eingeleiteten Wiederaufschwunges durch die Privatinitiative gesichert scheint. In einer weiteren Phase wird der Haushaltüberschuß — eventuell durch Restriktionen der Ausgaben verstärkt — dazu verwendet, die in der Periode des «deficit spending» entstandenen Schulden zurückzuzahlen⁴⁰.

2. Die *Theorie des kompensatorischen Budgets*. Bei dieser Auffassung kommt dem Gedanken des Haushaltgleichgewichtes überhaupt keine prinzipielle Bedeutung mehr zu. Durch die Anwendung dieser Theorie gibt es nun zwar nicht einfach fortgesetzte Rechnungsfehlbeträge, doch gelten diese als Normalerscheinung. Rechnungsausgleich oder Rechnungsüberschuß werden lediglich unter außergewöhnlichen Verhältnissen als erstrebenswert betrachtet. Das in der Bezeichnung verwendete Wort Ausgleich hat weniger einen budget- als vielmehr einen wirtschaftspolitischen Sinn. Aufgebaut ist diese Theorie auf der Stagnationsthese, die besagt, daß eine ständige Tendenz des Sparhanges die private Investitionsneigung zu übertreffen versucht. Aus der Diskrepanz zwischen den Ersparnissen und den Investitionen ergebe sich eine Depressionswirkung, die zu kompensieren sei. Der Staat habe dafür zu sorgen, daß die Lücke zwischen Ersparnissen und Investition ausgefüllt werde und auf diese Weise der höchstmögliche Beschäftigungsstand bei steigenden Volkseinkommen gesichert werde⁴¹.

Der Staat habe dann folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Das Verhältnis Verbrauch/Sparen sei zugunsten des Verbrauches mittels einer direkt konsumsteigernd wirkenden Redistributionspolitik zu ändern.
- Im Falle unzulänglicher Investitionstätigkeit sei diese durch öffentliche Arbeiten zu ergänzen.

Dieser Theorie liegt die Idee zugrunde, daß die als Folge der empfohlenen Politik sich ergebende ständige Vergrößerung der Staatsschuld nicht als finanziell und ökonomisch nachteilig, sondern als Vorbedingung für die gleichmäßig fortschreitende Wirtschaftsentwicklung zu betrachten sei⁴².

3. Die *Theorie des stabilisierenden Budgetausgleiches*. Diese Budgettheorie nimmt eine Art Mittelstellung zwischen den Lehren vom zyklischen Budgetausgleich und den klassischen Deckungsprinzipien ein. Die Verfechter dieser Theorie verwerfen den Grundsatz des jährlichen Budgetausgleiches. Sie wollen eine Deckungspolitik, die zur Verwirklichung der wirtschaftlichen Stabilität beiträgt.

Die Befürworter glauben, daß der zyklische Budgetausgleich keine Gewähr dafür bietet, daß die Staatsschuldentilgung dann erfolgt, wenn es finanziell möglich und vom wirtschaftlichen Standpunkt aus zweckmäßig wäre. Das «stabilizing budgeting» stützt sich weitgehend auf automatisch

⁴⁰ Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 637 f.

⁴¹ Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 638 f.

⁴² Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 639 ff.

wirkende Maßnahmen. Der Mechanismus soll kurz veranschaulicht werden. Wenn unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen die Regierung oder Volksvertretung die Ausdehnung der öffentlichen Tätigkeit auf einem bestimmten Gebiet als wünschenswert erachten, so müssen andere Ausgaben entsprechend verringert oder aber zusätzliche Einnahmequellen erschlossen werden. Normal sind auch gleichbleibende Steuersätze unter der Voraussetzung, daß das Steuersystem konjunkturrempfindlich sei. Das wachsende Volkseinkommen in Zeiten guter Konjunktur bringe eine Erhöhung der Steuererträge. Die sich ergebenden Rechnungsüberschüsse sollen zur Schuldentilgung verwendet werden. In Depressionszeiten hingegen sinkt das Volkseinkommen, was eine Verkleinerung der Steuererträge zur Folge hat.

Die Lehre des stabilisierenden Budgetausgleiches kennt auch ein «Sicherheitsventil» für außerordentliche Zeiten, welches erlaubt, daß in diesen Fällen die an sich «eingefrorenen» Steuersätze ermäßigt oder erhöht werden können ⁴³.

Diese theoretischen Grundlagen der neuen Finanzwissenschaft, die vor allem für die Finanzpolitik des obersten Staatsorganes von Bedeutung sind, haben für die Anwendung in einem Gliedstaat nur in beschränktem Sinne Gültigkeit. Auch die wirtschaftlichen Auswirkungen halten sich in bescheidenerem Maße. Da aber auch das Finanzwesen eines Gliedstaates im Lichte der neuen theoretischen Erkenntnisse betrachtet werden soll, erachteten wir es als zweckmäßig, diesen theoretischen Teil der eigentlichen Arbeit vorzuschicken.

Bevor wir aber zur Behandlung der Wirkungen der Wirtschaftskonjunktur auf den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn übergehen, sollen die neuen Gedanken noch einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Wenn auch gegen diese neue Lehre vom Budgetausgleich innerhalb eines Konjunkturzyklus gewisse Einwände gemacht werden können, so vermögen diese doch den Grundgehalt der Lehre in ihrer Richtigkeit kaum zu erschüttern. Hingegen sind verschiedene praktische Bedenken zu nennen, die zwar der Theorie ebenfalls keinen Abbruch leisten, aber ihre Anwendbarkeit in Frage stellen ⁴⁴.

Eine Hauptschwierigkeit in Bezug auf die Anwendbarkeit läßt sich auf einen Generalnenner bringen und kann als politische Schwierigkeit bezeichnet werden. Sie läßt sich aber in verschiedene Teilschwierigkeiten aufgliedern, auf deren wichtigste kurz eingegangen werden soll ⁴⁵.

a) Eine Schwierigkeit besteht darin, daß in der Schweiz eine Instanz fehlt, die die Entwicklung der Wirtschaft mit Hilfe der neuesten Erkenntnisse der Konjunkturtheorie interpretiert und jeweils Richtlinien über die Finanz- und Steuerpolitik zu geben vermöchte.

⁴³ Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 640 ff.

⁴⁴ Vgl. auch: Niehans Jürg, Probleme einer konjunkturgerechten Steuerpolitik, Schriften zum Schweizerischen Steuerrecht, Basel 1958, S. 28 ff.

⁴⁵ Vgl. Keller, Th., a. a. O., S. 24 ff.

- b) In engem Zusammenhang mit dieser ersten Schwierigkeit steht diejenige der richtigen Interpretation der konjunkturellen Entwicklung. Da kein Konjunkturzyklus wie der andere verläuft, sind Fehlprognosen möglich⁴⁶.
- c) Eine weitere gewichtige Schwierigkeit besteht darin, daß die empfohlene Konjunkturprognose von den Parlamenten nicht befolgt wird. Wohl am wenigsten, wenn es darum geht, die Hochkonjunktur mit steuerlichen und anderen finanzpolitischen Mitteln einzudämmen. Die Schuld liegt nun nicht allein bei den Mitgliedern des Parlamentes, sondern ebenfalls bei den Wählern. Der Hauptgrund dieses Verhaltens liegt weniger darin, daß man den Wert der Ausrichtung der Steuerpolitik auf die Ziele der Konjunkturpolitik nicht erkennen würde, als vielmehr darin, daß man nicht selber das Opfer einer solchen Politik werden will⁴⁷.

Andere Schwierigkeiten bestehen darin, den richtigen Zeitpunkt und das richtige Maß für die konjunkturgegenläufigen Finanzmaßnahmen zu finden. Eine exakte meßbare Wirkung gibt es weder in Bezug auf eine konjunkturpolitisch geplante Steuermaßnahme noch für irgend einen andern konjunkturpolitischen Eingriff.

Diese praktischen Bedenken haben viele Finanzwissenschaftler zum Schlusse gebracht, daß die Steuersätze relativ starr zu gestalten seien. Und zwar nach der Überlegung, daß es besser sei, den Gesetzgeber zu hindern, konjunkturpolitisch das Falsche zu tun. Statt zu verlangen, daß die Sätze in der Hochkonjunktur erhöht werden sollten, wird man lediglich den Grundsatz aufstellen, daß sie in solchen Konjunkturphasen nicht gesenkt werden dürfen. Andererseits statt die Steuersätze in der Depression zu senken, begnügt man sich mit der Regel, daß sie dann jedenfalls nicht erhöht werden sollen. Die Steuersätze sollen also an sich «eingefroren» sein. Voraussetzung ist aber, daß solche starre Steuersätze einer mittleren normalen Konjunktur entsprechen. Wenn aber infolge Strukturveränderung langfristig eine Erhöhung unvermeidlich ist, dann warte man dafür das Ende einer allfälligen Depression ab. Eine Ermäßigung dagegen soll nicht in der Hochkonjunktur vorgenommen werden.

Durch diese Handhabung würde die konjunkturgerechte Aktivität des Steuergesetzgebers, die sich als fragwürdig erwiesen hat, gleichsam durch «konjunkturgerechte Passivität» ersetzt⁴⁸.

⁴⁶ Eine kurze Zwischenbemerkung hinsichtlich der Konjunkturbeobachtungsmethoden der zwanziger Jahre, um Mißverständnisse zu vermeiden. Die ersten Methoden der wirtschaftlichen Vorhersage — Indexmethoden, Havard-Barometer, usw. — waren einzig und allein auf statistischer Grundlage aufgebaut. Man beschränkte sich darauf, möglichst viele statistische Unterlagen zu sammeln. Man glaubte, daß es möglich sei, einzig mit Hilfe der Ergebnisse von Durchschnittsrechnungen den Konjunkturverlauf abzulesen. Die moderne Konjunkturforschung hat jedoch neue Theorien entwickelt, die den verschiedensten Faktoren Rechnung tragen und infolgedessen auch zuverlässiger sind.

⁴⁷ Vgl. Keller, Th., a. a. O., S. 27.

⁴⁸ Vgl. Niehans Jürg, a. a. O., S. 25.

In der heutigen Größe dämmt der Steuerdruck die Hochkonjunktur nicht ein, sondern beschleunigt in gewissen Fällen die Investition. Die Feststellung dieser unbestreitbaren Tatsache weist darauf hin, daß die dargestellte Finanzpolitik nur in gewissen Formen und innerhalb gewisser Grenzen möglich ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die neue Finanzpolitik, insbesondere die Steuerpolitik ein schwierig zu handhabendes Instrument ist. Dies soll aber kein Grund sein, daß man auf dessen Verwendung verzichtet. Handelt es sich doch um eines der Mittel zur Bekämpfung eines der größten Feinde unseres Wirtschaftssystems und unserer bisherigen gesellschaftlichen Ordnung — der Krise.

DARSTELLUNG DES SCHWEIZERISCHEN KONJUNKTURVERLAUFES VON 1929—1957

Zur Darstellung des Konjunkturverlaufes von 1929 bis 1957 sahen wir uns gezwungen, auf das schweizerische Zahlenmaterial zu greifen. Dies war notwendig, weil wir im Kanton Solothurn nicht über genügend statistische Unterlagen, die zur Ausarbeitung dieses Kapitels erforderlich sind, verfügen. Da jedoch die wirtschaftliche Struktur des Kantons Solothurn der wirtschaftlichen Struktur der Schweiz in Bezug auf deren Vielseitigkeit sehr gut entspricht, haben wir uns entschlossen, den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn vom Gesichtspunkt des gesamtschweizerischen Konjunkturverlaufes zu betrachten¹.

In diesem Kapitel soll versucht werden, mit Hilfe des vorhandenen statistischen Zahlenmaterials ein Bild von der Konjunkturbewegung und ihrer Intensität zu entwerfen. Es handelt sich darum, jene Zahlenreihen, die die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anzeigen, zu kombinieren und graphisch darzustellen. Das Auf und das Ab der Wirtschaftstätigkeit sowie der konjunkturelle Rhythmus können damit zum Ausdruck gebracht werden.

Da die Konjunkturschwankungen mehr oder weniger starke Schwankungen des Produktionsvolumens, des Beschäftigungsgrades und des Volkseinkommens verursachen, soll der Konjunkturverlauf anhand dieser Tatbestände dargestellt werden. Für die Gesamtgrößen Volkseinkommen und Beschäftigung stehen die Zahlen für die zu behandelnde Periode zur Verfügung. Leider fehlt in der Schweiz auch heute noch eine Produktionsstatistik, die ein genaues Bild über die Produktionstätigkeit ergeben würde. Vielfach wird der Produktionsindex durch den Index des Güterumschlages der Schweizerischen Bundesbahnen ersetzt². Auch wir werden uns mit den Werten des Güterumschlages behelfen, um den Verlauf der Produktionstätigkeit darstellen zu können. Damit jedoch kein verzerrtes Bild der Produktionstätigkeit entsteht und die eigentliche Produktionsentwick-

¹ Laut Aussage von Ständerat und Regierungsrat Klaus werden auf der Stufe des Bundes zur Berechnung gesamtschweizerischer Wirtschaftsdaten in vielen Fällen die Unterlagen des Kantons Solothurn verwendet, weil diese erfahrungsgemäß dem schweizerischen Durchschnitt sehr nahe kommen.

² Vgl. Kneschaurek, F., Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren, Zürich 1952, S. 81 f.

lung im Innern eines Landes festgehalten werden kann, muß der Transitverkehr aus der Zahlenreihe ausgeschieden werden ³.

Zur Darstellung des Konjunkturverlaufes anhand der oben genannten drei Gesamtgrößen muß eine statistische Methode verwendet werden, die es ermöglicht, einerseits die absoluten Zahlen der verschiedenen Jahre einer Gesamtgröße auf einen Nenner zu bringen und miteinander vergleichbar zu machen, und andererseits ebenfalls die verschiedenen Gesamtgrößen untereinander vergleichbar zu machen.

Die Methode der mittleren quadratischen Abweichung (Standard Deviation) berücksichtigt alle Abweichungen der Reihe und wird von extremen Einzelwerten verhältnismäßig stark beeinflusst. Sie gründet in zweifacher Hinsicht auf dem arithmetischen Mittel: sie geht einmal in der Festlegung aller Abweichungen von ihm aus, sodann findet sie ihren zahlenmäßigen Ausdruck in der Wurzel aus dem arithmetischen Mittel dieser Abweichungsquadrate ⁴.

Zur Darstellung des Verlaufes der Konjunktur von 1929—1957 wird es als zweckmäßig erachtet, diese Zeitspanne in drei Perioden aufzuteilen, nämlich in die Periode von 1929—1939, 1940—1945 und 1946—1957. Die Auswirkungen des zweiten Weltkrieges haben auch das schweizerische Wirtschaftsleben stark beeinflusst und viele staatliche Maßnahmen notwendig gemacht, so daß sich eine separate Darstellung dieser Periode aufgedrängt hat.

1. Die statistische Erfassung des Konjunkturverlaufes von 1929—1939

Beim Betrachten der graphischen Darstellung auf Seite 17 ist eine relativ gute Übereinstimmung der Kurven der Gesamtgrößen Volkseinkommen, Beschäftigung und Produktion festzustellen. Alle drei Kurven weisen eine starke Abwärtstendenz auf bis ins Jahr 1932, anschließend verringert sich diese Tendenz und 1933/34 kann man sogar einen leichten Anstieg des Beschäftigungsindex notieren. Ab 1936 tendieren alle drei Kurven wieder gegen die Null-Linie.

Die Wirtschaftskrise hat die Schweiz nicht plötzlich, sondern gewissermaßen schleichend überfallen ⁵. Der Konjunkturrückschlag nahm seinen Ausgang eindeutig vom *Export*, bei welchem die wertmäßige Rückbildung schon im September 1929 einsetzte. Der Export fiel 1930, gemessen am Vor-

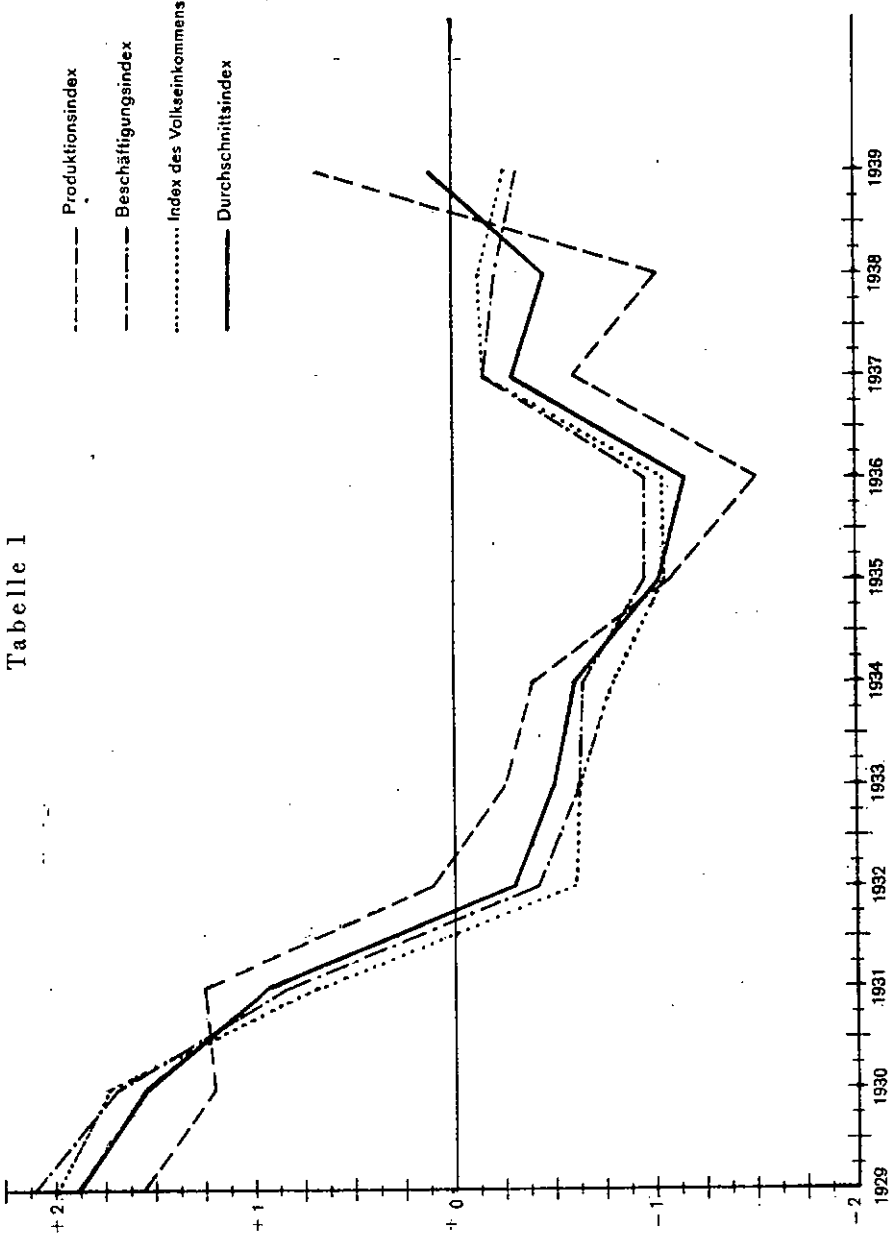
³ Von der verwendeten Zahlenreihe «Güter» wurden ebenfalls die Zahlen für Gepäck- und Expreßgut, Post, Tiere, Militär und frachtpflichtige Dienstgüter ausgeschieden.

⁴ Vgl. Schorer, H., Statistik, Grundlegung und Einführung in die statistische Methode, Bern 1946, S. 146 ff.

Weitere Angaben über diese Methode, sowie über deren Berechnungsvorgang findet man im erwähnten Lehrbuch von Schorer.

⁵ Der Konjunkturverlauf wurde außer der zitierten Literatur anhand der wertvollen Angaben in der «Volkswirtschaft» analysiert. (Monatsschrift, herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.)

Tabelle 1



jahr um 16 %, 1931 um 23 % und 1932 um 41 %. Um diese Zeit war dann auch der Tiefpunkt der Weltkonjunktur erreicht; aber die zunehmende gegenseitige Abschließung der Länder zog eine weitere Reduktion des Welthandels mit sich. Die schweizerischen Exportwerte sanken bis 1934 noch um 7 %.

Ganz im Gegensatz zum Export blieb die *Binnenwirtschaft* in den ersten Krisenjahren sehr widerstandsfähig. Dank der noch ungeschwächten inländischen Kaufkraft bis 1931 zeigte der Inlandmarkt noch eine gute Aufnahmefähigkeit. Der Beschäftigungsgrad der Inlandindustrie blieb noch zufriedenstellend. In erster Linie fand der Inlandmarkt eine Stütze in der namentlich in den Städten regen Bautätigkeit. Die gesamten Bauausgaben nahmen von 1929—31 noch um 13 % zu. Der wegen des Kapitalüberflusses sinkende Hypothekarzinsfuß, der Anlagebedarf der flüssigen Kapitalien und die seit 1931 fallenden Baukosten förderten vor allem den Wohnungsbau⁶.

Die *Einfuhr* sank von 1928—1932 um 35 %, die *Ausfuhr* dagegen in der gleichen Periode um 62 %. Es war ein Folge der englischen (1931) und der amerikanischen (1933) Abwertung, die eine gewaltige Disparität zwischen dem schweizerischen und dem ausländischen Preis- und Kostenniveau verursachten und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie lähmten. Bei den Löhnen war die Disparität noch schlimmer. Diese Umstände hatten zur Folge, daß dem Inlandmarkt ein starker Zufluß von billigen ausländischen Waren drohte. Durch Zollerhöhungen und Einfuhrkontingentierung wurde der Einfuhrdruck abgewehrt. Die Einfuhrbeschränkung einerseits hinderte jedoch einen weiteren Preisabbau, förderte aber andererseits den Ausbau der Inlandproduktion⁷.

Die *Kontraktion der Beschäftigung* war stark; die Anzahl der dem eidg. Fabrikgesetz unterstellten Arbeiter sank von 1929—1935 um 23 %. Das Kennzeichen der konjunkturellen Entwicklung in der Industrie im Jahre 1935 war eine Ausdehnung der bereits seit einiger Zeit in der Exportindustrie vorhandenen Depression auf die binnenmarktorientierten Industriezweige, wodurch in der Gesamtlage gegenüber dem Vorjahr nochmals eine Verschlechterung eintrat. 1935 fand dann auch der Zusammenbruch der Baukonjunktur statt; der Wohnungsmarkt war übersättigt, wie der hohe Leerwohnungsbestand von Zürich mit 3,5 % und von Bern und Basel mit 3,6 % zeigte. Die gesamten Bauausgaben waren 1935 auf 65 % des Standes von 1929 gesunken⁸.

Die schon erwähnte gewaltige Preis- und Kostendisparität gegenüber dem Ausland hat sich zu Beginn des Jahres 1936 noch verschärft. Die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrien war denkbar schlecht.

Die am 28. September 1936 durchgeführte Abwertung des Schweizer Frankens um durchschnittlich 30 % des vorherigen Goldwertes brachte die

⁶ Vgl. Böhi, H., «Konjunkturverlauf» im Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 11, S. 42 ff.

⁷ Vgl. Böhi, H., a. a. O., S. 43 f.

⁸ Vgl. Stebler, A., Der industrielle Konjunkturverlauf in der Schweiz 1919—1939, Basel 1946, S. 78 f.

entscheidende Entspannung der Krisenlage. Die Preisüberhöhungen gegenüber dem Ausland wurden mit einem Schlage zum großen Teil beseitigt. Auf der Basis 1929 = 100 standen die Löhne 1937 in der Schweiz mit 91 % in ausgeglichener Beziehung zu den währungskorrigierten Löhnen der USA mit 92 %

Der Aufschwung nach der Abwertung ging sehr rasch vorwärts, da sich die Schweiz unmittelbar von der weltwirtschaftlichen Hochkonjunktur aus der Depression in den Aufschwung hineinragen lassen konnte. Erst nach erfolgter Abwertung konnte die schweizerische Exportindustrie vom weltwirtschaftlichen Aufschwung profitieren. Leider zeigten sich aber im Ausland schon im Verlaufe des Jahres 1937 Keime eines kommenden Rückschlages. Die Exporte nahmen vom August 1936 bis März 1938 wertmäßig um 63 % zu. Vom Herbst 1937 bis Herbst 1938 trat eine Dämpfung des Konjunkturanstieges ein. Teils war dies eine Folge der Depression, die im Frühjahr 1937 in den Vereinigten Staaten und in England begann, teils war es eine Auswirkung der außenpolitischen Spannungen. Mit dem langsamen Abbröckeln des Exportes — in erster Linie wurde die Textil- und Uhrenindustrie betroffen — verlor auch die Produktion von Investitionsgütern vorübergehend den Anstoß, der ihr durch die Abwertung gegeben war. Dank der Verstärkung der Rüstungstätigkeit im Auslande setzte sich vom Herbst 1938 an eine Wiederbelebung des Exportes durch.

Der Konjunkturindex kann in Bezug auf seine Zuverlässigkeit noch durch statistische Zahlenreihen nachgeprüft werden, die bei der Ausrechnung der aufgezeichneten Kurve nicht verwendet wurden. Der *Beschäftigungsgrad* kann auch mit Hilfe der Zahl der Arbeitslosen gezeigt werden. Sowohl die absoluten, als auch die relativen Zahlen der Arbeitslosenstatistik bestätigen die Richtigkeit des aufgestellten Gesamtindex⁹. Auch die Veränderung der Anzahl der dem eidg. Fabrikgesetz unterstellten Arbeiter gibt ein analoges Bild.

	Stellensuchen- de im Jahres- mittel	Stellensuchen- de in Promille der Bevölkerung	Total Fabrik- arbeiter
1929	8 131	2,0	409 083
1930	12 881	3,2	391 824
1931	24 208	5,9	362 735
1932	54 366	13,2	322 269
1933	67 867	16,4	314 481
1934	65 440	15,7	319 537
1935	82 468	19,8	310 734
1936	93 009	22,3	310 376
1937	71 130	17,0	360 003
1938	65 583	15,6	352 836
1939	40 324	9,6	367 924

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1940, S. 150 und S. 287.

⁹ Vgl. Kneschaurek, F., a. a. O., S. 84 f.

Aber auch der Index der beschäftigten Arbeiter in der Metall/Maschinen- und Uhreindustrie weist einen sehr charakteristischen Verlauf auf. Die Angabe dieser beiden Indizes erfolgt daher, weil in diesen beiden Industrie- gruppen im Kanton Solothurn rund 50 % der in der Kategorie Industrie und Handel Berufstätigen beschäftigt werden.

	Metall-Maschinenindustrie (Jahresdurchschnitt 1929 = 100)	Uhren- industrie
1929	100	100
1930	100	89
1931	89	70
1932	76	50
1933	74	49
1934	74	52
1935	70	58
1936	71	66
1937	84	85
1938	88	85
1939	87	74

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1935, S. 144,
Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1940, S. 154.

Der Index der Metall- und Maschinenindustrie zeigt den starken Beschäftigungsrückgang bis 1932. Aber auch der Zusammenbruch der Binnenkonjunktur 1935/36 widerspiegelt sich sehr gut in diesen Zahlen. In der Uhrenindustrie dauerte der gewaltige Beschäftigungsabfall nur bis Mitte 1933. Bis zur Abwertung konnte sie sich dank der internationalen Konjunkturerholung wieder leicht auffangen. Die Anzahl der 1939 beschäftigten Personen lag aber immer noch 25 % unter derjenigen von 1929.

Die *Gewinn- und Ertragsentwicklung* der Unternehmungen ist ein weiterer Maßstab zur Beurteilung der Konjunkturbewegung. In der Schweiz steht uns zu diesem Zwecke die Dividendenstatistik zur Verfügung, wobei natürlich die Dividendenhöhe der Aktiengesellschaften nur dann als repräsentativ für den gesamten Geschäftsgang gelten kann, wenn ein genügend großer Teil der am Wirtschaftsleben beteiligten Firmen diese Rechtsform besitzt. «Bedenkt man, daß 1939 im konjunkturell bedeutsamsten Wirtschaftsbereich der Industrie und des Gewerbes mehr als 45 % der gesamten Arbeitskräfte in Aktiengesellschaften beschäftigt waren, so dürfen wohl die in der Dividendenstatistik zum Ausdruck kommenden Zahlen als für die gesamte Geschäftsentwicklung ziemlich aufschlußreich angesehen werden»¹⁰. Kneschaurek weist mit Recht darauf hin, daß eine Einschränkung gemacht werden müsse¹¹. Die Bewegung der Dividenden gibt nämlich ein verzerrtes Bild des Konjunkturverlaufe, wenn eine gewisse Anzahl von Aktiengesellschaften infolge eingetretener Verluste

¹⁰ Kneschaurek, F., a. a. O., S. 85 f.

¹¹ Vgl. Kneschaurek, F., a. a. O., S. 86 f.

das Nominalkapital herabsetzen und als Folge davon eine höhere Dividende aufweisen. Es wird daher aufschlußreich sein, wenn der Dividendenstatistik das dividendenlos gebliebene Aktienkapital gegenübergestellt wird.

	Dividenden in % des einbezahlten Kapitals im Jahresmittel	Dividendenlos gebliebenes Aktienkapital, in % des gesamten Aktienkapitals
1929	6,97	22,8
1930	6,11	29,8
1931	4,55	41,1
1932	3,57	51,4
1933	3,51	52,0
1934	3,67	49,6
1935	3,39	51,2
1936	3,93	47,5
1937	4,58	41,1
1938	5,23	36,1
1939	5,10	36,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1940, S. 317.

II. Die statistische Erfassung des Konjunkturverlaufes von 1940—1945

Für die Berechnung der Indizes der Perioden 1940—1945 und 1946—1957 wurde als arithmetisches Mittel für die Festlegung der Abweichungen der Durchschnitt der Jahre 1937—39 der entsprechenden Gesamtgröße verwendet. Bei der Berechnung dieses Durchschnittswertes konnte festgestellt werden, daß dieser jeweils ziemlich genau dem arithmetischen Mittel der Periode 1929—39 entsprach. Die Vornahme dieser Abänderung in der Berechnung der mittleren quadratischen Abweichung wird deshalb als zweckmäßig erachtet, da wir es sowohl in der Periode von 1940—45, als auch in derjenigen von 1946—57 vorwiegend mit Zeiten günstiger Wirtschaftskonjunktur zu tun haben. Wenn für diese zwei Perioden die Abweichungen jeweils in Bezug auf das arithmetische Mittel der entsprechenden Perioden gerechnet würden, dann wäre die Summe der berechneten positiven Abweichungen gleich der Summe der berechneten negativen Abweichungen. Mit anderen Worten, die Kurve müßte für jede Periode auf der negativen und auf der positiven Seite liegen (Vgl. Abbildung 1). Die genaue Anwendung der Methode der mittleren quadratischen Abweichung zur graphischen Darstellung des Konjunkturverlaufes während eines gewissen Zeitabschnittes eignet sich u. E. nur dann, wenn es sich um einen ganzen Konjunkturzyklus handelt (wie dies mehr oder weniger für die Periode von 1929—39 zutrifft).

Der graphischen Darstellung der Periode während des zweiten Weltkrieges muß weniger Gewicht zugemessen werden, handelt es sich doch um eine Zeitspanne, in welcher das Wirtschaftsleben durch unzählige staat-

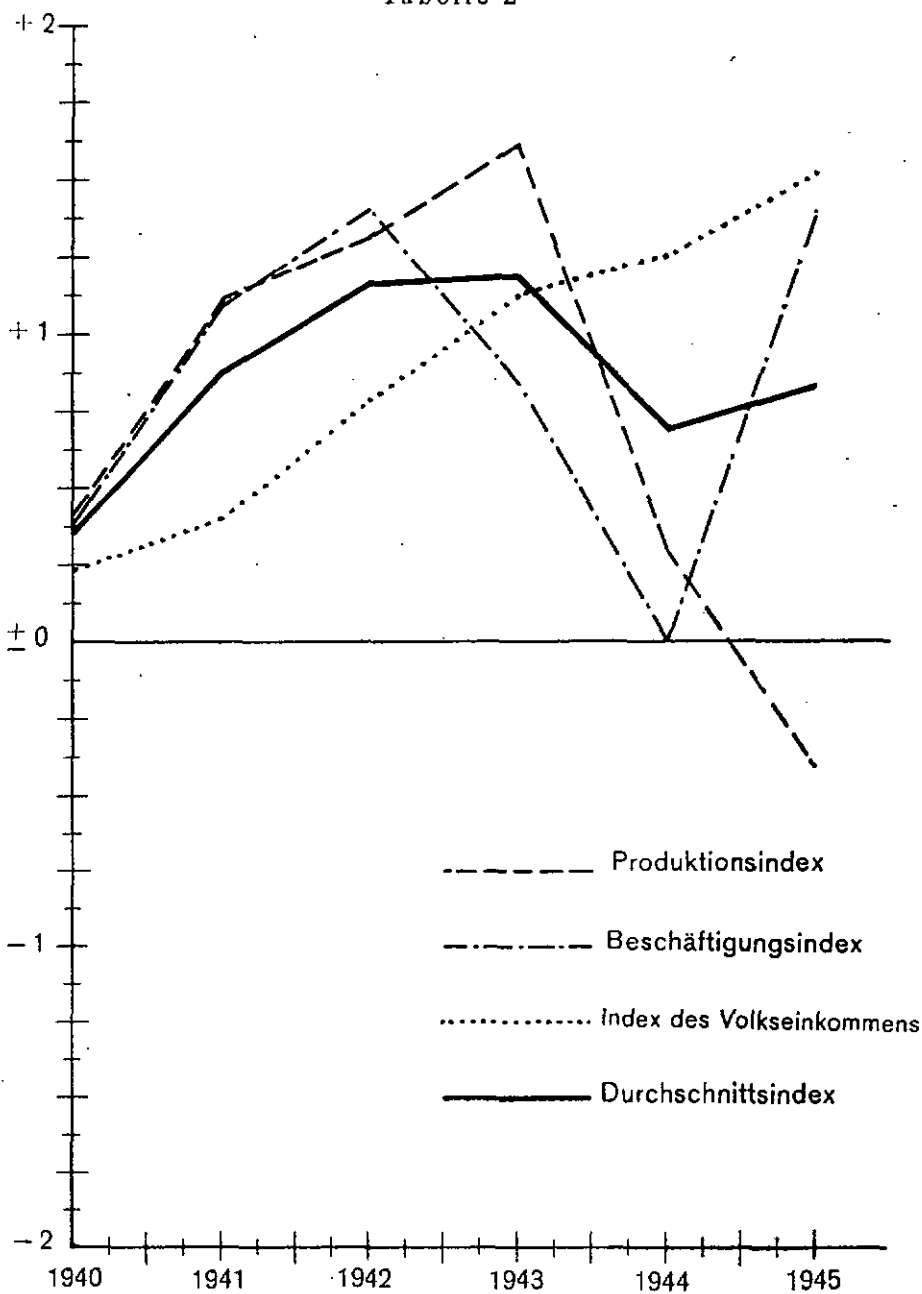
liche Maßnahmen beeinflußt wurde. Die gesamte wirtschaftliche Entwicklung war direkt von den Kriegshandlungen abhängig.

Die Kurven der drei Gesamtgrößen stimmen nicht mehr so gut überein, wie dies in der ersten dargelegten Zeitspanne der Fall war. Die Produktions- und die Beschäftigungskurve haben bis 1944 einen ziemlich ähnlichen Verlauf. Das Sinken der Produktion ab 1941 ist auf die nahezu vollkommene Abriegelung unseres Landes gegenüber unseren Handelspartnern und auf die resultierende Knappheit an Rohmaterialien zurückzuführen. Die Kurve der in den gleichen Betrieben Beschäftigten vermittelt während des Krieges ein verzerrtes Bild.

Die Einkommenskurve weist während der ganzen Periode einen steigenden Verlauf auf. Dazu ist jedoch zu bemerken, daß die Lebenskostenverteuerung während dieser Periode beträchtlich war. Der Landesindex der Konsumentenpreise stieg von 100 im August 1939 auf 152 im Jahresmittel 1945.

Zu Beginn des Krieges stand die schweizerische Wirtschaft und Wirtschaftspolitik ausgesprochen im Zeichen der Umstellung der Friedenswirtschaft auf die Kriegswirtschaft. Verstärkte Einfuhrtätigkeit und Intensivierung der Handelsvertragsbeziehungen, Vorbereitung der Mobilisationsfinanzierung und Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stützung der Mobilisierten waren hierfür Belege so gut wie die Handhabung einer verschärften Preiskontrolle. Aber schon 1940 wurden durch die rapide Ausdehnung des Krieges, durch den Verlauf und die Ergebnisse der Kriegshandlungen, mit der Umwandlung der Verhältnisse in den wichtigsten Bezugs- und Absatzgebieten und der nahezu vollkommenen Abriegelung unseres Landes von seinen Handelspartnern in Übersee die Voraussetzungen der bisherigen Konjunkturlage zum Teil schwer erschüttert. Der Ring der Blockade und Gegenblockade um unsere Wirtschaft schloß sich immer enger und zwang zu einer umfassenden Bewirtschaftung des Mangels. Der während der beiden ersten Kriegsjahre im ganzen gesehene günstige Konjunkturverlauf ruhte auf einem hohen Stand der Produktionstätigkeit, die vielfach auf Kosten vorhandener Vorräte vor sich ging. Der zunehmende Mangel an Grundstoffen machte, neben der Ausnützung aller noch bestehenden Einfuhrmöglichkeiten lebenswichtiger Güter, intensivste Produktionssteigerung unter Erschließung aller im Inland vorhandenen Nahrungs- und Rohstoffquellen immer mehr zum Gebot. Er verlangte sparsamsten Gebrauch und die Ausrichtung der Produktion nach den Gesichtspunkten der volkswirtschaftlichen Wichtigkeit. Die Lage erforderte angesichts der Potenz der Nachfrage bei sinkendem Angebot einen straffen und durchgreifend organisierten Ausbau der Rationierung und Preiskontrolle und eine fortschreitende Koordination in der Lenkung von Produktion und Verbrauch. Die Probleme der Kriegswirtschaft verschärften sich noch in der zweiten Hälfte des Jahres 1944. Sie bestanden vor allem in einer nochmaligen Steigerung der Rüstungsproduktion und einer weiteren Störung des Gleichgewichtes zwischen realem Güteranfall und nomineller Kaufkraft. Die Schweiz geriet durch einen sehr empfindlichen Import- und

Tabelle 2



Exportrückgang unter verstärkten Druck; ihr Beschäftigungsgrad wurde statt durch den Außenhandel immer mehr durch den Staat (Aufwendungen für militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung) getragen. Das Jahr 1945 war durch den Übergang von der Kriegswirtschaft auf die Friedenswirtschaft gekennzeichnet.

Die zu Beginn der Kriegshandlungen steigende *Einfuhr* fiel sehr bald zurück. Trotz den stark steigenden Preisen zeigte sich bis 1942 nur eine bescheidene Wertsteigerung von 20 % gegenüber 1937/38, und bis 1944 nahm der Importwert bis auf 74 % des Standes von 1938 ab. Das Importvolumen ging in diesem Jahre beängstigend bis auf 32 % zurück. Die *Ausfuhr* stieg anfänglich trotz der wachsenden Rohstoffknappheit wertmäßig etwas stärker als die *Einfuhr*. Nachher setzte auch hier eine Wert schrumpfung bis auf 85 % des Standes von 1938 ein. Die sich durch den sehr empfindlichen Importrückgang ergebenden Versorgungsnöte zwangen zu einem großzügigen Ausbau der Binnenproduktion. Dabei kam der Ausdehnung des Ackerbaues zentrale Bedeutung zu; die Ackerfläche wurde von 209 301 ha im Jahre 1939 auf 367 048 ha im Jahre 1945 erweitert. Den entscheidenden Auftriebsfaktor der Kriegskonjunktur aber bildeten die gewaltigen Aufwendungen für die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung.

Der diese Periode repräsentierende Konjunkturindex soll auch diesmal durch statistische Zahlenreihen nachgeprüft werden, die bei der Ausrechnung des Indizes nicht verwendet wurden. Die Zahl der Arbeitslosen, die es erlaubt, den Beschäftigungsgrad zu kontrollieren, ergab in der Kriegszeit folgendes Bild:

	Stellensuchende im Jahresmittel	Stellensuchen in ‰ der Bevölkerung	Total Fabrikarbeiter
1940	16 374	3,9	keine Erheb.
1941	10 550	2,5	436 493
1942	10 675	2,5	430 927
1943	7 846	1,8	426 170
1944	8 380	1,9	426 010
1945	8 107	1,8	435 638

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1946, S. 384,
Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1947, S. 162.

Angesichts der Tatsache, daß zeitweise der Großteil der Wehrfähigen unter den Waffen stand, wirkte sich der hohe Beschäftigungsstand der Industrie, neben der Einberufung von Arbeitslosen zu Arbeitsdetachementen, in einer starken Entlastung des Arbeitsmarktes aus. Es wurden so niedrige Zahlen erreicht, wie sie seit dem Vorliegen vergleichbarer Angaben noch nie erlebt wurden. Die Indizes der beiden Industriegruppen Metall/Maschinenindustrie und Uhrenindustrie wiesen folgende Schwankungen auf:

	Metall/Maschinenindustrie (Jahresmittel 1938 = 100)	Uhren- industrie
1940	109	89
1941	115	109
1942	120	119
1943	115	115
1944	108	103
1945	122	117,4

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1946, S. 191.

Beide Zahlenreihen haben ihren Tiefpunkt in Bestätigung der Beschäftigungskurve im Jahre 1944. Dieser Tiefstand ist bei der fast ausschließlich exportorientierten Uhrenindustrie wesentlich stärker ersichtlich.

Die Entwicklung der Gewinne und Erträge stimmt mit dem Verlauf der Einkommenskurve verhältnismäßig gut überein.

	Dividenden in % des einbezahlten Kapitals im Jahresmittel	Dividendenlos gebliebenes Aktienkapital, in % des gesamten Aktienkapitals
1940	5,23	34,0
1941	5,33	31,8
1942	5,18	29,8
1943	5,10	29,2
1944	4,88	29,8
1945	4,97	30,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1946, S. 422.

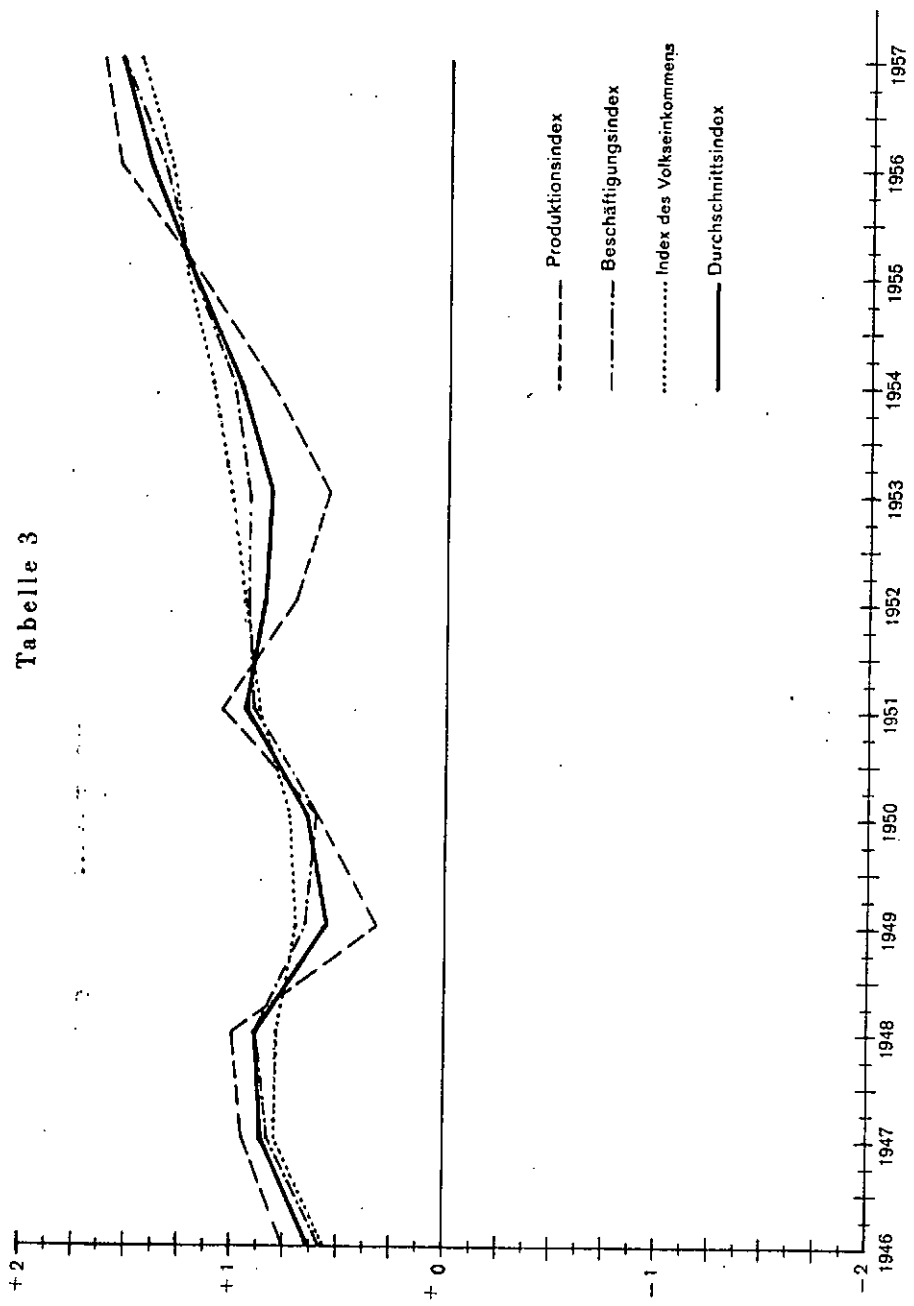
III. Die statistische Erfassung des Konjunkturverlaufes von 1946—1957

Einleitend soll daran erinnert werden, daß für die Berechnung der Indizes der Periode 1946—1957 als arithmetisches Mittel für die Berechnung der Abweichungen der Durchschnittswert der Jahre 1937—1939 der entsprechenden Gesamtgrößen verwendet wurde¹².

Die Kurven der drei Gesamtgrößen Volkseinkommen, Beschäftigung und Produktion weisen in diesen 12 Jahren eine frappante Übereinstimmung auf. Sehr deutlich ist allerdingst ersichtlich, daß die Produktionskurve alle Schwankungen viel stärker anzeigt. Diese Kurve macht in den Jahren 1951—53 eine deutliche Abwärtsbewegung, währenddem die beiden andern Kurven eine leichte Aufwärtstendenz aufweisen. Gesamthaft betrachtet ist, außer der kurzen Periode von 1948—50, während der ganzen Zeitspanne eine Aufwärtstendenz der Kurven festzustellen. Die Zeit unmittelbar nach dem Kriege war durch einen umfangreichen Nachholbedarf gekennzeichnet. Die schweizerischen Wirtschaftsdaten bestätigen im allgemeinen das

¹² Vgl. diesbezügliche Anmerkung auf S. 21.

Tabelle 3



Andauern der auf einem starken in- und ausländischen Nachfrageüberschuß beruhenden Hochkonjunktur. Doch diese Hochkonjunktur war mit gewissen Spannungen verbunden. Solche offenbarten sich — besonders in den ehemals kriegsführenden europäischen Staaten, aber auch in anderen Staaten außerhalb Nordamerikas — vorwiegend in einem Kapitalmangel bei fortgesetztem Nachfrageüberschuß, während in Nordamerika die Spannung umgekehrt in einem drohenden Angebotsüberschuß zum Ausdruck kam. Im Verlaufe des Jahres 1947 machten sich Autarkiebestrebungen, herrührend von den Störungen der Zahlungsbilanzen und den manifesten Spannungen der internationalen hohen Politik, bemerkbar. Daß eine derartige Politik über kurz oder lang die auf Hochtouren laufende schweizerische Wirtschaft in Mitleidenschaft ziehen mußte, war angesichts ihrer starken internationalen Verflechtung zu befürchten. Doch wirkte die Annahme des Marshall-Planes und die Bestrebungen zu internationaler Zusammenarbeit einerseits und die durch politische Spannungen bedingten vermehrten Rüstungen andererseits konjunkturstützend. Zu Beginn des Jahres 1949 machten sich bei relativ hohem Güterangebot nicht zu verkennende Stagnationserscheinungen bemerkbar. Der bis anhin vorhandene ausgesprochene Verkäufermarkt hatte auf immer weiteren Gebieten einem Käufermarkt Platz gemacht. Im Verlaufe des Jahres 1949 war auf zahlreichen Gebieten eine deutliche Abschwächung der vorangegangenen Hochkonjunktur zu erkennen. In der ersten Hälfte des Jahres 1950 erhielt die schweizerische Wirtschaft einen neuen Auftrieb durch die Erholung in den USA und die Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation sowohl in Übersee als auch namentlich in Europa. Zu diesem langsamen Normalisierungs- und Anpassungsprozeß auf hohem Beschäftigungsstande brachte der Ausbruch des Koreakrieges einen neuen Auftrieb. Die Zuspitzung des fernöstlichen Konfliktes löste schnell in der ganzen Wirtschaft eine fieberhafte Kaufwelle aus. Nach dem Abflauen dieser Kaufwelle im Detailhandel und auf den Märkten der Konsumgüterrohstoffe fingen im Frühjahr 1951 die Preise und die Produktion im Konsumgüterverkehr wieder an abzunehmen. Dagegen stieg im Zusammenhang mit der zunehmenden Rüstungskonjunktur des In- und Auslandes die Nachfrage nach Rüstungs- und Investitionsgütern weiter an¹³. Die schweizerische Wirtschaft konnte sich durch das Jahr 1952 gut behaupten, vorab infolge weiterhin sehr intensiver Exporttätigkeit. Auch 1953 verharrte die schweizerische Konjunktur immer noch auf recht hohem Stand und zeigte im allgemeinen keine wesentlichen Veränderungen ihrer Tendenz, wobei auf außenwirtschaftlichem Gebiet Export und Fremdenverkehr, auf binnenwirtschaftlichem Gebiet eine lebhaft Bautätigkeit und eine kaufkräftige Konsumentennachfrage die tragenden Stützen der Konjunktur bildeten.

1954 setzte sich die leichte Aufwärtsbewegung fort. Im Jahre 1955 bei im allgemeinen praktischer Vollbeschäftigung (Ende Juni z. B. wurden in der ganzen Schweiz noch 810 Personen arbeitslos registriert) machte sich eine verstärkte Konkurrenz geltend, und die einzelnen Betriebe sahen sich

¹³ Vgl. Böhi, H., a. a. O., S. 46 f.

immer mehr gezwungen, durch Rationalisierung von Produktion und Vertrieb sich dieser Marktlage anzupassen. Ende 1955 war die Kapazitätsgrenze in den konjunkturbegünstigten Industriezweigen erreicht, und eine gewisse Erholung, die in einigen Konsumgüterbranchen noch anhielt, hat die Konjunkturanspannung noch verschärft.

Auch in den beiden folgenden Jahren hatten die expansiven Kräfte weiterhin das Übergewicht. Alle Komponenten der privaten Nachfrage — Investition, Export und Konsum — haben abermals eine deutliche Verstärkung erfahren, und die Konjunkturspannung hat sich unter diesen Umständen noch weiter verschärft. Gewisse Überlastungserscheinungen begannen sich abzuzeichnen. Vor allem waren die Investitionen in Anlagen und Lagern so groß, daß sie über den Umfang der realen Ersparnisse hinausgingen. Die unmittelbare Folge davon waren akute Spannungen auf dem Kapitalmarkt.

Eine kurze Analyse des *Außenhandels* zeigt, daß nach Kriegsschluß eine gewaltige Export- und Importnachfrage wirksam wurde. Schon gegen Ende des Jahres 1945 verbesserte sich die Versorgung langsam, das Volumen der eingeführten Rohstoffe nahm bis 1948 auf 133 % von 1938 zu. Der wertgewogene Mengenindex der Gesamteinfuhr sank von 1947/48 von 147 (1938 = 100) auf 118 im Jahre 1949. Einen neuen Höhepunkt erreichte das Importvolumen 1951 mit über 174 % des Wertes von 1938, wobei die Importwerte fast 6 Milliarden Franken ausmachten. In den folgenden drei Jahren bewegten sich die Importwerte zwischen 5 und 5,5 Milliarden Franken. Ab 1955 erfolgte dann ein außerordentlicher Anstieg. Der wertgewogene Mengenindex betrug:

1955	170 % mehr als 1949	Gesamtwert: 6,4 Mrd. Franken
1956	196 % mehr als 1949	Gesamtwert: 7,6 Mrd. Franken
1957	209 % mehr als 1949	Gesamtwert: 8,4 Mrd. Franken

Bei der Ausfuhr blieb der Aufschwung nach dem Kriege zuerst etwas zurück. Das Exportvolumen erreichte 1948 126 % desjenigen von 1938, fiel dann 1949 auf 125 % zurück. Aber anschließend wies das Exportvolumen von Jahr zu Jahr eine große Zunahme auf, außer im Jahre 1952, in welchem man eine geringe Abnahme verzeichnet. Das Exportvolumen betrug:

1950	142 % gegenüber 1938
1953	190 % gegenüber 1938
1955	212 % gegenüber 1938
1957	251 % gegenüber 1938

Die Ausfuhrwerte waren seit 1946 ständig im Anstieg. Relativ gering war diese Zunahme von 1949—1952. Die 3 Mrd.-Grenze wurde 1947 überschritten und 1957 betrug der gesamte Exportwert 6,7 Mrd. Franken.

Die für die Berechnung dieser Kurven nicht verwendeten statistischen Unterlagen bestätigen in dieser dritten Periode den Verlauf der Kurven. Die niedrige Zahl der Stellensuchenden ist in dieser Periode besonders auffallend. Zu dieser außerordentlich günstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt

seit dem zweiten Weltkrieg muß noch ergänzt werden, daß noch in großem Umfange Fremdarbeiter eingesetzt wurden¹⁴.

	Stellensuchende im Jahresmittel	Stellensuchende in ‰ der Bevölkerung	Total Fabrikarbeiter
1946	5 497	1,22	480 644
1947	4 093	0,90	—
1948	3 524	0,77	531 303
1949	9 172	1,97	497 386
1950	10 709	2,28	492 563
1951	4 500	0,94	—
1952	6 062	1,26	—
1953	5 800	1,19	—
1954	5 127	1,04	—
1955	3 342	0,67	587 998
1956	3 560	0,71	—
1957	2 527	0,49	646 913

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1957, S. 46 f und S. 372.

Besonders auffallend ist auch der starke Zuwachs der dem eidg. Fabrikgesetz unterstellten Arbeiter. Diese Zahlen veranschaulichen uns deutlich, wie intensiv die schweizerische Wirtschaft industrialisiert wurde.

Auch die beiden Indizes der beschäftigten Arbeiter in der Metall/Maschinen- und in der Uhrenindustrie weisen — außer in den Jahren 1949 und 1950 — stets eine steigende Tendenz auf. Die Zunahme der Arbeitskräfte ist jedoch im Industriezweig Metall/Maschinen bedeutend größer als in der Uhrenindustrie.

	Metall/Maschinenindustrie (Jahresmittel 1938 = 100)	Uhren- industrie
1946	137	131
1947	147	137
1948	152	135
1949	142	131
1950	136	123
1951	154	138
1952	163	150
1953	160	149
1954	163	141
1955	175	146
1956	188	159
1957	200	169

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1951, S. 147
 Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1954, S. 178
 Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1955, S. 183
 Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1958, S. 162

¹⁴ 1955 ergab die gewerbliche Betriebszählung, daß 183 352 Ausländer in schweizerischen Betrieben arbeiteten, wovon 6 662 Personen im Kanton Solothurn.

Die Entwicklung der Gewinne und Erträge zeigt zuerst einen Anstieg des Dividendensatzes. 1948 und 1949 zeigten die Aktiengesellschaften große Zurückhaltung in der Auszahlung der Dividenden. Von 1950—1956 ist der Dividendensatz stets angestiegen bei ständiger Abnahme des dividendenlos gebliebenen Aktienkapitals.

	Dividenden in % des einbezahlten Kapitals im Jahresmittel	Dividendenlos gebliebenes Aktienkapital, in % des gesamten Aktienkapitals
1946	5,82	26,7
1947	7,14	24,6
1948	6,20	25,4
1949	6,05	26,5
1950	6,81	26,9
1951	7,03	23,4
1952	7,31	22,4
1953	7,75	22,1
1954	8,03	24,4
1955	8,14	20,4
1956	8,19	20,7
1957	7,86	21,6

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1958, S. 408.

Die Entfaltung der schweizerischen Wirtschaft in der letzten der drei beschriebenen Perioden findet in den folgenden Zahlen ihren Ausdruck. Von 1946—1957 stieg das Volkseinkommen von 15,5 auf 28,5 Milliarden Franken. Trägt man den eingetretenen Preisänderungen Rechnung, so ergibt sich ein realer Zuwachs von 57,7 Prozent. Wenn auch das Maß der Entfaltung in den einzelnen Industriegruppen und Wirtschaftszweigen verschieden war, so nahmen in dieser letzten Periode doch fast alle Glieder der Volkswirtschaft am allgemeinen Aufschwung teil.

3. KAPITEL

DIE WIRTSCHAFTLICHE STRUKTUR DES KANTONS SOLOTHURN

Beim Betrachten einer politischen Karte der Schweiz fällt der Kanton Solothurn durch seine zerrissene und in keiner Weise abgerundete Gestalt auf. Die totale Oberfläche beträgt 791,2 km², wovon 94,1 % produktiv sind. Der größte Teil seines Gebietes breitet sich über dem Jura aus, und ungefähr ein Drittel erstreckt sich dem Jurafuß entlang von Grenchen bis Schönenwerd. Vor allem dieses letztere Gebiet ist für das Wirtschaftsleben von großer Wichtigkeit.

78 464 Personen waren 1950 berufstätig. Es waren dies mehr als 46 % der ganzen Wohnbevölkerung von 170 508. In der Berufszugehörigkeit ist die Verlagerung der Zahlengewichte innerhalb von 100 Jahren besonders augenfällig. Um 1850 war Solothurn ein ausgesprochener Bauernkanton. Schon um 1880 aber betrug der landwirtschaftliche Anteil noch 34,5 % aller beruflich Tätigen und ihrer Angehörigen. 1950 arbeiteten noch 11,1 % (8701 Personen) aller Berufstätigen in der Landwirtschaft. Ein fundamentaler Faktor in unserer Volkswirtschaft und im nationalen Leben überhaupt ist die Landwirtschaft zwar geblieben; aber die außerordentliche Zunahme der Bevölkerung im Kanton Solothurn seit 1850 vollzog sich wie anderwärts fast ausschließlich im Zeichen von Industrie, Handel und Verkehr.

Entwicklung der Wohnbevölkerung des Kantons:

1850	69 879 Personen
1900	100 762 Personen
1950	170 508 Personen
1957	ca. 188 700 Personen

Bis zum zweiten Weltkrieg war die *solothurnische Landwirtschaft* durch das Vorherrschen des Kleinbauernbesitzes in stark industrialisierten Gebieten charakterisiert. Von 7608 Landwirtschaftsbetrieben im Jahre 1939 entfielen:

4 694 Betriebe bis	zu 5 ha Kulturfläche
2 914 Betriebe über	5 ha Kulturfläche

Die 2 914 Betriebe von über 5 ha Kulturfläche bewirtschafteten zusammen rund 32 000 ha, die Zwerg- und Kleinbetriebe dagegen hatten bloß eine Fläche von 5 000 ha¹.

¹ Vgl. Andres, P., Die solothurnische Landwirtschaft, in: Der Kt. Solothurn, ein Heimatbuch, 1949, S. 239.

Im Jahre 1955 zählte man noch 5 937 Landwirtschaftsbetriebe, wovon
 3 220 Betriebe bis zu 5 ha Kulturfläche
 2 717 Betriebe über 5 ha Kulturfläche aufwiesen.

Auffallend ist die starke Abnahme der Kleinbetriebe in den letzten Jahren. Diese Tatsache ist, vom konjunkturpolitischen Standpunkt betrachtet, zu bedauern. Gerade in Zeiten einer Depression wäre es wünschenswert, daß möglichst viele Industriearbeiter sich vermehrt ihrer landwirtschaftlichen Nebenbeschäftigung widmen könnten.

Der Prozentsatz der Personen, die sich der *Industrie* oder dem *Handwerk* widmen, war 1950 62,8 % und im Jahre 1955 sogar 68,8 %. Diese Zahl, die angibt, wieviele Berufstätige pro Hundert im Sektor Industrie und Handwerk ihr Brot verdienen, wird nur vom Kanton Glarus überboten, der im Jahre 1955 71,5 % aufwies. (Durchschnitt der Schweiz = 51,3 %). Mit 54 427 Beschäftigten im Jahre 1955 steht Solothurn im fünften Rang der Industriekantone; nur Zürich, Bern, Aargau und St. Gallen übertreffen ihn in absoluten Zahlen, nicht aber prozentual.

Die rasche industrielle Entwicklung erkennt man an der Anzahl der Berufstätigen, die dem eidgenössischen Fabrikgesetz von 1888 unterstellt sind. Es waren dies:

1882	6 342 Personen
1888	9 006 Personen
1901	14 169 Personen
1923	24 701 Personen
1937	28 599 Personen
1949	35 967 Personen
1957	44 646 Personen

Diese tiefgreifende wirtschaftliche Umgestaltung innert 100 Jahren erscheint umso bedeutungsvoller, als hier die meisten Voraussetzungen industrieller Betätigung fehlten. Keinerlei Tradition, wie in Gebieten, wo die Textil- und Uhrenindustrie Ausgangspunkt für die moderne Industrieentwicklung bildete, begünstigte im Kanton Solothurn die Unternehmerlust. Weder technische noch kaufmännische Erfahrung standen zur Verfügung, ebenso fehlte es an Kapital.

Neben den ungünstigen gab es auch einige günstige Faktoren: die Übervölkerung des Kantons, welche um die Mitte des 19. Jahrhunderts zur Wiederaufnahme der verlustreichen Auswanderung drängte, wirtschaftliche Bewegungsfreiheit, billige Arbeitskraft, keine oder geringe staatliche oder kommunale Steuern, die Wasserkraft der Flüsse und Bäche, ein damals für Industrieegründungen wesentliches Moment, und die sehr günstige Verkehrslage gewisser Gebiete².

Das Einmünden in die industrielle Bahn verdankt Solothurn unbestritten zwei Faktoren: der Unternehmerpersönlichkeit und dem Kapital. Beide Faktoren begleiten den industriellen Aufschwung und sind namentlich an

² Vgl. Büchi, H., Die industrielle Entwicklung des Kt. Solothurn, Solothurn 1949, S. 252.

den kritischen Wendepunkten bemerkbar. Die Gründung Ludwig von Roll, die Eisenwerke im Thal und in Gerlafingen, deren erste schwere Entwicklungszeit vor dem eigentlichen solothurnischen Industriezeitalter liegt, war eine persönliche Schöpfung, die allerdings schon 1823 in die Form einer Aktiengesellschaft übergang. Auch beim Umwandlungsprozeß, der am östlichen und westlichen Ende des Kantons, im Niederamt und im Leberberg, einsetzte, waren es zwei starke Gründerpersönlichkeiten, deren Energie die entgegenstehenden Schwierigkeiten überwand, Karl Franz Bally und Urs Schild. Schönenwerd wurde seit 1851 zum Zentrum der industriellen Schuherzeugung, für welche der Gründer die Idee aus Paris und von den Zürcher Messen heimbrachte; in gleicher Weise und zu gleicher Zeit wurde Grenchen zum Ausgangs- und Mittelpunkt der solothurnischen Uhrenindustrie. Gerade am Beispiel der Grenchner Uhrenindustrie läßt sich die ausschlaggebende Bedeutung der Unternehmerpersönlichkeit erkennen. Wenn auch das Suchen nach neuen Erwerbsmöglichkeiten, Idee und erster Versuch, die Neuenburger Uhrenindustrie auch auf solothurnischen Boden zu verpflanzen, den initiativen Behörden dieser regsamen landwirtschaftlichen Gemeinde zuzuschreiben sind, so ist es doch erst der Ausdauer und Energie von Urs und Adolf Schild zu verdanken, wenn die Zukunft der von ihnen gegründeten Fabrik und damit der Uhrenindustrie auf Solothurner Boden gesichert wurde.

Von großer Bedeutung war aber auch der andere Faktor, nämlich das Kapital. Bei der Gründung der Papier- und Textilindustrie spielte dieses die Hauptrolle. Gerade bei diesen beiden Industriezweigen war vorwiegend außerkantonales Kapital beteiligt.

Von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist das Charakteristikum der Vielgestaltigkeit der Industrie und innerhalb der Industrien. Auf solothurnischem Boden sind, außer der Schokolade- und Kondensmilchindustrie, alle Industriezweige vertreten.

Berufstätige nach Industriezweigen (lt. Volkszählung von 1950) ²

Total Beschäftigte in der Kategorie Industrie und Handwerk 49 347

Ernährungsindustrie	2 270
Textilindustrie	1 765
Bekleidungsindustrie	3 874
Schuhindustrie	2 941
Papierindustrie	2 263
Graphisches Gewerbe	1 172
Chemische Industrie	745
Metallurgische Industrie	9 067
Stahl- und Walzwerke	1 928
Eisengießerei	2 287
Kupferverarbeitung	589
Schraubenfabrikation	1 414
Schloßfabrikation	750

² Vgl. Band 15 Kt. Solothurn der eidg. Volkszählung vom 1. 12. 1950.

Maschinen- und Apparateindustrie	6 904
Uhrenindustrie	8 816
Holz- und Korkindustrie	1 900

Ein anderes wesentliches Merkmal für die solothurnische Industrieentwicklung ist, daß sich kein überragendes industrielles Zentrum mit bedeutender städtischer Siedlung herausbildete. Die Industrie teilte sich regional auf, und auch innerhalb der einzelnen Industrien blieb die Dezentralisation ein maßgebendes Merkmal. Immerhin führte die weitere Ausdehnung und die Gründung von Hilfs- und Spezialbetrieben namentlich in der Uhrenindustrie zu einer gewissen Agglomeration. Die Anzahl der Ebauchesfabriken und -ateliers sowie gewisser Hilfsindustrien nahm in Grenchen schon um 1880 einen großen Umfang an. Die Uhrenindustrie stieß dann nach Bettlach und Selzach und schließlich bis vor die Tore Solothurns vor. Im Jahre 1882 wurden auch in Welschenrohr die ersten Grundsteine für die dortige Uhrenindustrie gelegt.

Die Standorte der Hauptindustrien des Kantons Solothurn sind folgende: Für die Uhrenindustrie Grenchen und der obere Leberberg; für die Eisen-, Textil- und Papierindustrie das Wasseramt und die Balsthaler Gegend; für die Schuhindustrie das Niederamt.

Seit der Einführung der verschiedenen Industriezweige zeigt sich die Hauptleistung immer wieder im inneren Ausbau der Betriebe. Die Entwicklung der einzelnen Betriebe zeigt das Bild eines zähen Kampfes gegen alte und neue Schwierigkeiten. Mit den Früchten der eigenen Entwicklung und mit Inanspruchnahme des Kredites wurden mit rastlosem Eifer der Produktionsapparat vervollkommen und verfeinert, die immer wichtiger gewordene technische und wissenschaftliche Forschung weiter vorgetrieben, neue Verfahren ausprobiert und oft weitgehende Umstellungen der Produktionseinrichtungen vorgenommen. Die Produktion wurde im Laufe der letzten Jahre verbessert und z. T. sehr stark vergrößert. Die Mechanisierung und die Automatisierung der Betriebe schreitet immer rascher fort, überall ist die Zahl der lohnsparenden und qualitätsverbessernden Haupt-, Spezial- und Hilfsmaschinen stark angestiegen und weiterhin im Ansteigen begriffen.

Der Handel spielte im Kanton Solothurn seit jeher eine untergeordnete Rolle. Im Jahre 1950 verdienten nur 8,1 % aller Berufstätigen im Sektor Handel, Bank oder Versicherung ihr Brot. Der schweizerische Durchschnitt beträgt 11,8 %. Wir erwähnen nur die beiden Einkaufsgenossenschaften, die ihren Hauptsitz im Kanton haben. Es sind dies: die USEGO in Olten, der über 4400 Detailhändler der Lebensmittelbranche angeschlossen sind, und die HOWEG in Grenchen, die für mehr als 3 800 Wirte und Hoteliers der Schweiz Einkäufe tätigt.

4. KAPITEL

DIE STAATSAUSGABEN

Bei den in dieser Arbeit verwendeten Zahlen kann es vorkommen, daß diese nicht genau mit denjenigen der Staatsrechnung übereinstimmen. Der Grund dieser möglichen, jedoch immer geringen Differenzen liegt darin, daß gewisses Zahlenmaterial nicht den Staatsrechnungen, sondern den Veröffentlichungen des eidgenössischen statistischen Amtes und der eidgenössischen Steuerverwaltung entnommen wurde.

I. Die allgemeine Entwicklung der Ausgaben

Das von Adolph Wagner propagierte «Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeiten» und das daraus abgeleitete «Gesetz der wachsenden Staatsausgaben» soll anhand der Unterlagen des Kantons Solothurn nachstehend dargestellt werden. Zu diesem Zweck haben wir in Tabelle 4 die Ausgaben der Verwaltungsrechnungen von 1883 bis 1957 zusammengestellt, wobei jeweils der Durchschnitt von fünf Jahren errechnet wurde. Gleichzeitig wird auch der höchste und der niedrigste Wert innerhalb einer Periode von fünf Jahren aufgeführt. Zu Vergleichszwecken wurden jeweils auch die Zahlen der mittleren Wohnbevölkerung des Kantons beigefügt.

Um ein richtiges Bild der Ausgabensteigerung zu erhalten, müßten noch die Bevölkerungszunahme und die Veränderung des Geldwertes mitberücksichtigt werden. Das Berechnen der Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung wäre wohl mit wenigen Ausnahmen möglich, doch fehlen uns die Unterlagen des Indexes der Kosten der Lebenshaltung¹.

¹ Der erste Lebenshaltungskostenindex wurde in der Schweiz im Jahre 1914 errechnet.

Tabelle Nr. 4

Die Ausgaben der Verwaltungsrechnung des Kantons Solothurn seit 1883
(Beträge in 1000 Franken)

Periode von/bis	Tiefst		Höchst		Durchschnitt der 5 Jahre	Mittlere Wohn- bevölkerung
	Jahr	Betrag	Jahr	Betrag		
1883/87	1885	1 713,5	1883	1 872,3	1 810,5	80 362
1888/92	1888	1 760,2	1892	1 968,9	1 852,1	85 621
1893/97	1893	1 937,6	1897	2 258,3	2 118,6	
1898/02	1898	2 365,9	1902	2 481,7	2 430,6	100 762
1903/07	1903	2 691,4	1907	3 055,5	2 886,2	
1908/12	1908	3 257,1	1912	4 283,8	3 825,2	117 040
1913/17	1913	4 377,2	1917	6 903,9	5 494,8	
1918/22	1918	8 474,1	1921	11 539,1	10 561,7	130 617
1923/27	1923	11 291,0	1927	12 284,4	11 776,7	
1928/32	1928	12 852,0	1932	17 470,8	14 779,5	143 830
1933/37	1933	14 905,5	1934	20 189,4	18 478,8	148 840
1938/42	1938	21 409,1	1941	24 785,7	23 047,9	154 070
1943/47	1943	29 987,2	1947	41 557,1	35 008,7	160 340
1948/52	1948	47 149,2	1952	52 700,1	49 338,3	169 600
1953/57	1953	55 882,1	1957	79 482,4	65 725,6	182 680

Quellen: Staatsrechnungen des Kantons Solothurn,
Statistische Jahrbücher der Schweiz.

Aus der Tabelle ersehen wir, wie enorm die Ausgaben in einer Zeitspanne von 75 Jahren angewachsen sind. Die Gesamtausgaben der Verwaltungsrechnung beliefen sich im Jahre 1885 (niedrigster Betrag der Periode 1883/87) auf 1,7 Millionen Franken. Sie sind bis 1957 auf das 44-fache angestiegen und erreichten 1957 79,5 Millionen Franken. Die größte prozentuale Steigerung ist gegen Ende und unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg zu verzeichnen. Die Ausgaben haben sich damals innerhalb von fünf Jahren verdoppelt. Aber auch in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war jeweils eine starke Zunahme zu verzeichnen. Nur im Jahre 1933 fielen die Ausgaben um 2,6 Millionen Franken gegenüber dem Vorjahre auf 14,9 Millionen Franken zurück. Schließlich erfuhren die Staatsausgaben während und nach dem zweiten Weltkrieg wieder starke Erhöhungen.

Diese gewaltige Zunahme der Nominalausgaben hat sich aus verschiedenen Gründen ergeben. Einmal ist die Bevölkerungszunahme zu nennen. Diese betrug von 1880 bis 1957 235 %. Im weiteren ist auch auf die nicht meßbare Geldentwertung und auf die Ausweitung der staatlichen Aufgaben hinzuweisen. Jedem Gemeinwesen, so auch dem Kanton Solothurn, wurden immer neue Aufgaben zur Erfüllung übertragen, die ihrerseits zur Vermehrung der Ausgaben beitrugen.

Sowohl der Umfang als auch die Art der öffentlichen Ausgaben haben in der Tat durch ihre Ausdehnung zur Steigerung des Finanzbedarfes beigetragen. Einerseits entfalteten sich die herkömmlichen Ausgabenkategorien zu immer umfangreicherem Volumen und andererseits kamen

immer mehr und neue Aufgaben hinzu, deren Finanzbedarf insgesamt weit über die Aufwendungen für die ursprünglichen Staatszwecke hinauswächst. Eine besondere Bedeutung in der Zunahme der öffentlichen Ausgaben kommt den Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt zu. «Die Staats- und Sozialauffassung der modernen Demokratie westlicher Prägung räumt dem einzelnen in seinen Nöten und Sorgen weit eher Rechts- und Geldansprüche an die öffentliche Hand ein als vor 100 Jahren; an die Stelle der Familienhilfe ist die Sozialversicherung, an die Stelle der Auswanderung die Arbeitslosenunterstützung getreten»².

Aber auch die psychologische Erklärung für die ständige Zunahme der Staatsausgaben ist nicht zu verkennen. Der Ausgabenfreudigkeit entspricht auf Seiten der Exekutive das Beharrungsvermögen der Bürokratie. Die einmal bewilligten Ausgabenposten werden unwillkürlich als Mindestansatz für die Anforderungen im folgenden Haushaltplan betrachtet. Für den zunehmenden Staatsbedarf kommt diesem Tatbestand sicherlich eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu³.

II. Die Veränderung der Ausgabenstruktur

Bevor wir die einzelnen Ausgabenkategorien einer eingehenden Prüfung unterziehen, ist es interessant zu untersuchen, in welchem Maße sich die einzelnen Ausgabengruppen innerhalb eines Jahres gegenüber den andern Ausgabengruppen verändert haben. Zu diesem Zwecke haben wir die strukturelle Veränderung von verschiedenen Jahren seit 1929 errechnet (siehe Tabelle 5).

1. Die Ausgaben für die allgemeine und Finanzverwaltung

Im Jahre 1929 betrug der prozentuale Anteil der Ausgaben für die allgemeine und die Finanzverwaltung 11,4 % der Gesamtausgaben. Trotzdem diese Ausgaben 1933 15 % höher waren, sank ihr Anteil an den Gesamtausgaben auf 8,7 %. Vier Jahre später sank der nominelle Index dieser Ausgaben auf 99. Es ist dies das einzige Mal, daß die nominellen Ausgaben für die Verwaltung eine Verminderung erfahren haben. Im Jahre 1937 erreichte auch der prozentuale Anteil an den Gesamtausgaben mit 7,5 % den Tiefpunkt. In den folgenden Jahren haben die Ausgaben für die Verwaltung ständig zugenommen. Der Normalindex stieg schon 1945 auf 267, 1949 auf 415 und 1957 sogar auf 636. Aber auch der prozentuale Anteil dieser Ausgabenkategorie hat sich seit 1937 ständig erhöht. Von 11,1 % im Jahre 1941, stieg er im Jahre 1946 auf 12,2 % und 1953 sogar auf 16,2 %. Im Jahre 1957 vermochte der Anteil an den Gesamtausgaben auf 14,4 % zurückzufallen. Der Grund dieses Rückganges des prozentualen Anteils liegt in der außerordentlichen Höhe der Bauausgaben im Jahre 1957. Wir werden den Ursachen dieser Vermehrung der Ausgaben für die allgemeine und die Finanzverwaltung von 1,6 Millionen Franken auf 10,4 Millionen Franken innerhalb von 29 Jahren in einem späteren Abschnitt nachgehen.

² Schmölders, G., Finanzpolitik, Berlin 1955, S. 138.

³ Vgl. Schmölders, G., a. a. O., S. 138 f.

Tabelle Nr. 5

Staatsausgaben des Kantons Solothurn nach Verwendungszwecken
Verschiedene Jahre seit 1929 (absolute Zahlen in 1000 Franken)

	1929		1933		1937		1941		1945		1949		1953		1957	
	absolut	%/o resp. Index	absolut	%/o resp. Index	absolut	%/o resp. Index	absolut	%/o resp. Index	absolut	%/o resp. Index	absolut	%/o resp. Index	absolut	%/o resp. Index	absolut	%/o resp. Index
I Allg. u. Finanzverwaltung																
1. absolut	1 639	11,4	1 885	8,7	1 628	7,5	2 729	11,1	4 371	12,2	6 813	15,4	7 738	16,2	10 424	14,4
2. nomineller Index	100		115		99		166		267		415		472		636	
II Rechts- u. Staatssicherheit																
1. absolut	2 443	17,1	2 594	12,0	2 927	13,5	3 952	16,1	5 138	14,3	6 229	14,1	7 193	15,1	10 097	13,9
2. nomineller Index	100		106		120		162		211		255		296		414	
III Erziehung, Bildung, Kirche																
1. absolut	2 915	20,4	3 145	14,6	3 166	14,6	3 918	18,0	4 934	13,7	7 995	18,1	9 218	19,3	13 331	18,4
2. nomineller Index	100		108		108		134		189		274		316		456	
IV Bauwesen																
1. absolut	2 085	14,5	4 701	21,8	3 854	17,8	2 827	11,6	2 602	7,2	8 207	14,1	8 380	17,6	18 936	26,2
2. nomineller Index	100		225		184		135		125		297		401		907	
V Volkswirtschaft																
1. absolut	498	3,5	924	4,3	683	3,2	1 194	4,9	6 801	19,2	2 107	4,8	2 771	5,8	3 681	5,1
2. nomineller Index	100		185		137		239		1 386		422		554		737	
VI Soziale Wohlfahrt																
1. absolut	1 537	10,7	4 400	20,4	4 600	21,3	5 248	21,4	5 984	16,6	7 947	18,0	5 359	11,3	5 815	8,2
2. nomineller Index	100		286		289		341		389		516		348		384	
VII Gesundheitswesen																
1. absolut	1 104	7,7	1 670	7,7	1 794	8,3	2 112	8,6	3 532	9,8	4 450	10,1	5 217	11,0	8 276	11,4
2. nomineller Index	100		152		163		192		321		404		474		752	
VIII Zinsendienst (Passivzinsen)																
1. absolut	2 101	14,7	2 273	10,5	2 983	13,8	2 527	10,3	2 505	7,0	2 406	5,4	1 776	3,7	1 722	2,4
2. nomineller Index	100		108		142		120		119		114		85		81	
IX TOTAL (wirkliche) Ausg.																
1. absolut	14 322	100,0	21 582	100,0	21 633	100,0	24 505	100,0	35 967	100,0	44 154	100,0	47 652	100,0	72 409	100,0
2. nomineller Index	100		151		151		171		251		308		333		505	

Quellen: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Staatsrechnungen des Kantons Solothurn.

2. Die Ausgaben für die Rechts- und Staatssicherheit

Noch vor 100 Jahren haben die Ausgaben für die Rechts- und Staatssicherheit den Hauptbedarf der Finanzen des Kantons Solothurn ausgemacht. Mit 2,4 Millionen Franken im Jahre 1929 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben noch 17,1 %. Der Nominalindex der Ausgaben für die Rechts- und Staatssicherheit nahm während der betrachteten Periode von 29 Jahren einen regelmäßigen Verlauf im Vergleich zu den andern Ausgabekategorien. Er stieg stets an, erreichte 1945 211 und im Jahre 1953 295. Überdurchschnittlich stark war die Zunahme von 1953 bis 1957. In diesem letzten Jahre erreichte der Nominalindex 414, was 10,1 Millionen Franken entsprach.

Der Anteil an den Gesamtausgaben erreichte 1953 mit 12 % seinen niedrigsten Stand. Verursacht wurde dieser niedrige Prozentsatz durch die krisenbedingten Erhöhungen der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt und das Bauwesen. In den folgenden Jahren schwankte der prozentuale Anteil an den Gesamtausgaben zwischen 13,5 und 16,1 Prozent.

3. Ausgaben für Erziehung, Bildung und Kirche

Die Ausgaben für Erziehung, Bildung und Kirche wiesen von 1929 bis 1937 fast unveränderte Wert auf. Erst im Jahre 1941 stieg der Nominalindex auf 134, dann erfolgte aber eine starke Zunahme von 169 im Jahre 1945 auf 274 im Jahre 1949. 1957 gab der Kanton Solothurn über 13,3 Millionen Franken, was einem Nominalindex von 456 entspricht, für kulturelle Zwecke aus.

1929 wies diese Kategorie den größten Anteil an den Gesamtausgaben, nämlich 20,4 % auf. Anschließend sank der Anteil dieser Ausgaben auf 14,6 % und blieb bis 1945 ziemlich konstant. Nach dem Kriege variierte der Anteil zwischen 18,1 und 19,3 Prozent.

4. Die Ausgaben für das Bauwesen

Ziemlich bewegt war der Verlauf der Ausgaben, die zur Erfüllung von Bauaufgaben dienten. Die Gründe dieser wechselvollen Entwicklung werden wir in einem spätern Abschnitt eingehend darlegen. 1929 betrug die Bruttoausgaben für das Bauwesen etwas mehr als 2 Millionen Franken. Aber schon vier Jahre später hatten sie sich mehr als verdoppelt. Im Jahre 1937 stand ihr Nominalindex noch auf 184, sank in den Kriegsjahren 1941 und 1945 auf 135, resp. 125. Dann aber erfolgte eine stürmische Aufwärtsbewegung. 1949 erreichte der Nominalindex 297, 1953 401 und in den folgenden vier Jahren hat sich der Betrag mehr als verdoppelt.

Auch in Bezug auf den Anteil der Bauausgaben an den Gesamtausgaben war die Entwicklung wechselvoll. Von 14,5 % im Jahre 1929 stieg der Prozentsatz auf 21,8 im Krisenjahre 1933. In den späteren Jahren fiel er ständig zurück, und der geringste Anteil der Bauausgaben im Jahre 1945 betrug 7,2 %. Dem indexmäßigen Anstieg in den Nachkriegsjahren folgte auch die Erhöhung des Anteils der Bauausgaben an den Gesamtausgaben.

Im Jahre 1957 wurden nahezu 19 Millionen Franken oder 26,2 % der Bruttorausgaben für bauliche Zwecke verwendet. Auch in den beiden nachfolgenden, von uns nicht mehr betrachteten Jahren, machten die Ausgaben für das Bauwesen den größten Anteil aus.

5. Die Ausgaben für die Volkswirtschaft

Die Ausgaben des Kantons für volkswirtschaftliche Zwecke, unter denen die Beiträge an die Landwirtschaft das Übergewicht haben, wurden ziemlich stark durch die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst. Von knapp 0,5 Millionen Franken im Jahre 1929 stieg ihr Nominalindex bis 1935 auf 185. In den Jahren vor dem zweiten Weltkrieg gingen dann diese Ausgaben wieder zurück. Eine enorme Erhöhung verursachte dann der Krieg, wobei der Nominalindex 1945 auf 1386 stieg. Im Kriegsjahre 1943 erreichten diese Ausgaben sogar 7,9 Millionen Franken, was einem Nominalwert von 1590 entsprach. Nach dem Kriege sanken diese Ausgaben rasch ab, blieben jedoch erheblich über dem Stand der Vorkriegsjahre. 1957 gab der Kanton — inklusive Bundesbeiträge — nahezu 3,7 Millionen Franken für volkswirtschaftliche Zwecke aus.

Im ersten Jahre der betrachteten Periode war der Anteil der Ausgaben für die Volkswirtschaft mit 3,5 % der kleinste aller Kategorien. Aber in den Kriegsjahren wurden jährlich rund ein Fünftel der Staatsausgaben für volkswirtschaftliche Zwecke verwendet. In den Jahren nach dem Kriege schwankte der prozentuale Anteil jeweils um 5 %.

6. Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt

Für die soziale Wohlfahrt wurden 1929 1,5 Millionen Franken verausgabt. Nach einer rapiden Erhöhung bis 1953 erfolgte anschließend eine kontinuierliche Zunahme. Mit 7,9 Millionen Franken erreichte der Nominalindex 1949 516. In den folgenden Jahren sanken dann die Sozialausgaben und betragen im Jahre 1957 noch 5,9 Millionen Franken.

Der Anteil dieser Ausgaben an den Gesamtausgaben belief sich 1929 auf 10,7 %. In den folgenden dargestellten Jahren war ihr Anteil jeweils höher als 20 %. Durch die verhältnismäßig stärkere Zunahme der anderen Ausgabekategorien ging der Anteil der Sozialausgaben in den Nachkriegsjahren erheblich zurück. Im Jahre 1957 betrug der Anteil noch 8,2 Prozent.

7. Die Ausgaben für das Gesundheitswesen

Der Nominalindex dieser Ausgabenkategorie machte eine sehr kontinuierliche Entwicklung durch. Mit einer Steigerung von 1,1 Millionen Franken auf 8,2 Millionen Franken innerhalb von 29 Jahren wird wohl die aufgeschlossene Haltung des Kantons für das Gesundheitswesen eindrücklich beweisen.

Aber auch anteilmäßig erfolgte die Verschiebung außerordentlich regelmäßig. 1929 betrug der Anteil der Ausgaben für das Gesundheitswesen an den Gesamtausgaben 7,7 % und wuchs stets ein wenig an bis auf 11,4 % im Jahre 1957.

8. Die Ausgaben für den Zinsendienst

Die Ausgaben für den Zinsendienst sind die einzige Ausgabenkategorie, die eine rückläufige Entwicklung durchgemacht haben. Ihr Nominalindex erreichte 1937 142 und hat seither immer abgenommen. Er betrug im Jahre 1957 noch 81. Bei allen anderen Ausgabenkategorien war die Zunahme innerhalb von knapp 3 Dezennien durchschnittlich fünffach.

Noch deutlicher ist die Entwicklung des Rückganges unter dem Gesichtspunkt des prozentualen Anteils an den Gesamtausgaben. Dieser betrug 1929 14,7 % und war neben den Ausgaben für die Erziehung und das Bauwesen die bedeutendste Ausgabenkategorie. Aber schon 1933 betrug dieser Anteil nur noch 10,5 %. Im Jahre 1937 stieg dieser Anteil noch einmal auf 13,8 %. Aber seither war er stest im Schwinden begriffen. Er betrug 1945 noch 7 %, 1953 noch 3,7 % und 1957 gar nur noch 2,4 %.

III. Die Ausgaben nach Verwendungszwecken

1. Die Ausgaben der allgemeinen und der Finanzverwaltung

A. Die Ausgaben der allgemeinen Verwaltung

Bei den Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung handelt es sich um die Personal- und Sachausgaben für die Legislative und Exekutive, für die allgemeinen Verwaltungsdienste (Departementssekretäre, Staatskanzlei, Staatsarchiv), für die Bezirksverwaltungen, für Hausdienst, Büromieten u. ä. Aber auch die Sozialleistungen für das Staatspersonal (ausgenommen Lehrpersonal) sind hier einbegriffen. Die Finanzausgleichsbeträge werden im folgenden Unterabschnitt besonders aufgeführt.

Entwicklung der Ausgaben für die allgemeine Verwaltung

(in Tausend Franken)

1929	918	1945	2 310
1931	1 162	1947	2 961
1933	1 185	1949	3 709
1935	1 175	1951	3 661
1937	1 248	1953	4 247
1939	1 118	1955	4 326
1941	1 646	1957	6 964
1943	1 841		

Zusammengestellt nach den stat. Quellenwerken der Schweiz und den Staatsrechnungen des Kantons Solothurn.

Diese Zahlen geben eine Entwicklung wieder, die eigentlich der durchschnittlichen Entwicklung der gesamten Staatsausgaben nahe kommt. Die Ausgaben für die allgemeine Verwaltung stiegen von 1929 bis 1931 noch an und blieben dann bis 1939 verhältnismäßig konstant. Wir sehen also, daß die nominellen Ausgaben der allgemeinen Verwaltung während einer Periode schlechter Wirtschaftskonjunktur von dieser praktisch nicht beein-

flusst werden. Effektiv nahmen diese Ausgaben gerade in den schwersten Krisenjahren zu, da ja in dieser Zeit der Index der Kosten der Lebenshaltung tiefer war als im Ausgangsjahr 1929.

Die Zunahme in den Kriegsjahren war einerseits durch eine gewisse unvermeidliche Aufblähung des Staatsapparates bedingt und andererseits blieb auch die Teuerung nicht ohne Auswirkungen auf diese Ausgaben. Besonders in der Nachkriegszeit erfuhren diese Aufwendungen eine verhältnismäßig starke Zunahme. Diese war z. T. aber auch strukturell bedingt. Das ständige starke Anwachsen der Wohnbevölkerung machte eine Vergrößerung des Verwaltungsapparates unerlässlich. Der Mehraufwand von 1947 gegenüber 1946 kam vor allem von der Erhöhung der Teuerungszulagen an das Staatspersonal. Diese betragen 1947 2,76 Millionen Franken gegenüber 1,9 Millionen Franken im Vorjahre. Aber auch in den folgenden Jahren war die Teuerung von größter Bedeutung. Die Teuerungszulagen erreichten 1950 3,6 Millionen Franken und 1955 sogar 5,2 Millionen Franken. Die erneute Erhöhung der Ausgaben von 1957 gegenüber 1956 war wiederum vorab auf Reallohnverbesserungen zurückzuführen⁴. Dieser allgemeinen Realloohnerhöhung lag der Gedanke zugrunde, daß auch das Staatspersonal in Form einer Reallohnverbesserung seinen Anteil an der günstigen Wirtschaftskonjunktur haben soll. Der Kanton mußte seiner Rolle als sozialer Arbeitgeber gerecht werden. Ein weiterer Grund dieser generellen Reallohnverbesserung war die Sicherstellung eines geeigneten Beamtennachwuchses. Eine solche konnte nur durch die Anpassung an die Verhältnisse der Privatwirtschaft erfolgen.

Wir kommen somit zur Feststellung, daß in Zeiten günstiger wirtschaftlicher Verhältnisse die Einwirkungen auf die allgemeinen Staatsausgaben relativ stark sind. Diese Konjunktorempfindlichkeit mag sich in einer gewissen Verzögerung auswirken, da der Weg von der parlamentarischen Verhandlung bis zur Verwirklichung oft ziemlich lang und ungebnet ist. In Depressionszeiten hingegen ist die Konjunktorempfindlichkeit der Aufwendungen für die allgemeine Verwaltung sehr gering.

B. Die Finanzausgleichsbeträge

Die Finanzausgleichsbeträge sind in der von der eidgenössischen Steuerverwaltung für jeden Kanton ausgearbeiteten Statistik in den Zahlen für die allgemeine Staatsverwaltung inbegriffen. Zwecks besserer Beurteilung der Entwicklung dieser Ausgaben, haben wir die Finanzausgleichsbeträge von jenen ausgeschieden und stellen sie kurz im besonderen dar. Wir möchten vorweg nehmen, daß es sich bei diesen Finanzausgleichsbeträgen nur um die Gelder handelt, die den Einwohner- und Bürgergemeinden ohne Zweckbindung übergeben werden.

⁴ Vgl. Motion Müller und Fröhlicher vom 3. Nov. 1955, KRV 1955, S. 420 ff., KRV 1956, S. 30 ff.

Im Kanton Solothurn wurde mit dem Steuergesetz von 1939 und mit der Abänderung dieses Gesetzes im Jahre 1943⁵ die rechtliche Grundlage, die heute noch Gültigkeit hat, für den Finanzausgleich geschaffen. Die Bestimmungen lauten dahin, daß vom Staatssteuereingang eines jeden Jahres jeweils auf Beschluß des kantonalen Parlamentes 4 bis 6 Prozent in einen Finanzausgleichsfonds für schwerbelastete Einwohner- und Bürgergemeinden gelegt werden müssen. Nach einem Verteilungsschlüssel werden diese Summen so verteilt, daß die schwere Last der wirtschaftlich schwachen Gemeinde auf ein erträgliches Maß herabgesetzt wird, und daß sich das Gemeindeleben in finanzieller Hinsicht einigermaßen in zu verantwortenden Bahnen halten kann. Im Jahre 1944 wurden erstmals Beitragsleistungen aus diesem Finanzausgleichsfonds an die berechtigten Einwohner- und Bürgergemeinden ausbezahlt. Der Betrag von 1944 fiel deshalb so hoch aus, weil in diesem Jahre 256 000 Franken noch rückwirkend für das Jahr 1943 geleistet wurden.

Die Entwicklung der Finanzausgleichsbeträge
(in Tausend Franken)

1944	543	1951	665
1945	334	1952	659
1946	377	1953	985
1947	361	1954	1 205
1948	418	1955	1 276
1949	510	1956	1 245
1950	612	1957	1 277

Die Höhe der Einlagen in den Finanzausgleichsfonds hängt erstens ab von der Höhe der Staatssteuereinnahmen eines Jahres. Die entsprechenden Unterlagen finden sich im Kapitel, in dem die Steuereinnahmen dargestellt werden. Die Höhe der zugewiesenen Beiträge ist zweitens abhängig von einem Beschluß des kantonalen Parlamentes. Nach den gesetzlichen Bestimmungen werden vom Steuerertrag eines jeden Jahres jeweils auf Beschluß des Kantonsrates 4 bis 6 Prozent in den Finanzausgleichsfonds gelegt. In den Jahren 1940 bis 1942, die zur Äufnung dieses Fonds bestimmt waren, wurden jeweils 4 Prozent des Staatssteuerertrages für den Finanzausgleichsfonds verwendet. Seither beschloß das Parlament immer, mit einer einzigen Ausnahme im Jahre 1948, in welchem die Einlage auf 4 % herabgesetzt wurde, 5 Prozent des Staatssteuerertrages in diesen Fonds zu legen.

Aber auch die Höhe der zur Verteilung gelangenden Finanzausgleichsbeträge ist von den beiden erwähnten Faktoren abhängig. Das Gesetz⁶ bestimmt, daß ein Zehntel der Einnahmen des Finanzausgleichsfonds an die

⁵ Gesetz betr. die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 24. Sept. 1939, §8, und Abänderung des Gesetzes betr. die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 21. November 1943.

⁶ Vgl. Abänderung des Gesetzes betr. die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 21. November 1943, § 9.

Bürgergemeinden ausgerichtet werden müsse. Vom restlichen Betrag sind nach Abzug der Verwaltungskosten 60 bis 75 Prozent an die beitragsberechtigten Einwohnergemeinden zu bezahlen. Die noch verbleibenden Beträge werden unter drei Reservefonds verteilt, aus denen ihrerseits dann auch Beiträge an die Einwohner- und Bürgergemeinden zur Erfüllung außerordentlicher Aufgaben überwiesen werden.

Der günstige Verlauf der Wirtschaftskonjunktur seit dem zweiten Weltkrieg, der sich auf die Erträge der Staatssteuer sehr positiv ausgewirkt hat, erzeigt sich deutlich in den Beträgen, die jeweils an die finanzschwachen Gemeinden ausgerichtet werden konnten. Diese Ausgaben spielen für die Staatskasse eine nicht unbedeutende Rolle. 1957 machten z. B. die Zuwendungen an den Finanzausgleichsfonds 1,8 % der Ausgaben der Verwaltungsrechnung aus. Aber auch auf die praktische Bedeutung in Bezug auf die Budgetpolitik soll hingewiesen werden. Mit der Bestimmung, daß vom Steuereingang eines Jahres 4 bis 6 Prozent in einen Ausgleichsfonds gelegt werden müsse, haben wir ein nicht zu unterschätzendes Instrument, das dem Parlament erlaubt, die Ausgabenseite zu vergrößern, resp. zu vermindern.

C. Die Ausgaben für die Finanzverwaltung

Die Aufwendungen für die Finanzverwaltung umfassen die Ausgaben für die Finanz- und Steuerverwaltung, für die Staatswaldungen, für die Domänen und für Jagd und Fischerei. Die Entwicklung von 1929 bis 1957 hat folgenden Verlauf genommen:

(in Tausend Franken)			
1929	721	1945	1 727
1931	715	1947	2 151
1933	645	1949	2 594
1935	679	1951	3 008
1937	675	1953	2 506
1939	744	1955	2 513
1941	1 083	1957	2 882
1943	1 296		

Gesamthaft gesehen haben diese Ausgaben innerhalb der betrachteten Periode um das vierfache zugenommen. Wir können jedoch feststellen, daß diese Zunahme eigentlich in sehr unregelmäßiger Weise vor sich gegangen ist. Bis 1939 wurden die verschiedenen Schwankungen durch Mehr- oder Minderauslagen der Taxations- und Bezugskosten verursacht. Der bessere Ausbau der Finanz- und vor allem der Steuerverwaltung während des Krieges und in den nachfolgenden Jahren, sowie die stets größer werdenden Teuerungszulagen verursachten die ständige Zunahme dieser Ausgaben.

2. Die Ausgaben für die Staats- und Rechtssicherheit

Entwicklung der Ausgaben für die Rechts- und Staatssicherheit
(in Tausend Franken)

	Rechtswesen	Polizeiwesen	Militärwesen	Total
1929	1 090	963	390	2 443
1931	1 137	974	498	2 609
1933	1 203	975	416	2 594
1935	1 231	1 003	374	2 608
1937	1 347	1 071	509	2 927
1939	1 323	1 155	506	2 984
1941	1 528	1 373	1 051	3 952
1943	1 748	1 563	1 206	4 517
1945	2 030	1 875	1 233	5 138
1947	2 610	2 160	712	5 482
1949	3 124	2 188	917	6 229
1951	3 308	2 340	1 358	7 006
1953	3 043	2 613	1 537	7 193
1955	3 198	2 956	1 699	7 853
1957	3 835	3 911	2 351	10 097

Die Ausgaben für die Rechts- und Staatssicherheit setzen sich aus den drei Kategorien Rechts-, Polizei- und Militärwesen zusammen.

a) In den Aufwendungen für das *Rechtswesen* sind die Ausgaben für sämtliche Gerichte, inkl. Staatsanwaltschaft, für Grundbuchführung und Vermessung, für das Betreibungs- und Konkurswesen, für die Zivilstandsämter, u.ä. inbegriffen. Bei der Beurteilung dieser namhaften Summen muß aber berücksichtigt werden werden, daß z. B. im Jahre 1929 diesen Ausgaben 903 000 Franken Einnahmen der Justizverwaltung gegenüberstanden. Somit wurden rund 83 % der Ausgaben für das Rechtswesen durch die Justizverwaltung selbst gedeckt. Im Jahre 1957, in welchem die Bruttoausgaben für das Rechtswesen mehr als 3,8 Millionen Franken ausmachten, betrugen die entsprechenden Einnahmen rund 2,15 Millionen Franken. In diesem Jahre hatte der Kanton rund 44 % der Ausgaben für die Justizverwaltung selbst zu tragen.

b) Die Ausgaben für das *Polizeiwesen* haben eine analoge Zunahme wie die Aufwendungen für das Rechtswesen zu verzeichnen. Sie enthalten außer den Auslagen für das Polizeikorps, auch diejenigen für die Straf- und Korrekptionsanstalten. Aber auch die Ausgaben für den Straßenverkehr, wie Automobilkontrolle und Verkehrspolizei, deren Bedeutung in den letzten Jahren stark zugenommen hat, sind hier enthalten. Die Aufwendungen für das Polizeiwesen erhöhten sich in den Krisenjahren in sehr geringem Maße. Der Ruf nach einem sparsamen Staatsapparat fand auch hier seinen Ausdruck. Das kantonale Polizeikorps hat seit 1929 folgende Erweiterung erfahren: Es zählte: 1929 77 Mann; 1957 119 Mann.

c) Die *Militärausgaben* umfassen in einem schweizerischen Kanton die Aufwendungen für die persönliche militärische Ausrüstung, für Kreis-kommando, Sektionschefs, usw. Auch diese Ausgaben haben sich vermehrt, sind jedoch im ganzen unbedeutend, da militärische Ausbildung und Bewaffnung Sache des Bundes ist.

Gesamthaft betrachtet sind die Ausgaben für die Rechts- und Staats-sicherheit erst während und nach dem Kriege angeschwollen. Der Anstieg, der zum größten Teil auf die Teuerung zurückzuführen ist, machte sich in dieser Kategorie deshalb so stark geltend, da sowohl die Ausgaben für das Rechts- als auch für das Polizeiwesen überwiegend Personalausgaben sind. In der relativ kurzen Zeitspanne von 29 Jahren sind die Aufwendun-gen für die Rechts- und Staatssicherheit im Verhältnis zu den Gesamt-ausgaben immer geringer geworden.

3. Die Ausgaben für Erziehung, Bildung und Kirche

Die Ausgaben für das gesamte Unterrichtswesen haben im Kanton Solo-thurn folgende Entwicklung gemacht:

(in Tausend Franken)

	Primar- schule	Bezirks-, Sekundar-, Mittel- schule	Gewerbl. Berufs- bildung	Landwirt- schaftl. Berufs- bildung	Kunst, Wissen- schaft, Übriges	Total	Kirchen- wesen
1929	1 518	942	279	70	37	2 846	69
1931	1 636	975	330	99	109	3 149	90
1933	1 555	960	381	142	36	3 074	71
1935	1 552	976	343	139	32	3 042	72
1937	1 594	991	306	160	42	3 093	72
1939	1 573	1 152	396	149	152	3 422	73
1941	1 718	1 439	314	194	168	3 833	83
1943	1 915	1 711	371	219	125	4 341	88
1945	2 090	1 887	460	276	123	4 836	98
1947	3 538	2 206	690	373	181	6 988	147
1949	3 322	2 533	1 036	402	554	7 847	148
1951	3 360	2 816	986	408	353	7 923	154
1953	3 595	2 875	1 202	433	448	8 553	666
1955	4 807	3 251	2 448	459	437	10 682	734
1957	5 804	4 047	1 651	494	497	12 493	838

So wie der Bund die Kantone gemäß Art. 27 der Bundesverfassung ver-pflichtet, für genügenden Primarschulunterricht zu sorgen, so bestimmt die Verfassung des Kantons Solothurn ¹, daß der Kanton und die Gemeinden die Primarschulen gemeinsam zu errichten und zu unterhalten haben. In den Aufwendungen für die Primarschulen sind auch alle Ausgaben für die Arbeitsschulen und die Kleinkinderschulen enthalten. 1929 zählte der Kan-ton 465 Primarschulen, die von 18779 Schülern besucht wurden. Gesetzliche

¹ Verfassung des Kt. Solothurn vom 23. Oktober 1887, Art. 47, Abs. 2.

Grundlage für die Zuteilung von Staatsbeiträgen an die Primarschulen bildet das Gesetz betreffend die Besoldung des Lehrpersonals der Primar- und Arbeitsschule vom 21. März 1909. Nach diesem wird einmal jeder Primarschule eine Grundtaxe zugewiesen und dann wird noch ein der Steuerkraft und der Steuerlast angemessener Teil ausbezahlt, wobei die Einwohner-, resp. Schulgemeinden in 9 Klassen eingeordnet sind⁸. Bis 1939 blieben die Ausgaben des Kantons für das Primarschulwesen konstant. Erst in den Kriegsjahren erfolgte eine Erhöhung, die vor allem auf die Teuerung zurückzuführen war. Denn 1944 zählte man im Kanton 489 Primarschulen, also nur 25 mehr als 15 Jahre früher, wobei die Schülerzahl sogar noch niedriger war als 1929. Das Anschwellen im Jahre 1947 hat seine Ursache in den neuen gesetzlichen Bestimmungen über die Besoldung des Lehrpersonals⁹. Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes stiegen die Ausgaben für das Primarschulwesen um fast 1,5 Millionen Franken. Auch in diesem neuen Gesetz ist die Bestimmung¹⁰ übernommen worden, die besagt, daß der Gesamtbeitrag des Staates 36 % der gesamten Baraufwendungen aller Gemeinden nicht überschreiten dürfe. In den folgenden Jahren wuchs die Schülerzahl außerordentlich stark an. Im Jahre 1957 zählte man im Kanton 666 Primarschulen mit 23 344 Schülern. Der außerordentlich starke Anstieg von 4,1 auf 5,8 Millionen Franken von 1955 auf 1957 kam einerseits daher, weil 1957 die außerordentlichen Beiträge aus dem Finanzausgleichsfonds für Schulhausbauten in der Höhe von 620 00 Franken zu den Auslagen für die Primarschule gerechnet wurden. Andererseits waren aber auch die Staatsbeiträge an die Primarschulen, die staatlichen Altersgehaltszulagen und die staatlichen Beiträge an die Pensionskasse zusammen mehr als 1 Million Franken höher als 2 Jahre vorher.

Verhältnismäßig im gleichen Rahmen gegenüber den Aufwendungen für das Primarschulwesen verlief die Entwicklung der Ausgaben für die Bezirks- und Kantonsschule. An die Auslagen für die *Bezirksschulen* leistet der Staat Beiträge, die aber im Verhältnis zu den Gesamtausgaben für das Bezirksschulwesen wesentlich höher sind als bei den Primarschulen. Im Jahre 1948 z. B. trug der Kanton 75 % der Gesamtausgaben aller Bezirksschulen und 1956 sogar 65 Prozent¹¹.

Die Aufwendungen für die *Kantonsschule* werden fast ausschließlich durch den Kanton gedeckt. Eine Ausnahme bildet die kantonale Lehr-

⁸ Gesetzliche Abänderungen vom 21. Januar 1917 und 4. Mai 1919.

⁹ Gesetz über die Besoldung des Lehrpersonals der Primar-, Arbeits- und Bezirksschulen des Kantons, vom 22. Dezember 1946.

¹⁰ wie Anm. 9, § 8.

¹¹ Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen:

a) Gesetz betr. die Bezirksschulen, vom 18. April 1875;

b) Gesetz betr. Gehaltserhöhung des Staatspersonals und der Lehrerschaft, vom 4. Mai 1919.

c) Gesetz über die Besoldung des Lehrpersonals der Primar-, Arbeits- und Bezirksschulen des Kt. Solothurn, vom 22. 12. 1946.

anstalt in Olten, an welche die Stadt Olten Beiträge leistet¹². Die Erhöhung der Auslagen für die Bezirks- und Mittelschulen im Jahre 1938 ist auf die Eröffnung der kantonalen Lehranstalt in Olten zurückzuführen. Die Schülerzahl an der Kantonsschule vermehrte sich ebenfalls erst in den Nachkriegsjahren. Im Jahre 1957 war die Zahl der Schüler, die die Kantonsschule besuchten, annähernd doppelt so hoch als 1929.

In den Auslagen für die *gewerbliche Berufsbildung* sind die Ausgaben für die Gewerbeschulen, für kaufmännische Schulen, für Haushaltungsschulen, usw. enthalten. Die Gründe der Erhöhung dieser Ausgaben sind folgende: Die gewerbliche Berufsbildung wurde stark ausgebaut und seit 1950 hat die Schülerzahl außerordentlich stark zugenommen. Neben diesen beiden Faktoren mußten ebenfalls die Besoldungen der Lehrkräfte den veränderten Kosten der Lebenshaltung angepaßt werden. Die außerordentlich hohen Auslagen im Jahre 1955 und 1956 wurden durch den Neubau des Gewerbeschulhauses in Solothurn verursacht.

In den Ausgaben für das *landwirtschaftliche Bildungswesen* sind neben den Auslagen der eigentlichen landwirtschaftlichen Fortbildung und der kantonalen landwirtschaftlichen Schule auch diejenigen des Gutsbetriebes Wallierhof eingerechnet. Das überdurchschnittliche Anschwellen dieser Ausgabengruppe ist, neben den Ursachen der Teuerung, auf die vermehrten staatlichen Bestrebungen zur Verbesserung der theoretischen Kenntnisse der Landwirte zurückzuführen.

Die übrigen Ausgaben umfassen die Beiträge an die Zentralbibliothek, an die Museen und an die verschiedenen Vereinigungen, die einen kulturellen Zweck verfolgen. Da verschiedene dieser Beiträge nicht jährlich zu bezahlen sind, sind diese Ausgaben unregelmäßigen Schwankungen unterworfen.

Gesamthaft betrachtet sind die Ausgaben für die Erziehung und Bildung im allgemeinen Ausmaß gestiegen. Der nominelle Index von 1957 bezogen auf 1929 beträgt 439.

Die staatlichen Aufwendungen für das *Kirchenwesen* sind von 69 000 Franken im Jahre 1929 auf 838 000 im Jahre 1957 angestiegen. In dieser Kategorie sind alle Beiträge für kirchliche Zwecke und an kirchliche Behörden inbegriffen. Seit 1952¹³ erhebt der Kanton gleichzeitig mit der Staatssteuer von den juristischen Personen zuhanden der staatlich anerkannten Kirchgemeinden eine Finanzausgleichssteuer. Mit dieser in der Höhe von 10 Prozent einer ganzen Staatssteuer erhobenen Steuer wurde ein Finanzausgleichsfonds für die Kirchgemeinden geäufnet, aus welchem seit 1953 jährlich nach einem Verteilungsschlüssel¹⁴ Auszahlungen an die staatlich anerkannten Kirchgemeinden vorgenommen werden.

¹² Vgl. Rechenschaftsbericht des Erziehungs-Departementes des Kt. Solothurn über das Jahr 1938/39, Solothurn 1939, S. 9. «Die Stadt Olten verpflichtet sich, an die Betriebskosten der kant. Lehranstalt jährlich einen Beitrag von einem Drittel der Gesamtauslagen zu leisten».

¹³ Volksbeschluß vom 20. April 1952, Finanzausgleich für die Kirchgemeinden.

¹⁴ Vgl. obiger Volksbeschluß § 9, Abs. 4.

Die Beiträge aus diesem Finanzausgleichsfonds an die Kirchgemeinden wiesen seither folgende Summen auf:

1953	504 644 Franken
1954	510 473 Franken
1955	574 589 Franken
1956	570 231 Franken
1957	614 068 Franken

4. Die Ausgaben im Bauwesen

Die gesamten Aufwendungen für das Bauwesen haben eine äußerst interessante Entwicklung gemacht. Mit etwas mehr als 2 Millionen Franken im Jahre 1929 waren die Ausgaben für diesen Zweck noch relativ gering und machten 14,5 % der gesamten Staatsausgaben aus. Die Entwicklung der Ausgaben für das Bauwesen in den Jahren 1929 bis 1957 zeigt folgendes Bild:

	(in Tausend Franken)		Total
	Straßen- und Brückenbau	Hoch- und Wasserbau	
1929	1 889	196	2 085
1930	2 194	235	2 429
1931	3 354	939	4 293
1932	4 070	1 711	5 781
1933	3 541	1 160	4 701
1934	3 542	2 396	5 938
1935	1 890	1 740	3 630
1936	1 916	1 084	3 000
1937	2 738	1 116	3 854
1938	3 577	1 693	5 270
1939	1 952	2 049	4 001
1941	1 131	1 696	2 827
1943	1 117	1 107	2 224
1945	1 408	1 194	2 602
1947	3 465	1 401	4 866
1949	4 508	1 699	6 207
1951	5 793	2 135	7 928
1953	6 611	1 769	8 380
1955	8 023	2 693	10 716
1957	14 221	4 742	18 963

In der Zahlenkolonne für Straßen- und Brückenbau sind die Bruttosausgaben für den Bau und Unterhalt von Straßen und Brücken, für Strassensignalisierung, sowie die kantonalen Beiträge an den Straßen- und Brückenbau enthalten.

In der Rubrik Hochbau sind die Auslagen für die Neubauten, Umbauten, Erweiterungen und Unterhalt von staatseigenen Gebäuden eingerechnet. Schließlich fallen unter den Wasserbau alle Aufwendungen für Gewässerkorrekturen und die staatlichen Beiträge für Fluß- und Bachverbauungen.

Im theoretischen Teil am Anfang dieser Arbeit haben wir versucht, ganz allgemein die Entwicklung der Rolle des Staates darzulegen. Wir haben gesehen, daß die Staatswirtschaft vom «Nachtwächterstaat» zum «Wohlfahrtsstaat», vom «Etat gendarme» zum «Etat providence» und darüber hinaus zum «Etat faustien»¹⁵ geworden ist. Wenn diese generelle Feststellung in einem Bundesstaatswesen wohl vor allem für den Bundesstaat zutrifft, so kann doch nicht bestritten werden, daß auch ein Gliedstaat — mehr oder weniger stark — von dieser Tendenz beeinflußt wurde. Es ist sehr wohl verständlich, daß gerade in Zeiten wirtschaftlicher Depression das Wesen des Wohlfahrtsstaates eine besonders bedeutungsvolle Rolle spielt. Wenn im schweizerischen Bundesstaat ein Kanton auch keinen entscheidenden Einfluß auf den wirtschaftlichen Konjunkturverlauf geltend machen kann, so ist nicht zu verkennen, daß ihm einige gewichtige wirtschaftliche Mittel zur Verfügung stehen, um die Konjunkturschwankungen, sei es am oberen oder am unteren Wendepunkt, zu mildern.

Die Ausgaben für das Bauwesen sind ein solches Instrument, dessen sich ein Kanton bedienen kann. In diesem Sinne sind nun zum Teil die Mehraufwendungen für das Bauwesen, die zur Zeit der großen Krise veranlaßt wurden, zu verstehen. Eine zahlenmäßige Unstimmigkeit kommt daher, daß die Bauaufwendungen, die für gewisse Notstandarbeiten bewilligt worden sind, nicht in den oben aufgeführten Beträgen inbegriffen sind, sondern in den Bruttoausgaben für die soziale Wohlfahrt (Rubrik Arbeitslosigkeit).

Im Jahre 1930 beschloß der Kantonsrat¹⁶ ein außerordentliches Straßenbauprogramm durchzuführen. Darnach sollte von 1930 bis 1939 ein besserer Ausbau der Straßen vorgenommen werden, und dem immer mehr zunehmenden motorisierten Verkehr angepaßt werden. Wenn man vielleicht anfänglich nicht daran dachte, mit diesem Ausbauprogramm Konjunkturpolitik zu betreiben, so mögen wohl die ersten Anzeichen der großen Krise im Frühjahr 1930 zum Teil mitbestimmend gewesen sein, daß dieses Straßenbauprogramm genehmigt wurde. Durch diese Mehrausgaben während den folgenden Krisenjahren konnte dem Baugewerbe mehr Arbeit zugeführt werden, und wie wir in unserem Kapitel über den schweizerischen Konjunkturverlauf¹⁷ gesehen haben, fand der Zusammenbruch der Baukonjunktur erst 1935 statt, nachdem der Wohnungsbau außerordentlich stark zurückging. Für dieses Straßenbauprogramm, dessen Aufwendungen als außerordentliche Ausgaben betrachtet wurden, wurde ein besonderer Finanzierungsplan ausgearbeitet, nach welchem der Ertrag der Steuern und Gebühren für den Verkehr von Motorfahrzeugen und Fahrrädern, sowie der Beitrag des Bundes aus dem Benzinzoll vorgesehen wurde. Neben diesen Sondermaßnahmen auf dem Gebiete des Straßenbaus wurde in der Zeit der großen Krise auf dem Gebiet des Wasserbaues ein großes Werk ausgeführt. Nachdem das Projekt der Dünernerkorrektur am 26. Oktober

¹⁵ Laufenburger, H., *Finances comparées*, Paris 1952, S. 12.

¹⁶ Vgl. KRV 1930, S. 337 ff. und 379 ff.

¹⁷ Vgl. S. 20.

1930 — wohl vor allem mangels genügender Aufklärung von Seiten der Parteien — vom Solothurner Volk verworfen worden war, wurde eine neue Vorlage über das gleiche Projekt am 11. September 1932 durch Volksentscheid gutgeheißen. Die Verwirklichung dieses Projektes wurde 1933 begonnen und zog sich hin bis 1945, wobei die Hauptarbeit noch in den Jahren vor dem Kriege erfolgte. Im Jahre 1933 wurden rund 350 Arbeitslose für dieses Werk eingesetzt, bei einem durchschnittlichen Bestand von 1 992 Arbeitslosen. Die Gesamtkosten dieses Werkes betragen rund 6 Millionen Franken, wovon der Kanton 3,5 Millionen Franken selbst zu tragen hatte. Neben dieser bedeutsamen Flußkorrektion und Bodenverbesserung wurden während dieser Zeit noch weitere kleinere Werke ausgeführt.

Die folgende Statistik gibt uns die durchschnittliche Zahl der Arbeiter an, die während der Krise durch die vom Kanton veranlaßten öffentlichen Arbeiten beschäftigt wurden:

1931	511 Arbeiter
1932	770 »
1933	747 »
1934	528 »
1935	1575 »
1936	539 »

Die gesamten Aufwendungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, inkl. diejenigen, die in der Kategorie der Sozialausgaben unter der Rubrik Arbeitslosigkeit aufgeführt sind, wurden für die Zeit von 1930 bis 1936 auf 30 Millionen Franken errechnet. Von diesen fielen rund 9 Millionen Franken zu Lasten des Kantons.

In den Jahren 1937 bis 1939 wurde ein neues Arbeitsbeschaffungsprogramm verwirklicht. Obwohl nach der erfolgten Abwertung des Schweizer Franks die Arbeitslosigkeit in den Industriebetrieben, namentlich auch in der Uhrenindustrie, stark zurückgegangen war, blieb die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe noch groß¹⁸. Der Kanton Solothurn verzeichnete im Januar 1937 2 500 arbeitslose Bauarbeiter, wobei in dieser Zahl die selbständigen Handwerker, die wirtschaftlich sehr eng mit dem Baugewerbe verbunden sind, nicht eingerechnet sind. Mit diesem Programm¹⁹ wurden erneut 5,5 Millionen Franken für Bauausgaben bewilligt, und zwar 2 Millionen Franken für den Bau eines neuen Kantonsschulgebäudes und weitere 2 Millionen Franken für den Ausbau der Straßen. Im Jahre 1940 wurde dann mit dem letzten Arbeitsbeschaffungsprogramm begonnen, wobei dessen Ausarbeitung nicht auf Grund einer bestehenden Arbeitslosigkeit vorgenommen wurde, sondern im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit, die aus dem Aktivdienst entlassene Wehrmänner erwarten konnte. Diese drohende Arbeitslosigkeit stellte sich dann glücklicherweise nicht ein, aber trotzdem

¹⁸ Vgl. KRV 1937, S. 17 ff. In der Schweiz war normalerweise jährlich ein Bauvolumen von einer Milliarde Franken zu verzeichnen. In den Jahren 1935 und 1936 wurde von Privaten nur für 200 Millionen Franken und von der öffentlichen Hand für 100 Millionen Franken gebaut.

¹⁹ Volksbeschluß vom 14. März 1937.

wurde dieses ausgearbeitete Programm im Verlauf der Kriegsjahre ausgeführt. Im ganzen gesehen verzeichneten die Ausgaben für das öffentliche Bauwesen während des Krieges eine starke Abnahme.

Aber bald nach Kriegsende sind diese Ausgaben wieder stark angestiegen. Diese Erhöhung wurde aber auch hervorgerufen durch die Teuerung. Der schweizerische Baukostenindex (31. 12. 1939 = 100) stieg schon im Verlaufe des Krieges und dann vor allem in den durch wirtschaftlichen Aufschwung charakterisierten Nachkriegsjahren stark an. Er erreichte folgende Werte:

1945	165
1950	186
1955	204
1957	216

Die Baukosten haben sich somit innerhalb von nicht ganz zwei Dezennien mehr als verdoppelt.

Dann kann man aber auch feststellen, daß der öffentliche Baubedarf ganz erheblich angestiegen ist, und zwar vor allem auf dem Gebiete des Straßen- und Brückenbaues. Ab 1949 wurde das kantonale Straßen- und Brückenbauprogramm 1949—1958 in Angriff genommen²⁰. Der gewaltige Aufschwung des motorisierten Straßenverkehrs machte eine Anpassung des Straßennetzes an diese neuen Verhältnisse unvermeidlich. Diesem Zehnjahresprogramm war die Idee zugrunde gelegt, daß es jederzeit bei sich einstellender Arbeitslosigkeit im Sinne einer Maßnahme für Arbeitsbeschaffung beschleunigt werden könnte²¹. Der anhaltende günstige Konjunkturverlauf und die damit verbundene gute Beschäftigungslage erlaubten jedoch, daß dieses Bauprogramm nach einer regelmäßigen Verteilungsziffer durchgeführt werden konnte. Das Programm, für welches 27 Millionen Franken bewilligt waren, wurde 1957 vollendet. Wir führen noch den Finanzierungsplan mit den hauptsächlichsten Einnahmequellen auf:

Motorfahrzeugsteuern	14,6 Millionen Franken
Gebühren aus Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr	3,2 Millionen Franken
Benzinzollanteil	4,5 Millionen Franken
Beiträge von Gemeinden	6,6 Millionen Franken

Als Fortsetzung wurde 1956²² ein neues Ausbauprogramm für die Straßen 1. Klasse bewilligt. Bei diesem Programm rechnet man mit einer Gesamtkostensumme von 52 Millionen Franken. Seit 1957 sind denn auch die Aufwendungen für den Straßenbau in ungewöhnlichem Ausmaß angestiegen. Sie standen noch 1956 auf 8,9 Millionen, erreichten 1957 14,2 Millionen Franken und blieben auch in den folgenden Jahren auf dieser Höhe.

Die Ausgaben für den Hoch- und Wasserbau, die sich während Jahren immer ziemlich konstant verhielten, erfuhren seit 1955 einen außerordentlichen Aufschwung. Mit der kantonalen Spitalvorlage²³ wurden 39,6 Millio-

²⁰ Straßen- und Brückenbau-Programm 1949/58, Volksabstimmung vom 20. Februar 1949.

²¹ Vgl. KRV 1948, S. 818 ff., KRV 1950, S. 49 ff.

²² Volksbeschuß vom 30. Sept. 1956.

²³ Volksbeschuß vom 24. April 1955.

nen Franken für den Ausbau von Spitälern, der Heil- und Pflgeanstalt Rosegg und der Tuberkulosenheilstätte Allerheiligenberg bewilligt. Mit der Ausführung dieses Bauprogrammes zur Förderung der Volksgesundheit wurde unmittelbar begonnen.

Nach dieser summarischen Darstellung über die gewaltige Entwicklung der Ausgaben für das Bauwesen möchten wir zum Vergleich noch die beiden Extremwerte wiedergeben.

Bruttoausgaben für das Bauwesen:

1929	2,1 Millionen Franken	14,5 % der Staatsausgaben
1957	19 Millionen Franken	26,2 % der Staatsausgaben

Mit den verschiedenen Maßnahmen auf dem Gebiete der öffentlichen Arbeiten hat der Kanton — die meisten Arbeiten wurden stark mit Bundesbeiträgen unterstützt — in außerordentlich wertvollem Maße dazu beigetragen, die negativen Auswirkungen der Krise zu mildern. Obwohl diese Politik auf dem Gebiete der öffentlichen Arbeiten in den ersten Jahren auf einigen Widerstand, ja in gewissen Kreisen sogar auf Ablehnung stieß, vermochte sie sich durchzusetzen. Heute wird dieses Verhalten des Staates in den Kreisen der Wissenschaft und der Politik anerkannt. «Die bescheidenste Zielsetzung begnügt sich damit, die Durchführung eines gegebenen Programmes öffentlicher Arbeiten zeitlich so zu verteilen, daß in Krisenzeiten eine Beschleunigung, in Aufschwungszeiten eine Verlangsamung des Tempos erfolgt»²⁴. Es ist dies eine Möglichkeit, die jedem Staatswesen gleich welcher Stufe im gesamten Staatsorganismus offen steht.

5. Die Ausgaben für die Volkswirtschaft

In dieser Ausgabengruppe sind die Aufwendungen zur Förderung und Unterstützung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, sowie Beiträge an gewerbliche und industrielle Institutionen enthalten. Die Entwicklung dieser Ausgaben hat seit 1929 folgenden Verlauf genommen:

(in Tausend Franken)

	Landwirtschaft	Forstwirtschaft	Übrige	Total
1929	368	108	22	498
1931	418	87	23	528
1933	726	126	72	924
1935	578	115	41	734
1937	532	106	45	683
1939	1 375	78	39	1 492
1941	1 062	90	42	1 194
1943	5 612	100	2 207	7 919
1945	3 920	132	2 849	6 901
1947	2 407	267	819	3 493
1949	1 850	194	63	2 107

²⁴ Masoin, M., Die öffentlichen Ausgaben, i. Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1956, Bd. 2, S. 36.

	Landwirtschaft	Forstwirtschaft	Übrige	Total
1951	2 683	154	165	3 002
1953	2 329	216	226	2 771
1955	1 912	335	140	2 387
1957	3 207	302	172	3 681

Die Ausgaben für die Landwirtschaft umfassen die Beiträge für die Förderung der Tierzucht, das landwirtschaftliche Versicherungswesen, die Bodenverbesserungen und seit dem zweiten Weltkrieg auch die Beiträge für den Mehranbau. Schon vor Ausbruch der großen Wirtschaftskrise befanden sich viele Bauern in einer wirtschaftlichen Notlage und mußten mit Mitteln des Bundes und des Kantons unterstützt werden. Die ab 1929 sich bemerkbar machende große Depression hat dann die wirtschaftlich schlecht dastehende Landwirtschaft arg in Mitleidenschaft gezogen. Die Landwirtschaft krankte nicht nur an einer Verschuldung, sondern auch an Absatzsorgen ihrer Erzeugnisse. Zur Milderung der Lage in der Landwirtschaft wurde deshalb ein Betrag von 300 000 Franken zur Verfügung gestellt²⁵. Auf Grund dieser und noch weiterer Maßnahmen mit gleicher Zielsetzung haben die Beiträge an die Landwirtschaft in den Krisenjahren eine starke Erhöhung erfahren. In den Jahren unmittelbar vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges sanken diese Ausgaben wieder auf rund 1/2 Million Franken zurück. Mit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges wurde die Bedeutung der Landwirtschaft für die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sofort erkannt, und es wurden auch entsprechende staatliche Maßnahmen ergriffen. Die Beiträge für die Förderung des Ackerbaues und für die Intensivierung der Bodenverbesserungen machten hauptsächlich aus, daß die staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft während der Kriegsjahre außerordentlich stark anstiegen. Im Jahre 1943 wurden über 5,6 Millionen Franken an die Landwirtschaft ausgerichtet. (Höchster Beitrag eines Kriegsjahres.)

In den Nachkriegsjahren sanken dann diese Ausgaben ab bis auf 1,8 Millionen Franken im Jahre 1949. Seither sind sie wieder angestiegen.

Da die Förderung der Landwirtschaft hauptsächlich durch den Bund erfolgt, so geht natürlich ein großer Teil der Aufwendungen in Wirklichkeit zu Lasten des Bundes.

Die Ausgaben für die Forstwirtschaft bewegen sich in einem bescheidenen Rahmen. Diese Beträge setzen sich zusammen aus Betriebsausgaben der staatlichen Forstverwaltung, aus Aufwendungen für Waldwirtschaftspläne, aus Beiträgen an Besoldungen des nichtstaatlichen Forstpersonals, an Waldwege usw. Nicht inbegriffen sind hier die Ausgaben für die Staatswaldungen, da diese in den Auslagen für die Finanz- und Domänenverwaltung mitgerechnet wurden. Die Ausgaben für die Forstwirtschaft haben eine ziemlich konstante Zunahme erfahren. Vor allem in den letzten vier Jahren sind sie außerordentlich stark angestiegen, da der Staat während

²⁵ Volksbeschuß vom 27. November 1932, Abs. III, vgl. hiezu auch Bundesbeschuß vom 30. September 1932.

dieser Zeit größere Beiträge an Waldwegbauten und Aufforstungen geleistet hat.

Die übrigen Ausgaben für die Volkswirtschaft enthalten die Beiträge für industrielle und gewerbliche Zwecke und diejenigen an private Verkehrsbetriebe. Die außerordentlich hohen Beträge der Jahre 1943 bis 1948 wurden durch die Auslagen der Kriegswirtschaft und der Ausgleichskassen verursacht. In Friedenszeiten spielten die Ausgaben für die Volkswirtschaft in der Gesamtrechnung des Kantons eine verhältnismäßig bescheidene Rolle. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben bewegte sich zwischen 3,2 und 5,8 Prozent.

6. Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt

Von großer Bedeutung und zwar nicht nur vom sozialen, sondern auch vom volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt aus betrachtet, sind die Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt. Die Entwicklung der Auslagen für die verschiedenen sozialen Zwecke hat folgenden Verlauf genommen:

(in Tausend Franken)

	Armen- wesen	Arbeits- losig- keit	Alters- fürsorge	Kriegs- fürsorge	Wohnungs- fürsorge	Übrige Sozial- Politik	Total
1929	776	112	136	—	—	74	1 098
1931	758	1 292	44	—	—	50	2 144
1933	778	3 575	5	—	—	42	4 400
1935	1 313	2 666	366	—	—	105	4 450
1937	1 765	2 319	390	—	—	126	4 600
1939	1 760	2 024	444	1 421	—	136	5 785
1941	1 600	811	610	2 087	—	140	5 248
1943	1 662	433	900	305	319	185	3 804
1945	1 678	865	1 123	988	1 126	204	5 984
1947	1 572	432	AHV 889	Übrg. 528	1 814	286	5 521
1949	1 724	334	1 893	643	2 873	480	7 947
1951	1 894	405	1 846	632	1 037	492	6 306
1953	2 103	315	1 927	651	—	363	5 359
1955	2 361	295	1 945	637	—	341	5 579
1957	2 508	226	1 945	808	—	428	5 915

a) Die Aufwendungen für das *Armenwesen* machten noch zu Beginn der von uns betrachteten Periode den Hauptanteil der gesamten Wohlfahrtsausgaben aus. Die Ausgaben des Kantons umfassen aber nur den kleineren Teil der Gesamtausgaben der Armenfürsorge innerhalb des Kantonsgebietes, da nach solothurnischem Recht grundsätzlich die Bürgergemeinden²⁶ und seit 1934²⁷ auch die Einwohnergemeinden Träger der Armenfürsorgepflicht sind. Der Staat leistet jedoch an diese Träger der Armen-

²⁶ Verfassung des Kt. Solothurn vom 23. Oktober 1887, Art. 68 und 69.

²⁷ Abänderung des Art. 68 der Kantonsverfassung vom 19. August 1934.

fürsorge Beiträge²⁸. Die Ausgaben für das Armenwesen setzen sich aus folgenden Posten zusammen: Beiträge an die verschiedenen Armenvereine, heimatliche Unterstützungen (Beiträge an die Armenlasten der Bürgergemeinden), interkantonale wohnörtliche Unterstützung, Unterstützungen für Angehörige anderer Konkordatskantone, Unterstützungsbeiträge für Solothurner in anderen Konkordatskantonen und verschiedene außerordentliche Zuwendungen und Unterstützungen an Institutionen mit Armencharakter.

Bis 1934²⁹ war noch vorwiegend die Heimatgemeinde Träger der Armenfürsorgepflicht. Diese heimatliche Fürsorge hat aber große Nachteile, die sich vor allem zur Zeit der Krise in den dreißiger Jahren ausgewirkt haben. Aus diesem Grunde sind verschiedene schweizerische Kantone zum Wohnortsprinzip übergegangen, und zwar im Sinne der parallelen Einführung des Wohnortsprinzips mit dem heimatlichen Fürsorgeprinzip. Unter Wahrung des bürgerlichen Charakters in der Armenpflege wurde mit diesem System versucht, die heutigen Wirtschafts- und Bevölkerungsverhältnisse mit einer Armenpflege nach moderner Auffassung in Einklang zu bringen.

1920³⁰ trat der Kanton dem interkantonalen Konkordat für wohnörtliche Armenunterstützung bei, wonach die Unterstützungen von nicht im Kanton Heimatberechtigten vom Wohnkanton, bzw. im Kanton Solothurn von den Wohngemeinden übernommen wurden. Der Heimatkanton hilft dem Wohnkanton, resp. der Wohngemeinde je nach der Wohnsitzdauer $\frac{1}{4}$ bis $\frac{3}{4}$ der Unterstützungskosten zu tragen.

Die Ausgaben für das Armenwesen sind eigentlich erst seit 1934 erheblich angestiegen, obwohl sich die ersten Krisenerscheinungen schon 1930 bemerkbar machten. Die Zunahme der Ausgaben für das Armenwesen von 1930 bis 1933 fiel verhältnismäßig bescheiden aus, weil während dieser Zeit andere staatliche Maßnahmen zur Milderung der Arbeitslosigkeit unternommen wurden. Diese Maßnahmen vermochten das Anschwellen der Unterstützungsfälle stets zu lindern. Dennoch haben diese gegenüber 1929 eine deutliche Erhöhung erfahren:

1929	3 415	Unterstützungsfälle	1941	4 692	Unterstützungsfälle
1931	4 056	»	1945	3 696	»
1933	5 086	»	1949	2 957	»
1934	5 385	»	1953	2 971	»
1937	5 238	»	1957	2 865	»
1938	5 416	»			

Nach dem Tiefpunkt der Krise in den Jahren 1934/35 haben die Ausgaben für das Armenwesen weiterhin zugenommen. Obwohl die Beschäftigungslage ab 1936 im allgemeinen besser war, konnte kein merklicher Abbau der

²⁸ Vgl. Gesetz betr. die Armenfürsorge vom 17. Nov. 1912, mit Abänderungen vom 19. August 1934 und vom 7. Dezember 1947, Art. 3bis.

²⁹ Abänderung des Art. 68 der Verfassung des Kt. Solothurn vom 19. Aug. 1934.

³⁰ Interkantonales Konkordat betr. wohnörtliche Armenunterstützung vom 1. April 1920 mit Revisionen vom 1. Juli 1923 und 16. Juni 1937.

Armenunterstützungen vorgenommen werden; denn die Löhne waren überall sehr niedrig. Dazu gesellte sich der Ausschluß älterer Arbeitskräfte aus dem Arbeitsprozeß und aus den Versicherungskassen, was die Zahl der Unterstützungsbedürftigen und die daraus resultierenden Lasten ebenfalls erhöhte. Ein weiterer Umstand, der den Rückgang der staatlichen Armenlasten hinderte, war die Verschlechterung der finanziellen Lage vieler Bürgergemeinden. Die Zahl der vom Staate beitragsberechtigten Gemeinden wurde größer und die staatliche Hilfe wurde in vermehrtem Maße notwendig³¹.

Während des Krieges ist die Anzahl der Unterstützungspflichtigen zurückgegangen, die Ausgaben für das Armenwesen hingegen sind weiter gestiegen. Die Kriegsteuerung machte die Erhöhung der Unterstützungssummen notwendig. Die an die Kriegsjahre anschließende gute Wirtschaftslage hatte eine weitere Reduktion der Unterstützungsfälle und diesmal auch der Ausgaben zur Folge. Die in den Jahren 1949/50 eingetretene allmähliche Rückbildung der Hochkonjunktur hatte aber schon wieder vermehrte Neumeldungen von Unterstützungsfällen zur Folge. Aber seit 1951 können wir feststellen, daß infolge der außerordentlich günstigen wirtschaftlichen Lage die Armenunterstützungsfälle stets zurückgingen. Dennoch haben die Aufwendungen stets zugenommen. Die erhöhten Kosten der Lebenshaltung machten es notwendig, daß manche Unterstützungsfälle neu überprüft und in Berücksichtigung der neuen Verhältnisse die Unterstützungsansätze erhöht werden mußten. Zudem sind seit 1953 die Doppelbürgerfälle mit ihren Unterstützungsbeiträgen im Unterstützungstotal enthalten. Die Ausgaben für das Armenwesen sind auf das engste mit den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen eines Gebietes verbunden und verlaufen parallel zum Wirtschaftsverlauf. Durch den intensiven Ausbau der privaten und der staatlichen Sozialfürsorge im Verlauf der letzten Jahre konnte in vielen Fällen die Armengeßigkeit vermieden werden.

b) Die Aufwendungen für die *Arbeitslosigkeit*, d. h. für Arbeitsbeschaffung, Arbeitslosigkeit, Arbeitsämter, Arbeitslosenversicherungskassen, Arbeitslosenunterstützungen sind unmittelbar von der Konjunktur abhängig. Sie bedeuten in der Depression eine vermehrte Belastung für den öffentlichen Haushalt. Der Bund suchte deshalb zusammen mit den Kantonen, die Arbeitslosenversicherung nach Möglichkeit zu fördern. Mit dem Bundesgesetz von 1924³² und mit dem kantonalen Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung vom 31. Oktober 1926 wurden die Grundlagen geschaffen für das Arbeitslosenversicherungswesen. Die Bevölkerungskreise, die einer zeitweiligen Arbeitslosigkeit unterworfen sind, sollen auf eine Arbeitslosenunterstützung Anspruch haben. Nebst der staatlichen Arbeitslosenversicherungskasse wurden den privaten paritätischen, d. h. von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam verwalteten Versicherungskassen Beiträge der öffentlichen Hand zugestanden. Der Bundesbeitrag

³¹ Vgl. Rechenschaftsbericht des Departements des Armenwesens v. Jahr 1937, S. 7 f.

³² Bundesgesetz für die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung, vom 17. Oktober 1924.

beträgt 30 bis 40 Prozent — je nach Charakter der Arbeitslosenversicherungskasse — an die statutengemäß ausbezahlten Taggelder, wobei dieser Beitrag vorübergehend um höchstens 10 Prozent erhöht werden kann³³. Der Kanton seinerseits gewährt zur Bestreitung der Ausgaben der Arbeitslosenversicherungskassen einen Beitrag in der Höhe von 25 Prozent der ausbezahlten Taggelder, wobei das Parlament, auch unabhängig von der Errichtung des erhöhten Bundesbeitrages, die vorübergehende Ausrichtung eines kantonalen Zuschusses von höchstens 10 Prozent der ausbezahlten Taggelder beschließen kann³⁴.

Das Bestehen der staatlichen und der privaten Arbeitslosenversicherungen hat sich in den Jahren während der Wirtschaftskrise als zweckmäßig erwiesen. Wie wir in unserem theoretischen Exkurs am Anfang dieser Arbeit festgestellt haben, sollen die staatlichen Ausgaben in der Krise erhöht werden, damit die Nachfragestockung in der Privatwirtschaft möglichst ausgeglichen werde. Es soll dafür gesorgt werden, daß die Gesamtwirtschaft wieder in Gang gebracht werde. Die Bruttoausgaben für die Arbeitslosigkeit haben im industriell hoch entwickelten Kanton Solothurn eine außerordentliche Erhöhung erfahren. Die Zahl der subventionierten Unterstützungstage gänzlich Arbeitsloser der staatlichen und der privaten Arbeitslosenversicherungskassen ergab in einigen Krisenjahren folgende Werte:

1929	74 667	Unterstützungstage	
1932	895 685	»	»
1933	649 234	»	»
1934	576 278	»	»
1935	613 752	»	»

Die Uhrenindustrie war die Industriegruppe, deren Arbeitnehmer von der Krise verhältnismäßig am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurden. Die Versicherungskassen dieses Industriezweiges haben die staatliche Hilfe am meisten beansprucht.

Nach der Abwertung im Jahre 1936 sanken die jährlichen Aufwendungen für die Arbeitslosigkeit auf ca. 2 Millionen Franken ab. Mit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges wurde ein Großteil der Wehrfähigen zum Aktivdienst aufgeboden. Diese Tatsache und der wieder normale Beschäftigungsstand der Industrie wirkte sich in einer starken Entlastung des Arbeitsmarktes aus. Die Ausgaben für die Arbeitslosigkeit erreichten in den Kriegsjahren einen Betrag von durchschnittlich einer halben Million Franken. Der verhältnismäßig hohe Betrag von 1945 ist darauf zurückzuführen, daß nach Kriegsende verschiedene aus der Wehrpflicht entlassene Leute nicht sofort einen Arbeitsplatz finden konnten und vorübergehend von einer Arbeitslosenversicherungskasse unterstützt werden mußten.

Der andauernd günstige Wirtschaftsverlauf seit 1945 hat dann bewirkt, daß die Auslagen für die Arbeitslosigkeit noch weiter absanken. Einzig in den Jahren 1949 und vor allem 1950, in denen eine deutliche Abschwä-

³³ Obiges Gesetz, § 4.

³⁴ Kantonaes Gesetz betr. die Arbeitslosenversicherung, vom 31. Okt. 1926, § 8.

chung der vorangegangenen Hochkonjunktur zu erkennen war, konnte man ein Ansteigen dieser Ausgaben feststellen. 1950 wurde mit 619 000 Franken der höchste Nachkriegsbetrag erreicht. In der anschließenden Periode der praktischen Vollbeschäftigung schwankten die jährlichen Ausgaben für die Arbeitslosigkeit noch in der Größenordnung zwischen 200 000 und 300 000 Franken³⁵. Der Kanton hatte in diesen Jahren Beiträge an saisonbedingte Arbeitslosigkeit zu leisten.

c) Die Ausgaben für die *Altersfürsorge*. In den ersten Jahren der betrachteten Periode hielten sich die Ausgaben für die Altersfürsorge in sehr bescheidenem Rahmen. Sie setzten sich zusammen aus Einlagen in den allgemeinen Alters- und Invalidenversicherungsfonds³⁶ und aus einem bescheidenen Beitrag an die Stiftung für das Alter. Wir können somit feststellen, daß die ersten Schritte auf dem Gebiete der Altersfürsorge auf der Stufe des Kantons unternommen wurden. Die kantonalen Beiträge an diesen Alters- und Invalidenversicherungsfonds wurden unter Berücksichtigung der durch die Krise verursachten schwierigen Finanzlage des Kantons in den Jahren 1933 bis 1939 sistiert³⁷. Andererseits leistete aber der Bund seit 1934 Beiträge an die Kantone für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge³⁸. In Anbetracht der Tatsache, daß die Altersfürsorge trotz der finanziell schlechten Lage des Kantons nicht einfach fallen gelassen werden konnte, wurde 1934 ein kantonales Gesetz über die Altersfürsorge geschaffen³⁹, welches als Zwischenlösung bis zu einer dauernden kantonalen oder eidgenössischen Lösung dienen mußte. Der Staat mußte sich nebst den Bundessubventionen und dem Zinsertrag aus dem Fonds nach weiteren Finanzquellen umsehen. Zu diesem Zwecke wurde ab 1934 eine kantonale Billetsteuer⁴⁰ erhoben. In § 15 des Gesetzes betr. die Erhebung einer Billetsteuer wurde festgelegt, daß der Steuerertrag, der je zur Hälfte an den Staat und an die Gemeinden fällt, von beiden Körperschaften für die Alters- und Hinterlassenen-Versicherung, oder übergangsweise für die Altersfürsorge zugunsten von unverschuldet in Not geratenen Personen

³⁵ Am 1. Jan. 1952 trat das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 22. Juni 1951 in Kraft. Mit Genehmigung der Wirtschaftsartikel (1947) wurde nach Art. 34ter der BV der Bund auch für die Arbeitslosenversicherung als kompetent erklärt. Das daraus resultierende kantonale Gesetz: Gesetz zur Einführung der Bundesgesetze über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung vom 9. Nov. 1952. — Das 1924 vom Bund aufgestellte Gesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung war ein reines Subventionsgesetz, nach welchem sich der Bund verpflichtete, Subventionen an die Kantone und Versicherungskassen zu leisten.

³⁶ Laut Volksbeschluß vom 17. Nov. 1912 hat der Staat ab 1913 jährlich die Summe von mindestens Fr. 40 000 in den Fonds für eine allgemeine Alters- und Invalidenversicherung zu legen.

³⁷ Gesetz betr. Sparmaßnahmen des Staates vom 12. Februar 1933, und Gesetz betr. Fortführung der Sparmaßnahmen vom 10. November 1935.

³⁸ Bundesbeschluß über die außerordentlichen und vorübergehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt vom 13. Oktober 1933, Art. 30.

³⁹ Staatliche Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge des Kantons Solothurn, Kantonsratsbeschluß vom 24. Oktober 1934.

⁴⁰ Gesetz betr. die Erhebung einer Billetsteuer vom 3. Dez. 1933/11. März 1934.

verwendet werden soll. Als weitere und letzte Quelle zur Finanzierung der Altersfürsorge kam noch der Anteil des Staates am Ertrag des Jagdregals⁴¹. Mit diesen vier Finanzierungsquellen wurden die Ausgaben für die Altersfürsorge bis 1947 bestritten. Ab 1. Januar 1948 trat dann das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 in Kraft. Die jährlich gemachten Aufwendungen für die Altersfürsorge sind ab 1948 in unserer Statistik in 2 Gruppen getrennt, wobei in der zweiten die kantonalen zusätzlichen Aufwendungen enthalten sind. Dank dieser Entlastung von Seiten des Bundes blieben dann die kantonalen Aufwendungen für die Altersfürsorge bis 1957 sehr konstant.

d) Die Ausgaben für die *Kriegsfürsorge*. Diese beschränkten sich auf die Zeit von 1939 bis 1948. Sie umfaßten die Beiträge an Notstandsaktionen, an militärische Notunterstützung, an bedürftige Soldaten und an die Flüchtlingshilfe. Ein großer Teil dieser Beiträge ging jedoch zu Lasten des Bundes.

e) Die Ausgaben für die *Wohnungsfürsorge*. Schon in den letzten dreißiger Jahren und dann vor allem in den ersten Kriegsjahren machten sich in vielen Gemeinden, vorab in den Industriegemeinden derart unhaltbare Zustände auf dem Wohnungsmarkt bemerkbar, daß auch der Kanton Mittel zur Förderung des Wohnungsbaues zur Verfügung stellen mußte. Auf der andern Seite durfte man die Aktion für den Bau neuer Wohnungen auch als Maßnahme der Arbeitsbeschaffung für das Baugewerbe betrachten, das ohne Unterstützung der privaten und der öffentlichen Bautätigkeit durch Bund und Kantone in einer schlimmen Situation gewesen wäre.

Die Hauptsache der wachsenden Tendenz der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt war die gesteigerte Heiratslust, der anhaltende Geburtenüberschuß, sowie der fortwährende Zustrom von Arbeitssuchenden in den Industriegemeinden. Ab 1943 wurden daher vom Kanton jährlich Kredite zur Subventionierung von Wohnungsbauten gewährt⁴². In der von uns aufgeführten Zahlenreihe sind auch die an den Kanton ausbezahlten Bundessubventionen für den Wohnungsbau inbegriffen. Der Wohnungsbau wurde vom Kanton von 1943 bis 1952 mit Beiträgen unterstützt.

f) In der Rubrik der Auslagen für die *übrige Sozialpolitik* sind die verschiedenen Ausgaben und Beiträge für Arbeiterschutz, Mieterschutz, Einigungsämter, Arbeitersekretariate, Fabrikinspektorat und verschiedene Hilfsorganisationen enthalten.

Es scheint uns zweckmäßig, noch einen interkantonalen Vergleich der Bruttoausgaben für die soziale Wohlfahrt zu machen. Wir wählen zu diesem Zweck die Wohlfahrtsausgaben von einem Krisenjahr (1936) und dann noch diejenigen von einem Jahre wirtschaftlicher Prosperität (1957).

⁴¹ Gesetz über Jagd- und Vogelschutz vom 6. Dezember 1931, § 7, Abs. 1 und 2.

⁴² Volksbeschluß über Kreditgewährung für die Subventionierung von Wohnungsbauten vom 19. März 1944, 23. Dez. 1945 und 2. Febr. 1947.

	1936		1957	
	Total (in Tausend Fr.)	Pro Kopf der Bevölkerung ⁴³ Fr.	Total (in Tausend Fr.)	Pro Kopf der Bevölkerung ⁴³ Fr.
Aargau	3 775	14,10	10 583	31,70
Basel-Stadt	14 295	84,40	21 288	97,90
Bern	24 694	34,80	39 144	45,80
Genf	7 852	45,30	20 344	87,90
Glarus	1 189	33,30	1 215	31,10
Neuenburg	8 191	69,40	7 538	53,40
Luzern	4 169	21,00	7 748	31,60
St. Gallen	4 516	15,90	8 129	24,60
Zürich	17 060	26,20	32 839	37,50
Solothurn	4 781	31,90	5 915	31,40

Quellen: *Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden*,
Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1936 und 1957.

Die Ausgaben für soziale Zwecke weisen in den verschiedenen Kantonen recht unterschiedliche Werte auf, die einerseits auf die sehr unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Struktur der einzelnen Gliedstaaten und andererseits auf die von Kanton zu Kanton verschiedene Verteilung der Lasten zwischen dem Staat und den Gemeinden zurückzuführen sind.

Dann können wir auch feststellen, daß diese Ausgaben seit 1936 — außer Neuenburg und Solothurn — eine teilweise recht erhebliche Zunahme zu verzeichnen haben. Die höchsten Beträge finden wir in den Kantonen, in denen die überwiegende Mehrheit der Kantonsbevölkerung in der Kantonshauptstadt wohnt (Basel-Stadt und Genf) und in denjenigen mit mehreren größeren Städten. Im Krisenjahr 1936 entsprachen die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt im Kanton Solothurn ungefähr dem schweizerischen Durchschnitt. Es mag vielleicht erstaunlich scheinen, daß dieser industrie-reiche Kanton, der von der Wirtschaftskrise arg in Mitleidenschaft gezogen wurde, nicht größere soziale Aufwendungen machte. Teilweise läßt sich diese Tatsache damit erklären, daß zu dieser Zeit viele Industriearbeiter nebenbei einen kleinen Landwirtschaftsbetrieb betrieben und dadurch die Arbeitslosenfürsorge nur teilweise belasteten.

Im Jahre 1957 sind die nominellen sozialen Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung ungefähr gleich hoch wie 1936. Berücksichtigt man aber, daß die Kosten der Lebenshaltung in dieser Zeit um mehr als 88 % angestiegen sind, so fällt der effektive Wert für die sozialen Aufwendungen bedeutend niedriger aus.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt ist diese Handhabung der staatlichen Ausgabenpolitik in Bezug auf die sozialen Aufwendungen als richtig zu bezeichnen. Die Ausgaben sollen — unter Voraussetzung normaler und geordneter sozialer Verhältnisse — verhältnismäßig hoch sein während der

⁴³ Als Berechnungsgrundlage wurde jeweils die geschätzte Wohnbevölkerung des betreffenden Jahres gewählt.

Depression, auch wenn der Staat deswegen Schulden eingehen muß. Dagegen sollen sie in der Hochkonjunktur stark zurückgehen und dem Staate erlauben, Reserven anzulegen.

7. Die Ausgaben für das Gesundheitswesen
 Entwicklung der Ausgaben für das Gesundheitswesen
 (in Tausend Franken)

1929	1 537	1945	3 532
1931	2 156	1947	4 215
1933	1 670	1949	4 450
1935	1 697	1951	4 641
1937	1 794	1953	5 217
1939	1 819	1955	7 234
1941	2 112	1957	8 276
1943	2 748		

Es handelt sich bei diesen Ausgaben, die eigentlich auch einen ausgesprochen sozialen Charakter haben, um die Betriebsausgaben des Sanatoriums Allerheiligenberg, des Kantonsspitals, der Heil- und Pflegeanstalt Rosegg und der damit verbundenen Betriebe. Neben den Beiträgen an die Bezirks- und Gemeindepitäler sind auch die Ausgaben für die Gesundheitspolizei, für die Lebensmittelpolizei, für die Bekämpfung des Alkoholismus und für ähnliche Zwecke in dieser Kategorie eingerechnet. Mit Ausnahme der Jahre 1930—1932, in denen höhere Betriebsdefizite der Heil- und Pflegeanstalt Rosegg und des Kantonsspitals zu tragen waren, können wir bis 1940 einen gleichmäßigen leichten Anstieg der Ausgaben feststellen. Von 1941 an hatte die Erhöhung der Kosten der Lebenshaltung, also die Verteuerung der Lebensmittel, der Brennstoffe und überhaupt aller Bedarfsartikel, dann aber auch die dadurch nötig gewordene Anpassung der Löhne des Pflegepersonals einen starken jährlichen Anstieg zur Folge. Ab 1955 schossen dann die Ausgaben für das Gesundheitswesen sprunghaft in die Höhe. In diesem Jahre wurde vom Volk die Spitalvorlage⁴⁴ angenommen, nach welcher Aus- und Erweiterungsbauten der grösseren öffentlichen auf dem Gebiete des Kantons Solothurn stehenden Krankenanstalten vorgenommen werden sollten. Für diesen Zweck wurden folgende Kredite bewilligt:

Für die Erweiterung der Heil- und Pflegeanstalt Rosegg	8,2 Millionen
Für die Erweiterung des Kantonsspitals Olten	12,3
Für die Erweiterung der Tuberkuloseheilstätte Allerheiligenberg	1,5
Für die Errichtung eines Ortsspitals in Grenchen	1,0
Für die Erweiterung des Bürgerspitals der Stadt Solothurn	6,6
Für die Errichtung eines Spitalneubaues in Dornach	2,0
Zinsendienst	31,6
Gesamtkredit	80,0

⁴⁴ Ausbau der solothurnischen Krankenanstalten, Volksbeschluß vom 24. April 1955.

Für die Deckung der Aufwendungen für den Ausbau der solothurnischen Krankenanstalten, mit dem unmittelbar begonnen wurde, wurde ein besonderer Spitalfonds errichtet, welchem die folgenden Beträge zugewiesen wurden:

- a) Der Ertrag einer kantonalen Spitalsteuer, die ab 1955 als Zuschlag von 5 % zu einer ganzen Staatssteuer erhoben wird;
- b) die derzeit bestehende, aus Überschüssen der Staatsrechnung geäuferete Rückstellung für Spitalbauten;
- c) eine jährliche Zuwendung aus allgemeinen Staatsmitteln von mindestens 800 000 Franken;
- d) Zuwendungen Dritter;
- e) der Zinsertrag und frei gewordene Beträge aus Rückstellungen der Spitalsteuer für Vergütungen auf Arbeitsbeschaffungsreserven.

Der Einfluß der Marktwirtschaft auf die Ausgaben für das Gesundheitswesen besteht in dem Sinne, daß diese sehr stark von der Entwicklung der Preise abhängig sind. Dann ist aber auch nicht außer acht zu lassen, daß der wirtschaftliche Aufschwung mit seinen reichlicher fließenden Einnahmen zur Steigerung der Aufwendungen für den Gesundheitsdienst beiträgt.

8. Die Ausgaben für den Zinsendienst

In dieser Kategorie sind die Passivzinsen der festen Schulden, also der Obligationenanleihen, der Darlehen von Versicherungsgesellschaften (AHV) und der Hypothekenschulden eingerechnet. Im weiteren kommen noch die Anlei hensspesen dazu.

Die Entwicklung der Ausgaben für den Zinsendienst (in Tausend Franken)

1929	2 101	1945	2 505
1931	2 358	1947	2 290
1933	2 273	1949	2 406
1935	2 570	1951	1 913
1937	2 983	1953	1 776
1939	2 845	1955	1 676
1941	2 527	1957	1 722
1943	2 477		

Noch im ersten Jahre der Periode, die wir hier betrachten, bildeten die Ausgaben für die Verzinsung der Staatsschulden einen der wichtigsten Ausgabeposten. Die Defizite der Verwaltungsrechnung, die Ausgaben für Notstandsarbeiten und Arbeitslosenunterstützungen haben in den Krisen Jahren bewirkt, daß der Kanton seine laufenden Ausgaben durch Anleihen decken mußte. Die festen Schulden haben in diesen Jahren folgende Vermehrung erfahren:

⁴⁵ Vgl. Siegrist, W., Der Aargauische Staatshaushalt von der Jahrhundertwende bis zum Weltkrieg, Basel 1942, S. 64.

1929	36,7	Millionen	Franken
1931	42,6	»	»
1933	52,6	»	»
1935	58,1	»	»
1937	64,5	»	»
1939	68,5	»	»

Außer der Größe der Schuldenlast ist für die Aufwendungen für den Zinsendienst auch die Höhe des Zinssatzes maßgebend. In der Zeit von 1929—1939 mußte der Staat alle Anleihen mit Sätzen zwischen 4 und 5¹/₄ Prozent verzinsen.

Während der Kriegsjahre blieb die Zinsenlast ziemlich konstant, ja sie verminderte sich sogar ein wenig. Diese Abnahme kam daher, weil der durchschnittliche Zinssatz der Obligationen der Kantone⁴⁶, der 1940 noch 4,31 % betrug, bis 1945 auf 3,45 % abgesunken ist.

In den Nachkriegsjahren wurden die festen Schulden jährlich abgetragen. Aber seit 1954 sind sie auf der Höhe von 50,65 Millionen Franken stehen geblieben. Die Schwankungen in den Aufwendungen für den Zinsendienst, die sich in den letzten Jahren noch ergeben haben, sind vor allem den Schwankungen des Obligationenzinsfußes zuzuschreiben.

⁴⁶ Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1946, Basel 1947, S. 282.

DIE STAATSEINNAHMEN

I. Die allgemeine Entwicklung der Einnahmen

Bevor die Einnahmen des Zeitabschnittes von 1929—1957 einer eingehenden Untersuchung unterzogen werden, erachten wir es als zweckmäßig, zuerst eine längerfristige Entwicklung zu betrachten. In der Tabelle 6 haben wir die Einnahmen der Verwaltungsrechnung von 1883—1957 zusammengestellt. Neben den höchsten und den niedrigsten Beträgen innerhalb von je 5 aufeinanderfolgenden Jahren sind die durchschnittlichen Einnahmen der gleichen Periode ersichtlich. Diesen durchschnittlichen Einnahmen werden die entsprechenden durchschnittlichen Ausgaben gegenübergestellt.

Die Aufstellung zeigt uns, daß die Einnahmen der Verwaltungsrechnung von 1,81 Millionen Franken im Jahre 1883 auf 79,5 Millionen Franken im Jahre 1957 angestiegen sind. Dies entspricht mehr als einer 44-fachen Erhöhung. Die Erhöhung der Ausgaben im gleichen Zeitraum war fast gleich groß, nämlich 42-fach.

Bis zum ersten Weltkrieg erfolgte die Zunahme der Einnahmen ziemlich gleichmäßig. Vor Ausbruch des Krieges beliefen sich die Einnahmen auf etwas über 4 Millionen Franken. Aber schon in den ersten Nachkriegsjahren wurde die 10 Millionengrenze überschritten. Zwischen den beiden Weltkriegen war die Zunahme jeweils beträchtlich und vollzog sich immer im gleichen Maße. Sprunghaft in die Höhe gingen die Einnahmen während des zweiten Weltkrieges und dann in den 3 anschließenden Jahren. Von 1949 bis 1951 folgte dann eine Stagnation, doch nachher war die Zunahme jedes Jahr wieder beträchtlich. Die Einnahmen von 1957 waren um 61 % höher als im Jahre 1951.

Die Zunahme im Laufe der letzten 75 Jahre darf wohl nicht als Zunahme in diesem Ausmaße angesehen werden, da in dieser Zeit die Kaufkraft des Geldes beträchtliche Schrumpfung erfahren hat. Diese gewaltige Entwicklung zeigt uns, daß auch die Finanzgebarung eines Gliedstaates nicht ohne Einfluß auf das Wirtschaftsleben eines Landes sein kann. Wenn es zutrifft, daß die Finanzpolitik des Kantons Solothurn nicht über Prosperität und Depression der solothurnischen Wirtschaft entscheidet, so läßt sich jedoch nicht bestreiten, daß sie den Verlauf der Konjunktur neben vielen anderen Faktoren in bescheidenem Maße mitbeeinflussen hilft.

Tabelle 6

Die Einnahmen der Verwaltungsrechnung des Kantons Solothurn seit 1883
(in Tausend Franken)

Periode von/bis	Einnahmen				Vergleich Ausgaben-	
	Tiefst		Höchst		Durchschnitt in 5 Jahren	durchschnitt in 5 Jahren
	Jahr	Betrag	Jahr	Betrag		
1883/87	1885	1 629,6	1883	1 805,4	1 712,2	1 810,5
1888/92	1889	1 793,9	1890	1 925,0	1 837,3	1 852,1
1893/97	1893	1 904,7	1897	2 265,1	2 028,5	2 118,6
1898/02	1898	2 377,1	1902	2 515,7	2 449,4	2 430,6
1903/07	1903	2 603,7	1907	3 086,0	2 867,4	2 886,2
1908/12	1908	3 248,5	1912	4 269,7	3 840,0	3 825,2
1913/17	1913	4 550,4	1917	6 989,4	5 545,1	5 494,8
1918/22	1918	8 378,2	1922	11 511,0	10 222,8	10 561,7
1923/27	1923	11 329,1	1927	12 117,9	11 777,8	11 776,1
1928/32	1928	12 920,1	1932	15 490,6	14 315,8	14 779,5
1933/37	1933	14 185,1	1937	17 998,3	16 797,3	18 478,8
1938/42	1938	18 139,0	1942	26 621,0	22 062,3	23 047,9
1943/47	1944	30 887,3	1947	41 991,0	35 393,8	35 008,7
1948/52	1950	48 349,3	1952	52 956,2	49 854,6	49 338,3
1953/57	1953	55 869,8	1957	79 482,4	65 738,3	65 725,6

Quellen: Staatsrechnungen des Kantons Solothurn.

An dieser Stelle sollen nur kurz die Ursachen des zunehmenden Finanzbedarfes, die für einen Gliedstaat in Frage kommen, behandelt werden. Die von Flütsch¹ gemachte Unterscheidung in objektive und subjektive Ursachen scheint uns sehr zweckmäßig und soll hier als Grundlage dienen.

Als objektive Ursachen sind folgende aufzuführen:

- Die Zunahme des Volkseinkommens führte zu wachsendem Wohlstand und dieser automatisch zu einer immer ausgedehnteren Befriedigung von Bedürfnissen durch die öffentliche Wirtschaft.
- Die volkswirtschaftliche Struktur hat in den letzten 70 Jahren eine aussergewöhnliche Veränderung erfahren. Die Zunahme der Wohnbevölkerung innerhalb etwas mehr als 100 Jahren betrug im Kanton Solothurn 171 Prozent². In der gleichen Zeitspanne vollzog sich ein Industrialisierungsprozeß, der in keinem anderen Kanton so intensiv war. In der Mitte des letzten Jahrhunderts ein ausschließlich der Landwirtschaft zugewandter Kanton, wird er heute nur vom Kanton Glarus in Bezug auf die industrielle Intensität übertroffen. Ein großes Bedürfnis nach besseren Schulen und Verkehrswegen und nach ausgedehnten Schutzmaßnahmen trugen auch bei zur Vergrößerung des Finanzbedarfes.

¹ Vgl. Flütsch, P., Das Problem volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung, Winterthur 1957, S. 24 ff.

² Wohnbevölkerung des Kantons Solothurn 1850 69 679 Personen; 1957 ca. 188 700 Personen.

Doch nicht nur die objektive Möglichkeit vermehrter öffentlicher Ausgaben ist gewachsen, sondern auch die Fähigkeit der öffentlichen Hand, gewisse Aufgaben erfolgreich zu übernehmen.

Als subjektive Ursache betrachtet Flütsch den Umstand, daß zur Zeit der klassischen Nationalökonomie der Staat die Rolle eines Nachtwächterstaates spielte. Es ist selbstverständlich, daß dieser Auffassung des Staatszweckes ein sehr bescheidener Finanzbedarf entsprach. Unter dem Einfluß der staatssozialistischen Ideen gegen das Ende des vorherigen Jahrhunderts hat dann die klassisch-liberale Weltanschauung stark an Bedeutung eingebüßt. «Der Staat klassisch-liberaler Prägung wurde durch den sog. Wohlfahrtsstaat abgelöst»¹. Diese Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben brachte als unliebsame aber selbstverständliche Folge eine starke Zunahme des Finanzbedarfes.

II. Die Veränderung der Einnahmenstruktur von 1929—1957

Es scheint uns von Interesse, zu untersuchen, ob und in welchem Maße sich die prozentualen Anteile der einzelnen Einnahmegruppen an den Gesamteinnahmen verändert haben. Schon die relativ kurze Periode von knapp 3 Dezennien zeigt uns recht deutlich, in welcher Richtung sich die Einnahmestruktur verändert.

In der Tabelle 7 sind die wirklichen Einnahmen der Verwaltungsrechnung, sowie diejenigen, die aus den staatseigenen Fonds fließen, enthalten. Außer den absoluten Zahlen der verschiedenen Jahre wurden die Nominalindizes und die Anteile der einzelnen Einnahmegruppen in Prozenten der Gesamteinnahmen errechnet.

In diesem Abschnitt II werden wir die Einnahmequellen, die für unsere Betrachtungen von weniger großem Interesse sind, etwas eingehender behandeln, da wir in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels nicht mehr darauf zurückkommen werden.

I. Der Ertrag des Vermögens und der Betriebe

Der Ertrag des Vermögens und der Betriebe setzt sich zusammen aus dem Ertrag des Staatsgutes, also aus Pacht- und Mietzinsen, Kapitalzinsen, Ablieferungen der Kantonalbank, aus den Bruttoerträgen der Staatswaldungen und den Einnahmen der staatlichen Anstalten. Bei letzteren einschließlich der mit den Anstalten verbundenen gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben, jedoch ohne deren Kapital-, Miet- und Pachtzinsen.

¹ Flütsch, P., a. a. O., S. 27.

Tabelle Nr. 7

Staatseinnahmen des Kantons Solothurn nach Einnahmequellen

Verschiedene Jahre seit 1929 (absolute Zahlen in 1000 Franken)

	1929		1933		1937		1941		1945		1949		1953		1957	
	absolut	% resp. Index	absolut	% resp. Index	absolut	% resp. Index	absolut	% resp. Index	absolut	% resp. Index	absolut	% resp. Index	absolut	% resp. Index	absolut	% resp. Index
I Ertrag d. Verm. u. d. Betriebe																
1. absolut	4 542	29,1	4 465	25,0	4 468	22,9	4 852	20,5	5 956	16,5	6 844	13,9	8 906	13,1	8 169	11,9
2. nomineller Index	100		99		99		107		131		148		152		160	
II Kantonale Steuern																
1. absolut	5 517	35,3	5 127	28,7	5 659	29,9	9 791	37,0	13 738	36,0	22 700	47,6	27 170	51,4	36 508	53,2
2. nomineller Index	100		93		106		159		249		411		463		662	
III Regalien, Patentabgaben																
1. absolut	1 061	6,9	1 195	6,7	1 157	5,9	1 168	4,9	1 278	3,5	1 565	3,3	1 315	2,5	1 588	2,3
2. nomineller Index	100		111		107		108		116		145		122		154	
IV Gebühren, Kostenbeiträge																
1. absolut	1 421	9,1	1 626	9,1	1 691	6,6	1 623	6,8	1 564	4,3	2 865	5,6	3 150	8,0	3 964	5,6
2. nomineller Index	100		115		119		114		110		189		222		279	
V Ges. Ant. an Bundeseinnahmen																
1. absolut	1 406	9,0	644	3,6	1 327	6,6	3 105	13,1	4 337	12,0	4 981	10,4	4 728	6,9	5 459	7,9
2. nomineller Index	100		46		94		220		306		353		335		367	
VI Bundessubventionen																
1. absolut	766	5,6	2 964	16,6	2 521	12,6	1 923	6,1	5 546	15,3	4 833	10,1	4 620	8,7	6 216	9,0
2. nomineller Index	100		375		319		243		702		612		585		767	
VII Übrige Einnahmen																
1. absolut	879	5,6	1 837	10,3	2 578	13,1	2 271	9,8	3 779	10,4	4 317	9,1	4 939	9,4	6 780	9,9
2. nomineller Index	100		209		293		256		429		491		561		770	
TOTAL																
1. absolut	15 634	100,0	17 860	100,0	19 621	100,0	23 733	100,0	36 200	100,0	47 725	100,0	52 628	100,0	69 705	100,0
2. nomineller Index	100		114		126		152		232		305		338		439	

Quellen: «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden»
Staatsrechnungen des Kantons Solothurn.

Im Jahre 1929 belief sich der Gesamtertrag dieser Einnahmequelle noch auf 29,1 Prozent der Gesamteinnahmen, ist dann ständig gesunken und hat 1957 noch 11,9 Prozent der Gesamteinnahmen ausgemacht, trotzdem diese Einnahmen nominell um 80 % zugenommen haben. In den Krisenjahren ging diese Einnahmequelle leicht zurück. Diese Verminderung wurde vor allem durch die schlechten Geschäftsergebnisse der Kantonalbank herbeigeführt, da der Kanton Anrecht auf 70—75 Prozent⁴ des Reingewinnes hat. Aber auch die ungünstige Entwicklung auf dem Holzmarkt hatte eine starke Verminderung des Holzertrages zur Folge.

Seit 1936 können wir ein ständiges regelmäßiges Ansteigen vom Ertrag des Vermögens und der Betriebe feststellen, wobei alle Komponenten zu dieser Erhöhung beigetragen haben. Die Erhöhung wurde aber auch unterstützt durch die Neubildung von staatlichen Fonds und durch die stetige Erhöhung der Reinvermögen der schon bestehenden staatlichen Fonds.

2. Die kantonalen Steuern

Die Erträge der kantonalen Steuern, welche die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Vermögensverkehrssteuern und die Verbrauchs- und Aufwandsteuern einschließen, haben eine gewaltige Entwicklung gemacht. Am Anteil der Gesamteinnahmen machten die kantonalen Steuern 1929 25,3 % aus, sanken 1933 auf 28,7 % und stiegen dann jedes Jahr weiter an und erreichten 1957 53,2 Prozent. Aber auch indexmäßig fiel die Steigerung gewaltig aus. Wenn wir den absoluten Betrag von 5,5 Millionen Franken des Steuerertrages von 1929 als 100 annehmen, so ergibt uns der Betrag von 36,5 Millionen Franken im Jahre 1957 einen Nominalindex von 662. Auch wenn die Veränderung des Landesindexes der Konsumentenpreise berücksichtigt wird, und das Jahresmittel von 1929 als 100 berechnet wird und für 1957 154 ergibt, so beläuft sich die Zunahme der realen Steuereinnahmen immer noch auf über 430 %. An dieser Stelle wollen wir den Ursachen der gewaltigen Entwicklung der Steuereinnahmen nicht nachgehen, da wir uns in Abschnitt III dieses Kapitels eingehend mit den kantonalen Steuern befassen werden.

3. Die Regalien- und Patenabgaben

Die Gruppe der Regalien (Salz- und Wasserregal) und der Patentabgaben (Wirtschafts- und Alkoholpatente, Handelsreisenden-, Hausierer-, Gewerbe-, Jagd- und Fischereipatente) hat anteilmäßig immer mehr an Bedeutung verloren. Von 6,9 % im Jahre 1929 sank der Anteil dieser Einnahmegruppe jedes Jahr weiter ab und erreichte 1957 noch 2,7 Prozent. Wohl vermochte sich der absolute Wert seit 1929 noch um 54 % zu erhöhen, aber trotzdem werfen sie alle zusammen heute einen unbedeutenden Ertrag ab. Diese Hoheitsrechte (iura regalia), welche ursprünglich dem Landesfürsten zustanden, spielten im Mittelalter eine sehr große Rolle. Die Hauptbe-

⁴ § 22, Gesetz betr. die Solothurner Kantonalbank und die Kantonal-Ersparniskasse, vom 11. Juni 1922.

deutung, die die Erscheinung der Regalien heute rechtfertigt, ist die, daß sich auch der demokratische Staat gewisse Alleinnutzungsrechte zu sichern verstanden hat.

4. Die Gebühren und Kostenbeiträge

Hier sind alle vom Staat festgesetzten Abgaben für die Inanspruchnahme einer behördlichen Leistung, die nur dem zugute kommt, der diese Abgabe zu entrichten hat, enthalten. Es sind die Kanzlei- und Handelsregistergebühren usw. Die Kostenbeiträge umfassen die Beiträge der kantonalen Brandversicherungsanstalt, Beiträge Dritter (ohne Gemeinden) an Lehranstalten, Anstößerbeiträge (ohne Gemeinden) an die Kosten des Straßenbaues usw.⁵ Auch der prozentuale Anteil dieser Einnahmen an den Gesamteinnahmen ist immer kleiner geworden. Er betrug 1929 noch 9,1 % und sank dann im Jahre 1957 auf 5,8 Prozent. 1945 war der Tiefstand erreicht. Die Gebühren und Kostenbeiträge betragen nur noch 4,3 % der Gesamteinnahmen. In diesem Jahre machten die Kostenbeiträge nur 96 000 Franken aus, während dem sie in anderen Jahren immer mehr als das Doppelte betragen. Nominell wuchsen diese Einkünfte von 1,4 Millionen Franken auf fast 4 Millionen Franken an, was einer indexmäßigen Steigerung von 100 auf 279 entspricht.

5. Die gesetzlichen Anteile an den Bundeseinnahmen

Die Einnahmen aus gesetzlichen Anteilen von 1,4 Millionen Franken im Jahre 1929 blieben bis Kriegsausbruch verhältnismäßig stabil, um dann während des Krieges stark anzusteigen. In den Nachkriegsjahren stabilisierten sie sich dann wieder. Prozentual beliefen sie sich 1929 auf 9 %, sanken bis Kriegsausbruch auf rund 7 %, stiegen dann aber sehr schnell auf über 13 % und erreichten 1957 noch 7,9 % der Gesamteinnahmen. Der Nominalindex von 100 im Jahre 1929 stieg auf 387 im Jahre 1957. Über die Zusammensetzung und die tatsächliche Entwicklung der gesetzlichen Anteile an den Bundeseinnahmen werden wir uns in Abschnitt IV dieses Kapitels noch näher befassen.

6. Die Bundessubventionen

In der Gruppe der Bundessubventionen sind sowohl die Beiträge für Erziehung und Bildung, Straßen und Brücken, Gewässerkorrekturen, Forstwirtschaft, Gesundheitswesen, soziale Wohlfahrt usw. als auch die Rückvergütungen des Bundes für militärische Ausrüstung, Vermessung usw. inbegriffen.

Der prozentuale Anteil von 5 % an den Totaleinnahmen zu Beginn der betrachteten Periode stieg im Krisenjahre 1934 auf mehr als 17 %, sank dann bis 1941 wieder auf 8,1 % ab und vermochte 1957 wieder 9 % der Gesamteinnahmen auszumachen.

Nominell haben die Bundessubventionen die größte Steigerung aller betrachteten Einnahmegruppen erfahren. Wuchsen sie doch von knapp 0,8 Millionen Franken auf über 6,2 Millionen Franken an, was einem No-

⁵ Vgl. Erläuterungen in Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Bern 1957, S. 93.

minalindex von 787 entspricht. Auch wenn wir die Veränderung des schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise berücksichtigen, so ergibt sich immer noch eine Erhöhung der realen Einnahmen an Bundessubventionen von mehr als 450 Prozent. Auf die Entwicklung der Bundessubventionen werden wir noch im Abschnitt V zu sprechen kommen.

7. Die übrigen Einnahmen -

In dieser Gruppe sind die Beiträge und Rückvergütungen der Gemeinden für verschiedene Zwecke, die Lotterierträge, der Anteil am Reingewinn des Sport-Toto, die Bußen und andere kleine Einnahmeposten enthalten. Anteilsmäßig machten sie 1929 nur einen Zwanzigstel der Gesamteinnahmen aus, stiegen dann aber stets an und waren 1957 fast mit 10 % an den Gesamteinnahmen beteiligt. Der Nominalindex erreichte 1957 770 und steht somit nur wenig hinter demjenigen der Bundessubventionen. In der Zusammenstellung der «übrigen Einnahmen» machen die Beiträge der Gemeinden den weitaus größten Anteil aus.

8. Die Totaleinnahmen

Von 1929 bis 1957 stiegen die Totaleinnahmen von 15,6 Millionen Franken auf 68,7 Millionen Franken. Unter diesen Totaleinnahmen verstehen wir nur die wirklichen Einnahmen, in denen die buchmäßigen Einnahmen (Höherbewertung von Immobilien, Inventaren und Wertschriften, Vermehrung unechter Aktiven, Entnahmen aus Fonds und Reserven, aber auch Verrechnungen und übrige buchmäßige Posten) nicht inbegriffen sind.

Die Nichtberücksichtigung dieser buchmäßigen Einnahmen ist ein Mitgrund der Abweichungen der Einnahmen der Verwaltungsrechnung und der Fondsrechnung von den wirklichen Einnahmen. Gesamthaft betrachtet kann gesagt werden, daß im Vergleich zu den Zahlen von 1929 alle Einnahmegruppen wertmäßig gestiegen sind, daß aber diese Steigerung verschieden stark vor sich gegangen ist. Als Folge davon haben sich die Prozentsätze der einzelnen Einnahmegruppen an den Gesamteinnahmen in dem Sinne verschoben, daß die kantonalen Steuern heute mehr als die Hälfte der Totaleinnahmen ausmachen, währenddem, außer den Zuschüssen des Bundes, alle Einnahmegruppen anteilmäßig mehr oder weniger zurückgegangen sind.

III. Die Steuereinnahmen

1. Allgemeines

Wir haben uns im vorhergehenden Abschnitt überzeugen können, daß der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen im Verlaufe der letzten Jahre stets angewachsen ist und 1957 53,2 % der Gesamteinnahmen ausmachte. Aus diesem Grunde und weil die Steuern vom wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Standpunkt aus betrachtet von großem Interesse sind, erachten wir es als nützlich und notwendig, diese Einnahmequelle ausführlich zu behandeln.

Neumark definiert das Wesen der Besteuerung wie folgt: «Unter Besteuerung ist eine öffentlichen Verbänden — vor allem Gebietskörper-

schaften — arteigene Form der Mittelbeschaffung zu verstehen»⁶. Die Steuer ist aus einer ursprünglich «formal wie materiell freiwilligen Gabe»⁷ immer mehr zu einer echten Zwangsabgabe geworden, sodaß in der heutigen Auffassung deren generelles Kennzeichen die Auferlegung mittels Zwangsgewalt ist. Dazu kommt bei der Steuer die Tatsache, daß sie auf dem Grundsatz der generellen Entgeltlichkeit beruht, d. h. daß sie vom Pflichtigen ohne Anspruch auf irgendwelche Gegenleistung des Gemeinwesens geschuldet wird. Durch die Merkmale der Zwangsabgabe und der generellen Entgeltlichkeit unterscheiden sich die Steuern von Preisen aller Art. Damit wird aber auch deutlich, daß bei der Besteuerung eine essentiell politische und daher ausschließlich dem Staate zugängliche Einnahmehbeschaffungsmethode vorliegt⁸.

Die Steuer ist durch einen «Mischcharakter» gekennzeichnet, der sich in einer eigenartigen Verbindung wirtschaftlicher und politischer Elemente äußert. Denn wenn wirtschaftliche Werte mittels Besteuerung von privaten Einzelwirtschaften an den Staat transferiert werden, so bedeutet das eine Umlenkung von einem Teil des Sozialproduktes. Diese erfolgt jedoch unter ganz anderen Grundsätzen als diejenige der marktwirtschaftlichen Einkommensbildung und Einkommensverteilung. Der Ertrag der Steuern hängt weitgehend von politischen Entscheidungen ab, und auch bei der Aufteilung der Steuerforderungen auf die einzelnen Produktionsfaktoren, bzw. Einkommens- und Vermögensgruppen spielen politische Momente eine entscheidende Rolle⁹.

2. Die Einkommens- und Vermögenssteuern

A. Die Entwicklung des Steuerertrages

Wie schon aus dem zweiten Abschnitt dieses Kapitels ersichtlich war, hat die Kategorie der kantonalen Steuern eine sprunghafte Entwicklung durchgemacht. Innerhalb dieser kantonalen Steuern bilden die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuer die Hauptgruppe. Schon im Jahre 1929 machten diese Steuererträge mehr als 71 % der kantonalen Steuereinnahmen aus, hatten dann die Tendenz ihren Anteil noch zu vergrößern und im Jahre 1957 sind sie auf über 83 % gestiegen.

In der nachstehenden Tabelle 8 wird die Entwicklung des Ertrages der Einkommens- und Vermögenssteuer dargestellt und zwar:

- a) die absoluten Zahlen
- b) der Nominalindex
- c) der Realindex
- d) der Realindex pro Kopf der Bevölkerung

Zur Ermittlung des Realindex wurde der schweizerische Landesindex der Konsumentenpreise verwendet, wobei die Indexziffern auf den Jahresdurchschnitt von 1929 als Grundwert (Jahresdurchschnitt von 1929 = 100)

⁶ Neumark, F., Theorie der Besteuerung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 10. Bd., Stuttgart 1957, S. 93.

⁷ Neumark, F., a. a. O., S. 93.

⁸ Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 94 f.

⁹ Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 99 f.

umgerechnet werden mußten. Zur Erleichterung des Lesens dieser Tabelle wird der Index der Konsumentenpreise in der ersten Kolonne angegeben.

Bei der Errechnung des Realindex pro Kopf der Bevölkerung wurde so vorgegangen, daß der Realindex durch den Index der Wohnbevölkerung dividiert wurde. Die Berechnung dieser Indizes erfolgte, um zeigen zu können, in welchem Maße sich die Steuererträge unter Berücksichtigung der Geldentwertung und der Bevölkerungsvermehrung innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit verändert haben.

Tabelle 8
Die indexmäßige Entwicklung der Staatssteuereinnahmen
(Einkommens- und Vermögenssteuer)

Jahr	Schweiz. Lebens- haltungskosten- Index	Index der Wohnbevöl- kerung des Kt. Soloth.	Steuerein- nahmen in 1000 Fr.	Nominal- index	Real- index	Realindex pro Kopf der Bevöl- kerung
1929	100	100	3 980	100	100	100
1930	98	101	4 045	102	104	103
1931	93	102	3 913	100	107	105
1932	86	103	3 677	92	107	104
1933	81	103	3 477	87	107	104
1934	80	104	4 154	104	130	125
1935	80	105	4 245	107	134	128
1936	81	106	4 346	109	135	127
1937	85	107	4 416	111	131	123
1938	85	107	5 131	129	152	142
1939	86	108	5 093	128	149	138
1940	94	109	6 454	162	172	158
1941	108	109	7 810	196	181	166
1942	120	110	11 001	276	230	209
1943	126	111	11 042	277	220	198
1944	129	112	11 697	294	228	204
1945	130	113	12 325	310	238	211
1946	129	114	14 304	359	278	244
1947	135	115	16 785	422	313	272
1948	139	117	19 918	500	360	308
1949	138	117	19 881	499	362	309
1950	136	119	17 702	445	327	275
1951	142,5	121	17 911	450	316	261
1952	146,2	123	20 809	523	358	291
1953	145,1	125	22 900	575	397	318
1954	146,2	127	24 228	609	417	328
1955	147,5	128	23 723	596	404	316
1956	149,7	131	25 745	647	432	330
1957	152,7	133	30 366	763	500	376

Zusammengestellt aus den Staatsrechnungen des Kantons Solothurn und den statistischen Jahrbüchern der Schweiz.

Bei der näheren Betrachtung dieser Tabelle fällt uns die enorme Zunahme des Steuerertrages sofort auf. Betrag dieser im Jahre 1929 nicht einmal 4 Millionen Franken, so ist er 1957 auf über 30 Millionen Franken angestiegen, was einem Nominalindex von 763 entspricht. Diese Entwicklung zeigt jedoch in den ersten Jahren der Weltwirtschaftskrise eine rückläufige Tendenz. 1933 war der Ertrag der Staatssteuer um 13 % tiefer als 1929. Die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuer wären auch noch in den folgenden beiden Jahren weiter abgesunken, wenn nicht einerseits gestützt auf einen Volksbeschluß das Steuermaß ab 1934 für die Dauer von 6 Jahren von 15/10 auf 17/10 einer ganzen Steuer¹⁰ erhöht worden wäre, und andererseits wurde beschlossen¹¹, zur Deckung der durch die Krise verursachten außerordentlichen Ausgaben für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen eine kantonale Krisenabgabe von 1934 und 1937 und dann von 1938 bis 1943 zu erheben. Diese beiden Maßnahmen bewirkten, daß trotz Verminderung des steuerbaren Einkommens und Vermögens in den Krisen-jahren 1934 bis 1936 die Steuereinnahmen wieder anstiegen. Wird in dieser Betrachtung noch die sinkende Entwicklung der Kosten der Lebenshaltung eingeschlossen, so ersehen wir, daß der Realertrag in diesen Jahren gegenüber 1929 um mehr als 30 % angestiegen ist.

Nach erfolgter Abwertung im Herbst 1936 ging der wirtschaftliche Aufschwung vorwärts. Der Steuerertrag von 1938, der auf dem steuerbaren Einkommen und Vermögen des vorangegangenen Jahres — dem ersten Jahre nach der Abwertung — basiert, fiel bedeutend höher aus.

Das Jahr 1940 brachte die erstmalige Anwendung des neuen Steuergesetzes¹². Die anlässlich der Einführung des neuen Steuergesetzes gewährte Steueramnestie vermochte keine großen Auswirkungen zu zeitigen. Der Mehrertrag resultierte bei den natürlichen Personen, abgesehen von der Erhöhung der Steueransätze, in der Hauptsache aus der neu eingeführten Besteuerung der Aktien solothurnischer Gesellschaften beim Aktionär und aus der durch den Lohnausweis ermöglichten besseren Erfassung des Arbeitsverdienstes.

Der gute Geschäftsgang der Industrie zeitigte auch bei den juristischen Personen einen erheblichen Mehrertrag der Staatssteuer. Dieser wurde hauptsächlich von den Gesellschaften getragen, die im Verhältnis zum investierten Kapital hohe Gewinne erzielt hatten.

In den nachfolgenden Kriegsjahren stieg der Ertrag infolge der Kriegskonjunktur und der Teuerung stets an. Die kantonale Krisenabgabe wurde bis 1941 erhoben und von 1942—1947 wurde für den durch die Aufhebung

¹⁰ Staatssteuergesetz vom 17. März 1895, §§ 17—19; und Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit, Volksbeschluß vom 10. 9. 1933, Abs. 4.

Der Begriff einer ganzen Steuer ist ein Begriff des Steuermaßes. Es ist die Steuer, die sich aus den gesetzlichen Bestimmungen bezüglich den Steuersätzen ergibt. Geht der Betrag einer ganzen Steuer über den Bedarf hinaus, so ist bloß ein Bruchteil davon zu erheben. Reicht hingegen der Ertrag einer ganzen Steuer nicht aus, so sind in erforderlichem Maße Zuschläge zu machen.

¹¹ Ausführung weiterer Notstandsarbeiten und Erhebung einer vorübergehenden kantonalen Krisenabgabe, Volksbeschluß vom 11. März 1934, Abs. II.

¹² Gesetz betr. die direkte Staats- und Gemeindesteuer, vom 24. Sept. 1939.

der kantonalen Krisenabgabe entstandenen Einnahmefall eine kantonale Wehrsteuer¹³ eingeführt. Dank dieser neuen Steuer stieg der Steuerertrag im Jahre 1942 erheblich an. Sehr interessant ist die Entwicklung der Erträge der Staatssteuer der natürlichen und der juristischen Personen in den Kriegsjahren:

	Natürliche Personen	Juristische Personen
1940	4 536 (in Tausend Franken)	2 188
1941	4 779	3 229
1942	5 674	4 577
1943	6 470	3 023
1944	6 974	2 879
1945	8 091	3 290

Dem recht gleichmäßigen Verlauf der Erträge bei den natürlichen Personen stehen erhebliche Schwankungen derjenigen bei den juristischen Personen gegenüber. Der Rückgang des Steuerertrages dieser Steuersubjekte von 1943 gegenüber dem Vorjahr um rund einen Drittel wurde hauptsächlich durch den Wegfall eines im Vorjahre angefallenen außerordentlichen Ertrages bei der größten Industriegesellschaft im Kanton verursacht. Aber auch 1944 setzte sich die rückläufige Tendenz bei den juristischen Personen nochmals durch, aber trotzdem hat der gesamte Steuerertrag eine Steigerung erfahren. Im Jahre 1945 stand der Nominalindex der Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuer gegenüber dem Ausgangsjahr 1929 auf 310, aber auch gemessen am schweizerischen Lebenshaltungskostenindex hat dieser Ertrag eine beträchtliche Steigerung erfahren. Der Realindex hat in diesem Jahre 238 betragen.

Von großem Interesse ist die Entwicklung der Steuereinnahmen in der dritten Periode unserer Zeitspanne. Wir geben die entsprechenden Taxationsergebnisse der Staatssteuer wieder. In diesen Beträgen ist außer den Erträgen der Staatssteuer ab 1955 auch der Zuschlag für die kantonale Spitalsteuer inbegriffen¹⁴.

	Natürliche Personen	Juristische Personen ¹⁵
1946	9 035 (in Tausend Franken)	3 578
1947	11 191	4 042
1948	12 552	4 994
1949	12 903	4 137
1950	12 464	4 005
1951	12 973	5 086
1952	14 976	6 098
1953	16 194	6 033
1954	17 095	6 479

¹³ Erhebung einer kantonalen Wehrsteuer, Volksbeschuß vom 30. August 1942.

¹⁴ Die Taxationsergebnisse können von den Steuererträgen erheblich abweichen, da die Steuerausstände großen Schwankungen unterworfen sind.

¹⁵ Der Steuerzuschlag von 10 % bei den juristischen Personen für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden ist in diesen Beträgen nicht inbegriffen.

	Natürliche Personen	Juristische Personen
1955	17 333	6 250
1956	18 674	6 949
1957	20 865	8 298

Die durch einen großen Nachholbedarf gekennzeichnete Wirtschaftslage hat in den ersten Nachkriegsjahren bewirkt, daß der Steuerertrag jährlich ansteigen konnte. Es ist beachtenswert, daß die natürlichen Personen an der Erhöhung des Staatssteuerertrages verhältnismäßig bedeutend stärker partizipierten. Die kantonale Wehrsteuer wurde im Jahre 1949 zum letzten Male erhoben. Der Rückgang der Steuererträge in den Jahren 1950 und 1951, basierend auf den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Jahre 1949 und 1950, ist zum größeren Teil auf die Abschaffung dieser kantonalen Wehrsteuer zurückzuführen. Aber auch die deutliche Abschwächung der Hochkonjunktur im Verlaufe des Jahres 1949 und in der ersten Hälfte des Jahres 1950 beeinflussten den Ertrag der Staatssteuer, wobei zu bemerken ist, daß sich diesmal die Verminderung bei den juristischen und den natürlichen Personen ungefähr im gleichen Verhältnis vollzogen hat.

Im Jahre 1952 überstiegen dann die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuer erstmals die 20 Millionen Franken-Grenze. In diesem Jahre wurden zum ersten Male der Ertrag des 10-prozentigen Steuerzuschlages bei den juristischen Personen für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden¹⁶ mitgezählt. Der weiterhin außerordentlich gute Konjunkturverlauf bei praktischer Vollbeschäftigung ließ die Steuererträge noch mehr ansteigen.

Im Jahre 1955 wurde vom Solothurner Volk die kantonale Spitalvorlage¹⁷ angenommen, mit welcher gleichzeitig bestimmt wurde, ab 1. Januar 1955 eine kantonale Spitalsteuer als Zuschlag von 5 % zu einer ganzen Staatssteuer zu erheben. Doch im gleichen Jahre beschloß das kantonale Parlament¹⁸, die Staatssteuer um 5 % herabzusetzen, so daß die Steuersubjekte weiterhin mit dem gleichen Steuermaß (mit einer ganzen Staatssteuer) belastet waren. Das gleiche Steuermaß hatte auch Gültigkeit für die beiden nachfolgenden Jahre. In dieser Zeit hat der Bruttosteuerertrag noch einmal in ungewöhnlichem Maße zugenommen. Zurückzuführen ist dieser Mehrertrag auf die sich immer weiter steigernde Wirtschaftskonjunktur, wobei natürlich auch das Total der steuerbaren Einkommen und Vermögen eine deutliche Expansion erfahren hat. Im Jahre 1957 stieg der Nominalindex auf 763 und der Realindex auf 500.

Die Einkommens- und Vermögenssteuern — die ersten in ganz besonderem Maße — gehören zu den konjunkturrempfindlichsten Abgaben, finden doch die konjunkturellen Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit im Volkseinkommen ihren unmittelbaren und präzisen Ausdruck. Die wichtigsten Faktoren, die hauptsächlich die Konjunkturrempfindlichkeit der Einkommenssteuer bestimmen, sind folgende:

¹⁶ Finanzausgleich für die Kirchgemeinden, Volksbeschluß vom 20. April 1952.

¹⁷ Volksabstimmung vom 24. April 1955.

¹⁸ KRV 1955, 11. Mai 1955, S. 205.

- der Anteil der steuerpflichtigen Einkommen am Volkseinkommen,
- die quellenmäßige Struktur der steuerpflichtigen Einkommen.

Von diesem zweiten Faktor sollen lediglich die zwei bedeutendsten Einkommensquellen kurz analysiert werden. Leider fehlen uns für den Kanton Solothurn die entsprechenden exakten statistischen Unterlagen, so daß wir diese beiden nur von der theoretischen Seite beleuchten können. In erster Linie denken wir an die Handels- und Industriegewinne. Ihre Konjunkturempfindlichkeit ist um so größer, je höher der Anteil dieser Gewinne am steuerbaren Einkommen ist. Im weiteren sind die Arbeitseinkünfte, die die Tendenz haben, ihren Anteil am steuerbaren Einkommen ständig zu vergrößern. Die Lohneinkommen sind alle sehr konjunkturrempfindlich, da alle ihre Komponenten — die Zahl der Berufstätigen, die Lohnhöhe, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, usw. — unmittelbar von der jeweiligen Wirtschaftslage abhängen.

B. Die kantonale Steuerpolitik in Bezug auf den Konjunkturverlauf

Nachdem wir in unserem theoretischen Teil die Grundsätze der modernen Steuerlehre — insbesondere auch im Hinblick auf den Konjunkturverlauf — kurz dargestellt haben, möchten wir von diesem Gesichtspunkt aus die kantonale Steuerpolitik einer Betrachtung unterziehen. Unser Zeitabschnitt von 1929 bis 1957 fällt in den Gültigkeitsbereich von 2 solothurnischen Steuergesetzen, nämlich dasjenige von 1895¹⁹, das bis Ende 1939 angewendet wurde und das neue Steuergesetz²⁰, das seit Beginn des Jahres 1940 in Kraft ist.

In beiden Steuergesetzen sind für die verschiedenen Einkommens- und Vermögensstufen progressive Steuersätze²¹ festgelegt, die als solche eine ganze Steuer ausmachen. Die Erhebung einer Steuer kann jeweils nach Bedarf über oder unter den Normalansätzen erfolgen.

Im Ausgangsjahre 1929 wurden 15/10 einer Normalsteuer erhoben, ein Steuermaß, das seit 1920 unverändert zur Anwendung kam. Bei dieser Steuerbelastung blieb es bis 1933. In Zusammenhang mit Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit²² akzeptierte das Volk eine Vorlage, nach welcher das Steuermaß ab 1934 auf die Dauer von 6 Jahren um zwei Zehntel erhöht wurde. Neben dieser Erhöhung der Steuersätze wurde auf eidgenössischer²³ und dann anschließend auch noch auf kantonaler Ebene²⁴ beschlossen, eine vorübergehende Krisenabgabe zu erheben. Diese vorübergehende kantonale Krisenabgabe blieb dann volle 8 Jahre von 1934 bis 1941 in Kraft. Demgegenüber wurden in dieser Zeit zweimal Steuererleichterungen²⁵ gewährt und zwar in dem Sinne, daß erhöhte steuerfreie Abzüge vom Einkommen

¹⁹ Staatssteuergesetz vom 17. März 1895.

²⁰ Gesetz betr. die direkte Staats- und Gemeindesteuer, vom 24. Sept. 1939.

²¹ Vgl. altes Steuergesetz § 12, neues Steuergesetz § 25 ff.

²² Volksbeschluß vom 10. Sept. 1933.

²³ Bundesbeschluß über die außerordentlichen und vorübergehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes des Bundes, vom 13. Okt. 1933.

²⁴ Ausführung weiterer Notstandsarbeiten und Erhebung einer vorübergehenden kant. Krisenabgabe, Volksbeschluß vom 11. März 1934 und 14. März 1937 (Verlängerung).

²⁵ Regierungsratsbeschluß vom 10. Dez. 1934, und 14. Febr. 1936.

bewilligt wurden. Zur Beurteilung dieser Steuerpolitik möchten wir kurz die einfache Faustregel einer konjunkturgerechten Steuerpolitik in Erinnerung rufen. Sie besagt, daß durch die Erhöhung eines Steuersatzes die Konjunktur gedämpft, durch eine Ermäßigung hingegen angeregt werde. In Anbetracht der praktischen Schwierigkeiten, die die Anwendung einer solchen Steuerpolitik mit sich bringt, sind wir zum Schluß gekommen²⁶, daß die praktisch beste Lösung darin bestehe, die Steuersätze relativ starr zu gestalten. Statt zu verlangen, daß die Steuersätze in der Depression gesenkt werden sollen, begnügt man sich mit der Regel, daß sie jedenfalls nicht erhöht werden sollen. Im Kanton Solothurn wurde im Krisenjahr 1934 die Steuerschraube weiter angezogen und damit nicht genug, es wurde noch zusätzlich eine kantonale Krisenabgabe eingeführt. Es mag für den Außenstehenden vielleicht verwunderlich erscheinen, weshalb diese Steuererhöhung und die Einführung einer neuen Steuer zu dieser Zeit überhaupt beim Volke Gnade gefunden hat. Die Erklärung liegt darin, daß die Steuerbelastungen jeweils in Verbindung mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen dem Volke vorgelegt wurden. Noch schlimmer wird die Situation, wenn wir bedenken, daß 1934 auch eine eidgenössische Krisenabgabe eingeführt wurde. Aber auch die Gemeindesteuersätze haben zu dieser Zeit fast im ganzen Kanton Erhöhungen erfahren. Wenn wir bedenken, daß die Schweiz und insbesondere der industriereiche Kanton Solothurn außerordentlich stark unter der schweren Wirtschaftskrise litten, und wenn wir uns im weiteren überlegen, daß der ohnehin zu groß gewordene Kostendruck noch verstärkt wurde und die Unternehmerlust noch weiter drosselte, so müssen wir die Steuerpolitik des Kantons zu dieser Zeit als unrichtig bezeichnen.

Ab 1940 trat dann das neue Steuergesetz in Kraft. Dieses Steuergesetz unterscheidet sich vom alten vor allem dadurch, daß es für die juristischen Personen, also für die Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften die Kapital- und Kapitalertragssteuer eingeführt hat. Diese wurden aus dem Einkommen- und Vermögenssteuersystem der natürlichen Personen herausgenommen und nach einem besonderen System besteuert.

Das neue Steuergesetz schuf aber auch die Grundlagen, die eine gründlichere Veranlagung der Steuersubjekte erlauben (Lohnausweis). Dann wurde aber auch ein neues Progressionssystem eingeführt, auf welches wir noch näher eingehen werden.

Das neue Steuergesetz bewirkte, daß der Steuerertrag sowohl der natürlichen als auch der juristischen Personen, infolge höherer Steuersätze und verschärfter Progression, sofort stark anstieg. Dieses erneute Anziehen der Steuerschraube fiel aber in eine Zeit, in der die Wirtschaft in die Kriegskonjunktur eingemündet war und der Moment, in welchem dieses neue Steuergesetz dem Volke zur Abstimmung vorgelegt wurde, muß — auch politisch gesehen — als außerordentlich günstig beurteilt werden.

²⁶ Vgl. Kapitel 1, S. 13.

²⁷ Mellorations-Programm, Erhebung einer kantonalen Wehrsteuer, Volksbeschluß vom 30. August 1942.

Gestützt auf einen Volksbeschluß²⁷ wurde für die Jahre 1942 bis 1949 eine kantonale Wehrsteuer erhoben, die zur Tilgung von 3 Millionen Franken für die Subventionierung von Bodenverbesserungen und zur Deckung des durch die Aufhebung der kantonalen Krisenabgabe entstandenen Einnahmeausfalles herangezogen wurde. Diese kantonale Wehrsteuer, die auf 25 % der rechtskräftig festgesetzten eidgenössischen Wehrsteuer festgesetzt wurde, brachte folgende Erträge ein:

1942	704 000	Franken
1943	1 220 400	»
1944	1 499 900	»
1945	1 220 000	»
1946	1 608 600	»
1947	2 074 000	»
1948	2 740 500	»
1949	2 049 600	»

Der durch die Kriegskonjunktur verursachte Anstieg der Kosten der Lebenshaltung hatte zur Folge, daß für die Dauer der Teuerung Steuererleichterungen²⁸ durch Erhöhung der Sozialabzüge zugestanden wurden, die vor allem die unteren Einkommensklassen entlasten sollten. Im übrigen wurden die Steuersätze der Staatssteuer bis Ende 1954 auf der gleichen Höhe belassen. Ab 1952 wurden die juristischen Personen²⁹ mit einem Zuschlag von 10 % zu einer ganzen Steuer verpflichtet. Der Ertrag dieses Zuschlages wird seither zuhanden der staatlich anerkannten Kirchgemeinden verteilt.

1955 wurde die Spitalvorlage von Volke angenommen³⁰, gleichzeitig wurde eine Spitalsteuer von 5 % einer ganzen Steuer eingeführt. Kurz vor dieser Abstimmung wurde jedoch eine Motion³¹, die einen Abbau der Staatssteuer um 5 % verlangte, als dringlich erklärt. Diese Motion sollte — und sie hatte es wahrscheinlich auch — eine politisch-psychologische Wirkung haben. Das Ziel der Motion war, das Klima auf die Abstimmung für die Spitalvorlage zu verbessern. Für das Steuersubjekt ergab sich durch diese Manipulation zu dieser Zeit keine Änderung. Derjenige Teil, der als Steuerabbau beschlossen worden war, wurde in genau gleicher Höhe als Spitalsteuer eingezogen. Von 1955 bis 1957 blieb die Steuerbelastung die gleiche.

Das Steuergesetz von 1939 hat sich im allgemeinen bewährt. Es hat dem Kanton diejenigen Einnahmen verschafft, die er benötigte und die ihm erlaubten, den Schuldenberg, der sich in den Krisenjahren angehäuft hatte, systematisch abzutragen. Aber auch die Steuersätze, die einer mittleren normalen Konjunktur entsprachen, konnten im gesamten starr gehalten werden. Wenn der Steuerabbau von 1955 in Wirklichkeit für das Steuer-

²⁸ Steuererleichterungen für die Dauer der Teuerung, Volksbeschluß vom 20. Dezember 1942, Regierungsratsbeschluß vom 21. Dez. 1943, Regierungsratsbeschluß vom 11. Dez. 1954.

²⁹ Finanzausgleich für die Kirchgemeinden, Volksbeschluß vom 20. April 1952.

³⁰ Ausbau der solothurnischen Krankenanstalten, Volksbeschluß vom 24. April 1955.

³¹ Motion Dr. Werner Fröhlicher, vom 14. April 1955. (Diese wurde am 19. April 1955 als dringlich erklärt).

subjekt ein Steuerabbau gewesen wäre, so hätte er als Fehler beurteilt werden müssen.

Es scheint uns noch interessant, die Entwicklung des Steuerertrages unter Berücksichtigung der Erhöhung der Kosten der Lebenshaltung und der Bevölkerungsvermehrung zu betrachten. Wenn wir die Werte von 1929 als Basis annehmen, so ergibt sich bis 1957 eine Mehrbelastung von 276 % pro Kopf der Bevölkerung. Zusätzlich haben sich aber auch die Bundes- und Gemeindesteuern in der gleichen Richtung bewegt. Wir möchten damit nur darauf hinweisen, wie sehr es dem Fiskus gelungen ist, in diesen wenigen Jahren den Anteil am Einkommen des einzelnen Steuersubjektes zu vergrößern.

C. Steuerertrag und Progression

Da die Konjunktorempfindlichkeit der Steuererträge verhältnismäßig stark von der Progression einer Steuer abhängt, erachten wir es als zweckmäßig, auch dieses Problem zu durchleuchten. Die Progression hat zur Folge, daß die Konjunktoreinflüsse sich verstärkt in den Steuererträgen widerspiegeln. Wenn im Zuge einer Krise eine generelle — wenn auch nicht gleichmäßige — Tendenz zur Einkommensverminderung eintritt, so führt das dazu, daß eine mehr oder weniger große Zahl von Einkommen die Grenzen, die die Progressionsstufen des Tarifes voneinander scheiden, unterschreitet, so daß die Steuererträge relativ mehr als die Bemessungsgrundlage sinken. Das Umgekehrte spielt sich in einer Aufschwungsperiode ab.

Je geringer der Abstand zwischen den verschiedenen Einkommens resp. Vermögensstufen und je größer der Unterschied zwischen den aufeinanderfolgenden Steuersätzen ist, umso schärfer wird sich die überproportional ertragssteigernde oder -senkende Wirkung der Konjunktoreinflüsse bemerkbar machen³².

In den beiden Steuergesetzen, deren Anwendungsbereich in die von uns betrachtete Periode fällt, wurden zwei verschiedene Progressionssysteme angewendet. Im alten Steuergesetz wurden die Einkommen (resp. Vermögen) zuerst proportional besteuert und auf Grund des sich ergebenden Steuerbetrages trat dann in Form eines Zuschlages die Progression hinzu³³. Im neuen Steuergesetz wurde das System der «gleitenden Skala» eingebaut, nach welchem die Einkommen in verschiedene Tranchen aufgeteilt werden. Für jede dieser Tranchen kommt ein höherer Steuersatz zur Anwendung³⁴. Das Gesamtergebnis ergibt sich dann aus der Addition der Beträge, die mit den verschiedenen Steuersätzen errechnet wurden. Es ist dies das System der angestoßenen Staffel. Die Progression wurde somit in die Berechnung selbst hineingelegt und nicht erst auf den Steuerbetrag wie nach dem alten Steuergesetz. Dieses neue System gewährleistet ein glattes Hinaufsteigen des Steuerbetrages bei großen Einkommen und Vermögen anstelle des ruckweisen Hinaufschneellens in die höheren Progressionsstufen, was immer zu stoßenden Ungerechtigkeiten geführt hat. Wir

³² Vgl. Neumark, F., Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947, S. 125 f.

³³ Steuergesetz vom 17. März 1895, § 11 und § 12.

³⁴ Gesetz betr. die direkte Staats- und Gemeindesteuer, vom 24. Sept. 1939, § 25 ff.

wollen anhand einiger Beispiele aufzeigen, in welchem Maße sich die Steuerbelastung für folgende steuerbare Einkommen³⁵ der natürlichen Personen verändert hat.

Einkommen	nach altem Gesetz		nach neuem Gesetz	
	Steuer- ertrag (Franken)	Steuer- belastung (Prozent)	Steuer- ertrag (Franken)	Steuer- belastung (Prozent)
Fr. 5 000	65	1,3	120	2,4
Fr. 10 000	160	1,6	310	3,1
Fr. 20 000	400	2,0	810	4,05
Fr. 100 000	2000	2,0	6000	6,0

Wir können feststellen, daß die Steuerbelastung für alle Einkommensstufen verstärkt wurde. Im weiteren wurde die Steigerungquote der Tarifsätze ganz erheblich erhöht. Darnach sorgt das Progressionssystem im neuen Steuergesetz in einem gewissen, wenn auch beschränkten, Maße selbsttätig für eine konjunkturgerechte Veränderung der Steuersätze. In diesem Zusammenhang ist aber auch noch zu erwähnen, daß dieser Automatismus nur dann befriedigend spielt, wenn die Steuern nach dem Einkommen einer möglichst nahen Periode bemessen werden. Das gegenwärtige Steuersystem berücksichtigt diese Tatsache nicht, so daß die Steuer in einem ersten Krisenjahr noch auf die Grundlagen des vorangegangenen Hochkonjunkturjahres veranlagt werden³⁶.

Die konjunkturpolitische Zweckmäßigkeit ist aber nicht der einzige Gesichtspunkt, nach welchem ein Progressionssystem beurteilt werden soll. Wir wollen noch auf ein anderes Problem hinweisen, das mit der Entwicklung des Konjunkturverlaufes eng in Zusammenhang steht und auf das auch das geltende Steuergesetz sich nachteilig auswirkt. Denken wir uns in die Zeit inflatorischer Einkommensexpansion. In einer solchen Phase steigen die Nominaleinkommen, gleichzeitig steigen aber auch die Preise, so daß die Realeinkommen nur langsam wachsen, stagnieren oder vielleicht sogar absinken. In solchen Fällen hat die Progression zur Folge, daß die Steuerbelastung — Hand in Hand mit den Nominaleinkommen — steigt, ohne daß die Realeinkommen entsprechend gestiegen sind. Diese «kalte Progression» wird dann als ungerecht empfunden. Es ist dies materiell wohl der Hauptgrund, weshalb das geltende Steuergesetz möglichst bald eine Revision erfahren soll.

Um diesen Nachteil — Zunahme der Steuerbelastung, ohne gleichzeitige Zunahme der Realeinkommen — abzuschwächen oder auszuschalten, hat Niehans³⁷ verschiedene Lösungsmöglichkeiten untersucht.

Er weist in diesem Zusammenhang auf die Realeinkommensbesteuerung hin, die dadurch verwirklicht werden könnte, daß als steuerbares Einkom-

³⁵ Unter Berücksichtigung der allgemeinen Abzüge, jedoch ohne Berücksichtigung der Familienabzüge.

³⁶ Vgl. Niehans, J., a. a. O., S. 27 f. und Isler, E., Diskrepanzen zwischen effektivem u. besteuertem Einkommen gemäß Wehrsteuerbeschuß, Steuerrevue 1955, S. 537 f.

³⁷ Vgl. Niehans, J., a. a. O., S. 29 ff.

men das durch den Preisindex dividierte Nominaleinkommen herangezogen würde. Dadurch würde bei rein inflationsbedingten Einkommenserhöhungen die Steuerbelastung unverändert bleiben. Dieses Prinzip hätte allerdings zur Folge, daß die verfügbaren Realeinkommen ansteigen und damit die reale Steuerbelastung immer kleiner würde. Die Progression müßte bei dieser Regelung ihre Bremswirkung verlieren; unerwünscht wäre zudem, daß im Aufschwung die staatlichen Einnahmen gleich bleiben und das Haushaltsgleichgewicht gefährden würden. Eine zweite Lösungsmöglichkeit könnte in der Erstellung eines Indextarifes gefunden werden, bei dem die Progressionsskala entsprechend dem Preisindex verschoben würde. Auch dieses Verfahren zeigt indessen Nachteile, da die Bremswirkung der Progression gerade in der inflatorischen Hochkonjunktur, in der sie am nötigsten wäre, nicht mehr spielt. Außerdem müßte die Indizierung der Steuerskala die Widerstandskraft gegen die Inflation schwächen.

Eine Lösung, welche die Inflationsbremse in Kraft behält, könnte in einem Verfahren gefunden werden, das das Prinzip der gleichbleibenden Lastenverteilung verwirklicht, bei dem folglich die Steuerzunahme prozentual gleich hoch wie die Einkommenszunahme ist. Dadurch wären allerdings Verschiebungen in der Einkommensstruktur unvermeidlich, denn die höheren Einkommen würden stärker belastet.

Der Nachteil von Verschiebungen in der Einkommenspyramide ließe sich endlich dadurch eliminieren, daß in einem — vierten — Verfahren die gleichbleibende Verteilung des verfügbaren Einkommens angestrebt würde. Wenn also das Einkommen vor Steuerabzug um x Prozent wächst, so soll das verfügbare Einkommen für alle Schichten um einen konstanten Prozentsatz anwachsen.

Auch bei diesem Verfahren bleibt die Bremswirkung der «kalten Progression» erhalten, aber es kann keine Einkommensschicht aus der «kalten Progression» gegenüber einer anderen Schicht irgendwelche Vorteile ziehen. Gleichzeitig muß man jedoch in Kauf nehmen, daß sich die Verteilung der Steuerlast verschiebt.

Alle drei Postulate, nämlich Erhaltung der «kalten Progression», unveränderte Lastenverteilung und unveränderte Einkommensverteilung lassen sich eben unmöglich gleichzeitig verwirklichen. Die Beurteilung der verschiedenen Lösungen hängt davon ab, welchem der genannten drei Postulate das geringste Gewicht beigemessen wird. Dies ist aber eine politische Ermessensfrage.

3. Vermögensverkehrssteuern

Die Vermögensverkehrssteuern sind dadurch gekennzeichnet, daß ihr Steuerobjekt ein Verkehrsvorgang ist. Es ist ein Vorgang des wirtschaftlichen Verkehrs, durch den regelmäßig Vermögenswerte in Bewegung gesetzt werden.

Zu der Gruppe der Vermögenssteuern gehören im Kanton Solothurn die Erbschaftssteuer, die Handänderungssteuer bei Liegenschaftskäufen und -steigerungen, sowie die Steuer vom Vermögen in toter Hand. Alle Vermögensverkehrssteuern brachten 1929 773 000 Franken ein. Anschließend

machten die Erträge aus Gründen, die wir unten darlegen werden, unregelmäßige Schwankungen. 1944 wurde die Grenze von 1 Million Franken überschritten. Im Jahre 1957 erreichten die Einnahmen ihren Höchstwert von 2,14 Millionen Franken. Die Erträgnisse der Vermögensverkehrssteuern sind verhältnismäßig gering. Ihr Anteil an den Erträgen der kantonalen Steuern betrug 1929 14% und 1957 noch knapp 6 Prozent. Der Nominalindex stieg im Jahre 1957 auf 277. Real ist die Steigerung des Ertrages jedoch bedeutend geringer. Der Realindex des Jahres 1957 betrug 181.

Tabelle 9
Die indexmäßige Entwicklung der Vermögensverkehrssteuern
(in Tausend Franken)

Jahr	Erbschafts- steuer	Hand- änderungs- steuer	Steuer vom Vermögen in toter Hand	Total	Nominal- index
1929	299	362	112	773	100
1930	227	376	121	724	94
1931	282	364	136	782	101
1932	238	436	285	959	124
1933	212	339	179	730	94
1934	248	271	193	712	92
1935	135	208	228	571	74
1936	188	212	199	599	78
1937	126	222	188	536	69
1938	194	274	212	680	88
1939	144	192	200	536	69
1940	140	152	200	492	64
1941	184	299	215	698	91
1942	231	386	219	836	108
1943	124	361	224	709	92
1944	369	443	224	1 036	134
1945	253	531	237	1 021	132
1946	304	598	323	1 225	158
1947	252	618	293	1 163	150
1948	296	509	353	1 158	150
1949	219	507	336	1 062	137
1950	250	664	338	1 252	162
1951	251	669	338	1 258	163
1952	238	804	338	1 380	179
1953	455	749	393	1 597	207
1954	482	1 216	391	2 089	270
1955	294	1 212	392	1 898	245
1956	476	1 131	392	1 999	259
1957	546	1 112	486	2 144	277

Quellen: Staatsrechnungen des Kantons Solothurn 1929 bis 1957,
Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

A. Die Erbschaftssteuer

Das Steuerobjekt ist bei der Erbschaftssteuer das Vermögen, das infolge Todes einer Person den Eigentümer wechselt. Im Kanton Solothurn haben wir eine Erbanfallsteuer³⁸. Die Erbanfallsteuer wird erst dann erhoben, wenn die einzelnen Erbteile ausbezahlt werden. Sie wendet sich somit nicht an die Erbmasse als Objekt, sondern sie hält sich an die Erbberechtigten. Die solothurnische Erbschaftssteuer ist eine beschränkte Anfallsteuer, da nämlich die Nachkommen von der Steuer befreit sind³⁹.

Die Erträge der Erbschaftssteuer sind verhältnismäßig gering. Sie weisen, wie aus der Tabelle 9 deutlich ersichtlich ist, relativ große und unregelmäßige Schwankungen auf. Der Grund ist der, daß ihre Erträge von Zufällen abhängig sind. Die Zahl der erbschaftssteuerpflichtigen Todesfälle in einem bestimmten Jahre einerseits und die Höhe der hinterlassenen Vermögenssumme andererseits sind starken Schwankungen unterworfen. 1929 belief sich der Ertrag auf knapp 300 000 Franken. 1943 hatten wir mit 124 000 Franken den niedrigsten Ertrag der betrachteten Periode und 1957 brachte diese Steuer dem Kanton 546 000 Franken ein.

B. Die Handänderungssteuer

In der Theorie bestehen in der Abgrenzung der Begriffe der «Gebühr» und der «Steuer» weitgehende Meinungsverschiedenheiten⁴⁰. Doch in Bezug auf die «Handänderungsgebühr beim Eigentumsübergang an Liegenschaften»⁴¹ haben wir es trotz des Begriffes der Handänderungsgebühr mit einer Steuer zu tun. Denn als Gebühr wird eine Geldleistung bezeichnet, welche ein öffentliches Gemeinwesen als Gegenleistung für die Vornahme einer besonderen mit der Person des Gebührenpflichtigen in Zusammenhang stehenden obrigkeitlichen Tätigkeit von diesem erhebt. Sobald jedoch der Gebührenbetrag den infolge der besonderen Beanspruchung entstandenen Kostenbetrag überschreitet, liegt eine Steuer vor⁴². Diese Abgabe wird nicht nach dem Umfang der durch die einzelne Handänderung notwendig werdende staatliche Tätigkeit, sondern nach Maßgabe einer bestimmten Steuerskala zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfes erhoben⁴³.

Die Erträge der Handänderungssteuer beliefen sich 1929 auf 362 000 Franken. In den beiden folgenden Jahren veränderten sie sich nur in unbedeu-

³⁸ Im Gegensatz zur Erbanfallsteuer unterscheidet die Wissenschaft die Nachlaßsteuer.

³⁹ Erbschaftssteuergesetz, vom 13. Dez. 1848, § 1.

⁴⁰ Vgl. Gerloff, W., Die Gebühren, in Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 204 f.

⁴¹ Gesetz betr. den Bezug von Handänderungsgebühren beim Eigentumsübergang an Liegenschaften, vom 23. Febr. 1919.

⁴² Vgl. Kull, E., Gebühren, Beiträge und Monopolabgaben, in Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bd. 1, Bern 1955, S. 535.

⁴³ Vgl. Reinhardt, F., Die solothurnischen Steuergesetze, Erläuterungen, Solothurn 1944, S. 18.

tendem Umfange. Nach 1932 sank der jährliche Ertrag um rund 100 000 Franken, und zwar trotz der generellen Erhöhung des Steuersatzes um 10 Prozent⁴⁴. Die Steuerskala erfuhr folgende Änderung.

Wert (Franken)	Steuermaß vom Wert nach Gesetz vom 23. 2. 19 (in ‰)	10 ‰ Zuschlag nach Gesetz vom 12. 2. 33 (in ‰)	Total ⁴⁴ (in ‰)
bis 50 000	1,0	0,10	1,10
50 001— 60 000	1,1	0,11	1,21
60 001— 70 000	1,2	0,12	1,32
70 001— 80 000	1,3	0,13	1,43
80 001— 90 000	1,4	0,14	1,54
90 001—100 000	1,5	0,15	1,65
100 001—120 000	1,6	0,16	1,76
120 001—140 000	1,7	0,17	1,87
140 001—160 000	1,8	0,18	1,98
160 001—180 000	1,9	0,19	2,09
180 001 und höher	2,0	0,20	2,20

In diesen Jahren des ungünstigen Konjunkturverlaufes blieb die Nachfrage nach Grundstücken gering und die Preise der Grundstücke waren entsprechend tiefer, so daß die Handänderungssteuer jährlich nur etwas über 200 000 Franken einbrachte. 1940 mit 152 000 Franken war das Jahr des geringsten Ertrages. In diesem Jahre wurden nur 776 Liegenschaftskäufe im Gesamtwerte von 10,8 Millionen Franken getätigt. Im Gegensatz dazu wurden in den Vorjahren jeweils über 1000 Liegenschaftskäufe abgeschlossen.

Ab 1941 stiegen dann die Erträge der Handänderungssteuer stark an. Schon 1945 brachten sie mehr als eine halbe Million Franken ein. Außerordentlich stark stieg der Ertrag von 1953 auf 1954, nämlich von 746 000 auf 1 211 000 Franken. Auch in den folgenden Jahren belief sich der Ertrag auf über 1,1 Millionen Franken. Die starke Zunahme der Grundstückkäufe während der Hochkonjunktur hat verschiedene Gründe. Einmal mußten zwecks Erhöhung des Produktionsvolumens viele industrielle Neu- und Vergrößerungsbauten erstellt werden, die den Kauf von Grundstücken notwendig machten. Mit dieser Vergrößerung der industriellen Produktionskapazität hängt auch der zweite Grund der Zunahme des Grundstückhandels zusammen. In den Industrieorten des Kantons wickelte sich seit dem Kriege eine außerordentlich starke Wohnungsbautätigkeit ab. Ferner bewog die ständige Geldentwertung viele Wirtschaftssubjekte, ihre Ersparnisse in wertbeständige Grundstücke anzulegen. Schließlich ist aber auch die Spekulation als Mitgrund der Zunahme des Grundstückhandels zu nennen.

⁴⁴ Bei Käufen und Steigerungen von Grundstücken gilt als Grundlage der Berechnung der verschriebene Preis, wenn er nicht offensichtlich vom wahren Wert abweicht.

Abschließend soll noch auf folgende Tatsache aufmerksam gemacht werden. Die in der wirtschaftlich ungünstigen Zeit⁴⁵ mit Rücksicht auf die durch die Krise verursachte schwierige Finanzlage beschlossene Erhöhung des Steuermaßes wurde auch dann nicht aufgehoben, als sich die wirtschaftliche Lage längstens grundlegend geändert hatte. Auch hier bewahrt sich die Behauptung, daß ein öffentliches Gemeinwesen seine einmal erhöhten Einnahmequellen nicht mehr oder nur noch zögernd preisgibt.

C. Die Steuer von Vermögen in toter Hand⁴⁶

Der Kanton Solothurn ist der einzige schweizerische Kanton, der diese Steuer erhebt. Auch bei dieser Abgabe handelt es sich eindeutig um eine Steuer, obwohl sie vom Gesetz als Handänderungsgebühr bezeichnet wird⁴⁷.

Aus den Überlegungen, welche zur Einführung dieser Steuer führten, geht hervor, daß es sich um einen Ausgleich für die beiden oben behandelten Vermögensverkehrssteuern handelt, die ein Rechtssubjekt nach solothurnischem Recht ordentlicherweise zu bezahlen hat, die bei der «toten Hand» aber ausfallen, weil ihre Güter nie oder wenigstens in der Regel nicht die Hand ändern.

Steuersubjekt ist die «tote Hand». «Darunter sind jene Korporationen und Vermögensmassen zu verstehen, welche gemäß ihrem Zweck nicht im freien Wirtschaftsverkehr stehen und ihre Güter daher aller Regel nach nie veräußern»⁴⁸. Steuerobjekt ist das im Kanton befindliche Vermögen in toter Hand. Das solothurnische Gesetz bezeichnet das ganze unbewegliche Vermögen und Teile des beweglichen Vermögens, nämlich die Kapitalien, als Steuerobjekte.

Schanz⁴⁹ nannte die solothurnische Steuer vom Vermögen in toter Hand «eine glückliche Ergänzung der Handänderungssteuer von Liegenschaften». Man kann sich allerdings fragen, ob die vom Kanton Solothurn gewählte Form der Steuer unter den heutigen Umständen noch als eine glückliche betrachtet werden kann. Denn sie kennt keinen subjektiven (persönlichen) und einen einzigen⁵⁰ objektiven (sachlichen) Steuerbefreiungsgrund. Sie besteuert sowohl das Vermögen gemeinnütziger Institutionen, welche dem Staate Aufgaben abnehmen, als auch das Vermögen öffentlich-rechtlicher Gemeinden, welche Glieder des sie besteuernenden Staatsorganismus sind.

Ist es doch eine Forderung der ausgleichenden Gerechtigkeit, daß zwar jeder nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an die allgemeinen

⁴⁵ Gesetz betreffend Sparmaßnahmen des Staates, vom 12. Febr. 1933.

⁴⁶ Der Ausdruck «tote Hand» hat seinen Ursprung darin, daß der Übergang eines Vermögensgegenstandes in den Besitz der Kirche und später allgemein in den Besitz einer dauernden juristischen Person (Stiftung) einem Absterben desselben für den allgemeinen Verkehr gleichgestellt wurde.

⁴⁷ Gesetz betreffend Handänderungsgebühren vom Vermögen in toter Hand, vom 11. Febr. 1832.

⁴⁸ Reinhardt, F., Die solothurnischen Steuergesetze. Erläuterungen, Solothurn 1944, S. 24.

⁴⁹ Schanz, G., Die Steuern der Schweiz, Stuttgart 1890, Bd. 2, S. 453.

⁵⁰ Durch die Vorschrift der Vollziehungsverordnung vom 7. Jan. 1857, § 3, lit. a, sind Kirchengebäude von der Steuer befreit.

Lasten des Staates beitrage, daß aber der Staat seinerseits durch Steuererleichterungen den sozial Schwächeren entlaste, und andererseits jene Körperschaften, welche gleichartige Zwecke wie der Staat selbst verfolgen oder welche ihm Aufgaben abnehmen, von der Steuer befreie. Der Steuerhoheitsträger erhebt daher im modernen Steuerrecht in der Regel von seinen eigenen öffentlichen Unterverbänden und von gemeinnützigen Körperschaften mit im öffentlichen Interesse gelegenen Zielen (religiöse, kulturelle, erzieherische Zwecke, Zwecke der Armenpflege, Krankenpflege, Sozialfürsorge, usw.) keine Steuern.

Der Steuersatz für eine vierjährige Steuerperiode ist nicht direkt aus dem Gesetz ersichtlich. Das Steuermaß ist im Gesetz für eine 25-jährige Periode angegeben. Der Grund dieser Kompliziertheit hängt mit dem Grundgedanken dieser Steuer zusammen. Eine Zeitspanne von 25 Jahren wird als Generationenwechsel betrachtet, während welcher Zeit durchschnittlich das Vermögen einer natürlichen Person einmal die Hand wechselt. Für diese Periode stellte man den Steuersatz «gleich den Erbschaften unter Geschwistern» auf. Dieser Steuersatz von 3 % für die 25-jährige Steuerperiode beträgt 4,8 % für die 4-jährige und 1,2 % für die jährliche Steuerperiode⁵¹.

Die Erträge der Steuer vom Vermögen in toter Hand halten sich in den 4 aufeinander folgenden Jahren einer Periode im gleichen Rahmen, da nur einmal eine Veranlagung erfolgt. Es ist vor allem interessant, die Erträge der Steuer vom Vermögen in toter Hand nach Kategorien der Steuerpflichtigen zu beurteilen.

Zu diesem Zwecke haben wir folgende Zusammenstellung vorgenommen:

Deklariertes Steuerkapital nach Kategorien der Steuerpflichtigen			
(in Tausend Franken)	1929/33	1941/45	1957/61
Kantonale Fonds	18 942	29 341	44 015
Einwohnergemeinden	25 332	27 731	59 671
inkl. selbständige und unselbständige Fonds in ihrer Verwaltung			
Bürgergemeinden	43 258	47 987	63 300
inkl. selbständige und unselbständige Fonds in ihrer Verwaltung			
Kirchgemeinden	10 498	10 135	23 775
inkl. selbständige und unselbständige Fonds in ihrer Verwaltung			
Privatrechtliche Wohlfahrtsfonds	24 300	46 401	190 995
Diverse	13 265	16 025	18 187
(Familienstiftungen, öffentlich-rechtliche und gemeinnützige Wohlfahrtsfonds)			
Außerkantonale Körperschaften	800	1 211	6 303
Total Steuerkapital	136 395	178 831	406 246

Quellen: Steuerregister der Steuer vom Vermögen in toter Hand,
Reinhardt, F., Die solothurnischen Steuergesetze, Solothurn 1944.

⁵¹ Regierungsratsbeschluß vom 15. Febr. 1929.

Wie aus dieser Zusammenstellung herausgelesen werden kann, ist das steuerbare Kapital von 1929 bis 1957 von 136 Millionen Franken auf über 406 Millionen Franken angewachsen. An dieser Zunahme sind alle Kategorien beteiligt, jedoch in recht unterschiedlichem Ausmaße. Weitaus am stärksten stieg das Steuerkapital der Wohlfahrtsfonds der Unternehmungen des Handels und der Industrie, nämlich von 24,3 Millionen Franken auf 191 Millionen Franken.

Die Erträge dieser Steuer wurden von der Wirtschaftskonjunktur unmittelbar nicht stark beeinflußt. Der überdurchschnittlich hohe Ertrag im Jahre 1932 kam daher, weil in den vorhergehenden Jahren Einsparungen wegen der Heranziehung der industriellen Wohlfahrtsfonds zur Besteuerung vorlagen. Nach dem Entscheid des Bundesgerichtes⁵² lag rechtlich bei diesen privatrechtlichen Fonds kein Grund zur Steuerbefreiung vor. Als Steuererleichterung wurde lediglich ein Abzug des Deckungskapitals für laufende Pensionen gewährt. Im Jahre 1932 mußten dann alle diese aufgeschobenen Steuern der 3 vorangegangenen Jahre abgeliefert werden. In den Krisenjahren war die Zunahme des Steuerertrages gering. Während diesen schweren Jahren mag der Widersinn dieser Steuer bei den Fonds, die zur Milderung der Krise geschaffen wurden, besonders stark in Erscheinung getreten sein. Die Jahre des günstigen Konjunkturverlaufes der Kriegs- und der Nachkriegszeit einerseits und eine fortschrittliche soziale Einstellung der privaten Unternehmer andererseits hatten zur Folge, daß das Steuerkapital der privatwirtschaftlichen Wohlfahrtsfonds sprunghaft in die Höhe ging. Ab 1949⁵³ wurde von den unselbständigen staatlichen Fonds die Steuer vom Vermögen in toter Hand nicht mehr erhoben. Die Steuererträge stiegen dann in jeder Periode weiter an und brachten 1957 fast eine halbe Million Franken ein.

4. Die Verbrauchs- und Aufwandsteuern

Wie der Name sagt, handelt es sich hier um Steuern, welche den Verbrauch als Objekt besteuern. Konsum in diesem Sinne heißt Verbrauch oder Gebrauch von Gütern.

Auch diese Steuereinnahmen haben innerhalb der betrachteten Periode eine große Zunahme erfahren. Von 764 000 Franken im Jahre 1929 stiegen die Erträge bis 1935, in welchem Jahre auch erstmals die Billetsteuer auftritt, sanken dann aber bis Kriegsbeginn wieder leicht ab. Während der Kriegsjahre fiel dann die Abnahme der Erträge der Verbrauchs- und Aufwandsteuern außerordentlich stark aus. Der Grund dieses Rückganges ist hauptsächlich auf die Stilllegung zahlreicher Motorfahrzeuge infolge Benzinknappheit zurückzuführen. Im Jahre 1946 betrug der Nominalindex 121, stieg dann jährlich weiter an und erreichte 1957 523. Die Einnahmen der Verbrauchs- und Aufwandsteuern erreichten am Ende der betrachteten Periode fast die 4 Millionengrenze und sind somit zu einer ergiebigen Einnahmequelle des Kantons geworden.

⁵² BGE vom 21. März 1931 (nicht veröffentlicht).

⁵³ Regierungsratsbeschuß vom 8. März 1949.

Betrachten wir die Entwicklung unter Berücksichtigung der Veränderung des schweizerischen Lebenshaltungskostenindex, so ersehen wir, daß die Erhöhung in bescheidenerem Maße vor sich gegangen ist. Der errechnete Realindex erreichte in der Vorkriegszeit seinen höchsten Stand von 166 im Jahre 1935, den absoluten Tiefpunkt stellte dann das Jahr 1941 mit einem Realindex von 34 dar. Nach dem Kriege erfolgte ein ständiges Wachsen dieses Realindex. 1957 erreichte er 343.

A. Die Motorfahrzeugsteuer

Das Aufkommen der Motorfahrzeuge hat dem Kanton eine neue Einnahmequelle verschafft⁵⁴. Materiell wurde diese Steuer so begründet, daß der Motorfahrzeugverkehr einen vermehrten Aufwand für den Straßenunterhalt und besondere Polizeimaßnahmen für die Sicherheit auf der Straße fordere. Gleichzeitig war man sich bei dieser neuen Steuer auch von Anfang an darüber klar, daß der Motorfahrzeugverkehr in seiner Entwicklung im Interesse der Volkswirtschaft nicht durch übermäßige Besteuerung gehemmt werden dürfe. Als heutige Zeugen der Entwicklung des Motorfahrzeugverkehrs dürfen wir auf alle Fälle feststellen, daß die Besteuerung diese Entwicklung wohl nie oder nur in unbedeutendem Maße beeinträchtigt hat.

Tabelle 10

Die indexmäßige Entwicklung der Verbrauchs- und Aufwandsteuern (in Tausend Franken)

Jahr	Motorfahrzeugsteuer	Hundesteuer	Billetsteuer	Total	Nominalindex	Realindex ⁵⁵
1929	703	61	—	764	100	100
1930	783	62	—	845	111	113
1931	835	62	—	897	117	126
1932	890	63	—	953	125	145
1933	860	91	—	951	125	154
1934	883	90	—	973	127	159
1935	870	87	59	1 016	133	166
1936	796	87	58	941	123	152
1937	763	85	58	906	119	140
1938	788	87	62	937	123	145
1939	772	84	50	906	119	138
1940	588	78	53	719	94	100
1941	153	73	58	284	37	34
1942	200	67	70	337	44	37
1943	233	62	74	369	48	38
1944	239	61	76	376	49	38
1945	249	61	82	392	51	39
1946	742	62	117	921	121	94
1947	1 145	67	133	1 345	176	130

⁵⁴ Gesetz betr. Erhebung einer Automobilsteuer, vom 21. Jan. 1917.

⁵⁵ Der schweizerische Lebenshaltungskostenindex ist in Tabelle 8 aufgeführt.

Jahr	Motorfahrzeugsteuer	Hundesteuer	Billetsteuer	Total	Nominalindex	Realindex
1948	1 373	75	151	1 599	209	150
1949	1 517	86	154	1 757	230	167
1950	1 867	94	155	1 916	251	185
1951	1 880	100	151	2 131	279	196
1952	2 116	105	177	2 398	314	215
1953	2 378	109	186	2 673	350	241
1954	2 619	111	189	2 919	382	261
1955	2 911	114	199	3 224	422	286
1956	3 256	115	218	3 589	470	314
1957	3 657	118	220	3 995	523	343

Quellen: Staatsrechnungen des Kantons Solothurn,
Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

In der Gruppe der Verbrauchs- und Aufwandsteuern ist die Motorfahrzeugsteuer in der betrachteten Periode an erster Stelle zu nennen, da ihre Erträge seit ihrer Einführung den Hauptanteil ausmachten. Sie betragen mit Ausnahme der Kriegsjahre jeweils 90 % und mehr des Totals der Verbrauchs- und Aufwandsteuern. Zur Erläuterung der Entwicklung des Ertrages der Motorfahrzeugsteuer geben wir die Anzahl der jeweils eingelösten Motorfahrzeuge wieder, wobei als repräsentative Anzahl jeweils derjenige Monatsbestand verwendet wurde, an dem am meisten Motorfahrzeuge im Verkehr standen.

Anzahl eingelöste Motorfahrzeuge			
1929	4100	1945	2344
1931	4359	1947	6125
1933	4112	1949	8377
1935	4063	1951	11144
1937	3636	1953	15337
1939	3841	1955	19483
1941	1742	1957	25003
1943	1287		

Bis 1932 sind die Erträge der Motorfahrzeugsteuer jeweils angestiegen, trotzdem sich die ersten Krisenerscheinungen schon 1930 bemerkbar machten. Die konjunkturellen Einflüsse machten sich dann ab 1933 deutlich bemerkbar. Es steht fest, daß der ungünstige Konjunkturverlauf mit sinkender Produktion und sinkendem Einkommen die rückläufige Entwicklung der Motorfahrzeuge sowohl als Produktionsmittel wie auch als Luxusartikel verstärkt hat. Der Steuerertrag blieb dann auch nach 1936 ziemlich konstant. 1938⁵⁰ versuchte man durch Steuererleichterungen den Motorfahrzeugverkehr stärker zu beleben. Durch den Ausbruch des zweiten Weltkrieges blieb diesen Steuererleichterungen der erhoffte Erfolg versagt.

⁵⁰ Verordnung betr. das Steuermaß und die Gebühren für den Verkehr mit Motorfahrzeugen, vom 27. Dez. 1938.

In den Kriegsjahren wurde der gesamte zivile Motorfahrzeugverkehr durch die Benzinknappheit stark eingeschränkt. 1941 betragen die Steuereinnahmen lediglich 153 000 Franken. Nach Beedigung des zweiten Weltkrieges stiegen die Erträge der Motorfahrzeugsteuer jedes Jahr an. Nach 1950 betrug die jährliche Zunahme der Motorfahrzeuge jeweils mehr als 2000. Sowohl als Produktionsmittel wie auch als Luxusartikel spielt das Motorfahrzeug heute im Wirtschaftsleben eine wichtige Rolle. Im Jahre 1929 gab es im Kanton Solothurn auf 34,6 Personen ein Motorfahrzeug, im Jahre 1957 aber schon auf 7,5 Personen. Diese beiden Zahlen vermögen wohl die Entwicklung des Motorfahrzeugverkehrs am eindrucklichsten zu widerspiegeln. Die Steuererträge überschritten 1947 die 1-Millionengrenze, 1952 stiegen sie auf 2,1 Millionen und 1957 auf 3,657 Millionen Franken.

B. Die Hundesteuer

Trotzdem die Erträge der Hundesteuer eine untergeordnete Rolle spielen, sollen sie einer kurzen Betrachtung unterzogen werden. Die gesetzlichen Grundlagen⁵⁷ zum Bezug der Hundesteuer bestimmen, daß für jeden Hund pro Kalenderjahr zuhanden der Staatskasse eine Steuer von 10 Franken zu entrichten sei. 1933 beschloß das kantonale Parlament⁵⁸, die Hundesteuer um 50 % zu erhöhen. Durch diese Bestimmung ist der Ertrag der Steuer angestiegen, verzeichnete dann aber anschließend bis 1939 stets einen geringen Rückgang. Die Kriegsjahre zwangen viele Hundehalter, ihre Tiere aufzugeben. Die Nachkriegsjahre brachten dann rasch eine starke Zunahme des Ertrages dieser «Kopfsteuer».

C. Die Billetsteuer

Die Billetsteuer wurde während der Krisenzeit als zusätzliche Steuereinnahme eingeführt. Der folgende Satz eines Abgeordneten des kantonalen Parlamentes begründet die Einführung dieser neuen Steuer wohl zutreffend. «Es ist ein Erfordernis der gegenwärtigen Notzeit, daß endlich auch bei uns der Vergügungs- und Genußaufwand, der trotz der Krise immer noch beträchtlich ist, zur Aufbringung der notwendigen Fürsorgemittel für die Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung herangezogen werde»⁵⁹. Das neue Gesetz erlebte dann allerdings nicht gerade eine überzeugende Aufnahme⁶⁰.

Der Ertrag dieser neuen Steuer überstieg schon im ersten Erhebungsjahr die erwartete Höhe und brachte dem Kanton⁶¹ fast 60 000 Franken ein.

⁵⁷ Gesetz betr. die Hundesteuer, vom 20. Febr. 1898.

⁵⁸ Gesetz betr. Sparmaßnahmen des Staates, vom 12. Febr. 1933.

⁵⁹ KRV 1933, S. 586.

⁶⁰ Das Gesetz wurde zunächst in der Volksabstimmung vom 3. Dez. 1933 mit einer kleinen Stimmenmehrheit verworfen. In der Folge wurden aber in 2 Gemeinden Unregelmäßigkeiten an der Abstimmung vom 3. 12. 1933 festgestellt, so daß in diesen Gemeinden eine Sonderabstimmung angeordnet und am 11. März 1934 durchgeführt wurde. Nur dadurch konnte das verwerfende Mehr von 55 Stimmen in ein annehmendendes Mehr von 35 Stimmen umgewandelt werden.

⁶¹ § 15 des obigen Gesetzes bestimmt, daß vom Ertrag der Steuern, einschließlich der Nachtsteuern und der Bußgelder, nach Abzug sämtlicher Unkosten, die Hälfte an den Staat und die andere Hälfte an die Bezugsgemeinde fällt.

Dieser Betrag wurde in den folgenden Jahren jeweils leicht überschritten. Lediglich in den ersten Kriegsjahren ging der Ertrag zurück und ab 1942 fiel er jedes Jahr günstiger aus. Die anhaltend gute Konjunkturlage in den Nachkriegsjahren blieb auch auf das Vergnügungsgewerbe nicht ohne Auswirkungen. Die Erträge überschritten schon 1946 die Grenze von 100 000 Franken, 1955 erreichten sie annähernd 200 000 Franken und im Jahre 1957 sogar 220 000 Franken.

Der Steuersatz ist immer der gleiche geblieben. Es ist wohl nicht zu bestreiten, daß bei dieser Steuer noch eine Steuerreserve vorhanden ist. Der Steuersatz könnte wohl ohne Schaden für das Vergnügungsgewerbe um 50 %, d. h. von 10 auf 15 % erhöht werden. Die zu erwartende Opposition von seiten des Vergnügungsgewerbes würde wohl wie 1934 rasch verebben.

IV. Die gesetzlichen Anteile an Bundeseinnahmen

Die gesetzlichen Anteile an Bundeseinnahmen stehen den Kantonen, mit Ausnahme des Alkoholzehntels, zur freien Verfügung. Der Betrag, der den Kantonen zufällt, hängt von der Höhe der einzelnen Bundeseinnahmen ab. Die gesetzlichen Anteile an Bundeseinnahmen, die der Kanton Solothurn seit 1929 erhalten hat, haben folgende Entwicklung gemacht:

Tabelle 11

Anteile des Kantons Solothurn an Bundeseinnahmen (in Tausend Franken)

Jahr	Krisen- abgabe u. Wehrstr. ^a	Eidg. Kriegs- steuer	Wehr- opfer	Stempel- steuer	Militär- pflicht- ersatz	National- bank	Alkohol- monopol	Total
1929	—	325	—	535	181	143	222	1 406
1930	—	310	—	557	175	154	235	1 431
1931	—	310	—	514	169	160	245	1 398
1932	—	310	—	392	158	126	260	1 246
1933	—	10	—	358	159	117	—	644
1934	400	—	—	383	155	115	216	1 269
1935	400	45	—	383	151	115	—	1 094
1936	470	—	—	435	151	115	—	1 171
1937	500	2	—	514	153	115	43	1 327
1939	750	Kriegsgewinnsteuer	—	478	166	115	43	1 552
1941	1 320	170	610	515	303	115	72	3 105
1943	1 432	542	500	515	184	124	175	3 472
1945	2 117	332	600	573	281	124	310	4 337
1947	2 500	283	700	708	314	124	558	5 187
1949	3 200	200	150	645	321	124	341	4 981
1951	2 951	249	50	727	314	124	324	4 739
1953	3 030	—	—	804	314	136	443	4 727
1955	3 001	90	1	1 010	335	136	307	4 880
1957	3 450	—	—	1 064	366	136	443	5 459

Quellen: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Staatsrechnungen des Kantons Solothurn.

^a Von 1941 bis 1948 Nachtsteuern der Krisenabgabe inbegriffen, ab 1941 Wehrsteuer inbegriffen.

1. Der kantonale Anteil an der eidgenössischen Krisenabgabe

Mit dem Jahre 1932 fand die «wiederholte außerordentliche Kriegssteuer» ihren Abschluß. Es schien damit, als ob für den Bund der Zeitpunkt gekommen sei, sich aus dem Gebiet der direkten Steuern zurückzuziehen, das ihm nur unter schweren Bedenken und nur für eine bestimmte Zeit zur Erfüllung einer genau umschriebenen Aufgabe zugestanden worden war. Doch seit dem ersten Weltkrieg und bis in die jüngste Zeit hat sich eine grundlegende Verschiebung in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen vollzogen. Dem Bund wurden Aufgaben zugewiesen, die zum größten Teil neu waren und dem sozialpolitischen Denken und der allgemeinen Tendenz zum Wohlfahrtsstaat entsprechend als notwendig erachtet wurden. Aber auch später — bei veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen — konnten sie nicht mehr fallen gelassen oder an die Kantone abgetreten werden. Die Bereitschaft, dem Bund alle möglichen Aufgaben zuzuweisen, verstärkte sich immer mehr. Aus diesem Grunde sah sich der Bund zu Beginn der dreißiger Jahre erneut veranlaßt, zur Deckung seines Finanzbedarfes in die Fiskaldomäne der Kantone einzudringen⁶³. Einerseits gingen in diesen Jahren die beiden hauptsächlichsten Einnahmequellen des Bundes, die Zölle infolge Abnahme des Außenhandels und die Stempelabgaben zurück. Andererseits waren die Subventionsansprüche an den Bund gewaltig angestiegen. Der Ausweg aus dieser Notlage wurde in der Erhebung einer neuen direkten Bundessteuer der eidgenössischen Krisensteuer gesucht⁶⁴. Bei dieser Abgabe wurde auf die Besteuerung der Einkommen das Hauptgewicht gelegt, während die Besteuerung der Vermögen nur ergänzenden Charakter hatte. Am Ertrag der eidgenössischen Krisenabgabe waren auch die Kantone beteiligt, und zwar betrug der Anteil 40 % des Steuerertrages⁶⁵. Diese Steuer wurde von 1934 bis 1940 erhoben. Der jährliche Betrag, der dem Kanton Solothurn zufloß, betrug durchschnittlich rund eine halbe Million Franken. Der Kanton kam auf diese Weise in den Genuß einer neuen Steuer, ohne daß er diese von den kantonalen Stimmbürgern genehmigen lassen mußte. Auf die volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit dieser eidgenössischen Krisenabgabe wollen wir nicht näher eintreten. Wir verweisen hier auf die kritischen Gedanken, die wir in Bezug auf die kantonale Krisenabgabe angebracht haben⁶⁶. Ende 1940 wurde die Krisensteuer durch die Wehrsteuer ersetzt.

2. Der kantonale Anteil an der eidgenössischen Wehrsteuer

Angesichts der sich überstürzenden politischen und militärischen Entwicklung in Europa folgten den Ausgaben zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Not unmittelbar anschließend gewaltige Aufwendungen für die

⁶³ Vgl. Rossi, H., Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen, Zürich 1952, S. 101 f.

⁶⁴ Bundesbeschluß über die außerordentlichen und vorübergehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt, vom 13. Okt. 1933.

⁶⁵ Bundesratsbeschluß über die eidgenössische Krisenabgabe, vom 19. Jan. 1934, Art. 161 und 162.

⁶⁶ Siehe S. 78.

Verstärkung der militärischen Landesverteidigung. Der Ausbruch des Krieges bewirkte, daß die Krisenabgabe schon ab 1941 durch die Wehrsteuer abgelöst wurde⁶⁷. Da die Wehrsteuer als Fortsetzung der Krisenabgabe gedacht war, konnte eine kantonale Ertragsbeteiligung nicht umgangen werden. Im Unterschied zur eidgenössischen Krisenabgabe wurde aber der kantonale Anteil bei der Wehrsteuer nicht nach dem Aufkommen, sondern nach der Einwohnerzahl berechnet. Durch diesen Verteilungsschlüssel wurde ein nicht unbedeutlicher interkantonaler Finanzausgleich erzielt. Bei der eidgenössischen Wehrsteuer, die ebenfalls eine allgemeine Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer ist, war die Frage der prozentualen Beteiligung der Kantone ein stetiges Streitobjekt. Die Kantone waren mit einer bloß zwanzigprozentigen Beteiligung an der Wehrsteuer, wie sie der Bund zuerst vorschlug, nicht einverstanden. In einem Bundesbeschuß⁶⁸ wurde dem kantonalen Begehren entsprochen, wonach die Kantone 25 % der von ihnen veranlagten und erhobenen Wehrsteuer und $\frac{1}{4}$ des Ertrages der Quellensteuer (die inländische Wertpapiere wurden bis 1944 an der Quelle besteuert, anschließend trat an die Stelle dieser Quellensteuer die Verrechnungssteuer) erhalten sollten. Aber noch im gleichen Jahre wurde der kantonale Anteil auf 30 % erhöht⁶⁹. Für das Übergangsjahr wurde er sogar auf 35 % festgelegt.

Bei der Wehrsteuer fielen die Steuererträge sofort höher aus als bei der Krisenabgabe, weil die Steuersätze erhöht und die Progression verschärft wurde. Der Anteil an der Wehrsteuer hat dem Kanton Solothurn schon im ersten Erhebungsjahr mehr als eine Million Franken eingetragen. Durch einen Bundesratsbeschuß im Jahre 1942 wurden die Steuersätze der allgemeinen Wehrsteuer um 50 % erhöht⁷⁰. Diese Maßnahme bewirkte natürlich wieder eine beträchtliche Steigerung der kantonalen Anteile. Seit 1948 bringt die Wehrsteuer dem Kanton jährlich über 3 Millionen Franken ein.

3. Der kantonale Anteil an der Kriegsgewinnsteuer

Die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer wurde durch einen Bundesratsbeschuß zu Beginn des Jahres 1940 eingeführt und war dazu bestimmt, einen Teil der Mobilisationskosten zu decken⁷¹. Nach Art. I dieses BRB wurde den Kantonen ein Zehntel des Ertrages der Kriegsgewinnsteuer zugestanden, wobei allerdings an die Gewährung dieses kantonalen Anteils die Bedingung geknüpft wurde, daß die Kantone ihrerseits die Kriegsgewinne in Form einer Zusatz- oder Sondersteuer nicht nochmals belasten dürften. Die Kriegsgewinnsteuer wurde im Jahre 1946 aufgehoben⁷². Der

⁶⁷ Bundesratsbeschuß vom 30. April 1940.

⁶⁸ Bundesbeschuß über Maßnahmen zur Tilgung der außerordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, vom 11. April 1940.

⁶⁹ Bundesratsbeschuß über die Erhebung einer Wehrsteuer, vom 9. Dez. 1940.

⁷⁰ Bundesratsbeschuß über die Abänderung des Wehrsteuerbeschlusses, vom 20. November 1942.

⁷¹ Bundesratsbeschuß über die Erhebung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer, vom 12. Jan. 1940.

⁷² Bundesratsbeschuß über die Aufhebung der eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer, vom 30. Sept. 1946 und 22. Okt. 1946.

kantonale Anteil dieser eidgenössischen Steuer beschränkte sich auf die Kriegsjahre und erreichte seinen Höchststand im Jahre 1944 mit 555 000 Franken. Die nach den Erhebungsjahren noch eingegangenen Beträge stammten von Nachsteuererträgen.

4. Der kantonale Anteil am Ertrag des eidgenössischen Wehropfers

Um die Tilgung und Verzinsung der Mehraufwendungen der Vorkriegszeit und der Kriegsmobilisationskosten durchführen zu können, beschloß der Bundesrat⁷³ die Erhebung eines einmaligen Wehropfers in der Form einer verschärften Vermögenssteuer. Vom Wehropfer wurde den Kantonen ein Zehntel überlassen. Schon 1942 faßte der Bundesrat den Entschluß⁷⁴, für die Jahre 1945 bis 1947 ein neues Wehropfer zu erheben. In den Wehropferjahren war diese Steuer auch für den Kanton eine beträchtliche Einnahmequelle. Im Jahre 1947 betrug der kantonale Anteil 700 000 Franken.

Diese Anteile an den verschiedenen direkten Bundessteuern brachten den Kantonen jeweils zusätzliche Einnahmen, ohne daß die kantonalen Stimmbürger befragt werden mußten. Besonders der kantonale Anteil an der Wehrsteuer und am Wehropfer hatte für den Kanton vorteilhafte Auswirkungen. Es ist naheliegend, daß die Kantone bei selbständigem Vorgehen nie in der Lage gewesen wären, solche Veranlagungsergebnisse zu erzielen⁷⁵.

5. Der kantonale Anteil am Ertrag der Stempelsteuer

Das Einnahmesystem des Bundes erfuhr in der Zeit des ersten Weltkrieges und unmittelbar nachher eine bedeutungsvolle Erweiterung durch die Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben. Innerhalb der Stempelsteuer sind zwei Gruppen von Abgaben zu unterscheiden:

- a) die Emissions- und Umsatzabgaben, welche Verkehrsvorgänge treffen, durch die in Wertpapieren verbriefte Vermögensakte entstehen und übertragen werden⁷⁶;
- b) Die Couponsabgaben, die den wirtschaftlichen Ertrag von Wertpapieren zum Gegenstand haben⁷⁷.

Ein Fünftel des Reinertrages der Stempelabgaben fällt den Kantonen zu. Er wird verteilt nach dem Verhältnis der durch die jeweilig letzte Volkszählung ermittelte Wohnbevölkerung⁷⁸.

⁷³ Bundesratsbeschluß über die Erhebung eines einmaligen Wehropfers, vom 19. Juli 1949.

⁷⁴ Bundesratsbeschluß über die Erhebung eines neuen Wehropfers, vom 20. November 1942.

⁷⁵ Vgl. Rossi, H., a. a. O., S. 116 f.

⁷⁶ Bundesgesetz über die Stempelabgaben, vom 4. Okt. 1917.

⁷⁷ Bundesgesetz betr. die Stempelabgaben auf Coupons, vom 25. Juli 1921, und Bundesgesetz betr. die Abänderung der beiden oben genannten Bundesgesetze, vom 22. Dez. 1927.

⁷⁸ Bundesgesetz betr. die Stempelabgaben, vom 4. Okt. 1917, Art. 3.

Diese Einnahmequelle des Bundes zeichnet sich durch eine große Konjunkturrempfindlichkeit aus. Es liegt in der Natur der Stempelsteuer als Vermögenssteuer, daß sie sehr deutlich auf Konjunkturschwankungen reagiert und sich in ihr der Konjunkturverlauf der Wirtschaft in weitem Maße widerspiegelt. Diese Empfindlichkeit der Steuererträge können wir auch am kantonalen Anteil erkennen. In den Jahren 1929 und 1930 fielen die Anteile an der eidgenössischen Stempelsteuer hoch aus. Dieser hohe Ertrag hatte den Grund darin, daß die gute Wirtschaftskonjunktur in den Jahren 1928 und 1929 eine äußerst rege Gründungs- und Finanzierungstätigkeit mit sich brachte. Der außerordentlich hohe Anteil im Jahre 1930 kam daher, weil die Verflüssigung des Kapitalmarktes und der gesunkene Zinsfuß eine rege Konversionstätigkeit, insbesondere bei den öffentlichen Körperschaften auslöste.

Die Einwirkungen der Wirtschaftsdepression haben sich sehr rasch und intensiv auf die Erträge der Stempelabgaben geltend gemacht, so daß die kantonalen Anteile in den schwersten Krisenjahren ebenfalls stark absanken. Ab 1936 kann man dann eine jährliche leichte Zunahme feststellen. In den Kriegsjahren blieb der kantonale Anteil an der Stempelsteuer sehr konstant. Nach dem Kriege hingegen stieg er wieder an. Die deutliche Abschwächung der Hochkonjunktur im Jahre 1949 und zu Beginn des Jahres 1950 widerspiegelte sich bei diesen Erträgen. Der andauernd günstige Konjunkturverlauf seit 1951 bewirkte dann eine stetige Zunahme dieser Einnahmequellen.

Der kantonale Anteil an der eidgenössischen Stempelsteuer hat sich von 1929 bis 1957 nominell mehr als verdoppelt.

6. Die Beteiligung des Kantons am Ertrag des Militärflichtersatzes

Der Militärflichtersatz, eine Kombination von Kopfsteuer, Einkommenssteuer und Vermögenssteuer, ist rechtlich eine Befreiungsabgabe, d. h. seine Zahlung ist eine der beiden gesetzlichen Formen der Militärflicht⁷⁹. Die Veranlagung und Erhebung dieser Steuer erfolgt durch die Kantone unter der Aufsicht des Bundes.

Der Kanton hat die Hälfte des Reinertrages dem Bunde abzuliefern⁸⁰. Zusätzlich wurde den Kantonen eine Bezugsprovision von 8 % vom Bruttoertrag zugestanden⁸¹. Der kantonale Anteil an der Militärflichtersatzsteuer war bis zum zweiten Weltkrieg ziemlich konstant. Durch Bundesratsbeschluß im Jahre 1939⁸² wurde für die Dauer des Aktivdienstes eine Verdoppelung des Militärflichtersatzes angeordnet. Nach dem Kriege wurde diese Maßnahme aber wieder aufgehoben. Der kantonale Anteil hat sich seit 1946 nur wenig verändert.

⁷⁹ Vgl. Großmann, E., Bundesstaatliche Finanzpolitik, Zürich 1917, S. 36.

⁸⁰ Bundesgesetz betr. den Militärflichtersatz, vom 28. Juni 1878, Art. 14.

⁸¹ Verordnung über die Vollziehung des Bundesgesetzes betr. den Militärflichtersatz, vom 26. Juni 1934, Art. 14.

⁸² Bundesratsbeschluß über den Militärflichtersatz während des Aktivdienstes, vom 28. November 1939.

7. Der Anteil des Kantons am Reingewinn der schweizerischen Nationalbank

Die Festsetzung eines Verteilungsschlüssels des Reingewinnes der Nationalbank zog sich über Jahrzehnte dahin und wurde verschiedene Male abgeändert⁸³. Seit 1921 erhalten die Kantone 80 Rappen pro Kopf der Wohnbevölkerung. Von 1918—1932 bezogen sie ferner noch zusätzliche Anteile aus dem nach Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen verbleibenden Reingewinn der Bank⁸⁴. Seither blieben die kantonalen Anteile jeweils bis zu einer neuen Volkszählung, die dann als neue Berechnungsgrundlage diente, konstant. Der kantonale Anteil am Reingewinn der schweizerischen Nationalbank spielt heute als Einnahmequelle eine sehr untergeordnete Rolle.

8. Der kantonale Anteil am Ertrag des eidgenössischen Alkoholmonopols

Aus volkshygienischen und sozialpolitischen Gründen wurde gegen Ende des letzten Jahrhunderts die Gesetzgebungskompetenz im Alkoholwesen von den Kantonen auf den Bund übertragen⁸⁵. Die Alkoholgesetzgebung stellt eine außerordentlich heikle Materie dar. Wie zahlreiche Volksabstimmungen auf diesem Gebiet gezeigt haben, begegnete die Ordnung des Alkoholwesens stets großen Widerständen. Die Verteilung an die Kantone wird so durchgeführt, daß von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser die Kantone die Hälfte erhalten, die im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter sie zu verteilen ist⁸⁶. Die hohen kantonalen Anteile von 1929—1932 können damit erklärt werden, daß vor dem Inkrafttreten des neuen Alkoholgesetzes auf Beginn des Jahres 1933, das erhebliche Preisaufschläge brachte, größere Mengen von Trinksprit zu alten Preisen abgesetzt wurden. In den Jahren 1934 und 1935 konnten infolge schlechten Geschäftsganges der Alkoholverwaltung keine kantonalen Anteile ausgerichtet werden. Ab 1937 wurden wieder Reinerträge erzielt, doch mußten diese größtenteils zur Tilgung der Schulden verwendet werden, so daß an die Kantone nur kleine Quoten verteilt werden konnten. Seit dem Jahre 1942 hat sich die Ertragsgestaltung bei der eidgenössischen Alkoholverwaltung verbessert, so daß die Kantone jährlich in den Genuß von ansehnlichen Kopfqoten kommen.

V. Die Bundessubventionen

Bundesbeiträge sind jene Geldleistungen des Bundes, die für einen bestimmten Verwendungszweck, jedoch ohne unmittelbare, angemessene Gegenleistung des Empfängers an den Bund und à fonds perdu erfolgen⁸⁷. Die Bundessubventionen, die von 1929 bis 1957 an den Kanton Solothurn

⁸³ Vgl. Rossi, H., a. a. O., S. 52 ff.

⁸⁴ Bundesgesetz über die schweizerische Nationalbank, vom 7. April 1921, Art. 28.

⁸⁵ Alkoholgesetz, Volksabstimmung vom 15. Mai 1887.

⁸⁶ Bundesgesetz über die gebrannten Wasser, vom 21. Juni 1932, Art. 44.

⁸⁷ Vgl. statist. Quellenwerke der Schweiz, Bundessubventionen 1957, Heft 304, S. 7.

für kantonale Aufgaben und zuhänden Dritter ausbezahlt wurden, haben folgende Entwicklung gemacht:

Tabelle 12
Entwicklung der Bundessubventionen
(in Tausend Franken)

Jahr	Erzie- hungs- u. Bildungs- wesen	Bau- und Straßen- wesen	Land- wirt- schaft	Forst- wirt- schaft	Gesund- heits- wesen	Soziale Wohl- fahrt	Übrige	Total
1929	274	260	147	57	25	23	2	788
1931	439	316	158	58	206	33	3	1 213
1933	366	943	310	85	148	1 104	8	2 964
1935	335	1 137	287	66	124	1 211	30	3 190
1937	298	712	192	52	92	1 173	2	2 521
1939	313	816	698	29	85	1 541	3	3 485
1941	322	389	448	37	81	644	2	1 923
1943	358	210	3 280	34	95	1 224	90	5 291
1945	410	89	2 349	48	113	2 426	111	5 546
1947	472	292	1 360	39	157	1 634	66	4 020
1949	507	387	762	39	190	2 378	56	4 319
1951	599	483	1 669	31	177	788	1	3 748
1953	779	652	1 370	44	220	269	1	3 335
1955	651	777	961	90	640	253	1	3 373
1957	696	1 458	1 608	45	327	229	8	4 371

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Bei diesen, im Finanzhaushalt des Kantons Solothurn erscheinenden Bundessubventionen, handelt es sich lediglich um Teilbeträge eines gewaltigen Finanzausgleichsmittels. Im Rahmen dieser Arbeit kann keine eingehende Darstellung über die Entwicklung und die Struktur der Subventionen gegeben werden. Wir wollen uns darauf beschränken, das Wichtigste festzuhalten.

Die Subventionen des Bundes, die während der betrachteten Periode an den Kanton Solothurn ausbezahlt wurden, haben eine wechselvolle Entwicklung durchgemacht, und wir werden sehen, daß sich ein grundlegender struktureller Wandel in der Zusammensetzung dieser zur Auszahlung gelangenden Bundesmittel vollzogen hat. Noch im Jahre 1929 machte der Bundesbeitrag für das *Unterrichtswesen* mehr als ein Drittel der Beträge, die an den Kanton Solothurn ausbezahlt wurden, aus. Diese Subventionen werden gestützt auf Art. 27 und 27bis der Bundesverfassung, wonach der Bund den Kantonen, die für genügenden Primarschulunterricht zu sorgen haben, zur Unterstützung dieser Pflichten Beiträge leistet⁸⁸. Bei den Primarschulsubventionen erfolgte durch Bundesgesetz vom 15. März 1930 eine Erhöhung der Subventionsansätze. Verhältnismäßig stark unterstützt der

⁸⁸ Bundesgesetz betr. die Unterstützung der öffentlichen Primarschule, vom 25. Juni 1903.

Bund das gewerbliche, kaufmännische, landwirtschaftliche und hauswirtschaftliche Bildungswesen⁸⁰. Das starke Anschwellen der Bundessubventionen an die Arbeitslosenkasse, an die Krisenhilfe, an die Landwirtschaft und an die notleidenden Industrien führte dazu, daß andere Subventionen vorübergehend herabgesetzt werden mußten. Die Herabsetzung betraf vor allem die Beiträge an das Unterrichtswesen. Diese wurden dann erst in den ersten Kriegsjahren wieder erhöht und haben anschließend, wie aus der Zusammenstellung hervorgeht, eine ständige Zunahme erfahren.

In den Beiträgen für das *Bau- und Straßenwesen* sind die kantonalen Anteile am Ertrag des Benzinzolles inbegriffen. Neben diesen Beträgen wurden aber in den Krisen Jahren zur Durchführung der kantonalen Arbeitsbeschaffungsprogramme (außerordentliches Straßenbau-Programm von 1930, Dünnernkorrektur) vom Bunde außerordentliche Subventionen gewährt. Im schwersten Krisenjahre 1935 konnte der Kanton mehr als 1,1 Millionen Franken vom Bunde für Bauzwecke in Empfang nehmen. In den Kriegsjahren gingen dann die Subventionen für das Bauwesen — fast gänzlicher Anfall des Benzinzollanteils, infolge Beschränkung der Benzineinfuhr — zurück. Nach dem Kriege können wir eine ständige Zunahme der Bundesbeiträge für das Bauwesen feststellen. Außerordentlich stark fiel diese im Jahr 1957 aus. In diesem Jahre war der Benzinzollanteil sehr hoch und außerdem wurden dem Kanton noch mehr als eine halbe Million Franken für das Ausbauprogramm der Straßen 1. Klasse überwiesen.

Die Bundessubventionen, die an die Kantone für *landwirtschaftliche Zwecke* ausbezahlt werden, bilden nur einen Teil der Unterstützungsgelder, die der Bund der Landwirtschaft zukommen läßt⁸⁰. Die schon vor der großen Krise dauernd schlechte Lage der schweizerischen Landwirtschaft zwang den Bund schon im Jahre 1928 zu einer Notstandsaktion zugunsten dieses Wirtschaftszweiges. Aber erst recht in die Höhe stiegen die Subventionen von 1932—1936. In diesen Jahren erhielt der Kanton Bundesbeiträge an Bodenverbesserungen, die als Notstandsarbeiten durchgeführt wurden.

Die Kriegsjahre boten ein völlig anderes Bild. Die Subventionen an die Landwirtschaft — vor allem diejenigen für Bodenverbesserungen — erreichten Beträge von nie gekanntem Ausmaß. Aber auch in der Nachkriegszeit fielen diese Beiträge bedeutend höher aus als vor dem Kriege. Mit der Annahme der Wirtschaftsartikel⁸¹ im Jahre 1947 und der Annahme des Landwirtschaftsgesetzes im Jahre 1952⁸² wurde der Landwirtschaft eine weitgehende staatliche Hilfe zugesichert. Seither haben auch diese Bundesbeiträge, die an den Kanton ausbezahlt wurden, eine gewisse Beständigkeit erfahren.

⁸⁰ Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung, vom 26. Juni 1930.

⁸⁰ 1934 wurden von den Bundessubventionen an die Landwirtschaft nur 18,3 Prozent über die Kantone verteilt.

⁸¹ Volksabstimmung vom 6. Juli 1947, Art. 31bis, lit. b.

⁸² Landwirtschaftsgesetz, vom 30. März 1952.

Die Bundessubventionen für die soziale Wohlfahrt bilden die Gruppe, die am stärksten vom Verlauf der Wirtschaftskonjunktur abhängig ist. Der Bund gewährte auf Grund des Bundesgesetzes vom 17. Oktober 1924 den Arbeitslosenversicherungskassen⁹³, sofern sie gewisse Bedingungen erfüllten, Beiträge. Die Subventionsansätze betragen für öffentliche und paritätische Kassen 40 Prozent und für private einseitige Kassen 30 Prozent der ausbezahlten Taggelder. Die stark wachsende Arbeitslosigkeit in der Depression und die damit verbundene steigende Inanspruchnahme der Arbeitslosenstellen führte zu einem außerordentlichen Anschwellen der Bundesbeiträge an die Arbeitslosenversicherung. Infolge besonders großer Schwierigkeiten in der Uhrenindustrie wurde die Subventionsquote in diesem Industriezweig (ebenfalls in der Stickereiindustrie und in der Seidenbandweberei) erhöht. Daneben wurden aber auch Subventionen für Notstandsarbeiten an den Kanton ausgerichtet.

Die starke Zunahme der Bundesbeiträge an die Arbeitslosenstellen, an die Krisenhilfe, an die Landwirtschaft und an die notleidenden Industrien führte dazu, daß vorübergehend die Subventionen für andere Zwecke eingeschränkt werden mußten⁹⁴. Auch in den Kriegsjahren machten die Subventionen für die soziale Wohlfahrt namhafte Beiträge aus. Der Bund leistete in diesen Jahren bedeutende Beiträge an die Altersfürsorge und an Wohnungsbauten. Letztere wurden auch nach dem Kriege noch subventioniert. Seit 1951 sind dann die Subventionen für die soziale Wohlfahrt stark zurückgegangen. In diesen letzten Jahren wurden jährlich noch zwischen 200 000 und 300 000 Franken an den Kanton ausbezahlt.

Die Bundessubventionen spielen im solothurnischen Finanzhaushalt eine wichtige Rolle. Sie machten 1929 5 Prozent, 1933 16,6 Prozent, 1945 15,3 Prozent und 1957 9 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Aber auch ihre absolute Zunahme ist sehr beträchtlich. Für unsere Betrachtung ist aber die Beweglichkeit der Bundesbeiträge von Bedeutung. Die krisenbedingten⁹⁵ Bundessubventionen haben im Kanton Solothurn zur Zeit der großen Wirtschaftskrise wesentlich zur Entlastung des kantonalen Haushaltes beigetragen. Diese konjunkturbedingten Bundessubventionen können als Mobilisation eines Teiles des Sparvolumens betrachtet werden. Ihre Wirksamkeit in einer Depressionsperiode wird dadurch, daß der Kanton, um die Beiträge vom Bund zu erhalten, meistens auch seine diesbezüglichen Ausgaben erhöhen muß, noch verstärkt.

⁹³ Weitere diesbezügliche Bestimmungen: Bundesratsbeschluß vom 14. Juli 1942, Bundesgesetz vom 22. Juni 1951.

⁹⁴ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Voranschlag des Jahres 1933.

⁹⁵ Vgl. Juvet, J.-L., *Essai sur la politique des subventions*, Neuenburger Diss., 1956, S. 160 f.

DAS STAATS- UND FONDSVERMÖGEN

Das Vermögen des Kantons zerfällt in das «Allgemeine Staatsgut» oder in das «Eigentliche Staatsvermögen» und in das Vermögen der staatlichen Fonds. Die Reserven der Kantonalbank werden nicht zum Staatsvermögen gerechnet. Weggelassen werden aber auch die Vermögen der solothurnischen Gebäudeversicherungsanstalt und diejenigen der Personalfürsorgekassen, da die Versicherten ebenfalls Beiträge geleistet haben. Wir werden in diesem Kapitel das allgemeine Staatsvermögen und das Fondsvermögen in zwei besonderen Abschnitten behandeln.

1. Die Entwicklung des allgemeinen Staatsvermögens

Um sich ein Bild über die Entwicklung des allgemeinen Staatsvermögens des Kantons Solothurn zu machen, ist es zweckmäßig, die Entwicklung der eigentlichen Aktiven und Passiven zu verfolgen. Es hätte keinen Sinn, von der Höhe der Schulden auf die Finanzlage des Kantons schließen zu wollen, sondern es muß gleichzeitig dargestellt werden, welche Aktivwerte den Schulden gegenüber stehen. Eine Betrachtung der Aktiven und der Passiven in der Form wie sie in der Staatsrechnung erscheinen, gibt uns nicht während der ganzen Periode ein richtiges Bild über die Finanzlage. Einerseits figurieren unter den Aktiven in gewissen Jahren unechte Aktiven, die kein Vermögen darstellen und andererseits sind bei den Passiven Reserven und Rückstellungen, die keine Schulden darstellen.

Nachfolgend wird die Gliederung übernommen, wie sie von der eidgenössischen Steuerverwaltung in «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden» herausgearbeitet wurde. Darnach gehören zu den Aktiven:

- Kassa, Bank, Postcheck
- Wertschriften, Darlehen
- Dotationskapital
- Interne Guthaben (Guthaben bei Spezialverwaltungen, Fonds, Personalfürsorgekassen)
- Grund, Boden, Staatswaldungen
- Gebäude
- Inventare, Vorräte
- Übrige echte Aktiven (Steuerausstände, Debitoren, transitorische Guthaben)
- Zu amortisierende Aufwendungen (aktivierte Aufwendungen für Straßenbau)

Die Passivseite weist folgende Posten auf:

- Feste Schulden (öffentliche Anleihen, Hypothekarschulden, Anleihen bei AHV-Fonds, diverse Anleihen)
- Schwebende Schulden (vorübergehende Geldaufnahmen, Kontokorrent-Schulden)
- Interne Verschuldung (Schulden an zweckbestimmte Fonds, an öffentliche Sach- und Sozialversicherungskassen)
- Übrige Schulden (Schulden an den Bund aus eidg. Steuern, Kreditoren, transitorische Passiven)
- Reserven, Rückstellungen für allgemeinè und bestimmte Zwecke.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des allgemeinen Staatsvermögens.

Tabelle 13
Allgemeines Staatsvermögen¹
Aktiven, Passiven und Reinvermögen
(in Tausend Franken)

Jahr	Echte Aktiven	Zu amortisierende Aufwendungen	Total Aktiven	Echte Passiven	Reserven, Rückstellungen	Total Passiven	Aktiv-, resp. Passivüberschuß	Reinvermögen
1929	41 151	—	41 151	37 180	—	37 180	+ 3 971	+ 3 971
1931	45 959	—	45 959	46 131	—	46 131	— 172	— 172
1933	47 419	—	47 419	55 250	—	55 250	— 7 831	— 7 831
1935	49 574	—	49 574	61 179	—	61 179	— 11 605	— 11 605
1937	51 300	—	51 300	65 907	—	65 907	— 14 607	— 14 607
1939	51 141	—	51 141	70 381	—	70 381	— 19 240	— 19 240
1941	56 683	—	56 683	72 542	—	72 542	— 15 859	— 15 859
1943	57 852	—	57 852	68 483	—	68 483	— 10 631	— 10 631
1945	60 845	—	60 845	70 064	—	70 064	— 9 219	— 9 219
1947	67 769	—	67 769	73 704	8 650	82 354	— 14 585	— 5 935
1949	84 933	—	84 933	86 249	10 240	96 489	— 11 556	— 1 316
1951	72 609	—	72 609	73 104	11 994	85 098	— 12 489	— 495
1953	87 560	—	87 560	81 596	—	81 596	+ 5 964	+ 5 964
1955	95 581	—	95 581	83 225	939	84 164	+ 11 427	+ 12 366
1957	147 531	2 760	150 291	138 078	896	138 974	+ 11 317	+ 9 453

Quellen: Staatsrechnungen des Kantons Solothurn
Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

I. Die Aktiven

Der nominelle Buchwert der Aktiven hat im Verlaufe des betrachteten Zeitabschnittes ständig zugenommen. Diese Zunahme erfolgte in den Jahren 1929 bis 1937 aber regelmäßig und betrug bis dahin 24 Prozent. Stärker

¹ Der Vermögensstand bezieht sich jeweils auf den 31. Dezember des angeführten Jahres.

war die Zunahme dann während des Krieges und in den Jahren der Hochkonjunktur. Die Summe der Aktiven des Jahres 1957 in der Höhe von 147,5 Millionen Franken war um 148 Prozent höher als diejenige von 1945 und sogar 258 Prozent höher als 1929. Diese nominelle Zunahme innerhalb von 29 Jahren scheint vorerst sehr groß zu sein. Berücksichtigt man dann aber die Veränderung der Kosten der Lebenshaltung, so beträgt die Zunahme eigentlich nur noch 168 Prozent. «Die zu amortisierenden Aufwendungen» erscheinen erst seit 1957 in der Staatsrechnung. Darunter sind die aktivierten Aufwendungen aus der Spezialrechnung über das Ausbauprogramm der Straßen 1. Klasse zu verstehen. In den vorhergehenden Jahren stimmten die Aktiven der Staatsrechnung mit den echten Aktiven überein.

Bei den Aktiven möchten wir im besonderen nur auf einen Posten hinweisen. Es handelt sich dabei um den Amortisationsfonds. Diesem in der allgemeinen Vermögensrechnung ausgewiesenen Fonds wurden seit 1928 jährlich ganz bedeutende Mittel zugewiesen. Die totalen Einlagen des Staates betragen von 1928 bis 1957 20,9 Millionen Franken. Der Zweck dieses Amortisationsfonds besteht darin, flüssige Mittel für die Abzahlung von Anleihen, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und für andere dringende staatliche Bedürfnisse bereitzuhalten. Das Vermögen, das während der Krisenzeit nur unbedeutend erhöht werden konnte, hat jeweils nach Abzahlung einer Anleihe oder anderweitigen bedeutenden Ausgaben erhebliche Schwankungen erfahren. Der Vermögensstand betrug Ende 1957 über 8,6 Millionen Franken.

2. Die Passiven

Die Passiven ihrerseits weisen ebenfalls eine große Zunahme auf. Besonders hervorstechend ist die Zunahme von 1929 bis 1939. In dieser relativ kurzen Zeit haben sich die Passiven fast verdoppelt. Die gewaltige Zunahme der festen Schulden ist im wesentlichen auf die Defezitabschlüsse der Verwaltungsrechnung, hervorgerufen durch die Wirtschaftskrise, zurückzuführen. Die Zunahme der Passiven bis 1939 fällt aber noch mehr ins Gewicht, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß die Kosten der Lebenshaltung im Jahre 1939 noch rund 14 Prozent tiefer waren als 1929. In den Kriegsjahren haben sich dann die Passiven sehr stabil gehalten. Nach dem Kriege fiel die Zunahme wieder stark aus, wobei die Jahre 1955—1957 wie bei den Aktiven besonders stark hervorstechen.

3. Der Aktiv-, resp. Passivüberschuß

Im Jahre 1929 wies die Vermögensrechnung des Kantons Solothurn noch einen Aktivüberschuß von nahezu 4 Millionen Franken auf. Doch die hereinbrechende Krise verwandelte diesen schon 1931 in einen kleinen Passivüberschuß. Dieser wurde in den folgenden Jahren immer größer und erreichte seinen höchsten Stand im Jahre 1939. Es ist dies erstaunlich, haben wir doch im zweiten Kapitel festgestellt, daß die Wirtschaftskrise ihren Tiefstand im Jahre 1935 erreicht hatte. Der Grund, weshalb der Passivüberschuß der Staatsrechnung noch bis 1939 weiter anwuchs, liegt darin, daß einerseits die Steuereinnahmen verhältnismäßig langsam zunahmen

und anderseits verschiedene zur Linderung der Krise in Angriff genommene Arbeiten noch zum Abschluß gebracht werden mußten.

Im Verlaufe der Kriegsjahre konnte dieser Passivüberschuß bis auf rund 9 Millionen Franken abgebaut werden. In den ersten Jahren nach dem Kriege stieg der Passivüberschuß wieder an, weil zu dieser Zeit erhebliche Reserven und Rückstellungen gemacht wurden. Seit 1953 ergibt die Vermögensrechnung wieder einen Aktivüberschuß. Dieser betrug im Jahre 1957 über 11,3 Millionen Franken.

4. Das Reinvermögen

Um vom Aktiv- bzw. Passivüberschuß zum buchmäßigen Reinvermögen zu gelangen, müssen wir einerseits die «zu amortisierenden Aufwendungen» und anderseits die «Reserven und Rückstellungen» nicht berücksichtigen. Bei den «zu amortisierenden Aufwendungen» handelt es sich um aktivierte Aufwendungen, also um keine effektiven Vermögenswerte. Die «Reserven und Rückstellungen» stellen keine eigentlichen Schulden dar, sondern Eigenkapital, das zum Teil für ganz bestimmte Zwecke gebunden ist.

Wir haben in einer graphischen Darstellung die Entwicklung des Reinvermögens aufgezeichnet. Das zu Beginn der betrachteten Periode ausgewiesene Reinvermögen von nahezu 4 Millionen Franken war der Höchststand, der in den Jahren nach dem ersten Weltkrieg erreicht wurde. Die hereinbrechende Wirtschaftskrise verwandelte dieses Reinvermögen schon im Jahre 1931 in eine Schuld, die dann 1939 19,2 Millionen Franken betrug. Von diesem Jahre an verminderte sich diese Schuld jährlich, z. T. allerdings in sehr geringem Ausmaße. Seit 1952 finden wir wieder ein Reinvermögen vor, das 1956 mit nahezu 12,4 Millionen Franken den höchsten Buchwert erreicht hat.

Das buchmäßige Reinvermögen entspricht bei weitem nicht dem effektiven Reinvermögen des Kantons Solothurn. In verschiedenen Posten der Vermögensrechnung sind stille Reserven enthalten, die die Höhe des Reinvermögens nicht unwesentlich verändern würden. Wir wollen nur erwähnen, mit welchen Werten die staatlichen Liegenschaften, also die Grundstücke und Gebäude, in der Vermögensrechnung aufgeführt wurden:

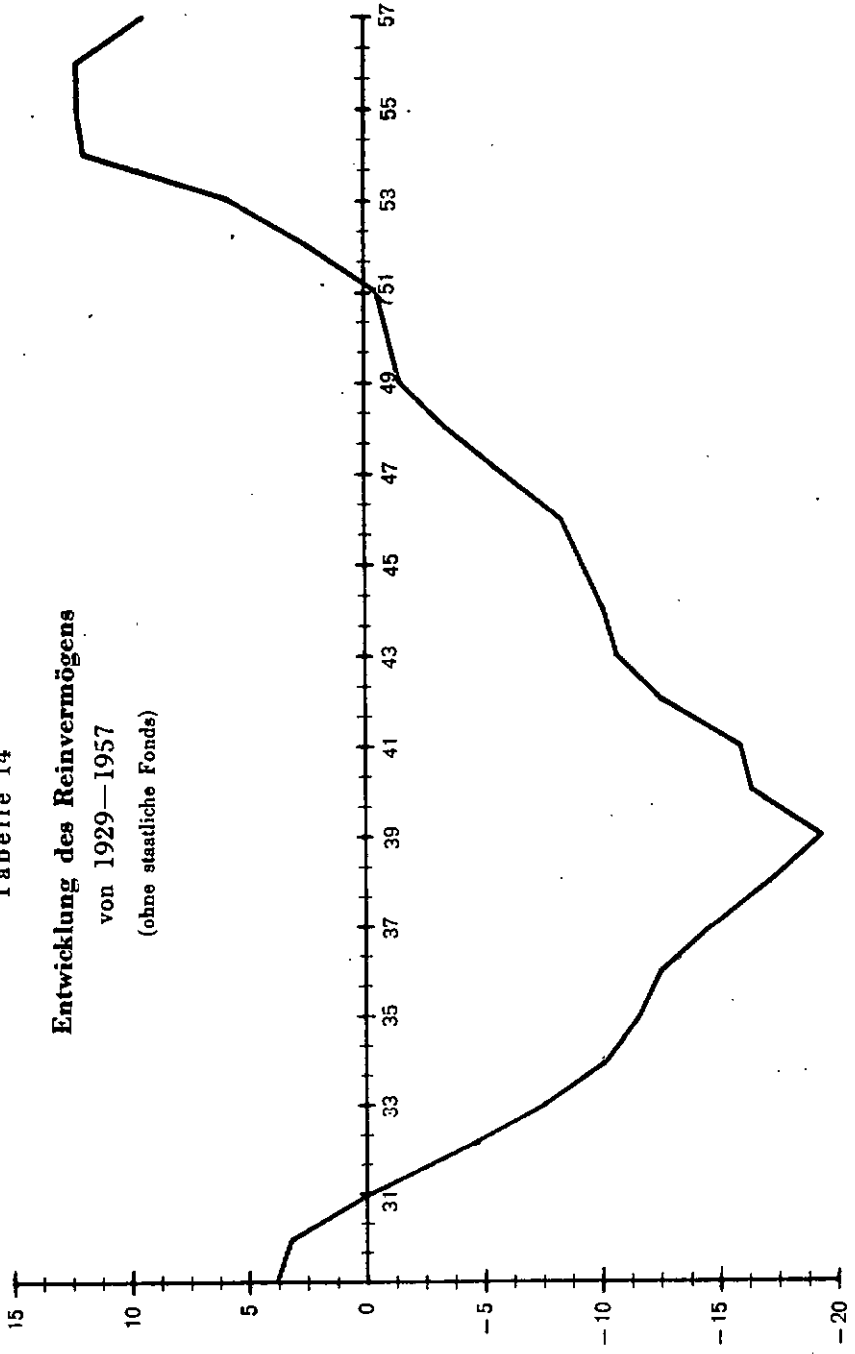
1929	5 902 042 Franken
1945	8 473 341 »
1957	13 281 242 »

Die staatlichen Liegenschaften wurden in jedem Jahr stark abgeschrieben, womit also hier stets bedeutende stille Reserven vorhanden waren. Aber auch bei den Staatswaldungen und bei den Wertschriften bestehen namhafte stille Reserven. Die erwähnten Schwierigkeiten mögen zeigen, daß es fast unmöglich ist, den effektiven Wert des kantonalen Vermögens zu bestimmen.

Mill. Fr.

Tabelle 14

Entwicklung des Reinvermögens
von 1929—1957
(ohne staatliche Fonds)



II. Die Entwicklung des Fondsvermögens

1. Allgemeines

So lange es ein gut geordnetes, rasch funktionierendes und leistungsfähiges Kreditwesen sowie einen gut ausgebauten Kapitalmarkt im heutigen Sinne nicht gab, spielte die Ansammlung von Kaufkraftsummen der öffentlichen Gemeinwesen zum Zwecke ihres spätern Einsatzes für Aufgaben, deren Erfüllung den Aufwand großer Mittel innerhalb kurzer Zeit verlangte, eine große Rolle. Dann aber haben die Rücklagen in der alten Form des Staatsschatzes immer mehr an Bedeutung verloren, weil einerseits die Leistungsfähigkeit auf dem Gebiete der Zahlungsmittelversorgung gesteigert wurde und andererseits das Steuer- und Kreditwesen vervollkommen wurde.

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts waren insbesondere in der deutschen Finanzwissenschaft die Meinungsverschiedenheiten über die Bereitstellung eines Staatsschatzes sehr groß. Insbesondere Adolph Wagner trat für die Anlage eines Staatsschatzes ein, für den Fall, daß «plötzlich sehr große Kriegsausgaben binnen kurzer Zeit zu bestreiten sind»². Er verteidigte seine Forderung mit dem Hinweis, daß die Leistungsfähigkeit des Staatskredites — insbesondere im Falle eines Krieges — sich doch nicht als zulänglich erweise. Den gegnerischen Standpunkt vertrat Lorenz von Stein. Nach seiner Auffassung war «das Bedürfnis nach einem solchen Schatz mit dem Creditwesen der neueren Zeit verschwunden»³.

In Wirklichkeit ist es so, daß das wachsende Vertrauen in die Kreditwirtschaft den Staatsschatz in seiner alten Form immer mehr zum Verschwinden gebracht hat. An seine Stelle ist als moderne Reservebildung die verzinslich angelegte Vermögensmasse getreten⁴. Die Anfänge dieser Entwicklung gehen schon um Jahrhunderte zurück. Neben den Städten Zürich und Bern, die ein reges Bankgeschäft entwickelten, legten zu Beginn des 18. Jahrhunderts vor allem die Kantone Bern, Freiburg und Solothurn ihre Schatzgelder im Ausland an⁵.

Wenn dies zur damaligen Zeit noch vereinzelte Fälle waren, so hat man gegen das Ende des 19. Jahrhunderts eine lebhafte Fondsbildung mit verschiedenartigen Zwecken der öffentlichen Haushalte feststellen können. In der Schweiz hat die Fondsbildung in der Zwischenkriegszeit außerordentliche Fortschritte gemacht. Alle Kantone besitzen derartige Rücklagen mit verschiedenartigster Zweckbestimmung und meist in größerer Zahl⁶. Der Beweggrund zur Schaffung dieser neuzeitlichen staatlichen Fonds ist grundsätzlich derselbe wie derjenige des Staatsschatzes von damals. Es ist

² Wagner, Ad., Finanzwissenschaft, 1. Teil, 3. Auflage, Leipzig 1883, S. 170.

³ von Stein, L., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band, 4. Auflage, Leipzig 1878, S. 252.

⁴ Vgl. Keller, Th., Fondswirtschaft und Volkswirtschaft, in: Festgabe für W. Gerloff, Tübingen 1951, S. 35.

⁵ Vgl. Landmann, J., Der schweiz. Kapitalexpert, in Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 52. Jg., 1916, S. 392 f.

⁶ Vgl. Keller, Th., a. a. O., S. 36 f.

der Beweggrund der Vorsorge für schlechte Zeiten. In diesem Sinne sind auch im Kanton Solothurn in den letzten Jahrzehnten verschiedene staatliche Fonds geäuftnet worden.

Da es sich um eine wichtige wirtschaftliche Erscheinung handelt, erachten wir es als notwendig, der Betrachtung der staatlichen Fonds einige grundsätzliche volkswirtschaftliche Überlegungen vorzuschicken. Je bedeutender die Teile des Volkseinkommens sind, die zur Fondsbildung herangezogen werden und demzufolge in ihrer Zweckbestimmung umgewandelt werden, um so notwendiger wird es, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser staatlichen Fonds zu analysieren.

Als Ausgangsbasis stellen wir uns den wirtschaftlichen Gesamtprozeß als das Resultat sämtlicher Einzelvorgänge sowie sämtlicher individueller und kollektiver Handlungen im Rahmen einer Volkswirtschaft vor. Den allgemeinsten Ausdruck bildet der sog. Kreislauf, d. h. der Strom wirtschaftlicher Güter, der in zahlreichen Abzweigungen und Stromkreisen das System einer Volkswirtschaft durchfließt. Dieser Strom wird aber auch darum als Kreislauf bezeichnet, weil sich der Prozeß im wesentlichen zwischen zwei Polen, nämlich den Haushaltungen (Konsumenten) und den Unternehmungen (Produzenten) abspielt. In Wirklichkeit spielen natürlich noch andere Pole, wie der Staat und der Verkehr zwischen den Unternehmungen mit dem Ausland eine wichtige Rolle⁷.

Von der Kreislaufbetrachtung ausgehend sollen die konjunkturpolitischen Wirkungen der staatlichen Fonds behandelt werden. Wie wir früher bei der Lehre vom zyklischen Budgetausgleich festgestellt haben, sind die Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwunges durch eine lebhaftere Investitionstätigkeit gekennzeichnet, die oft nicht nur sämtliche Ersparnisse beansprucht, sondern darüber hinaus zu den auf dem Wege der Kreditschöpfung bereitgestellten Kaufkraftsummen greift. Umgekehrt ist die Depression durch einen mehr oder minder starken Rückgang der Investitionstätigkeit gekennzeichnet. Dieser kann einerseits davon herrühren, daß die Sparer nicht bereit sind, ihre ersparte Kaufkraft für Neuanlagen auszuleihen, weil ihnen das in dieser Konjunkturlage als zu riskant erscheint, oder andererseits ist es möglich, daß die Sparer für die dargebotenen Summen keine investitionslustigen Kreditnehmer finden. Daher besteht in Zeiten mangelnder Lust zur Kapitalinvestition die Gefahr, daß die laufenden Ersparnisse durch die Kapitalnachfrage nicht voll beansprucht werden⁸.

Wir können zwei Zusammenhänge zwischen diesen Feststellungen und der Fondswirtschaft festhalten. Der erste Zusammenhang besteht darin, daß Fonds, die in Zeiten günstiger Konjunktur gebildet werden, sich auf die Volkswirtschaft günstig auswirken. Und zwar in dem Sinne, daß sie der drohenden Gefahr des Zurückbleibens der Ersparnisse hinter den volkswirtschaftlich zweckmäßigen Investitionen entgegenwirken. Aber sie können auch ganz allgemein den Aufstieg mäßigen und die Hochkonjunktur

⁷ Vgl. Böhler, E., Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, Zürich 1957, S. 92 f.

⁸ Vgl. Keller, Th., a. a. O., S. 42 ff.

vor Übersteigerung bewahren. Umgekehrt ist die Bildung von Fonds in der Depression nicht zu empfehlen, da Fonds, die aus Steuern aufgebracht werden, großenteils ein zusätzliches Sparen bedeuten. Konsumkaufkraft wird dann über den Weg zur Fondsbildung zu Investitionskaufkraft.

Der zweite Zusammenhang ist folgender. Nach den Ergebnissen der Konjunkturtheorie und unter Berücksichtigung der in der Bevölkerung im allgemeinen bestehenden Abneigung gegen die staatliche Schuldenwirtschaft, wäre es eigentlich zweckmäßiger, in der Hochkonjunktur Fonds zu schaffen, die dann während der Depression zur Bestreitung der Mehrausgaben verwendet werden könnten⁹.

Der Kanton Solothurn verfügt über ein stattliches Fondsvermögen. Dieses betrug 1957 fast 23,5 Millionen Franken und nur wenige schweizerische Kantone wiesen zu dieser Zeit ein noch größeres Vermögen auf. Es waren dies:

Zürich	80 148 (in 1000 Fr.)
Neuenburg	43 441
Waadt	27 704
Basel-Land	26 431
Genf	25 526

Die Vermögensentwicklung sämtlicher staatlicher Fonds hat im Kanton Solothurn folgenden Verlauf genommen:

	(in Tausend Franken)	vom Staate verwaltete Fonds
1929	12 484	850
1931	13 778	889
1933	14 450	883
1935	14 501	886
1937	14 452	886
1939	14 832	894
1941	16 894	891
1943	17 840	894
1945	18 643	864
1947	19 762	799
1949	20 301	771
1951	16 934	819
1953	20 060	820
1955	22 737	858
1957	23 476	615

Nicht inbegriffen in diesen Totalbeträgen sind die vom Staate verwalteten Fonds, der Reservefonds der Kantonalbank, der Reservefonds der Gebäudeversicherungsanstalt, das Reinvermögen der staatlichen Arbeitslosenversicherungskasse und das Reinvermögen der verschiedenen Personalfürsorgekassen.

⁹ Vgl. Keller, Th., a. a. O., S. 43 ff.

Gesamthaft betrachtet hat sich das Totalvermögen der staatlichen Fonds in den Jahren von 1929—1939 nur sehr wenig verändert. Zu Beginn der großen Weltwirtschaftskrise ist dieses Gesamtvermögen noch von 12,5 auf 14,5 Millionen Franken angestiegen. In den anschließenden schweren Krisenjahren von 1933—1937 hat sich das Fondsvermögen kaum verändert. Wohl haben einzelne Fonds zu dieser Zeit eine relativ starke Verminderung erfahren, doch wurde diese durch Vermögensvermehrung anderer Fonds wieder wettgemacht. Die Bewegungen innerhalb der verschiedenen Fonds werden wir im nächsten Abschnitt darstellen.

Von 1939—1949 können wir einen regelmäßigen Zuwachs feststellen. Im Jahre 1951 haben wir einen Rückgang von über 3 Millionen Franken gegenüber dem Jahre 1949. Zurückzuführen ist diese Verminderung vor allem auf den Umstand, daß seit 1951 die Vermögen an Liegenschaften und Mobilien der kantonalen Anstalten (Heil- und Pflegeanstalt Rosegg, Kantonsspital Olten, kantonales Pflegeheim Fridau, Zwangsarbeitsanstalt Schachen, Gefängnis Oberschöngrün) dem allgemeinen Staatsvermögen einverleibt wurden. Die Übertragung zum allgemeinen Staatsvermögen erfolgte deshalb, weil sämtliche Immobilien und Mobilien dieser Anstalten Eigentum des Staates waren. Von diesen Anstalten wird seither nur noch die Waisenanstalt Schläfli-Stiftung, die noch eine selbständige Stiftung ist, im Fondsvermögen ausgewiesen. Von den übrigen Anstalten werden nur noch die, zumeist von Dritten zugewiesenen, zweckgebundenen Kapitalien auch weiterhin in der Fondsrechnung erzeugt.

Aber auch in den Hochkonjunkturjahren 1953—1957 haben die Fondsvermögen einen ganz beträchtlichen Wachstum zu verzeichnen. Von 1929 bis 1957 hat das gesamte staatliche Fondsvermögen eine nominelle Zunahme von 88 Prozent erfahren.

2. Die Entwicklung der einzelnen Fonds

Zur besseren Beurteilung der Entwicklung der staatlichen Fonds scheint es uns notwendig, diese nach gewissen Gesichtspunkten zu gliedern. Wir erachten es als zweckmäßig, die Fonds nach ihren Verwendungszwecken aufzuteilen und sie dann gruppenweise einer Betrachtung zu unterziehen. Auf diese Weise haben wir die Möglichkeit, die staatliche Fondspolitik im Hinblick auf den Konjunkturverlauf besser beurteilen zu können. Bei einigen Fonds kann man bei der Zuteilung zu einer der aufgeführten Kategorien verschiedener Meinung sein, da die Beurteilung des Zweckes je nach Standpunkt unterschiedlich ausfallen kann¹⁰.

A. Die Fonds der allgemeinen und der Finanzverwaltung

Die Fonds, die wir in dieser Gruppe eingereiht haben, sind zum Teil in den Kriegsjahren und zum Teil in den Nachkriegsjahren geschaffen wor-

¹⁰ Bei gewissen Jahren stimmt die Summe der verschiedenen Fonds mit dem oben aufgeführten Total nicht überein. Diese meist sehr unbedeutenden Differenzen kommen daher, weil wir die Erträge der Interkantonalen Landeslotterie und des Sport-Toto in unserer Gliederung nicht berücksichtigt haben.

den. Es sind dies der Finanzausgleichsfonds und die Arbeitsbeschaffungsreserven.

(Entwicklung in Tausend Franken)

1945	824
1949	2 180
1953	4 139
1957	5 716

Die Finanzausgleichsbeträge, die an den ordentlichen Finanzausgleichsfonds überwiesen werden und die nicht im gleichen Jahre zur Verteilung an die Einwohner- resp. Bürgergemeinde gelangen, werden unter 3 verschiedene Reservefonds (Reserve für außerordentliche Beiträge an Einwohnergemeinden, Reserve für Erhöhung der ordentlichen Beiträge an Einwohnergemeinden und Reserve für Zuschüsse an Bürgergemeinden) verteilt¹¹. Mit diesen Mitteln sollen an die Gemeinden außerordentliche Beiträge an Aufwendungen geleistet werden, die sie aus eigenen Mitteln nicht bestreiten können. Im weitem sollen in Notzeiten noch höhere Beiträge an besonders belastete finanzausgleichsberechtigte Gemeinden bezahlt werden können.

In dieser Kategorie haben wir ferner die Fonds für Staatssteuerrückvergütungen, für Rückvergütungen der Finanzausgleichsteuer der Kirchgemeinden und für Rückvergütungen der Spitalsteuer eingeordnet. Diese 3 Reservefonds beruhen auf dem Gesetz über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft¹². Eingeleitet wurde diese Aktion auf kantonaler und auf kommunaler Ebene durch ein Bundesgesetz im Jahre 1951¹³. Diesem Gesetz liegt der Gedanke zugrunde, daß die privatwirtschaftlichen Unternehmungen für eine möglicherweise kommende Arbeitslosigkeit Arbeitsbeschaffungsreserven bilden sollen. Die industriellen Unternehmungen sollen in der Zeit der Hochkonjunktur aus ihren Gewinnen Mittel in einen Fonds anlegen, um sie dann in Depressionszeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einzusetzen. Mit diesem Gesetz, das konjunkturpolitischen Zwecken dienen soll, wollte man aber auch verhindern, daß die Unternehmungen in den Jahren der Hochkonjunktur übermäßige Investitionen machen, um dem Steuerdruck auszuweichen. Der Anreiz zu solchen Reservestellungen wurde dadurch geschaffen, daß der Bund und der Kanton den privaten Unternehmungen für diese Arbeitsbeschaffungsreserve eine Steuerrückvergütung in Aussicht gestellt hat. Die Unternehmungen, die Arbeitsbeschaffungsreserven ausscheiden, haben für diese die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Steuern zu bezahlen. Wenn dann im Arbeitsbeschaffungsfall diese Reserven noch vorhanden sind und für den vorgeschriebenen Zweck verwendet werden, haben dann die privaten Unternehmungen das Recht, die Rückvergütung der bezahlten Steuern zu verlangen.

¹¹ Abänderung des Gesetzes betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer, Volksbeschluß vom 21. Nov. 1943, § 9.

¹² Volksbeschluß vom 20. April 1952.

¹³ Bundesgesetz über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft, vom 3. Oktober 1951.

Um diese Rückvergütungen dann im gegebenen Moment ausbezahlen zu können, mußte der Kanton die entsprechenden Steuern sicherstellen. Aus diesem Grunde wurden die 3 oben genannten Steuerrückvergütungsfonds geschaffen. Diese hatten gleichzeitig zur Folge, daß auch der Kanton in Zeiten der guten Konjunktur Reserven auf die Seite legen muß. Sollten nun die privaten Unternehmungen ihre durch die öffentliche Hand nicht kontrollierbaren Arbeitsbeschaffungsreserven vorzeitig für andere Zwecke verbraucht haben, so hat der Kanton doch seinerseits die rückgestellten Reserven für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verfügung.

Schon als der Gedanke der Arbeitsbeschaffungsreserven auf der Stufe des Bundes verwirklicht wurde, war man sich darüber klar, daß das gesteckte Ziel nur dann erreicht werden konnte, wenn sich der Aktion des Bundes auch die Kantone und Gemeinden anschließen werden. Dies geht deutlich aus der Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte hervor: «Wenn einer recht großen Zahl von Unternehmungen die Äufnung von Arbeitsbeschaffungsreserven ermöglicht werden soll, dann müssen neben dem Bund auch die Kantone mitsamt ihren Gemeinden sich die Förderung der Reservebildung angelegen sein lassen. Nur mit deren Mithilfe kann während der gegenwärtigen Hochkonjunktur von der Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven eine fühlbare Eindämmung der privaten Nachfrage ausgehen und später einmal die durch diese Reserven getragene Arbeitsbeschaffungsaktion die wünschenswerte Breitenwirkung entfalten¹⁴.

Die kantonalen Steuerrückvergütungsfonds wiesen Ende 1957 ein Reinvermögen von nahezu 3,2 Millionen Franken auf. Dieses Beispiel aus jüngerer Zeit beweist, daß auch der Kanton bereit ist, an vorbeugenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mitzuhelfen. Für den industriereichen Kanton Solothurn ist dies von besonderer Bedeutung, hat er doch die negativen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit während der Dreissigerjahre deutlich genug kennen gelernt.

B. Die Fonds der Rechts- und Staatssicherheit

Die Vermögen der Fonds dieser Kategorie, in der wir die Strafanstalt Schöngrün, die Zwangsarbeitsanstalt Schachen und den Witmer'schen Tierschutzfonds aufgeführt haben, geben ein verzerrtes Bild, weil seit 1951 nur noch die zweckgebundenen Kapitalien der beiden erstgenannten Anstalten in der Fondsrechnung ausgewiesen werden. Das übrige Vermögen wird seither in der Rechnung der allgemeinen Staatsvermögen erzielt. Diese drei Fonds wiesen folgende Vermögen auf:

¹⁴ Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte, vom 10. August 1951.

(in Tausend Franken)

1929	385
1933	409
1935	405
1937	443
1941	564
1945	766
1949	376
1953	74
1957	48

C. Die Fonds für Erziehung, Bildung, Kirche

In dieser Kategorie sind der Allgemeine Schulfonds, der Finanzausgleichsfonds der Kirchgemeinden, der Stipendienfonds der Kantonsschule, der Reisefonds der Kantonsschule, der Hartmann'sche Stipendienfonds und einige kleinere Fonds mitgezählt. Die Vermögen dieser Fonds haben folgende Entwicklung gemacht:

(in Tausend Franken)

1929	4 049
1933	4 087
1935	4 070
1937	4 080
1941	4 172
1945	4 272
1949	4 324
1953	4 779
1957	4 826

Im gesamten haben diese Fonds innerhalb von drei Jahrzehnten eine verhältnismäßig geringe Zunahme erfahren. Wenn wir aber die einzelnen Fonds betrachten, können wir einmal feststellen, daß bei einigen sich erhebliche Vermögensveränderungen vollzogen haben. Dann sind im Verlaufe dieser Periode 5 neue Fonds geschaffen worden.

Der bedeutendste dieser Fonds — der Allgemeine Schulfonds des Kantons Solothurn — wurde 1874 aus den Geldern, die von der Aufhebung des Klosters Mariastein, der Stifte St. Urs und Viktor und Schönenwerd stammen, errichtet¹⁵. Die Erträge dieses bedeutenden Fonds werden zum größten Teil für kirchliche Zwecke verwendet. Daneben werden aber auch noch Beiträge an das Primarschulwesen geleistet. Der Allgemeine Schulfonds hat von 1929—1957 eine Verminderung von 3,8 auf 3,4 Millionen Franken erfahren.

¹⁵ Volksbeschluß vom 4. Oktober 1874. Durch diese Volksabstimmung wurden die drei genannten Korporationen, da sie nach Ansicht der Mehrheit des Volkes ihren ursprünglichen Zweck nicht mehr erfüllten, nach äußerst heftigem politischem Kampf aufgehoben. Der Staat Solothurn wurde Eigentümer dieser Vermögen. Er hat seither die Erträge dieser Vermögen möglichst weitgehend den ursprünglichen Stiftungszwecken zukommen lassen.

Seit 1952 wird von den juristischen Personen ein 10-prozentiger Steuerzuschlag einer ganzen Steuer für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden erhoben ¹⁶. Diejenigen Beträge, die innerhalb eines Jahres nicht zur Verteilung gelangen, werden dem Finanzausgleichsfonds der Kirchgemeinden zugewiesen, dessen Vermögen dann seinerseits für außerordentliche Aufwendungen der Kirchgemeinden verwendet werden soll. Dieser Fonds, der seit 1952 besteht, ist bis 1957 auf über 642 000 Franken angewachsen.

Die restlichen Fonds in dieser Gruppe, die meist den Zweck haben, weniger bemittelten, begabten Schülern Stipendien zu gewähren, wiesen innerhalb der betrachteten Periode eine teilweise ganz beträchtliche Erhöhung ihrer Vermögen auf, wobei die Vermögenzunahme vor allem während der letzten 10 Jahre erfolgte.

D. Die Fonds für das Bauwesen

Für bauliche Zwecke hat der Kanton Solothurn eigentlich erst in neuerer Zeit einige Fonds geschaffen. Wir haben in dieser Gruppe den Straßenbaufonds, den Spitalbaufonds und den Fonds für Abwasserreinigung und Gewässerschutz eingereicht. Zusammen wiesen diese 3 Fonds in den letzten Jahren folgende Vermögenswerte auf:

(in Tausend Franken)	
1949	405
1953	837
1957	592

Der Straßenbaufonds wurde 1947 errichtet ¹⁷. Dieser neue Fonds mußte deshalb geschaffen werden, weil der Ertrag der Motorfahrzeugsteuer gemäß den gesetzlichen Bestimmungen für die Verbesserung der Straßen und die Bekämpfung des Straßenstaubes verwendet werden muß. Zu jener Zeit war es aber unmöglich, die zur Verfügung stehenden Mittel für diesen Zweck einzusetzen, da einerseits das Material und andererseits die Arbeitskräfte fehlten. Die nicht verwendeten Motorfahrzeugsteuern durften aber ihrem durch das Gesetz zugesprochenen Zweck nicht entzogen werden, so daß diese Beträge einem Fonds — dem Straßenbaufonds — zugewiesen wurden. Die Summen sollten für spätere, vielleicht in Krisenzeiten auszuführende Straßenbauten reserviert werden. Dieser Fonds wies 1957 ein recht bedeutendes Vermögen von nahezu 1,3 Millionen Franken auf.

Dem Spitalbaufonds werden die Beträge, die nach der Spitalvorlage ¹⁸ für den Spitalbau bestimmt wurden, zugewiesen. Da mit dem Bau von Krankenhäusern schon 1955 intensiv begonnen wurde, mußten aus diesem Fonds namhafte Beiträge an verschiedene Spitalbauten geleistet werden. Besonders hoch waren die Aufwendungen im Jahre 1957. Diese machten es notwendig, daß ein Anleihen von 3 Millionen Franken aufgenommen

¹⁶ Finanzausgleich für die Kirchgemeinden, Volksbeschluß vom 20. April 1952.

¹⁷ Regierungsratsbeschluß vom 23. Sept. 1947, Kantonsratsverhandlungen vom 22. Mai 1947.

¹⁸ Ausbau der solothurnischen Krankenanstalten, Volksbeschluß vom 24. April 1955.

werden mußte, so daß der Spitalbaufonds auf das Jahresende einen Passivüberschuß von nahezu 1,1 Millionen Franken aufwies. In den ersten 3 Jahren seines Bestehens wurden dem Spitalbaufonds mehr als 5,7 Millionen Franken zugewiesen.

Der Fonds für Abwasserreinigung und Gewässerschutz¹⁹ wird aus den Mehreinnahmen, die sich aus der Erhöhung der Wasserzinse ab 1953 ergeben haben, gebildet. Das reine Vermögen dieses Fonds betrug 1957 über 409 000 Franken.

E. Die Fonds für volkswirtschaftliche Zwecke

Zu dieser Kategorie konnten wir 1929 nur einen einzigen Fonds zählen. Im Verlaufe der Jahre sind dann aber 8 neue Fonds hinzugekommen. Aus diesem Grunde haben wir hier eine verhältnismäßig starke Zunahme zu verzeichnen. In den verschiedenen Jahren ergaben sich folgende Vermögensbestände:

(in Tausend Franken)	
1929	378
1933	772
1935	951
1937	986
1941	2 043
1945	2 124
1949	2 172
1953	2 151
1957	1 632

Zwei der bedeutendsten dieser Fonds sind zu Gunsten der Landwirtschaft errichtet worden. Der älteste Fonds — die Tierseuchenkasse — der in seinen Grundsätzen schon seit 1867 besteht²⁰, hat zum Zweck, durch Tierseuchen verursachte Schäden den Eigentümern tragen zu helfen. Im Jahre 1937 erreichte dieser Fonds seinen höchsten Vermögensbestand. Im folgenden Jahre mußte er dann infolge Ausbruches der Maul- und Klauenseuche im Kanton stark beansprucht werden. Dann blieb das Vermögen ziemlich konstant bis 1953. Seither wurden aus diesem Fonds jährlich große Beiträge an die Bekämpfung der Rindertuberkulose und des Abortus Bang geleistet. Diese Beiträge waren in den Jahren 1956 und 1957 so hoch, daß die Tierseuchenkasse Ende 1957 einen Passivüberschuß von über 406 000 Franken aufwies. Dies war auch die Ursache des Rückganges der Gesamtwerte dieser Fonds von 1957 gegenüber 1953.

Durch einen Volksbeschluß²¹ wurde 1940 ein staatlicher Bodenverbesserungsfonds errichtet. Dieser Fonds wurde geschaffen, um solche Unternehmungen, die eine Verbesserung des Bodens oder die Erleichterung seiner Bewirtschaftung bezweckten, mit staatlichen Mitteln unterstützen zu kön-

¹⁹ Errichtet durch Kantonsratsbeschluß vom 2. Nov. 1954, Art. 6 der Verordnung über die Berechnung des Wasserzinses.

²⁰ Gründung einer Viehversicherungskasse, 9. März 1867, neue gesetzliche Grundlage: Gesetz betr. die Tierseuchenkasse, vom 30. Jan. 1921.

²¹ Zweites Arbeitsbeschaffungsprogramm 1940, Volksbeschluß vom 1. Sept. 1940.

nen. Diesem Fonds kam während der Kriegsjahre, als verschiedene Bodenverbesserungen vorgenommen wurden, eine große Bedeutung zu. In den Nachkriegsjahren wurden aus diesem Fonds Beiträge an landwirtschaftliche Güterzusammenlegungen gewährt. Im gesamten hat der Kanton von 1941 bis 1957 10,4 Millionen Franken an diesen Fonds geleistet. Die Beiträge aus diesem Fonds an Bodenverbesserungen bewegten sich im gleichen Rahmen. 1957 betrug das Reinvermögen 632 000 Franken.

Gemeinsam verwaltet werden die Fonds der Hypothekar-Hilfskasse und der landwirtschaftlichen Tilgungskasse. Bei der ersteren wurde 1957 beschlossen ²², die staatliche Hilfsaktion an Grundpfandschuldner und Grundpfandbürgen auf 5 Jahre zu beschränken. Nach Ablauf dieser Zeit wurde die eigentliche Hypothekar-Hilfskasse ²³ errichtet mit dem gleichen Zweck, nämlich notleidenden Grundpfandschuldnern und Grundpfandbürgen finanzielle Hilfe zu gewähren. Dieser Fonds wurde ausschließlich mit Geldern des Kantons geäufnet.

Die landwirtschaftliche Tilgungskasse wurde 1948 errichtet ²⁴. Diese bezweckt die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen. Diesem Fonds kommen jedoch zusätzlich noch Bundesmittel zu. Beide Fonds wiesen zusammen im Jahre 1957 ein Vermögen von fast 1,2 Millionen Franken auf. Besonders stark war die Vermögenszunahme bis 1949. Seither blieb das Vermögen ziemlich konstant.

In dieser Kategorie haben wir noch folgende Fonds, deren Bedeutung jedoch geringer ist: Fonds zur Hebung der Revierjagd, Fonds zur Hebung der Fischerei, Fonds zur Vergütung von Wildschäden, kantonale Forstreserve, Gewässer-Unterhaltungsfonds und den Fonds für den Auskauf von Wirtschaften. Die meisten dieser Fonds wurden während der Kriegsjahre errichtet. Im Jahre 1957 erreichte ein einziger ein Vermögen von 50 000 Franken.

F. Die Fonds für das Gesundheitswesen

Bis 1950 können wir bei diesen Fonds eine regelmäßige, jedoch geringe Zunahme feststellen.

(in Tausend Franken)	
1929	4 265
1933	4 565
1935	4 586
1937	4 614
1941	4 827
1945	5 012
1949	5 046
1953	1 884
1957	2 154

²² Gesetz betr. die Hilfskasse für notleidende Grundpfandschuldner und Grundpfandbürgen, vom 28. Nov. 1937.

²³ Gesetz über die Hypothekar-Hilfskasse, vom 7. Febr. 1943.

²⁴ Verordnung über die Einführung der Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen, vom 31. Dezember 1948.

Die Verminderung im Jahre 1951 ist auf den Umstand zurückzuführen, daß die Vermögen, Liegenschaften und Mobilien der kantonalen Krankenanstalten dem allgemeinen Staatsvermögen zugewiesen wurden. In dieser Kategorie haben wir die Vermögen der Heil- und Pflegeanstalt Rosegg, des kantonalen Pflegeheimes Fridau, des Kantonsspitalfonds, des Gründungsfonds einer Blindenanstalt, der Krankenpflegefonds Dorneck und Thierstein und des Fonds zur Unterstützung turnerischer und sportlicher Zwecke. Außer dem letztgenannten Fonds, der im Jahre 1944²⁵ aus Zuwendungen des Sport-Toto errichtet wurde und 1957 ein Vermögen von 422 000 Franken aufwies, haben diese Fonds, die im Dienste des Gesundheitswesens eine wichtige Rolle spielen, nur unbedeutende Veränderungen erfahren.

G. Die Fonds für die soziale Wohlfahrt

Die Fonds, die dieser Kategorie angehören, sind für unsere Betrachtungen von großer Bedeutung. Die Vermögenswerte haben in diesem Zeitabschnitt folgende Entwicklung gemacht:

(in Tausend Franken)	
1929	3 408
1933	4 612
1935	4 490
1937	4 336
1941	5 041
1945	5 291
1949	5 669
1953	5 910
1957	6 769

Der kantonale Armenfonds besteht seit 1912²⁶. Dieser Fonds, der nach anfänglicher Zuweisung eines Zehntels der Staatssteuer errichtet wurde, erreichte schon 1929 ein Vermögen von 1,3 Millionen Franken. Doch schon nach wenigen Jahren wurden an diesen Fonds nur noch die Erträge der staatlichen Bürgerrechtseinkaufstaxen, die Gebühren der Niederlassungsbewilligungen und einige bestimmte Bußen geleistet. Mit dem Gesetz betreffend Sparmaßnahmen des Staates²⁷ wurden mit Rücksicht auf die durch die Krise verursachte schwierige Finanzlage des Kantons die Kantonsbürgerrechtstaxen und Niederlassungsgebühren von 1933 bis 1940 nicht mehr dem Armenfonds zugewiesen. Die einzige Einnahme bestand während jener Zeit in den Zinserträgen des Vermögens. Aus diesem Grund und weil die Armenpflichten sich vergrößerten, hat der Armenfonds während der Krisenjahre eine beträchtliche Schrumpfung erfahren. Während der Kriegsjahre blieb dann das Vermögen ziemlich konstant, und erst seit 1949 hat dieser Fonds wieder eine beträchtliche Vermögenssteigerung zu verzeichnen.

²⁵ Regierungsratsbeschluß vom 6. Sept. 1944.

²⁶ Kantonsratsbeschluß vom 30. Nov. 1911 und Gesetz betreffend die Armenfürsorge vom 17. Nov. 1912.

²⁷ Gesetz betreffend Sparmaßnahmen des Staates, vom 12. Febr. 1933.

1912 wurde ein kantonaler Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherungsfonds geschaffen²⁸. Diesem Fonds wurden seit 1913 aus der Staatskasse jährlich 40 000 Franken zugewiesen. Später wurden aber auch Überschüsse aus der Staatsrechnung und zeitweise auch ein Teil der Erträge der Steuer vom Vermögen in toter Hand und weitere Mittel an diesen Fonds bezahlt. Das Vermögen betrug 1929 1,5 Millionen Franken und stieg bis 1933 auf 2,7 Millionen Franken an. Als neue Einnahmequelle kam diesem Fonds seit 1932 der staatliche Ertrag des Jagdregals zu. Das Gesetz betreffend Sparmaßnahmen hat auch diesen Fonds betroffen, indem der jährliche Staatsbeitrag von 40 000 Franken bis 1940 aufgehoben wurde. Während der Krisenjahre blieb das Vermögen konstant und erst seit 1941 ist wieder eine jährliche Zunahme festzustellen. Ende 1957 war das Vermögen auf über 3,8 Millionen Franken angestiegen.

Da die Altersfürsorge zu Beginn der Dreißigerjahre ungenügend war — es existierte nur der oben erwähnte Fonds — wurden 1934 die gesetzlichen Grundlagen für eine staatliche Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge geschaffen²⁹. Dieses Gesetz sollte als Übergangslösung dienen, bis auf eidgenössischer Ebene eine dauernde Lösung gefunden wurde. Als dann das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung ab 1948 in Kraft trat, wurde die schon bestehende kantonale Fürsorge als zusätzliche Alters- und Hinterlassenen-Fürsorge beibehalten³⁰. Diesem Fonds wurden der Zinsertrag des kantonalen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungsfonds, der Anteil des Staates an der Billesteuer und weitere Einnahmequellen zugewiesen. Da die Leistungen an die Altersfürsorge immer sehr groß waren, erreichte dieser Fonds nie ein großes Vermögen.

Im Jahre 1910 wurde der Fonds zur Unterstützung arbeitsloser Arbeiter in Zeiten industrieller Krisen errichtet³¹. Diesem Fonds wurden seither jährliche Staatsbeiträge zugewiesen. 1929 hatte dieser Fonds ein Vermögen von 300 000 Franken. Die Krise in den folgenden Jahren hat an diesem Fonds arg gezehrt. 1936 hatte er nur noch ein Vermögen von rund 90 000 Franken. Seither hat das Vermögen wieder stetig zugenommen. Dieser Fonds, der seit 1947 als kantonaler Krisenfonds bezeichnet wird, hatte 1957 wieder ein Vermögen von 215 000 Franken.

In dieser Gruppe haben wir auch die schon seit 1877 bestehende Winkelried-Stiftung. Dieser Fonds bezweckt die Unterstützung von Einzelpersonen und Familien, die durch Militärdienst in Not geraten sind. Sein Vermögen stieg von 257 000 Franken im Jahre 1929 auf 465 000 Franken im Jahre 1957.

Der seit 1938 bestehende Fonds zur Unterstützung gemeinnütziger Bestrebungen wurde geäuftnet von Gewinnanteilen aus der Beteiligung an der

²⁸ Volksbeschuß vom 17. Nov. 1912.

²⁹ Staatliche Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge des Kantons Solothurn, Kantonsratsbeschuß vom 24. Okt. 1934.

³⁰ Gesetz über die kantonale zusätzliche Alters- und Hinterlassenen-Fürsorge, vom 26. Sept. 1948.

³¹ Kantonsratsbeschuß vom 23. Mai 1910.

Interkantonalen Lotteriegenossenschaft³². Dieser Fonds hatte 1957 ein Vermögen von 356 000 Franken. Wir haben noch weitere Fonds mit geringerer Bedeutung, wie die Stiftung Allémandi, den Gibelin-Vigier'schen Fonds und den Fonds der Armenerschulungsanstalt Balsthal zu dieser Kategorie gezählt.

Abschließend können wir die erfreuliche Feststellung machen, daß der Kanton Solothurn ein verhältnismäßig hohes Fondsvermögen besitzt. Die staatliche Fondspolitik in Bezug auf den Konjunkturverlauf kann als grundsätzlich richtig beurteilt werden. Zur Zeit der Wirtschaftskrise in den Dreissigerjahren wurden bedeutende Vermögensteile für den Wirtschaftskreislauf frei gemacht. Dies ist richtig, da die Bildung von Fonds während der Krise ein zusätzliches Sparen bedeuten würde. In der Zeit der günstigen Konjunktur wurde jedoch die Vermögensvermehrung von bestehenden Fonds und die Bildung von neuen Fonds begünstigt. Die Frage, ob die Erhöhung des Fondsvermögens in den letzten Jahren genügend war, ist ein sehr komplexes Problem. Zu deren Beantwortung müssen die verschiedensten staatswirtschaftlichen Gesichtspunkte, wie die allgemeine wirtschaftliche Evolution, die Dringlichkeit der zu lösenden Staatsaufgaben, die Abschreibungen und andere mehr berücksichtigt werden. Nach unserer Auffassung war es in den letzten Jahren kaum möglich, mehr Mittel zur Fondsbildung heranzuziehen.

³² Regierungsratsbeschluß vom 23. März 1938.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart hat der Aufgabenbereich des Kantons Solothurn eine tiefgreifende Wandlung durchgemacht. War er zu jener Zeit noch ein Gliedstaat, dessen Hauptaufgabe darin bestand, für Ruhe und Ordnung zu sorgen, so sind im Verlaufe der Jahre zu diesen bescheidenen Aufgaben viele neue hinzugekommen. Ein Großteil dieser neuen Aufgaben hat den Charakter der sozialen Fürsorge. Sowohl der Umfang als auch die Art der öffentlichen Aufgaben haben durch ihre Ausdehnung zur Steigerung der Finanzbedarfes beigetragen. Einerseits entfalteten sich die herkömmlichen Ausgabenkategorien zu immer umfangreicherem Volumen, und andererseits kamen immer mehr und neue Aufgaben hinzu, deren Finanzbedarf insgesamt weit über die Aufwendungen für die ursprünglichen Staatszwecke hinauswuchs. Eine besondere Bedeutung in der Zunahme der öffentlichen Ausgaben kommt den Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt zu.

In den knapp 3 Dezennien, die wir in dieser Arbeit im besonderen betrachteten, konnten wir das Fortdauern dieser Entwicklung deutlich feststellen. Mit einer einzigen Ausnahme — den Ausgaben für den Zinsendienst — haben sich alle Ausgaben, die wir nach Verwendungszwecken gegliedert haben, erhöht. Neben dieser Erhöhung haben wir aber auch eine bedeutende Verschiebung der Anteile der verschiedenen Ausgabengruppen feststellen können.

Am bewegtesten verlief die Entwicklung der Ausgaben für das Bauwesen. Diese betragen 1929 etwas mehr als 2 Millionen Franken, was 14,5 Prozent der Gesamtausgaben ausmachte, stiegen während der Krisenjahre auf mehr als das Doppelte an und fielen anschließend beinahe wieder auf das Niveau des Ausgangsjahres 1929 zurück. In den Nachkriegsjahren, im besonderen seit 1953, erfolgte dann eine stürmische Aufwärtsbewegung. Allein von 1953 bis 1957 hat der Kanton Solothurn seine Bauausgaben mehr als verdoppelt.

Die Gründe dieser Veränderung der Ausgabenstruktur sind wirtschaftlicher, wirtschaftspolitischer und politischer Natur. Während der ersten Krisenjahre suchte das Parlament vorerst nach Möglichkeiten, die Staatsausgaben einzuschränken. Diese Aktionen waren bestimmt dann zu begrüßen, wenn es darum ging, die öffentlichen Dienste wirtschaftlicher zu gestalten. Es waren aber dies Probleme, die eigentlich schon vorher hätten

behandelt werden sollen. Aber die Krise gab hier Anstoß zur Lösung von Problemen, die schon lange bestanden, die aber unter günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen noch lange nicht behandelt worden wären. Ähnliche Feststellungen kann man auch während den Kriegsjahren machen. Die durch diese Einsparungen frei gewordenen Gelder wurden für dringende Staatsausgaben, insbesondere auch für Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise aufgewendet.

In den ersten Dreißigerjahren zwang die schlechte Lage auf dem inländischen Arbeitsmarkt auch den Kanton Solothurn, sich nach Möglichkeiten der Arbeitsbeschaffung umzusehen. So wurde Ende 1932 das Projekt der Dünnernkorrektur vom Volke gutgeheißen und nach dessen Gutheißung sofort in Angriff genommen. Aber auch das im Jahre 1930 beschlossene außerordentliche Bauprogramm, das noch nicht im Zusammenhang mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bewilligt wurde, wirkte sich auf die Bautätigkeit positiv aus. In der zweiten Hälfte dieses Jahrzehntes wurden noch andere Arbeitsbeschaffungsprogramme beschlossen und durchgeführt.

Den Ausgaben für die soziale Wohlfahrt kam in dieser Zeit der schweren Wirtschaftskrise eine besondere Bedeutung zu. Für das in den Genuß dieses Geldes kommende Wirtschaftssubjekt bedeutete es eine Linderung der wirtschaftlichen Not, und für die Gesamtwirtschaft hatte dieses Geld vor allem eine Steigerung der Nachfrage nach Konsumgütern zur Folge. Die Krise der Dreißigerjahre gab dann vor allem den Anstoß zur Schaffung verschiedener staatlicher Fürsorgemaßnahmen. Die Armenfürsorge war nicht mehr zweckmäßig und mußte einer Neuregelung unterzogen werden.

Daß eventuelle Aufwendungen für eine größere Arbeitslosigkeit über die Finanzkraft eines Kantons hinausgehen, wurde schon frühzeitig erkannt. Mit dem Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 für die Beitragsleistungen an die Arbeitslosenversicherung und mit dem kantonalen Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung vom 31. Oktober 1926 wurden die rechtlichen Grundlagen für die Organisation der Arbeitslosenversicherung geschaffen. Nebst der staatlichen Arbeitslosenversicherungskasse wurden den privaten paritätischen und den privaten nicht paritätischen Kassen Beiträge der öffentlichen Hand zugewiesen. Das Bestehen dieser staatlichen und privaten Arbeitslosenversicherungskassen hat sich in der großen Krise als zweckmäßig erwiesen. Die nur wenige Jahre vor Ausbruch der großen Wirtschaftskrise ins Leben gerufenen Kassen hatten natürlich noch keine grossen Kapitalien zur Verfügung und waren deshalb für die Erfüllung ihrer Aufgaben fast ausschließlich auf die Hilfe des Bundes und des Kantons angewiesen. Im gesamten betrachtet haben sich die Ausgaben für soziale Zwecke während der Krisenjahre um etwa 50 Prozent erhöht. Dies kann als positiv beurteilt werden, denn damals war dies nicht ohne weiteres selbstverständlich. Zu dieser Zeit bestand für den Finanzhaushalt eines Schweizer Kantons die jährlich ausgeglichene Rechnung als unumstößliches Prinzip. Wenn in einer Krise die Steuereinnahmen zurückgingen, dann mußte auch bei den Ausgaben gespart werden. Daß dieses Prinzip im Kanton Solothurn schon in den dreißiger Jahren — wenn auch relativ in be-

scheidenem Umfange — durchbrochen wurde, ist allerdings weniger der wirtschaftlichen Einsicht der verantwortlichen Leute, als vielmehr der grenzenlosen wirtschaftlichen Not vieler Arbeiter aus der Uhrenindustrie zuzuschreiben. Die wirtschaftliche Lage dieses Industriezweiges war zeitweise derart prekär, daß der Kanton eben mehr unternehmen mußte als er vielleicht wollte und glaubte verantworten zu können.

Dank der viel größeren Vorbereitungen und vorsorglichen Maßnahmen zur Bekämpfung einer Wirtschaftskrise, und vor allem auch dank einer eingehenden wirtschaftlichen und finanzpolitischen Aufklärung, kann wohl mit Sicherheit vorausgesagt werden, daß heute der Kanton Solothurn in einer Wirtschaftskrise eine relativ viel bedeutendere Erhöhung der Ausgaben vornehmen würde.

Die Zusammenhänge zwischen der Marktwirtschaft und der Staatswirtschaft wurden schon frühzeitig erkannt. Diese «Schicksalsgemeinschaft» trat dann besonders während der Wirtschaftskrise klar in Erscheinung. Schon im Jahre 1931 trat ein erheblicher Rückgang der Steuererträge ein. Der immer größer werdenden jährlichen Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen versuchte man aber auch dadurch entgegenzutreten, indem man den Steuersatz erhöhte und zusätzlich noch eine kantonale Krisensteuer einführte. Die in diesem Moment so ungeschickte Maßnahme beweist, daß das konjunkturell richtige Denken und Handeln zu dieser Zeit noch nicht möglich war, da die nötigen theoretischen Kenntnisse noch fehlten. Über die Unrichtigkeit dieser Maßnahme wollen wir nicht weiter eintreten, da sie in dieser Arbeit eingehend behandelt wurde.

Der finanzpolitischen Entwicklung während des 2. Weltkrieges haben wir in unserer Arbeit weniger Gewicht beigemessen, da es sich um eine Zeitspanne handelt, während welcher das Wirtschaftsleben durch unzählige staatliche Maßnahmen — vor allem seitens des Bundes — beeinflußt werden mußte.

Die Ausgaben waren durch eine nicht geringe Zunahme charakterisiert. Diese Zunahme war durch eine gewisse unvermeidliche Aufblähung des Staatsapparates und durch die Teuerung bedingt. Ganz erhebliche Sprünge hatten die Ausgaben für volkswirtschaftliche Zwecke zu verzeichnen. Durch den Ausbruch des zweiten Weltkrieges erhielt die schweizerische Landwirtschaft eine derartige wirtschaftliche Bedeutung, daß sie mit allen nur möglichen Mitteln unterstützt und gefördert wurde. Insbesondere die Beiträge für die Förderung des Ackerbaues und für die Intensivierung der Bodenverbesserungen erreichten noch nie dagewesene Beträge. Im Jahre 1943 wurden 5,6 Millionen Franken an die Landwirtschaft ausgerichtet, wobei natürlich zu sagen ist, daß die Förderung der Landwirtschaft hauptsächlich Sache des Bundes ist und somit ein großer Teil dieser Aufwendungen in Wirklichkeit zu Lasten des Bundes ging.

Für die Kriegsfürsorge, wie Beiträge an Notstandsaktionen, an militärische Notunterstützung und an die Flüchtlingshilfe, wurden besonders in den ersten Jahren des Krieges ganz namhafte Beträge abgeliefert.

Auf den Beginn der Kriegszeit fällt auch die Anwendung des neuen Steuergesetzes. Die bessere Erfassung des Einkommens und der Erträge, sowie eine Erhöhung der Steuersätze bewirkten schon zum vornherein einen größeren Steuerertrag. Aber vor allem auch die Kriegskonjunktur und die Teuerung ließen den Ertrag stets weiter ansteigen. Im Jahre 1942 wurde dann noch eine kantonale Wehrsteuer eingeführt, die ihrerseits an die Stelle der kantonalen Krisensteuer trat. Die Einführung dieser neuen Steuer war vom wirtschaftlichen Standpunkt in jenem Zeitpunkt zu verantworten, befand sich doch die schweizerische Wirtschaft im Zustand der Kriegskonjunktur.

Seit 1946 hat sich das schweizerische Wirtschaftsleben — mit einer einzigen Ausnahme im Jahre 1950 — ständig einer guten Konjunkturlage erfreuen können. Wenn wir die Auswirkungen auf den Staatshaushalt des Kantons Solothurn während dieser Periode zusammenfassen wollten, so können wir folgende wesentliche Merkmale feststellen:

Durch den günstigen Verlauf der schweizerischen Wirtschaft beeinflusst, hat sich die Industrialisierung im Kanton Solothurn noch weiter verstärkt. Einerseits wurden die technischen Produktionsmethoden stark verbessert, andererseits stieg die Zahl der Industriebetriebe weiter an, und ein Großteil der bestehenden industriellen Unternehmungen haben ihre Produktionsanlagen vergrößert. Diese Entwicklung hatte schon bald nach dem Kriege eine ständige Anziehungskraft auf die Bevölkerung der umliegenden Kantone und auf die Bevölkerung solcher Kantone, die noch über ein Reservoir an Arbeitskräften verfügten, ausgeübt. Dieser Zustrom von Menschen aus anderen Kantonen und die natürliche Vermehrung der Bevölkerung haben die Kantonsbevölkerung von 1946 bis 1957 von 162 000 auf ca. 188 700 Menschen anwachsen lassen. Daß eine solche Entwicklung auch auf den Kanton und die betroffenen Gemeinden nicht ohne Auswirkungen blieb, ist selbstverständlich. Der Kanton sah sich vor allem seit 1950 gezwungen, viele Gelder für Sekundärinvestitionen auszugeben. Es soll hier nur an die Straßen- und an die Spitalbauten erinnert werden. Diese Werke verschlangen Mittel in ungeahntem Ausmaße und werden auch in der Zeit nach 1957 den Finanzhaushalt maßgebend belasten. Aber nicht nur das Bauvolumen war sehr groß, sondern auch die stetige Erhöhung der Baukosten haben die Ausgaben für diese Sekundärinvestitionen ganz erheblich beeinflusst.

Die Ausgaben für die Erziehung haben sich seit Kriegsende fast verdreifacht. Die Anzahl der Schüler aller Stufen, und demzufolge auch die Anzahl der Klassen, haben eine starke Zunahme erfahren. Die Ausgaben für die Erziehung bestehen zum größten Teil aus Entschädigungen — entweder in Form von Beiträgen an die Gemeinden oder in Form von direkten Gehaltsauszahlungen an die Lehrkräfte. Die ständige Teuerung machte mehrmals eine Anpassung der Gehälter notwendig, was sich jeweils sehr deutlich in den Ausgaben für die Erziehung widerspiegelt.

Wie verhielten sich demgegenüber die Einnahmen während dieser Zeit der ständigen Zunahme der Ausgaben? Bei den Einnahmen sind die Er-

träge der kantonalen Steuern absolut und relativ am stärksten angestiegen. 1957 war dieser Ertrag größer als die Erträge aller anderen Einnahmegruppen zusammen. Wenn dem Kanton 1946 noch ein Steuerertrag von 16,5 Millionen Franken zufließt, so ist dieser seither fast regelmäßig — mit Ausnahme der Jahre 1950 und 1951 — angestiegen und erreichte 1957 mehr als 36,7 Millionen Franken. Auch die anderen Einnahmekategorien haben dazu beigetragen, daß der Staat die wachsenden Aufgaben erfüllen konnte. Seit 1946 waren die Staatsrechnungen stets ausgeglichen und es wurden in erheblichem Maße Schulden getilgt. Wenn auch vom theoretischen Standpunkt aus betrachtet, vermehrte Einnahmenüberschüsse in diesem letzten Zeitabschnitt wünschenswert gewesen wären, so kann man doch feststellen, daß die lange Zeit der Prosperität den Kanton vor die Lösung von Aufgaben stellte, die aus praktischen Gründen nicht aufgeschoben werden konnten. Es ist eine Tatsache, die wir sehr deutlich feststellen konnten, daß es in Zeiten der Hochkonjunktur für ein Parlament und eine Regierung viel schwieriger ist, sich konjunkturgerecht zu verhalten als in Zeiten der Depression, weil dann die Wünsche der Interessengruppen und das konjunkturpolitische Gesamtinteresse im wesentlichen zusammenfallen.